

**LA MUNICIPALIDAD DEL FASCIO CIVICO-MILITAR: 1973 –  
1992.**

**ALEJANDRO DIAZ.**

## 1. LAS TAREAS CIVILES DE CONTROL DEL ESTADO BUROCRATICO AUTORITARIO.

El año 1964 se inaugura el periodo de las dictaduras militares en América Latina y la caída del sistema democrático brasileño, es de esta manera tan relevante como la misma revolución cubana, por los efectos paradigmáticos para la construcción de la propuesta contrarrevolucionaria de Estados Unidos y de los grupos dominantes en el cono sur de América Latina.

Surge un nuevo tipo de Estado, que reemplaza el traje estatal desarrollista, creado a influjos del pensamiento keynesiano desarrollista. Se forja así un "nuevo" tipo de Estado Capitalista que tendrá que asegurar las nuevas formas de acumulación del capital. Ese es el Estado, que O' Donnell<sup>1</sup> caracterizará y que comienza a mostrar una extraña amalgama entre autoritarismo y neo-liberalismo. Ese nuevo tipo de estatalidad que provoca también nuevos comportamientos en la multiplicidad de actores sociales.

La dictadura en Chile, propiciará de manera desenfadada la novel receta, que estará avalada por el consenso de Washington. Sus jóvenes economistas, que aparecen asesorando a la cuadrilla dictatorial, les resultarán muy halagüeños, que por fin, los pensamientos neoliberales, en los cuales tanto han trabajado, tengan su momento de concreción.

Al respecto es útil citar a Alberto Cardemil secretario General de Gobierno de la Dictadura Militar cuando señalaba en el Plan Cívico Nacional lo siguiente:

"... el sentido profundo del proceso que se inicia el 11 de septiembre de 1973 y que concita en torno a sí el apoyo de incontrarrestables mayorías nacionales, es establecer un Orden Nuevo, a partir de una integral reorganización nacional...En consecuencia, colapsado definitivamente el viejo orden, la característica esencial de la intervención de las fuerzas armadas y de Orden explicitadas en numerosos documentos oficiales, ha sido la creación de cauces y no la mera apertura de paréntesis, la fundación desde sus cimientos de una nueva institucionalidad como único camino ante la corrupción del anterior y no simplemente su restauración que aun con correcciones mantendría las características y debilidades parecidas..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> O Donnell, Guillermo (1978), Apuntes para una teoría del Estado, Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/Nº 4 octubre diciembre de 1978, UNAM, México

<sup>2</sup> Plan Cívico Nacional, planificación política y social del régimen militar realizada en las postrimerías del régimen para intentar ganar el plebiscito sobre la base de la alimentación de la maquinaria clientelar establecida en los Municipios. Ver Boletín Informativo de SUR Ediciones de Mayo de 1988.

Es decir el carácter fundacional de nuevos regímenes militares, encargados de asegurar la reproducción del sistema capitalista, con un discurso mesiánico, es un fenómeno, que escapa a los clásicos recambios de dictaduras centroamericanas. Cardemil seguirá señalando en este documento, que a partir del 11 de septiembre de 1973, se distinguen tres etapas de implementación del régimen militar: una, de saneamiento que transcurre desde el año 73 hasta el 82, en donde , entre otras cosas, "se erradican las milicias internacionales"; una segunda etapa de transición, entre 1982 y 1990 en la cual se aplicara la constitución del 80 y una tercera que señalaba textualmente: "... la tercera, consolidación de la nueva institucionalidad se iniciara los años 1989 y 1990 con el plebiscito o elección directa en su caso, que elegirá al Presidente de la Republica, con la elección del Congreso Nacional en 1990 y la vigencia plena de todo el articulado permanente de la Constitución"<sup>3</sup>

El desarrollo de un ambiente de esta naturaleza, es lo que evidencia que la sociedad civil estaba preparada para asumir la racionalidad de esas explicaciones y de una forma u otra, la correlación de fuerzas se había inclinado, para hacer viable la salida dictatorial. Algo de las explicaciones corporativas y culturales oscurantistas presentes en la sicosociología de las masas y de las elites, produjeron la construcción de estos relatos y estos modelos, que en última instancia, se estaban legitimando en todos los pliegues de la cotidianidad social

### **Plan Político Militar Represivo.**

La principal característica de la instauración de estos regímenes fundacionales, fue el haber inaugurado una intensa labor de coordinación del pensamiento represivo en el cono sur de América Latina, para inmediatamente después, encontrar y desarrollar en las de situaciones nacionales de cada país, condiciones que estuvieran habilitadas para el desarrollo de una gestión estatal de la represión política, como una política de Estado, que corporizará un nuevo tipo de institucionalidad estatal y de los servicios de seguridad , dedicados al desarrollo del control exacerbado de la gobernabilidad, que incluía por cierto el exterminio selectivo o masivo de los "enemigos" internos " de la patria y que atentaban por pensamiento y acción a las políticas de seguridad nacional.

Este Estado no es un Estado distinto al común y corriente Estado capitalista latinoamericano, sino que develara desvergonzadamente sus condiciones genéticas en Estado Capitalista, que es expresión de la relación social capitalista. Al decir de O" Donell "esta primacía (genética) de lo coactivo en el Estado es análoga a la primacía,

---

<sup>3</sup> Alberto Cardemil, Plan Cívico Nacional, Op Cit.

también genética, de lo económico en las relaciones capitalistas de producción; lo cual no entraña que esas relaciones sean puramente económicas ni que el Estado sea solo coacción..."<sup>4</sup>

Es decir, la manifestación en el Estado latinoamericano Represivo de una sus condiciones constitutivas, no aparece como una maldad intrínseca de algunos desalmados, que " cometieron excesos condenables" , sino que al contrario, al verse amenazada la relación social constitutiva del capitalismo, este tercer sujeto que es el Estado , ya en manos de las fuerzas represivas, deja de colaborar a una salida política de clases en la expresión del régimen de Unidad Popular, y se refina un tipo de institucionalidad constitutiva genéticamente en su núcleo duro autoritario , cual la ejecución metódica y persistente de su función coactiva.

De una manera u otra, el Estado Capitalista Latinoamericano del Cono Sur, rearma en esta fase, no un nuevo tipo de Estado, sino que rearticula los componentes de su "cubo mágico" y posiciona en forma publica su cuadrado genético, mostrando visiblemente su componente coactivo para enfrentar un medio ambiente social, cultural y político amenazante a su urdimbre primigenia de relación social capitalista.

En este camino, el "*posicionamiento*" del componente coactivo, requiere el "*reposicionamiento*" de todos los otros aspectos del Estado y del desarrollo de una mecánica meticulosa. En este sentido este Estado, al exacerbar, su carácter coactivo-represivo desarrollara por lo menos 4 etapas principales: una primera, destinada a centralizar el poder en los altos mandos de las fuerzas armadas, desplazando a toda la oficialidad a aquellos puestos de mando par el control de toda la sociedad, es decir para reestablecer la relación social capitalista (cuando esto no se produce, se desarrolla una cooptación de grupos civiles para la ejecución de tal función); una segunda, orientada a que las Fuerzas Armadas desarrollen organismos de inteligencia y contrainteligencia, constituyéndose una red de aniquilamiento, cuya expresión mas significativa fue la Operación Cóndor por sus rasgos de coordinación internacional; una tercera, orientada a la inoculación en el conjunto de la sociedad, de un miedo preventivo, que consiste en un escalonamiento de miedos, que van desde el castigo diversificado hasta la muerte selectiva, detenidos desaparecidos, pasando por las fases intermedias de castigos desmesurados o medidos, cesantía y represión psicológica

---

<sup>4</sup> O Donell, Guillermo (1978), Apuntes para una Teoría del Estado, Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/Nº 4 octubre diciembre de 1978, UNAM, México, Pág. 1157.

en Universidades, centros de trabajo y en el caso de Chile, especializando una institucionalidad estatal para todo el control del territorio nacional: las Municipalidades; y una cuarta fase, destinada a la recuperación inmediata de un sistema de apoyo del Estado capitalista para reponer de la forma mas brutal la relación social (capitalista) amenazada, que en el caso nacional, adquiere las formas emblemáticas de la devolución de fundos y de empresas expropiadas.

Bajos otras condiciones, se reedita la matriz iniciada por el Estado Nazi de convertir a la institucionalidad estatal en una institucionalidad destinada a la muerte y al crimen. Se inaugura la conceptualización respecto del estado terrorista, del cual van a hacer uso todos aquellos países que se ven confrontados a tener que someter conciencias y competencias sobre territorios y conciencias. Esta será la identidad mas profunda del Estado burocrático autoritario del cono sur latinoamericano. Para ello ha sido preparado un fuerte contingente de reemplazo de gobernantes civiles por mandos militares, a través de las Escuelas para las Américas, operantes en Panamá para sus versiones académicas represivas y operantes desde hace mucho más tiempo en las Universidades tradicionales norteamericanas. Unos y otros, son portadores de una ideología fundamentalista de combate al enemigo interno. Así se abre una época siniestra para el estado capitalista del cono sur latinoamericano, en su facultad de ejercer coerción ejerce el terrorismo de Estado:

"... El terrorismo de Estado se ha convertido en una de las formas "normales" del ejercicio del poder político. En la mayoría de las naciones del primer mundo, donde se supone que rige un estado de Derecho" es una practica ilegal (aunque ejercida por instancias con estatuto especial) complementaria de la violencia legal, pero de aplicación discontinua, selectiva y en alguna medida vulnerable a la denuncia y a las acciones legales de la sociedad civil. En América Latina es una practica generalizada, organizada desde los ministerio de Gobernación, del Interior o equivalentes, que cuenta con la complicidad de los otros aparatos de Estado (judicial, militar, policiaco, etc.), aunque no desdeña la utilización, cuando no la promoción de organizaciones paramilitares, grupo de choque, "guardias blancas", etc. Y que goza prácticamente de total impunidad. Además, desde el ascenso de los Estado Unidos de Norteamérica al rango de primera potencia y sobre todo desde la creación de la CIA tras la segunda guerra mundial, el terrorismo de Estado se ejerce en América Latina con la ayuda tecnológica, financiera y armamentista y mediante la presión, la infiltración o incluso la "colaboración amistosa" del gobierno de los EU a través de sus embajadas, el Pentágono, la CIA y otras instancias..."<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Estos planteamientos están tomados de Apuntes de clases de Patricio Quiroga en el Seminario de Historia de las Sociedades Latinoamericanas, dictadas en el Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas de la Universidad Arcis, 1998, Santiago de Chile

Es decir, sin ambages, el autoritarismo de estos regimenes, deviene en terrorismo de Estado. Desde una planificación meticulosa de control de la población, sobre todo si ésta se había alzado en movimientos revolucionarios (como la chilena del 70 al 73), solo correspondía activar el último recurso de todo Estado Capitalista, el uso sistemático, intenso, masivo o selectivo de prácticas de terror para amedrentar, castigar, aniquilar, destruir.

“... ¿Cual es blanco del terrorismo de Estado? En principio la totalidad de la población; nadie esta libre de sospechas. Pero una vez que se han controlado los aparatos estratégicos y se ha interiorizado el terror (por una parte de la población, incluso bajo la forma perversa de una ideología de seguridad nacional” sostenida por amor al censor”) el blanco se aclara: son los militantes de organizaciones obreras y campesinas, de partidos de oposición, los intelectuales críticos, los estudiantes “contestarios”...y sus familiares y amigos...” “... El saldo del terrorismo de Estado es una Población de víctimas a las que se le ha despojado (cuando no de la vida) de la libertad, de la integridad corporal, de la identidad, del honor, de la seguridad, de los vínculos familiares y de camaradería y del proyecto vital...”  
6

Tal situación, desarrollará actitudes de sometimiento, ambigüedad valorica, prácticas colectivas de ocultamiento y toda una cadena de conductas patológicas, entre las cuales la tortura se convertirá en su exponente más relevante

. Por otra parte, un pequeño grupo, reivindicará la necesidad histórica de construir proyectos valoricos y políticos, que en tales contextos supondrán el desarrollo de practicas contrahegemónicas que incluirán la violencia y la violencia armada.<sup>78</sup>

La participación y la democracia, adquirirá un significado de transformación social por las condiciones de contexto dictatorial, significados que en la confusa época transicional perderá pie para retornar a la ambigüedad de la retórica del gatopardismo.

En este cuadro, la expresión de este componente represivo del Estado capitalista, aparece como la respuesta profunda y esencial para enfrentar aquello que no puede ser transable bajo ninguna forma de mediación “democrática”: las relaciones sociales capitalistas, a las cuales este Estado se debe. No es entonces un fenómeno extraño, una barbarie o expresión de prácticas no civilizadas. La civilización capitalista, se reserva este tipo de

---

<sup>6</sup> Suárez, Armando, Prologo a Psicoterapia y Represión Política Elizabeth Lira et. Al, Siglo Veintiuno Editores, 1984, Pág. 4.

<sup>7</sup> En el caso de Chile, se constituirá el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, la expresión más organizada de la respuesta armada al estado Terrorista, la expresión no desarrollada del Estado Burocrático de O Donnell.

<sup>8</sup> Suárez, Armando, op. Cit. Pag. 5.

respuestas para aquellos mejores exponentes que se atrevan a desafiarlo.<sup>9</sup>

### Plan de Contención y clientelización autoritaria.

Transcurridos y cumplidos exitosamente los procesos iniciales de reconversión del Estado de bienestar hacia el descubrimiento de su componente mas brutal, la concepción del Estado de O Donell, señala que siendo el Estado un aparecido "tercero" en la escena de la sociedad capitalista en donde la relación social fundamental se constituye a partir de la relación capital-trabajo, este tercero en escena" coloca en lo fundamental "... una garantía últimamente coactiva" que se objetiva en instituciones estatales, que no actúan como capitalistas concretos, sino que como garantes de que las relaciones de producción efectivamente se produzcan. O Donell dirá:

"...si el Estado es el garante de las relaciones de producción, entonces lo es de ambos sujetos sociales que se constituyen en tales mediante esas relaciones. El Estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases, ya que ello esta implicado necesariamente por la vigencia y reproducción de esas relaciones sociales. El Estado es el garante del trabajador asalariado en tanto clase, no solo de la burguesía. Esto entraña-lógica y prácticamente-que en ciertas instancias el estado sea protector de la primera frente a la segunda. Pero no como arbitro neutral sino para reponerla como clase subordinada que debe vender fuerza de trabajo y, por lo tanto, reproducir la relación social que el Estado garante."<sup>10</sup>

Es decir, para entender el Estado de las Dictaduras, es necesario señalar que el Estado anterior de Bienestar, nunca dejo de cumplir la función antes señalada, aun cuando se advertían resquebrajamientos que permitían augurar quiebres en la relación social fundamental del capitalismo.

Ello es vital para el encuadre de la situación social, que se construye en el Estado de las Dictaduras, por cuanto si se cumplía la etapa de disciplinamiento de las funciones esenciales del Estado coactivo, la etapa posterior será el disciplinamiento de la sociedad y de los componentes de construcción social y cultural y política que pudieran seguir desarrollando propuesta contrahegemónicas a la relación social fundamental capitalista.

---

<sup>9</sup> Frantz Fanon, para la situación de ocupación colonial de Argelia señalará de manera emblemática los resultados de esta practica predilecta del Estado terrorista "...La tortura en Argelia no es un accidente, o un error o una falta. El colonialismo no se comprende sin la posibilidad de torturar, de violar o de matar...La tortura es una modalidad de las relaciones entre ocupante y ocupado...Y el sistema colonialista, para ser lógico, debe aceptar reivindicar la tortura como uno de sus elementos importantes..." Frantz Fanon, Por la Revolución Africana, FCE, Colección Popular, 1964, México.

<sup>10</sup> O Donell, op cit Pág. 1165.

El objetivo será la sociedad y sus redes organizativas, culturales y políticas y la expresión de éstas, en los arreglos políticos institucionales, que demostraban variadas formas de representatividad política. Este será el periodo de un Estado que construye aparatos estatales para expropiar, no solo, todos los componentes políticos, sino para expropiar también todos los componentes sociales y en especial aquellos de asociatividad, organización y representatividad. Es el periodo de la destrucción de los partidos políticos, el fin de todos los movimientos sociales, en especial de aquellos, que habían colocado en entredicho la relación social fundamental capitalista, como el campesino y el obrero. La aparición del componente coactivo, escandalosamente visible en el cubo mágico de la estatalidad capitalista, significara un despliegue exterminador a una forma de cultura y cosmogonía libertaria, especialmente presente en el cono sur de latinoamericana en la década del sesenta.

En el caso de Chile, especializará un tipo de institucionalidad especialmente diseñada para cumplir ese rol: las municipalidades. En otro artículo se caracterizaba esta situación, de la manera siguiente:

“...Una primera aseveración...es que la municipalidad actual es producto de una reconversión inspirada por el régimen militar, que coloca a esta institucionalidad en una posición central a resultas de una concepción estratégica geopolítica para el dominio de los potenciales factores internos de subversión. A partir de este supuesto existe una historia oculta de la municipalidad chilena que sin lugar dudas permea el estilo burocrático de este tipo de administración pública hasta el momento actual...”<sup>11</sup>

Es decir el Estado capitalista represivo, elabora una institucionalidad para restablecer el otro gran componente genético del Estado que es el del consenso. Pero en este punto, se aparta de todas las anteriores recetas del comportamiento tradicional represivo de los Estados y reelabora las recetas de contención de un enemigo interno, en la clásica de definición que la seguridad nacional instaure como política represiva desde los Estados Unidos. Ello significará el perfilamiento del componente coactivo del cual ya hablamos, pero también de la inauguración de la principal innovación latinoamericana: como ganar a las sociedades civiles para el proyecto de la faceta dictatorial del Estado capitalista. Así, su empeño no será reelaborar el consenso o mediaciones de negociación, sino que procurará construir una refundación a largo de un corporativismo clientelista municipal, que se convertirá en el caso de Chile, en la principal plataforma de reconstrucción de una masa de maniobra, dispuesta a la reciprocidad populista o neopopulista y que finalmente, ya en pleno periodo transicional, asegurará una vigencia al pensamiento fascista

---

<sup>11</sup> Díaz Alejandro, 1998, La Gestión en la encrucijada: la política de participación en las Municipalidades, Pág. 2, Revista Proposiciones N° 28 Sur Ediciones

neopopulista, que se construye al amparo de la expresión del Estado coactivo y represivo capitalista.

De esta forma, la función de dominación social de la sociedad, en el caso de Chile, se estructura en función de una institucionalidad nueva, que aparece como moderna en un contexto de descentralización y regionalización del país, pero que sin embargo "esconde" dispositivos de reproducción represiva autoritaria, asistencial y clientelar para controlar la sociedad.

"...En este sentido en el inicio de la dictadura y con las características genotípicas antes descritas, la municipalidad se inserta como institucionalidad especial para la administración de las políticas públicas de tipo social desarrolladas por el régimen militar. El Estado actuó guiado por una filosofía neoliberal, privatizadora y de mercado, que redefine los propósitos, objetivos y el espacio de la acción pública en lo social, modifica los arreglos institucionales y la organización para responder a las necesidades sociales..."<sup>12</sup>

De esta forma se institucionaliza un artefacto, que siendo originalmente un organismo para construir acuerdos y negociaciones de fuerzas sociales en un espacio territorial local<sup>13</sup>, se reconvierte para reponer a la sociedad como masa de maniobra disponible para el disciplinamiento social del Estado capitalista represivo, que es esencial para la reproducción del capital en condiciones de crisis de acumulación y de "inflación participativa", oleadas guerrilleras, enfrentamientos y sublevaciones campesinas o revoluciones "hechas y derechas". Se concreta, entre otras institucionalidades, por medio de la municipalidad, aquello que plantea O' Donnell cuando señala "...Al ser garante de la sociedad qua capitalista, el Estado es articulador y organizador de la sociedad, mas allá de su condición de respaldo coactivo de la vigencia de ciertas relaciones de dominación..." "En un primer sentido, el Estado es, como garante de aquellas relaciones, el limite negativo de las consecuencias socialmente destructivas de su reproducción..."<sup>14</sup> Es decir en la condiciones de un capitalismo salvaje de los inicios de la dictadura, en el caso de Chile, esta institucionalidad municipalidad (Estado coactivo) actuara también como limite a las ondas expansivas de de la cesantía y la sobrevivencia de masas expulsadas de la relación mercantil, asegurando de paso su docilidad y clientelismo ad eternum...incluso hasta las elecciones del futuro transicional democrático.

---

<sup>12</sup> Díaz, op cit, Pag. 3.

<sup>13</sup> En especial, cuando se ha "imaginado y pensado" un municipio de tradición foral español o de cabildos abiertos, los dos casi inexistentes en la tradición latinoamericana.

<sup>14</sup> O Donnell, Op Cit Pag 1166.

A diferencia de las políticas sociales del estado de bienestar, que eran vividas por los actores en conflicto como luchas de clases (aunque fueran dominadas en un contexto de situación capitalista) y por tanto vividas por los capitalistas como intromisión de un Estado ajeno a sus intereses, en el contexto del Estado Capitalista dictatorial esa "exterioridad del Estado" ya no es vivenciada externa por el capitalista, sino completamente diseccionada a la maximización de la tasa de ganancia y por añadidura, acondicionadora de la masa laboral en condiciones de disciplina represiva. Es decir no habrá derecho laboral o derechos sindicales...solo relación salarial en condiciones de aumento creciente de la individualidad y la desolidarización de las relaciones cotidianas.

### Plan de dominación sicosociológica.

Sin embargo, la clientelización anterior, no podía operar sin un cemento ideológico operativo, que diera racionalidad a la instrumentalidad coercitiva del Estado y eso se encuentra en la ideología de la seguridad nacional, que siendo una materia básica de las capacitaciones de las academias norteamericanas, desarrolla en los oficiales formados en la década del sesenta en América Latina, a fértiles depositarios de una responsabilidad fundamentalista: cautelar a occidente del comunismo. En un artículo, de un libro editado por los jesuitas en la década de los ochenta, se señalaba que:

"...parece estar siendo predominante en América Latina determinadas teorías que se caracterizan por considerar a las actividades más esenciales de un país-la economía, la educación, la cultura, el orden interno, las relaciones exteriores- como los diversos frentes de una guerra total. De esta manera, se acaba de considerar a la política como una acción que debe ser orientada acorde a los objetivos y medios que son propios de la guerra..."<sup>15</sup>

Es esta forma de fundamentación ideológica, la que recorre las estrategias de los mandos militares de estas dictaduras y conforme el proceso se consolida, se instala también una férrea voluntad de aplicar las recetas doctrinarias de la doctrina de seguridad nacional, con las innovaciones latinoamericanas en el desarrollo de métodos instrumentales de dominación y control de población. Ellas incluían desarrollos progresivos de control basados en el miedo, hasta la coerción física, con la instalación de la tortura y el desaparecimiento de personas como fenómenos sociales de aculturación por el miedo y la represión.

La concepción que ronda en las bambalinas de las doctrinas militares será aquellas de Erick Von Ludendorff respecto de la guerra total "...Habiendo cambiado el carácter de la guerra y el de la política, las relaciones entre la política y la estrategia militar deben modificarse. Todas las teorías de Von

---

<sup>15</sup> Fotocopia de Artículo sin autor extractado de Libro Seguridad Nacional y Bien Común, publicación Jesuita, 1978.

Clausewitz deben ser reemplazadas. La guerra y la política sirven a la conservación del pueblo, pero la guerra queda como suprema expresión de voluntad de la vida racial. Por ello es que la política debe servir a la guerra  
 „<sup>16</sup>

Así la cabeza del Estado, es el comandante en jefe y la voluntad del jefe de Estado, dominará a todos los espacios. Esa concepción, se disemina con la emergencia del Estado militar y comienza a adquirir carácter de doctrina institucional, que también domina y coopta a la rama civil de los golpes militares en Latinoamérica y de ahí su carácter subordinado o meramente burocrático de asesoría al poder militar del comandante en jefe militar.

Tales reflexiones, están alimentadas por la visión que señala que después de 1945, la guerra vuelve a cambiar y enfrenta un tipo de variantes que prácticamente descolocan al pensamiento militar occidental. El desastre de Dien Bien Fu, les demuestra a los franceses que una guerra también se puede dar rehuyendo las grandes batallas, sin que el tiempo sea una condición de perentoriedad y en donde el ocupar territorios, no significa necesariamente un avance y que el enemigo puede estar en todas partes. Será una guerra, que por intermedio de los franceses, les dirá al pensamiento militar occidental, que la guerra no tiene un tiempo determinado como tampoco un frente y sobre todo no tiene un enemigo de uniforme ni definido como tropa regular. Ello llevará Kennedy a leer a Mao Tse Tung y al Che Guevara, para entender a la guerra de guerrillas.

Uno de estos franceses, que sistematiza el fracaso de Dien Bien Fu para alertar a los norteamericanos, señalará:

“...desde que terminó la Segunda Guerra Mundial una nueva forma de Guerra ha sido creada...la Guerra de hoy es el choque de una serie de sistemas-políticos, económicos, psicológicos y militar- que tiende a derrocar al gobierno existente en un país para sustituirlo por otro...Tenemos que empezar por darnos cuenta de que en la guerra moderna no estamos luchando frente a un determinado grupo armado esparcido en determinado territorio, sino frente a una peligrosa y bien armada organización clandestina cuyo papel principal es imponer su voluntad a una población. La victoria sólo podrá obtenerse cuando logremos destruir esa organización...”  
 17

De esta forma, el pensamiento militar latinoamericano accede, por medio de sus instructores norteamericanos, a un nueva receta de racionalidad y sentido, para sus alicaídas pretensiones de legitimidad:

---

<sup>16</sup> Erick Von Ludendorff: La guerra Total; Ediciones Pleamar, Buenos aires, 1964, Pág.21 y 22.

<sup>17</sup> Trinquier, Roger: La Guerra Moderna, Editorial Rioplatense, Buenos Aires s/f. Págs. 22, 24, 25 citado en libre Seguridad Nacional y Bien Común

si no hay guerra convencional, si es posible advertir la emergencia de un siniestro enemigo interno, un enemigo "infame", que en la forma de subversión adquiere formas militares de desestabilización (Cuba) o de mascara institucional legal (Unidad Popular) para incorporar países y poblaciones al bloque enemigo del marxismo internacional.<sup>18</sup>

En estas condiciones, deberá ser un objetivo, desde este nuevo tipo de Estado, el desarrollar un nuevo tipo de racionalidad legitimadora, que a su vez sirva a los objetivos de dominación y control: un pensamiento común legitimador que contribuya a construir un cemento ideológico, que justifique un nuevo tipo de proceder de los poderes coactivos y represivos. Ese pensamiento, se inocular por todos los intersticios de la sociedad, justificando la instalación de nuevos órdenes en la institucionalidad de la sociedad y en las formas de represión de pensamientos contestarios a las formas de coacción dominante. Nunca fue tan claro el rol coercitivo del estado capitalista, en las forma de múltiples prácticas de tortura, producidas para amedrentar o para neutralizar y nunca fue tan claro el rol coactivo del Estado capitalista en las formas de instalación de dominación servil de los restos de los partidos políticos pro sistema capitalista.<sup>19</sup>

Roger Trinquier dirá que el enemigo esta en todas partes y todos deben colaborar a su búsqueda "...puede encontrarse muchas veces en el corazón de la nación, en la misma ciudad donde se reside, en el mismo circulo de amigos donde uno se mueve, quizás dentro de su propia familia..." "...el periodo de preparación de nuestro enemigo de nuestro adversario, antes de iniciar abiertamente hostilidades, esta protegido, por lo general, por el estandarte de un partido político legalmente reconocido..." "cualquier partido que ayuda al enemigo o que lo haya ayudado debe ser considerado de inmediato también como enemigo"<sup>20</sup>. Así, se estructuran dos componentes fundamentales para la guerra moderna, de la cual el Estado

---

<sup>18</sup> Patricio Quiroga señala que en el fenómeno de la Unidad Popular "...estamos analizando, entonces un fenómeno inédito en América Latina, se trata de una amplio frente de alianza, autónomo y popular dirigido por partidos marxistas, que se acercó al Poder desde las entrañas del sistema democrático representativo a través de la estrategia político institucional..." en Artículo La gran Ruptura: el Gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), Revista Encuentro XXI, Pag. 33.

<sup>19</sup> En el caso de la Dictadura de Terrorismo Estatal de Pinochet, esta función de dominación servil se ejerció en todos los niveles y espacios de la sociedad. Una forma destacada de probar sometimiento a hegemonía dominante, fue la entrega de joyas por las clases pudientes de la burguesía y de la pequeña burguesía, en la cual se encontraban los restos de los Partidos nacional, Partidos Radical, Democracia Cristiana y otros que aglutinados en la CODE (Confederación Democrática) se constituyeron en el soporte civil del Golpe militar.

<sup>20</sup> Trinquier, Roger, op. Cit. Citado por Libro Seguridad Nacional y Bien Común, Op. Cit. Pag. 50.

Burocrático autoritario se reconoce su principal sostenedor: la organización del pueblo y el servicio de inteligencia.

La organización popular que se postula (en el caso de Chile por medio de las Municipalidades con alcaldes y dirigentes vecinales designados) no es en modo alguno una organización democrática ni concebida en función de la participación. Se trata de una organización piramidal que se estructura a partir de su vértice superior y que procura el control de las masas, a través de una severa organización "...capaz de descubrir y eliminar rápidamente a los espías que el enemigo trata de mezclar entre nosotros...Esta organización facilitará grandemente la misión de la policía...además, la organización podrá identificar de inmediato al intruso y señalar a los renuentes a cooperar..."<sup>21</sup>

Y si lo anterior, no es suficiente para que el Estado ejerza su función coactiva, deberá estar disponible una especial "capacidad coercitiva en terreno", selectiva, que pueda ser operable en la oscuridad de la noche, sin grandes aspavientos, y a resguardo de que puedan ser objeto de mala publicidad: los servicios de inteligencia.

Trinquier señala " tienen que hacerse grandes esfuerzos para establecer una larga cadena de informantes que han de continuar nuestro servicio de inteligencia...Tenemos que crear numerosos centros secretos de preparación (para el servicio de inteligencia) donde todo habitante que este dispuesto a cooperar pueda recibir la enseñanza necesaria...Una vez entrenado el agente y amoldado a nuestra organización, lo distribuimos por donde exista mayor actividad humana-digamos por las fabricas, las oficinas, los colegios, los lugares públicos, etc.; pero nuestro mejor agente nos será proporcionado por el propio enemigo, si sabemos hacer las cosas. Nunca debemos olvidar, en el curso de un interrogatorio, que la persona que sufre la interrogación puede volverse hacia nuestro bando y ofrecernos numerosos informes de interés si sabemos tratarle...La mejor formula para estar bien informado e introducir a nuestros agentes en la organización enemiga y corromper a sus integrantes..."<sup>22</sup>

Y cual será el sentido común legitimador de esta acción: el logro de una paz social, según la cual, una vez extirpados los terroristas, se podrán restituir las formas democráticas del sistema, sin colocar en peligro sus valores esenciales. Ese será la forma escatológica, a la que apuntará el cemento común cohesionador para el desarrollo de una legitimidad social y que también desarrollará mecanismos de compensación psicológica colectivos, para ocultar y racionalizar los

---

<sup>21</sup> Trinquier, op. Cit Pág. 51. 52 y 53 citado por Seguridad Nacional y Bien Común, op. Cit.

<sup>22</sup> Trinquier, op. Cit Pág. 53 citado por Seguridad Nacional y Bien Común.

componentes ético peligrosos, con que la vieja moralidad de los derechos humanos pueda amenazar a la nueva moralidad autoritaria represiva.<sup>23</sup>

El éxito de este afán cohesionador se expresará en la creación de un consenso legitimador, un ethos siniestro basado en la trivialidad y en la degradación de la vida cotidiana con una represión terrorista oculta y siniestra.<sup>24</sup>

### La racionalidad emergente del autoritarismo.

La conclusión que se deriva de este conjunto de procesos, es la emergencia de una racionalidad, que es complemento efectivo a la racionalidad del pensamiento del neoliberalismo y tal como ésta, también piensa que la racionalidad autoritaria atraviesa el espectro mundial de países, independiente de sus historicidades

“...El pensamiento neoliberal es marcadamente diferente del pensamiento conservador...lo que distingue al pensamiento neoliberal del pensamiento conservador, es el hecho de que el primero no considera que las diferentes sociedades tengan, cada una, su legitimidad específica a partir de su nomos específico...”<sup>25</sup>

De esta forma aparece una nueva razón legitimadora, que se hará contraparte operativa de los planteamientos del consenso de Washington, en orden a contener las inflaciones participativas, por cuanto en situaciones de extrema precariedad del Estado para legitimarse y obtener coacción y coerción, se cierne la amenaza del enemigo internacional que cuenta con aliados internos, en la búsqueda de la hegemonía mundial. Ese peligro debía ser neutralizado. Y así se hizo. Emergió una municipalidad del fascio cívico militar para articular las tareas “civiles” de aquel mandato de seguridad nacional

---

<sup>23</sup> En el caso de Chile esta situación puede describirse por la presencia de mecanismos de ocultamiento de la realidad mediante la televisión, en donde el Programa Sábados Gigantes de un personaje luctuoso como don Francisco, entretenía” sábado a sábado a un Chile de mediocridad aplastante, mientras en esos mismos instantes se torturaba y asesinaba a dirigentes, campesinos, obreros e intelectuales de la izquierda en la Academia de Guerra de la Fach o se violaba en la Isla Quiriquina o se cooptaba miserablemente a cientos de profesionales que vendían su conciencia por un plato de lentejas, contribuyendo a su muerte prematura y a la neutralización desgarradora para siempre de sus proyectos de vida

<sup>24</sup> Franz Hinkelamert, *Critica al Razón Utópica*, Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1984, San José Costa Rica, Pág. 55.

<sup>25</sup>

## **1. EL COMPLEJO CÍVICO MILITAR DE LA MUNICIPALIZACIÓN DESCONCENTRADA, CON PODER TERRITORIAL DESLOCALIZADO.**

El 22 de septiembre de 1973 la junta de Gobierno, a pocos días del golpe de Estado dicta el Decreto ley N° 25, que declaro a los alcaldes y regidores de todas las comunas del país en cesación de funciones a contar del 11 de septiembre y que todas las atribuciones de la Corporación Municipal se radicaban en los nuevos Alcaldes, los que serian designados por la Junta de Gobierno y que serian además funcionarios de exclusiva confianza de esta. Es decir, se cerraba el capítulo de las Municipalidades tal como eran concebidas en la Constitución del año 1925, en donde se establecía que éstos eran como organismos territorialmente descentralizados, sin vinculación jerárquica con el Presidente ni con ningún órgano de la administración. Se interrumpe también el mecanismo de elección popular de regidores y de la elección por parte de estos del Alcalde. Estas Municipalidades tenían atribuciones y presupuestos menguados, tal como lo habían reclamado por años las distintas asociaciones de municipalidades y congresos de Alcaldes. Pero no obstante esto, constituían en términos políticos un lugar de procesamiento de demandas y reivindicaciones que generalmente adquirían la configuración de los grandes referentes políticos nacionales. Con el golpe de Estado, la designación de Alcaldes no hacia mas que reiniciar un camino de intervención sobre los espacios locales que le Estado de Chile había comenzado a recorrer desde Diego Portales con la Constitución del año 1833 y que posteriormente se refrendaría con la primera ley de Municipalidades de 1854.

En enero de 1976, en pleno desarrollo de la Regionalización del Estado de Chile, proceso que estaba comandada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), se dicta el Decreto Ley 1.289 que hace posible por primera vez en la historia del Municipio Chileno, la incorporación de una cierta capacidad profesional de gestión", mediante la apertura en la estructura municipal de funciones que requerían para su gestión de cuadros universitarios con componentes tecno burocráticos. Estos "cuadros profesionales" comenzaran a jugar un papel determinante en la orientación y tipo de acción de las Municipalidades. Determinante, en la medida, que es con ellos como se operacionalizan las medidas de control cooptativo y es con ellos, con los cuales el régimen

comienza a articular un discurso modernizador con el cual se limpia la función municipal.

En este decreto ley, se menciona la incorporación de dos funciones, que resultaban relevantes para cumplir con el rol geopolítico que se les asignaba a la nueva municipalidad: una, orientada a hacerse cargo de la planificación comunal, mediante la incorporación de un objetivo de desarrollo integral de la Comuna y su territorio y otra, orientada a atender el desarrollo comunitario, como expresión de la necesidad de integración a la población de la comuna territorial. Papel fundamental estará jugando en este momento Odeplan, que aun con cuadros provenientes de la Democracia Cristiana, estarán perneando algún tipo de políticas con la impronta desarrollista de los años sesenta, además de incorporar todavía las nociones de planificación, como instrumentales técnicos imprescindibles para la gestión del desarrollo. Aparecía, así, por primera vez un discurso tecnocrático en la gestión del Estado de la derecha en Chile, que impregnará toda esta primera etapa de formación del municipio del fascio militar.

### **Planificación y Desarrollo Comunitario: las funciones desarrollistas reconvertidas a la seguridad nacional**

Ello provoca un cambio sustantivo en la estructura institucional del municipio, por cuanto se coloca también la posibilidad de contratar en las plantas municipales a profesionales de la "planificación" y del desarrollo comunitario" como expertos universitarios, para hacerse cargo de estas dos importantes funciones, es decir la de "planificar el desarrollo de la comuna" y la de incorporar a la población a las tareas de la participación comunitaria por medio del "Desarrollo Comunitario". Todo ello en un contexto de alta represión social y política y con las Doctrinas de Seguridad Nacional del Estado, operando como referentes ideológicos. Uno de los principales propiciadores de las reformas, Canessa por medio de la CONARA, lo dirá explícitamente

"... (La)...Regionalización involucra una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito territorial del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos..."<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Julio Canessa, General del Ejército de Chile, Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), el subrayado es nuestro.

En este contexto de municipalización forzada, en ambiente autoritario, la inserción de componentes técnicos en los municipios, adquiere una marca de nacimiento, en donde la práctica de la planificación se comienza a realizar en una cultura de orden y mando y el desarrollo comunitario, se instrumentaliza para el control y dominio de una población carenciada y atemorizada. Ello estará condicionando todo el edificio posterior de la Municipalización Chilena y tendrá importantes consecuencias para la intencionalidad de gestionar políticas públicas de características participativas y autogestionarias. Durante un periodo de tiempo que aun no termina, el sentido de la planificación que se realiza en los municipios tendrá un carácter normativo monopólico y la práctica del Desarrollo Comunitario un contenido asistencialista, individualista y de emergencia.

Si el control político de las comunidades ya se había efectuado por medio de la represión y el control militar, con uso expansivo de las fuerzas civiles locales, que incluían a los bomberos y los grupos paramilitares de Patria y Libertad, debía establecerse el control a largo plazo de la "voluntad de los habitantes.", tal como lo establecía Roger Trinquier para el desempeño exitoso de la guerra antisubversiva. Y Chile se concebía como el escenario que había estado a punto de caer el dominio del comunismo internacional. Por ello, desde el Odeplan, oficina de Planificación Nacional, se elabora una iniciativa, que direccionada por doña Patricia Matte y Miguel Kast, establecen la necesidad de "tecnificar el tratamiento de la pobreza", mediante los instrumentales básicos, que permitieran establecer "mediciones de los efectivamente pobres por cada punto del territorio nacional".

### **La Ficha CAS: genotipo de la política social neoliberal chilena.**

Para ello se encargaba a los nuevos profesionales del municipio, hacerse cargo de esta tarea y aplicar una ficha de medición. Esta tarea sería responsable de un Comité de Acción Social (CAS) en cada Municipio, que finalmente daría su nombre a la ficha de medición de pobreza, instrumento que se transformaría en símbolo paradigmático de la represión y control de la insatisfacción, que la pobreza podía crear y así eventualmente, alimentar caldos de cultivos de insubordinación social que podían transformarse en subversión.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> A la fecha de hoy, en pleno "régimen democrático" de la Concertación se lee en la página web del Gobierno regional : "...El origen de la Ficha CAS se remonta al año 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social (C.A.S.), instancias de nivel comunal encargadas de la ejecución de los programas sociales del Estado. Los C.A.S. hicieron ver la necesidad de contar con un instrumento estandarizado y único que permitiera focalizar los programas sociales a su cargo hacia los sectores más necesitados. Así, en 1980 hace la Ficha CAS en su primera

La aparente inocua ficha CAS, se convertiría en el mayor dispositivo de control de los pobres y de su volátil presencia disruptiva en cada territorio e incorporaría, solapadamente el mecanismo fundamental de dominación y control social a la manera de las estrategias antissubversivas del pentágono. Obviamente, este dato ha sido sistemáticamente ignorado como componente fundamental de las nuevas relaciones sociales del estado neoliberal "democrático"

En el año 1988 se dicta la ley Orgánica de Municipalidades (LOM 18.695), que viene a reafirmar los contenidos fundamentales del D.L. 1289 del año 1976. Ella establece las funciones privativas y compartidas y los principales instrumentos de planificación, entre ellos el Plan de Desarrollo comunal y el Plan Regulador de La Comuna. Es decir pretende, por lo menos en las intencionalidades, establecer la más alta racionalidad en la acción de este último eslabón descentralizador de la peculiar Regionalización Municipalizada de la CONARA. En términos de sus consecuencias para la Municipalidad, significa la sedimentación de un largo proceso de 12 años de establecimiento de una institucionalidad que presiona y logra establecer un nuevo modo de relacionamiento con las poblaciones locales. En ella actuarán con particular eficacia las políticas de cooptación de las organizaciones vecinales y sociales y se establecerá un modus operandi de subsidiariedad social para tratar a los extremadamente pobres por medio de las metodologías de estratificación social. Ello consolidará un relacionamiento autoritario del Estado desconcentrado en los Municipios.

**El PLacinac: exhibición pública de la función antissubversiva del Municipio Cívico Militar o la coacción de O Donnell del estado capitalista.**

En este contexto, la dictadura ha acumulado material sistematizado respecto de la acción municipal y puede con legítima propiedad

---

versión. A través de la información recogida era posible clasificar a los hogares en 5 niveles o índices de pobreza, siendo los tres primeros los que reflejaban las situaciones más severas...A partir del año 1982 se comenzó a evaluar este instrumento... La Ficha fue modificada, y se adoptó un nuevo instrumento. La Ficha CAS 2,...a partir de 1987... Una de las principales modificaciones fue la creación de un modelo matemático para el cálculo de un puntaje... El objetivo principal de la Ficha CAS 2 es identificar, priorizar y seleccionar las personas potenciales beneficiarios de programas sociales...como la Ficha CAS 2 obedece a que en la práctica los postulantes a los subsidios son mayores en cantidad que los cupos con que cuenta la autoridad respectiva para el otorgamiento del beneficio..." Es decir, el núcleo enzimático de una nueva relación con los pobres, se instaló en el interioridad del Estado capitalista y reformateó el disco duro de la relación básica de las políticas sociales en Chile.

señalar que ha logrado dos objetivos básicos: contener y cooptar el potencial disruptivo que la pobreza podía crear en los territorios locales y por otro lado, ha creado una imagen de eficiencia en el tratamiento de la pobreza que se aviene con los estándares internacionales que el Banco Mundial y el FMI establece, dentro del paquete de medidas a ser implementadas por los Estados, que quieran acogerse a la ayuda financiera internacional. La dictadura, en ese aspecto, aparece como un modelo a seguir. La eficiencia municipal, en forma aparente responde a los nuevos criterios internacionales de "descentralización" con sentido neoliberal. Solo que tiene un último y grave problema: la movilización social y la aparición de fuerzas militares de oposición, en el contexto de las protestas comenzadas el año 83, que colocan en jaque las "modernizaciones" implementadas por la Dictadura. Por tanto había que acelerar las posibilidades de cooptación del sistema municipal y utilizar todos los recursos que predicaban las estrategias antisubversivas. Se avizoraba el plebiscito, contemplado en la constitución auto confeccionada por la dictadura y debía desarrollarse el mayor esfuerzo de "planificación" y de participación del desarrollo comunitario", esta vez orientado a ganar el plebiscito. En esa situación, Patricio Cardemil, funcionario predilecto de la dictadura, aparece como responsable del Plan Cívico Nacional, destinado a defender la obra del gobierno. Este Plan dirigido a los Alcaldes del régimen militar comenzaba señalando y recordándoles, en uno de sus acápites, el fundamento del "pronunciamiento":

"...precipita directamente la crisis (1973) la puesta en ejecución del plan marxista de conquistar el poder total a través del control por la Unidad Popular de la producción ( reforma agraria y requisición de empresas); neutralización de las fuerzas armadas(creación de milicias ramadas); neutralización del poder judicial independiente(creación de tribunales populares); control de la educación(proyecto de escuela nacional unificada); control de los consumidores ( a través de las tarjetas de racionamiento manejadas por la Japs)..."<sup>28</sup>

De esta forma, se les recordaba a los alcaldes presentes en este Congreso de Alcaldes que la tarea debía ser la defensa de la obra del régimen y que para ellos se dictaban las siguientes orientaciones:

"...debemos clarificar que quien quiera estar efectivamente presente el quehacer publico del mañana, deberá comprender que en este periodo ha acontecido un formidable proceso de ruptura de viejas estructuras y creación de un nuevo orden social, que con los defectos inevitables de una tarea de esta envergadura, ha penetrado en la vida cotidiana y se ha incorporado al

---

<sup>28</sup> Plan Cívico Nacional (Placinac), versión mimeografiada, Ministerio Secretaria General de Gobierno, 44 paginas, sin responsable ni imprenta, Pag 4., Viña del mar, Congreso de Alcaldes designados por la Dictadura, Agosto de 1987. Una versión resumida puede verse en Hechos Urbanos, Sur documentación del meses de Enero y febrero de 1988. Actúa como vocero de tal documento, el Secretario General Patricio Cardemil.

patrimonio colectivo mas alla de las simples reformas legales. Esta cada vez más claro que las relaciones sociales hay que analizarlas de acuerdo a otros indicadores y que lo político no da cuenta de todo el quehacer social, como ocurrió ayer, en tiempos de extrema ideologización. Hay en Chile nuevos tejidos, nuevas estructuras y nuevos desafíos. Es aquí donde deben situarse ustedes, porque es aquí donde reside en núcleo de la acción política que requiere la sociedad que estamos construyendo...”<sup>29</sup>

El planteamiento revelaba un uso estratégico de análisis de coyuntura, para introducir la necesidad del adoctrinamiento de los Alcaldes, sobre todo de aquellos dueños de fundo y terratenientes fascistas locales, que acostumbraban a mirar su pueblo en blanco y negro. La realidad había cambiado y el cambio significaba que se habían implementado exitosamente las variables centrales de una nueva estructuración de la vida cotidiana y que la conciencia social había modificado su relación con la realidad, entre otras cosas, por la práctica persistente del ordenamiento neoliberal. Había una actitud psico social especialmente predispuesta para la actitud y conductas de exacerbación del consumismo compulsivo y eso el régimen lo había detectado, precozmente antes de la crisis del año 82. Solo la crisis internacional vino a interrumpir temporalmente ese cuadro, que luego se incrementaría en el ciclo largo del neoliberalismo “democrático” desde los años 90. Pero, aun con protestas, el análisis del fascio cívico militar, no se equivocaba. Así, insistían sobre el grupo objetivo” al cual dirigir su acción de cooptación para enfrentar el plebiscito que se avecinaba:

“...Algunos de los antecedentes...y que dan cuenta de esta nueva sociedad...sobre la cual deben actuar son las siguientes...en primer lugar será entregados cada uno de los señores alcaldes un análisis poblacional inicial proyectado a 1989 y que indica quienes votaran, cual es su actividad y como están segmentados: Como antecedente general, podemos señalar que la población mayor de 15 años...alcanzara aproximadamente a siete millones , ochocientos mil personas...es interesante destacar los sectores que aglutinan las mayores cantidades de chilenos, a quienes están dirigidas nuestras decisiones de gobierno...8.1.1 quehaceres de hogar, 30 %; 8.1.2. Servicios comunales, sociales, personales 13.2%; 8.1.3. Estudiantes 11,9 %...todas las encuestas...demuestran que los chilenos...están preocupados por...problemas concretos de carácter económico social e institucional....ajenos a intereses ideológicos y partidistas...”

La mujer era la preocupación principal. Era, precisamente la que, había tenido que salir a construir la subsistencia y para ello no había escatimado métodos ni actitudes. Si la opción era la ONG o la Vicaría, estaban allí y si la opción era la canasta o el subsidio, también estaba allí. No había distinguos que hacer con el hambre ni presupuestos éticos a los que atenerse. Y eso lo sabían quienes estaban en el Edificio Diego Portales, como alcaldes designados y los tenían claro los intelectuales del fascio cívico militar. Habían convivido y utilizado

---

<sup>29</sup> Placinac Op Cit. Pag 9.

esa realidad situacional de los pobres, malavenidos del siglo XX, para establecer las domesticas gobernabilidades de cada comuna. En estas últimas debían buscarse los líderes:

“...Los lideres deben ser cuidadosamente seleccionados, apoyándose para su búsqueda, principalmente en obras de gobierno. A partir de la entrega de obras materiales (poblaciones, escuelas, postas pavimentos) o de otro tipo de acciones (becas, equipos deportivos, beneficios sociales, etc.), deben iniciarse la selección, registro, capacitación y seguimientos de los lideres...”<sup>30</sup>

El Plan Cívico estaba diseñado con el “objetivo explícito de evidenciar la adhesión mayoritaria e incontrarrestable de los chilenos al gobierno...”<sup>31</sup> El régimen plantea a sus agentes políticos locales que existe poder y voluntad de ganar”. “...Y ellos, los alcaldes, tendrán en los meses que vienen un rol fundamentalmente político. Ello exige, según se señala en el Congreso, asumir un compromiso personal con los valores y principios del régimen, con el gobierno en cuanto instrumento de su consolidación y con su excelencia el presidente de la republica en cuanto conductor legitimo del proceso”<sup>32</sup>.

De paso se precisan algunas ideas para que no quepa dudas acerca de las reales intenciones de la dictadura: “... el sentido profundo del proceso que se inicia el 11 de septiembre de 1973...es establecer un orden nuevo, a partir de una integral reorganización nacional...”<sup>33</sup> No es paréntesis ni restauración. El régimen se plantea desde su inicio con un carácter fundacional. En ello, seguía al pie de la letra las últimas orientaciones de la doctrina de seguridad nacional.

A mayor abundamiento, por si alguien no había entendido lo suficiente, en este congreso celebrado en Valparaíso, se distinguen tres etapas a partir del golpe militar: una de saneamiento entre 1973 y 1982...una segunda etapa denominada de transición que correrá entre 1982 y 1990, en la cual se pone en aplicación la constitución del 80 y se promulga toda la legislación básica complementaria, incluidas las llamadas modernizaciones, que operaban como cauces centrales de la dictadura. Una tercera fase de consolidación, que se inicia en los años 1989 y 1990 con el plebiscito o elección directa, de presidente de la republica. En este periodo-se aseguraba- las fuerzas armadas garantizaran la institucionalidad. Se plantea (sic) que la constitución de 1833, necesito del “amparo” de 20 años de las

---

<sup>30</sup> Placinac, Op Cit 14. Obviamente, la dictadura si algo podía hacer eficientemente, era el seguimiento. Cada intersticio del país era seguido en su comportamiento y se preveía su conducta futura.

<sup>31</sup> Placinac, Op Cit Pag 3.

<sup>32</sup> Patricio Cardemil, secretario general de gobierno del régimen militar y actual miembro de la UDI, partido formado con los componentes del fascio cívico militar en intervención de presentación de este Placinac.

<sup>33</sup> PLacinac, Op Cit. Pag 6.

fuerzas armadas, para que se consolidara como instrumento jurídico. Otros 20 años serian necesarios para esta constitución.

Con estos antecedentes el Plan Cívico se debe desarrollar en el interior de la Municipalidad, como el instrumento pre diseñado para este tipo de eventos de consolidación de la gobernabilidad. En la práctica adquiere su real significado como instrumento de manipulación explícito del plan populista que se había diseñado para la emergencia del plebiscito. Tal es, finalmente la conclusión, que se extrae de las siguientes recomendaciones:

El Ministerio del Interior debe entregar a los señores alcaldes las atribuciones para formar sus propios equipos políticos...(estos) deben desarrollar su acción, físicamente, cerca de las organizaciones opositoras...se deberán crear organizaciones de apoyo al alcalde...los sectores de la población que se deben captar, son aquellas que sin ser marxistas, se manifiestan opositoras al gobierno...los alcaldes deben orientarla difusión y búsqueda de líderes en aquellos sectores ( con ) mayor numero de votos...hablar a los campesinos el significado que tendría perder el gobierno desde el punto de vista de seguridad de sus bienes...financiar diarios y radios proclives al gobierno...identificar a quienes ayudar a los medios de oposición...concientizar a profesores y alumnos...denunciar a funcionarios contrarios al gobierno...ejercer control del fútbol amateur...apoyar labor de acción católica que no tenga actitud disociadora...elaborar catastro completo de actividades que desarrollan los diferentes actores políticos...recomendar que la autoridad municipal disponga de un 15 % de las viviendas con el objeto de favorecer ...a quienes sean proclives al régimen...la dirección general de reclutamiento podría hacer llegar a las distintas municipalidades un listado con los nombres de los reservistas que tengan domicilio en la comuna, a objeto de que el alcalde tome contacto con este grupo, pues se estima que pueden tener gran influencia en la juventud...contrastar y registrar los centros de alumnos, de padres y apoderados, agrupaciones de profesores y organizaciones culturales...con el propósito de evaluar las tendencias y grado de adhesión al gobierno...controlar filtración política de algunos funcionarios públicos...comprometidos con partidos de oposición...se debe facultar a los alcaldes para exonerar aquellos funcionarios...que trabajan en contra del gobierno..."<sup>34</sup>

Finalmente el plebiscito lo perdió el régimen, pero todo hace suponer que dejo instaladas las casamatas de activación psico social de un habitus y campos de dominación cultural, en el seno de la cotidianidades populares. En el 44 % de votación de apoyo a la dictadura se estaría expresando la capacidad de la institucionalidad municipal creada para sustentar culturalmente el régimen militar.

En consecuencia, la municipalidad podía perfectamente, ser traspasadas a funcionarios de ideas distintas, sin el peligro de que las transformaciones afectaran la estructura genética. Y como la cultura, del signo que se la viven los hombres en comunidades, el año 1989, advertidos de tener que dejar el poder, se realiza el último

---

<sup>34</sup> Placinac, Op Cit, recomendaciones en distintas paginas.

“aprete de tuercas” a la estructura municipal: se dicta la ley de inamovilidad funcionaria.

### **Inamovilidad Funcionaria para asegurar la conservación.**

En el año 1989, ya producida la elección presidencial de Patricio Aylwin, se dicta un D.L. que resuelve que todos los funcionarios municipales, que hasta ese momento dependían de la confianza del alcalde, pasen a ser parte de la Planta Municipal de cada municipalidad con calidad de inamovibles y sujetos a las normas de calificación funcionaria de la administración Pública. Ello se traduce en la consolidación de una Planta Funcionaria que ingresada en el régimen militar, también se forma en una determinada cultura funcionaria no precisamente proclive a entender la necesidad de establecer una nueva forma de relacionamiento democrático de la institucionalidad municipalidad con la población local. Si a ello se añade, el hecho de que iniciada la transición democrática, en el año 1990 los municipios recién pueden realizar sus primeras elecciones de concejales después de transcurridos dos años y en medio de intensas transacciones políticas con la derecha política que condiciona, la entrega de ese poder municipal, tan profusamente cuidado y alimentado por mucho tiempo. En definitiva a esas alturas, estaba claro que en términos políticos y técnicos, la Municipalidad había sido el principal componente autoritario burocrático de cooptación y de formación de un nuevo tipo de clientelismo.

### **El profesional Municipal: origen, condiciones y rutinizaciones en el periodo militar.**

El año 1976, la revista de Trabajo Social de la Universidad Católica editorializaba de la siguiente manera el nuevo rol social de este municipio:

“...La función básica de la Comuna es social, así queda establecido en la proposición acerca de que el “verdadero desarrollo es el paso, para cada uno y para todos de condiciones de vida menos humanas a condiciones mas humanas”. Sin embargo, en una consecución de mejores condiciones interesa fundamentalmente, la forma en que interviene la población para lograrlo. Los objetivos fijados para el desarrollo consultan explícitamente el papel que le cabe a la comunidad en esta tarea...el nuevo contenido propugnado para el desarrollo comunal, vincula muy estrechamente al trabajador social con la Municipalidad...”<sup>35</sup>

Lo que no sabía la editorialista de la Revista, era la forma en que una gran mayoría de Trabajadores Sociales y otros profesionales,

---

<sup>35</sup> Revista de Trabajo Social, Universidad Católica de Chile, Editorial N° 18, 1976.

comenzarían a acceder al Municipio. Las nuevas funcionalidades del Municipio cívico militar, incorporaban la función regulatoria de gobernabilidad coactiva, en la primera línea del fricciónamiento del aparato estatal con la sociedad. Naturalmente es el nuevo estado capitalista, que se ha despojado de sus funciones mediadoras de nación, pueblo o ciudadanía, y solo usa la asistencialidad coercitiva para la regulación de la conflictividad social expresada como pobreza y carencia de habilidades sociales y culturales para acceder al mercado.

Las asistentes sociales y posteriormente todo el conjunto de profesionales de las ciencias sociales, empezaron a encontrar un único lugar de sobrevivencia en el tratamiento de la gobernabilidad coercitivas que han instalado estos nuevos municipios. El esquema de unas nuevas plantas funcionarias prometen la incorporación de cargos técnico burocráticos, pero la crisis del año 76 impide cualquier desembolso financiero para solventar esas teóricas nuevas plantas funcionarias. Por tanto, la solución pasa por extender el trabajo precario también a estos profesionales de las ciencias sociales, también precarizados o proletarizados por las nuevas condiciones de acumulación del estado neoliberal capitalista. Y de nuevo, son los Programas de Empleo del Pojh y PEM, los que también sirven para dotar de funcionalidad a la nueva municipalidad. Es decir, la función regulatoria de la gobernabilidad coercitiva, es gestionada e implementada por profesionales precarizados que están obligados a cumplir el rol asistencial coercitivo en condiciones de precarización laboral extrema.

La editorial en comento, señala, casi beatíficamente, que “los objetivos de la profesión coinciden notoriamente con las metas del desarrollo comunal...se abre así un terreno fértil para la acción profesional...”. Veamos que pensaban las asistentes sociales que el año 1984 integraban el Capítulo de Asistentes Sociales del Programa Ocupacional de Jefes de Hogar y que en esa fecha, habían conseguido conquistar un espacio en el Colegio de Asistentes Sociales:

“...queremos dar a conocer y compartir nuestra experiencia como profesionales adscritos al programa ocupacional para jefes de Hogar y a los programas de expansión de los servicios de salud...lo que aquí se plantea es producto de una jornada del capítulo de cesantes del colegio de asistentes sociales...participaron 20 asistentes sociales...de diferentes municipalidades del área metropolitana...se pudo constatar que existen asistentes sociales en todos los tramos del sistema piramidal que caracteriza el POJH: estos son Jornales \$4.000: Capataces \$8.0000 ; Supervisores \$15.000 ; Directivos 30.000 ;ninguno de los profesionales tiene contrato de trabajo...todos los profesionales pueden ser expulsados sin expresión de causa ni aviso previo...la permanencia dice relación con la duración del proyecto (6 meses) y mas aun, depende de la estricta voluntad de la jefatura...entre las

actividades se encuentran las siguientes : jornales o capataces de proyectos específicos...tareas como confección de juguetes, traslado de piedras...aplicación de encuestas sociales...directivos administrando el funcionamiento de cuadrillas...administrativos en las oficinas de colocación POJH...en selección e inscripción de vacantes...en comisión de servicio en de departamentos sociales comunales...plan de expansión de los servicios de salud realizando las mismas funciones que los asistentes sociales municipales(pero con la paga POJH)...labores educativas y de capacitación a madres con hijos desnutridos..."<sup>36</sup>

Queda palmariamente expuesto las nuevas ondulaciones de la marea neoliberal, arrollando esta vez también a las capas de profesionales obligados a la sobrevivencia y compartiendo chuzo y picota con los desempleados y marginales precarizados. La nueva municipalidad, desarrollaba a cabalidad la función encomendada de gobernabilidad coercitiva. La editorial de la revista de Trabajo Social de la Católica, leía el nuevo periodo municipal como un "espacio de oportunidad". La práctica estaba demostrando que la institución municipal desarrollaba una cultura endogámica de coerción hacia el territorio, utilizando las extremas necesidades de sobrevivencia del amplio espectro de expulsados del sistema por el ajuste neoliberal. Los microsistemas sociales municipales desarrollaban también otros fenómenos, que contribuirían a la influencia perversa del autoritarismo del fascio cívico militar en cada comuna.

Junto a los asistentes sociales, también se desempeñan una variada gama de nuevos profesionales de las ciencias sociales, que en este periodo, realizaban sus aprestos laborales de subsistencia en esta especial modalidad de trabajo militarizado. Todos ellos eran también utilizados para las labores de contención de la explosividad social, que por momentos bullía en los contornos de las cuadrillas de "trabajadores", que pululaban en las calles de los barrios marginales de Santiago. Los asistentes sociales percibían bastante bien esta situación:

"...Los Asistentes sociales POJH, que tienen entre sus funciones la atención de público, deben soportar toda la presión que ejercen personas para encontrar respuestas a sus necesidades laborales y de hambre, sin contar con recursos ni medios para responder a estas demandas. La función de atención de público convierte a los asistentes sociales en instrumentos del régimen, destinados a cumplir el rol conciliador y contenedor de la crisis social y económica existente...todo esto se traduce en que los asistentes sociales trabajen permanentemente bajo una fuerte carga psicológica manifestada en angustia, impotencia y frustración..."

Demás esta decir que la Revista de Trabajo Social ya citada, nunca dedico un numero a denunciar esta situación. Las municipalidades

---

<sup>36</sup> Conclusiones de Reunión de Asistentes Sociales del POJH, Región Metropolitana de Santiago, Colegio de Asistentes Sociales, 27 de Octubre de 1984, hojas a maquina firmado como Asistentes Sociales POJH.

militarizadas, desarrollaban y consolidaban su institucionalidad, modificando voluntades y construyendo adaptaciones de conciencia de crecientes estamentos profesionales, que habiendo llegado allí por necesidad y en forma temporal, terminaron incorporando la rutinización de las prácticas burocráticas autoritarias en sus habitus y culturas. Y esta aseveración determinará el tono de todos los diagnósticos internos, que posteriormente se realizaron sobre la institucionalidad municipal.

### **Las Prácticas Rutinizantes de la gestión Municipal.**

¿Que procesos se desarrollaron en esta peculiar institucionalidad totalizante? A lo menos es posible identificar algunos fenómenos que constituirán el cemento unificador de los modos de pensamiento municipal autoritario.

La primera, supone el postular, que en esta gestión municipal proveniente de este particular ambiente, se encontrarían tres racionalidades culturales, a lo menos, de ejercicio procedimental de la gestión pública, las cuales estarían conviviendo y compartiendo un mismo espacio de gestión. Una, que se alimentaría de un contenido histórico de "administración pública", como parte estructurante del Estado Chileno y que conformaría un núcleo central, caracterizado por la sedimentación de la racionalidad burocrática Weberiana en donde el positivismo administrativo se regimenta por la Regla NOA, es decir Norma, Orden, Acción, o sea hay acción si hay orden enmarcada en las normas. La segunda, estaría dada, por segundo núcleo estructurante que estaría conformada por la racionalidad burocrática autoritaria establecida en 17 años de control autoritario de la municipalidad por parte del Ministerio del Interior, que habría establecido una relación clientelista y cooptada con las poblaciones locales; y finalmente una tercera racionalidad, todavía difusa y confusa, que estaría estructurando una modalidad de gestión municipal, mediante el ensayo y error de implementación de políticas públicas, en donde se mezclarían racionalidades tecnocráticas desarrollistas, con propuestas alternativas, en un flujo y reflujo, que cubriría toda la institucionalidad estatal de gestión de políticas sociales. En esta última racionalidad de gestión pública municipal, se encontraría un componente político que pugnaría por buscar un camino identitario de democratización de las políticas públicas.

Para la racionalidad autoritaria, la conducta eficaz de gestión pública se convertirá en sinónimo de orden y reglamentación y a ella deberán someterse los atendidos por el municipio. La cultura burocrática, será un traspaso impoluto de la administración pública ministerial, que depositará en los municipios, no solo los funcionarios que sobran en el periodo de reajuste del tamaño del Estado, sino

que también las tablas de la ley de las Bases Generales de la Administración Pública del Estado de Chile y su principal organismo, la Contraloría General de la República. Cultura burocrática y conducta autoritaria, servirán entonces de primeras líneas de ataque para contener la subversión civil y de excelentes últimas líneas de defensa para contener el retiro ordenado del militarismo de Estado, articulado como garante de la relación social fundamental del capitalismo chileno, con el motor en reversa.

La segunda, que en esta gestión pública municipal, se habría adherido en el periodo autoritario burocrático, una especial forma de concebir la planificación que seguiría el patrón normativo de la planificación desarrollista de los años sesenta, considerando la realidad como un objeto manipulable, externo a quien planifica y reducible a sectores estancos. Este concepto lo hereda el municipio, desde la aparición de las primeras Secretarías de Planificación, que recogen los remanentes conceptuales de la Planificación Desarrollista que había comenzado con la Alianza para el Progreso, en el año 1961. Los depositarios de tales concepciones, afincados en Odeplan, son también depositarios de una particular forma de concebir la planificación como una práctica normativa, en donde el deber ser de los "Planes Libros"<sup>37</sup> impera sobre las posibilidades del puede ser del juego social. Por tanto los municipios heredarán, el estado del arte de la planificación nacional y latinoamericana al año 1976 y siguientes, con los principales problemas que ella evidenció: a saber práctica monopólica de un saber técnico como bien superior respecto de un saber social, desarrollo de un gigantismo explicativo, mediante diagnósticos sectoriales, identificación de la planificación con el producto Plan Libro, práctica solitaria de equipos iluminados, poseedores del poder para intervenir la realidad social desde fuera.

Este fenómeno respecto de la forma de concebir la planificación se introduce en las Oficinas de Planificación y unido a la escasa capacidad de maniobra producto de presupuestos reducidos, provocan el nacimiento de una "planificación municipal reductora", absolutamente centrada en las escasas posibilidades de aumentar presupuesto vía aumento de IPC. Similar situación se da con la construcción del diagnóstico: de buenas a primeras el mensaje de todo diagnóstico en un municipio es un mensaje racionalista en donde cada cosa que diga esta antecedida en un cuadro cuantitativo que cuenta cosas: cuenta pobres, cuenta dinero, cuenta presupuestos. Sobre todo, por la urgente necesidad de "compatibilizar recursos económicos escasos con necesidades múltiples". De ahí para adelante,

---

<sup>37</sup> Los Planes Libros fueron esgrimidos en la década del sesenta como los instrumentos objeto de reverencia, por cuanto mediante ellos y sus diagnósticos catastrales, sobrevendría la mejor gestión para acceder al desarrollo como objetivo postulado por la Alianza para el progreso de John Kennedy

cualquier diagnóstico municipal trata de arreglar y fundamentar él porque de las decisiones adoptadas, respecto de la acción social interventora, es plenamente coincidente con los números financieros asignados o dispuestos.

## 2. EL GENOTIPO AUTORITARIO DE LA MUNICIPALIDAD MODERNIZADA CON ROL "ROL SOCIAL".<sup>38</sup>

### La red social de los "pobres".

Algo inédito se desarrolló en la municipalidad modernizada bajo los lineamientos de la seguridad nacional. Se alojó en ella un virus de atención social clientelizada que redirigiría la orientación global del municipio. Una de las políticas públicas del régimen militar, definida como red social asistencial, es elaborada y ejecutada como un instrumento político de refuerzo de la reconversión capitalista neoliberal (nuevo proceso de acumulación que consolida a grupos financieros locales y capital transnacional), estableciendo una estructura piramidal de control y dominación sobre las poblaciones locales. Para ello utiliza el proceso paralelo de reestructuración de las municipalidades de tal manera de hacerlas funcionales a la intencionalidad geopolítica de control del espacio nacional, que fue una característica central del régimen burocrático autoritario que se implanta el año 1973.

Es decir, estaríamos en presencia de una política pública, que contiene en sus orientaciones, contenidos, y acciones procedimentales, una coherencia casi paradigmática con la filosofía y preceptos del proyecto político del régimen militar. Su develación como mecanismo autoritario de utilización de política social, adquiere grados crecientes de significación, cuando en sus rasgos esenciales, establecía una continuidad como política pública que acompañaría al "régimen democrático". Aún cuando hoy día, el actual gobierno, señale que existirían nuevas orientaciones para la política social.

Es recurrente la referencia sobre el papel, que cumplió el Estado de Chile en la definición e implementación de un conjunto de políticas sociales, que permitían hablar de un cierto "estado de bienestar" que se nutría de las adecuaciones que hacía el modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva, junto con un proceso creciente de

---

<sup>38</sup> Algunos de estos planteamientos fueron desarrollados en Documento de Trabajo *La red social del régimen militar, apuntes para entender su continuidad en la transición democrática*, de Seminario de Desarrollo Territorial, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Instituto de Estudios Urbanos, PUC, Chile, 1992

incorporación de las demandas sociales de nuevos sectores de la población, que la propia matriz de reproducción capitalista, colocaba como actores que aspiraban a colocar sus intereses en las definiciones centrales del Estado. El cual operaba a través de políticas de empleo, de políticas sociales propiamente tales, de políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria y de políticas de precios que subsidiaban bienes y servicios que supuestamente eran consumidos por los sectores de menores ingresos. En síntesis, un Estado que aumenta progresivamente el gasto social. Con la implantación del régimen militar, se revierte este proceso y el Estado actúa, desnudándose de sus ropajes de mediación y actuando para la creación profundizada del mercado, redefiniendo propósitos, arreglos institucionales y la organización estatal para responder a las necesidades sociales. Los antecedentes son conocidos. Solo diremos que después de la inmediata reorganización del Estado para asegurar los mecanismos de acumulación fundamentales, se establece una malla institucional, orientada a supervigilar el territorio cívico y social: para ello se rediseñan las municipalidades con una política social", que es la versión con el "up grade" post crisis del 72 y post década del sesenta revolucionario en América Latina. Una versión, que innova y avanza mas alla de la versión "conquista de corazones" del Sud Vietnamita, por parte del pentágono Norteamericano.

De esta forma, el Estado Militar de Chile y tambien los del cono sur de América Latina, se transforman o se descubren en su quintaesencia Burocrática Autoritaria<sup>39</sup> y diseñan o se adscriben a una política pública social, adscribiéndose a una opción fundamental, que concibe al mercado como supremo detentador de las decisiones respecto de las asignaciones de recursos y servicios sociales. En este marco, se desempeña un "rol subsidiario" en términos de corregir los costos o los resultados negativos de la actividad del mercado. Es decir su criterio de acción es posterior al mercado.<sup>40</sup>

En este proceso de construcción de política social, la tecnocracia del régimen,<sup>41</sup> elabora un concepto de pobreza, que señala un supuesto de movilidad ascendente de los grupos sociales, en base a la igualdad de oportunidades, otorgada por la sociedad y que cada persona alcanzaría dependiendo de su esfuerzo e iniciativa. Se plantea en este concepto,

---

<sup>39</sup> Seguiremos en esta conceptualización a Guillermo O Donell en Apuntes para una teoría del Estado, Revista de Sociología, UNAM, 1978.

<sup>40</sup> Pinochet lo dirá explícitamente..."Igual inspiración libertaria orienta la adopción constitucional de las bases de un sistema económico libre, fundado en la propiedad privada de los medios, en la iniciativa económica particular, dentro de un Estado subsidiario, esencial definición, que el sistema anterior no contenía, y que ahora se levanta como un sólido dique en resguardo de la libertad frente al estatismo socialista" (Pinochet, Augusto, 1981).

<sup>41</sup> Fundamentalmente Odeplan, por intermedio de Miguel Kast y Patricia Matte.

que las familias de extrema pobreza tienen pocas oportunidades ante la vida, por cuanto radicaría en ellas un problema cultural, inadecuación de hábitos y escaso acceso a los bienes y servicios que el país produce. De esta forma se elabora un concepto de erradicación de la extrema pobreza, diseñándose la acción de un agente externo, que dirige una red social, que coordinando varias políticas sociales asistencialistas dadoras de beneficios sociales, están destinadas al sector de los más pobres, el grupo de extrema pobreza. Es esta política, la que adquiere centralidad durante el régimen militar, diseminando su acción por todo el territorio nacional y alimentando casi la totalidad de las acciones locales de los municipios. Esta red social en su expresión como política pública) solo actuó como acción filantrópica para curar las heridas de la acción del capitalismo salvaje o introdujeron orientaciones con las cuales aculturaron ideológicamente a los tecno burócratas encargados de aplicarla y a la población local receptora de sus beneficios?

### **El Estado Capitalista Burocrático Autoritario y la Política Social**

Para el tema que nos ocupa, se hace necesario contextualizar el tipo de acción social, denominada Política Social, en tanto contextualizar estaría significando considerar la naturaleza y el papel del Estado capitalista en el cual se inserta este tipo de política <sup>42</sup> Para ello es esencial la consideración acerca del Estado, como un aspecto de las relaciones sociales de producción, que caracterizan como tal a este tipo de sociedad; por su propia naturaleza el Estado se constituye históricamente en garante y organizador de esas relaciones sociales y, por lo tanto, de la dominación que ellas concretan. <sup>43</sup>

En este contexto, las políticas Sociales, que retóricamente han sido dispuestas para un pretendido bienestar social general de la sociedad, se convierten por el poder del Estado en un instrumento de dominio dentro de la sociedad. Así, la riqueza socialmente generada, en un tipo de sociedad específica, es canalizada hacia el Estado bajo la forma de impuestos y tasa pagadas por la población. Parte del valor creado por las clases trabajadoras es apropiado por el Estado y las clases dominantes y redistribuidas a la población bajo la forma de servicios, entre los cuales están los servicios asistenciales, de beneficencia o sociales en sentido amplio <sup>44</sup>. De esta forma estos servicios no son nada más, en su realidad sustancial, que una forma transfigurada de la parcela de valor creada por los trabajadores y apropiada por los capitalistas y por el Estado, que es devuelta a toda la sociedad, bajo la

---

<sup>42</sup> Carlos de Mattos, Planificación en América Latina - El difícil camino de lo utópico a lo posible, Ilpes, 1988.

<sup>43</sup> O' Donnell, Op Cit. Pag. 1124, Op Cit.

<sup>44</sup> Yamamoto Marilda, De Carvalho, Yamamoto, Marilda, De Carvalho, Raúl, Relaciones Sociales y Trabajo Social, 1984

forma transmutada de Servicios Sociales. En esta implementación, mediatizada por intereses de clase distintos, la política social pasa a constituirse en uno de los instrumentos políticos de refuerzo de la dominación<sup>45</sup>. De igual manera, este Estado y clases dominantes, cooptan las demandas y reivindicaciones de la sociedad civil, devolviéndolas en beneficios indirectos, organizados y centralizados, en instituciones asistenciales, obligadas mediante una estructura burocrática bajo el control del Estado.

Al establecerse a la Política Social, como forma de conciliación entre acumulación y equidad, los intereses de clase predominantes y hegemónicos confieren a las acciones dirigidas a lo social un carácter excluyente. A pesar de responder a presiones populares (reales o latentes, que en los dos casos son procesadas como amenazas), el acceso a los bienes sociales es materializado como privilegio y no como un derecho.

Establecidas estas referencias generales, resulta necesario señalar que la reestructuración capitalista, bajo signo neoliberal, desnuda al Estado Chileno en sus rasgos coercitivos, adoptando sus roles subsidiario y asistencialista como enmascaramientos, necesarios a la aparición de esta desnudez estructural. O'Donnell dirá que..."despojando de sus componentes normales de mediaciones y consenso, ese Estado Autoritario, en diversas variantes, muestra que es antes Estado Capitalista que Estado Nacional Popular o de ciudadanos".<sup>46</sup>

En primer lugar, se hace evidente, como la alianza entre la "mano invisible del mercado" y la "mano militar del régimen militar", provocan el parto de una política pública, la política social asistencialista, como primer fiel exponente adelantado de los designios "Friedmanianos" y del "Public Choice". Aun cuando, esta política contenga, en sus primeros años de implementación, más lógica de las necesidades de la ideología de Seguridad Nacional, que de un pensamiento neoliberal, con libreto acabado y coherente.

A continuación, se avanza en una segunda fase, unida a la anterior, que bajo la forma de una publicitada "teoría de la focalización de las políticas sociales", según la cual la acción social debía estar dirigida a sectores focalizables de aquellos extremadamente pobres de la población, rompía con los criterios clásicos del Estado tipo keynesiano de marca latina. Con ello, también irrumpe un fenómeno más o menos inédito. Por primera vez la derecha política (uno de los sustentos del régimen militar) elabora y sistematiza un discurso respecto del desarrollo social, dotándolo de una aureola de científicidad, que se adecuaba al Proyecto Político Global del Régimen. Quizás, desde el siglo

---

<sup>45</sup> Iamamoto, Carvalho, Op Cit.

<sup>46</sup> O'Donnell, Pag 1128, Op Cit.

XIX, cuando los liberales, dotaban de propuesta de resignificación de los sentidos que debía tener la sociedad patricia dominante, que no sucedía una situación semejante. Si a esto, agregamos, que el régimen se concebía como sustituto y garante de un nuevo orden y se pensaba en términos de su papel de desactivación política de la sociedad, encuentra en esta concepción los argumentos necesarios para dar cuenta en este caso, de aquella característica general de los regímenes autoritarios, según la cual, estos tenderán a establecer una vinculación técnica entre Estado y Sociedad, en lugar de una vinculación política a través de Partidos y Alianzas de amplia base social. Asimismo, lo anterior, sirve para señalar que aquí se demuestra también que la formulación de políticas en este tipo de regímenes, deja de ser el resultado de un proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas y pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa y propuestas de elencos técnicos y funcionarios de confianza. .<sup>47</sup>

En segundo lugar y desde otro ángulo, el régimen, establece para su "red social asistencial" una serie de arreglos institucionales, uno de los cuales consistía en buscar las posibilidades de implementación y gestión, en un "aparato burocrático", que presentara las condiciones de control y mando, para una política diseñada y monitoreada desde el propio Ministerio del Interior de la época. Este aparato institucional, se encuentra y se desarrolla en las municipalidades, las cuales están siendo pensadas como un instrumento adecuado de control local y como lugar clave para sustentar una reforma municipal y regional, con reconocidas influencias geopolíticas. Así, se establece un círculo que combinaría una supuesta eficiencia y racionalidad sustantiva de esta política social con la eficiencia tecnoburocrática del aparato de gestión estatal, encargada de administrarla. Y ello por supuesto, con la adecuada parafernalia y discursos ordenadores del supuesto caos anterior, producto del populismo izquierdizante. De esta manera, y por medio de los "instrumentos-subsidios sociales", se desarrolla paulatinamente un sistema de intercambio entre necesidad de los pobres extremos y dádiva asistencial, de una magnitud nunca antes alcanzada en la situación nacional, entre municipalidad y persona individual. En este sentido, la relación individual, daba cuenta casi paradigmáticamente, como los sectores populares accedían a las medidas de bienestar social. Es decir, al establecerse la relación individual como única vía de acceder a la matriz de subsidios sociales, se estaba acentuando la especificidad filosófica del modelo, al considerar la situación aislada de todo contexto, en donde ser "necesitado" es ser incapaz de acceder a la sociedad de oportunidades

---

<sup>47</sup> Oszlak, Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Cedes, Buenos Aires, 1984.

del neoliberalismo. De este modo, al individualizar el servicio se escinde la individualidad del sujeto, se niega que sea producto y expresión de sus relaciones y situaciones sociales y se refuerza la alienación de pensar su destino singular <sup>48</sup>

En esta situación, la posibilidad de la organización social, no encuentra viabilidad, no solo por su estigmatización política, sino que fundamentalmente, porque no había que estar unido para optar a cualquier subsidio. De este modo la implementación de esta política aunando relación individualizada, con ausencia de organización, establecía una situación casi de laboratorio para la creación de condiciones socioculturales, que generaran una clientela individualista dependiente del aparato burocrático municipal y propensa a la manipulación como lo demostraría la elección presidencial del 89. <sup>49</sup>

En tercer lugar, otro rasgo que se desnuda explícitamente en este tipo de política social, es el carácter de emergencia, que se asienta en la forma de entender este tipo de focalización de la acción social. Este criterio, justificado en la precariedad de las condiciones de vida y en el nivel de urgencia de las carencias, establece un tipo de subsidio social, fragmentado según la carencia, casuísticos, selectivos y de baja calidad para una población "carente e incapaz". De este modo, se califica la miseria y se atiende a los sectores que presentan el mayor índice de gravedad de los problemas. Se actúa así, con una concepción de bienestar, que cumple exclusivamente con la creación de condiciones mínimas de subsistencia y no de garantizar el nivel y calidad de vida, que históricamente se ha establecido. Si se trata de conservar la vida, la calidad de los medios es relativa y por tanto se puede rebajar. <sup>50</sup>

En consecuencia, la matriz capitalista que exige reproducción de la fuerza de trabajo actúa para reproducirla para servicio del capital. Y para ello despliega medios, uno de ellos la política social. Sin lugar a dudas, la acción asistencialista de las municipalidades en el régimen militar, expresaba la necesidad de reponer la posibilidad de consumo, a través del cual, se permitiera al capital utilizarla para la reproducción de plusvalía. Y eso para el corto, mediano o largo plazo. Es sintomático, el papel que cumplen al respecto, los programas PEM y POJH, en las

---

<sup>48</sup> Tobon, María Cecilia, 1987, El Acceso de las mayorías al Estado de Bienestar Social en América Latina, Conferencia Internacional de Bienestar Social, Porto Alegre, Brasil.

<sup>49</sup> La votación de las Elecciones Presidenciales y de Diputados del año 1989, demostraría que cerca de un 48 % de la población votaba a candidatos funcionarios de la Dictadura, de los cuales una mayoría habían transitado como Alcaldes designados durante el periodo 1973 -1989. Queda así demostrada la relación clientelar establecida mediante el subsidio social, alimentado por años y la activación de la reciprocidad domesticada de los pobres del municipio, bajo la forma del voto que apoya la relación domesticadora.

<sup>50</sup> Tobon, Op Cit.

dos grandes crisis económicas que enfrenta el régimen militar en los años 75 y 82.

En definitiva, la red social del régimen militar, se asienta en la lógica de la refundación capitalista. Y en ese contexto, la política social, es consecuencia directa de unos medios de producción de Servicios Sociales, propiedad de un Estado que se comporta en consonancia con los intereses que informan su nacimiento y despliegue reproductivo.

Ese Estado, con la característica de clase señalada, organiza, planifica y administra los Servicios Sociales: determina sus orientaciones y centraliza recursos<sup>51</sup>. Si de este proceso están excluidos los trabajadores, la población ausente del circuito de producción directa, refuerzan su percepción de los subsidios como benevolencia pura del último eslabón del aparato administrativo y político del régimen militar.

Efectuados los planteamientos anteriores, cabe hacerse la pregunta respecto de si al término del régimen militar, y durante la larga transición democrática se han modificado los esquemas que informan la política social, tal como se han caracterizado. En primer lugar, se parece estar en un claro caso de divorcio entre las orientaciones discursivas, que prometían un radical cambio de la política social y la pertinaz presencia de la consolidación de una política pública social, que ha ido modelando la gestión administrativa del sector público social, de tal forma de ocupar por presencia física la actividad rutinaria del sistema de administración interior del Estado. Así como también la de aquellos aparatos creados por el régimen democrático. Tal es el caso, por ejemplo de MIDEPLAN, el cual, en la cuenta del año 90, adoptaba como concepto de operatividad en lo social, la acepción de grupo objetivo vulnerable, utilizando y alabando la eficiencia del sistema de información, proveniente de las municipalidades y de su sistema de asistencialidad individual.<sup>52 53</sup>

---

<sup>51</sup> Carlos Vilas, (1978) Las políticas Sociales, Revista de Trabajo Social, Centro Latinoamericanos de Trabajo Social, Lima, Perú.

<sup>52</sup> Tal situación se mantendrá durante los últimos 16 años, como se plantea en el Capítulo IX.

<sup>53</sup> En algunos sectores de la Concertación parecía existir algún atisbo de conciencia respecto de esta situación, que sin embargo terminó por ser sepultada por la rutinaria maquinaria social montada por la Dictadura: así opinaba el noble Alvaro García, Sub Secretario de Mideplan, el cual señalaba... "*A nuestro juicio, y esta es una opinión mayoritaria dentro de la Concertación, para enfrentar adecuadamente el problema de la pobreza y del desarrollo social en general, se requiere modificar el paquete de políticas que se venía implementando en el régimen anterior... Ante la magnitud del desafío y la escasez de los recursos públicos, resulta imposible pretender abordar de manera substantiva el problema de la pobreza y de la inversión social haciendo solo más de lo mismo. Hay que realizar algo distinto...*" García Hurtado, Alvaro, Las orientaciones de la Política Social Colección Estudios de Cieplan N° 31, Marzo de 1991, pp. 131 140. El subrayado y la negrita son nuestros. Ese algo distinto nunca llegó.

Cabría aquí insertar la reflexión de O'Donnell, respecto del tercer sujeto, las instituciones estatales..."la administración rutinizada...es el tejido habitual y poco visible de las múltiples decisiones diarias de sostén y organización de la sociedad...Esta repetición natural, como prolongación obvia de ayer, es, como la rutina de trabajo (de la que nada es casualmente parte), una de las contribuciones fundamentales del Estado, objetivado en burocracia, a la reproducción de la sociedad capitalista..."<sup>54</sup> Pareceríamos estar ante un caso claro de incrementalismo inconexo en materia de planificación social, en donde, a lo menos, cabría necesariamente una problematización por parte de los actores no gubernamentales. Fundamentalmente, de parte de algunas Organizaciones No Gubernamentales que parecieran estar muy a gusto administrando en calidad de "empresas contratistas" las políticas sociales que llevan la impronta manipuladora y asistencialista o que ya están siendo usados para la práctica consuetudinaria de mostrar las realizaciones a muy corto plazo. Si a ello agregamos, el que estas ONG muestran, en algunos casos, decididos compromisos político partidarios con las políticas del actual régimen, tenemos un cuadro de amordazamiento circular que refuerza la parafernalia, según la cual, el régimen democrático se mostraría inexorablemente exitoso en lo económico y gradualmente efectivo en lo social. Y ante ello, solo cabría una lenta administración gradualizada del sistema.

### Los Dispositivos de programación social y dominación social en un contexto burocrático autoritario.

En el punto de fricción entre pobres y Estado se producen de esta manera zonas de cooptación y legitimación de la dictadura, con una visión integradora del espacio, del territorio y la población como componentes sustantivos de la concepción geopolítica de la municipalidad del fascio cívico militar. El siguiente cuadro ejemplifica los principales instrumentales sociales que fueron usados para estos objetivos:

Dispositivos de Programas Sociales	Descripción social del Programa	Mecanismos de dominación, Coptación y Clientelismo
Operativos de Acción Cívico Militar.	Atención de comunidades y Poblaciones urbanas y	Dirigentes vecinales y cooptados de lugares rurales y urbanos, son "beneficiados por la acción conjunta de las FF. AA y carabineros con atención médica y reparación de los

<sup>54</sup> O'Donnell, Guillermo, 1978, Apuntes para una Teoría del Estado., Revista de Sociología UNAM, México.

(1974-1977)	rurales para atender sus necesidades de emergencia e información.	“electrodomésticos, cortes de pelo, tramites sociales” de pensión, almuerzos populares y entrega de paquetes de alimentos y confección de listas de potenciales beneficiarios de los planes de empleo mínimo. Las comunidades son tomadas por un día por las FF AA y el Municipio con la evidente represión psicológica de orden y dominio.
Programa de Empleo Mínimo. (1975 a 1985)	Sistema de subsidio a la cesantía, dirigido a los trabajadores del sector y privado. Los orígenes se encuentran en el Decreto Ley N° 603 del 5 de agosto de 1974, que se aplica a partir de marzo de 1975.	Mecanismo de trabajo, que por largos periodos, se impone a los cesantes pobres en cada comuna. Opera un sistema de patronazgo municipal centrado en la persona del Alcalde, quien opera como señor del Territorio Comunal, con poder de vida y sobrevivencia, sobre vastos contingentes de desempleados, que en un periodo prolongado de tiempo adquieren dependencia, en contextos extremos de privación social cultural, represión y miseria, con los evidentes efectos a largo plazo de cooptación de la miseria.
Programa de Viviendas Comités Habitacional Comunal (1974 a 1979)	En 1975 se dicta el DL. N° 1.088, mediante el cual se traspasa a las municipalidades, a través de los Comités Habitacionales Comunales (CHC), la responsabilidad de enfrentar la carencia de vivienda de pobladores, en especial de los pobladores de campamentos, con el objetivo de elaborar planes de vivienda	El Alcalde de cada comuna determinaba cuotas especiales de asignación de viviendas, para aquellos casos de discrecionalidad exclusiva o bien se les imponía al Comité habitacional Comunal, vía la participación de sus personeros de su confianza. Se establecen las primeras bases de reciprocidad y clientelismo, entre un pobre de campamento y la institución caudillesca del Alcalde, iniciándose así la dádiva asistencial que estará pendiente de ser pagada electoralmente en un tiempo futuro, inaugurándose un clientelismo político de largo alcance hasta 1989 y tiempos siguientes.
Programa de Erradicación de Campamentos	Programa, mediante el cual se erradican campamentos, afectándose 29.000 familias, procurandoles soluciones habitacionales mínimas	Programa, que junto con los otros procesos de municipalización y de reforma urbana impone un nuevo patrón de localización socio espacial en Santiago, produciendo un proceso de diferenciación comunal. Se producen niveles intensivos de desintegración social y de gradación social. Este terreno es especialmente propicio para la manipulación de una masa de maniobra de marginales en condiciones de extrema pobreza, inaugurándose una geografía espacial de dominio y control, condicionando la existencia material y social de los hasta ayer combativos pobladores de tomas de terreno.
Programa Ocupacional de Jefes de Hogar (1982 a 1986)	Programa de Absorción de la cesantía, destinado a Jefes de Hogar, que mediante obras de desarrollo comunitario y de infraestructura, organizan programas de trabajo a cambio del cual reciben un subsidio en dinero	Mecanismo piramidal autoritario de trabajo formulado orgánicamente, sobre la base de una pirámide organizacional de trabajo, sustentada por los “jornales”; por cada veinte de ellos, un capataz del cual dependen; por cada seis capataces, un supervisor; y por cada tres supervisores, dieciocho capataces y trescientos sesenta jornales, un directivo. En la práctica son compañías militarizadas de trabajo, a disposición de las municipalidades dirigidas por un agente de la dictadura, que construyen mecanismos autoritarios de dominación y cooptación del conflicto social, latente en la masa de cesantes
Red de Subsidios Sociales	Atención de las necesidades de los grupos familiares, en situación de extrema pobreza, por medio de los Comités Comunales de Asistencia Social, (CAS) mediante el cual se establece un sistema que priorice a los beneficiarios de los programas sociales.	Se inaugura un sistema de atención individualizada de la demanda social por subsistencia, basada en la “asistencialidad individual y en la emergencia de la precariedad, según la cual cualquier dádiva debe ser recibida como expresión de la buena voluntad del estado, introyectándose en los oprimidos la conciencia del opresor y construyendo en el primero la percepción de culpa por su citación de carencia extrema.

## EL Estado Municipalista.

Una vez mas el viejo Estado había logrado producir el disciplinamiento de la masa social insurrecta pre 73. El ropaje o la estrategia era Municipalista, siempre por arriba y sin ninguna desviación "ayuntacionista". Desde ahora en adelante la atención de los pobres será delegada a ninguna interpósita persona ni natural ni jurídica. Será digitada por el Estado mismo, haciéndose uso de todo su "poder de fuego". En algún instante del siglo XIX, el estado había delegado esta tarea en la Iglesia católica. Esta, a fines del XX, no era en absoluto confiable.

El Estado obligado a descentralizarse, porque así se lo exigían los acuerdos del consenso de Washington, establecía una nueva modalidad, que le obligaba a desconcentrar y en algunos casos a desarrollar delegaciones. Estas podían resultar peligrosas y por ello la seguridad nacional y la geopolítica le advertían convincentemente de los peligros de un estado descentralizado. Debía desarrollarse una descentralización con "seguros locales de contención ". Allí emergían entonces los municipios como agentes desconcentrados del Estado. En la practica, aterrizaba en as localidades y en le interior de los pueblos, un organismo de "arriba" y del "país de arriba", de Santiago y del territorio del valle central, para obligarlos a la obediencia y a la obsecuencia, so pena de los destinos de la tortura, el exilio o la represión abierta o solapada.

El "Estado Municipalista" se instalará con los dos viejos componentes técnicos burocráticos del viejo Estado desarrollista: la planificación y el desarrollo comunitario. Estos se acomodarán al núcleo dominante geopolítico autoritario de seguridad nacional y se transformarán en la cara técnica y modernizante del nuevo municipio. Todos operarán en ausencia total y absoluta de creación comunitaria de institucionalidad de ayuntamiento. Una vez mas, las comunidades estarán ausentes de la creación de comunidad para la autogestión de sus habitus de comuneros comunitaristas que construyen una institucionalidad de fueros locales y al contrario, tendrán que soportar la imposición de un organismo, que se instala, a manera de campamento militar de control de los restos de las "guerrillas subversivas urbanas del marxismo de la Unidad Popular". Ese será el municipio de la "transición democrática".

**BIBLIOGRAFIA.**

- 1.- **O Donell, Guillermo (1978)**, Apuntes para una teoría del Estado, Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/N° 4 octubre diciembre de 1978, UNAM, México.
- 2.- **Cardemil, Alberto (1988)** Plan Cívico Nacional, planificación política y social del régimen militar realizada en las postrimerías del régimen para intentar ganar el plebiscito sobre la base de la alimentación de la maquinaria clientelar establecida en los Municipios. Ver Boletín Informativo de SUR Ediciones de Mayo de 1988.
- 3.- **Quiroga Patricio (1999)**, Seminario de Historia de las Sociedades Latinoamericanas, dictadas en el Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas de la Universidad Arcis, 1998, Santiago de Chile.
- 4.- **Suárez, Armando (1994)**, Prologo a Psicoterapia y Represión Política Elizabeth Lira et. Al, Siglo Veintiuno Editores, 1984.
- 5.- **Fanon, Frantz (1964)**, Por la Revolución Africana, FCE, Colección Popular, 1964, México.
- 6.- **Díaz Alejandro, (1998)**, La Gestión en la encrucijada: la política de participación en las Municipalidades, Pág. 2, Revista Propositiones N° 28 Sur Ediciones.
- 7.- **Erick Von Ludendorff (1964)**, La guerra Total; Ediciones Pleamar, Buenos Aires.
- 8.- **Trinquier, Roger: La Guerra Moderna**, Editorial Rioplatense, Buenos Aires citado en libre Seguridad Nacional y Bien Común.
- 9.- **Revista de Trabajo Social, Universidad Católica de Chile**, Editorial N° 18, 1976.
- 10.- **Canessa Julio, (1976)**, General del Ejército de Chile, Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA).
- 11 **Hinkelamert Franz, (1984)** Critica al Razón Utópica, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José Costa Rica.
- 12.- **Conclusiones de Reunión de Asistentes Sociales del POJH (1984)**, Región Metropolitana de Santiago, Colegio de Asistentes Sociales, 27 de Octubre de 1984, hojas a maquina, firmado como Asistentes Sociales POJH.

- 13.- **De Mattos Carlos, (1988) Planificación en América Latina - El difícil camino de lo utópico a lo posible, Ilpes.**
- 14.- **Iamamoto Marilda, De Carvalho, Raúl (1984) Relaciones Sociales y Trabajo Social, Editorial Cortez, Sao Paulo Brasil.**
- 15.- **Oszlak, Oscar (1984) Políticas Publicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Cedes, Buenos Aires.**
- 16.- **Tobon, María Cecilia, (1987), El Acceso de las mayorías al Estado de Bienestar Social en América Latina, Conferencia Internacional de Bienestar Social, Porto Alegre, Brasil.**
- 17.- **Vilas, Carlos, (1978) Las Politicas Sociales, Revista de Trabajo Social, Centro Latinoamericanos de Trabajo Social, Lima, Perú.**