

# **SOCIEDAD CHILENA DE PLANIFICACION**

Documento de Congreso N°42

Circulación restringida.

---

Primer Congreso Nacional de Planificación  
Santiago, Chile, 12 al 14 de Junio de 1989.

EL ESTADO EN EL DESARROLLO LOCAL EN CHILE:  
LA LARGA MARCHA HACIA EL PLURALISMO ESPACIAL Y POLITICO

Jaime Ahumada P.  
Eliana Franco de la J.

## EL ESTADO EN EL DESARROLLO LOCAL EN CHILE: LA LARGA MARCHA HACIA EL PLURALISMO ESPACIAL Y POLITICO

Jaime Ahumada P.  
Eliana Franco de la J.

### INTRODUCCION

Las tendencias mundiales se orientan a incorporar a los poderes y comunidades locales a los grandes circuitos de toma de decisiones, desarrollo, planificación y gestión de políticas y estrategias. Los avances de la ciencia y de la técnica así como el crecimiento de las fuerzas productivas, y los cambios en las relaciones sociales de producción y desarrollo, han impactado a los estados-naciones a nivel mundial haciendo que los gobiernos comiencen a pensar en una nueva división del trabajo al interior de sus aparatos estatales, de su economía y sociedad.

Los gobiernos centrales tienden hacia lo supra-nacional, a su inserción en el gobierno y la economía mundiales. La agenda de los gabinetes está siendo copada más y más por los itinerarios y programaciones de las grandes agencias de asistencia y financiamiento, de las empresas transnacionales y de los países líderes de la comunidad internacional. Los asuntos internos, si bien son de gran importancia, se transforman en temas que necesitan de un tratamiento ligado a las decisiones que toma la Presidencia y el gabinete en función de las variables externas, los que imponen una división del trabajo muy acotada. En esta perspectiva, lo subnacional y el gobierno de lo subnacional, adquieren una nueva importancia y se hace necesario tomar medidas políticas, administrativas e institucionales que permitan redefinir sus roles, articulaciones y funciones en el desarrollo nacional.

La centralización que en el pasado favoreciera importantes logros, ya sea por el tamaño de los escenarios y los mismos condicionantes tecno-burocráticos, disminuye en legitimidad y eficacia en un mundo multipolar y atravesado por la transnacionalización y la tecnocracia.

La concentración del poder y el encuadramiento societal son afectados por los nuevos tiempos, abriéndose paso una agenda donde la descentralización, la democracia, la regionalización, los poderes locales y la participación social se convierten en elementos básicos para las transformaciones y cambios requeridos en función de las particulares condiciones de cada país o región.

La intención de presentar una serie de elementos fundamentales para un tipo de desarrollo y planificación, donde las relaciones Estado-Comuna han jugado en escenarios

democráticos y autoritarios, tiene como objetivo repensar el pasado y caminar más allá de las clásicas "lecciones de la experiencia".

La meta es definir el qué hacer en lo que denominaremos la larga marcha hacia el pluralismo espacial y político. La "teorética" pareciera afianzarse constantemente y la profusa literatura latinoamericana y nacional de los últimos años es una clara muestra del acerto. Los conceptos, definiciones y teorías sobre desarrollo, estrategias y planificación local van desde lo estatal a lo social, de lo jurídico a lo sociológico y de lo político-institucional a lo económico-financiero. Sin embargo, las cuestiones cardinales del proceso y la gestión del desarrollo y la planificación todavía permanecen indefinidas y la práctica no tiene las codificaciones adecuadas, negándose la teoría, en muchos casos, a las rectificaciones que impone la realidad.

De hecho y de derecho se advierte un divorcio entre la teoría y la práctica, ya que la primera pasa de la crisis a la utopía y, la segunda, de los diversos ensayos y pruebas a las opciones pragmáticas, tecnocráticas, autoritarias o que impone la moda del momento. Aquí se encuentra el nudo del problema. En este sentido, el desarrollo que presentamos tendrá como escenario de fondo la transición latente del autoritarismo a la democracia y la eventual puesta en marcha de la planificación descentralizada en un contexto democrático, donde debiera intentarse una adecuada división del trabajo entre los diversos niveles de desarrollo y planificación y donde el proceso que la contiene, la información requerida, los recursos humanos y financieros, la estructura institucional y las articulaciones por las cuales el plan del nivel local se conecta con la planificación nacional, tendrían que abordarse en sus dimensiones más pluralistas y participativas.

## CAPITULO I PRESENTACION HISTORICA

En las relaciones históricas entre el Estado y la Comuna en Chile, y también en el conjunto de América Latina, esta última en sus diversas versiones nacionales, juega un papel determinante en la formación del primero aunque en su desarrollo se concrete el desequilibrio aparentemente lógico, pero no racional, del avasallamiento de la Comuna por el Estado. En este proceso se expande el Estado, penetra a toda la sociedad y desarrolla contradicciones donde la lógica de la sociedad civil se ve obstaculizada, tanto en su vocación participativa como autónoma. Se dice, y no sin razón, que en Chile ha existido tanto una burguesía de estado como una "integillentzia" y proletariado de estado.

Sin lugar a dudas que el expansionismo del Estado ha jugado en contra no sólo del Desarrollo Local y sus expresiones más democráticas sino que, asimismo, ha impactado en el propio Estado signando su accionar de características elitarias y excluyentes que suelen acompañar a la excesiva centralización, al burocratismo y a la compartimentación social.

En esta perspectiva se hace necesario profundizar en las difíciles relaciones Estado-Comuna en el país, ya que la importancia histórica de estos factores, y su compleja dialéctica, comienza con la misma fundación de Santiago por Pedro de Valdivia, el 12 de febrero de 1541, y con la conformación del primer Cabildo, el 7 de marzo del mismo año.

Hasta la Independencia de Chile, los Cabildos son actores fundamentales en el escenario nacional. Durante estos años, el Municipio es el principal agente en: la fundación de ciudades primero, en el afianzamiento del poder de los conquistadores más allá de las prerrogativas otorgadas por el Rey de España o el Virrey del Perú, en la misma expansión económica y social, y en la fijación de los límites territoriales y políticos del futuro Estado.

Este municipio de la conquista y colonia fue un organismo conflictuado por pretender representar, a la vez, al vecindario -tendencia hacia la autonomía, descentralización y poder local- y a los intereses de la Corona -tendencia hacia el centralismo y el autoritarismo-. Esta contradicción que se intenta resolver en la Independencia y con el nacimiento de nuevo Estado, marca constantemente las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, al extremo que la hegemonía de una u otra impacta a la conformación político-institucional del municipio. Así, en sus comienzos el proceso emancipador se expresó como una contienda entre la soberanía social representada por los Cabildos y la soberanía política representada por la burocracia del gobernador, capitán general, de la Real Audiencia, etc. En ese instante, el Municipio fue la más importante institución revolucionaria. Se puede concluir que, en este período inaugural del Estado nacional, el gobierno municipal, en su calidad de instrumento político de participación y gestión democrática de los vecinos, tuvo decisiva ingerencia en los más importantes problemas de gobierno nacional, siendo "los Cabildos Abiertos" probada fuente de legitimidad democrática. En los años posteriores, el surgimiento de las primeras asambleas legislativas terminó suplantando al asambleismo municipalista y al Municipio propiamente tal. La penetración del parlamentarismo anglo-sajón desplazó a las tendencias democrático-directas de las asambleas municipales, estableciendo el carácter demorepresentativo de las instituciones republicanas.

Las dos caras del Estado independiente: la cara municipal de su origen que lo liga al vecindario y a las tradiciones

independentistas, y la republicana que es producto de las alianzas sociales y políticas del período y de la solución militar del conflicto con España (1810-1818), se relacionan sin duda a la situación comentada.

Con el advenimiento del Chile independiente, el país entró en una etapa de construcción estatal e institucionalización, configurándose el aparato de Estado y la división político-administrativa: Chile se divide en provincias (que son virtuales regiones por su tamaño, historia y recursos), departamentos y, lógicamente, municipios históricos.

El Estado central, de las repúblicas conservadora y liberal, pasó a convertirse en actor privilegiado del desarrollo nacional y en interventor permanente de los espacios subnacionales a través de las políticas públicas, atribuciones legales, recursos financieros y capacidades de intervención y decisión. El municipio pierde importantes cuotas de legitimidad y de poder y, de estructura de ambivalente accionar al servicio de la conquista y de la independencia, pasa a ser agente político y electoral de los gobiernos de turno. Esta situación que se inicia con la Constitución de 1823, se continúa en la de 1833 y las leyes municipales de ese mismo año, y en las leyes municipales de 1854 y de 1857.

En el corte histórico de 1920 la situación tiende a revertirse, y los cambios en las correlaciones de fuerzas políticas y sociales, atenúan ya, desde 1914, la intervención del Ejecutivo en la vida local.

Durante la vigencia de la Constitución de 1925 se dictaron numerosos cuerpos legales referidos a los municipios y que marcan tendencias democratizadoras y de mayor incidencia de éstos en la vida nacional: a) el Decreto Ley 740, del 7 de diciembre de 1925, que perseguía el financiamiento de los municipios a través de nuevas fuentes de ingreso; b) la ley 5357, del 15 de enero de 1934, que trataba de devolver la autonomía a las municipalidades mediante la creación y organización del Registro Municipal de Electores; y, c) algunas otras leyes específicas que se refunden finalmente en la ley 11.860, de septiembre de 1955, que regirá hasta la dictación por el régimen militar del D.L. 1289, del Ministerio del Interior, del 14 de enero de 1976. Esta normativa legal estableció la "nueva" ley orgánica de municipios y administración comunal, antecedente lógico de la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, publicada en el D.O. de la República N° 33.035, del 31 de marzo de 1988, que sintetiza el período autoritario y la práctica de la municipalización tal cual la entienden los militares.

En resumen: 1) el municipio colonial fue un factor determinante de la institucionalización política del período y de la conquista y expansión de los fueros de los conquistadores a

través de la consulta abierta a los habitantes de las nuevas regiones; 2) el municipio republicano (de las repúblicas conservadora y liberal) desempeñó el rol de agente del gobierno central y de poder electoral de la clase política gobernante; 3) el municipio del período parlamentario, que lo transformó de agente del gobierno central en agente de las clases conservadoras parapetadas en el mundo rural y rur-urbano; 4) el municipio del período democrático, expresivo del pacto entre los sectores emergentes de la burguesía industrial, clases medias y proletariado, que definió al Municipio como un organismo territorialmente descentralizado, autónomo, cuya generación se realiza a través de la elección popular y que incorporó instituciones descentralizadas que como las Asambleas Provinciales nunca fueron formalizadas; y, 5) el municipio del autoritarismo donde es posible distinguir tres fases: la primera (1973-1976) donde prevalecen las políticas de seguridad interna y de desmantelamiento del municipio democrático; la segunda fase (1976-1988) caracterizada por "la Alcaldización" y la articulación directa con el Jefe del Estado y sus políticas de proyección del régimen; y la tercera, que cierra el ciclo de "su reestatización" (el municipio como agente estatal) con la dictación de la ley orgánica constitucional de municipalidades (1988) que, según la retórica oficial, está planteando el inicio de la plena participación de la comunidad a través de los CODECOS y COREDES.

Finalmente, teniendo como telón de fondo los rasgos gruesos de estas complejas relaciones históricas, donde el Estado ha jugado un papel determinante en el desarrollo de los espacios locales y el municipio se ha debatido en el dilema de o ser agente estatal (forzado por la normativa centralista) o ser representante de la comunidad (tensionado por las demandas de la comunidad), analizaremos dos aspectos: uno, que se enlaza con el pasado reciente y la actualidad de la relación, y, otro, que se proyecta hacia el futuro, de fines de siglo y de entrada en el tercer milenio.

## CAPITULO II

### ALGUNAS CUESTIONES TEORICAS PRELIMINARES

Las relaciones Estado-Comuna contienen en su interior una serie de cuestiones teóricas de difícil abordamiento y que están referidas a las distintas lógicas sociales y políticas que las sostienen. Mientras el Estado aparece como pacto de dominación y como máquina burocrática y agencia capaz de producir y reproducir políticas que se orientan a atender, con mayor o menor éxito, demandas sociales existentes, la Comuna es visualizada como espacio territorial y societal que se constituye en arena donde juegan actores, instituciones y recursos locales que sirven de

sustentación a las políticas comunales y nacionales y que realimentan nuevas demandas locales.

En América Latina se habla en estos tiempos de reformular las relaciones Estado-sociedad civil, ya sea a través de la presión sobre el Estado proveniente de los movimientos sociales o del control público sobre la acción estatal. En este sentido, el papel de la Comuna como espacio territorial, social e institucional existente puede ser a todas luces determinante para producir una real reformulación democrática de estas relaciones. Sólo a nivel comunal se daría el mayor grado de interacción y cercanía entre la comunidad y los grandes circuitos estatales de toma de decisiones, planificación y gestión de estrategias y políticas públicas. El tamaño de los espacios locales, la multiplicidad de actores y las potencialidades participativas y movilizadoras de la misma comunidad, son factores susceptibles de permitir crecientes grados de presión de los movimientos sociales y políticos locales, un mayor control político y social sobre la acción estatal y la conformación de una tendencia que apunte a la socialización del poder nacional. No obstante, hay que tener en cuenta que las formas de uso y ocupación del suelo derivadas de la lógica del sistema capitalista imperante son disfuncionales con una efectiva participación y solidaridad sociales.

No vamos a idealizar la capacidad de lo local en el proceso de democratización del Estado, sobre todo si se trata de una región como la latinoamericana cuya principal característica es la centralización estatal y la existencia de factores de exclusión social y política que han afectado críticamente a las principales "figuras del Estado": ya sea éste de compromiso, desarrollista, populista e incluso al mismísimo estado militar. Entendemos los obstáculos que esto constituye para definir y practicar las síntesis necesarias entre lo global y lo local en la perspectiva de una reformulación de las relaciones entre el Estado y la Comuna que dé consistencia y existencia al proyecto político democrático, al plan del gobierno y a la estrategia o plan nacional de desarrollo socio-económico. O sea, el cómo va a ser posible que las decisiones del gobierno nacional hablen por el país real e interpreten las demandas de su público.

De aquí emerge, entonces, la cuestión teórico-práctica cardinal para el desarrollo de la gestión de gobierno desde la perspectiva estatal: cómo definir, con legitimidad, realidad y eficiencia, la más acertada metodología que posibilite la transmisión y el recorrido de las políticas públicas como propuestas nacionales, de tal manera que sean enriquecidas por las demandas subnacionales y locales y sean testeadas en la interacción entre el Estado y la base social-territorial. De alguna forma, la cuestión de fondo se expresa en los estilos de desarrollo socio-económico y la práctica de la planificación democrática, en las fuerzas sociales y políticas que los sustentan, en las instituciones que los vehiculizan y en la

capacidad convocatoria de estrategias, programas y planes.

En las relaciones Estado-Comuna, siguiendo con el análisis realizado, siempre estarán presente las articulaciones y funcionalidades entre las instituciones político-administrativas y la base socio-económica. No se trata aquí de una utilización tendenciosa de "un marxismo vulgar" sino que de poner en evidencia que en lo que se refiere a Chile, inclusive hoy, se constata que la institucionalidad política y social (específicamente regional y municipal) lleva en su seno el germen de la descentralización, participación y democracia, y que, en cambio, la base económica es centralizada, excluyente y de un gran autoritarismo. Se puede pensar que el Estado autoritario, centro gravitante de lo político-institucional, está atravesado por la contradicción centralismo-descentralización y que, en la sociedad y economía, el modelo que se aplica reproduce continuamente relaciones concentradoras, de acumulación económica pervertida y de corte social elitario.

### CAPITULO III POLITICAS Y ESPACIO EN LOS CORTES HISTORICOS RECIENTES

Las políticas públicas tienen su origen en el Estado y su aplicación puede ser más o menos centralizada o descentralizada y en su gestación pueden o no existir niveles de participación de la comunidad, ya sea en forma directa o indirecta. En general, la centralización, concentración, descentralización, desconcentración y los niveles de participación popular en las políticas, estrategias y planes dependen del tipo de Estado de que se trate y del sistema y estilo de desarrollo socio-económico de ese mismo Estado.

La intervención del espacio por las políticas públicas, en el caso específico de Chile, tiene en el pasado reciente, por lo menos, tres instantes bien precisos y que se corresponden con cortes históricos de especiales características políticas, sociales, económicas y espaciales. Así, se pueden distinguir:

- a) 1964-1970, durante el gobierno demócrata-cristiano, las políticas tienden a la modernización y el desarrollismo, haciendo hincapié en un nuevo ordenamiento territorial y organización popular;
- b) 1970-1973, en el gobierno de la unidad popular, se intenta profundizar en las políticas que venían del período anterior, pero enfatizando una mayor participación popular y movilización social y política. El golpe militar de 1973 termina con esta experiencia

que no alcanza a cristalizar completamente; y

- c) 1973-1990, período éste en que los militares se plantean la descentralización del gobierno y la administración interior del Estado, dictando desde arriba las leyes de regionalización y municipalización, para desactivar al Estado interventor de las décadas anteriores, reducir los ámbitos de la acción política posible y rehacer un tejido social compatible con el modelo económico y político neoliberal de los años recientes.

En la década de los años sesenta cobran notoriedad los efectos negativos del desarrollo desequilibrado a nivel territorial, de la expansión macroefática de la ciudad capital y de las deseconomías y costos sociales de la concentración de la actividad económica.

En este período, se impulsa una política nacional de desarrollo territorial y regional que vaya más allá de las tradicionales medidas aisladas y puntuales que se venían dando desde la década de los años cuarenta.

En función de las discontinuidades de las estrategias políticas de tres estilos diferentes de gobierno, se hace necesario analizar dicho proceso en función de las etapas ya enunciadas.

#### 1. 1964-1970, Gobierno Demócrata Cristiano

En este período, el desarrollo regional estuvo inserto en una ideología y política que propiciaba la integración nacional en lo económico, social, político y geográfico, vía la incorporación de la población marginada del mercado, la movilización de los factores de la producción en todo el territorio, la participación activa de todos los grupos sociales y de las entidades regionales en la estructura de poder y en la toma de decisiones.

La estrategia de desarrollo estuvo basada en el concepto de "polo de crecimiento" que correspondía a la teoría de desarrollo vigente, derivada de la lógica de crecimiento y desarrollo de una sociedad urbano-industrial y que había mostrado ciertos logros en países de economía avanzada, en los marcos del sistema capitalista. Según este planteamiento, el desarrollo ya sea espontáneo o inducido de unos pocos centros dinámicos y conglomerados geográficos en actividades industriales capaces de crear eslabonamientos en sus insumos, conduce, en una primera instancia, a generar un desarrollo desequilibrado. En forma espontánea, el efecto difusor lograría una equidad socio-espacial en el transcurso del tiempo.

La primera tarea correspondió a la identificación de las regiones y la estrategia se implementó a través de la definición y jerarquización de los centros urbanos que cumplirían las funciones de "polos". Se definió un polo de desarrollo de orden nacional (Santiago), tres polos de desarrollo multiregional (Valparaíso, Concepción y Antofagasta), diez polos de desarrollo multiregional, diez polos de desarrollo de orden regional y veinte polos de desarrollo intraregional correspondientes a ciudades de más de 20.000 habitantes.

Las prioridades regionales y las correspondientes acciones, ya sean de "control" o de "fomento" se definieron en los siguientes términos:

- Política de control y racionalización espacial (Región Metropolitana);
- Política de reconversión y de polarización (Región IV y VII);
- Política de diversificación e integración (Regiones I, II y XI); y
- Política de sustentación y complementación en las restantes regiones.

Los instrumentos de políticas puestos en práctica fueron la creación de nuevas corporaciones, consejos o comités regionales y sectoriales. Se implementó una política de localización industrial, para lo cual se planifican parques industriales en los polos multiregionales y regionales; se establecen franquicias arancelarias, tributarias y se realiza inversión en equipamiento e infraestructura.

Paralelamente se implementó una regionalización del presupuesto del sector público. Esta acción mostró importantes rasgos desconcentradores de la actividad económica en favor de algunas regiones periféricas. Se privilegió en la zona Metropolitana inversiones en servicios sociales e infraestructura, mientras que la inversión pública en industria, agricultura y minería favorecía al resto de las regiones.

Algunos estudios avalan la idea que si no hubiera sido por la labor del Estado, la concentración de la actividad industrial en Santiago, alrededor de 1970 sería aún mayor que la que se observa. Sin embargo, las áreas de mayor impacto fueron los extremos norte y sur del país, evidenciando la prevalencia de los factores geopolíticos, en contra de una mayor equidad social que se hubiera conseguido favoreciendo más las regiones de extrema pobreza. La inversión pública per cápita en Tarapacá y Magallanes superó en más de cuatro veces el promedio nacional. En Tarapacá la legislación respecto al puerto libre de Arica junto con la prioridad en la inversión pública, consolidaron la función industrial. Su producción creció a una tasa media anual del 12.3%, la más alta de todas las provincias.

Es importante destacar que la estrategia de desarrollo regional estuvo inserta en un conjunto de políticas globales que tendían a modificar sustancialmente la estructura económica y social vigente. En el plano del desarrollo regional cabe mencionar el rol que adquiriera a nivel político la función de planificación a través del rango y autonomía otorgado a ODEPLAN y la creación del Ministerio de la Vivienda y dentro de éste, la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano (DPDU), encargada de elaborar políticas y técnicas de planificación adecuadas al nuevo marco de regionalización propuesto.

## 2. 1970-1973, Gobierno de la Unidad Popular

La planificación regional en este período no alteró en forma fundamental la propuesta del período anterior. El régimen heredó una estructura organizativa en materia regional y hubo una relativa permanencia de los equipos técnicos. El concepto de "polo de desarrollo" es cambiado por la noción de "espacios integrados", que alude a la necesidad de enfocar el desarrollo sobre la base de la especialización ecológica y la complementariedad interregional, enfocando el desarrollo urbano-industrial en función de los recursos territoriales propios de cada región que permita una dinamización del sector rural. De acuerdo a estos nuevos criterios se plantearon nuevas categorías geográficas de análisis, se distinguen cinco macrozonas; se propuso el concepto de unidad territorial básica como nivel mínimo de información y de planificación; existió una expansión de las oficinas regionales de planificación en cada región y se realizan esfuerzos para preparar planes de desarrollo para todas las regiones.

No obstante, a pesar de que las declaraciones señalaban que la "Eficiencia" de la desconcentración debe ser medida en términos de objetivos integrales de desarrollo nacional que demandan una nueva estructura espacial de la economía y que buscan materializar una imagen objetivo esencialmente distinta a la que nos conduce el modelo histórico, la noción de "espacios integrados" contiene, en lo sustancial, elementos de la estrategia de desarrollo polarizado que privilegia el fortalecimiento de la base urbano-industrial. De este modo, se retroalimentaron los factores nacionales centralizados y centralizadores que ya se venían dando.

A la luz de la evaluación del proceso, los factores negativos se articulan, por un lado, con la interrupción abrupta del Gobierno y la instauración de un modelo político-económico que no participa de la idea de considerar al Estado como promotor del desarrollo y, por otro lado, con las limitaciones de la estrategia misma implementada. El sesgo netamente economicista y el predominio urbano industrial fueron insuficientes para modificar la inercia del proceso concentrador que se venía dando desde 1930 con la fase de desarrollo hacia adentro y de

sustitución de importaciones. Quizás lo más novedoso de la evaluación de los propios técnicos que participaron en dicha propuesta, es el reconocimiento de haber privilegiado el espacio regional en sí mismo como objeto de desarrollo, a través de directrices que partían desde el poder central, en circunstancias que un verdadero desarrollo nacional, autosostenido, implica convertir la región en sujeto activo, vía la generación desde la comunidad organizada, participativa y descentralizada territorialmente, de proyectos regionales que identifique, arraige y articule un conjunto de población con intereses heterogéneos.

Dicho planteamiento implica un serio cuestionamiento a la formulación teórica de la estrategia de desarrollo polarizado reconociendo que se cometió el viejo error de trasladar esquemas teóricos y prácticos que se han mostrado eficientes en países desarrollados. Hoy se plantea, cada vez con más fuerza un desarrollo de "abajo hacia arriba", partiendo de unidades territoriales socialmente organizadas y con una estructura jurídico institucional que favorezca el proceso de descentralización con legitimidad democrática, de desconcentración del gobierno central y con autonomía en la generación de iniciativas y proyectos que afecten la estructura productiva a nivel regional.

### 3. 1973-1990. Gobierno militar

La implementación del modelo económico neoliberal, que pretende dejar operar libremente las fuerzas del mercado, unido a la apertura del comercio internacional significó renunciar a establecer políticas que discriminaran voluntariamente a nivel territorial. El modelo implica valorizar los principios de eficiencia, rentabilidad y competencia por sobre los valores de equidad e integración social que prevalecían en los modelos políticos anteriores. En el campo de la economía, la valorización del papel de los recursos naturales y de la posición geográfica del país, en el contexto internacional, pasan a ser los factores de producción más importantes. El dinamismo se traslada desde la base urbano-industrial, hacia los sectores primarios de la economía, reeditándose la fase primario exportadora del siglo XIX. Si bien es cierto que en la fase actual se ha logrado una mayor diversificación productiva y un mayor grado de integración regional a la economía mundial, el nivel de dependencia está dado, tanto por la fragilidad del mercado, como por el acceso a la tecnología y capital externo.

En este contexto, el rol del Estado queda limitado a la aplicación del principio de la subsidiaridad y a propiciar un proceso de desconcentración funcional y territorial del poder del Estado.

La falta de legitimidad democrática de la nueva estructura

territorial del poder, así como las limitaciones de autonomía y decisión evidencian el objetivo político, derivado de la lógica autoritaria, de ligar en forma directa el poder central a la comunidad o para facilitar la acción de la empresa privada que, apoyada por organismos técnicos regionales, se benefician de diagnósticos y criterios de la factibilidad económica de determinados proyectos.

Dadas estas circunstancias, la política de desarrollo regional quedó expresada sólo en una estrategia con objetivos y orientaciones generales, insistiendo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución de la población y la seguridad nacional, crecimiento económico e integración de todo el territorio nacional y un tipo de participación inducida "desde arriba". Se plantea la necesidad de reforzar las regiones extremas y de disminuir las diferencias espaciales de la estructura económica del país.

Si intentamos una evaluación, el modelo ha implicado una especialización productiva, en base a recursos propios gracias a la agricultura de exportación, la pesca y la expansión de la silvicultura. Sin embargo, las debilidades están centradas en que el sólo énfasis de las actividades primarias es insuficiente para promover un desarrollo integral y autosostenido en los marcos del interés nacional. Es útil recordar que el actual modelo económico se ha realizado a expensas de la estructura industrial del país.

Las transformaciones en la estructura demográfica a nivel nacional, caracterizadas por la disminución del crecimiento metropolitano y del fortalecimiento de centros intermedios y poblados rurales, si bien pueden ser vistas como éxitos alcanzados desde el punto de vista de la regionalización, el fenómeno se explica más bien por el carácter excluyente del sistema, la proletarianización y descampesinización de inmensos contingentes de población rural, el carácter temporal del trabajo, etc. Ello ha significado una reorientación de los flujos migratorios hacia los centros rurales más próximos, formándose ejércitos laborales de reserva y reeditándose nuevas formas de marginalidad rural.

## CAPITULO IV

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LA RELACION ENTRE EL ESTADO  
Y EL DESARROLLO LOCAL: DILEMAS Y OPCIONES

Como se sabe, a partir de 1973, la economía y sociedad chilena se reestructuraron en función de tres enunciados principales que informan, también, su estrategia descentralizadora y las consiguientes opciones por la regionalización y la municipalización:

- a) Estado subsidiario, reducción de su influencia pública, mercado y privatización;
- b) seguridad nacional, control geopolítico y hegemonía militar; y
- c) encuadramiento social, despolitización y fraccionamiento del tejido social.

Desde la instalación del régimen militar, el desmantelamiento del Estado y la reducción de su influencia pública se van cumpliendo optando por la privatización de la base económico-social, la priorización del mercado en la dirección de la economía nacional y la descentralización del régimen de gobierno y administración interior.

La estrategia descentralizadora del Estado autoritario se orientó a varios objetivos que mezclaban elementos de seguridad nacional y encuadramiento social con problemas espaciales realmente existentes y necesidades sentidas de movilización del Estado y sociedad nacionales.

Sin dudas que "nada nuevo bajo el sol" resultó ser que dentro de las primeras medidas del régimen dictatorial figurara la dictación del D. L. N° 25, del 22 de septiembre de 1973, que determinó la cesación en sus funciones de Alcaldes y Regidores, y el traspaso de todas las atribuciones municipales al Alcalde nominado por la Junta Militar. Este D. L. 25 suprime de hecho a las municipalidades y a su ley orgánica, y facilita el control riguroso de los espacios locales y regionales: erradicación de campamentos; control de las organizaciones comunitarias; designación de dirigentes; encuadramiento social; despolitización de los espacios locales y nacionales; fraccionamiento del tejido comunal y represión de cualquier rebrote organizativo. De esta manera, los Alcaldes se convierten en agentes de poder político, encargados del control del espacio y la atomización de la población comunal.

Mirado en perspectiva, pareciera que este paso dado por los militares está dirigido no sólo al intento de enmarcar toda la organización de gobierno y administración interior dentro de los principios de la jerarquía militar, sino que constituye la base

autoritaria y dirigente de la reforma administrativa y del sistema de gobierno comunal y central que perdura, con modificaciones, hasta el presente.

En general, la matriz que organiza a la reforma administrativa y al sistema de gobierno y administración del Estado define, en la línea vertical, los niveles o escalones nacional, regional, provincial y comunal. En la línea horizontal establece los subsistemas o líneas participativo, jerárquico, de planificación o técnico y los servicios públicos.

Si uno analiza el funcionamiento de niveles y subsistemas en el período del régimen dictatorial, se observa que el subsistema participativo solamente se inaugura en fechas recientes con la dictación y entrada en vigencia de las leyes orgánicas constitucionales sobre Consejos Regionales de Desarrollo (ley 18.605, publicada en el Diario Oficial del 6 de abril de 1987) y sobre Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal (ley 18.695, publicada en el Diario Oficial del 31 de marzo de 1988). El "sistema o subsistema de participación" fue durante quince años solamente un enunciado y todos los intentos por implementarlo fracasaron por la rigidez y autoritarismo del sistema jerárquico y la acción alcaldicia monopolizadora de iniciativas, atribuciones y recursos.

El subsistema jerárquico funcionó permanentemente a través del "conducto regular" y la superposición de la estructura militar en los mandos e instituciones del Estado: la Presidencia de la República ha sido ejercida por un Capitán General; las Intendencias Regionales, por Generales y Almirantes; las Gobernaciones Provinciales, por Coroneles y Tenientes Coroneles; y las Alcaldías, por personal en retiro de las Fuerzas Armadas y funcionarios civiles pertenecientes a los partidos que han apoyado al régimen autoritario. Si bien para el Presidente Pinochet el proceso democratizador debía comenzar en la base social, cuestión que ya en agosto de 1984 reiteraba "debemos ir a vivir la democracia a la base misma" (El Mercurio, Reportajes: Democracia en la base: un nuevo intento, por Pilar Molina Armas, 26 de agosto de 1984), las leyes orgánicas constitucionales, que deberían haber concretado tales enunciados, están frustrando la capacidad de organización de la base social ya que todas las organizaciones comunitarias creadas en los últimos 15 años han quedado fuera de COREDES y CODECOS, salvo aquellas que "pasan el colador" de su constitución legal y personería jurídica. Por otra parte, los COREDES (Consejos Regionales de Desarrollo), cerrando el circuito socio-institucional, deberán elegir a los representantes de las actividades relevantes y, de entre todas las organizaciones comunales, aquéllas que tendrán derecho a tener representación en los CODECOS (Consejos de Desarrollo Comunales), organismos que junto a los Alcaldes ejercerán las funciones y atribuciones de las Municipalidades. En otras palabras, los COREDES designan al Alcalde (a propuesta en terna

de los CODECOS) y, también, a los Consejos de Desarrollo Comunal.

El funcionamiento del subsistema de planificación o técnico ha sido inestable y parcial, ya que el nivel provincial ha desaparecido y las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación que, hasta la ley de municipalidades de 1976, eran tuteladas por la Intendencia Regional, en la actualidad, de acuerdo al Art. 17 de la ley de 1988, se convierten en la unidad asesora del Alcalde y, también, del consejo de desarrollo comunal en las materias que sean de la competencia de este último. Pareciera que la tutela de la Intendencia Regional desaparece, pero, en los hechos, continúa por la influencia que ésta ejerce en la constitución de COREDES, CODECOS y nombramiento del Alcalde.

Los servicios públicos, en los niveles regional y provincial, han contado con las secretarías regionales ministeriales y los servicios desconcentrados, evidenciándose una ausencia casi total de iniciativas descentralizadoras y participativas. En el nivel comunal, sin embargo, la municipalización de los servicios educacionales y de salud ha inducido una mayor activización de la comunidad, tanto en las relaciones del Municipio con los niveles superiores y subsistemas como con la base de la sociedad local. En este sentido, se trata de llevar a la práctica el rol de agente de desarrollo social que la actual ley le asigna a los municipios y que ya en la anterior ley de 1976 se establecía, aunque mediatizada por el burocratismo y autoritarismo de los niveles superiores, especialmente Intendencia.

Resumiendo, el modelo autoritario, desde su instalación, se planteó, la descentralización, la regionalización y transformaciones en los espacios locales y la acción municipal. Si bien su normativa sobre gobierno y administración interior dividió al país en regiones, provincias y comunas, la dialéctica del articulado constitucional que fundamenta al Estado militar, ha impedido que se realice el necesario traspaso de poder desde los centros hacia los niveles subnacionales. A lo más que se ha llegado ha sido a una suerte de desconcentración autoritaria, a una regionalización que cumple con objetivos geopolíticos y de hegemonía y control social y a una manipulación del municipio como agente directo del poder ejecutivo.

Durante estos años, en Chile se ha tenido la evidencia del papel que se le asigna a los municipios en los regímenes autoritarios. En lo político, se constituyen en la prolongación del gobierno central, en el último eslabón del nivel vertical del sistema institucional y en "la correa transmisora" del gobierno hacia la comunidad. Por lo mismo, ha sido clave el papel que han jugado los Municipios en la implementación de determinadas políticas públicas, como por ejemplo la red social del gobierno, las políticas de subsidios habitacionales, de salud, los

programas de empleo mínimo, la campaña de acción social (1979, asignación de recursos a los sectores más necesitados), el plan de acción cívica (elaborado por la Subsecretaría del Interior y puesto en marcha en 1986) y el plan nacional de desarrollo rural (1987-1997).

En la perspectiva estratégica, se ha pretendido que los Municipios sean la plataforma fundamental de la institucionalidad (Constitución de 1980), convirtiéndolos en la base del poder social y regional, de tal manera de cubrir los ámbitos sociales y espaciales necesarios para el funcionamiento de las propuestas y políticas gubernamentales, en contrapartida a la rearticulación del sistema político y la acción partidaria que ha comenzado a desarrollarse "malgré lui" las leyes políticas y el ordenamiento constitucional.

A partir de estos escenarios, intentaremos establecer las perspectivas de la relación entre el Estado y el Desarrollo Local.

En primer lugar, se encuentra en pleno desarrollo la implementación por el régimen militar de las leyes orgánicas constitucionales de los COREDES, Municipios y CODECOS, instituciones que se presumen fundamentales para el actual funcionamiento de regiones y municipios. En todas las regiones, la maquinaria burocrático-militar está procediendo a designar a los COREDES y CODECOS en los plazos establecidos por la ley orgánica constitucional. De esta manera, se está generando una compleja contradicción que tendrá efectos en el futuro Chile democrático: más de 300 Alcaldías serán nombradas en este período y no es difícil predecir que los cargos recaerán en ciudadanos "cercaños" al régimen militar. Este es "un cuello de botella" que conflictuará a las necesarias reformas que abrirán paso a un nuevo tipo de desarrollo local, pluralista y democrático. En este sentido, el futuro gobierno democrático tendrá que introducir reformas importantes al texto político local y regional. Desde ya, la elección popular de regidores y alcaldes, y la reformulación de COREDES y CODECOS en cuanto a sus funciones, integración y toma de decisiones, se prevén como medidas más que necesarias.

En segundo lugar, el funcionamiento del Municipio y de la Administración y Gobierno Regional, tal cual están formuladas, abren algunas interrogantes en cuanto a la inserción de las reformas previstas en la institucionalidad, economía y sociedad.

La profundización de la regionalización en la perspectiva de su construcción democrática y territorial, requiere de un nuevo tipo de municipio que funcione muy ligado a la base social y a los grandes circuitos nacionales y regionales de desarrollo, planificación, participación y toma de decisiones. Ya no se requiere un municipio solamente de servicios, que sea agente o

asistente activo del desarrollo social sino que sea motor de las estrategias, políticas y planes desde la comunidad.

En tercer término, se impone, si se quiere tener éxito, ampliar la dinámica descentralizadora y democrática a las estructuras económicas y sociales.

Con el objeto de darle corporeidad a estas nuevas articulaciones entre el aparato institucional del Estado y las estructuras económicas y sociales es urgente redefinir la acción municipal -como agente estatal- y fomentar un desarrollo y una planificación descentralizada.

¿Cómo hacer este ejercicio de "desestatización" del municipio y de socialización de la planificación?

La respuesta tiene algunos elementos fundamentales:

- a) establecer el pluralismo espacial, territorial, social e institucional desde la base de la sociedad, rescatando así la iniciativa de los actores locales para definir en función de sus realidades su inserción institucional (Gobierno Municipal, Gobierno Regional, Asambleas o Parlamentos Regionales), social (participación política y social en las instancias de toma de decisiones) y espacial (localidad, pueblo, ciudad, región);
- b) definir el nuevo rol del municipio, transformando a los gobiernos locales en los activadores de las políticas estrategias, planes y programas de desarrollo por ser históricamente las células políticas básicas de la sociedad. En esta perspectiva, la revalorización del papel de representante de la sociedad local y del sistema comunal es decisivo para modificar esencialmente el escenario político regional y nacional y, también, para democratizar las estructuras sociales y económicas;
- c) incentivar la representación, los consensos y la participación de los grupos y actores sociales y políticos del nivel local en las políticas y planes comunales, regionales y nacionales. El municipio en el sistema económico y social democrático, deberá convertirse en el centro en el que se analicen y aprueben las decisiones más importantes de la economía y sociedad, convirtiéndose así en el agente fundamental de la descentralización activando a las Asambleas Regionales y representando los intereses de la comunidad;
- d) insertar en el proceso de planificación del desarrollo una fase donde se compatibilicen y concierten las propuestas nacionales con las demandas locales y regionales, transformando a la planificación en un proceso social y

técnico de doble vía, participativo, democrático y descentralizado; y

- e) implementar un subsistema de desarrollo y planificación descentralizada comunal para aumentar la capacidad de gobierno, participación social, eficiencia técnica y legitimidad política del gobierno central y del sistema nacional de planificación y desarrollo. La cuestión de fondo está planteada aquí en función de convertir al gobierno nacional en un interlocutor válido del nuevo municipio democrático, representante de la comunidad y célula política básica de la sociedad.

Un cuarto aspecto importante dentro de las perspectivas de esta difícil relación entre Estado y Comuna en Chile, se encuentra en la definición de cuestiones estratégicas tales como: la voluntad política de los futuros gobernantes para cambiar la naturaleza autoritaria, la constitución elitaria, las funciones compartimentalizadas y las atribuciones restringidas a aspectos parcializados y asistenciales en políticas de desarrollo.

En este punto, surgen una serie de opciones posibles. Para que funcione una verdadera descentralización política, en los mercados de objetivos de regionalización espacial, no es sólo necesaria la existencia de una voluntad política de delegar parte del poder central a organismos de generación democrática y por lo tanto dotados de ciertos grados de autonomía. Es necesario también evaluar la funcionalidad entre organización y funcionamiento del espacio y los objetivos socioeconómicos de la regionalización. Es así como para que el poder local se transforme en una instancia de redemocratización y de célula política de donde provengan lineamientos de desarrollo que comprometan al conjunto de la comunidad, se requieren transformaciones políticas de fondo inclusive, más fáciles de resolver que las transformaciones socioespaciales derivadas de estilos de desarrollo distintos, que han favorecido elites de la burguesía industrial y financiera, de los grupos agrario-exportadores y de los sectores sociales más organizados.

Las transformaciones políticas que deberían ser previstas en un futuro democrático tienen relación con los siguientes aspectos:

- a) La generación democrática, a través del ejercicio de la soberanía popular, de las autoridades regionales y locales.
- b) Permitir la representación de las organizaciones funcionales, llámese sindicatos, partidos políticos, gremios, etc. en los CODECOS y COREDES que, como organismos auxiliares de la Asamblea Municipal, seguramente jugarán un importante rol democratizador en el futuro próximo.

- c) Aumentar el grado de autonomía, gestión y capacidad de decisión de los organismos intermedios, dentro de los lineamientos que provengan del nivel nacional y sectorial. Se deben establecer crecientes grados de libertad e iniciativa local para que los proyectos emanados desde la base representen las aspiraciones de la comunidad que, sin entrar en conflicto con los objetivos nacionales de desarrollo, vayan sentando las bases de un sistema de planificación descentralizada.
- d) Eficaz funcionamiento redistributivo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Municipal que privilegie los sectores de extrema pobreza y promueva una mayor equidad entre regiones y municipios y la movilidad de los factores de producción en el territorio nacional.
- e) Aumentar el grado de representatividad de los organismos territoriales y funcionales en las decisiones que emanen de las instituciones descentralizadas, resguardando los intereses de la mayoría.

Por otra parte, las características emanadas de la organización espacial de la economía otorgan un mayor grado de complejidad para el funcionamiento de la descentralización político administrativa, algunas de las cuales señalaremos.

En primer lugar, se alude frecuentemente en América Latina que la región, entendida como espacio socialmente construida no existe, más bien se trataría de una imposición jurídica. A ello habría que agregar la gran heterogeneidad en la estructura económico productiva de las regiones. A nivel nacional, es posible distinguir antiguas regiones polarizadas, pilotos, de enclave, deprimidas, pioneras, etc. Entre ellas se establecen relaciones de interdependencia que dificulta el logro de ciertos grados de libertad o autonomía para promover un desarrollo económico social desde la base y que privilegie los intereses de la comunidad. Con ello sólo queremos resaltar que por muy atractivo y novedoso que se nos presente un nuevo esquema político administrativo debe, necesariamente, ser acompañado de un modelo económico global que promueva tanto la equidad espacial y social, todo lo cual significa revisar los conceptos de crecimiento, eficiencia y concentración que han guiado los estilos de desarrollo que han prevalecido.

En segundo término, todo sistema participativo que tiene como meta integrar un conjunto social heterogéneo, ya sea en la instancia local o regional requiere suficientes grados de arraigo, identificación y sentido de pertenencia al medio. El creciente proceso migratorio que se desencadenó a comienzos de siglo desde el campo a la ciudad, especialmente a Santiago es expresivo del escaso valor de dichos sentimientos. En el actual modelo, el desarraigo ha sido una constante. En el campo 300.000

trabajadores temporales, que representa el 36% de la fuerza de trabajo agrícola, en el fondo carecen de residencia permanente, sufren de inestabilidad laboral y el debilitamiento de los lazos familiares. El porcentaje de población sindicalizada, en este estrato, es muy bajo, por lo cual habría que preguntarse entonces ¿qué instancia de poder territorial va a representar el conjunto de intereses de dicha población que es esencialmente móvil?

Las transformaciones de la estructura productiva en el agro ha trastocado las formas tradicionales del empleo rural, afectando en forma desigual a las regiones del país. En la región central, el agricultor tipo "farmer", conectado con el exterior con los más sofisticados medios de comunicación con los mercados internacionales, tienen, a menudo, como vecinos minifundiarios que desarrollan una economía de supervivencia. En estas regiones predomina la población asalariada, tanto de origen regional como extraregional. En estos términos, el espacio local o regional reproduce en su interior el proceso dicotómico de la sociedad en su conjunto. Habría que preguntarse también ¿por qué se espera que las elites dominantes vayan a tener un grado de solidaridad y compromiso con el desarrollo mayor en su expresión política a través de instituciones políticas territorialmente descentralizadas?

Es evidente que los intereses de los asalariados rurales y del empleo temporal son distintos a la problemática de la agricultura campesina tradicional del sur del país. A primera vista se advierte la necesidad de políticas espaciales con énfasis diferentes. La satisfacción de necesidades básicas de vivienda, salud y educación aparece más asociada en forma inmediata con el empleo asalariado que ha vivido la desarticulación de su entorno ecológico. Para la agricultura campesina, un sistema educativo que enfatice las particularidades locales, que incorpore las experiencias no formales en tecnología y uso de recursos son, entre otras necesidades, elementos importantísimos para lograr una mayor trascendencia de lo local.

Finalmente, la gran heterogeneidad sociodemográfica y de la estructura productiva en el nivel municipal, obliga a plantearse la racionalización de la instancia regional u otras entidades intercomunales que sean capaces de vincular los intereses de la comunidad con el poder central. Como se sabe, el bajo nivel de agregación del municipio implica que, proyectos económicos de mayor envergadura requieran de un ámbito espacial mayor. Sin embargo, no se puede desestimar el valor de la economía y de las pequeñas empresas locales que, con un uso intensivo de mano de obra, pueden tener fuerte impacto en la elevación de la calidad de vida y en las políticas de empleo.

Estas y muchas otras observaciones pueden hacerse acerca de las dificultades que plantea el uso y manejo del espacio en los marcos del funcionamiento de una reforma político administrativa

en un gobierno democrático. Una reforma de esta naturaleza debe tener en cuenta factores históricos, políticos, económicos y las características del valor de uso y de cambio de suelo. En suma, contar con diagnósticos analíticos, enfocando el espacio local o regional como componente de un sistema abierto cuyos inputs y outputs trascienden la rigidez de los límites geográficos. De no ser así, se cae en el riesgo de pretender que una reforma político-institucional tenga valor por sí misma y no como una transformación estructural necesaria en el tránsito del autoritarismo a la democracia y en la constitución del primer gobierno representativo de las mayorías democráticas.

## BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jaime (1986): "Planificación y Política en el Gobierno Municipal Democrático", Documento del Programa de Capacitación del ILPES, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1987): "Actualidad y futuro del Gobierno Local en la Región Latinoamericana y del Caribe", ponencia presentada a la Reunión de Expertos sobre "Estrategias de Descentralización, Desarrollo de Asentamientos Humanos y Gobiernos Locales", organizado por el Centro de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, 18 al 28 de agosto, Nairobi, Kenya.
- Ahumada, Jaime y Jorge Israel (1986): "Aspectos políticos del Presupuesto", ponencia presentada al XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, 30 de junio al 3 de julio, Buenos Aires, Argentina.
- Alderfer, H. F. (1964): "Local government in developing countries", Mac Graw-Hill Series in International Development, Nueva York, Estados Unidos.
- Arocena, José (1987): "Los paradigmas del desarrollo y lo local", en Cuadernos CLAEH N° 41, año 12, 1987/1, Montevideo, Uruguay.
- Bedrack, Moises: "La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)", Ed. SIAP, 1974, Buenos Aires, Argentina.
- Boisier, Sergio (1983): "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", documento CPRD-D-85, ILPES, ONU, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1983): "Continuidad y cambio: un caso de estudio de las políticas de desarrollo regional en Chile", ILPES-CPRD N° 21, ILPES ONU, Santiago, Chile.
- De Mattos, Carlos (1988): "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", ILPES-CPRD-88, ILPES, ONU, Santiago, Chile.
- Dowbor, Ladislau (1988): "Planificación descentralizada", Proyecto NIC-85-018/Fundación Friedrich Ebert, Secretaría de Planificación y Presupuesto, Managua, Nicaragua.
- Espinoza, Vicente (1983): "Poder Local y Participación", en Gestión Local y Descentralización, Ediciones Sur, Documento de trabajo N° 25, Santiago, Chile.

- Fernández, José (1985): "Régimen Jurídico de la administración municipal", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
- Franco, Eliana (1988): "El bienestar social en la comuna de La Florida", Revista geográfica de Chile, Terra Australis, IGM, N° 29, 1986, Santiago, Chile.
- IBAM (1976): "Seminario Internacional sobre Reforma y Modernización Municipal en América Latina", Documento final, Río de Janeiro, Brasil.
- Jiménez, Marcela et. al (1989): "Desarrollo local, Municipio y Organismos no-gubernamentales", Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Martner, G. (1976): "Planificación y Presupuesto por Programa", Siglo XXI Eds., México.
- Matus, Carlos (1972): "Estrategia y Plan", Siglo XXI Eds., México.
- \_\_\_\_\_ (1987): "Política, planificación y gobierno", OPS, Washington DC, Estados Unidos.
- Milliband, Ralph (1970): "El Estado en la sociedad capitalista", Siglo XXI S.A., primera edición en español, México.
- O. N. U. (1961): "Descentralización para el Desarrollo Nacional y Local", Ginebra, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (1963): "Descentralización para el Desarrollo Regional y Local", Nueva York, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1965): "Sistemas de Personal en los Gobiernos Locales", Ginebra, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (1966): "Adiestramiento en los Gobiernos Locales", Nueva York, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1968): "Aspectos Administrativos de la Urbanización", La Haya, Holanda.
- \_\_\_\_\_ (1970): "Aspectos Administrativos de la Urbanización", Nueva York, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1973): "Principales esfuerzos sobre Reformas de los Gobiernos Locales", Nueva York, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1975): "La Reforma de la Administración Local: Análisis de la Experiencia de determinados Países", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.

- Palma, Eduardo (1985): "La descentralización de la política social", ILPES, Santiago, Chile.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1988): "Descentralización y Planificación Local; la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago, Notas Técnicas 108, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Revista EURE (1987): "Ley orgánica constitucional de municipalidades de Chile (Nº 18.695)", Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Seminario (1985): "Primer Seminario Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Municipal", CEPAL/ILPES, PNUD, Liga Municipal Dominicana, Sindicatura de la Ciudad de Santo Domingo, República Dominicana.
- Solari, Aldo et. al (1980): "El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas", Cuadernos del ILPES Nº 26, CEPAL/ILPES/ONU, Santiago, Chile.
- Tironi, Ernesto (1988): "La reforma municipal chilena", CED, Santiago, Chile.
- Trivelli, P. (1970): "Evaluación de la Base del Sistema de Ingresos Municipales: Síntesis y Conclusiones", Programa Desarrollo Comunal-IDEA, Documento de Trabajo, CIDU, Nº 30, octubre, Santiago, Chile.
- Varas, C. (1984): "Teoría del Gobierno Municipal", Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Wheeler, H. (1971): "Democracy in a Revolutionary Era", Pelican Books, Middlesex.
- Wolfe, M. (1976): "El desarrollo esquivo", Fondo de Cultura de México, México.
- Zolezzi, Ch. M. y A. Sánchez (1979): "Municipalidad y Gobierno Local. El D.L. Nº 22250 en el Tapete", DESCO, Lima, Perú.