

PARTICIPACION Y GOBIERNO LOCAL, EL CASO DE DOS COMUNAS DE MENOR DESARROLLO RELATIVO EN LA DECIMA REGION (LLANQUIHUE Y FRESIA).# **

*Juan Sánchez Alvarez.****

1. INTRODUCCION.

Una de las características de la modernidad, es precisamente la tendencia a la descentralización del poder central a nivel del Estado. Los niveles de decisión y la resolución de problemas se acercan a la gente. Precisamente los procesos de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales se orientan en la dirección de dar forma a estructuras que posibiliten la participación de los miembros de la Comuna en la formulación de su propio destino.

Desde esta perspectiva nos interesa revisar cómo se está asumiendo la recepción de las capacidades de decisión al nivel del Gobierno Local y cómo se produce la vinculación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil con la estructura política y burocrática de ese Gobierno Local.

Como lo han señalado Amtmann y Larragaña (1994) y Ahumada (1992), la apuesta por la descentralización vincula un modo de organización política administrativa al desarrollo local y regional y al fortalecimiento de la democracia. Pareciera ser que según estos autores, la ampliación de las capacidades democráticas pasa por el fortalecimiento de los poderes y colectividades locales y regionales, dado que definen el desarrollo como "un proceso de reflexión, iniciativas y propuestas de acción en una comunidad local que tiende al autogobierno y que está dotada de valores, tales como la solidaridad, igualdad y fraternidad y donde cada actor posee cierta influencia y poder.

En nuestra Región y en las Comunas de menor desarrollo rela-

* El presente trabajo forma parte de uno mayor que intenta conocer este tema en seis comunas de menor desarrollo relativo (dos de cada Provincia de la Región), por lo tanto sus conclusiones tienen carácter preliminar.

** Este artículo es parte de la investigación que en el marco del Programa de Cooperación ECOS (Francia)-(CONICYT (Chile) realizan investigadores del Grupo de Estudios sobre América Latina (GRAL) del CNRS/UNiversidad de Toulouse-Le Mirail (Francia) y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Lagos, Osorno.

*** Magister en Estudios Internacionales, Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Lagos.

tivo: ¿La Gente se incorpora a los "negocios de su comunidad"? ¿El Gobierno Comunal incentiva la discusión, reflexión y propuesta sobre los problemas de los ciudadanos?, o ¿tiende a tratar de resolverlos desde arriba?. ¿Existe capacidad de municipalizar las políticas de desarrollo nacional?, las organizaciones sociales ¿buscan los canales de participación o son meramente receptivas?. Algunas respuestas pretendemos dar como resultado del examen de la realidad en el plano de la participación en dos comunas de menor desarrollo relativo de la Xª Región: Llanquihue y Fresia.

2. DESCENTRALIZACION, MUNICIPIO Y PARTICIPACION.

Sin entrar en un análisis teórico exhaustivo de la descentralización del Estado, ésta obedece a dos motivaciones distintas casi excluyentes; por un lado, la necesaria complementariedad con una lógica neo-liberal que exige al Estado dejar espacio a los nuevos requerimientos del Capital Transnacional para su valoración nacional, libre de las trabas de la regulación desarrollista Keynesiana; y por otro a los requerimientos de la profundización de la democracia, proceso que se alcanza ampliando la participación a los sectores excluidos en el marco de un proyecto de Desarrollo regional y Local (Boisier, 1991). Esto requiere según este autor "receptores socialmente adecuados", lo que significa aceptar la necesidad de un proceso de construcción social de la comunidad que le permita cohesionarse, movilizarse y alcanzar objetivos comunes. En la base de este proceso está la participación social como mecanismo para alcanzar estos objetivos.

Si asumimos el planteamiento de Boisier, debiéramos reconocer la necesidad de profundizar la participación de la población en los procesos decisorios; situación que puede alcanzarse, convirtiendo los Gobiernos Locales en promotores de desarrollo de la democracia local, esto requiere que el Alcalde, el Concejo y la Burocracia integre a la toma de decisiones a los representantes de las organizaciones sociales de la Comuna, significa además aceptar la iniciativa y la representación de estos actores en el análisis y la aprobación de los Planes, Proyectos y acciones de beneficio local. Lo que estamos planteando es un proceso de concertación social que revalorice el papel del Municipio como activador de los componentes de la sociedad local.

De nuestra actual experiencia en la Xª Región, debemos reconocer que una de las cuestiones básicas que entraban el desempeño de los Gobiernos Comunales en la promoción del desarrollo local, es la escasa o nula participación que logran concitar en los diversos actores de la comunidad. Una simple observación muestra la

débil vinculación que existe entre este Gobierno, incluido el Concejo Comunal, y las organizaciones de la sociedad civil, tales como las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, diversos tipos de Clubes, Empresas Privadas y actores individuales. Amtmann ha probado certeramente que los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS), son una verdadera "ficción de participación" (Amtmann, 1994).

Esta situación trae como consecuencia una menor eficacia de la Municipalización de las políticas nacionales y regionales y sobre todo una escasa concertación a la hora de buscar los caminos más adecuados para programar el desarrollo local y para hacer efectivos programas de mejoramiento del nivel de vida de estas comunidades.

El mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la participación social en el nivel Comunal es una tarea urgente (sobre todo en los llamados Municipios Rurales) para hacer que el Gobierno Local se apropie del poder que ofrece el nivel central y regional. Este proceso exige conocer el estado actual de la participación, sus obstáculos y potencialidades; la disposición que los diversos actores sociales tienen respecto de su involucramiento en lo que podríamos llamar "el proyecto político-social de la Comuna" y, los grados de libertad que están dispuestos a perder o ganar en un proceso de ampliación de la participación.

En la discusión de este tema se hará evidente que ni el órgano político municipal (Concejo) ni el Alcalde y sus Asesores han logrado formular estrategias de mayor participación, hecho que, a modo de hipótesis se da porque ciertas autoridades, o no les interesa recibir aportes o no logran comprender las ventajas de la participación de la comunidad en los asuntos del Gobierno Local; o por que los mecanismos de articulación están obsoletos para las actuales circunstancias del desarrollo político del país.

Teóricamente lo anterior supone que la participación en este marco no es activa ni eficaz, y esto -también a modo de hipótesis- por que no hay una adecuada información ni entrenamiento en el ejercicio de tomar decisiones en los niveles de la sociedad civil que corresponden.

De la misma manera y ahora en el plano político, el centralismo de los partidos ha impedido una representación adecuada de los problemas de la comunidad local y la formulación de políticas comunales. La acción del partido más bien se vincula con el interés nacional y no con la representación de contenidos locales.

3. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL MUNICIPAL Y LOS ESCENARIOS DE LA PARTICIPACION.

Las Municipalidades son definidas en el artículo N°1 de la Ley Orgánica de Municipalidades, como "Corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de las respectivas Comunas" (el subrayado es nuestro). Los órganos de administración son: el Alcalde, máxima autoridad que atiende el funcionamiento de la Comuna a través de la administración y coordinación de estructuras y funciones establecidas por la ley. El Concejo Municipal es el órgano encargado de hacer efectiva la participación local, ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Sus miembros son elegidos por voto universal y entre otras funciones les corresponde recomendar la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.

El Municipio cuenta además con un Concejo Económico y Social comunal, integrado por representantes de la comunidad local. Es un órgano de consulta que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional en el progreso económico, social y cultural de la respectiva comuna. Respecto de las funciones Municipales, éstas son privativas y compartidas.

Nos interesa destacar las que se relacionan con la capacidad de permitir y animar la participación ciudadana: promoción del desarrollo comunitario; elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo Comunal; Protección del Medio Ambiente; Educación y Cultura; actividades de interés común en el ámbito local, entre otras funciones. Respecto de sus atribuciones, son esenciales las de ejecutar el Plan de Desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, existentes en la comuna; aplicar tributos que graven actividades o bienes con identificación local destinados a obras de Desarrollo Comunal; constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinados a la promoción o difusión del arte y la cultura.

La revisión de este marco legal resumido, nos permite concordar que el Gobierno Local tiene suficientes estructuras, funciones y atribuciones que le aseguran un adecuado nivel de participación ciudadana en los asuntos o negocios comunales. Esta fue la

esperanza de la reforma de noviembre de 1991, que introdujo la elección por voto popular para los concejales y el mecanismo que permite a través de los Cescos (Consejo Económico y Social Comunal) que la comunidad organizada participe en la gestión de los asuntos comunales, al tener un espacio de injerencia para proponer criterios y lineamientos para la gestión Comunal.

Se advertía al momento de promulgar la reforma que "nada de lo obrado en materia institucional tendrá consistencia y posibilidad de perfeccionarse si la comunidad no asume como propios estos desafíos. Corresponde que los diversos sectores de la sociedad se organicen a nivel local, para fortalecer o crear entidades representativas con el fin de recobrar para todos y cada uno el derecho de administrar los destinos de su comuna" (Ministro Krausse, Subdere, 1992).

Sin intentar evaluar el resultado de la gestión municipal global, analizaremos esta realidad en dos municipios pequeños de la provincia de Llanquihue, que tienen características aplicables al menos a la mayoría de las comunas de este tipo de la región. El foco del análisis será la capacidad que se ha dado en los municipios y en la comunidad para generar e inducir participación en la sociedad civil y política.

4. GOBIERNO LOCAL, PARTICIPACION Y DESARROLLO. EL CASO DE LLANQUIHUE Y FRESIA.

La región de los lagos está compuesta por cinco provincias y 42 comunas. De ellas sólo tres -Valdivia, Osorno y Puerto Montt- tienen más de 100.000 habitantes y las 39 restantes menos de esa cantidad y un marcado acento rural, con diversas características según los indicadores que se utilicen (calidad de gestión, socio-económicos, productivos, etc.).

De estas últimas, examinaremos los casos de Llanquihue y Fresia, respecto del estado actual de la participación social bajo la hipótesis de que no basta cierta capacidad de gestión para un adecuado desempeño municipal, sino que se requiere que todos los actores sociales participen más allá de una inscripción formal y pasiva en entidades tales como Clubes, Juntas de Vecinos, Cescos y otros; además es necesario asumir, por parte de autoridades y de vecinos, la participación como un valor que puesto en práctica debiera permitir superar la inercia y posibilitar el diseño de estrategias en la que el protagonismo lo asuman los actores locales aprovechando el marco de la descentralización política-administrativa en curso.

METODOLOGIA DE ANALISIS.

La recolección de la información para evaluar preliminarmente este proceso en ambas comunas se llevó a cabo a través del análisis de los documentos del Diagnóstico Comunal de reciente elaboración y del de propuestas de desarrollo; entrevistas a Concejales y Alcaldes y conversaciones con los encargados de los Departamentos Sociales y de las Oficinas de Desarrollo Comunitario. También se realizaron entrevistas con miembros de los Partidos Políticos con representación local y con dirigentes de Juntas Vecinales a los cuales además se les aplicó una Encuesta de Diagnóstico.

I. COMUNA DE LLANQUIHUE.

Esta es una comuna pequeña de 14.000 habitantes con un marcado sesgo Urbano y Agro-Industrial (maderas, industria lechera y de alimentos, cultivo y procesamiento de productos del mar).

Sus indicadores sociales señalan un 4% de analfabetos, un marcado déficit en la Educación de Adultos y en la Capacitación y Perfeccionamiento de su personal docente (ver diagnóstico comunal 1983). El sector salud muestra índices de mortalidad infantil superior a la media de la región (24 a 14%), lo mismo que la cifra de la desnutrición infantil (9,3 a 8%). El déficit para la vivienda fue calculado en 800 casas lo que representa un 13% de la población desprovista del acceso a la vivienda; los planes que había en 1994 no posibilitan una construcción mayor a 200 viviendas para el bienio 1994-1996.

El aparato burocrático municipal es aparentemente adecuado, sin embargo cuando se investiga su funcionamiento es evidente la falta de coordinación e información, tanto que se trabaja en departamentos estancos, perjudicando el accionar fluido entre estas instancias. Se puede señalar así mismo una falta de claridad en los objetivos del Gobierno Comunal que es causa de inercia administrativa que hace poca diferencia con las etapas del gobierno autoritario. De las organizaciones sociales la información señala la existencia de 70 organizaciones registradas, las que sin embargo no funcionan o lo hacen mal, debido a la falta de conducción y a una mala relación con el municipio.

Al evaluar el funcionamiento del municipio en relación con sus vecinos y con las diversas instancias de participación comunitaria, podemos señalar que se evidencia una comunidad poco interesada en cooperar con la gestión municipal; el Consejo Económico y Social está constituido, pero escasamente se ha reunido una vez en

1994 y ninguna en 1995, tratando temas relativos a la Gestión Municipal, informada por el Alcalde. Esta situación ha llevado a que el Alcalde haya prescindido de este mecanismo de participación. Tal apatía sólo es rota por un par de Juntas de Vecinos, que bien lideradas han desarrollado tareas de beneficio común con alto contenido de solidaridad.

¿Cómo ha enfrentado el municipio el tema de la participación comunitaria?. Nuestra impresión es que desgraciadamente este es un problema no comprendido por la autoridad local (Alcalde y Concejo) por lo que la relación de esta autoridad con las instancias de participación ha sido formal y desde "arriba hacia abajo". Consultado los dirigentes de las principales juntas vecinales, más bien ven al Gobierno Comunal como una estructura distante con la cual hay que confrontar para conseguir algunos recursos o disposiciones favorables. Existe un diagnóstico reciente de la realidad comunal y una propuesta de plan de desarrollo comunal, sin embargo después de un año de ser presentado, el documento no se ha discutido ni analizado en el Concejo Municipal, mucho menos se ha socializado con la comunidad y aun las reservas que se puedan tener sobre su contenido, al convertirse en letra muerta se ha perdido una gran oportunidad de animar el proceso participativo desde la base. Las únicas acciones destacables se dieron en el marco del proceso de generar el plan, cuando las juntas pudieron señalar sus principales problemas; no obstante allí quedó en evidencia la escasa aptitud para reconocer y jerarquizar los principales problemas que los aquejaban.

El Departamento de Desarrollo Comunitario de esta comunidad sólo tiene un registro de organizaciones de participación, pero no se vincula con ellas, ni ha logrado generar un programa de capacitación y liderazgo que permita hacer realidad los escenarios que el propio marco legal otorga: es una oficina de registro pasivo.

Escasas relaciones con la comunidad se han dado en este nivel de análisis en el Sector Educación, allí se intentó recoger la opinión comunitaria respecto del tipo de proyecto educativo que debiera estructurarse en la comuna, de los invitados sólo asistió un empresario, pocos dirigentes vecinales y más bien la actividad fue boicoteada por el gremio de profesores, quienes señalaron "lo inconveniente" de que otros actores opinaran sobre educación. No se ha intentado una nueva experiencia.

El Concejo ha aceptado que una vez al mes, en el curso de sus reuniones ordinarias, se concedan algunos minutos para que las organizaciones lleven sus peticiones y opiniones al concejo, rara vez se ha utilizado con eficiencia este espacio. El plan de desarro-

llo señala en este punto una serie de recomendaciones para poner en marcha algunos mecanismos de participación real y declara como acciones estratégicas el apoyo del gobierno comunal a todas las instancias de participación, definiendo acciones para su concreción, las que van desde la información a la capacitación y formación de líderes.

No existe información sistematizada acerca de organizaciones informales que necesiten apoyo organizativo, asimismo, no se aprovecha la capacidad de entidades como la Iglesia Católica y Evangélica que a veces son de gran utilidad en la difusión e implementación de políticas de desarrollo social. La comunidad productiva y comercial no se ha organizado formalmente perdiendo también la posibilidad de establecer una relación de apoyo a la generación de políticas productivas que beneficien la comuna.

En el área deportiva funciona el llamado canal de educación extraescolar y el Consejo Local de Deportes y Recreación; de ellos se puede señalar un buen funcionamiento pero sin vinculación al Gobierno Comunal, el que escasamente aporta con menguados fondos para el desarrollo de algunas actividades deportivas de competencia.

Un gran déficit de participación es evidente en el nivel de la juventud. Este segmento agrupa aproximadamente a un 55% de la población y carece de oportunidades de recreación sana y de una estructura seria y adecuada para canalizar sus inquietudes y necesidades. La actual administración creó una Oficina de la Juventud, la que evidencia una falta de claridad en sus objetivos y un gran déficit comunicacional con los jóvenes.

La comunidad tampoco ha logrado incorporar el tema de género en sus organizaciones, en algún momento funcionaron algunos Talleres Laborales, pero han perdido su empuje. Es necesario hacer notar que estos temas no han sido motivo de preocupación del Concejo ni de la Autoridad Comunal.

Respecto de nuestras inquietudes iniciales debemos señalar que en Llanquihue claramente la gente no se incorpora a los "negocios de su comunidad", que el Gobierno Comunal no incentiva la discusión, reflexión y propuesta sobre los problemas comunitarios. No cabe duda sobre las buenas intenciones de la Autoridad, pero su estilo es claramente de "arriba hacia abajo"; de la misma manera podemos concluir que, en su mayor parte, las organizaciones comunitarias de Llanquihue no buscan canales de participación y son más bien receptivas antes que propositivas. Lo anterior da origen a una imagen de Gobierno Comunal con poca capacidad de convocatoria, demasiado burocrático y sin iniciativa frente a los problemas comu-

nales más globales. Este juicio no implica señalar que esta administración sea abúlica; sí implica decir que se requiere una mayor vinculación con las organizaciones sociales y una mayor capacidad para aumentar los espacios democráticos y un gran esfuerzo de "construcción social de su comunidad", situación que lo llevaría a ser más allá de un mero administrador municipal.

II. COMUNA DE FRESIA.

Esta Comuna se ubica al noroeste de la Provincia de Llanquihue, es una entidad pequeña de 13.0000 habitantes, con marcados rasgos rurales; 60.5% de su población vive en el sector campesino en localidades no mayores de 600 habitantes, salvo la Capital Comunal Fresia y Tegualda, antiguo poblado, herencia de la colonización. Actualmente esta Comuna se recupera de un largo período de crisis que se inicia en los 60 como consecuencia de la pérdida del dinamismo de la explotación de la madera y de la agricultura. Curiosamente su recuperación se vincula a los mismos rubros, sólo que ahora la explotación Maderera está vinculada al mercado internacional y la Ganadera a la demanda de transnacionales de la leche que han reactivado el sector e introducido mejoras en la producción; no obstante lo anterior es una zona pobre, de clara migración campo-ciudad (hacia Puerto Montt y Fresia).

Los grandes grupos de problemas se visualizan a partir de la distribución espacial de la población; los servicios municipales (educación y salud particularmente), se encarecen por las distancias en las que se deben efectuar. Esto demuestra la necesidad de generar diversas estrategias de desarrollo local que permitan a esas comunidades autogenerar condiciones para mejorar sus niveles de vida.

En relación con el área de participación, existe un importante número de organizaciones, particularmente Juntas de Vecinos (25); pero -al igual que en el caso anterior-, su efectividad es mínima, situación que podemos atribuir también a la carencia de líderes y a una adecuada política organizacional y comunicacional del Gobierno Comunal.

Por ser ésta una Comuna Rural, presenta un alto porcentaje de analfabetismo, 11,6% del total de la población, siendo las personas del campo las más afectadas; afortunadamente existen iniciativas tendientes a encarar este problema. De la misma fuente (ruralidad) son los problemas de la Educación Formal, la mayor parte de ella es dada en internados rurales de buen desempeño. En el Área de la Salud Municipal, existe poca información, una percepción inadecuada de su labor y escasa cobertura. Se evidencia la necesidad de un programa

de salud rural que abarque más aspectos que el curativo y se centre en lo preventivo y educativo. El déficit de viviendas de la Comuna, fue calculado en aproximadamente mil casas (principalmente urbanas). La Comuna tiene un marcado índice de pobreza; según encuesta de la Ficha Cas II (1994), un 49.4% de la población Urbana y Rural vivía en la línea de la pobreza.

Respecto de la Organización Social, en las Juntas de Vecinos participan un 29% de los potenciales socios y en otras organizaciones (Clubes, Centros Juveniles, Comités, etc.) un promedio de 25%. De ellos no más del 30% son activos. La participación de esta Comuna, al igual que en la anterior, depende de la calidad de los líderes, destacándose muy pocas organizaciones por este rubro.

Otra área importante donde hay claros déficit es la de los jóvenes. Hay una recomendación no implementada aún, para crear la Oficina de la Juventud. Nuestra evaluación es que tanto en la ciudad como en los sectores campesinos los jóvenes necesitan de una instancia a través de la cual recibir y canalizar sus principales necesidades (recreación, trabajo, capacitación).

¿Cómo ha enfrentado el Gobierno Comunal estos problemas? ¿Cómo realiza la tarea de crear una Comunidad organizada y participativa?. Una evaluación del Concejo Comunal evidencia un importante interés y conocimiento de los problemas comunales, lo que no se refleja desgraciadamente en un mejor desempeño comunal y aunque la discusión de los temas es a veces relevante no se han podido abrir mayores y mejores cauces a la participación de los diversos actores de la sociedad comunal. Desde este punto de vista podemos apuntar sin embargo algunas experiencias muy alentadoras que han provenido de la propia comunidad. Según sus pobladores -Junta de Vecinos de la Población Bustamante-, un Cabildo Abierto (con presencia del propio Intendente Regional) realizado a mediados del año 1994, permitió confeccionar un buen diagnóstico de la realidad poblacional de la ciudad y hacer un conjunto de propuestas a la autoridad; de la misma manera la realización de dos Programas FOSIS (entre Todos II y III) demostraron que cuando la gente tiene los objetivos claros y hay buena conducción, la participación es un proceso natural.

Estas buenas experiencias no han sido debidamente capitalizadas por los organismos encargados de estas materias en la Municipalidad: el Departamento Social y la Oficina de Organizaciones Comunitarias. Estas instancias realizan su labor sin coordinación ni planificación, lo que disminuye su potencial capacidad de animar el involucramiento de los vecinos en acciones para su propio desarrollo. Algunas medidas que estas instancias pudieran llevar a cabo con un fuerte impacto, sería la de informar a la comunidad acerca de lo

que el gobierno Comunal intenta hacer, promover el autodiagnóstico Vecinal; reorganizar todas aquellas organizaciones que pudieran ser prioritarias para la Municipalidad, etc..

Una conclusión preliminar sobre este punto indicaría la necesidad de coordinar los servicios y desarrollar iniciativas que permitan aprovechar las potencialidades de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones con un estilo más centrado en las personas y menos en los funcionarios.

Mención aparte merece la labor del Consejo Económico y Social Comunal, esta mención proviene de su exacta inutilidad. Como en todas las comunas está constituido, pero en 1994 se reunió una sola vez, a invitación del alcalde para escuchar la Cuenta Anual y en el presente año no lo ha hecho. Las causas de esta ineffectividad son las mismas que señala Amtmann (falta de valoración, frustración y escaso poder de decisión), y lo que es aún más grave; la Autoridad Comunal ha decidido prescindir de esta instancia en su labor.

De modo general, en esta comuna se advierten mayores potencialidades para permitir un mayor desarrollo de la participación ciudadana; sin embargo existe un umbral difícil de superar, fundamentalmente para la Autoridad y los funcionarios Municipales, los que aún se desenvuelven en el marco de una cultura en la que las cosas deben hacerse desde "arriba hacia abajo". Nuestra impresión, no obstante, es que si se aplican las medidas y acciones correctas, la comunidad de Fresia puede efectivamente empezar a preocuparse de sus propios asuntos y contribuir poderosamente a la resolución de sus principales problemas.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES.

Partiendo de la base de que el desarrollo local es un proceso que debe "construirse", en una constante concertación social; y de que el reconocimiento de la importancia y necesidad de la participación de todos los actores de una comunidad es una cuestión vital; la Municipalidad y sus distintas estructuras están llamadas a cumplir una función de particular relevancia en la generación de espacios de participación. De las circunstancias que dan cuenta de la actividad municipal en los dos primeros años de la aplicación de la reforma de 1991, podríamos concluir de manera preliminar y no generalizada, que:

a) El aparato burocrático comunal aún mantiene una cierta inercia respecto de su relación con la comunidad; hay resistencia a considerar a las organizaciones comunitarias como entes con los

cuales hay que interactuar y por la misma razón poca capacidad para innovar en esta relación. En ambos casos, los Departamentos de Desarrollo Social y Comunitario realizan tareas rutinarias de carácter asistencial y de apoyo a la red social del Gobierno Central. El estatuto de sus funciones no es superado por iniciativas propias, ni por mandato del Alcalde o el Concejo Comunal. En realidad se requiere de un importante vuelco en la actitud de los funcionarios y autoridades para hacer de estas estructuras puentes de vinculación efectivos con la comunidad.

b) El órgano político -Concejo Comunal- en muchos aspectos no ha superado el antiguo CODECO, lo que se evidencia en el tipo de temas y en la calidad de la discusión. En este sentido, si bien ambos Concejos son homogéneos políticamente (la mayoría de la Concertación Oficialista), muchas veces no logran concordar en las grandes líneas; esto puede deberse al deseo de protagonismo de algunos concejales o lisa y llanamente a la incapacidad para comprender el papel de "Gobierno" Comunal del Concejo. Es necesario señalar que estos hechos son menos notorios en la comuna de Fresia, en donde la concordancia en los grandes temas es más frecuente.

c) En cuanto al nivel de organización de la comunidad, éste es precario, no obstante el potencial que se observa es muy interesante; sólo hace falta ligar el sentido de la organización a los problemas más sentidos por esta comunidad. En todo caso es interesante constatar que el nivel de organización está muy ligado además a la calidad de los líderes, por lo que una labor interesante de las Oficinas de Desarrollo Comunitario debería ser de reforzamiento de estos líderes, a través de la capacitación y el entrenamiento. Las Juntas de Vecinos que podríamos calificar como exitosas en Llanquihue y Fresia, evidencian la conjunción de problemas realmente sentidos por los vecinos (escasez de casas, cesantía, mejoramiento de barrios, etc.), con calidad de sus dirigentes. A pesar de estos éxitos hay segmentos que no están organizados y donde es urgente tomar medidas; en ese sentido destacaremos el segmento juvenil, que en estas Comunas carece de trabajo y actividades recreativas y está en franco peligro de asumir conductas anómalas.

d) Un déficit muy grande de la Autoridad Municipal en ambos casos está dado por la nula vinculación que, como gobierno Local, han logrado con la Empresa Privada. En este sentido hay una absoluta falta de iniciativa, aunque existen empresarios que están dispuestos a realizar actividades conjuntas con el Municipio (Fresia). Este es un tema sobre el cual se deberá reflexionar y entender que si el modelo global de desarrollo otorga a la Empresa Privada un importante papel en la generación del crecimiento, la Comuna debe vincularse a ésta, ya sea otorgando oportunidades para la instalación de

ellas o para regular la explotación de sus recursos, cuando éste sea el caso (actividad forestal en Fresia).

e) En ninguno de los casos los Partidos Políticos tienen una posición frente a los problemas locales; más bien podrían considerarse como el último apéndice de la estructura partidaria nacional; su carácter centralista no les permite tener un "proyecto local", razón por la cual -en ambos casos- estas estructuras sólo se activan en circunstancias de procesos electorales. En todo caso, estas observaciones sólo tienen un carácter preliminar y se hace necesario un mayor afinamiento de estas observaciones.

De modo general, la participación de las instancias de la sociedad civil en los asuntos del Gobierno Local se puede considerar como bastante precaria, en ambos casos analizados, lo que debiese ser un motivo de preocupación central de estas Administraciones Locales.

BIBLIOGRAFIA.

AMTMANN, C.: "Los Consejos Económicos y Sociales Comunales. ¿Posibilidad o ficción de participación comunitaria local?. Estudios Sociales, N°81/94.

BOISIER, Sergio: "Palimpsesto de las Regiones como espacios socialmente construidos". Doc. 88/02, Ilpes.

BOISIER, Sergio: "Territorio, Estado y Sociedad: Reflexiones sobre descentralización y Desarrollo Regional".

DE MATTOS, Carlos: "La Descentralización: ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?. Doc. Ilpes, Chile.

GYAMARTI, Gabriel: "Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación". Estudios Sociales N°73/92.

LA Nueva Legislación Municipal. Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1992.

PALMA, Eduardo: "Participación Social" (notas de clases). Doc. Ilpes.

PLAN de Desarrollo Comunal de Llanquihue, 1993. Provincia de Llanquihue, Xª Región.

PLAN de Desarrollo Comunal de Fresia, 1994. Provincia de Llanquihue, Xª Región.