

## LA REFORMA MUNICIPAL EN LA TRANSICIÓN: ¿UN CASO DE DEMOCRATIZACIÓN EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE?<sup>1</sup>

*Rolando Alvarez Vallejos<sup>2</sup>*

### **Resumen**

La llamada “transición pactada” chilena implicó que en 1990 el retorno a la democracia en Chile se realizara respetando la institucionalidad política de la dictadura militar encabezada por el general Pinochet. Ha sido interpretada por unos como un supuesto “modelo” de transición a la democracia y por otros como una traición a los principios democráticos que inspiraron la lucha contra la dictadura. El presente artículo busca complejizar estas miradas, proponiendo que la coalición gobernante intentó modificar en parte el legado institucional, pero que la trama política de los primeros años de la transición, consolidaron las tendencias continuistas.

Por medio del examen de cómo fue el proceso que permitió la aprobación de la reforma municipal, definido como clave para lograr la democratización del país por la base, se indaga en los aspectos estructurales y coyunturales que permitieron a la oposición de derecha asegurar la continuidad del modelo municipal ideado por la dictadura militar.

### **Abstract**

After 1990, the Chilean “Pacted Transition to Democracy” implied respect for the political institutions designed by the military dictatorship headed by General Pinochet. This process has been interpreted, on the one hand, as an effective model for democratic restoration and, on the other, as a flagrant treason to the democratic principles that inspired the struggle against the Dictatorship. In this article I do propose to understand the Transition as a process where the democratic coalition attempted to introduce some modifications to the institutional legacy of the dictatorship, under a plot which consolidated the authoritarian tendencies.

By analyzing the process of municipal reform, defined as a key element for democratization from below, this article discusses the structural and conjunctural aspects that allowed the Right-wing opposition to secure the continuity of the local-level model created by the Dictatorship.

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto del Proyecto Fondecyt No.1110060. El autor agradece la colaboración del equipo de investigación, licenciados en Historia Fernando Pairican, Felipe Seguel y Juan Pablo Acevedo.

<sup>2</sup> Doctor en Historia, Académico Universidad de Santiago de Chile.

En los últimos años, el protagonismo de los movimientos sociales en Chile ha revertido la imagen de una ciudadanía que estaba supuestamente cautiva de la hegemónica ideología neoliberal. Junto a las más visibles movilizaciones regionales, estudiantiles y medio-ambientales, las minorías étnicas y sexuales, unido a cientos de organizaciones de base que se organizan en función de demandas vecinales de todo tipo, han copado permanentemente la agenda política del país. También estallan espontáneas muestras de descontento ciudadano frente a abusos policiales, de las grandes tiendas comerciales o de la locomoción colectiva. Paralelamente, una amplia franja compuesta por millones de nuevos posibles electores, se ha marginado de los actos electorales, en un marco de profundo desprestigio de la llamada “clase política”. Por este motivo, en la segunda década del siglo XXI chileno, se ha vuelto un lugar común reconocer la existencia de una crisis de representatividad de los marcos institucionales, los que no han sido capaces de canalizar los evidentes signos de malestar social de la sociedad chilena.

En este contexto, la reflexión acerca de las raíces de esta crisis de representatividad, se centra en la herencia institucional que dejó la dictadura militar encabezada por el general Augusto Pinochet y los límites de la “Transición Democrática” chilena. Como es sabido, el paso de la dictadura a la democracia en Chile se hizo de una manera “pactada”, lo que implicó que los nuevos gobiernos civiles debieron gobernar respetando la continuidad del andamiaje jurídico y económico de la dictadura. El grueso de las reformas constitucionales fueron pactadas con la oposición en 1989, razón por la cual, asumido el nuevo gobierno en 1990, fue muy difícil volver a modificarla por los altos quórum que la normativa legal exigía. Asegurada la mayoría parlamentaria de los partidarios de la dictadura gracias a la institución de los senadores designados, todo nuevo cambio constitucional requería de la aprobación de la derecha. De esta forma, 310 municipalidades, de un total de 365, quedaron en manos de partidarios del régimen de Pinochet. Instancias dotadas de un gran poder de gestión en tiempos del gobierno militar, la necesidad de hacer una nueva reforma constitucional para democratizarlas, se volvió una de las principales prioridades políticas del nuevo gobierno democrático encabezado por Patricio Aylwin Azócar.

El problema político que encerraba la reforma municipal –modificar la Constitución de 1980 pero con minoría parlamentaria- dejó al descubierto uno de los

nudos fundamentales del proceso político chileno de esa época: ¿cuáles eran las posibilidades y la voluntad política de las fuerzas democráticas para modificar la herencia institucional, económica y social del régimen militar?. ¿Ruptura o consenso?, ¿ingeniería política o movilización social?, ¿real vocación democratizadora o complicidad con la derecha?. Este artículo intentará explicar las decisiones que la coalición de gobierno tomó en esta decisiva materia, fundamental para avanzar en la efectiva democratización del país.

Al respecto, el debate académico se ha centrado en la responsabilidad de la coalición de gobierno (Concertación de Partidos por la Democracia) en los supuestos logros o fracasos del proceso democratizador conocido como “Transición Democrática”. Las miradas más benevolentes, han destacado que la base del éxito del primer gobierno democrático fue su moderación y vocación negociadora.<sup>3</sup> También se han destacado las reformas al modelo económico, lo que impediría denominar “neoliberal” a la política económica de la transición, como también se ha enfatizado la progresiva consolidación de la democracia en los noventa, lo que se habría logrado a pesar del obstruccionismo de la oposición de derecha<sup>4</sup>. Desde otra perspectiva, numerosos trabajos han cuestionado, en mayor o menor grado, los supuestos logros del “Modelo chileno”, criticando su excesiva moderación y el continuismo de las políticas neoliberales de la dictadura, manifestado en la mantención de las desigualdades económicas y sociales; la persistencia de los “enclaves autoritarios”; la débil profundización de la democracia y la escasa participación ciudadana<sup>5</sup>. Esto se habría visto reflejado en los magros resultados de las políticas de participación social y consolidación de la ciudadanía a nivel local, remitiéndolas a ser meros brazos ejecutores de las políticas decididas por instancias superiores o medidas populistas cooptadas por

---

<sup>3</sup> Angel Flisfich, “La gestión estratégica de un proceso de transición y consolidación: el caso chileno”, en *Proposiciones* n° 25, 1994 y Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997.

<sup>4</sup> Oscar Muñoz Gomá, *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*. (FLACSO-Catalonia, 2007) y 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*, vol. 20, n° 2, 2000 y Alan Angell, *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet*. (Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica-Centro de Estudios Bicentenario, 2005).

<sup>5</sup> Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*. Lom, 1997; Paul Drake e Iván Jaksic, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. (Lom, 1998); Felipe Portales, *Chile, una democracia tutelada*. (Sudamericana, 2000); Manuel Antonio Garretón et al., *América Latina en el siglo XXI*. Lom, 2004, Manuel Antonio Garretón, *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*. Debate, 2007, Claudio Fuentes, “Democracia en Chile: Desafíos normativos y procedimentales”, en Varios Autores, *Desafíos Democráticos*, Lom/FLACSO, 2006.

parte de las autoridades<sup>6</sup> Sobre las características de la reforma municipal realizada por el régimen militar, una frondosa producción ha enfatizado su carácter autoritario, su papel en la implementación del modelo neoliberal y su objetivo de despolitizar el tejido social chileno. Además, que parte de la oposición de entonces, compartía algunos de sus preceptos. Asimismo, se ha planteado que la concepción de municipio de la dictadura fue el resultado de una síntesis ideológica en el seno del régimen militar, al confluir la concepción contrasubversiva de las fuerzas armadas junto al neoliberalismo y corporativismo de la corriente gremialista. Así, el papel social del municipio, basado en el principio de focalización de la pobreza, se complementaba con una visión corporativista de la participación<sup>7</sup>.

Sobre las reformas institucionales durante los gobiernos post-dictadura, se ha planteado que fueron insuficientes para mejorar la calidad de la democracia chilena<sup>8</sup>. Desde otro ángulo, se ha señalado que a pesar de sus limitaciones, las reformas institucionales de la década de los noventa fueron fundamentales para la consolidación democrática.<sup>9</sup> En particular, la reforma municipal aprobada en 1992, ha sido considerada un aspecto fundamental del proceso de profundización democrática, al coadyuvar al proceso de descentralización de la toma de decisiones en el país<sup>10</sup>. Por su parte, se ha dicho que su motivación y carácter estuvo determinado por la oleada democratizadora que vivía Chile luego del término de la dictadura, como por razones relacionadas con la conveniencia electoral de los partidos.<sup>11</sup> Desde otra perspectiva, se ha planteado que esta reforma significó la continuidad de la concepción neoliberal de participación, entendida como un “recurso” funcional a dicha ideología, que no

---

<sup>6</sup> Gonzalo de la Maza, *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Lom, 2009 y Marisol Aguila, “Democracia, sociedad civil y nuevos movimientos sociales”, en Mario Garcés, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Lom, 2006.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Pilar Vergara, *Las políticas hacia la extrema pobreza, 1973-1989*, Santiago, FLACSO, 1989; Hernán Pozo, “La situación actual del municipio y el problema de la municipalización”, Santiago, FLACSO, Contribuciones n° 7, 1987, Bernarda Gallardo, “De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Una reflexión”. FLACSO, D.T. n° 43, 1989; Adolfo Aldunate “La participación local como oferta política”, en Manuel Antonio Garretón (editor), *Propuestas políticas y demandas sociales*. Vol. III. FLACSO, 1989 y Verónica Valdivia et al, *Su revolución contra nuestra revolución*. Vol. I y II. Lom, 2006 y 2008, capítulo I y IV, respectivamente; Verónica Valdivia et al, *La alcaldización de la política* (en imprenta)

<sup>8</sup> David Altman, “(Algunas) Reformas institucionales para el mejoramiento de la democracia en Chile del siglo XXI”, en Varios Autores, et al.

<sup>9</sup> Eugenio Ortega, “La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática”, en Carlos Bascuñan et al, *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile*. Vol. II. Lom, 2009.

<sup>10</sup> Patricio Navia y Kenneth Bunker, “Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile: 1992-2004”, en *En Foco* n° 125, 2007.

<sup>11</sup> Rodrigo Mardones, “Descentralización y transición en Chile”, en *Revista de Ciencia Política* vol. 26, n°1 2006.

colaboró al desarrollo de las organizaciones comunitarias y territoriales y que la estructura administrativa municipal impidió la promoción de la participación.<sup>12</sup>

De acuerdo a la óptica de este artículo, la transición fue un proceso en extremo complejo, por lo que las explicaciones simplistas que, por un lado, apelan a la supuesta “traición” de los sectores democráticos al pactar con el dictador, o, por otro lado, que minimizan la abdicación programática e ideológica de la Concertación ante la derecha, no terminan de responder a las preguntas sobre el origen y las características de este proceso. El largo periplo de la reforma municipal, iniciado en 1990 y cerrado en 1992, contiene algunas de las características y problemas fundamentales que caracterizaron los primeros años de la democracia chilena. Atrapados entre los límites de la estructura política que se había acordado respetar y la voluntad política de restaurar la democracia, el gobierno y la coalición de partidos que la respaldaba, se vieron atrapados en un escenario político eminentemente posibilista, que los condujo a aceptar una reforma constitucional y orgánica que aseguró la continuidad de los planteamientos fundamentales de la reforma municipal implementada por la dictadura.

De acuerdo a lo anterior, la hipótesis que atraviesa este artículo sostiene que el proyecto original de reforma municipal de la Concertación implicaba no solo una “reforma electoral”. Por un lado, significaba continuidad con la dictadura respecto al papel social del municipio, concebido como el ente estatal más cercano a la gente y que debía jugar un importante papel en la focalización del combate contra la pobreza. Pero por otro lado, modificaba sustancialmente la concepción de participación y democracia, buscando debilitar las concepciones de “alcaldización” de la política y fortalecer la participación local. Sin embargo, una constelación de circunstancias (matices en la propia coalición oficialista, la mayoría parlamentaria de la derecha, las tensiones con las fuerzas armadas y la hechura misma del pacto transicional), impidieron la reforma en su concepción original.

De esta manera, la derrota que significó para la Concertación la aprobación de la reforma municipal de 1992, fue uno de los primeros casos en donde comenzó a cristalizar la concepción posibilista de la nueva democracia chilena, que con el paso de los años, terminó por debilitar su inicial vocación democratizadora. Al contrario de las

---

<sup>12</sup> Carlos Guerra, *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. (Ciudad de México, UNAM, 1997); Vicente Espinoza, “Pobladores, participación social y ciudadanía; entre los pasajes y las anchas alamedas”, en *Proposiciones* n° 22, 1993; Gonzalo de la Maza, op.cit y Soledad Jaña, “Los problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal”, en Enrique Correa y Marcelo Noé (editores), *Nociones de ciudadanía que crece*. FLACSO, 1998.

visiones que plantean que la Concertación abdicó de antemano ante el neoliberalismo, este artículo propone que dicho fenómeno se desarrolló a la par del proceso político.

## **1.- La Transición chilena y las reformas institucionales**

Luego de la derrota del general Pinochet en el plebiscito de octubre 1988, el proceso de traspaso del poder militar al poder civil, debió vivir un extenso ciclo que duró casi un año y medio, que culminó el día 11 de marzo de 1990, cuando asumió la primera magistratura del país Patricio Aylwin Azócar, líder de la oposición agrupada en la Concertación de Partido por la Democracia. En este período, el régimen saliente aprobó una serie de medidas que aseguraran la continuidad de la institucionalidad creada por la Constitución de 1980 y del modelo económico neoliberal. La carta constitucional, aprobada en un plebiscito sin garantías democráticas, instauraba una “democracia protegida”, en donde se excluía explícitamente a las fuerzas de izquierda, aseguraba el veto político de las fuerzas armadas y creaba un poder legislativo solo en parte generado por el sufragio ciudadano, por medio de la existencia de 9 senadores designados (aproximadamente un 25% del total de representantes). Asimismo, la continuidad de las políticas neoliberales intentaron quedar impresas en la normativa constitucional, al asegurar la independencia del Banco Central y la prohibición de que el Estado tuviera un papel empresarial, remitiéndolo solo a un papel “subsidiario”. En resumen, como ha sido reconocido por numerosos especialistas, el orden post-dictadura engendrado por la Constitución de 1980, no sería democrático. En adelante, los partidarios de la dictadura convirtieron la defensa de este cuerpo legal, en el máximo símbolo y columna vertebral de la estrategia para asegurar la continuidad de la “obra” del régimen.<sup>13</sup>

En este contexto, la oposición a la dictadura negoció una reforma constitucional, que se plebiscitó en julio de 1989, es decir, cinco meses antes de las elecciones presidenciales, que como indicaban todas las encuestas y proyecciones, serían ganadas por la oposición a la dictadura. Algunas de las 54 reformas consensuadas eliminaban algunas normativas flagrantemente antidemocráticas, como la exclusión de los partidos de izquierda, pero consolidaban otras, como la que aseguraba la mayoría parlamentaria a la derecha y el papel deliberante y autónomo de las fuerzas armadas. Estas reformas

---

<sup>13</sup> Un buen resumen sobre estas materias, en Moulian, op.cit.

han sido catalogadas como un “pacto secreto” entre la dictadura y la oposición, basado en la concesión de la mayoría parlamentaria a la derecha, a cambio de gobernabilidad para el futuro gobierno. Es decir, la ratificación de la instauración, a partir de 1990, de una “democracia tutelada” en Chile, con la anuencia de los Partidos de la Concertación. Por su parte, uno de los principales articuladores de este acuerdo, explicó que la coalición optó por aceptar estas tímidas reformas, de modo de asegurar las elecciones de diciembre de 1989. Se estimaba que al ganarlas y obtener la mayoría en la Cámara de Diputados (la derecha tenía asegurado de antemano el Senado), se desencadenaría un nuevo escenario político, favorable para terminar la pendiente tarea democratizadora.<sup>14</sup>

Para terminar de entender la complejidad que encerraba el año 1989, es necesario tener en cuenta el clima político de la época. El régimen, luego de la feroz crisis económica de principios de la década, mostraba cifras económicas positivas, con altas tasas de crecimiento. Además, si bien derrotado en el plebiscito del año anterior, Pinochet podía reclamar que contaba con el 44% del respaldo de la población. Por su parte, las fuerzas de izquierda se encontraban divididas y derrotadas política e ideológicamente. Ya sea por el fracaso de la estrategia que buscaba derrocar a la dictadura, como por el colapso de la experiencia socialista en Europa del Este, la izquierda chilena se encontraba acorralada, sin iniciativa propia en medio de una furibunda campaña anticomunista. Los tiempos de las movilizaciones sociales más radicalmente anti-dictadura habían pasado, predominando en la opinión pública la opinión favorable a una salida pacífica de la dictadura. Tanto los movimientos sociales como sindicales, debilitados luego del fin del ciclo más duro de enfrentamiento contra el régimen, carecían de la fuerza para incidir en la agenda política nacional. Por último, amplias franjas de la propia oposición –de manera transversal a los partidos de la coalición- mostraban diversos grados de acuerdo con parte o todas las reformas económicas de la dictadura.<sup>15</sup> Por este motivo, como ha sido señalado, la dictadura militar no terminó propiamente derrotada, sino que más bien había logrado un empate político que permitiría a sus defensores civiles y militares, mantener la iniciativa política a partir de 1990. A diferencia del caso de Argentina, en donde la debacle de las fuerzas armadas fue casi total, Pinochet abandonaba el poder con un nivel de respaldo

---

<sup>14</sup> Al respecto, la mirada crítica a las reformas de 1989, Portales, op. cit. cap. III y la versión de uno de los arquitectos de las reformas, en Boeninger, op.cit.p.365.

<sup>15</sup> Sobre la posición favorable de la Democracia Cristiana (partido eje de la Concertación) a algunas reformas realizadas por el régimen militar, ver Aldunate, et. Sobre la derrota de la izquierda, Alvarez, Rolando, *Arriba los pobres del mundo*. Stgo, Lom, 2011.

popular minoritario, pero importante; dejando un país con una situación económica controlada y con el reconocimiento de su “obra” incluso entre algunos opositores.<sup>16</sup>

Con este marco político, la apuesta del conjunto de los partidos de la oposición, incluidos los sectores de izquierda que no se habían unido a la Concertación, como el Partido Comunista, posicionaron la elección presidencial de diciembre de 1989 como el hito clave para la reconstrucción democrática. Por este motivo, el Programa de gobierno del candidato único de la oposición, Patricio Aylwin, sintetizó cómo visualizaba la oposición el nuevo Chile democrático. En la sección del programa denominado “Bases programáticas político-institucionales”, se planteaba que el centro de gravedad del futuro gobierno sería la democratización integral del país: “Aspiramos a la plena democratización de la instituciones políticas, sociales y económicas, con pleno respeto por los derechos humanos”. Por este motivo, se enumeraban 12 reformas constitucionales, las que, en la práctica, desarticulaban completamente el concepto de “democracia protegida” que pretendía institucionalizar la Constitución de 1980. Algunos de sus principales puntos eran la elección íntegra del Congreso Nacional (fin de los senadores designados); reforma al artículo 19, para garantizar el pluralismo político; restarle todo poder al Consejo de Seguridad Nacional, órgano que daba poder de veto a las fuerzas armadas sobre el sistema político; fin de la inamovilidad de los jefes castrenses, que deberían ser de “exclusiva confianza del Presidente”; fortalecer las atribuciones del Congreso; modificación de la integración del Tribunal Constitucional, entre otras.<sup>17</sup> Asimismo, ocupaba un papel muy importante el gobierno local y la descentralización de la administración del Estado. Sobre la primera, se señalaba que sería objetivo del nuevo gobierno “democratizar el poder comunal y local, introduciendo la elección de alcaldes, regidores y directivas de Juntas de Vecinos”; respecto a la segunda, se afirmaba que se promovería una “descentralización efectiva del Estado, dotando de una adecuada autonomía... a las regiones y comunas.<sup>18</sup>

El que estos tópicos fueran con los que se iniciaba el programa del candidato de la oposición, reflejaba que una tarea fundamental del nuevo gobierno, sería tomar medidas para terminar con los numerosos vestigios antidemocráticos con los que se inauguraría la etapa post-dictadura. El hecho que las materias relativas al manejo de la economía no fueran tan realzadas, revelaban que la materia que mayor urgencia tendría

---

<sup>16</sup> La idea del “empate” entre gobierno y oposición, Alfredo Jocelyn-Holt, *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. (Planeta/Ariel, 1998).

<sup>17</sup> Ver “Programa de Gobierno de Patricio Aylwin”, s/f, s/e, p.3.

<sup>18</sup> *Ibid.* p.3.

para la administración Aylwin sería el de re-democratización del país. En efecto, si bien el programa enunciaba que el Estado tendría un importante papel “regulador” de la economía, el énfasis en el “crecimiento económico” como sustento para terminar con la pobreza y la justicia, no planteaba reformas radicales como las que si se hacían en la esfera política.

De esta manera, el planteamiento programático concertacionista apostaba por una democratización integral del país y un ajuste parcial de la economía, orientado especialmente al tema redistributivo. En este sentido, es posible afirmar que uno de los ethos fundamentales de la identidad política concertacionista, fue la tarea de restaurar la convivencia y la participación democrática en el país. La superioridad ética de la oposición sobre sus adversarios de derecha, se basaba en la premisa de sentirse representantes de la –supuestamente- larga tradición democrática del país. Este factor, asociado a la defensa irrestricta de los derechos humanos, marcaban la diferencia fundamental con el oficialismo pinochetista. La noche del 14 de diciembre de 1989, cuando se conocieron los esperados resultados que daban por vencedor a Patricio Aylwin, el país se embriagó en una fiesta democrática. Esta se repitió el 11 de marzo de 1990, día que oficialmente terminó el mandato del general Pinochet, quien le traspasó el mando del país a las autoridades elegidas por la población. En la tarde de aquel día, en una pensada puesta en escena en el histórico Estadio Nacional, el Presidente Aylwin apareció encarnando el esperado “reencuentro de los chilenos”. El lema de la jornada fue “así me gusta Chile”, reflejando el espíritu de la jornada. Sin embargo, recién instalados en el ejecutivo, la Concertación y el nuevo gobierno se enfrentaron con la compleja realidad que les heredaba la transición democrática chilena: ¿cómo cumplir el programa democratizador con minoría en el parlamento?.

De las 12 propuestas de reformas constitucionales contenidas en el Programa de gobierno del Presidente, casi todas eran consideradas inadmisibles por la oposición de derecha, especialmente por la Unión Demócrata Independiente (UDI), sector más intransigentemente pinochetista. La inamovilidad de los comandantes en jefe, los senadores designados y la reforma del Consejo de Seguridad, entre otras, eran consideradas intransables por la derecha. Conciente de lo anterior, la reforma constitucional que se estimó posible concordar con la mayoría opositora, era la referida a la democratización de los municipios. Como lo señalara un ex Ministro del área política del gobierno de Aylwin, de no hacerlo, la oposición de derecha corría el riesgo

que progresivamente, la mayoría de estos estratégicos centros de poder local quedaran en manos del nuevo oficialismo.<sup>19</sup>

Como ha sido señalado, la reforma municipal ejecutada por el régimen militar fue una de las más profundas de la historia de Chile. Su origen se basó en la condensación de las distintas fuentes ideológicas que inspiraron al régimen. Por un lado, la preocupación castrense por la seguridad nacional, los había hecho identificar a la pobreza como uno de los factores que engendraban el peligro subversivo. Por otra parte, la influencia neoliberal llamaba a desconcentrar y descentralizar la administración pública y, por último, las ópticas corporativistas, a despolitizar tanto la sociedad chilena como la gestión de la autoridad. Por este motivo, el municipio se convirtió en el eje político-administrativo que podría sintetizar estas tres orientaciones ideológicas. De esta manera, la reforma municipal modificó el tradicional papel meramente administrativo de estas entidades, ampliando sus facultades a áreas tan sensibles como la educación, la salud, lo laboral y las políticas de combate contra la pobreza. En este marco, el alcalde era una figura que concentraba gran parte del poder local, contando con un organismo auxiliar solo consultivo (los llamados Comité de Desarrollo Comunal, CODECO). La llamada “alcaldización de la política” se basaba en el papel de contención política del municipio, en donde el edil contaba con amplias atribuciones para “solucionar” un amplio espectro de problemáticas cotidianas de la población. De esta manera, se esperaba despolitizar a la población, evitando que interpelara al gobierno central y se concentrara solo en su gobierno local. Por este motivo, se ha afirmado que la reforma municipal fue el mecanismo creado por la dictadura para llevar a nivel celular, las políticas neoliberales.<sup>20</sup>

Teniendo en cuenta estas premisas básicas, la aprobación de la reforma municipal, proceso que abarcó de abril 1990 a marzo de 1992, vivió tres etapas marcadamente definidas. La primera duró 10 meses, de abril de 1990 a enero de 1991. En este período, colgados del ethos democratizador de las primeras semanas luego del retorno a la democracia, el gobierno presentó un proyecto de reforma que hacía cambios sustanciales al modelo municipal de la dictadura. Con todo, preservaba el papel protagónico en diversas áreas, especialmente salud, educación y social. El rechazo en la Cámara Alta, implicó el inicio de la segunda etapa de la reforma, que se extendió hasta julio de 1991, cuando el gobierno se vio en la obligación de hacer severas reformas a su

---

<sup>19</sup>Boeninger, op.cit.p.434.

<sup>20</sup> Cfr. Valdivia, op. cit.

propuesta original, logrando un acuerdo político con la oposición que permitió la aprobación en general del proyecto de reforma. La última etapa consistió en el tortuoso y complejo debate que se alojó en el senado, para lograr la aprobación en particular del articulado del proyecto. Durante toda esta trayectoria, atravesada por las polémicas materias de los derechos humanos y el accionar deliberante de las fuerzas armadas, la reforma municipal fue sistemáticamente castrada. Luego de dos años de discusión, el gobierno optó por arriar sus postulados iniciales y aprobar una nueva ley municipal que marcó una fuerte continuidad respecto a la creada por la dictadura

## **2.- El primer impulso democratizador: ¡La alegría... ¿ya viene?**

Reflejo del clima optimista de las semanas posteriores de la asunción al mando del país de Patricio Aylwin, el nuevo gobierno anunciaba el pronto envío al Congreso del proyecto de reforma municipal. Según las declaraciones de las autoridades, el Poder Ejecutivo no buscaría consensuar previamente con la oposición esta propuesta legislativa. Se señalaba que “solo en casos excepcionales...se buscará el consenso previo”, como había ocurrido con la recientemente aprobada Reforma Tributaria.<sup>21</sup> Acompañando la iniciativa legislativa del gobierno, los principales partidos que la apoyaban, buscaron crear un clima político que favoreciera la propuesta democratizadora del gobierno. Por un lado, el Partido Socialista denunciaba que 310 jefes municipales vigentes habían sido designados por la dictadura, rigiendo sobre el 73% del total de la población del país. Por eso, exigían que renunciaran a sus cargos, por el origen espurio de su mandato y su reemplazo por nuevas autoridades generadas por consenso, mientras se realizaban las elecciones. La óptica socialista implicaba un fuerte ajuste de cuentas con la institucionalidad municipal de la dictadura, pues apostaba a fortalecer órganos de poder local paralelos a los alcaldes (concejo municipal), con el objetivo de equilibrar el poder municipal. Por su parte, la Democracia Cristiana, el principal partido del país, no solo respaldaba la iniciativa de sus aliados socialistas, en el sentido de la necesidad de que renunciaran los ediles designados por el régimen anterior, sino que anunciaba que buscaría inhabilitarlos como candidatos para la

---

<sup>21</sup> Declaraciones del Ministro Secretario General de Gobierno Edgardo Boeninger, *La Tercera* del 10 de abril de 1990, p. 7.

próxima elección municipal. Así se evitaría que ocuparan su cargo como trampolín electoral.<sup>22</sup>

De esta manera, el 21 de mayo de 1990, en su primer mensaje al país, el Presidente Aylwin anunciaba el envío a la cámara de diputados del complejo paquete legislativo que implicaba la reforma municipal. Estaba compuesto por dos proyectos: uno que modificaba la Constitución de 1980, indispensable para reformar la estructura de los municipios y otro, que alteraba la Ley Orgánica de Municipalidades, relativo a los mecanismos de elección de los alcaldes.

Las principales modificaciones que contenía la propuesta eran la elección universal de todos los alcaldes. Se eliminaba la prerrogativa presidencial para designar 15 alcaldes de las comunas más grandes del país. En segundo lugar, se creaba un “Concejo Municipal”, elegido democráticamente por la ciudadanía. Este reemplazaría a los Consejo de Desarrollo Comunal (CODECOS), entes compuestos por el alcalde, organizaciones sociales territoriales y funcionales, con exclusión de las gremiales y sindicales, de carácter asesor y consultivo. El nuevo “concejo” tendría como objetivo general ser un órgano “normativo, resolutivo y fiscalizador” de la gestión edilicia, pudiendo “acordar que se efectúen investigaciones y sumarios administrativos” al interior de la Municipalidad. Debería aprobar por mayoría los estratégicos Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el presupuesto municipal. La especificación de sus otras funciones se remitía a la Ley Orgánica de Municipios. Eliminados los CODECOS, aparecían los Consejos Económicos y Sociales (CESCOS). Los CODECOS representaban el lado corporativista de la reforma municipal pinochetista, pues se suponía que permitía la “participación” regulada de las “organizaciones intermedias”. Es decir, una participación funcional a la gestión de un todopoderoso alcalde. Sus integrantes eran designados por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDES), entre los nombres propuestos por las organizaciones comunitarias de la comuna. En la práctica, era un organismo solo asesor, que no tenía real incidencia en la conducción del municipio. Los CESCOS preservaban su papel consultivo, pero su composición estaba abierta a todas las “fuerzas vivas” de la comuna (organizaciones vecinales, funcionales, empresariales, laborales, entre otras). El alcalde debería consultarle su opinión sobre algunas materias. En el fondo, el CESCO se diferenciaría de su predecesor en que a través de él, la comunidad organizada tendría un efectiva “ingerencia en el gobierno

---

<sup>22</sup> Ver *La Época* del 13 de abril, p. 10 y 8 respectivamente.

local, al proponer criterios y lineamientos para la planificación en el ámbito comunal...”.<sup>23</sup>

Este tercer aspecto de la reforma municipal del gobierno de Aylwin, era muy importante, pues, unido a la creación del Concejo Municipal, transformaba de plano el concepto neoliberal/corporativista contenido en la legislación pinochetista. En efecto, el proyecto establecía las ideas centrales en esta área que reemplazaba a los CODECOS: promover la “participación a través de las organizaciones; recuperar “el rol protagónico de las juntas de vecinos”; incorporar al sector laboral e institucionalizar “la generación democrática de la representación”, es decir, elección directa de todos los integrantes del CESCO.<sup>24</sup>

En cuarto lugar, se contemplaba que resultaría electo alcalde el candidato más votado de la lista más votada. Dejaba pendiente el número de concejales por comuna, pero estableciendo que el sistema electoral bajo el que se regiría su elección sería proporcional. Además, establecía otras medidas democratizadoras, como la eliminación de la prohibición de que dirigentes de partidos políticos o dirigentes sociales pudieran postularse a alcaldes. En el ámbito de la fiscalización, establecía una fuerte innovación ya que se terminaba con la práctica que permitía que las resoluciones que tomaban los municipios estuvieran exentas de la “toma de razón” de la Contraloría General de la República. En cambio, en la propuesta se establecía que este organismo debía fiscalizar las resoluciones municipales sobre el personal, nombramientos, contratos a honorarios y cesación de funciones; adjudicación de obras y concesiones de bienes y servicios.<sup>25</sup>

De esta manera, la propuesta del gobierno de Aylwin representaba, frente a la ley heredada por el régimen militar, un fuerte cambio en la concepción de la democracia y la participación. A nivel comunal al menos, se terminaba con organismos generados indirectamente, se restringía el poder del alcalde, aumentando los controles sobre el edil, lo que se complementaba con la idea de equilibrar el concepto de “alcaldización de la política”, propio del régimen militar, con la participación real de organizaciones sociales de base. Con todo, el proyecto asignaba un papel solo consultivo al CESCO, lo que limitaba de manera significativa su real poder de ingerencia sobre la vida comunal. Sin embargo, el proyecto eliminaba los rasgos corporativistas del municipio dictatorial,

---

<sup>23</sup> Cámara de Diputados, sesión 1ª, 22 de mayo de 1990, p. 11 y ss.

<sup>24</sup> Ibid. p.15.

<sup>25</sup> El proyecto completo, en *ibid.* p.17 y ss. Una descripción de los cambios que proponía, en Hernán Pozo, “La reforma del régimen municipal propuesta por el gobierno”, en Documento de Trabajo FLACSO. Serie Estudios Sociales n° 3, octubre de 1990.

en donde supuestamente primarían las organizaciones intermedias (“la auténtica democracia de base”, en la jerga de la dictadura), en desmedro de las organizaciones político-sociales, que ahora tendrían cabida vía Concejos Municipales. Es decir, el proyecto golpeaba uno de los objetivos de fondo de la normativa municipal dictatorial, a saber, la despolitización radical de la participación local y de la ciudadanía. El Concejo, dotado de poderes contralores y propositivos, debería ser el mecanismo a través del que se reinstalaría la política al interior de las municipalidades.

Desde otro punto de vista, la reforma municipal reflejaba continuidad de aspectos sustanciales creados por la dictadura militar, especialmente los referidos a la ampliación de las tareas sociales y administrativas de la municipalidad. Estas, como señalábamos más arriba, habían sido convertidos en el brazo operativo del modelo neoliberal, pues a través de sus organismos, se implementó a nivel de base las nueva ortodoxia económica. Así, dos de las llamadas siete modernizaciones de la dictadura – salud y educación- eran implementadas por las municipalidades, en desmedro del viejo sistema estatal. Al respecto, la Concertación proclamó la continuidad de este sistema. Revelando que la óptica neoliberal empezaba a tener una importante presencia dentro del nuevo gobierno democrático, el Ministro de Educación del Presidente Aylwin, el socialista Ricardo Lagos planteaba que “nadie quiere que los 80 o 90 mil profesores del país vuelvan a depender administrativamente del Ministerio” y que debía haber una “descentralización a nivel educacional”, aunque retóricamente le asignaba un papel al Estado.<sup>26</sup> En esta misma línea, el demócrata cristiano Ernesto Moreno, encargado de la División de Desarrollo Social Comunal del gobierno, reiteraba conceptos que eran propios del tipo de gestión municipal propiciado por el gobierno anterior, como la importancia de la “autonomía” del desarrollo comunal (en sentido de hacer retroceder la intervención del Estado), la mirada crítica de la intervención de los partidos políticos en la realidad en la comuna y el tipo de liderazgo del alcalde, acentuando su carácter “no político”: “Los grandes líderes políticos de la comunidad, no necesariamente lo van a ser por el hecho de pertenecer a tal o cual partido. Esto será un accidente, lo fundamental va a ser que esos líderes van a ser los que en realidad mejor encarnen y mejor respondan a los problemas de la gente”. Por última, las políticas sociales siguieron

---

<sup>26</sup>La *Época* del 17 de abril de 1990, p.14.

utilizando el esquema de focalización, de raigambre neoliberal, en el cual el municipio era fundamental para detectar, diagnosticar e implementar dichas políticas.<sup>27</sup>

En resumen, el proyecto original de reforma municipal del primer gobierno de la Concertación, se hizo en un medio del optimismo propio de los primeros meses de una nueva administración, con el importante agregado épico y emocional que tenía ser responsables de restaurar el orden democrático en el país. Además, era una reforma que rompía parcialmente con la lógica de la dictadura, ya que ponía en jaque el papel despolutizador del municipio. Sin embargo, la continuidad de sus labores sociales, demostraba que al interior de la coalición de gobierno, se estaba desarrollando un consenso en torno al modelo neoliberal. Con todo, a pesar de que el proyecto no representaba una revolución ni un cambio absolutamente radicalmente nuevo de municipio, debió enfrentar la dura oposición de la derecha y moverse en un escenario político plagado de tensiones.

Meses más tarde, a fines de julio de 1990, el gobierno envió a trámite legislativo otro proyecto de ley referido a la participación y la democratización a nivel de la base social. Era el proyecto sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales. La propuesta gubernamental buscaba fortalecer esta instancia participativa, seriamente debilitada por la dictadura, la cual prohibió la existencia democrática de estos organismos, pues sus dirigentes eran designados por la autoridad. Por este motivo, junto con consagrar la elección democrática de sus autoridades y asignarle algunas prerrogativas en el gobierno local, el proyecto proponía una medida fundamental: la existencia de una sola Unión Comunal de Juntas de Vecinos, que se podría crear cuando se constituyeran el 50% de estas organizaciones territoriales. De esta manera, se pretendía terminar con el paralelismo promovido por el régimen militar, que al permitir la existencia de varias uniones comunales por comuna, debilitaba su accionar.<sup>28</sup> Al igual que el proyecto municipal, esta propuesta, al promover la democratización de las juntas de vecinos, abría la puerta a la politización del tejido social. Además, la existencia de una sola Unión Comunal por comuna, convertía a ese cargo en un referente de relativa importancia a nivel local, ayudando a fortalecer el poder de los organismos vecinales. Por ello, esta medida también apuntaba a regular la exacerbada “alcaldización de la

---

<sup>27</sup> La cita de Ernesto Moreno en *La Época* del 22 de julio de 1990, p. 23. Sobre el papel del municipio en la implementación de las políticas sociales de los gobiernos democráticos de la década de los noventa, Dagmar Raczinsky, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafío”, en Paul Drake/Iván Jaksic (compiladores), *El Modelo Chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Stgo, Lom, 1999.

<sup>28</sup> *La Época* del 2 de agosto de 1990, p.6.

política” instaurada por la dictadura. Sin embargo, reflejando nuevamente las fisuras dentro de la Concertación y el poder hegemónico que tenían algunos de los principios ideológicos del régimen militar, dirigentes sociales demócratas cristianos se hacían eco de la óptica despolitizadora del régimen militar. El presidente de la Junta de Vecinos n° 1 de La Granja, el DC Claudio Arriagada –posteriormente elegido democráticamente alcalde de esa populosa comuna- señalaba que “no se pueden volver a cometer los errores de 1973, de ‘partidizar’ las juntas de vecinos, en que todo debe resolverse por votación de los partidos políticos. La gente tiene otra disposición y elige a sus dirigentes por el compromiso que éstos muestran tener con los problemas de las poblaciones, como la iluminación de las calles, la pavimentación o el alcantarillado y no porque pertenezcan a un determinado partido político”<sup>29</sup>

De esta manera, se configuraba un cuadro político que coincidía en la necesidad de la democratización de los gobiernos locales, lo que a su vez implicaba un cambio profundo del enfoque de la dictadura. Sin embargo, los puntos de vista del oficialismo seguían revelando importantes concordancias con ese legado. Esto sería una de las matrices que permitieron que la abdicación ideológica de la Concertación fuera caldo de cultivo del nuevo consenso neoliberal.

Alejada de los vaivenes de sus adversarios, la derecha chilena se opuso inmediatamente a la reforma municipal, pero no tuvo una sola opinión al respecto. Como se esperaba, la UDI, el sector más recalcitrantemente pinochetista, hizo las críticas más tajantes. Por su parte, Renovación Nacional, un partido menos homogéneo y más diverso, aunque crítico, tenía un discurso que los hacía aparecer distantes de las posiciones de sus socios. El rechazo inicial de la UDI fue de plano, en contra de la idea misma de reformar la Constitución. En un argumento que sería posteriormente muy repetido, se señalaba que el país requería de “estabilidad institucional”. Según su líder, Jaime Guzmán, si se aprobaba esta reforma, podría venir “una cascada” de otras reformas. Salvo excepciones, para la UDI la Carta Fundamental no debía ser tocada nuevamente. El segundo argumento para rechazar la propuesta del Ejecutivo, sostenía que se “volvería” a politizar la sociedad chilena, razón por la cual se hizo una tímida defensa de los CODECOS, porque a través de ellos, se decía, se podrían solucionar los problemas de la gente sin los partidos políticos. Además, se enunciaba la necesidad de asignarle mayor autonomía a los municipios, por lo tanto la propuesta carecía de una

---

<sup>29</sup> *La Tercera* del 10 de junio de 1990, p.10.

visión “descentralizadora”, lo que en clave neoliberal, significaba traspasar funciones del Estado al municipio y no participación democrática o protagonismo social. Por último, el senador Jaime Guzmán, anunciaba que su partido apoyaría eventualmente las elecciones municipales, “solo si el gobierno asume el compromiso formal de que ésta sea la última modificación a la constitucional dentro del actual período”. Además, como era previsible, consideró “inaceptable” el proyecto de Juntas de Vecinos, por “atentar contra la libertad de asociación” e impedir que existiera más de una unión comunal por comuna.<sup>30</sup>

A diferencia de la UDI, Renovación Nacional mostró, al menos, la disposición a “conversar” con la Concertación sobre la reforma. Pero como lo dijera un influyente dirigente de este partido, no estaban dispuestos a que la Constitución se reformara “a gotas”, lo que no los ubicaba muy alejados de la posición de la UDI. Su principal excusa para rechazar el proyecto que democratizaba los órganos de poder local en el país, era que no contemplaba la elección directa de los alcaldes, sino que lo dejaba en manos de los concejales. Por este motivo, a pesar de ser el partido mayoritario de la oposición, en esta etapa no fue capaz de articular una posición que lo diferenciara de sus socios más intransigentes, dejándose arrastrar por los planteamientos del partido de Jaime Guzmán.<sup>31</sup>

Así, se llegó a septiembre de 1990, cuando, gracias a la mayoría de la Concertación en la Cámara de Diputados, se logró aprobar la iniciativa. Los representantes de la UDI la rechazaron y los de RN se abstuvieron. Fue el único éxito legislativo del proyecto original. En el Senado chocaría contra la mayoría derechista.

La fase que se abrió en septiembre de 1990, consistió en los esfuerzos del gobierno para lograr un acuerdo con la oposición para aprobar la reforma en el senado. Como ya lo hemos dicho, en esta instancia la derecha contaba con una cómoda mayoría producto de la presencia de los senadores designados. Además, la Constitución establecía que para modificar su articulado, se necesitaba quórum calificado, lo que hacía sencillamente imposible pensar en la aprobación de la reforma tal como había ocurrido en la Cámara de Diputados. La etapa se cerró en enero de 1991, cuando la propuesta fue votada negativamente en la cámara alta, lo que obligó al gobierno a

---

<sup>30</sup>La cita de Guzmán, en *La Tercera* del 30 de julio de 1990, p.8. El rechazo al proyecto de juntas de vecinos, *La Tercera* del 29 de julio de 1990, p.8. Las opiniones de la UDI sobre la reforma municipal y la defensa de los CODECOS, *La Tercera* del 21 de mayo, p.9; 23 de julio, p.7 y 13 de agosto, p. 2, todos de 1990.

<sup>31</sup> Sobre la posición de RN, por ejemplo *La Tercera* del 25 de julio y el 10 de agosto de 1990, p.8 y 2, respectivamente.

replantearse su estrategia para lograr la democratización de los municipios, que al cabo de un año, seguían, en su inmensa mayoría, en manos de alcaldes designados por la dictadura.

Pero el fracaso de enero de 1991 no fue solo producto de una cuestión matemática (senadores más, senadores menos), sino que fue parte de un proceso político que, con los meses, se fue poniendo cuesta arriba para el gobierno y la Concertación. Del optimismo inicial, en que se exigía y emplazaba a la oposición, en el que inclusive se amenazó con llamar a la movilización social para exigir la restauración democrática en las comunas, se pasó a la cautela y a la defensiva. En primer lugar, las relaciones con las fuerzas armadas, en particular con el ejército, se volvieron muy tortuosas. La temática de la violación a los derechos humanos, se convirtió en una de las piedras de tope de los primeros meses del gobierno de Aylwin. En junio de 1990 se encontraron restos de ejecutados políticos en el norte del país, en la pequeña localidad de Pisagua. La extrema sequedad de la zona, hizo que los cuerpos y sus ropas se preservaran de manera notable, lo que provocó un mayor impacto en el país. Este hecho enrareció más las relaciones entre el gobierno y Pinochet, cuestión que el anuncio de la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, había agriado fuertemente. Ante este cuadro, el Ejército, mediante una declaración pública, reivindicaba el golpe de Estado de 1973, calificándolo como “una decisión patriótica” y una “acción de guerra”, lo que justificaba lo que denominaban como “muertes de lado y lado”. Más tarde, en el mes de septiembre, la primera Parada Militar luego de terminada la dictadura generó un fuerte conflicto cívico-militar. Aylwin fue abucheado por familiares de integrantes de las fuerzas armadas y el general Parera, encargado de dar inicio al tradicional desfile, no pidió autorización al Presidente, como lo establecía el protocolo. Días antes, Pinochet hizo declaraciones contra las fuerzas armadas alemanas, generando un conflicto diplomático con los teutones. Todo esto obligó a Enrique Krauss, Ministro del Interior del presidente Aylwin, a desmentir rumores: “en Chile no hay cabida para golpes”. Por su parte, Enrique Correa, otro ministro del área política, confirmaba que el Presidente se había reunido con el ex dictador para referirle que “sus conductas...se apartan de sus funciones”.<sup>32</sup> Sin embargo, el punto de máximo conflicto lo marcó el llamado eufemísticamente “ejercicio de enlace”, que consistió en el acuartelamiento del ejército, como señal de descontento por una investigación sobre corrupción en la que estaba

---

<sup>32</sup> Ver declaración del Ejército en *La Tercera* del 14 de junio de 1990, p.7; de los ministros Krauss y Correa, en *La Tercera* del 21 y 22 de septiembre, p. 6

involucrado el hijo mayor de Pinochet. Las reacciones en el oficialismo fueron de “mucho miedo en algunos parlamentarios, huidas de algunos dirigentes políticos y un Ministro con un súbito ataque de colitis”.<sup>33</sup> El desgaste político del gobierno, al ver lesionada su autoridad ante las imposturas de Pinochet, se tradujo en la necesidad de tratar con pinzas a las fuerzas armadas. Esto estuvo estrechamente unido a la posición que adoptó la derecha.

En efecto, tanto Renovación Nacional y especialmente la UDI, fueron escuderos de Pinochet, dejando escaso margen de maniobra al gobierno. En materia de violación de los derechos humanos, criticaron la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, reclamando “la verdad completa” sobre el pasado reciente del país. Según su posición, el golpe de estado de 1973 y su secuela de “excesos”, tenía su origen en la violencia primera de la izquierda, lo que justificaban las acciones de fuerza de los organismos castrenses. Como lo dijera el dirigente de la UDI Joaquín Lavín, para su sector resultaba “inaceptable que 17 años después pretendan erigirse en jueces de esta situación, precisamente quienes son culpables de haber arrastrado al país a esos dolorosos hechos, aunque hayan terminado siendo afectados por el incendio que ellos mismos provocaron”.<sup>34</sup> El intransigente respaldo de la derecha política a Pinochet y a su “obra” (de la cual, por cierto, eran co-autores), revelaba su escaso compromiso con el proceso de democratización del país. Más bien, su actitud era la de defender contra viento y marea el legado del régimen militar, manifestando permanentemente su desconfianza contra el gobierno. Esta intransigencia explica la radical conducta de la derecha, que estaba dispuesta a pagar altos costos políticos defendiendo posiciones impopulares o difíciles de justificar. En este sentido, el caso de la violación de los derechos humanos es simbólico, pues solo a fines de la década de los noventa, se abrió a reconocer parte de la tragedia que el país vivió durante la dictadura. Pero su conducta ante la reforma municipal puede ser evaluada de la misma manera. Una demanda que era incluso más consensuada dentro de la sociedad chilena –elegir democráticamente a los jefes municipales- la derecha estuvo dispuesta a postergarla en el tiempo y pagar los costos políticos que le podía traer esta posición. Por último, si la actitud de la derecha ponía en aprietos al gobierno, el accionar de grupos armados de izquierda, que aunque en proceso de descomposición y muy debilitados, asaltaban bancos y ajusticiaban a

---

<sup>33</sup> Rafael Otano, *Crónica de la transición*. Stgo., Planeta, 1995. p.158.

<sup>34</sup> *La Tercera* del 14 de junio de 1990, p.8.

militares, también golpeaban el esfuerzo gubernamental de lograr la ansiada “estabilidad”<sup>35</sup>

De esta manera, desde el segundo semestre de 1990, pasadas las primeras semanas de euforia, el gobierno de Aylwin fue derivando hacia posiciones defensivas y quedando atrapado en un escenario político que le restringía su margen de acción. Las acusaciones contra la derecha de obstruir la democratización en las comunas, no hizo mella en este sector. Por lo tanto, hacia enero de 1991, el gobierno se jugó el todo o nada. Ante la intransigencia de la derecha, que hizo fracasar cualquier tipo de acuerdo sobre el contenido de la reforma municipal en el Senado, el Ejecutivo decretó la “suma urgencia” para el proyecto. Esto significaba que la Cámara Alta tendría solo unos pocos días para aprobar o rechazar la medida. El gobierno quiso endosarle la responsabilidad política de la lentitud de la democratización del país a la derecha. Esta no tuvo problemas en aceptarlo. Así, la estrategia concertacionista llegó a un callejón sin salida. En adelante, debería buscar otro camino para lograr que se aprobara la reforma municipal y se realizaran las elecciones de los gobiernos locales.

Así, en efecto, luego de semanas de debates y discusiones ante la prensa, los partidos de derecha resumieron, de manera conjunta, sus críticas al proyecto de ley de reforma municipal que estaba en el senado, razón por la cual lo rechazarían. A cambio, le proponían al gobierno los siguientes puntos. Primero, que las elecciones se realizaran a más tardar, a mediados de 1992; segundo, que la aprobación de la reforma municipal se hiciera de manera conjunta con un proyecto de ley de descentralización administrativa y de gobiernos regionales; tercero, que los concejos municipales estuvieran compuestos por 6 concejales y que el alcalde sería electo de manera directa si lograba reunir el 30% de la votación. De no ocurrir este evento, sería electo entre los concejales. Por último, definía al municipio como la entidad que debía “satisfacer las necesidades locales, promover la participación de la comunidad...” y “además de asegurar su autonomía administrativa y financiera respecto a los organismos de la administración estatal”.<sup>36</sup>

A través de estos planteamientos, la derecha pretendía lograr dos objetivos: evitar costos electorales muy altos ante la mayoría que sacaría la Concertación en las

---

<sup>35</sup> Al respecto, ver Otano, op.cit. p. 119 y Lozoya, Ivette, “Chile: Violencia política y transición a la democracia. El MAPU-Lautaro y la derrota de la vía revolucionaria en los 90”, en Pablo Pozzi y Claudio Pérez, *Historia oral e historia política. Izquierda y lucha armada en América Latina, 1960-1990*. Stgo, Lom, 2012.

<sup>36</sup> *La Nación* del 9 de enero de 1991, p.11.

elecciones municipales y evitar una transformación profunda del concepto neoliberal de municipio implantado bajo la dictadura. El primer objetivo se lograba mediante la propuesta de que con un 30%, se pudiera elegir alcalde, lo que según sus cálculos, le permitía obtener casi la mitad de los alcaldes del país. Además, el número par de concejales buscaba impedir la mayoría de concejales concertacionistas, abriendo la posibilidad de quedar emparejados en este crucial aspecto. El segundo objetivo se lograba mezclando la reforma de regionalización administrativa junto a la municipal. Por medio de ella, se adaptaba a la nueva realidad política del país (democracia con sufragio universal), la ley municipal de la dictadura. En efecto, si la dictadura buscó el concepto de “alcaldización de la política”, en la que el jefe municipal era un todopoderoso poder ejecutivo, lo hizo a recaudo de estar bajo el control del poder central, es decir del propio Pinochet. Ahora, con gobierno concertacionistas, se jugó por restarle ese poder a Aylwin y levantó las banderas de la autonomía municipal. De esta manera, mataba dos pájaros de un tiro, pues evitaba fortalecer la incidencia social y económica del gobierno central y acentuaba el concepto de “descentralización” en clave neoliberal, en el sentido de un gobierno local que fuera autónomo de los grandes debates políticos nacionales. En otras palabras, esta fue una fórmula para amortiguar la eliminación de los CODECOS e intentar mantener, aunque fuera en parte, el perfil despolutizador de los gobiernos locales. Por último, la apuesta de la derecha de alargar el plazo para la realización de las elecciones, también contenía un cálculo electoral, apostando al desgaste del gobierno, que en ese momento (comienzos de 1991), aún conservaba altos índices de popularidad.

Así fue como se llegó al 16 de enero de 1991, cuando en una histórica sesión, la derecha (incluidos los senadores designados por Pinochet), actuaron como un solo bloque para defender su posiciones. Ese día se rechazó la reforma constitucional y quedó de manifiesto la debilidad de la nueva democracia chilena, incapaz de aprobar una ley elaborada por la coalición que había ganado las dos elecciones pasadas (plebiscito de 1988 y la presidencial de 1989). El contenido del debate reflejó las proyecciones estratégicas que tenía esta reforma.

Abrió la sesión Belisario Velasco, en su calidad de Ministro del Interior subrogante. En su breve exposición, reiteró que para el gobierno, la “democratización integral de la sociedad” era uno de los postulados “fundamentales” de la administración Aylwin. Además, definía este concepto clave del proceso político chileno en tres dimensiones: “elecciones de autoridades a todo nivel por voluntad popular”;

“reconocimiento y estímulo a la participación social organizada; “restablecimiento...del equilibrio de atribuciones entre los órganos del Poder Público...[para que no] escapen al control y al veredicto de la voluntad soberana”. Además, recalcó que la derecha se había comprometido en la campaña presidencial de 1989 en democratizar los municipios, por lo que la interpelaba a cumplir sus promesas.<sup>37</sup> Si bien el énfasis del gobierno para definir democratización era “político-institucional”, de todas maneras se sostenía un aspecto social, que marcaba la gran diferencia con la derecha.

Los senadores de derecha entregaron en esta sesión su concepción de municipio y las razones de fondo de sus propuestas en esta materia. Jaime Guzmán, ideólogo de la dictadura y líder de la UDI, fundamentó de esta manera la exigencia de su sector de discutir de manera conjunta la reforma municipal con la de descentralización administrativa: “un municipio democrático...debe ser....un adecuado cauce o conducto para la participación de la comunidad en materias de muy directa incumbencia e interés para cada ciudadano. Un municipio eficiente debe combinar autonomía, financiamiento y tecnificación, para configurar una administración apropiada en el sentido de ser capaz de solucionar los problemas de orden eminentemente local, comuna, vecinal, propios de la tarea municipal, que son muy diferentes de aquellos que competen a un órgano político”.<sup>38</sup> Por medio de esta propuesta, la UDI buscaba evitar la entronización de los partidos políticos en el municipio, lo que explica que para ellos, “democratización” era sinónimo de politización de la sociedad, lo que combatirían sin transar.

La breve pero doctrinaria intervención de Guzmán, fue complementada por la del senador designado Sergio Fernández, fundador de la UDI y ex Ministro del Interior de Pinochet. Su rechazo a la propuesta se basaba en tres puntos fundamentales: lo inconveniente de estar reformando permanentemente la Constitución (“¿qué podrá pensar un inversionista extranjero?”); que la propuesta del gobierno, basada en el sufragio universal, sería solo “una democracia formal, incluso deforme, en que las decisiones, paradójicamente, no surgirían de la base de la población, sino desde la cúpula hacia ella”; por último y ligado con lo anterior, la propuesta requería “fortalecer las atribuciones locales y comunales” y debilitar el intervencionismo del Estado. De esta forma, la UDI insistía en preservar la “alcaldización de la política” y la despolitización de la base social.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Diario de sesiones del Senado, sesión n° 34, 16 de enero de 1991, p.3018.

<sup>38</sup> Ibid. p.3066.

<sup>39</sup> Intervención de Sergio Fernández en ibid, p.3050 y ss.

En la misma línea, el senador de Renovación Nacional Jorge Prat planteaba la necesidad de que, dentro de la urgencia de establecer mayor autonomía de los municipios, se debía resolver el tema presupuestario, base para lograr el desarrollo “descentralizado” del país. Como veremos, la idea de la derecha era evitar que el gobierno tuviera manejo discrecional del fondo común municipal, tradicional “caja” para repartir beneficios a los alcaldes afines al gobierno.<sup>40</sup>

Por último, la intervención más política de los senadores de derecha (las anteriores era de corte más doctrinarios y técnicos), la hizo Arturo Alessandri Besa, senador independiente y heredero de un apellido con una prolongada tradición política en el país. En un agresivo discurso, acusó al gobierno de querer aprobar la ley solo por afanes “electoralistas” y de querer “transformar las municipalidades en un mero campo de lucha por el poder político” y de pretender “monopolizar el poder comunal en manos de los partidos de Gobierno”. Por este camino, decía Alessandri, se pavimentaba el camino para reproducir las crisis que había ocurrido en 1973. Insistió que la democracia “no se agota en lo electoral”, lo que en voz de un dirigente de derecha significaba la necesidad de asegurar la ingerencia de “organizaciones intermedias”, en sentido corporativista. Por último, acusaba al gobierno de no querer elección directa de alcaldes, retrotrayendo la historia del país al período en donde eran gobernados por los partidos políticos.<sup>41</sup>

Por último, para entender el clima político chileno en el verano de 1991, a solo semanas del “ejercicio de enlace” ordenado por Pinochet, los senadores designados por Pinochet ratificaban sin eufemismos el carácter antidemocrático de la derecha chilena. El senador William Thayer planteaba que los jefes comunales tenían un perfil administrativo y técnico, por lo tanto rechazaba la idea que fueran elegidos democráticamente. La senadora Olga Feliú, no solo compartía la opinión de su colega “institucional” (nombre que recibían los senadores designados), sino que tampoco estaba de acuerdo con la elección de concejales. A cambio, proponía que fueran designados por el Presidente de la República, rematando su opinión contra las elecciones “porque generan muchos gastos”.<sup>42</sup>

Las enérgicas réplicas de los senadores concertacionistas, acusando a la derecha de carecer de verdadero compromiso democrático, de manipular la voluntad popular, de

---

<sup>40</sup> Ibid. p. 3043.

<sup>41</sup> Ibid. p. 3020 y ss.

<sup>42</sup> La intervención de Thayer y Feliú, en *ibid.* p.3030 y 3070, respectivamente.

ocupar las alcaldías como plataformas electorales de sus futuros candidatos, de que la ley municipal vigente era antidemocrática, en fin, de que la ciudadanía las castigaría por su comportamiento, no pudieron torcer lo inevitable. Tras la derrota en el senado, la coalición de gobierno inició un camino distinto para reformar la estructura de los gobiernos locales.

### **3.- Fin de fiesta: la hora de las concesiones (febrero a noviembre de 1991)**

Una vez rechazado el proyecto de reforma municipal, el gobierno y la Concertación balbucearon un amago de endurecimiento de su relación con la derecha. El relato épico concertacionista, basado en el recuerdo de la epopeya de la lucha contra la dictadura, con movilización callejera y la ética de haber vencido al miedo a la represión, hizo una tímida reaparición en el verano de 1991. Mientras el gobierno amenazaba con que el rechazado proyecto volvería a la Cámara Alta en marzo, los partidos oficialistas evaluaban realizar una “campaña de denuncia contra la actitud de la derecha, para sumar esfuerzos y lograr la manifestación de la ciudadanía” y llamaban a “movilizarse para exigir consecuencia a quienes le prometieron democratización municipal y han borrado con el codo lo que durante la campaña electoral escribieron con la mano”. Por su parte, el Presidente Aylwin, declaraba que un “plebiscito demostraría que todos quieren elegir alcaldes”, porque según él, “el 80 por ciento de los chilenos quiere democratizar los municipios y quiere alcaldes elegidos por el pueblo”<sup>43</sup>. Prohibido por la Constitución de 1980, estas ideas no pasaron de ser parte de una guerrilla de declaraciones, porque la *realpolitik* de la transición chilena llamaba a su hora.

El año 1991 comenzó, desde el punto de vista político, todavía remecido por las constantes intervenciones políticas de Pinochet. Con la reforma municipal pendiente, el gobierno veía obstaculizada la principal medida democratizadora del gobierno. Paralelamente, ese verano, la administración Aylwin debió enfrentar las consecuencias políticas de la publicación de los resultados de la Comisión Verdad y Reconciliación, encargada de establecer “la verdad” sobre la violación a los derechos humanos durante la dictadura. Ante el consabido tajante rechazo de las fuerzas armadas y la solidaridad de la derecha con los cuerpos castrenses, el gobierno se limitó a establecer la “verdad”

---

<sup>43</sup> Las opiniones de los partidos de gobierno, en *La Nación* del 18 de enero de 1991, p.2; las de Aylwin, en *La Tercera* del 19 de enero de 1991, p.7.

de lo ocurrido y a entregar a los tribunales de justicia –cuyos principales integrantes habían sido mayoritariamente designados por la dictadura- los antecedentes reunidos por la Comisión. Cuando parecía que el Informe de la Comisión habría la posibilidad de discutir un tema tabú para la sociedad chilena, el asesinato de Jaime Guzmán el 1° de abril de 1991, a manos de un comando de un grupo armado de izquierda, borró de la agenda política la temática de las violaciones de los derechos humanos.<sup>44</sup>

El asesinato de Guzmán, utilizado por la derecha como empate moral con la violencia del período anterior, reavivó los recuerdos de la confrontación de los años anteriores y restó iniciativa política al gobierno. Este, cada vez más incapaz de imponer su agenda política, rediseñó durante las primeras semanas de 1991 su estrategia negociadora con la derecha. Se abandonaron los últimos gestos que retrotraían a la época combativa de la coalición y la segunda fase para lograr la aprobación de la reforma municipal se caracterizó por ser obra de la ingeniería política, las concesiones y el posibilismo.

El debate de fondo entre el gobierno y la oposición se centró en el tipo de municipio que surgiría luego de las reformas. Por un lado, la derecha aceptaba la eliminación de los CODECOS, la creación del Concejo Municipal y la elección por sufragio universal de la totalidad de los alcaldes. Pero, a cambio, exigió que se debatiera conjuntamente la reforma municipal con la administrativa, para profundizar la descentralización del país. En este ámbito, se mostró especialmente intransigente en lo referente a la autonomía municipal y la participación local. La otra piedra de tope fue el sistema de elección del alcalde. En efecto, tras una aparente discusión “electoralista” tan propia de la clase política, el debate sobre la reforma municipal implicaba el tipo de democracia local que tendría el nuevo Chile democrático. Para lograr sus objetivos, la derecha contaba con los votos para permitir o no la realización de las elecciones municipales. A la postre, con este chantaje político, puso de rodillas a la Concertación e impuso gran parte de sus planteamientos durante las prolongadas negociaciones que rodearon esta reforma.

Así, entre enero y julio de 1991, el gobierno negoció con la derecha un acuerdo político que asegurara la aprobación en general del proyecto una vez que se presentara

---

<sup>44</sup> Ver Portales, op.cit. cap. V y Elizabeth Lira y Brian Loveman, “Derechos Humanos en la transición “Modelo”: Chile 1988-1999”, en Drake y Jaksic, op.cit.p.335. El Senador Jaime Guzmán Errázuriz fue ejecutado el 1 de abril de 1991 por un comando perteneciente al Frente Patriótico Manuel Rodríguez, grupo que se había escindido del Partido Comunista de Chile en 1987. Los hechos ocurrieron a la salida del Campus Oriente de la P. Universidad Católica de Chile, donde el fundador de la UDI dictaba clases de derecho.

al Senado. La tesis que se impuso al interior del conglomerado fue lograr una fecha de elecciones municipales “a cualquier costo”, como afirmara Erich Schnake, Presidente del Partido Por la Democracia (PPD). De acuerdo a su punto de visto, la transición democrática se vería seriamente afectada si es que dejaba pendiente para el futuro gobierno –que asumiría en marzo de 1994- la elección democrática de los alcaldes. Por ello, afirmaba, “estamos dispuestos a ceder todo cuanto sea necesario, incluso cuestiones trascendentales...siempre que en este país, en el primer semestre del próximo año, la voluntad soberana del pueblo se pueda expresar...”<sup>45</sup>

Para lograrlo, la primera concesión fue aceptar enviar conjuntamente la reforma municipal y regional (descentralización administrativa), anuncio realizado por el Presidente Aylwin en la tradicional cuenta pública del 21 de mayo. Este primer acuerdo consistió en que la derecha aprobaría la idea de legislar en general, dejando para un momento posterior la aprobación en particular del articulado que estructuraba al proyecto, el cual no compartía. La retribución para el gobierno fue, que al fin, se podía establecer una fecha para las elecciones de alcaldes: fines de junio de 1992.<sup>46</sup>

Una vez logrado este “acuerdo marco”, la clase política chilena vivió meses de arduas negociaciones, pues a pesar de la actitud concesiva de la Concertación y el gobierno, estos intentaron que algunas de sus propuestas quedaran plasmadas en el texto final de la reforma. Por este motivo, muchas veces las negociaciones volvían a punto muerto o surgían amenazas oficialistas, como por ejemplo que no se harían las elecciones municipales y el gobierno designaría a todos los alcaldes, tal como lo contemplaba la ley. Aunque al parecer nunca fue una alternativa concreta, era el único mecanismo de presión que tenía el gobierno contra la derecha, la que se arriesgaba a perder su privilegiada posición en los gobiernos locales.<sup>47</sup> Pero entre el primer “acuerdo general” entre la oposición y el gobierno (junio), hasta la firma de un acuerdo político entre ambos sectores, que parecía destrabar totalmente la reforma municipal y regional, logrado a mediados de agosto de 1991, los dimes y diretes, los avances y retrocesos de posibles acuerdos, saturaron la política chilena. Pero cuando el Senado aprobó el 8 de agosto “la idea de legislar” sobre la reforma y, unos días más tarde, se concretó el

---

<sup>45</sup> *La Nación* del 28 de abril de 1991, p.11. Declaraciones similares de otros partidos de la Concertación, en *La Segunda* del 5 de julio de 1991, p.20.

<sup>46</sup> Al respecto, *La Segunda* del 20 de mayo de 1991, p.9 y ss.

<sup>47</sup> Andrés Zaldívar, Presidente de la Democracia Cristiana, deslizó la posibilidad de no hacer elecciones si es que estas se retrasaban más allá de 1992, pues en 1993 serían las elecciones presidenciales y parlamentarias. Incluso surgió de alargar el periodo presidencial de Aylwin en dos años, cuestión que también se desechó. Ver *La Época* del 20 de abril de 1991, p.8.

acuerdo gobierno-oposición, prácticamente ninguna de las posiciones defendidas por el oficialismo habían logrado pasar el cedazo de la oposición.

Varios fueron los tópicos que dificultaron el acuerdo para aprobar la reforma. Respecto a la autonomía municipal, el argumento de la derecha era que los municipios estaban en crisis, producto que gran parte de su presupuesto se agotaba en las áreas de salud y educación. Estas tareas, endosadas a las municipalidades en tiempos de dictadura, nadie propuso modificarlas. Así, la derecha planteaba que la centralización de los recursos estatales, asfixiaba la labor de los ediles. Por este motivo, exigía “asegurar la autonomía financiera de las comunas”. En esta línea, se eliminaba la libre disposición de recursos del Fondo Común Municipal y del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) en manos del gobierno central y fortalecía la capacidad decisoria de las regiones y comunas. La Concertación aceptó la propuesta, pero propuso subir los impuestos para financiarla. Esta modalidad de financiamiento fue rechazada tajantemente por la derecha, la que finalmente logró imponer su fórmula de “reorientar” gastos del gobierno central (es decir no aumentarlos), los que con la reforma, quedarían en manos de los municipios. Además, se aceptó el traspaso de atribuciones del gobierno central a los municipios, fortaleciendo el concepto de “alcaldización” de la política de la dictadura.<sup>48</sup>

Sobre los mecanismos de participación, algunos aspectos se solucionaron favorablemente para la derecha por mecanismos extra parlamentarios. La Concertación había logrado aprobar la ley de juntas de vecinos, consagrando la existencia de una unión comunal por comuna, que ya decíamos, fortalecía al poder local. La derecha apeló al Tribunal Constitucional (TC), porque estimaba que la ley aprobada por los diputados, violaba el precepto de “libertad de asociación”, asegurada por la Constitución de 1980. Como era esperable, porque los integrantes del TC habían sido designados por Pinochet, la demanda de la derecha fue aceptada y al gobierno no le quedó más que aceptar la medida, ya que la Constitución establecía que los fallos de este organismo eran inapelables. Esta medida, crucial para romper con la atomización y despolitización del tejido social de la sociedad chilena, quedaba definitivamente archivada. Además, era

---

<sup>48</sup> La posición de la derecha respecto a la autonomía financiera de los municipios, *La Nación* del 21 de marzo, p. 14 y del 10 de mayo, p.14. También *La Nación* del 27 de agosto de 1991, p.10. Las críticas de la derecha a la alza de impuestos, *La Segunda* del 12 de julio de 1991, p. 21 y *La Nación* del 13 de julio de 1991, p.9.

eliminada una de las modalidades que la Concertación había planteado para debilitar el poder del alcalde.<sup>49</sup>

También en el ámbito de la participación, el gobierno acordó con la derecha la reforma regional. Esta establecía la existencia de gobiernos regionales y su forma de financiamiento. El jefe regional –llamado Intendente- sería designado por el Presidente, preservando el carácter unitario del Estado chileno. También se contemplaba la creación de un “consejo regional”, con atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Entre las más destacadas, se encontraba que podría decidir en qué se invertirían los fondos asignados a la región por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Por ello, para la derecha era muy importante asegurar que no fueran electos por sufragio universal, sino que por los concejales. La modalidad indirecta aseguraba la fórmula corporativista, que había sido eliminada con la desaparición de los CODECOS. Así, cada región contaría con dos consejeros regionales, independientemente de su número de habitantes. Además, habría entre 10 y 14 “consejeros adicionales” –según el número de habitantes-, que se distribuirían entre las provincias que integran a cada región.<sup>50</sup> Cuando esta reforma constitucional fue aprobada en el Parlamento, fue considerada como “un triunfo político” por RN y la UDI, ya que aseguraba la implementación de la versión más neoliberal del concepto de descentralización y autonomía, desligando al Estado de tareas locales.<sup>51</sup>

Pero para entender por qué la derecha defendía este tipo de organización de los gobiernos regionales, es necesario detenerse en uno de los aspectos más difíciles de zanjar para lograr el acuerdo municipal: el número de concejales y la modalidad de elección del alcalde. Respecto a lo primero, la derecha no dobló su posición de que el número de concejales fuera par, para así tener mayor presencia en ellos. Solo transó en aumentar su número en las comunas. Así, comunas con 70 mil votantes, tendrían 6 concejales; entre 70 y 150 mil habitantes inscritos para votar, 8 concejales y sobre 150 mil electores, 10 concejales. Además, tras meses de debates, se acordó que no habría elección separada de alcaldes y concejales. Resultaría electo edil el candidato que obtuviera el 35% de los votos de la lista más votada; de no alcanzar nadie esta cifra,

---

<sup>49</sup> La posición de la derecha contra la ley de junta de vecinos, 1° de febrero de 1991, p.2. El fallo del Tribunal Constitucional y la airada pero inútil reacción de la Concertación, en *La Segunda* del 15 de mayo, p. 11 y *La Época* del 17 de mayo, p.9 de 1991.

<sup>50</sup> Ver “Seminario para líderes locales. Institucionalidad Municipal. Cartilla Uno”. Stgo, FLACSO, 1991.

<sup>51</sup> Las reacciones de la derecha sobre esta materia, *La Nación* del 20 de agosto de 1991, p.8.

sería elegido por los concejales.<sup>52</sup> La Concertación, tal como lo reconocerían sus propios dirigentes políticos, debieron transigir en ambos puntos. En primer lugar, eran partidarios de un número impar de concejales, para asegurar la hegemonía de las mayorías y, en segundo lugar, habían propuesto elección directa del alcalde, cuestión que finalmente no pudo ser aprobada. Además, de manera silenciosa, se acordó un tipo de gobierno regional que sintonizaba, en parte importante, con la óptica neoliberal de la oposición.

Estos acuerdos tuvieron un alto costo político para la Concertación, la que en función de concretar la elección democrática de los alcaldes y evitar que estas siguieran gobernadas por los funcionarios designados por la dictadura, tuvo que, como hemos visto, ceder en aspectos ideológicos de vastas consecuencias. Como lo reconociera en el transcurso de la negociación la diputada demócrata cristiana Jacqueline Saintard, “respecto de lo que fue el proyecto presentado por el Ejecutivo, prácticamente no queda nada, es decir, aquí toda la flexibilidad es del gobierno y la Concertación...”<sup>53</sup>

#### **4.- “Parto con dolor”: el réquiem para una reforma municipal democratizadora**

El 9 de noviembre de 1991 la Cámara de Senadores aprobó unánimemente, luego de un año y medio de pugnas y negociaciones, la reforma constitucional que modificaba la estructura de los gobiernos comunales. Esto significaba que recién a partir de ese momento, se podía comenzar la discusión del proyecto de reforma de la ley orgánica de municipios, que comprendía las modificaciones a los gobiernos comunales y regionales. Como decíamos más arriba, la decisión política del gobierno y de la Concertación había sido sacar adelante contra viento y marea este proyecto, convertido en la principal enseña democratizadora de la administración Aylwin. Atrás habían quedado las tentaciones de posponer las elecciones para el siguiente período presidencial y designar a dedo, vía CODECOS, alcaldes afines al oficialismo. Esta decisión política obligaba al gobierno a acelerar la aprobación de la ley orgánica, única manera de oficializar el acuerdo logrado con la oposición, que establecía realiza las elecciones en junio de 1992. Por cuestiones reglamentarias, el plazo fatal para hacerlo era enero de 1992. De esta manera, la coyuntura en la que finalmente se aprobó la ley

---

<sup>52</sup> Texto completo del acuerdo entre el gobierno y la oposición sobre la ley comunal y regional, en *La Nación* del 22 de agosto de 1991, p.12.

<sup>53</sup> *La Nación* del 2 de mayo de 1991, p.12.

municipal, estuvo marcada por la urgencia de los tiempos políticos y la decisión del gobierno de que se realizaran las elecciones municipales bajo su mandato. Esto explica las últimas capitulaciones concertacionistas ante la derecha.

Desde nuestro punto de vista, el gobierno de Aylwin estimó que el costo político de no cumplir uno de sus principales principios inspiradores –plasmado en su Programa de Gobierno- que planteaba la democratización de la sociedad chilena, era más alto que aprobar una ley municipal que mantenía parte importante de los principios neoliberales de la dictadura. En la lógica gradualista y posibilista de la transición chilena, se consideró que, aunque fuera un paso menos profundo que el planificado inicialmente, la elección democrática de los jefes municipales sería un impulso fundamental para restablecer la normalidad democrática del país. Además, parte de los integrantes del gobierno y de los partidos de la Concertación, compartían la visión despolitizadora y neoliberal de los municipios, como entes encargados de resolver los “reales problemas de la gente”, relativizando la importancia del debate político y ciudadano en la base social. En este marco deben ser evaluadas las semanas previas antes que se cumpliera el plazo para fijar legalmente la fecha de las elecciones municipales. Habiendo hecho público su disposición a “pagar costos” en la negociación parlamentaria con la derecha a cambio de esta fecha, esta última logró aprobar una ley que incorporó algunos de sus principales planteamientos.

El debate entre el gobierno y la oposición entre los meses de noviembre de 1991 y enero de 1992, se concentraron en los siguientes puntos: las federaciones y tercera cifra repartidora; situación de los candidatos independientes; existencia de un administrador comunal; la autonomía en la administración de los fondos y los cargos de confianza de los alcaldes.<sup>54</sup> Varios de estos puntos eran diferencias que se relacionaban con cálculos electorales de los partidos. Por ejemplo, la cuestión de las federaciones fue finalmente desechada, estableciéndose la existencia solo de “subpactos”, que implicaban una relación solo electoral. Esto se complementó con una doble cifra repartidora, una aplicada a los pactos en competencia y una segunda al interior de cada pacto.<sup>55</sup> La cuestión de los independientes enfrentó, paradójicamente, a Renovación Nacional con la UDI. Los primeros se mostraron en desacuerdo con que los independientes que fueran en un subpacto, no pudieran sumar los votos de la lista a su favor y eventualmente resultar electos. La Concertación y la UDI rechazaban la

---

<sup>54</sup> Ver *La Segunda* del 6 de diciembre de 1991, p.17.

<sup>55</sup> *La Segunda* del 11 de diciembre de 1991, p.11.

fórmula, argumentando que la normativa no afectaba los derechos de estos candidatos. Finalmente, el Tribunal Constitucional respaldó la posición de RN y los candidatos independientes que iban dentro de alguna lista partidaria, podrían sumar los votos de los otros candidatos.<sup>56</sup>

En otras materias, si bien se aprobaron, se hicieron lecturas distintas de su significado, como en el caso de la “autonomía municipal”. Para el senador designado Sergio Fernández, el aspecto electoral de la reforma resultaba “completamente accidental y meramente transitorio”, pues lo central era que “en las comunas, los pobladores, las dueñas de casa, quieren solución a sus problemas reales, a aquellos que están ocurriendo diariamente y no a asuntos ajenos a ese punto esencial”. Por este motivo, Fernández destacaba que la “libertad y autonomía” que la ley le daba al municipio, le permitiría “llegar adonde las necesidades de la población son más apremiantes y directas. Creo que las carencias de la comunidad local podrán ser satisfechas con mayor prontitud de acuerdo con las nuevas facultades que se están otorgando”. Esta era la óptica neoliberal de la reforma, la que, en rigor, explicaba la sincera afirmación de un diputado de la UDI, que declaraba que “el actual gobierno está adecuando este nuevo concepto de municipio [el creado por el régimen militar] sin cambiar su esencia. Desde luego, esto nos parece bien”.<sup>57</sup> La perspectiva concertacionista de la autonomía, como lo reconocía el diputado socialista Jorge Montes, era distinta, pues se le entendía en el sentido de la elección democrática de las autoridades y mayor participación de la comunidad. Así, la autonomía era visualizada como una forma de desterrar el pasado dictatorial, en donde los alcaldes eran todopoderosos dictadores comunales, directamente dependientes del poder central. Por eso, Montes señalaba que “el requisito básico de la autonomía es que las autoridades sean generadas por la propia comunidad. Por eso, entendemos que la reforma que discutimos restablece la autonomía de las comunas de Chile”. En la misma línea, el senador demócrata cristiano Ricardo Hormazábal planteaba que la autonomía municipal no era una novedad imputable a la dictadura, sino que formaba parte de una larga tradición en el país, pero que con el tiempo se había cometido el error de ir perdiéndola.

---

<sup>56</sup> Esto fue objeto de una extensa polémica en la discusión en la cámara de senadores. A mediados de febrero, el TC zanjó la situación, lo que convirtió a este punto en el último diferendo en resolverse del intrincado proceso de la reforma municipal. Al respecto, ver *La Época* del 14 de febrero de 1992, p. 9. La fundamentación de la posición de RN respecto a los independientes, intervención del senador Sergio Diez, Diario de las Sesiones del Senado, sesión n° 31, 8 de enero 1992, p. 2656 y ss.

<sup>57</sup> La intervención de Fernández en el Diario de las Sesiones de Senado, sesión n° 31, 8 de enero de 1992, p. 2674 y 2675 y la del diputado UDI Jorge Ulloa en Cámara de Diputados, sesión n° 29, 4 de diciembre de 1991, p.2568.

Y que sobre todo, “durante el régimen anterior no hubo autonomía...Todos los funcionarios eran dependientes del poder político centralizado”. Por ello, seguía, “era vital dar autonomía al gobierno comunal”. A diferencia de la derecha, la concepción de la labor que debía cumplir el municipio y el alcalde, desde la óptica del concertacionista senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle, era la de “ser un poder ejecutivo, con facultades para dar gobierno a la comuna. Esta es una tarea eminentemente política”.<sup>58</sup>

A pesar que los parlamentarios oficialistas tenían razón en considerar que la reforma representaba un importante avance democratizador, también era cierto que la reforma aprobada en 1992, fortalecía el giro neoliberal que la institucionalidad política había sufrido durante la dictadura militar. Así lo reconocía amargamente el senador demócrata cristiano Humberto Palza, quien señalaba que “esta reforma...no refleja realmente el sentido profundo de lo que nos comprometimos a llevar adelante en el Programa de la Concertación de 1989; no corresponde a lo que, como demócratacristianos –o como Concertación- añoramos”. Este tipo de discurso se repitió tanto entre otros senadores concertacionistas, como entre los diputados de esta coalición.<sup>59</sup>

El último capítulo del doloroso parto que significó la reforma municipal, lo protagonizó Renovación Nacional. En un sorpresivo giro en sus posiciones, a último momento propuso la elección directa de los alcaldes, rompiendo el acuerdo que habían logrado a mediados de año con el gobierno y la UDI. Argumentando la defensa de la democracia, probablemente su intempestivo cambio de posición, se vinculó con la necesidad electoral de diferenciarse de la UDI, a la que dejó en una posición incómoda. En efecto, RN se desmarcaba de un acuerdo que establecía, como ya vimos, una elección indirecta de los alcaldes, en caso que ningún concejal alcanzara el 35% de los votos. El chantaje de RN consistía en que sin los votos de sus senadores, no se aprobaba la reforma a la ley orgánica y, por ende, no se podía convocar oficialmente a las elecciones municipales. Nuevamente reaparecía el fantasma del retraso de la democratización de los gobiernos locales, justo cuando parecía que todo estaba acordado.

El gobierno reaccionó de manera muy moderada, evitando romper el diálogo con RN. El Ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Boeninger, artífice del

---

<sup>58</sup> Intervención del diputado Montes, Cámara de Diputados, sesión n° 33, del 11 al 13 de diciembre de 1991, p.2998 y 2999; intervenciones de los senadores Hormazabal y Frei, Diario de las Sesiones de Senado, sesión n° 31, 8 de enero de 1992, p. 2699 y 2680, respectivamente.

<sup>59</sup> Intervención del senador Palza, *ibid.*p.2649.

acuerdo con la derecha, declaraba que confiaba “en que todos los partidos estén realmente comprometidos de verdad con que las elecciones puedan realizarse en junio y no nos distraigamos en distintas operaciones distractivas”.<sup>60</sup> A esas alturas, era *vox populi* que la intención de RN era volver a retrasar las elecciones, ahora para septiembre, cuestión que implicaba una nueva reforma constitucional. El senador demócrata cristiano Andrés Zaldívar recordaba el origen del acuerdo sobre la manera como se elegiría a los alcaldes: “...[se] sabe que en las conversaciones sostenidas con Renovación Nacional, previas a las que al parecer esa colectividad llevó a cabo con la UDI, estuvimos de acuerdo con la elección directa de alcalde. Pero mientras nos hallábamos en esas conversaciones, de repente apareció un pacto entre Renovación Nacional y la UDI por el cual se establecía la elección indirecta de alcalde. Y fue una condicionante que llevó a la negociación política con las otras materias que se incluyeron. Porque se llegó a la conclusión de que la única forma de lograr la aprobación de las reformas constitucionales y, posteriormente, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades...era aceptando la elección indirecta...”.<sup>61</sup>

Ante la burda maniobra política de RN, al desmarcarse de un acuerdo que ellos mismo habían propuesto, no insistió en su nueva posición y pocos días más tarde, la colectividad bajó su veto a la reforma (los votos de sus senadores eran indispensables para lograr el quórum exigido para aprobar la nueva ley), lográndose la aprobación de la historiadada reforma municipal y regional a fines de febrero de 1992. Más allá de lo caprichoso y oportunista de la postrera impostura de Renovación Nacional, sirve para graficar la débil posición del gobierno, atado de manos y dependiente de las maniobras de última hora de sus adversarios. La estrategia oficialista de “pagar todos los costos” se terminó convirtiendo en carta ancha para la derecha, que pudo imponer gran parte de sus términos e incluso se dijo el lujo de salidas de libreto como el postrer cambio de opinión de RN sobre la manera en que debían ser elegidos los alcaldes.<sup>62</sup>

Los últimos trámites legislativos del proyecto de reforma municipal fueron la aprobación de los vetos presidenciales, destinados a corregir dos aspectos que el Tribunal Constitucional había declarado fuera de la ley: el mencionado tema de los independientes, acogiéndose la observación de Renovación Nacional y la norma que

---

<sup>60</sup> *La Época* del 10 de enero de 1992, p.9.

<sup>61</sup> Diario de las Sesiones de Senado, sesión n° 31, 8 de enero de 1992, p.2715.

<sup>62</sup> Una explicación sobre por qué finalmente Renovación Nacional se sumó al acuerdo inicial sobre cómo serían elegidos los alcaldes, intervención del senador de RN Miguel Otero, Diario de las Sesiones del Senado, 27 de febrero de 1992, p.4124.

establecía el financiamiento de los partidos de acuerdo al número de votos que obtuvieran en la votación, dejándose sin efecto esta medida que había sido aprobada en el extenso trámite legislativo.<sup>63</sup>

De esta manera se cerraba el ciclo iniciado a las pocas semanas de asumido el nuevo gobierno. En junio de 1992, la Concertación se anotaría un abrumador triunfo sobre la derecha, consolidando su supremacía electoral luego de 2 años y medios de gobierno. Mientras tanto, la oposición de derecha se consumía en luchas intestinas. Sin embargo, reflejando una de las paradojas del proceso chileno, este mayoritario respaldo en las urnas, no se manifestaba en aspectos político-institucionales y económicos claves. Ya sea por decisión propia o por la inviolabilidad del cerrojo dejado por la dictadura, la Concertación comenzaba a perder la lucha ideológica. La imposibilidad e incapacidad de hacer reformas sustanciales al modelo del régimen militar, fue provocando que durante la década de los noventa, se comenzara a naturalizar la ideología neoliberal. Bajo la tesis de la “medida de lo posible” o “paguemos los costos” para reconstruir la democracia, se abrió un ancho camino que permitió la paulatina normalización del neoliberalismo.

## **Conclusiones**

El examen de la ruta que siguió el proceso de la reforma municipal, cuyo principal objetivo era democratizar los gobiernos locales del país, aún en manos de los funcionarios designados bajo la dictadura, muestra las complejidades de la transición chilena. Primero, evidencia que hubo un intento real de modificar los aspectos más autoritarios y corporativos de la ley creada por el régimen militar. No es correcto ver estos años basados en una óptica que visualiza un compromiso a priori entre la derecha y la Concertación, ni que esta estaba de antemano neoliberalizada. Los primeros años de Aylwin fueron de debate y lucha política y el mentado discurso de la “democracia de los acuerdos”, funcionaba, en ocasiones, más como recurso publicitario para un gobierno ansioso de entregar señales de estabilidad política, que una práctica real y concreta. La reforma municipal presentada al parlamento en 1990, atacaba algunos de los aspectos más importantes de la ley de la dictadura, especialmente en lo referido a la concepción de participación y de democracia. El modelo municipal del régimen militar buscaba

---

<sup>63</sup> Ver *La Época* 26 de febrero de 1992, p.11 y Diario de Sesiones del Senado, Sesión n° 41, 27 de febrero de 1992, p.4109 y ss.

despolitizar a nivel de base, pero la reforma de la Concertación pretendía revertir esta situación con la creación del Concejo Municipal, los CESCOS y las nuevas atribuciones que generaría la nueva ley de juntas de vecinos.

En segundo lugar, la Concertación tampoco estaba por destruir piedra por piedra la herencia de la dictadura. En el caso de la reforma municipal, esta no contempló aspectos cruciales creados por el régimen de Pinochet, como su énfasis protagónico en la focalización del combate contra la pobreza y sus importantes funciones sociales. Por búsqueda de consensos o por sincero respaldo, la Concertación tampoco cuestionó el traspaso de la atención primaria de salud y la educación a las municipalidades. En este sentido, sí es cierto que al comenzar el gobierno de Aylwin, un sector de la Concertación compartía, en lo grueso, el modelo económico neoliberal, pero aún no era hegemónico ni consensuado ni en la coalición ni en el gobierno.

En tercer lugar, estimamos que por estos motivos, resulta equívoco señalar la conducta de la Concertación como de “traición” a la promesa democratizadora que los llevó al gobierno en 1990. La traición implica actuar a conciencia, con un plan preconcebido, para hacer lo contrario a lo que se había prometido. En el caso de la reforma municipal, el gobierno de Aylwin presentó un proyecto de ley que cumplía lo que su Programa Presidencial señalaba: democratizar las municipalidades y entregarles atribuciones a las organizaciones sociales territoriales. Al verse imposibilitado de hacerlo aprobar, la Concertación tuvo que modificarlo drásticamente, luego de 8 meses de infructuosas tratativas. Por este motivo, más que una supuesta traición, la reforma municipal simboliza la abdicación, la derrota política de la Concertación. Estimamos que esto nos ubica en uno de los principales ejes explicativo de la historia reciente de Chile, basado en los triunfos electorales de la Concertación, pero con el triunfo ideológico de la derecha, gracias especialmente a su mayoría parlamentaria.

En cuarto lugar, la Concertación, por razones que sería necesario abordar en otro trabajo, se llegó a plantear estrategias confrontacionales y de denuncias de la práctica anti-democrática de la derecha, pero finalmente no las implementó. Como vimos durante el proceso de discusión de la reforma municipal, en el crucial mes de enero de 1991, cuando la derecha rechazó la idea de legislar sobre la democratización de los municipios, dejando al desnudo su verdadera cara antidemocrática, la Concertación no optó por el camino de acentuar el repudio popular en su contra. Prefirió la moderación y retomar el diálogo, en un contexto político muy complejo, marcado por el ejercicio de enlace protagonizado por Pinochet en el mes de diciembre –símbolo concreto de la

existencia del fantasma de la regresión autoritaria- y por la próxima entrega de los resultados de la Comisión Verdad y Reconciliación, sobre la violación a los derechos humanos durante la dictadura.

En síntesis, luego de la derrota en la lucha por los contenidos que tendría el emblemático proyecto de ley de reforma municipal, se sentó una especie de jurisprudencia política en el oficialismo, basado en la lógica de “la medida de lo posible” y “pagar los costos” por cada mínimo avance o reforma que se lograra. Como las reformas eran consensuadas, pero con desnivel favorable hacia la derecha –como en el caso examinado en este artículo- la institucionalidad y modelo económico neoliberal se fue volviendo cada vez más un sentido común dominante en la clase política chilena. Esta fue una de las características más importantes del proceso político chileno durante la década de los noventa.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguila, Marisol, “Democracia, sociedad civil y nuevos movimientos sociales”, en Garcés, Mario, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago, Lom, 2006

Aldunate, Adolfo, “La participación local como oferta política”, en Manuel Antonio Garretón, Manuel Antonio, (editor), *Propuestas políticas y demandas sociales*. Vol. III. Santiago, FLACSO, 1989

Altman, David,“(Algunas) Reformas institucionales para el mejoramiento de la democracia en Chile del siglo XXI”, en Varios Autores, et al

Angell, Allan, *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet*. Santiago, Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica-Centro de Estudios Bicentenario, 2005.

Alvarez, Rolando, *Arriba los pobres del mundo*. Stgo, Lom, 2011.

Boeninger, Edgardo, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997

De la Maza, Gonzalo, *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago, Lom, 2009.

Drake, Paul; Jaksic, Iván, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago, Lom, 1998.

Espinoza, Vicente, “Pobladores, participación social y ciudadanía; entre los pasajes y las anchas alamedas”, en *Proposiciones* n° 22, 1993.

Flisfich, Angel, “La gestión estratégica de un proceso de transición y consolidación: el caso chileno”, en *Proposiciones* n° 25, 1994

Fuentes, Claudio, “Democracia en Chile: Desafíos normativos y procedimentales”, en Varios Autores, *Desafíos Democráticos*, Santiago Lom/FLACSO, 2006

Gallardo, Bernarda, “De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Una reflexión”. Santiago, FLACSO, D.T. n° 43, 1989.

Garretón, Manuel Antonio, et al., *América Latina en el siglo XXI*. Santiago, Lom, 2004,

Garretón, Manuel Antonio, *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*. Debate, 2007

Guerra, Carlos, *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. Ciudad de México, UNAM, 1997.

Huneus, Carlos, “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*, vol. 20, n° 2, 2000.

Jaña, Soledad, “Los problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal”, en Correa Enrique; Noé, Marcelo (editores), *Nociones de ciudadanía que crece*. Santiago, FLACSO, 1998.

Jocelyn-Holt, Alfredo, *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago, Planeta/Ariel, 1998.

Lira, Elizabeth; Loveman, Brian, “Derechos Humanos en la transición “Modelo”: Chile 1988-1999”, en Paul; Jaksic, Iván (compiladores), *El Modelo Chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Stgo, Lom, 1999

Lozoya, Ivette, “Chile: Violencia política y transición a la democracia. El MAPU-Lautaro y la derrota de la vía revolucionaria en los 90”, en Pozzi, Pablo; Pérez, Claudio, *Historia oral e historia política. Izquierda y lucha armada en América Latina, 1960-1990*. Stgo, Lom, 2012

Mardones, Patricio, “Descentralización y transición en Chile”, en *Revista de Ciencia Política* vol. 26, n°1 2006

Moulian, Tomás, *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago, Lom, 1997.

Muñoz Gomá, Oscar, *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*. Santiago, FLACSO-Catalonia, 2007.

Navia, Patricio; Bunker, Kenneth. “Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile: 1992-2004”, en *En Foco* n° 125, 2007

Ortega, Eugenio, “La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática”, en Bascuñan, Carlos et al, *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile*. Vol. II. Santiago, Lom, 2009.

Otano, Rafael, *Crónica de la transición*. Stgo., Planeta, 1995

Portales, Felipe, *Chile, una democracia tutelada*. (Sudamericana, 2000)

Pozo, Hernán, “La situación actual del municipio y el problema de la municipalización”, Santiago, FLACSO, Contribuciones n° 7, 1987.

Pozo, Hernán, “La reforma del régimen municipal propuesta por el gobierno”, Santiago, Documento de Trabajo FLACSO. Serie Estudios Sociales n ° 3, octubre de 1990.

Raczinsky, Dagmar, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafío”, en Drake, Paul; Jaksic, Iván (compiladores), *El Modelo Chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Stgo, Lom, 1999

Valdivia, Verónica, et al, *Su revolución contra nuestra revolución*. Vol. I. Santiago, Lom, 2006.

Valdivia, Verónica, et al, *Su revolución contra nuestra revolución*. Vol. II Santiago, Lom, 2008.

Vergara, Pilar, *Las políticas hacia la extrema pobreza, 1973-1989*, Santiago, FLACSO, 1989.