

VERÓNICA VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE\*

EL SANTIAGO DE RAVINET. DESPOLITIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL  
PROYECTO DICTATORIAL EN EL CHILE DE LOS NOVENTA\*\*

---

RESUMEN

Este artículo analiza las dos primeras gestiones del alcalde Jaime Ravinet a la cabeza del municipio de Santiago (1990-1996), inquiriendo las continuidades y quiebres respecto del modelo municipal diseñado por el régimen militar. La hipótesis sostiene que la reforma realizada por la Concertación no logró modificar la lógica neoliberal y despolitizadora que estaba detrás del modelo dictatorial, sino que confirmó al municipio como el ente encargado de materializar el Estado subsidiario y la focalización en el combate a la pobreza como la redefinición de la política. En el caso de la comuna de Santiago, el plan de rescate comunal y la tendencia neoliberal del edil Ravinet favorecieron la maduración de ese proceso, desplegando un liderazgo tecnocrático de inspiración neoliberal, el cual potenció entre los habitantes de la comuna tendencias a la despolitización y la descuidadización.

**Palabras clave:** dictadura, Concertación, municipio, ciudadanía.

ABSTRACT

This article examines Jaime Ravinet's first two administrations as the mayor of Santiago (from 1990-1996), searching for continuities and breaks vis-a vis the model of municipal government devised by the military regime. This article holds that the municipal reform carried out by the Concertación governments was unable to alter the neo liberal, depoliticizing logic behind the dictatorial legacy. On the contrary, it confirmed the municipality's role as the entity in charge of unfolding the subsidiary State, focalizing actions against poverty and redefining the nature of politics. In the case of the Santiago district (which encompasses the city's downtown area), the communal rescue plan and Mayor Ravinet's neo-liberal leanings favored that process's advancement, displaying a neoliberally-inspired technocratic style of leadership that reinforced pre-existing trends toward the de-politicization and loss of citizen values among the area's residents.

**Key Words:** Dictatorship, Concertación, Municipal Government, Citizenship.

Fecha de recepción: julio de 2012

Fecha de aceptación: noviembre de 2012

---

\* Doctora en Estudios Americanos, mención Historia, Universidad de Santiago de Chile. Académica de la Escuela de Historia de la Universidad Diego Portales. Correo electrónico: veronicavaldiviaoz@gmail.com

\*\* Este artículo es parte del Proyecto Fondecyt n° 1110060, dirigido por el historiador Rolando Álvarez. La autora agradece al equipo de investigación del proyecto, licenciados en Historia Fernando Pairican, Felipe Seguel y Juan Pablo Acevedo.

Uno de los fenómenos más sorprendentes del Chile de los noventa fue la notoria despolitización de su sociedad, después de la alta movilización provocada por la lucha contra la dictadura. Tras de lo que algunos llaman los “gloriosos” ochenta, con una sociedad participando activamente en el proceso político, los primeros años de la década siguiente fueron, por el contrario, un período de repliegue de las organizaciones sociales tradicionales y de un auge del individualismo y la masificación de la sociedad de consumo. Varios analistas atribuyeron el problema de la despolitización al tipo de transición habida, cupular y desmovilizadora, como al impacto de los procesos de transformación económica, social y cultural ocurridos en el plano mundial y nacional, los cuales habrían ido generando una sociedad de la “indiferencia”. La generalización del neoliberalismo a los más variados ámbitos económicos y sociales habría transformado a la sociedad chilena, alejándola de los temas políticos y concentrándola en sus intereses privados y cotidianos<sup>1</sup>.

Compartiendo tales hipótesis, este trabajo busca complementar el análisis introduciendo otro elemento que, a nuestro entender, desempeñó un papel igualmente importante en el proceso tanto de despolitización del Chile de los años noventa como de los cambios que afectaron a las formas y los contenidos de la política del país: el proceso de reforma municipal.

Como es sabido, el régimen militar encabezado por el general Augusto Pinochet produjo una completa transformación del órgano comunal, el que fue dotado de numerosas atribuciones en materias vitales para la sociedad. Así, cuestiones de orden económico, social, cultural y político fueron entregadas a los municipios del país y sacadas del ámbito del Estado central. El nuevo municipio respondía a varios objetivos del régimen: en primer lugar, materializaba la subsidiariedad del Estado, al desconcentrar las tareas sociales y posibilitar la focalización del combate a la pobreza; en segundo, desestatalizaba las demandas sociales, al transformar al municipio en el primer dique de contención de las demandas y quejas de la población; y, por último, modificaba el sentido de la participación política de la ciudadanía, definiéndola como social y no política, expresada en los Consejos de Desarrollo Comunal, CODECO. Los gobiernos de la Concertación, si bien democratizaron la elección de alcaldes y concejales, no alteraron los aspectos sustanciales del nuevo municipio, el que con-

---

<sup>1</sup> Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, Lom Ediciones, 1997; y, del mismo autor, *El consumo me consume*, Santiago, Lom Ediciones, 1998; Paul Drake e Iván Jaksic (comp.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, Lom Ediciones, 1998, especialmente los artículos de Kurt Weyland, “La política económica chilena en la nueva democracia”, Helia Henríquez, “Las relaciones laborales en Chile: ¿un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?”, Dagmar Raczyński, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos”, Alfredo Riquelme, “¿Quiénes y por qué ‘no están ni ahí’? Marginación y/o automarginación en la democracia transicional. 1988-1997” y Gonzalo Delamaza, “Los movimientos sociales en democracia”; Edgardo Boeninger, *La democracia en Chile*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1998; Camilo Escalona, *La transición de dos caras. Crítica y autocrítica*, Santiago, Lom Ediciones, 1999; Alfredo Joignant, “La política de la indiferencia”, Óscar Muñoz y Carolina Stefoni, *El período del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, Editorial Universitaria, 2003; Norbert Lechner, *Las sombras del mañana*, Santiago, Lom Ediciones, 2002; Carlos Huneeus, “Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado”, *Revista de Ciencia Política* 20:2, Santiago, 2000.

servó las facultades antes mencionadas y las formas de participación diseñadas. Este artículo busca escudriñar las continuidades y posibles quiebres de ese modelo municipal, evaluando su impacto tanto sobre las formas y los contenidos de la política como sobre la politización social, a través del análisis de la alcaldía de Jaime Ravinet, quien estuvo a la cabeza de la comuna de Santiago desde 1990<sup>2</sup>.

El tema municipal concitó la atención de los cientistas sociales durante los años ochenta, en el marco de la neoliberalización del régimen. En esa lógica, la regionalización y la municipalización fueron evaluadas como parte del desmantelamiento del Estado de compromiso y la descentralización de las políticas sociales<sup>3</sup>, a la vez que como mecanismo para reforzar el control sobre la sociedad, a través de una estructura piramidal, jerárquica y autoritaria que reemplazara a los partidos y proyectara territorialmente el poder del Ejecutivo<sup>4</sup>. El modelo político de representación a través de los CODECO fue interpretado como una forma de reforzar el autoritarismo, toda vez que dichos consejos tenían una participación “casi nula” en la toma de decisiones comunales, pues fueron pensados como un actor pasivo<sup>5</sup>. Considerando el papel estratégico de los municipios en el desarrollo social y comunitario de sus habitantes, se propuso que este se había vuelto el rostro más cercano del Estado, potenciando su faceta clientelar<sup>6</sup>. Por último, se ha afirmado que el proceso de municipalización corresponsió a la síntesis ideológica entre la dictadura pinochetista, donde el neoliberalismo convivía con las tesis de la guerra contrasubversiva y de la seguridad nacional, y ciertas tendencias corporativas aún presentes entre los mandos militares y los civiles que colaboraban con el régimen. Tal síntesis ideológica permitió articular un proyecto en el cual las distintas corrientes político-doctrinarias quedaron representadas, constituyendo el municipio un elemento central de esa articulación<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Aunque la alcaldía de Ravinet duró hasta el año 2000, este artículo solo abordará los años 1990-1996, período que se estudió durante el primer año del proyecto de investigación del cual es parte.

<sup>3</sup> Pilar Vergara, *Las políticas hacia la extrema pobreza, 1973-1989*, Santiago, FLACSO, 1989; Alex Rosenfeld, Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza, “La situación de los gobiernos locales en Chile”, Jordi Borja (editor), *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago, Clacso, 1989, 185-239.

<sup>4</sup> Jorge Chateau, “Regionalización y geopolítica. Algunas reflexiones”, Santiago, FLACSO, Documento de trabajo n° 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”, 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, Serie Contribuciones n° 7, 1987; Bernarda Gallardo, “De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Una reflexión”, Santiago, FLACSO, Documento de trabajo n° 423, 1989.

<sup>5</sup> Alfredo Rehren, “El impacto de la política autoritaria a nivel local. Implicancias para la consolidación democrática en Chile”, *Estudios Públicos* 44, Santiago, 1991, 207-246.

<sup>6</sup> José Weinstein, *Los jóvenes pobladores y el Estado*, Santiago, CIDE, 1991; Verónica Valdivia *et al.*, *Su revolución contra nuestra revolución*, vols. I y II, Santiago, Lom Ediciones, 2006 y 2008. En vol. I, cap. II y Conclusiones; en vol. II, cap. IV; Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000, cap. VII; Rodrigo Baño, *Lo social y lo político. Un dilema fundamental del movimiento popular*, Santiago, FLACSO, 1985; Dagmar Raczinsky y Claudia Serrano, “Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago”, *Colección Estudios Cieplan* 22, Santiago, 1987.

<sup>7</sup> Verónica Valdivia O. de Z., “Al rescate del municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista”, *Observatorio Latinoamericano* 8, Dossier, Santiago, agosto de 2011.

Respecto del período de la Concertación, existe consenso en la ausencia de reformas de fondo al sistema municipal, manteniendo el alto protagonismo del alcalde, potenciales caudillos locales, en desmedro de los concejales y el Consejo Económico Social, representativo de las organizaciones sociales que actúan en la comuna<sup>8</sup>. Una encuesta de los años noventa revelaba la persistencia de este fenómeno alcaldicio, siendo más evidente en las comunas pobres, donde profundizaba las tendencias clientelares, aunque se hubiese producido, según algunos, una renovación de las élites dirigentes locales<sup>9</sup>. Por otra parte, los gobiernos concertacionistas tampoco modificaron las lógicas político-institucionales de la dictadura, manteniendo las focalizaciones y las formas de combate a la pobreza<sup>10</sup>, a la vez que se profundizaban las tendencias segregacionistas de la remodelación comunal efectuada en los años ochenta, con el incremento del precio del suelo urbano y el auge de las inmobiliarias<sup>11</sup>. Con relación a la alcaldía de Jaime Ravinet, en general, se ha destacado su plan de renovación urbana y el repoblamiento de las zonas deterioradas y barrios de larga data, produciéndose cambios socioespaciales considerables<sup>12</sup>.

Desde el punto de vista de este trabajo, la despolitización social chilena de los años noventa en parte también se relacionó con la municipalización, proceso que hizo posible la expansión del neoliberalismo tanto territorialmente como por la redefinición de la participación ciudadana que conlleva: entendida como social y no política, esto es, ajena a los partidos y concentrada en los problemas cotidianos de la población. En efecto, el nuevo municipio facilitó la socialización del neoliberalismo, así como una nueva forma de hacer política, en la cual la población se radicaría en los temas y espacios local-comunales, distantes de los partidos y de los grandes debates

<sup>8</sup> Kenneth Bunke y Patricio Navia, "Democracia comunal en Chile, 1992-2008", *Política y gobierno* XVII:2, Santiago, 2010, 243-278.

<sup>9</sup> Hernán Pozo, "La reforma del régimen municipal propuesto por el gobierno", Santiago, FLACSO, Documento de trabajo n° 3, 1990; Eduardo Morales, "Gestión municipal: autoridad y liderazgo local", Santiago, FLACSO, Documento de trabajo n° 11, 1991; y, del mismo autor, "Estudio prospectivo de opiniones en torno a los cambios de modalidad de gestión y participación municipal", Santiago, FLACSO, 1994; Marisol Águila, "Democracia, sociedad civil y nuevos movimientos sociales", Mario Garcés *et al.*, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago, Lom-Unión Europea, 2006; Manuel A. Garretón, "Municipio 2000. Un nuevo trato: democracia local y calidad de vida para todos", *Proposiciones* 31, Santiago, 2000; Daniel Montalvo, "Participación ciudadana en sesiones ciudadanas", *Revista de Ciencia Política* 28:2, Santiago, 2008; Bernardo Navarrete, "Pobreza y élite en los gobiernos municipales chilenos", *Revista de Ciencia Política* 43, Santiago, 2004.

<sup>10</sup> Dagmar Raczynski, "Focalización de programas sociales. Lecciones de la experiencia chilena", Crisóstomo Pizarro *et al.*, *Políticas económicas y sociales en Chile democrático*, Santiago, Cieplan-Unicef, 1995; y, de la misma autora, "Políticas sociales en los años noventa en Chile", Drake y Jaksic (comp.), *op. cit.*

<sup>11</sup> Francisco Sabatini, "Reformas de los mercados del suelo de Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial", *Eure* 26:77, Santiago, mayo de 2000; Jorge Ortiz y Soledad Morales, "Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y nuevas periferias del Gran Santiago", *Eure* 28:8, Santiago, diciembre de 2002; Rodrigo Hidalgo, "De los pequeños dominios a la ciudad vallada: la urbanización cerrada y la nueva geografía social de Santiago de Chile (1990-2000)", *Eure* 30:91, Santiago, diciembre de 2004; y María Elena Ducci y Loreto Rojas Symmes, "La pequeña Lima: nueva cara y vitalidad para el centro de Santiago de Chile", *Eure* 36:108, Santiago, 2010.

<sup>12</sup> Yasna Contreras Gatica, "La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos" *Eure* 37:112, Santiago, septiembre de 2011, 89-113.

nacionales. La nueva “democracia de verdadera participación social”, pensada por la dictadura y mantenida por la Concertación, debía hacer de los alcaldes la principal figura y agente político, mientras la ciudadanía debía desarrollarse en torno a sus problemas inmediatos, manejados desde el municipio y distantes del Estado central y sus decisiones de corte nacional. Por eso, se ha propuesto que se produciría una “alcaldización de la política”, esto es, una nueva forma de entender la política, de naturaleza territorial, una vez naturalizado el neoliberalismo y la democracia protegida<sup>13</sup>.

Coincidente con esto, este artículo sostiene que las aspiraciones de democratizar los municipios declaradas por la Concertación a comienzos de los años noventa fracasaron, confirmando, contrariamente, el objetivo de despolitización del régimen militar pinochetista, tanto porque se mantuvo la lógica de la subsidiariedad del Estado y la focalización del combate a la pobreza, radicando a la población en sus intereses territoriales y no nacionales, como porque los intentos de democratización no lograron dismantelar la lógica sucedánea de la ciudadanía del diseño institucional militar, confirmando la participación como social. En el caso de la comuna de Santiago, bajo la gestión de Jaime Ravinet, el plan de rescate comunal y la tendencia neoliberal del alcalde favorecieron la consolidación de ambos procesos: la maduración de la subsidiariedad del Estado, tanto con relación al programa de renovación urbana como en las políticas sociales; y la reformulación de la participación política hecha por la dictadura. En el caso de esta experiencia municipal, el tipo de liderazgo alcaldicio estuvo fuertemente influido por el neoliberalismo y por las ambiciones políticas del alcalde Ravinet, confirmando los cambios que la municipalización debía producir en la política.

#### EL LEGADO DE BOMBAL

La reforma municipal, diseñada y puesta en vigencia por el régimen militar, logró sintetizar los distintos intereses políticos de los civiles y las Fuerzas Armadas en su aspiración de crear un sistema capaz de extirpar la influencia del liberalismo democrático, del marxismo y de los partidos, dotando al país de una nueva democracia, denominada “protegida” y de “participación social”. Como se ha propuesto en otros trabajos<sup>14</sup>, la articulación de un proyecto global que reuniera las tendencias nacionalistas, corporativas, neoliberales y de seguridad nacional no fue un proceso fácil, sin embargo, cuajó a finales de los años setenta. A pesar de que la mayoría de los estudios afirma la victoria unilateral del neoliberalismo y la seguridad nacional, desde nuestro punto de vista, el proyecto contenido en la Constitución de 1980 y las leyes orgánicas constitucionales promulgadas más tarde impusieron las apuestas neoliberales en materia económica, de leyes sociales y la cultura, no así en el ámbito

<sup>13</sup> Verónica Valdivia O. de Z., Rolando Álvarez y Karen Donoso, *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, Lom Ediciones, 2012.

<sup>14</sup> Valdivia *et al.*, *Su revolución contra nuestra revolución*, *op. cit.*, vol. I, cap. II y vol. II, cap. IV; Valdivia, “Al rescate del municipio”, *op. cit.*; Valdivia, Álvarez y Donoso, *op. cit.*, cap. I.

político, donde apostaban al influjo único del mercado, chocando con las tendencias corporativas de los oficiales<sup>15</sup>.

Aunque las Fuerzas Armadas chilenas sufrieron una profunda renovación de su pensamiento político, neoliberalizándose en varios aspectos, no hubo una total destrucción de los anteriores basamentos. Efectivamente, se produjo el abandono de las ideas keynesianas, de Estado empresario y benefactor, como la liberalización de la cultura, cuestión que permitió la aprobación de las “modernizaciones” que hicieron posible la entrada del neoliberalismo a los ámbitos sociales: educación, salud, previsión y trabajo. No obstante, para la oficialidad, y también para el gremialismo, un sucedáneo de democracia era irrenunciable. El corporativismo estatista presente en el pensamiento militar distinto del de Guzmán<sup>16</sup> incidía en la aspiración por una sociedad armónica, cohesionada y participativa, a pesar de la influencia creciente que alcanzó la Doctrina de Seguridad Nacional y la guerra contrasubversiva, que dividió fácticamente a la sociedad chilena. En la mente militar convivían, sin contradicciones, la guerra y la paz. Esta era la dimensión política. En ella, la sociedad organizada, controlada por el Estado y centrada en sus problemas cotidianos, podría “participar”, pero no en las grandes decisiones del país, sino en aquellos temas atinentes a lo que se entendía que era su real interés, de índole local y comunitaria. Por ello, a pesar de la fuerte represión infligida a las organizaciones sociales, la dictadura nunca eliminó las entidades comunitarias, especialmente, las juntas de vecinos, las cuales fueron intervenidas y sus dirigentes reemplazados por otros afines al régimen. Asimismo, desde el Ministerio Secretaría General de Gobierno y su División de Organizaciones Civiles (DOC), la dictadura creó un nutrido voluntariado femenino y de jóvenes, a través de sus secretarías, promoviendo, además, centros de madres, clubes deportivos, culturales y distintas orgánicas comunitarias. A través del voluntariado, el régimen incitaba a la población popular a integrarse y “participar”, aunque dentro de los parámetros establecidos por él<sup>17</sup>.

Esta concepción corporativa entremezclada con la seguridad nacional se expresó en la regionalización, la cual dividió al país en regiones, provincias y comunas, traspasando estas al régimen interior del Estado, con lo que pasaron a depender del Ejecutivo, perdiendo su autonomía y vínculo con los partidos. Tal como han explicado otros estudios, esta dependencia jerárquica proyectaba territorialmente el poder del Ejecutivo. En ese sentido, la “participación” comunitaria era algo buscado por los militares, constituyendo la sustancia de la nueva democracia a crear. El municipio debería convertirse en el canal de expresión de las organizaciones comunitarias: “Se busca convertir a los municipios en sujetos determinantes y rectores del desarrollo global local, para que apoyados en la organización vecinal, recuperen su verdadero

---

<sup>15</sup> Vergara, *op. cit.*; Moulian, *Chile actual, op. cit.*

<sup>16</sup> Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, Santiago, Lom Ediciones, 2011 [2ª edición], cap. 7.

<sup>17</sup> Estas ideas están más desarrolladas en Valdivia, Álvarez y Donoso, *op. cit.*; y en Verónica Valdivia, “Mujeres y jóvenes ¿el corazón del pinochetismo? Auge y ocaso de las Secretarías”, *Hispanic American Historical Review* 93, Durham, 2013 (en prensa).

papel de la célula primaria del gobierno comunal”<sup>18</sup>. Las organizaciones comunitarias podrían existir, pues eran entendidas por las autoridades militares solo como órganos de expresión, de comunicación entre la población y el gobierno, sin capacidad decisoria. Tal como afirmaba el general Raúl Benavides, el cuerpo social era equivalente al cuerpo humano:

“La comunidad es exactamente lo mismo, es un organismo vivo, auténtico, que es ágil y que vibra, por eso hay que utilizarlo. Esta comunidad tiene también cabeza, músculo, nervios, reacciones; todo está esperando que se le inyecte algo para empezar a funcionar. Eso es lo que desea en este momento el gobierno. Que esa masa que desea participar lo haga y para que lo haga bien, hay que prepararla”.

Por eso, a su entender, “cuando hablamos de la nueva institucionalidad, en definitiva, estamos hablando de participación”, lo que significaba permitir a “todos los ciudadanos, agrupados en los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado y que forman la base social, poder expresarse útilmente y contar para ello con canales adecuados”<sup>19</sup>.

Este era el “meollo” de la nueva institucionalidad, pues el combate al marxismo y su correlato en el proyecto dictatorial era una guerra ideológica, que buscaba resocializar al pueblo de Chile, por lo cual un nuevo sistema de creencias y principios debía ser internalizado por aquel, especialmente por sus sectores populares más susceptibles de ser atraídos por las utopías socialistas, proceso pensado para la transición de los años ochenta. Como explicaba Sergio Fernández, los chilenos debían asimilar el neoliberalismo y la nueva forma de hacer política, esto es, tomar conciencia del ejercicio de las libertades que ofrecía la nueva Constitución, aprendiendo a ejercitarlas y pasando a “formar parte de su patrimonio moral”, en tanto aquello constituía el “consenso indispensable”, pues “Sin ese consenso básico [...] cualquier esfuerzo pasa a ser meramente estéril [...] no puede establecerse las bases sólidas de un sistema político futuro”<sup>20</sup>. Libertad económica y participación social consultiva eran los pilares del nuevo consenso buscado por la dictadura, tarea entregada al poder municipal.

En consonancia, el municipio fue definido como una institución de derecho público, funcional y territorialmente descentralizada, cuyo contenido era la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y, en especial, la participación en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna, ya fuera a través de la acción directa o actuando coordinadamente con otros municipios o con los demás servicios públicos y organismos del sector privado. A fines de 1989 esta definición fue reformulada y se estableció que los municipios eran corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración de cada comuna, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local, asegurando su participación en el progreso económico, social y cultural. La estructu-

<sup>18</sup> *La Tercera*, Santiago, 28 de noviembre de 1975, 2.

<sup>19</sup> Ambas citas en Ministerio del Interior, *Acta del 1º Congreso Nacional de Alcaldes (CNA)*, 1978, 32.

<sup>20</sup> Ministerio del Interior, *Actas del 5º. CNA*, 25-29 de abril de 1983, 73-74.

ra administrativa contemplaba en la dirección a un alcalde y un comité comunal, los consejos de desarrollo comunal, CODECO, presididos por la autoridad municipal y compuestos por representantes de las organizaciones comunitarias y de las “actividades relevantes” de la comuna (industriales y comerciantes, entre otros, a excepción de los sindicatos). Los vecinos estarían representados en las uniones vecinales, los centros de madres, organizaciones juveniles, todos controladas por el gobierno. Los CODECO asesorarían al alcalde en las tareas del municipio, lo que se consideraba la “verdadera participación social”, toda vez que esas expresiones comunitarias serían el canal de comunicación entre gobernantes y gobernados, pues a través de ellos la autoridad comunal *conocería los problemas e inquietudes de la población*, pudiendo planificar más eficientemente las políticas municipales<sup>21</sup>. Hemos remarcado esas palabras, para destacar el carácter meramente consultivo y no decisorio que tendrían los CODECO. A pesar de que estos eran los encargados de aprobar el plan de desarrollo comunal y el presupuesto municipal, entre otras funciones, que parecían determinantes para la gestión del alcalde, en la práctica la situación era inversa. La normativa que finalmente reguló el funcionamiento de los CODECO, en 1988, estableció la participación indirecta de los vecinos –organizaciones comunitarias y los “actores relevantes”–, pues las ternas definitivas las confeccionaría el Consejo de Desarrollo Regional (COREDE) y los alcaldes *designarían* a los miembros del CODECO. El Consejo tendría 32 integrantes, dieciséis correspondientes a las actividades relevantes, ocho de las organizaciones comunitarias y ocho de las funcionales<sup>22</sup>. Claramente, el sector productivo-comercial tenía una mayor representación.

En suma, el proyecto municipalizador satisfacía dos afanes de la alianza cívico-militar gobernante: en primer lugar, permitiría materializar la subsidiariedad del Estado, a través de la municipalización de la educación y la salud y la entrega de numerosos subsidios de combate a la pobreza, en combinación con el capital privado; y, en segundo lugar, dar vida a la comunidad organizada, despolitizada y a la democracia de “verdadera participación social”, mediante la incorporación popular a sus organizaciones comunitarias.

Tal fue la tarea de los alcaldes en los años ochenta: hacer de los municipios agentes clave en la implementación de la nueva institucionalidad, en la cual ellos tendrían el protagonismo: una comunidad organizada detrás de su alcalde. Carlos Bombal, gremialista y alcalde de la comuna de Santiago entre 1981 y 1987, fue el encargado de erradicar la pobreza y crear una comunidad participativa.

Una de las tareas más importantes del primer lustro de los años ochenta fue la erradicación de campamentos y poblaciones de emergencia, los cuales existían en todas las comunas, buscando su homogeneización social. Esa misión fue asignada a los jefes edilicios. En efecto, en medio de la crisis económica, en 1982, se asignó a

---

<sup>21</sup> Pozo, “La situación actual del municipio...”, *op. cit.*; “La participación en la gestión local...”, *op. cit.*; Morales, “Políticas públicas y ámbito local...”, *op. cit.*

<sup>22</sup> Según la normativa, se consideraba al voluntariado como parte de las organizaciones funcionales, por lo que sus representantes en el Consejo podían salir de un órgano oficialista. Interpretación similar tiene Rehren, “El impacto de la política autoritaria a nivel local...”, *op. cit.*



los municipios la solución del problema habitacional de los extremadamente pobres, a través de la construcción de “viviendas económicas” (220 UF y 18 m<sup>2</sup>) y casetas sanitarias (100 UF, 6-8 m<sup>2</sup> y 100 metros de terrenos). Los beneficiados no debían postular, pues los municipios decidían discrecionalmente la entrega a las familias, a la vez que, en el caso de las casetas, su asesoría y ayuda permitiría la autoconstrucción. Una vez que el Ministerio de Vivienda concentró esta tarea y fue extirpada del municipio, este conservó la misión fundamental de identificar a los pobres la focalización y asesorarlos en la postulación. Bombal destacó en esta misión, asumiendo el desafío de eliminar los campamentos que existían en la comuna para esa fecha, mediante la construcción de tres mil viviendas en las comunas de La Granja y San Bernardo, lugares donde los pobres de la comuna de Santiago serían erradicados. Según el plan gubernativo, el Ministerio de Vivienda financiaría la construcción, lo que permitió a Bombal convocar a empresas constructoras para la edificación de las viviendas económicas, en este caso, las empresas Fe Grande y Bío-Bío. Para 1984, los últimos pobladores recibieron sus soluciones habitacionales, liberando a la comuna de los campamentos. Tal como señalaba el alcalde, la política habitacional desplegada “demuestra los resultados positivos que produce la estrecha interrelación participativa entre el municipio y su comunidad, representada por su organización comunitaria, Unión Comunal de Vecinos, y de sus actividades relevantes”<sup>23</sup>. Simultáneamente, y como efecto del terremoto de 1985, Bombal inició la “rehabilitación” de cités y conventillos aún subsistentes, evitando su demolición. Para ello se crearon “Comités de Progreso”, que promovían las reparaciones en el acceso, los techos y la luz, las cuales eran financiadas por los propios vecinos, toda vez que se entendía que los residentes de los cités eran los responsables de solucionar lo que se consideraba era *su* problema habitacional. En la misma lógica, para mejorar el estado de calles, avenidas, plazas y edificios comunales se crearon “comités de adelanto vecinal”, que agrupaban a los representantes de los barrios escogidos, para que “la comunidad” decidiera sus necesidades y, con el apoyo del municipio, solucionaran sus problemas. Estos programas fueron complementados con la visita del alcalde y algunas autoridades municipales a diferentes vecindarios, donde aclaraban dudas y resolvían problemas de los vecinos, en lo que se denominó “El municipio a su barrio”<sup>24</sup>.

Posiblemente, el tema habitacional exprese de manera clara la lógica de la nueva institucionalidad municipal. Por una parte, la política de vivienda permitió la materialización de la subsidiariedad estatal, al asignar al municipio la identificación de los beneficiados, la focalización, mientras que a la empresa privada, en este caso a las constructoras, se le entregaba la edificación de las viviendas. El Estado descentralizado se hacía cargo de los extremadamente pobres, al identificarlos y ofrecerles un subsidio y un precio pagable, a la vez que beneficiaba a la empresa privada, sin asumir directamente la tarea. Como se sabe, esta estrategia activó a las empresas constructoras y, para fines de los ochenta, a las inmobiliarias, las que se convertirían

---

<sup>23</sup> *El Cabildo de Santiago* 21, Santiago, abril de 1984.

<sup>24</sup> Sobre este tema, véase Valdivia *et al.*, *Su revolución contra nuestra revolución*, vol. II, cap. IV; Valdivia, Álvarez y Donoso, *op. cit.*, cap. IV.

en actores clave no solo relevantes en los noventa. Todos los planes de mejoramiento comunal y de viviendas supusieron el autofinanciamiento por parte de los vecinos, reforzando los principios del individualismo neoliberal. Por otra parte, se enfatizaba la “participación” de la comunidad, concentrada en cuestiones concretas y atingentes a sus necesidades, sin participar en un debate acerca de las políticas implementadas<sup>25</sup>.

Asimismo, el municipio concentró la asistencia social, expresada en los programas contra la cesantía, la leche complementaria a las madres, el combate a las drogas, el alcoholismo juvenil y los centros abiertos o CAD, lugares de atención de niños, hijos de mujeres trabajadoras de escasos recursos, a quienes se entregaba alimentación, hábitos y ayuda escolar.

En otras palabras, la nueva institucionalidad suponía el “consenso” en torno al neoliberalismo, el cual debía cruzar todos los estratos sociales y expresarse en el autofinanciamiento aunque con subsidios, en el caso de los extremadamente pobres, el individualismo, la dinamización de la empresa privada como motor del desarrollo y unaseudociudadanía.

La eficaz política de erradicaciones desarrollada por el alcalde Bombal tuvo como efecto disminuir significativamente el porcentaje de pobres de la comuna, pues al erradicar a los pobladores de los campamentos, los pobres se concentraron en los subsistentes cités, conventillos y casas antiguas en mal estado. Esta política dejó amplios espacios vacíos, identificados como zonas deterioradas y deprimidas. Su tarea fue “limpiar” la comuna de pobres, lo que acentuó la decadencia demográfica del centro de Santiago, proceso iniciado en los años treinta del siglo XX, cuando los grupos de élites comenzaron a hacer abandono de él, desplazándose a lugares periféricos en busca de un estilo “ciudad-jardín”. Ello se agudizó durante los años sesenta, en lo que fue el despoblamiento residencial. Como efecto de este proceso, entre 1940 y 1992, la comuna de Santiago perdió casi el 50% de su población, ocurriendo la disminución mayoritaria entre 1960 y 1982<sup>26</sup>. Tal situación es la que indujo al municipio y al régimen militar, a mediados de los setenta, a buscar la remodelación de la comuna, lo cual tuvo su primera materialización en 1985 con la fundación de la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), dependiente del gobierno local, cuyo objetivo era, entre otros, promover y planificar proyectos de desarrollo urbanísticos, económicos y sociales, mediante la remodelación, renovación y rehabilitación urbana comunal. En estos años, el diagnóstico de esta corporación de derecho privado fue que el deterioro se ligaba a la ausencia de políticas urbanas y de planificación, especialmente los programas de vivienda social del régimen militar, la proliferación de sitios abandonados y la “invasión” del comercio informal. Producto de ese diagnóstico, en 1987 el alcalde Bombal, presidente de la CORDESAN, organizó un encuentro para analizar la situación de deterioro y mejorar la calidad de vida de los residentes,

---

<sup>25</sup> Valdivia *et al.*, *Su revolución contra nuestra revolución*, *op. cit.*, vol. II, cap. IV; Manuel Danne-mann, Antonia Rebolledo y Ricardo Tapia, “Espacio habitacional colectivo y mejoramiento en dos cités de Santiago, Chile”, *Invi* 20:53, Santiago, 2005, 201-225.

<sup>26</sup> Mauricio Valenzuela Verdugo, “Programa de repoblamiento de la comuna de Santiago: un programa de gestión urbana”, *Revista Urbano* 6:8, Santiago, 2003. El declive demográfico continuó, entre 1940 y 2002 la pérdida fue de 54%. Véase Ortiz y Morales, *op. cit.*

en conjunto con dicha institución, del cual salió el “Imperativo de recuperación urbana: algunos costos de la expansión”. El objetivo de este documento era, según se señalaba, contribuir al despliegue de “acciones urbanas” que llevaran a la renovación de los centros históricos deteriorados, para lo cual se compararon los costos de incorporar un nuevo habitante a la comuna con los de radicarlo en la periferia. Las conclusiones del estudio sostenían que resultaba más rentable atraer un nuevo residente a la comuna que desplazarlo. A partir de esa conclusión, se propuso la creación de un subsidio de reconstrucción habitacional en las zonas definidas como aptas para la renovación urbana. Un año más tarde, bajo la gestión de Gustavo Alessandri, el municipio de Santiago contrató a la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica para la formulación de un plan de desarrollo urbano, económico y social<sup>27</sup>.

La gestión de Bombal en los años ochenta es clave para entender lo que sería la alcaldía de Jaime Ravinet en los noventa, pues tanto la disminución demográfico-residencial y de pobres ocurrida durante su mandato como la reforma política municipal de los ochenta constituyeron la base sobre la que le correspondería edificar su jefatura edilicia.

Como se observa, la democracia de los noventa, en materia municipal, debería enfrentar tanto este rediseño de población y de pobreza como el tipo de democracia de participación social dejado como herencia. De ambos legados, la Concertación se concentró en el segundo: en la urgencia de “democratizar” los municipios.

En efecto, en el programa de gobierno concertacionista, la necesidad de una reforma a la municipalización tenía un lugar prioritario, constituyendo uno de los primeros proyectos presentados al Congreso. De acuerdo con el ministro secretario general de gobierno, Enrique Correa, la reforma municipal era una de las más importantes, pues constituía la “base de un conjunto de reformas políticas que van a contribuir poderosamente a democratizar la base de la sociedad”<sup>28</sup>, toda vez que, en palabras de Gonzalo Martner, “no puede haber descentralización sin participación de la comunidad [...] no se justifican poderes locales que no estén generados democráticamente”<sup>29</sup>. Ello era entendido como “el ejercicio de la soberanía popular en todos los escalones del Estado. Cuando reformemos el actual sistema municipal, efectivamente todos los órganos de poder [...] estarán sujetos al principio democrático universal de la soberanía ciudadana, de la soberanía popular”<sup>30</sup>.

No obstante, la democratización municipal lograda por la Concertación, después de largas negociaciones con la derecha, mantuvo gran parte de lo que fue el proyecto cívico-militar. Por una parte, conservó sus funciones privativas, esto es, de transporte y tránsito público, construcción y urbanización, planificación urbana, aseo y ornato;

---

<sup>27</sup> Valenzuela, *op. cit.*; Contreras, *op. cit.* La comparación de costos se hizo con relación a las comunas de Renca y La Pintana, “con oferta ociosa de equipamiento e infraestructura de servicios”. La inversión necesaria para incorporar nuevos habitantes consideraba la instalación de agua potable, evacuación de aguas servidas, electricidad, equipamiento en las áreas de salud, educación y policía, entre otras. Ello explica por qué a la comuna de Santiago le resultaba más rentable el repoblamiento.

<sup>28</sup> *La Época*, Santiago, 28 de marzo de 1990, 9.

<sup>29</sup> *La Época*, Santiago, 12 de abril de 1990, 19.

<sup>30</sup> *La Época*, Santiago, 25 de mayo de 1990, 8.

por otra, incrementó las funciones “compartidas” del municipio. En efecto, la promoción del desarrollo comunitario, que era privativa, fue traspasada a las compartidas con el Estado, agregando a estas el fomento de las actividades pesqueras, agrícolas, industriales, artesanales y comerciales, como la protección, educación y defensa del consumidor, entre otras. A la vez, se modificó el carácter empresarial del municipio. Las funciones compartidas que no se modificaron decían relación con la asistencia social, la salud pública, educación y cultura, la promoción del medio ambiente, la capacitación y promoción del empleo, la construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, deporte y recreación y otras. Como se observa, el proyecto de la Concertación ratificaba el neoliberalismo heredado y mantenía el papel subsidiario del Estado, al conservar las tareas sociales bajo control municipal. Esto supuso que la acción municipal permitiría expandir la lógica neoliberal a nivel local.

Con relación a la organización interna, las funciones y atribuciones del municipio serían ejercidas por el alcalde, el Concejo Municipal y el Consejo Económico y Social (CESCO), a diferencia de la ley anterior, que solo incluía al edil y el CODECO. Asimismo, se introdujo la aprobación del CESCO en los planes para la ejecución de los Programas de Desarrollo Comunal, PLADECO, y en la aprobación de la participación comunal en actos empresariales. El proyecto, además, introdujo un concejo municipal, de naturaleza normativa, resolutive y fiscalizadora, cuyos miembros serían elegidos en votación directa, intentando recuperar el papel de las juntas de vecinos e incorporando al sector laboral, propuesta que no prosperó por la oposición de la derecha. Solo se aceptó la elección de los concejales. No obstante, la iniciativa seguía radicando en el alcalde, por lo que la única función del concejo sería aprobar o no las propuestas del edil. De existir un conflicto entre ambas autoridades, la normativa no aclaraba cómo se resolvería. A ellos se sumarían los CESCO, que reemplazaron a los CODECO, con la tarea de asesorar al alcalde y “hacer efectiva la participación comunal”, pues eran entendidos como un “órgano de concertación, consultivo y asesor del municipio”. Estos estarían compuestos por un número variable de miembros, de acuerdo con el número de habitantes de cada comuna: un 50% correspondería a las organizaciones territoriales a las juntas de vecinos y un 50% a organizaciones funcionales y actividades empresariales y laborales. Tal como los CODECO, no tenían ninguna atribución decisoria y solo se entendían como órganos de consulta, sin que sus opiniones obligaran al alcalde, toda vez que se establecía que la Ley Orgánica de Municipios determinaría “los casos en que el alcalde y el Concejo Municipal deberían consultarlo”<sup>31</sup>.

Desde ese punto de vista, en el ámbito político, efectivamente, hubo una ampliación de la voluntad soberana al introducir el Concejo Municipal elegido, pero carente de iniciativa, la cual siguió radicando en el alcalde. Ello se agudizó con la naturaleza de los CESCO, que, al igual que los CODECO, no lograban hacer sentir decisoriamente sus opiniones, quedando ello a discreción de los alcaldes.

---

<sup>31</sup> Rolando Álvarez, “La reforma municipal en la transición: ¿Un caso de democratización ¿en la medida de lo posible?”, *Historiapolitica.com. Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX*, Dossier Chile Contemporáneo; Pozo, “La reforma del régimen municipal propuesto por el gobierno”, *op. cit.*

En síntesis, la superficial reforma de 1992 no alteró el diseño dictatorial, sino que lo ratificó, al conservar las tareas sociales en manos del municipio y la forma de participación, de carácter social, en el CESCO y un concejo sin atribuciones. Considerando que no pudo cumplirse, tal como estaba diseñada, la etapa de socialización del proyecto, debido a que los años ochenta estuvieron marcados por el renacimiento de la lucha política y el ocaso de la dictadura, correspondería a la democracia reconquistada hacer ese proceso. En ese sentido, la mantención del proyecto institucional del régimen militar y del municipio como su aparato ejecutor, determinó que este organismo fuera el encargado de alcanzar el “consenso indispensable” en torno al neoliberalismo y la nueva forma de entender la política, aún pendiente. Debe comprenderse que este proceso de neoliberalización y despolitización a través del municipio iba a la par de la confirmación del modelo económico-social heredado<sup>32</sup>, por lo cual las estrategias de desarrollo no formarían parte del debate nacional, como tampoco otros temas de democratización que dejó amarrados el régimen saliente. Siendo así, la política debería reducirse a cuestiones cotidianas y locales, definidas como los “verdaderos intereses de la gente”. Como afirmaba por esos días Joaquín Lavín, el flamante alcalde de Las Condes,

“[...] contribuyo mucho más al país y a mis ideas siendo alcalde que siendo diputado. En el Congreso uno se lo pasa discutiendo, como alcalde me lo paso haciendo cosas concretas. Es mucho más entretenido ser alcalde que ser parlamentario [...] para mí tiene sentido demostrar que en Las Condes se puede hacer un gobierno eficiente, modernizador y, además, en democracia”<sup>33</sup>.

Esa alcaldía eficiente y modernizadora, de la que Ravinet y Lavín fueron los principales exponentes en los noventa, aludía a una gestión en el marco del neoliberalismo, la subsidiariedad del Estado y la participación entendida como social. Ello explica el personalismo que comenzó a afectar a la política chilena, ya que, como afirmaba Lavín, “cuando hay menos diferencias ideológicas, lo que la gente comienza a valorar es a las personas y sus capacidades ejecutivas”<sup>34</sup>.

En síntesis, los municipios con sus alcaldes a la cabeza redefinirían la política como una cuestión local, centrada en intereses cotidianos, de carácter tecnocrática y de participación social: una supuesta democracia comunal.

#### RESCATE COMUNAL Y CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO DICTATORIAL

Considerando que no existió acuerdo político entre la Concertación y la oposición derechista respecto de la democratización electoral municipal, durante los dos primeros años de la década del noventa se mantuvo un alto porcentaje de los alcaldes

<sup>32</sup> Weyland, *op. cit.*

<sup>33</sup> *Qué Pasa*, Santiago, 28 de noviembre de 1992, 6.

<sup>34</sup> *La Segunda*, Santiago, 17 de mayo de 1995, 16.

designados por el general Pinochet a fines de los ochenta. De los 330 alcaldes, 310 continuaron en sus cargos y solo treinta fueron nombrados por el presidente Aylwin, entre los cuales estaba Jaime Ravinet, elegido para conducir el principal municipio del país. En ese sentido, la gestión de estos dos primeros años quedó a expensas de cada jefe comunal, pues la nueva normativa no fue aprobada hasta 1992. En concreto esto significaba aplicar, según criterio, las facultades en manos del municipio, esto es, celebrar contratos con instituciones u otro tipo de entidades, empresas y organizaciones, y comprar o vender bienes y propiedades. Tal como afirma Valenzuela Verdugo, fueron ese tipo de facultades las que consolidaron al municipio como “articulador de los intereses del gobierno local con los sectores públicos [...] y con distintos grupos de interés que actúan en el territorio comunal”<sup>35</sup>. A esta situación se sumó el consenso en torno al despoblamiento y el descenso demográfico como el principal problema y la existencia de un plan de reconstrucción comunal, de renovación urbana. Es importante esta claridad de diagnóstico, porque en el caso de la comuna de Santiago, la pobreza no era la cuestión principal aunque ella no estaba ausente del todo, como sí lo era en las comunas de extracción social popular, sino, al contrario, se trata de una comuna con bastantes recursos públicos y privados, con una situación excepcional. Esta situación ejerció un efecto determinante en la consolidación del proyecto municipal de la dictadura, en materia de subsidiariedad del Estado, fortalecimiento del capital y atracción de sectores medios.

Coherente con lo anterior, la administración del alcalde Ravinet se inició con la convicción de incorporar las bases sociales al debate acerca del futuro de la comuna, recomponiendo el tejido social, lo cual dio lugar al lema de su gestión: “Santiago, tarea de todos”. Simultáneamente, el nuevo alcalde buscaba recuperar los estudios y análisis hechos en los años ochenta respecto de la comuna. Recordando su arribo al municipio, afirmaba: “poco o nada conocidos por los santiaguinos eran los múltiples estudios y propuestas que existían para asumir la crisis en la que nuestra ciudad se encontraba”<sup>36</sup>, por lo que su primera tarea fue ordenar y sistematizar el conocimiento existente, agregando nuevos informes. En junio de 1990, el municipio recibió el Plan de Desarrollo Comunal elaborado por la Universidad Católica a petición del ex alcalde Gustavo Alessandri, en 1988, el cual sería puesto en discusión con la comunidad, para solucionar los problemas urgentes que la aquejaban y detener así su “agonía”. Según Ravinet, este plan no solo ofrecía un diagnóstico, sino también un “conjunto de recomendaciones”, pues debía desarrollarse una política “para salvar y repoblar nuestra comuna”<sup>37</sup>. Este plan fue puesto a disposición de la “comunidad” para su discusión, en un “gran cabildo abierto”, en el que participaron, según información oficial, 16.000 santiaguinos, en sesenta asambleas informativas, 46 cabildos y trece encuentros y “seminarios funcionales”, los que “dieron cuerpo y sentido a la partici-

---

<sup>35</sup> Valenzuela, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Gestión. Memoria Ilustre Municipalidad de Santiago*, Santiago, La Municipalidad, 1991.

<sup>37</sup> *La Época*, Santiago, 14 de julio de 1990, 22.

pación”. Más tarde, 1.200 delegados representativos de los vecinos participaron en la Convención de Santiago<sup>38</sup>.

La propuesta de la Universidad Católica destacaba la urgencia del desarrollo comunitario, en especial, aunque no exclusivamente, el mejoramiento de los servicios de salud y educación, y priorizaba el repoblamiento, buscando soluciones habitacionales para distintos sectores sociales. Ello estaba relacionado con la elevación de la calidad de vida de la comuna, lo cual implicaba abordar los problemas de contaminación, congestión vehicular y peatonal, el comercio callejero, la infraestructura vial para el acceso de vehículos y la seguridad de las personas, pues las encuestas realizadas por el municipio señalaban que el *smog*, el tránsito y el comercio ambulante eran las razones de la población para no residir en la comuna de Santiago<sup>39</sup>. Ravinet recogía estas aspiraciones: “Lo que yo quiero hacer es repoblar y hacer vivible Santiago. Aquí hay una infraestructura inmensa que está subutilizada”, pues, a su entender, “no ha habido una voluntad política para salvar y repoblar nuestra comuna”, salvo la de Alessandri<sup>40</sup>. Esta línea de continuidad con los alcaldes anteriores y la ausencia de graves problemas de pobreza explican el tipo de gestión de Ravinet y el énfasis de su trabajo en ciertas áreas. Los temas de repoblamiento y modernización comunal, como los del medio ambiente y comercio callejero, se convirtieron en ejes de su administración. Para casi todos ellos se requería apoyo del capital privado, por lo que también se abogaba por un desarrollo industrial y comercial. En el caso de este último, la política del nuevo alcalde fue reforzar al comerciante establecido, debilitando y reubicando a los comerciantes callejeros, contra los cuales hubo una fuerte embestida. En el entender de Ravinet, una de las decisiones positivas tomadas por el gobierno de la Concertación era el haber consolidado una democracia con una economía abierta, como “la actuación que han tenido los sectores empresariales y de trabajadores en la mantención de una economía social de mercado”<sup>41</sup>.

Siguiendo el plan de la Universidad Católica, se recuperarían Santiago Poniente, algunos sectores del centro de la comuna y el histórico barrio Yungay. Para ello, el municipio contó con el apoyo de los bancos Santiago y del Desarrollo, las cámaras de Comercio y de la Construcción, la Asociación de Establecimientos Comerciales y corredores de propiedades, entre otras empresas.

Los planes urbanísticos llevaron a una serie de proyectos de “refundación”, que modernizaran la comuna y la hicieran vivible. Siguiendo la lógica del diagnóstico de los ochenta, el repoblamiento se realizaría en sectores abandonados, con sitios eriazos, a la vez que se buscaría el apoyo del sector privado. Como han establecido otros estudios, la recuperación de zonas deterioradas fue crucial para la atracción del sector inmobiliario a la comuna. Esta opción se vio facilitada por el impacto demodador que tuvo el terremoto de 1985 sobre las casonas antiguas, las que quedaron en

---

<sup>38</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1991.

<sup>39</sup> *La Segunda*, Santiago, 9 de marzo de 1990, 12.

<sup>40</sup> *La Época*, Santiago, 27 de mayo y 14 de julio de 1990, 19 y 22, respectivamente.

<sup>41</sup> *La Segunda*, Santiago, 26 de marzo de 1990, 4; la cita es del 25 de febrero de 1991, 25.

el suelo, agudizando el deterioro comunal<sup>42</sup>. Desde ese punto de vista, Ravinet vio facilitada su tarea de repoblar Santiago, atrayendo a los privados:

“Esta iniciativa tiene como objeto recuperar y revitalizar la vocación urbana residencial en nuestra comuna. Dado el alto abandono en que se encuentra, expresada por la presencia de 90 hectáreas de sitios baldíos, el proyecto busca generar una acción dinámica del sector privado, rompiendo la inercia actual”<sup>43</sup>.

Considerando estas prioridades de su gestión edilicia, el tema de la financiación del repoblamiento suponía una clara alianza con el sector privado, en la cual estos serían el motor del proyecto. Su argumentación residía en que el gobierno estaba concentrado en el combate a la pobreza, por lo cual no podía realizar las inversiones requeridas por la comuna. De allí colegía que “yo no pretendo que sea la municipalidad quien construya o quien remodele [...] porque eso le corresponde al sector privado. Nosotros vamos a promover, a facilitar las iniciativas”<sup>44</sup>. El mismo criterio se aplicaba a las obras de vialidad que serían necesarias.

Para cumplir con ese cometido, se incentivó la creación de un mercado de terrenos que hiciera posibles las edificaciones. Efectivamente, existían terrenos sin uso, considerando la magnitud de las erradicaciones, pero también se estimulaba a propietarios interesados en vender a la CORDESAN, logrando, en esa primera etapa de 1990-1991, el control de diecisiete terrenos, los cuales se licitaron. Simultáneamente, CORDESAN colaboró con las inmobiliarias, buscando mejorar el financiamiento y el crédito para los futuros compradores. El sector elegido para ser intervenido se denominaría “zona de remodelación urbana”.

El primero de ellos, de modo piloto, fue el proyecto habitacional Esperanza, que operó como un programa social, a través del subsidio habitacional, el que fue elevado de 80 a 150 UF. Este proyecto buscó “beneficiar a sectores de ingresos medios de nuestra sociedad siempre alejados de las posibilidades de viviendas [e] incluir un importante número de nuestros propios funcionarios municipales y educacionales que carecían del más mínimo apoyo institucional”. Los departamentos serían construidos en un terreno municipal y serían habitados por profesores y funcionarios municipales<sup>45</sup>. Paralelamente, el Ministerio de Bienes Nacionales donó al municipio de Santiago un terreno en la avenida Rondizzoni, para que constructoras privadas edificaran 200 viviendas. En 1992 se entregaron 78 viviendas de 400 UF y 50 m<sup>2</sup> a funcionarios

---

<sup>42</sup> Contreras, *op. cit.*

<sup>43</sup> *Gestión. Memoria...*, *op. cit.*, 1991; también *La Nación*, Santiago, 30 de marzo de 1991, 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. Revista de Antropología Social* 36, México, mayo-agosto de 2010, 49-64.

<sup>44</sup> *La Segunda*, Santiago, 9 de marzo de 1990, 12; y 10 de septiembre de 1992, 30.

<sup>45</sup> *Gestión. Memoria...*, *op. cit.*, 1991; *La Nación*, Santiago, 8 de diciembre de 1992, 27.



municipales, mientras que un año más tarde se construiría Esperanza II, en la calle Esperanza esquina Yungay<sup>46</sup>.

Uno de los proyectos más publicitados fue, sin duda, el Parque de los Reyes, pensado como de gran impacto social al convertirlo en un centro recreacional, cultural y artístico y dotarlo de lugares de *picnic*, multicanchas y espacios de recreación. El proyecto Parque de los Reyes ocuparía un “sector abandonado”, cumpliendo el objetivo de “repoblar y valorizar Santiago Poniente”. Durante 1992 se inauguraron la segunda y tercera etapa del parque, con lo que las áreas verdes reemplazaron a los antiguos basurales, plan complementado con la repavimentación de la avenida Balmaceda. Considerando que se trataba de una intervención zonal, el municipio también decidió remodelar el entorno de la cárcel pública y el terminal de buses norte. Para 1993, este proyecto verde fue complementado con uno de remodelación total del área para un uso preferentemente residencial y de equipamiento, pues se buscaba salvar un sector deteriorado que enfrentaba el parque construido recientemente<sup>47</sup>.

Este impulso al desarrollo residencial fue posible con la reformulación del plan regulador, permitiendo edificaciones de mayor altura que incentivarán la inversión inmobiliaria en la construcción de departamentos. Los cambios al plan regulador posibilitaron la intervención del Centro Mapocho, a la vez que se “recuperaron” las avenidas República, España, Alameda y Blanco Encalada para restar presión al centro mismo, recuperando el patrimonio arquitectónico y espacial de ese barrio. La aparición de ese espacio residencial iría acompañada del incentivo al establecimiento de comercio, actividades productivas y de hoteles, aunque más tarde, cuando se optó por el papel educacional de estas calles, se suspenderían las actividades productivas.

El carácter prioritario que se asignó a Santiago Poniente, determinó el fortalecimiento de la CORDESAN, firmando un convenio con el MINVU y la AID del gobierno estadounidense, los que ofrecieron fondos para los programas de revitalización, los cuales se pondrían a disposición en 1993, mediante una sociedad inmobiliaria creada a partir de empresas constructoras. La zona a recuperar, en esta oportunidad, fue la Plaza Brasil, con un modelo de gestión mixta entre el municipio y el sector privado, destinado a la remodelación de jardines. Posteriormente se construyó una plazoleta, a partir de la recuperación de terrenos eriazos, y un paseo peatonal en la calle Huérfanos, para acoger a los estudiantes de las universidades del sector<sup>48</sup>. En 1994 fue el turno del Parque Residencial Almagro, con 1.200 departamentos, cuya construcción se iniciaría al año siguiente.

Para mediados de la década, el programa de repoblamiento implicaba 3.752 viviendas, de las cuales se habían entregado 811. Si para 1988 los permisos de edificación alcanzaban a 168.042 m<sup>2</sup>, en 1995 esta cifra llegó a 686.798 m<sup>2</sup>, lo que significaba un incremento de 408%<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1992, 28-29.

<sup>47</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1992, 24-25 y *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1993, 19.

<sup>48</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1994, 24-25.

<sup>49</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1995, 26.

La prioridad del repoblamiento llevó al municipio a crear, en 1991, la Unidad de Vivienda, entidad destinada a la relación con las organizaciones de allegados y juntas de vecinos, con el objeto de establecer los “focos de demanda”. En concreto, se pretendía “promover y organizar a los empleados, funcionarios públicos, del comercio, etc., para que opten por vivir en Santiago, ayudando a su organización y sirviendo de intermediaria con las empresas inmobiliarias, constructoras y cooperativas de vivienda”<sup>50</sup>. Esta unidad abrió un registro para la inscripción de quienes desearan vivir en la comuna, asesorándolos, mientras la CORDESAN identificaba sitios eriazos<sup>51</sup>. Como ya ha sido establecido, la creación de un mercado (bolsa) de terrenos y de demanda fueron factores esenciales en el dinamismo alcanzado por el sector inmobiliario en la comuna y los cambios sociales asociados a ello.

No obstante, sin duda, uno de los elementos clave en el éxito inmobiliario y de repoblamiento comunal fue el subsidio de renovación urbana gestionado ante el gobierno de Aylwin, aprobado en 1991, que ascendía a 200 UF<sup>52</sup>. Es por ello que el plan estimulaba la demanda y buscaba relacionarla con programas inmobiliarios de la zona definida como de renovación, en viviendas tipo departamentos. Desde 1994 el interés de las inmobiliarias se acrecentó.

Este proceso de repoblamiento continuó, además, el modelo urbanístico-económico-municipal inaugurado en el régimen militar en otro sentido: aquel referido a la “rehabilitación de barrios”. En efecto, una de las demandas más sentidas de los antiguos residentes era no abandonar la comuna, existiendo una cierta “apropiación” de ella y un desdén por las comunas periféricas. Tomando en cuenta la aspiración municipal de recuperar el sentido residencial-barrial de Santiago y no expulsar población, el alcalde Ravinet continuó con este programa de rehabilitación puesto en vigencia por Bombal. Este programa, al igual que el de repoblamiento, se desarrollaba en combinación con la CORDESAN, la cual realizaba proyectos de remodelación de barrios ligados a los “comités de adelanto”. Para comienzos de la década del noventa, se definieron doce barrios “mayores” y 42 “menores”, con el fin de salvar su identidad y respaldar iniciativas que los fortalecieran, creándose comités de adelanto en todos ellos. Estos tenían como propósito “articular y dinamizar las organizaciones existentes y proyectar los planes y programas necesarios para su renovación y desarrollo”<sup>53</sup>. Tal estrategia suponía, de acuerdo a la misma fuente, incorporar coordinadamente al sector privado en la gestión y financiamiento. Este proyecto se inició en noviembre de 1992. Para el año siguiente, ya existían comités de adelanto en los barrios República, Brasil, Franklin-Mercado, calles París-Londres, Concha y Toro y Yungay.

---

<sup>50</sup> *Gestión. Memoria..., op. cit.*, 1991.

<sup>51</sup> Valenzuela, *op. cit.*

<sup>52</sup> Al comienzo, en el período 1992-1994, las inmobiliarias no respondieron como se esperaba, mostrando poco interés en construir, razón por la cual el municipio atrajo al sector inmobiliario cooperativo, como Habitacoop, Conavicoop, Cooperativa Abierta de Vivienda Raúl Silva Henríquez y Fundación de Vivienda Hogar de Cristo, entre otras.

<sup>53</sup> *Gestión. Memoria..., op. cit.*, 1993, 16.

Los comités estaban integrados por los presidentes de las juntas de vecinos, comerciantes, empresarios, representantes de universidades, de centros culturales y otras organizaciones sociales. Este sistema, además de mantener el formato corporativo de los años ochenta, también mantenía el cofinanciamiento, entendiéndose que los arreglos eran de interés común. Este tipo de coparticipación posibilitó el renacimiento de barrios históricos, hasta entonces muy deteriorados y sobre todo abandonados, con circulación peatonal, donde se instalaron centros de estudio y una exitosa editorial. Dentro de esta estrategia se produjo la renovación del eje Santa Isabel, con planes inmobiliarios y una vía de circulación entre el centro y el suroriente de la ciudad.

Parte importante de esta renovación con este mismo sistema de comités de adelante fue la solución encontrada para el antiguo comercio de los “persas” en el barrio Franklin. El objetivo de la intervención en esa zona fue formalizar el comercio en la vía pública, construyendo “Plazas Techadas del Persa Bío-Bío”, a pesar de la resistencia de muchos comerciantes. La nueva estructura acogió a 1.200 comerciantes, agrupados en una cooperativa que dirigía y administraba el Persa, cuyos dirigentes recibieron asesoría y capacitación del municipio. De la misma forma, la intermediación de la CORDESAN le permitió a la cooperativa acceder a un crédito que cubría el 75% de la inversión, mientras que el 25% restante lo aportó cada comerciante, con el que financiaron el proyecto. Para aquellos incapacitados de cubrir ese 25%, el municipio acordó un subsidio. A juicio del edil, “Este proyecto, junto con formalizar a un importante sector de comerciantes ambulantes del barrio Franklin, ha contribuido a que mejoren sus condiciones de vida, pues son propietarios de su lugar de trabajo”<sup>54</sup>.

En suma, tanto las áreas elegidas para nuevas edificaciones como las rehabilitadas no solo siguieron la tónica iniciada por Bombal, sino que con ello consolidaron el sentido de la descentralización implementada por el régimen militar y el fortalecimiento del sector privado, como motor del desarrollo económico y social y la subsidiariedad del Estado. En el caso de Santiago, las inmobiliarias desempeñaron un papel crucial. Ello significó, como se ha visto, la llegada de nuevos residentes, en general, exponentes de capas medias.

En efecto, siguiendo la tendencia de las zonas centrales de algunas ciudades latinoamericanas, como Buenos Aires o Ciudad de México, la comuna de Santiago mostró proclividad a localizar a clases medias profesionales y técnicas, atraídas por su centralidad. Estudios del municipio de Santiago muestran, para el período 1992-2002, la penetración de grupos medios de más ingresos y la “elitización urbana de algunos barrios patrimoniales históricos”<sup>55</sup>. En concreto, habrían arribado profesionales de las ciencias exactas, ingenieros, médicos o directores de empresas, al mismo tiempo que un segmento medio-medio, reflejado en profesores, técnicos, oficinistas y empleados. Este segundo tipo de capas medias se ubicó tanto en el eje de renovación Lira-Almagro como en torno a las calles Santa Isabel, República, Brasil, Balmaceda, Parque O’Higgins y Club Hípico.

---

<sup>54</sup> *Gestión. Memoria...*, *op. cit.*, 1994, 27-28.

<sup>55</sup> Contreras, *op. cit.* Esta parte está basada en su trabajo.

Con el tiempo, la composición de la población del centro histórico de la comuna fue cambiando. Si en 1992 la calle Lira concentraba el 19,9% de segmentos medios, en 2002 este porcentaje había subido a 26%, mientras que en el caso de Club Hípico a 30% y en el de la calle Ejército a 25%. Muchos de quienes vivían para estas fechas en estos barrios correspondían a jóvenes universitarios. Estos nuevos residentes se volvieron propietarios, gracias al acceso a créditos o al subsidio de renovación urbana. Desde mediados de los noventa, muchas de las recién llegadas eran mujeres, cabezas de familias monoparentales, que buscaban un lugar más central y con acceso a sus lugares de trabajo. Según Contreras, el fenómeno masivo en el caso de la comuna de Santiago fue la densificación sobre terrenos abandonados y la llegada de clases medias profesionales y técnicas ascendentes, provenientes de diferentes comunas. Si bien en numerosos casos esto no significó la expulsión de antiguos residentes, en la práctica se produjo una disminución notoria de trabajadores: “la reducción de los GSO [Grupos sociales obreros] (-6,7%) daría cuenta de un proceso de creciente desproletarización”<sup>56</sup>.

Aunque es cierto que la comuna de Santiago históricamente albergó a los sectores altos y medio altos, por décadas se estuvieron instalando grupos de escasos recursos, especialmente marginales, de poblaciones de emergencia, lo cual explica la existencia en la década de los ochenta de once campamentos en la comuna. Esos grupos, como explicamos, fueron erradicados y reemplazados por estas capas medias ascendentes que el plan de renovación urbana atrajo en los primeros años de la transición. Desde ese punto de vista, la política de renovación urbana privilegiada por Ravinet, intervino la composición social de la comuna y en geografía electoral, ya que, si bien el Estado asumía parte el costo de las viviendas con el subsidio, quien recogería los beneficios de la política habitacional sería el alcalde, cara visible de ella, potenciando la “alcaldización de la política”. La visibilidad del plan de renovación encubría, para el grueso público, la neoliberalización del proceso y solo dejaba ver la iniciativa del alcalde y la modernización comunal con la utilidad política consiguiente<sup>57</sup>.

Este cambio sociodemográfico a favor de los sectores medios no significó la despreocupación total por los grupos de menores recursos, pues, a pesar de las erradicaciones, subsistieron en la comuna este tipo de residentes en cités y pasajes, los que totalizaban 700, además de unos pocos campamentos. Para ellos, se continuó el programa de rehabilitación iniciado en los ochenta, ofreciéndoles la posibilidad de reparar sus viviendas con apoyo municipal. Estas obras se ejecutaron por agrupaciones vecinales, cada una con un número de proyectos, los que tenían por objetivo solucionar “diversas y cotidianas necesidades de la gente”: pavimentación, rejas, iluminación y remarcadores de agua, entre otras. Tal como los otros programas de desarrollo urbano, la rehabilitación de cités fue realizada por la CORDESAN y sus habitantes, quienes contribuyeron a su financiamiento en un 50%, mientras que el municipio asumió la otra parte de la inversión. Para fines de 1992 se había atendido

---

<sup>56</sup> Contreras, *op. cit.*, 103. De hecho, desde un principio el objetivo era atraer a segmentos medios, *La Nación*, Santiago, 30 de marzo de 1991, 14.

<sup>57</sup> De Barros, *op. cit.*, 54-59.

las necesidades de la mitad de este tipo de viviendas, mientras que 82 familias de la población Buzeta y de los cités San Agustín y San Isidro fueron erradicadas de la comuna e instaladas con viviendas en la comuna de Estación Central<sup>58</sup>.

Aunque la mayor energía del municipio estuvo en el repoblamiento residencial de capas medias, desde fines de los años noventa fue llegando un nuevo tipo de residente a la comuna, conformado por migrantes latinoamericanos, peruanos, bolivianos, colombianos y argentinos, los que se instalaron en los subsistentes caserones antiguos y deteriorados, aún no renovados. Considerando que muchas de esas viviendas han continuado deteriorándose, algunos autores hablan de una “tugurización” de algunas calles de la comuna<sup>59</sup>. Con todo, ello no le imprime su sello, como sí lo hizo el énfasis en la ocupación de zonas deterioradas con nuevos proyectos inmobiliarios y de residentes y el cambio social que ello produjo.

A pesar de la importancia de este aspecto del trabajo comunal, la jefatura de Ravinet también consolidó otros ámbitos del reformado municipio, especialmente en lo atingente a las políticas sociales hacia la extrema pobreza. Como es sabido, la implantación del neoliberalismo durante el régimen militar significó el abandono del universalismo de las políticas sociales y su focalización en los denominados extremadamente pobres, contabilizados en un 21% en 1975 y un 14% en 1982<sup>60</sup>. Solo sobre este segmento social se consideraba que el Estado tenía responsabilidad. Por ello la reforma municipal fue crucial para su identificación, pues desde 1979 se había asignado al municipio la tarea de los comités de asistencia social y posteriormente la aplicación de la Ficha CAS, que identificaría a los elegidos para los subsidios y apoyos estatales. Los gobiernos de la Concertación buscaron compatibilizar la economía de mercado con una política social de cambios graduales que mejorara la redistribución. A su criterio, el aumento del gasto social era insuficiente para mejorar las condiciones de pobreza existentes, debiendo fijar con precisión las prioridades, los enfoques y los contenidos de las políticas sociales. Por ello, se fortalecerían las políticas sectoriales que asegurarían “un nivel básico de ciudadanía” y que implicaban invertir en educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social y justicia. Paralelamente, se consideró un imperativo la implementación de programas específicos para los sectores más pobres, de modo de darles “las herramientas para que con su propio esfuerzo superen la situación”, generando oportunidades y capacidades que les permitieran cumplir esa meta. En concreto, fondos concursables. De igual forma y desde su perspectiva, se habían modificado las lógicas de focalización, pues los enfoques sociales excedían a los extremadamente pobres, incorporándose a aquellos en situación de “vulnerabilidad”, esto es, sectores de la sociedad con serios problemas de integración y de carencias sociales, tales como mujeres, jóvenes, discapacitados, indígenas, adultos mayores, microempresarios urbanos y pequeños productores rurales, quienes podrían acceder a beneficios. En ese sentido, el combate a la pobreza incluyó

---

<sup>58</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1991-1994.

<sup>59</sup> Ducci y Rojas, op. cit.; Contreras, op. cit.

<sup>60</sup> Estos porcentajes eran los oficiales y no los reales, considerando los niveles de cesantía producto de la crisis.

a estos nuevos segmentos. Las lógicas de la ayuda social apuntaban a ofrecer apoyo económico a cambio de un proyecto, para el cual los interesados debían postular. Los proyectos debían ser de pequeña escala, operando en el plano local y recogiendo las iniciativas de la base social. De allí que el Fondo de Solidaridad Social, FOSIS, se convirtiera en la institución clave para el desarrollo social<sup>61</sup>.

Como es claro, si bien hubo algunos cambios al funcionamiento y destinatarios de las políticas sociales, ellos no alteraron en lo sustancial el sentido final del modelo del régimen militar. Los derechos sociales universales no fueron repuestos, sino que se mantuvo la subsidiariedad del Estado y la focalización, aunque ampliada. La mantención del neoliberalismo y el tipo de orientación exportadora consolidaron el modelo y la informalidad/precariedad del trabajo. La opción por los fondos concursables vía proyectos tenía efectos variados, pues aunque contenía un potencial democratizador en tanto promocionaba, a la vez potenciaba las tendencias individualistas aunque no necesariamente, pues también se apoyaban proyectos de comunidades, y el “emprendimiento” de pequeñas empresas. Finalmente, la tesis de la subsidiariedad del Estado se reafirmaba. Considerando la mayor inyección de recursos a estos programas sociales es que se entiende la irradiación masiva del neoliberalismo, pero territorialmente.

Dentro de esas lógicas se desplegaron las políticas sociales del municipio de Ravinet, quien coincidía con las opciones libremercadistas tomadas por las autoridades de gobierno. Coherente con ello, en estos años, la focalización se denominó “Una opción por las personas”<sup>62</sup>, las que estaban definidas por el Ejecutivo. Tal como fue diseñado en la cúpula del poder, estos programas focalizados se desarrollaban en convenio con otras entidades estatales o ministerios: el SERNAM e INTEGRA, entre otros.

Aunque los actores vulnerables eran numerosos, dos fueron los que durante el período en estudio recibieron mayor, aunque no exclusiva, atención: mujeres y jóvenes. Esos mismos sectores fueron los seleccionados por el régimen militar para ser sus aliados, razón por la que se potenciaron las secretarías de la Mujer y de la Juventud, las que en democracia fueron transformadas en el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, y el Instituto Nacional de la Juventud.

Siguiendo el diseño de políticas sociales hacia los sectores vulnerables, las mujeres fueron uno de los sujetos a quienes la alcaldía destinó tiempo y recursos, en consonancia con las directrices emanadas del SERNAM, creado por el presidente Patricio Aylwin poco después de asumir, el cual tenía como uno de sus fines el combate a la violencia de género<sup>63</sup>. En ese sentido, el problema de la violencia contra las mujeres se volvió prioritario, para lo cual se creó el Centro de Atención Jurídica

---

<sup>61</sup> Toda esta parte, incluida la cita en Dagmar Racizinsky, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos”, *op. cit.*; Gonzalo Delamaza, *Tan lejos, tan cerca*, Santiago, Lom Ediciones, 2005.

<sup>62</sup> Tal era el título de la sección referida a las políticas sociales y el combate a la pobreza en las memorias anuales del municipio en los años noventa.

<sup>63</sup> El proyecto de Ley de Violencia Intrafamiliar ingresó al Congreso en 1991 por iniciativa del gobierno de Aylwin. Hillary Hiner, “Mujeres entre ‘la espada y la pared’. Violencia de género y Estado en Chile, 1990-2010”, ponencia presentada en LASA, Toronto, octubre de 2010.

y Profesional de la mujer víctima de la violencia familiar, denominada como “doméstica”, ofreciendo orientación y apoyo integral a las afectadas, es decir, ayuda legal y psicológica. Ya en 1990 se había ofrecido ayuda en esos planos a través de un sistema de asistencia telefónica y talleres de autoayuda, mientras que dos años más tarde se inició el programa de atención para hombres que golpeaban a las mujeres. La promulgación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, en 1994, afectó la labor de este centro, pues los tribunales derivaron los casos al municipio. En una línea similar de promoción, se puso en vigencia un programa de capacitación ocupacional para mujeres jefas de hogar de escasos recursos, buscando mejorar su nivel de vida y de su familia, facilitando “su inserción al mercado laboral en las materias de secretariado ejecutivo, manipulación de alimentos y comercialización”<sup>64</sup>. Desde 1992, este programa para jefas de hogar se propuso atender a las mujeres en cinco ejes: salud, extendiendo la atención horaria de la especialidad ginecoobstetra y, más tarde, oftalmología y atención dental en los consultorios y un programa de salud mental; en el área habitacional, donde se la apoyó con trabajos de reparaciones en el hogar y mejoramiento de su condición sanitaria, a la vez que se realizaron talleres destinados a abordar temas como el ahorro energético y aspectos legales de acceso a la vivienda; los programas educacionales que se dirigieron a los hijos de las jefas de hogar; la apertura de salas cuna y la supervivencia de los centros abiertos de la época de la dictadura; y la capacitación laboral. Un estudio de 1994, señalaba que el 53% de las mujeres que habían recibido capacitación trabajaban en el sector formal de la economía, mientras que un 20% había escogido el “autoempleo”, formando pequeñas unidades productivas y de servicios (el emprendimiento). Al parecer, según la memoria de ese año, hubo una importante demanda por microempresas, por lo cual se diseñó un programa de capacitación para la mujer empresaria, con la colaboración del Centro de Iniciativa Económica de Santiago (CIES) y la Universidad Andrés Bello. Desde 1994, el programa de apoyo a las mujeres de escasos recursos fue absorbido totalmente por el municipio, aunque en coordinación con el SERNAM.

En 1993 el municipio abrió la Oficina Municipal de la Mujer, dentro del Departamento de Desarrollo Social, y el Centro de Información de los Derechos de la Mujer, desde el cual se coordinaban los programas antes mencionados. Un año más tarde, la atención de las mujeres en terreno se focalizó en las agrupaciones vecinales de menores recursos. Para mediados de la década, la Oficina Municipal de la Mujer desarrolló el “Plan comunal de igualdad de oportunidades”, esto es, acciones para lograr la igualdad plena entre hombres y mujeres y darles a conocer sus derechos como ciudadanas, realizando seminarios y talleres para funcionarias y funcionarios municipales y para la “comunidad en general”, en los cuales se abordaron temas de maternidad y empleo, trabajo y familia, género e igualdad de oportunidades. En el ámbito de la participación ciudadana se promovía su integración activa, fortaleciendo las organizaciones sociales y comunitarias y desarrollando capacitación en liderazgo social

---

<sup>64</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1991.

a través de la formación de monitoras en comunicación social, el cual promovía los derechos de la mujer en la comunidad<sup>65</sup>.

Si se compara este tipo de medidas con las desplegadas durante la dictadura, no se aprecian, aparentemente, tentativas de adoctrinamiento ni proselitismo político, como lo realizaba abiertamente la Secretaría General de Gobierno en esos años. Es claro el cambio en materia de formación ciudadana, la incorporación de los problemas de violencia contra las mujeres, aunque las políticas de género se mantuvieron dentro de cierto conservadurismo, pues la ley contra la violencia debió mantenerse dentro del ámbito de la familia, para hacerla aceptable para la derecha, la Democracia Cristiana y la Iglesia Católica, distanciándose del discurso feminista<sup>66</sup>.

Otra de las novedades fue, sin duda, el impulso al emprendimiento, el que acentuó las tendencias autonómicas de las mujeres en materia laboral de los años setenta y ochenta, estimuladas por los altos niveles de cesantía de los hombres y el ingreso de las mujeres pobres al mundo del trabajo. Las políticas gubernamentales/municipales hacia las mujeres en materia laboral en los noventa seguían esa tónica, posiblemente por el incremento de familias monoparentales con mujeres a la cabeza y su participación en el ámbito laboral, reforzando las lógicas neoliberales y el nuevo sistema de valores que hacía hincapié en el individualismo.

Un segundo destinatario de la ayuda municipal fueron los jóvenes, respecto de los cuales se enfatizaron algunos temas: la capacitación, a través de convenios BID-Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, y el Ministerio del Trabajo, a la par que se creaban escuelas que enseñaban oficios, con becas de alimentación y movilización. Simultáneamente se abrían las opciones de los jóvenes, transformando algunos liceos técnico-profesionales en polivalentes, es decir, que entregaban también formación científico-humanista. Los programas de capacitación laboral funcionaban a través de concursos llamados por el SENCE o por el FOSIS mediante el programa ministerial de “Chile Joven”, el cual buscaba la inserción ocupacional de jóvenes desempleados de escasos recursos. Por ello se los capacitaba, se identificaban puestos de trabajo y se los ubicaba en prácticas laborales. Otra de las áreas a las que se le dedicó más recursos y energías fue la de “salud mental”, esfuerzo dirigido tanto a combatir la drogadicción y el alcoholismo como a la prevención del SIDA entre estudiantes de enseñanza media, lo que también se hizo a través de la formación de monitores. En 1993, dos nuevas políticas orientaron la acción del municipio: se creó la Secretaría Comunal de la Juventud, para afianzar las actividades de esparcimiento y recreación, pero también las de capacitación. Una segunda línea la constituyó el programa “Ahorro joven para la vivienda”, en conjunto con la unidad de vivienda del municipio y el Banco del Desarrollo, por el cual se incentivaba a los jóvenes entre 12 y 28 años a ahorrar para su futura vivienda<sup>67</sup>.

Es interesante que la Concertación haya mantenido esta deliberada acción sobre el mundo juvenil pobre, algo iniciado por la dictadura con explícitos objetivos políti-

---

<sup>65</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1991-1996.

<sup>66</sup> Hiner, op. cit.

<sup>67</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1991-1996.



cos<sup>68</sup>. En este caso, la acción municipal continuaba varias de las políticas de esa época, no solo el trabajo contra las drogas y el alcoholismo, sino también la formación en oficios y programas para insertarlos en el mundo laboral, reforzando la experiencia neoliberal, como también en los planes de vivienda/ahorro juvenil y la idea de la capacitación. Esta apuesta por enfatizar la capacitación en lugar de la estabilidad laboral y los derechos sindicales, como se sabe, es de mediados de los setenta, siendo ministro del Trabajo Sergio Fernández.

Otros sectores considerados vulnerables fueron los niños, los adultos mayores y los discapacitados. La atención de los niños siguió radicada en la Fundación de Ayuda a la Comunidad, FUNACO, creada por iniciativa de Lucía Hiriart, la que administraba los centros abiertos, que, de tres en 1992, siguieron aumentando en los años siguientes. Posteriormente, los centros abiertos actuaban en conjunto con INTEGRAL, JUNJI y la Dirección de Educación Municipal. A los CAD, se sumaron en los años noventa los centros de desarrollo inicial, los cuales funcionaban en escuelas municipalizadas, las que fueron habilitadas para ofrecer atención integral a niños entre 2 y 4 años y alimentación. Estos eran atendidos por jefas de hogar capacitadas por el municipio.

Respecto de los adultos mayores, la política fue definida a partir de la constatación de tratarse de una comuna con una alta proporción de este tipo de vecinos, a diferencia de otras comunas más pobres, donde los jóvenes constituían un porcentaje significativo de la población. Tal realidad incentivó programas de estímulo y ayuda a la “tercera edad”, que ofrecieran talleres (desarrollo personal, jardinería, carpintería) y distintos tipos de cursos (cine, salud, cultura). Ellos se materializaron a través de los clubes, a los cuales el municipio ofrecía asesoría y ayuda, y los centros de desarrollo del adulto mayor, en los cuales se ofrecía capacitación y una tarjeta de descuento para las actividades de recreación y cultura. Para 1991, se habían entregado 6.176 tarjetas y 12.000 raciones alimenticias. Desde 1992 se incluyó un programa de capacitación para dirigentes vecinales que trabajaban con tercera edad y un curso sobre microempresa. Desde mediados de la década se creó un “Voluntariado social de adultos mayores”, con el fin de generar una red de “solidaridad” entre ellos, capacitándose 47 voluntarios, a la par que se creó una bolsa de trabajo, para trabajos de jornada parcial.

Respecto de los discapacitados de escasos recursos, desde un comienzo la acción se centró en la formación laboral, la que benefició a no videntes y minusválidos. Tal programa era apoyado por el FOSIS. Más tarde se apuntó a la rehabilitación funcional, social y laboral y se fueron ampliando a otras discapacidades (sordera y discapacidades mentales leves). Desde 1994 comenzó a funcionar la Oficina Municipal de Colocaciones de Discapacitados, siendo la inserción laboral en ese año de 54 personas

---

<sup>68</sup> Aunque la Secretaría Nacional de la Juventud fue creada por la Unidad Popular en diciembre de 1970, su existencia fue casi nominativa, siendo la dictadura quien le imprimió su sello, realizando tareas muy similares a las del período de la Concertación, pero con adoctrinamiento político. Alfredo Rehren, “La organización de la presidencia y el proceso político chileno”, *Revista de Ciencia Política* XIX, Santiago, 1998, 89-124; Valdivia, “Mujeres y jóvenes”, *op. cit.*

en el sector formal de la economía y 24 como independientes. A mediados de los noventa el municipio constituyó legalmente la Corporación para el Desarrollo Integral del Discapacitado (CORDID), encargada del programa laboral, ofreciendo capacitación con recursos del Fondo Nacional de la Discapacidad. Esta corporación apuntó a la rehabilitación y a la creación de iniciativas empresariales con discapacitados.

Con relación a los “más pobres”, se desarrollaron diversos programas bajo una lógica “de asistencia”, lo cual se tradujo en la Oficina Municipal de Colocaciones creada en los años de la dictadura, los subsidios tanto municipales como estatales, las pensiones alimenticias y asistenciales, los servicios de asistencia judicial gratuita y las actividades de deporte y recreación. En 1993, el Estado creó un subsidio al consumo de agua potable, consistente en una rebaja del 75% del monto mensual a pagar que benefició a personas con carencias agudas. En esa primera oportunidad se asignaron 746 subsidios. En otro ámbito, en 1993 se puso en marcha un programa piloto de “postas de atención social”, para las cuales el equipo de asistentes sociales se trasladaba dos veces al mes a los barrios, entre mayo y noviembre, según un calendario informado a las juntas de vecinos, pues este programa fue pensado para los sectores de bajos recursos que no accedieran a la red social del gobierno e incorporarlos a ella. A mediados de la década, el municipio organizó la ayuda social a través de cinco programas: subsidios y pensiones (financiados por el Estado); atención social (para emergencias e imprevistos); Fondo Nacional de Emergencia o de Asistencia Social (fondo económico para satisfacer necesidades urgentes: medicamentos, prótesis, exámenes especializados, pasajes, etc.); postas de atención social; y planes de servicio a la comunidad u operativos. La memoria municipal de 1996 indicaba que recibían subsidio 17.000 beneficiarios<sup>69</sup>.

Entre los programas más explícitos de la naturaleza asistencialista y de beneficencia, inaugurada por la dictadura y mantenida por el municipio de Ravinet, estuvieron los denominados “operativos”, antes “operativos cívico-militares”, que eran programas de atención en salud, odontología, peluquería y veterinaria, a pobladores definidos como “extremadamente pobres” en días específicos. Ellos fueron implementados durante los años setenta como una forma de enfrentar los graves problemas de pobreza existentes en el país, como producto de la imposición del neoliberalismo y de la aguda cesantía que afectaba a los trabajadores y sectores poblacionales. Posteriormente, se mantuvieron como una forma de “solidaridad estatal”.

Como queda en evidencia, el municipio, en este caso el de Santiago, siguió concentrando la red social creada por el régimen militar y perfeccionada por la Concertación. Las políticas hacia los niños ni siquiera cambiaron de administrador FUNACO, el que después se combinó con otras entidades, pero manteniendo la misma lógica. Es cierto que se incorporaron materias clave en la concepción ciudadana de los años noventa, en tanto se comenzaron a introducir cuestiones referidas a la discriminación, como la violencia contra las mujeres, pero dentro de un marco de beneficencia que no alteraba las relaciones de género. Si bien el programa de violencia

---

<sup>69</sup> Toda esta información sobre sectores vulnerables y pobres se extrajo de *Gestión. Memoria..., op. cit.*, 1991-1996.

intrafamiliar era muy importante dentro de las políticas que el alcalde Ravinet puso en marcha, ello ocurrió, en parte, por la dependencia del municipio de las decisiones tomadas en el centro del Estado. En otras palabras, se mantuvo cierta lógica verticalista con que fue pensada la reforma del municipio, como ejecutor de las políticas decididas a nivel central. Ello explica la presencia clave de ministerios y servicios, como el SERNAM. Por otra parte, la selección de los considerados “vulnerables”, objeto de la focalización de la red social, eran aquellos definidos por el Ejecutivo dentro de su concepción de lo que serían las políticas sociales, en el marco del neoliberalismo. Es decir, el perfeccionamiento de esa red y, por ende, su mantención, era una condición de un modelo económico que generaría una importante masa de trabajadores informales, con condiciones de trabajo muy precarias y sin seguridad laboral. Como han concluido quienes estudiaron las políticas económicas de la Concertación, ellas fortalecieron la atomización de los trabajadores, precisamente por la consolidación del modelo de desarrollo de economía abierta y de relaciones laborales escogido<sup>70</sup>. La red social, en manos del municipio, actuaría, igual que antes, como la cara benefactora del Estado.

Por otra parte, el hecho de que el municipio se siguiera haciendo cargo de cuestiones vitales de la población, como el empleo, la atención de las personas mayores en familias en pleno proceso de cambio y la integración de discapacitados, además de la salud y la educación, lo fortaleció como agencia de “servicio”, ante la ausencia de políticas universales, alejando a la ciudadanía de la toma de decisiones. Estas, como se sabe, fueron decididas a nivel central, en forma cupular en lo que se denominó la “democracia de los acuerdos”. Ello favoreció la concentración de la ciudadanía en el “día a día” y su despolitización, tal como fue pensado por los diseñadores del modelo.

Con relación a Ravinet, su gestión coincidió con los lineamientos centrales de la cúpula gobernante, pues compartía sus tendencias neoliberales y de un municipio moderno y eficiente, pero también con la situación particular de la comuna de Santiago respecto de sus recursos. El consenso en devolverle a esta comuna su carácter residencial favoreció la continuidad con las tendencias neoliberales de los años ochenta, lo cual se profundizó con las lógicas de las políticas sociales y los definidos como sectores vulnerables. Tales rasgos aseguraron la consolidación del Estado subsidiario y la focalización de la política social.

En ese sentido, es importante resaltar que la irradiación de las prácticas y los valores del individualismo liberal en los noventa no ocurrieron solamente por la mantención de la estrategia primario exportadora y la explosión de la informalidad laboral, sino que el municipio influyó en ese proceso, en tanto muchas de las cuestiones sociales radicaban allí, las cuales se manejaron con criterios neoliberales, socializando a su población.

---

<sup>70</sup> Henríquez, *op. cit.*; Patricio Meller, “Pobreza y distribución del ingreso en Chile”, Drake y Jaksic (comp.), *op. cit.*; y Weyland, *op. cit.*

## ¿UNA NUEVA CIUDADANÍA O UNA DESCIUDADANIZACIÓN?

El problema de la participación ciudadana y el perfeccionamiento de la democracia se estuvo discutiendo en Chile desde los años sesenta, cuando el gobierno de Eduardo Frei Montalva planteó la Promoción Popular. Ella buscaba incorporar a todos aquellos sectores sociales populares que estaban ajenos a los partidos y a las distintas orgánicas sociales existentes, quienes quedaban al margen de los beneficios de los avances del país. Era “la Patria Joven que se ponía en marcha”<sup>71</sup>, como una metáfora de una sociedad que más globalmente entraba al juego político, especialmente mujeres, campesinos y pobladores. Esa política fue seguida y profundizada durante el gobierno de Salvador Allende con el “Poder Popular”, tanto en el diseño programático de ese gobierno como, y especialmente, en el despliegue democrático de variadas fuerzas sociales en esa corta pero intensa experiencia histórica. Ambas políticas apuntaban a una democracia participativa, que excediera, no que eliminara, a los partidos y sumara activa y decisoriamente a todos los actores al país que se construía. De allí que el politólogo Juan Carlos Gómez sostenga que el período 1967-1973 fue el único en el que existió verdadera democracia en la historia de Chile<sup>72</sup>. Para 1973, considerando el nivel de controversia política, el país exhibía una alta movilización y la participación del conjunto de los actores sociales. Tal realidad fue la que se propuso desactivar la dictadura del general Pinochet, para lo cual utilizó profusamente la represión, de modo de destruir a la izquierda y desarticular a todo el resto del espectro que no fuera de derecha. Si bien entre los estudiosos de esa etapa existe acuerdo acerca del papel de la represión, es igualmente cierto que la dictadura buscaba refundar el país a través de la generación y legitimación de un nuevo sistema de creencias y valores, dentro del cual tenía un lugar principal una nueva forma política<sup>73</sup>. Eso explica que la dictadura también debatiera acerca de la “participación social”, aunque distante de las tendencias y más bien conectada con el autoritarismo. Como señalamos antes, tales aspiraciones se materializaron en los CODECO, meramente consultivos, una forma de “consenso tácito”<sup>74</sup>. Ellos fueron transformados por la Concertación en los CESCO<sup>75</sup>, a los que se sumó el Consejo Municipal, el que carecía y carece, de reales atribuciones, las que radican prioritariamente en el alcalde.

Hacemos esta referencia histórica, pues la forma de participación ciudadana era un aspecto central de la democratización que se iniciaba en 1990, toda vez que la dictadura buscó transformar la ciudadanía en simple participación social localista, territorial y desconectada de las decisiones de la política general. En la localidad las personas vivirían diariamente la subsidiariedad estatal, valorizarían el emprendimiento, el individualismo económico y la participación consultiva, como si ellos

<sup>71</sup> Frase del presidente Eduardo Frei Montalva en la campaña de 1964.

<sup>72</sup> Juan Carlos Gómez, *La frontera de la democracia*, Santiago, Lom, 2004. Véase también María Angélica Illanes *La batalla de la memoria*, Planeta, 2001.

<sup>73</sup> Valdivia, Álvarez y Donoso, *op. cit.*

<sup>74</sup> Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 2ª edición, 2004, Parte I, cap.2.

<sup>75</sup> Algunos señalan que los CESCO también fueron una reedición de los cabildos realizados entre 1990 y 1992.

fuesen el orden natural. Esta cuestión era, como explicamos en la primera sección, el meollo de la reforma política dictatorial, en tanto conduciría a la despolitización de la sociedad chilena, pues desaparecería de la agenda política la confrontación programática. Al mantenerse el modelo neoliberal, como también aspectos medulares de la “democracia protegida” y de las limitaciones a la soberanía popular después de 1990, el contenido del debate político tenía que cambiar. Es sabido que tras los primeros intentos fallidos de hacer modificaciones a la Constitución, la agenda política fue copada por otros temas. El tipo de democracia a crear y la estrategia de desarrollo no podían constituir aspectos centrales de la discusión pública, ya que se trataba del núcleo proyectual inmodificable, por lo cual esos temas fueron reemplazados por otros como la delincuencia, la seguridad ciudadana y el consumo. Esto no fue un proceso espontáneo, sino inducido por la pérdida de sustancia del debate, como por la figuración que alcanzaron los alcaldes, especialmente Joaquín Lavín. En lugar de que la clase política impusiera los temas de relevancia nacional, estos fueron instalados por los medios de comunicación, los alcaldes y la derecha, especialmente la UDI, tras el asesinato de Jaime Guzmán y el secuestro de Cristián Edwards, que derivó en la creación y protagonismo de Paz Ciudadana. Fue ese conjunto de factores la naturalización del proyecto dictatorial, los acuerdos cupulares, el éxito económico, el impacto de las acciones de los grupos armados y la estrategia política derechista lo que alteró el contenido de la política<sup>76</sup>. Si, como afirmaba el discurso de la derecha, los temas que supuestamente interesaban a la gente no eran las decisiones en materia económico-social, sino la delincuencia, la seguridad de sus hogares y los problemas de su localidad, los protagonistas del período eran los alcaldes y no los partidos ni los líderes políticos nacionales, sino los líderes subnacionales. A nuestro criterio, este cambio en el contenido de la política y su “alcaldización”, junto con la expansión laboral acorde al neoliberalismo a lo largo de la década de los noventa, incidieron en la decadencia de las orgánicas sociales más tradicionales (sindicatos, juntas de vecinos, etc.), en el retroceso de la politización como se entendió hasta 1989 y el auge de una nueva forma de participación, auspiciada desde el municipio, de corte vecinal y acotada a cuestiones concretas y cotidianas<sup>77</sup>.

Coherente con ese planteamiento, esta sección inquirirá acerca del papel del municipio en esa nueva forma de participación, precisando si ella contribuyó a una reconstrucción ciudadana más clásica o, contrariamente, a una despolitización o redefinición de la participación ciudadana.

---

<sup>76</sup> Verónica Valdivia O. de Z., “Joaquín Lavín y el ‘lavinismo’ político en el Chile de los noventa”, [www.historiapolitica.com](http://www.historiapolitica.com), Dossier Chile Contemporáneo, 2012; Carlos Huneeus, Fabiola Berrios y Ricardo Gamboa, *La elección de 2005*, Santiago, Catalonia, 2007; Ascanio Cavallo, *La historia oculta de la transición*, Santiago, Grijalbo, 1998; Rafael Otano, *Crónica de la transición*, Santiago, Lom Ediciones, 2006 [2ª edición].

<sup>77</sup> Gonzalo Delamaza, “Los movimientos sociales en democracia”, *op. cit.*; Moulian, *El consumo me consume*, *op. cit.*; Juan Carlos Gómez, *La capacitación laboral juvenil: una forma de disciplinamiento de los pobres. Chile 1991-1994*, Santiago, Arcis, Centro de Investigaciones Sociales, Documento de trabajo n° 7, 1996.

Usamos la expresión ciudadanía asociada a los derechos sociales, a la discusión de los problemas de gobierno, participando activamente en la toma de decisiones nacionales, tal como se la entendía en los años de la revolución chilena, en tanto los esfuerzos del régimen militar por romper con esa trayectoria era, supuestamente, lo que la Concertación buscaba revertir.

Como se sabe, la ciudadanía, siguiendo la tradición de Marshall, puede entenderse como derechos civiles, la igualdad política; una dimensión económico-social, entendida como derechos por encima de la lógica del mercado; y la participación en la toma de decisiones de la comunidad. Esta concepción pone el énfasis en la cuestión de los derechos sociales como condición del ejercicio ciudadano. Los neoliberales criticaron esa acepción, acusándola de crear una ciudadanía “pasiva”, pues solo se concentraba en los derechos y eludía las responsabilidades u obligaciones de las personas para con su comunidad política. El núcleo de la crítica era la idea de derechos sociales. Por ello, contrapusieron una acepción que redefinía la ciudadanía como las oportunidades a las que el individuo puede acceder, en función de su esfuerzo personal, restándole cualquier dimensión política. A su entender, la integración social y cultural de los más desfavorecidos requiere “ir más allá de los derechos, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida”. La respuesta de la izquierda europea es insistir en la idea de derechos, reconociendo la existencia también de obligaciones, pero exigiendo que los derechos deben preceder a las responsabilidades<sup>78</sup>. Por otra parte, y considerando la despolitización ocurrida en los años de reinado del neoliberalismo y la resurrección de las tendencias clientelares, en los últimos años se ha propuesto revisar la mirada instrumental que históricamente se le ha dado al clientelismo, repensándolo como “desde abajo”, es decir, que las élites dominantes, para perpetuar su dominación, deben negociar con los subalternos, descartando que la pasividad sea el rasgo predominante en esos sujetos. Al contrario, habría demandas “desde abajo” que no podrían ser eludidas<sup>79</sup>. Desde ese punto de vista, no habría una despolitización, sino una redefinición de la ciudadanía.

En el caso latinoamericano la lógica de progresión de Marshall, como acertadamente ha señalado Murilo de Carvalho, no se cumplió, en parte porque los derechos políticos muchas veces antecedieron a los civiles y se dio más importancia a unos que a otros<sup>80</sup>. No obstante, también es cierto que el concepto de derechos europeo fue incorporado a las constituciones y las leyes, pasando a formar parte de los valores

---

<sup>78</sup> T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Barcelona, Alianza Editorial, 1998; Valeria Schiavetta y Nicolás Vargas, “El neoliberalismo en la acción política y transformaciones de las políticas sociales”, y Rosa Goldar, “La problemática de la exclusión social en el centro de la escena socio-política argentina actual”, Mario Garcés *et al.*, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago, Lom-Unión Europea, 2006. La cita y parte de la argumentación en Will Kimlicka y Wayne Norman, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Agora 7*, Buenos Aires, 1997, 5-42.

<sup>79</sup> Richard Banégas, “Clientelismo electoral y subjetivación política en África. Reflexiones a partir del caso de Benin”, y Javier Auyero, “Relaciones cada día”, *Desacatos. Revista de Antropología Social* 36, México, mayo-agosto de 2011.

<sup>80</sup> José Murilo de Carvalho, *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

colectivos. En el caso de Chile ello fue muy patente, pues a medida que avanzaba el siglo XX nuevos actores se volvían sujetos de derechos, lo cual se aceleró desde los sesenta, cuando las reformas constitucionales ampliaron la ciudadanía, de modo que el mundo popular se fue apropiando de la Constitución de 1925, la que, para 1973, representaba los intereses de la gran mayoría social<sup>81</sup>. Por eso es que el nuevo orden político dictatorial representó una ruptura y la lucha contra ella se sostenía en una concepción ciudadana del período anterior al golpe, la cual seguía vigente a fines de los ochenta; una concepción ciudadana alejada de su acepción neoliberal, pues la cultura política se había fundado en ella y estaba instalada en la conciencia ciudadana chilena<sup>82</sup>. En consonancia con ello, el “sentido común” de las personas era que tales derechos eran legítimamente exigibles al Estado, tanto como que la igualdad social era promovida por la movilidad educativa, política y la “ingeniería social”. El régimen militar desarmó las instituciones que sustentaban esa idea de Chile e impuso una nueva lógica económica social, relacionada al poder económico nacional, transnacional y al individualismo, sin llevar a cabo, en palabras del sociólogo Guillermo Campero, un “nuevo Contrato Social”. Por ello, la sociedad chilena que vivió los primeros años de la transición debió asumir el no retorno del pasado y un futuro que se sostenía en nuevos conceptos y realidades: la globalización, la precarización del trabajo, el dominio del mercado y la tecnocracia, los cuales limitaban el anterior Estado social. Tal realidad suponía un nuevo “paradigma”, esto es:

“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 [...] en muchas áreas, más bien un garante de las libertades individuales”.

Chile estaba, según esta interpretación, en una transición

“en que el imaginario social de la historia pasada [...] mantiene un peso no despreciable en la conciencia y la subjetividad colectiva de buena parte de las generaciones que vivieron su existencia y desmontaje, en tanto no se definen o no se sienten portadoras y actores del nuevo imaginario [...] las personas más bien se adaptan, por las exigencias de la vida económico-social”<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Verónica Valdivia O. de Z., “Estabilidad y constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena”, Claudio Fuentes (editor), *En el nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Santiago, Fundación Heinrich Böll Stiftung/Icso, Universidad Diego Portales, 2009.

<sup>82</sup> Esta argumentación sigue a Guillermo Campero, “Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación”, René Cortázar y Joaquín Vial (editores), *Construyendo opciones*, Santiago, Dolmen/Cieplan, 1998.

<sup>83</sup> Campero, *op. cit.*, cita en 411-412.

En ese sentido, fue esa antigua lógica ciudadana de Marshall y que formaba parte del sentido común de las personas la que no se repuso, como quedó claro al mantenerse la subsidiariedad estatal y la focalización de las políticas sociales, como analizamos en la sección anterior. A lo más, esas tradiciones podrían haber sobrevivido en una versión política acotada, limitada al gobierno comunal, incorporando a los vecinos a la construcción de su comunidad. Ello, por cierto, habría entrado en tensión con la lógica territorialista neoliberal, pero existía como posibilidad, considerando las aspiraciones declaradas de la Concertación de una democratización. Sin embargo, y como es evidente en la argumentación de Campero, destacada figura del programa de gobierno y campaña de Ricardo Lagos, el impulso de ese momento era a terminar la transición y empujar a la sociedad a abandonar definitivamente la lógica tradicional para adecuarla a la del Estado neoliberal, esto es, a una participación que asegurara la eficiencia de la gestión y no una ciudadanía que decidiera los destinos de la comuna/país.

Coincidiendo con esas tendencias, la alcaldía de Ravinet se alejó profundamente de las antiguas tradiciones, desplegando un tipo de liderazgo alcaldicio plenamente neoliberal y, más aún, de corte autoritario, bastante distante de las aún subsistentes subjetividades ciudadanas, sin que las demandas “desde abajo” afectaran la agenda municipal.

En efecto, a pesar de que el neoliberalismo pone el acento en el individuo, es partidario de la “participación” social, ya que esta incrementa la racionalidad y eficiencia administrativa al considerar las opiniones e intereses de la población, desligándolos de planteamientos explícitamente ideológicos y globales<sup>84</sup>. El éxito de los proyectos justificaría la participación, porque proporcionaría información, en corto tiempo, detectaría problemas y encauzaría el trabajo, facilitando conciliar intereses contradictorios y reducir la resistencia al cambio, mediante dinámicas de grupos. Tales lógicas van consolidando la primacía de lo territorial local en el desarrollo social, favoreciendo la descentralización del Estado, colocando las políticas sociales bajo control de la autoridad local y permitiendo mayor eficiencia en la definición de planes y programas que responderían a los problemas e intereses locales. Se trataría, en todo caso, de un proceso de desconcentración más que de descentralización, pues esta implica la creación de organismos que no dependen jerárquicamente de un poder central y de recursos para administrar y gobernar un territorio. La desconcentración, en cambio, es una simple transferencia de competencias de organismos superiores a inferiores, pero bajo la subordinación jerárquica del poder central. Consistente con esto, la participación de las personas u organizaciones sociales es contemplada, pero es de carácter consultivo y no decisorio, de manera de focalizar el gasto, integrar a los pobres a la resolución de sus problemas y alcanzar la eficiencia<sup>85</sup>. En otras palabras, ya fuera desde una óptica corporativa o neoliberal, la participación sería entendida y buscada como consultiva y relativa a cuestiones concretas, en apariencia

---

<sup>84</sup> Carlos Guerra Rodríguez, *Nueva estrategia neoliberal. La participación ciudadana en Chile*, Cuernavaca, UNAM, 1997, 66 y 78. Esta parte sobre neoliberalismo y participación fue extraída de este texto.

<sup>85</sup> *Ibid.*, 80-129.



“apolíticas”. En ese sentido, la participación neoliberal no apunta realmente a la ciudadanía en su sentido político más clásico, pero puede parecer muy “democratizante” al estimular las consultas.

A comienzos de la transición, todos estaban de acuerdo en la conexión entre participación y democracia:

“Yo veo el trabajo de un municipio como fundamentalmente abrir espacio a la participación de la comunidad. Pienso que si queremos efectivamente hacer democracia y cambiarle la cara a este país, tenemos que desarrollar espacios de participación muy creativos y en los cuales los dirigentes vecinales, sociales, empresariales como sindicales puedan aportar con su trabajo, sus ideas y su esfuerzo”,

afirmaba Gonzalo Duarte, alcalde de La Florida, mientras que Ernesto Moreno, jefe de la División de Desarrollo Social y Comunal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, aseveraba enfáticamente que:

“falta desarrollar, capacitar y promover una cultura de la participación. La gente necesita saberse motivada [...] que puede ayudar a solucionar los problemas, que se pueden alcanzar los objetivos, o sea, que *la participación es eficiente*. Pero tiene que ser una participación hecha con responsabilidad y en términos corporativos significativos”<sup>86</sup>.

Por su parte, el ministro del Interior, Enrique Krauss, aclaró que la reforma municipal propuesta por el gobierno buscaba “motivar una sana politización del quehacer municipal, entendiendo por tal el involucramiento [sic] de la ciudadanía en el manejo de la cosa pública”<sup>87</sup>. Como es claro, la participación era vista como ajena a los partidos y centrada en los temas propios de la localidad, de modo que el aporte de la población redundaría en una gestión municipal más eficiente. Desde ese punto de vista, la lógica política dictatorial se consolidaba, pues en las cúpulas las decisiones se tomaban tecnocráticamente.

En sus años como alcalde de Santiago, Jaime Ravinet disputó con Joaquín Lavín, alcalde de Las Condes, ser el más moderno, eficiente y socialmente participativo. Su desafío era que la comuna de Santiago se constituyera “en el centro metropolitano moderno del país”, pues como ciudad capital debía “desarrollarse y proyectarse hacia el país y el mundo”. Santiago, a su entender, debía ser conducido de forma especial, pues se confundían en ella dos papeles: “Santiago Comuna y Santiago Ciudad, [que] expresan la complejidad de una ciudad moderna. Conviven en ella el progreso y los problemas propios de una comuna central”<sup>88</sup>. En efecto, Ravinet y Lavín pertenecían a lo que alguna prensa llamaba “la nueva ola municipal”, esto es, eficiente y descentralizada; en palabras del alcalde de Santiago: “este es un país muy centralizado y los municipios en un país desarrollado y moderno requieren tomar aún muchas más

<sup>86</sup> La primera cita en *La Época*, Santiago, 1 de marzo de 1990, 15; la segunda, del 22 de julio de 1990, 22.

<sup>87</sup> *La Época*, Santiago, 6 de marzo de 1990, 10.

<sup>88</sup> Todas las citas en *Gestión. Memoria...*, *op. cit.*, la primera de 1992, la segunda de 1994 y la tercera de 1995, 15.

funciones. Pero para hacerlo, deben tener gestiones eficientes”<sup>89</sup>. Este sello de eficiencia derivaba en una defensa del estilo empresarial de gestión, rebatiendo a la ex diputada Mireya Baltra, quien criticó la reforma de la Concertación por poco democrática. Según Ravinet, ella confundía el estilo empresarial con el interés exclusivo de ganar dinero, lo cual consideraba un error, definiendo tal estilo como nuevas ideas para solucionar sus problemas y optimizar los recursos, todo al servicio de la gente. Por ello, le criticaba su mirada centrada en el pasado, en un Santiago y un Chile que ya no existían. Después de todo, el “Compromiso de la Concertación Democrática con el gobierno municipal” de 1992 contenía un acápite explícito acerca del gobierno comunal, caracterizando su gestión por la eficacia, la justicia y la transparencia<sup>90</sup>. Ravinet se ajustaba a lo que la reforma municipal auspiciada por la Concertación proponía.

Este énfasis en la eficiencia, más que en la participación ciudadana, explica la preocupación constante de Ravinet por la capacitación de los funcionarios públicos. Desde su punto de vista, el éxito de los programas y políticas dependían en importante medida del personal municipal a cargo, lo cual relevaba su preparación, responsabilidad y esfuerzo, todo lo cual incidía en la modernización de la gestión municipal. Acorde a esa convicción, desde 1992 comenzaron diferentes actividades de capacitación, como de regularización de estudios y mejoramiento del Servicio de Bienestar Municipal. Los programas de capacitación debían combinar las necesidades institucionales y el desarrollo personal y profesional de los funcionarios, buscando establecer las bases para una carrera funcionaria, que, al parecer, no existía. La capacitación estaba definida por ley y consideraba las actividades desarrolladas permanentemente, para las cuales debían perfeccionarse o actualizar destrezas y conocimientos. Durante 1992 se capacitaron 249 funcionarios en cursos que eran reflejo del afán modernizador y de eficiencia pretendido, pues referían a informática, contabilidad y finanzas, técnicas de administración, salud y medio ambiente, administración pública, urbanismo y construcción, prevención de riesgos, relaciones humanas y cuestiones sociales. Posteriormente, se sumaron cursos de información geográfica, rentas (donaciones y la nueva ley de rentas municipales), gestión de compras, de inventarios y de almacenamiento. Como queda en evidencia, estos cursos eran coherentes con el PLADECO (renovación urbana, defensa del medio ambiente, etc.), como con los cambios tecnológicos del momento: la masificación de la informática en el sector público. Paralelamente, se puso en marcha un programa de regularización de estudios, destinado a la obtención de la educación primaria y media, posibilitando el ascenso en la carrera funcionaria. De los inscritos ese primer año, un 93% terminó sus estudios básicos y un 95% la enseñanza media. En comparación con 1989, el presupuesto en capacitación se había incrementado en 700% y, mientras el número de capacitados en 1989 fue de 50, en el primer lustro de los noventa 1.400 funcionarios eran capacitados anualmente. En los años siguientes, un número significativo de los trabajadores municipales alcanzó sus títulos técnicos. Hacia

---

<sup>89</sup> *La Segunda*, Santiago, 8 de octubre de 1993, 14; *La Nación*, Santiago, 4 de diciembre de 1991, 22.

<sup>90</sup> *La Época*, Santiago, 27 de abril de 1992, 7; 5 de mayo de 1992, 11.

mediados de los noventa, la atención se dirigió al mejoramiento de la Dirección de Obras Municipales, la Oficina de Atención al Contribuyente, la Oficina de Atención Integral del Centro de Iniciativa Económica y un proyecto de automatización del Departamento de Ejecución de Obras. En materia de bienestar, se destacaron el casino municipal, la colonia de veraneo, un jardín infantil y un centro médico para los funcionarios y sus familias. De acuerdo a las memorias del municipio, estas acciones permitieron racionalizar los procedimientos, incentivar la eficiencia y reducir la tramitación<sup>91</sup>.

Este tipo de dirección edilicia se expresó, igualmente, en su afán por crear una Asociación Chilena de Municipalidades, de la cual Ravinet fue uno de sus promotores. El propósito de esta entidad, que reunía a 315 de los 335 municipios del país, era, igual que en el acápite anterior, fomentar la eficiencia de la gestión a través de la cooperación y la capacitación. Para 1993, tres mil personas, considerando a alcaldes, concejales y funcionarios habían recibido capacitación, pues la gestión municipal “requiere personal capacitado, técnico y eficiente”<sup>92</sup>.

En otras palabras, la atención que Ravinet dio a la capacitación del personal refleja una perspectiva tecnocrática, en desmedro de la participación social en las decisiones del gobierno comunal.

Por ello este énfasis modernizador marcó su gestión más que sus afanes socialmente integradores, aunque estos no estuvieron ausentes, pero también dentro de una lógica neoliberal. A poco de asumir, se reunió con el CODECO designado por Pinochet y autoconvocado y aprobó un programa de participación vecinal, el cual culminaría en una convención de delegados, elegidos libremente y en el que estarían representadas “las actividades más vitales de la comuna”, manteniendo el lenguaje de la época dictatorial. A partir de la semana siguiente, anunció que se realizarían asambleas informativas en las unidades vecinales, en las cuales se discutirían el PLADECO y la elección de los delegados. Por eso, en la memoria de 1991, Ravinet afirmaba que se había rechazado el autoritarismo y el tecnocratismo en la gestión, siendo la participación un eje conductor para una comuna de todos, “*escuchando* la experiencia y necesidades de la gente”, lo cual lo llevaba a ufanarse de cómo empresarios, trabajadores, la comunidad educacional y otras “habían dado cuerpo y sentido a la participación”. La Convención de Santiago fue resultado de los cabildos y asambleas informativas, de las cuales emanaron importantes conclusiones.

Aunque, efectivamente, la opinión de los vecinos fue consultada, las conclusiones de la Convención de Santiago tenían dos niveles: el PLADECO y las demandas de los cabildos, que no eran sinónimos. El PLADECO se relacionaba con la recuperación del carácter residencial de la comuna y la construcción de la vivienda social, proyecto articulado a fines de los ochenta y que, como explicamos, fue recuperado por Ravinet a comienzos de la transición y comenzaría a llevarse a cabo con el presupuesto de 1991. En este PLADECO, según lo señalado en la memoria de 1992, habían participado urbanistas, académicos y técnicos (lo realizó la Universidad Cató-

---

<sup>91</sup> *Gestión. Memoria..., op. cit.*, 1992-1996.

<sup>92</sup> *Gestión. Memoria..., op. cit.*, 1993, 10.

lica), el que había sido “consultado y aprobado por vecinos y usuarios de Santiago”. Es decir, en la confección del plan, que definía lo central del quehacer municipal, las organizaciones sociales no participaron, solo debieron aprobarlo. Este plan de renovación urbana, como dijimos, iba aparejado con la lucha por la descontaminación y el medio ambiente, el comercio callejero y el transporte público, decisiones ya tomadas, varias de ellas conectadas con el aparato central. ¿Dónde estaba la participación de los vecinos de Santiago? Ellas aludían al “funcionamiento de las botillerías y sus derivados hasta la pavimentación o parvularios. La idea es hacer en el año 91 algo por cada barrio”. Según el alcalde, el incremento de la dotación de carabineros era otra demanda ciudadana<sup>93</sup>. Más aún, de acuerdo con sus propias declaraciones, la alcaldía trataría de incluir el mayor número de propuestas/proyectos de los cabildos, pero no todos podrían integrarse al presupuesto, de modo que “se asignará una cantidad que pueda satisfacer los requerimientos de los barrios, de acuerdo a prioridades que veremos con los dirigentes vecinales”<sup>94</sup>. Es decir, las solicitudes de los vecinos deberían adecuarse al plan general, que era lo prioritario. Como es evidente, en materia ciudadana no fueron las “demandas desde abajo” las que establecieron la agenda municipal, sino que estas fueron accesorias a lo central que era el PLADECO.

El PLADECO de 1990 fue el que se aplicó durante casi toda la alcaldía de Ravinet, hasta su reelección en 1996. Por lo tanto, efectivamente, hubo consulta a los vecinos y usuarios de la comuna de Santiago, realizándose numerosos cabildos, aunque la mayoría de ellos se relacionaban con temas de interés del municipio. Por ejemplo, el municipio decidió un programa de “comisarías móviles”, nacido de su preocupación por la delincuencia, asociada por este al comercio callejero. A un año de su llegada a la alcaldía inició, junto con la prefectura de Carabineros, un programa de seguridad ciudadana, consistente en comisarías móviles conectadas a la policía, que funcionaban en un retén móvil, más dos vehículos livianos y ocho motos que hacían patrullaje, comunicados con algunos vecinos que contaban con radios. No obstante, este programa no provino de una demanda “desde abajo”, sino que estaba ligado a un plan general de seguridad que comenzó a articularse en el gobierno central, como efecto de las acciones de grupos de izquierda armada y de la presión de la derecha política, fenómeno que derivó en la fusión de la delincuencia con el “terrorismo”. No sabemos si para este tema se realizaron cabildos, pero sí que los vecinos que colaboraban con el plan recibieron capacitación<sup>95</sup>.

A dos años de elegido, Ravinet realizó un cabildo educativo, “Santiago se reúne para pensar en la educación chilena”, el cual abordó temáticas como objetivos y

---

<sup>93</sup> *La Segunda*, Santiago, 19 de noviembre de 1990, 12. A modo comparativo, en la comuna de Pudahuel, las demandas de las personas registradas por el municipio prácticamente en su totalidad referían a cuestiones concretas (prótesis, audífonos, consultas médicas, materiales de vivienda, etc.), tendentes al subsidio municipal o la entrega del bien requerido.

<sup>94</sup> *Idem*.

<sup>95</sup> *Gestión. Memoria...*, *op. cit.*, 1992. Para este año, 111 personas habían sido capacitadas y existían comisarías móviles en las agrupaciones vecinales 3ª (sector Matucana, Mapocho), 10ª y 7ª (entre Vicuña Mackenna, Franklin, Santa Rosa) y la 9ª (Exposición, entre Ramón Subercaseaux, San Alfonso, San Diego). Consúltense también *La Nación*, Santiago, 22 de abril de 1992, 13.

calidad de la educación, estrategias metodológicas, evaluación, programas, descentralización, papel del municipio y políticas educativas para el período 1991-1996. Se realizaron asambleas en los establecimientos, donde se elaboraron propuestas y los delegados respectivos (453) participaron en un cabildo final, celebrado en julio de 1994.

En estos dos casos, comisarías móviles y educación, los cabildos abordaban temas que excedían las atribuciones municipales, pues los alcaldes seguían las directrices del gobierno central y los municipios solo ejecutaban, no pudiendo alterar los diseños establecidos. Como señalamos, el problema de la “seguridad ciudadana” fue instalado por la derecha y alcanzó su punto culminante con el asesinato de Guzmán. Con relación a la educación, los déficits municipales para abordar la administración del sistema escolar eran evidentes y en parte este tipo de problemas estuvieron en la base de la presión ejercida por algunos alcaldes para profundizar la descentralización y lograr mayor autonomía y recursos para los municipios. Esas demandas eran lideradas por Ravinet, y en parte por Lavín, y eran una de las más importantes de la Asociación Chilena de Municipalidades. Ravinet aseguraba que al “municipio hay que desatarle las manos”, tesis que concordaba con una legislación aprobada recientemente que posibilitaba “a la empresa privada invertir en educación, obteniendo una rebaja tributaria por ello. Es altamente significativo captar la inversión privada en educación”. Los déficits en educación estuvieron a punto de provocar un paro de profesores, pudiendo generar “graves problemas a los municipios”, por lo cual solicitaba “se nos mejore la subvención en educación”. Es decir, subsidiariedad estatal<sup>96</sup>. Sin pretender señalar con esto que los cabildos eran instrumentos para otro tipo de políticas, ellos podían ser útiles a los intereses de los propios alcaldes, y tal vez estuvieran menos cercanos a lo que los propios ciudadanos hubieran demandado. No tenemos la respuesta, pero claramente, en el caso de Ravinet, los cabildos se ajustaban al creciente proceso de neoliberalización que afectaba a un sector de la Concertación en esos años. Los cabildos/consultas ciudadanas servían, como señala Carlos Guerra, como una forma de aunar intereses a veces contrapuestos y debilitar resistencias al cambio. No debe olvidarse que el modelo neoliberal no alcanzaba consenso social para fines de los ochenta y la educación era una de las modernizaciones más cuestionadas. La gestión de Ravinet de los noventa apuntaba a su legitimación.

Las consultas, asambleas y cabildos fueron el instrumento de “participación” predominante en la primera alcaldía de Ravinet, aunque nunca desaparecieron totalmente. No obstante, desde fines de 1992, la democratización municipal incluyó la aparición del Concejo Municipal y del CESCO, el primero elegido por sufragio popular y el segundo conformado a través de las organizaciones comunitarias. Estas instituciones, como explicamos en la primera sección, eran parte de la reforma municipal presentada al Congreso por el gobierno de Aylwin y negociada allí con la derecha. Como es sabido, ya en la discusión parlamentaria se hicieron evidentes las rivalidades partidistas y sus objetivos políticos, lo cual giró en torno a la discusión

---

<sup>96</sup> La primera cita en *La Segunda*, Santiago, 8 de octubre de 1993, 16; la segunda, en *La Nación*, Santiago, 5 de mayo de 1995, 11. Véase también el 15 de agosto de 1994, 2.

de cómo elegir al alcalde y los concejales, no realizándose elecciones separadas. En esa modalidad, Ravinet obtuvo en 1992 la primera mayoría de su lista (38%) y fue elegido alcalde por los concejales. En 1996, en elecciones separadas, fue reelegido con un 45% de la votación.

El Concejo quedó constituido por Arturo Alessandri C. (independiente, Pacto Participación y Progreso), Herman Chadwick (UDI), Manuel Díaz V., Mario Farías F. (radical), ambos reelegidos en 1996, Rodolfo Fortunatti M. (DC); Andrés Koryzma (Alianza Humanista/Verde), Mariano Requena (PDI); Julio Silva Solar (PPD) y Fernando Valdés Celis (RN), reelegido cuatro años después. En 1996 se incorporaron Nicolás Monckeberg (RN), Miguel Allamand Zavala, Loreto Schnake, Jeannette Tapia y Gmo. González

El Concejo Municipal tenía como función aprobar el PLADECO, el Plan Regulador de la Comuna, el presupuesto municipal, la entrega de subvenciones o aportes municipales a entidades públicas o privadas; dictar ordenanzas y fiscalizar el cumplimiento y ejecución del presupuesto. Para realizar esas tareas, el Concejo se organizó en comisiones: finanzas, desarrollo urbano, actividades productivas y comercio y comisión social. De acuerdo a lo informado por el municipio, todas las decisiones se tomaron en conjunto con el Concejo y la comunidad. El concejo sesionó un promedio de 24 veces al año y 24 en forma extraordinaria y tres audiencias públicas, relativas al plan regulador comunal, la atención de salud, las políticas de repoblamiento, el comercio en la vía pública y otros que no se especifican, es decir, relacionados con el PLADECO. Aparentemente, también participó del estudio, elaboración y despacho de los planes indicativos y los presupuestos anuales, como del estudio de la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, el proyecto de rentas municipales y de la solución a problemas cotidianos, como los lustrabotas de la comuna, el Fondo de Iniciativas Vecinales, la evaluación de la salud local y la asignación de becas de posgrado para profesores.

El CESCO, por su parte, se conformó con treinta representantes de las organizaciones comunitarias, un 40% de las juntas de vecinos, un 30% de otras entidades sociales (comités de vivienda, sindicatos, clubes deportivos, federación de sindicatos del Persa, la Corporación Cultural de Santiago, entre otros) y un 30% de la producción y el comercio. En 1992, fueron reconocidas 49 juntas de vecinos, 104 organizaciones comunitarias y 11 productivas. Por lo tanto, el Consejo se constituyó de 12 integrantes de los vecinos, nueve de otras organizaciones sociales y nueve de la producción. Se organizaron en comisiones asesoras, las que eran presididas por un concejal e integradas por miembros del CESCO, “vecinos, empresarios, trabajadores, comerciantes, académicos y expertos en las materias respectivas”<sup>97</sup>. En 1993, el CESCO solo se reunió cinco veces en el año, en 1996, solo en tres oportunidades. Aun así, la memoria señalaba su aporte en la discusión de importantes políticas de desarrollo. En años siguientes, se destacaba su participación en variadas comisiones. Sin embargo, a modo comparativo, el espacio dedicado al CESCO dentro de las memorias se fue reduciendo con los años, de una página a uno o dos párrafos, mientras

---

<sup>97</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1992, 12.

que la sección referida a gestión fue creciendo significativamente. Es interesante que no se detuvieran en la instancia con mayor presencia social, no se explicaran los mecanismos de elección de los representantes de las organizaciones ni su real incorporación a las tareas del municipio. De hecho, los cabildos tenían una mayor cabida. Con todo, una instancia “participativa” que solo se reunía tres o cinco veces al año, dudosamente puede haber sido muy gravitante. 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”<sup>98</sup>. Considerando que la ley mantuvo el carácter consultivo de los órganos comunitarios, la participación dependía de la voluntad de los alcaldes, quienes, en general, parecen no haberlo potenciado.

Esta situación es posible que se relacionara con dos fenómenos que estaban sucediendo simultáneamente: el debilitamiento de las juntas de vecinos y la alcaldización municipal.

Al comienzo, cuando aún no existía Concejo Municipal ni CESCO, sino solo CODECO (1990-1992), el énfasis de Ravinet estuvo en los cabildos y el apoyo a las organizaciones vecinales, como oposición a lo que había sido el control e instrumentación política de la dictadura y las directivas oficialistas. Al contrario, se pretendía respetar la autonomía de las organizaciones vecinales, las que se democratizaron a partir de 1989, de modo de desplegar una gestión por el “Desarrollo y la participación”, lo que significaba desarrollar proyectos, en los cuales los vecinos tuvieran algún protagonismo. En concreto, se dieron “a conocer las conclusiones y prioridades del largo y enriquecedor proceso de cabildos, asambleas, encuentros y seminarios” de 1990. En ese contexto, las juntas de vecinos hicieron peticiones al municipio, alrededor de 2.000 proyectos, los que fueron evaluados y se seleccionaron los que se pudieran “compatibilizar [con] las posibilidades de ejecución del municipio”<sup>99</sup>, 426 en total, 299 para 1991 y el resto para el año siguiente. Asimismo, se apoyó la infraestructura comunitaria y se creó un Fondo de Desarrollo Comunal para contribuir al financiamiento de propuestas vecinales, en un 50%; a la vez que se organizaron grupos de coordinadores municipales para dar cursos y orientación frente a los problemas y demandas de los vecinos. ¿Pero qué significaba la participación vecinal? Significaba “informarse, opinar, ayudar a priorizar determinadas obras de adelanto en sus barrios”, pues el municipio deseaba “recoger opiniones sobre los variados problemas y necesidades pendientes”<sup>100</sup>. Para 1992, las organizaciones comunitarias registradas eran 352, de las cuales 52 eran juntas de vecinos, siendo los centros de madres y los clubes deportivos los más numerosos, 116 y 135, respectivamente. Al año siguiente se renovaron los dirigentes, proyectándose una capacitación para “mejorar la gestión de las directivas vecinales”. Esta se realizó en 1995, duró cuatro meses y consistió en foros, talleres de relaciones humanas y cursos técnicos de gestión

<sup>98</sup> *La Nación*, Santiago, 14 de septiembre de 1993, 39.

<sup>99</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1991.

<sup>100</sup> *Gestión. Memoria...*, op. cit., 1992, 45.

comunicativa, desarrollo de proyectos, etc. Participaron 700 personas, pero solo cien fueron consultadas acerca de esa experiencia. Para 1996, la participación vecinal ocupaba un espacio muy pequeño de la memoria municipal.

En el caso de la comuna de Santiago, creemos que la opción tecnocrática autoritaria de Ravinet favoreció el alejamiento social de las decisiones comunales, toda vez que este abandonó aun ese pequeño espacio de participación y prefirió los estudios preparados por expertos y la capacitación del personal municipal. Comparativamente y con un municipio de características similares, Joaquín Lavín se convirtió en el adalid de las consultas y plebiscitos vecinales, en un intento deliberado por centrar la atención social en las cuestiones locales y naturalizar el neoliberalismo. Ravinet, en cambio, no utilizó ni siquiera la participación consultiva, salvo en un comienzo. Es posible que en el caso del alcalde de Santiago, el Concejo y el CESCO como representativos de la ciudadanía fueran suficientes, a pesar de sus escasas atribuciones y presencia.

Por otra parte, si bien el Concejo Municipal y el CESCO eran expresiones ciudadanas, la iniciativa siguió recayendo en el alcalde. En el contexto de casos de corrupción en algunos municipios, Ravinet atribuía esta situación a las fallas de la Ley Orgánica de Municipalidades, pues, a su entender, el 80% de quienes competían como concejales pretendían ser alcaldes y, por tanto, confundían su papel normativo y fiscalizador con el administrativo. Por ello, afirmaba, existía una pugna permanente entre los concejales y el alcalde. En efecto, la reforma municipal del régimen militar buscaba, precisamente, concentrar el poder municipal en el alcalde, en quien recaerían todas las atribuciones, en dependencia del Ejecutivo y con un consejo, el CODECO, sin atribución real. La reforma de 1992 mantuvo esa lógica, desde que el CESCO tenía solo un carácter consultivo y el Concejo carecía de atribuciones bien precisas. Esta situación llevó a un número importante de concejales, en 1993, a intentar crear una asociación que les permitiera aumentar su poder, modificando la Ley Orgánica de Municipios con relación a su papel en la definición de la política municipal y la asignación de viáticos y recursos para el desempeño de su gestión. A su juicio, era necesario revisar el papel fiscalizador y normativo de los concejales, ya que no estaba definido claramente. Esta situación provocaba tensiones entre los alcaldes y sus concejales, pues, normalmente, el alcalde imponía su voluntad, reservándose la iniciativa en materia de política municipal. El Concejo, en ese plano, se debía remitir a aceptar o no las propuestas, sin mayor aporte. Los CESCO, como hemos visto en Santiago, eran convocados muy rara vez.

La tensión/rivalidad, en Santiago, en parte se personificó en el concejal de la UDI, Herman Chadwick, quien acusó a Ravinet de administrar la comuna autoritariamente: “Los alcaldes, y esto se lo digo a mi estimado amigo Jaime Ravinet, tienen que acostumbrarse cada vez más a convivir con su Concejo [...] somos pares [...] Jaime es un hombre de carácter fuerte, que le gusta mandar y dirigir”<sup>101</sup>. Por su parte, su correligionario, el concejal Rodolfo Fortunatti, criticó duramente la forma en que se decidían las políticas municipales, principalmente por su insensibilidad social:

---

<sup>101</sup> *La Nación*, Santiago, 19 de abril de 1993, 91, la cita en 12 de febrero de 1993, s.p.



“Ravinet, sostenía el concejal DC, desea hacer de Santiago la capital financiera de América Latina, a la talla de Buenos Aires o Río de Janeiro, pero la exigencia de ello es limpiar con los pobres. No se presentan alternativas sociales para la gente de escasos recursos [...] Aquí lo que se espera es que una vez aprobado un proyecto, desaparezca toda fiscalización, todo control y toda voz sobre el mismo. Aquí lo que se desea es que los concejales se condenen al silencio”<sup>102</sup>.

Eso era, precisamente, lo que la reforma municipal pinochetista pretendía y que en los noventa no se modificó.

La ley, reformada y todo, favoreció la alcaldización del poder municipal y la emergencia de liderazgos locales, como posibles plataformas políticas nacionales. No es casualidad que fuera Ravinet quien encabezara la Asociación de Municipalidades, acusado por muchos concejales de haber sido elegido “a dedo”<sup>103</sup> y la demanda por la autonomía de los municipios en materia de recursos y de personal. En los hechos, la alcaldía y dicha asociación pretendieron ser usadas por Ravinet como plataformas en la carrera por la Presidencia de la República. En efecto, en 1992 creó un departamento municipal de la DC, el cual lo vinculaba a más de 600 concejales del partido en todo el país, mientras que, como presidente de la Asociación de Municipalidades, se relacionaba con más de trescientos alcaldes, ligados a sus electores. Asimismo, mantenía contactos regulares con asambleas locales del partido, sindicatos y juntas de vecinos. Según algunos análisis periodísticos, todas estas estrategias le proporcionaban equipos y posibles electores en una futura candidatura presidencial. Desviándose de la trayectoria histórica de los presidentes de Chile, de pasar por el Senado antes de llegar a la primera magistratura, Ravinet pretendía emular a Jacques Chirac, quien saltó a ese cargo tras diecisiete años a la cabeza del municipio de París<sup>104</sup>. Así, junto con Lavín, Ravinet defendió la tesis del “gobierno chico”, pequeños reinos tras sus fulgurantes figuras.

En síntesis, respecto de la democratización municipal, entendida como derechos sociales y participación en las decisiones centrales del gobierno local, los vecinos de Santiago no la tuvieron, aunque sí en cuestiones más concretas y directamente atinentes a las necesidades y problemas de las personas, aunque de acuerdo a los recursos y decisiones del alcalde. La participación, dentro del marco del neoliberalismo, solo tocaba cuestiones accesorias a los temas clave. En ese sentido, la lógica política de la reforma municipal del régimen militar se mantuvo, acentuándose, en el caso de Ravinet, las tendencias neoliberales en el tipo de liderazgo alcaldicio.

---

<sup>102</sup> *Qué Pasa*, Santiago, 1 de abril de 1995, 24.

<sup>103</sup> *Qué Pasa*, Santiago, 9 de mayo de 1993, 6. Lo acusaron de haber carecido de una base pluralista y de no escuchar a los concejales.

<sup>104</sup> *Qué Pasa*, Santiago, 2 de abril de 1994, 18 y 27 de mayo de 1995, 28.

## CONCLUSIONES

El sentido de este artículo era analizar las posibles continuidades y rupturas del modelo municipal de la Concertación con relación al diseñado por el régimen militar, visto a la luz del municipio de Santiago, bajo las dos primeras gestiones del alcalde Jaime Ravinet, y su impacto en el proceso de democratización y despolitización ocurridas en los años noventa. Desde ese punto de vista, este trabajo confirma otras hipótesis existentes, que señalaban la prevalencia de las continuidades y el casi nulo quiebre con la reforma de comienzo de los años ochenta, toda vez que los cambios introducidos por la Concertación a la legislación municipal mantuvieron las atribuciones económico-sociales del municipio, y la forma de entender la participación político-ciudadana. En concreto, eso significó la consolidación del carácter subsidiario del Estado, de los privados como motor del desarrollo económico-social y la visión localista, ajena de los grandes debates nacionales, de la ciudadanía. Todo ello radicó importantes temas en el municipio, sacándolas del aparato central, y potenció la personalización de la política en la figura de los alcaldes.

Esta situación, sin embargo, presentó particularidades, las cuales dependían del tipo de municipio y sus problemáticas, lo que incidió en los énfasis que los alcaldes le dieron a aspectos específicos de su gestión.

En el caso de la comuna de Santiago, la expulsión de pobres ya realizada en los años ochenta, colocó el eje del problema en la carencia demográfica, la pérdida de su carácter residencial y la urgencia de revitalizar al principal municipio del país. Este fue el primer factor que favoreció líneas de continuidad con el diseño dictatorial, específicamente con la administración de Carlos Bombal y la centralidad del programa de renovación urbana. En ese sentido, Ravinet acogió el plan ya existente y lo desarrolló, lo cual fue posible por la ausencia de graves problemas sociales que afectaran a la mayoría de sus habitantes. Ravinet rehízo el rostro de la comuna con los programas de renovación de barrios históricos, la seducción que supuso la construcción de numerosos edificios y la dinamización de áreas de tradición. Esta tarea se realizó bajo las lógicas subsidiarias de atracción y expansión del capital privado, el que asumió la ejecución de las obras. La comuna de Santiago se convirtió en una de las preferidas de las inmobiliarias. Este aspecto del Plan de Desarrollo Comunal, por tanto, confirmó la labor del municipio y la neoliberalización de la perspectiva alcaldía.

Asimismo, las políticas de combate a la pobreza y sectores vulnerables, definidos por la cúpula central de los gobiernos de la Concertación, mantuvieron la subsidiariedad estatal. De los actores definidos como principales en ese combate, mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, niños y pobres, Ravinet priorizó a las mujeres y los jóvenes de escasos recursos, aunque también se preocupó de los otros sectores mencionados. Su política social se acomodó al neoliberalismo, a partir de la aprobación de proyectos, iniciativas microempresariales, capacitación, subsidios, asistencia social y servicios a la comunidad. En este modo de relación social, se consolidaron las tendencias dictatoriales al individualismo, el emprendimiento y el consumo subsidiado y se distanció a la sociedad de la vieja noción de derechos universales. La ciudadanía social retrocedió.

Con relación a la cuestión política, la participación de la población en el gobierno comunal siguió la línea territorial diseñada, profundizando las presiones autoritarias y despolitizadoras desplegadas por el régimen militar. El Consejo Municipal y el CESCO de la comuna de Santiago “participaron” en los planes y decisiones comunales, pero de manera consultiva y no decisoria. El eje de la gestión era el PLADECO, el cual solo fue aprobado por estos dos órganos comunales, pero su real participación, especialmente el CESCO, remitía a cuestiones muy concretas y atingentes a la vida cotidiana de los habitantes de la comuna, ajena a las políticas nacionales y de manera escasa, considerando su muy limitada convocatoria. Considerando que el plan para la comuna ya estaba decidido a fines de los años ochenta, los cabildos y reuniones con organizaciones comunitarias se concentraron en temas y problemas particulares de cada barrio, atomizando las preocupaciones. Tal realidad favoreció la concentración de la población en sus propios problemas y un distanciamiento de los debates programáticos, estimulada por la política de los acuerdos, la neoliberalización total de la economía, del trabajo y de las cuestiones sociales. La mirada de las personas se focalizó en su barrio, la escuela de sus hijos o el consultorio de su comuna.

Esta lógica participativa tenía, en el caso de Ravinet, una inspiración neoliberal, en la cual la participación era una fuente de información y un mecanismo para derribar resistencias a las decisiones tomadas y, por ende, era meramente consultiva y no decisoria. Ella apuntaba a enfatizar la eficiencia de la gestión, en planes ya decididos. En consonancia con esto, las “demandas” de los habitantes de la comuna no alteraron en nada la agenda del municipio y, por tanto, no actuaron como una nueva ciudadanía, sino más como descuidadización. Ello es aún más manifiesto si se considera que los cabildos y consultas disminuyeron significativamente con el correr de los años.

En síntesis, su gestión impuso un tipo de liderazgo tecnocrático-autoritario que concentró gran parte de las decisiones y personificó los éxitos locales, consolidando la alcaldización de la política, lejana al cogobierno comunal y la reconstrucción ciudadana.