

CORPORACION TIEMPO 2000

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

PROYECTO  
EVALUACION HISTORICA DE LA REGIONALIZACION EN CHILE

SEXTO TALLER

SOCIEDAD CIVIL Y DESCENTRALIZACION

Jorge A. Muñoz.

1996

# SOCIEDAD CIVIL Y DESCENTRALIZACION

Jorge Ángel Muñoz

( versión preliminar )

## *INTRODUCCION*

Chile asume tempranamente en su historia la forma de Estado Unitario, estructurando una tendencia centralizadora, que ha impresionado fuertemente a los procesos políticos, sociales, económicos y culturales de la vida nacional. Este cuestionamiento retoma una particular vigencia en el entorno de la transición a la democracia y su recuperación; a partir de ello cobra fuerza efectiva la discusión de que dicha tendencia es un obstáculo en relación con los objetivos de democratización y desarrollo del país, y de que éste se produzca de un modo territorialmente equilibrado acompañado de la necesidad de un mayor despliegue de las capacidades humanas y potencialidades de las regiones.

Consecuentemente, durante los gobiernos de la Concertación, y con el antecedente de parciales y débiles experiencias en períodos anteriores, se inicia un proceso de descentralización mediante reformas jurídico-institucionales donde se contemplan y regulan graduales transferencias de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia las instancias de gobierno y administrativas de los niveles regionales y locales ( Gobiernos Regionales y Municipios ), reformas cuyo propósito declarado es constituir el marco normativo y una eficaz herramienta de un mejor, más amplio y más equitativo desarrollo económico, social y cultural de las regiones y del país.

Desde este punto de partida, el foco de interés de este trabajo es indagar en la situación, relación y prospección de los espacios de la sociedad civil con respecto de la descentralización, de sus aspectos más cercanos a actores particulares, y de algunos procedimientos de vinculación, que en conjunto permitan ilustrar sus rasgos caracterizantes y su inserción en los propósitos más arriba enunciados.

Para ello, este documento se divide en tres partes, la primera donde se expone la discusión entre descentralización y participación, su aplicación al proceso presente, y los actores sociales a los que interpela. La segunda parte realiza una revisión de los espacios institucionales de representación de la sociedad civil y los procesos que de ellos se derivan, caracterizando a sus actores organizacionales. Y una tercera donde desde el proceso registrado se proponen modificaciones de la institucionalidad relativa la relación entre sociedad civil y descentralización.

## PARTE I

### DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y LA PARTICIPACION SOCIAL

#### *DESCENTRALIZACION : APROXIMACIONES A UN CONCEPTO*

Sin embargo, y más allá del evidente avance que han significado estas reformas, se hace necesario revisar con cierto detenimiento los contenidos o visiones que el concepto de descentralización abarca en su discusión y análisis, centrado en los siguientes aspectos :

A ) El primero de ellos remite estrictamente a definir la descentralización en el plano político-administrativo, como una reforma que promueve la modernización del Estado y la institucionalidad administrativa nacional, que involucre los aspectos relacionados con el sistema nacional de inversión y los sistemas aplicados a las regiones. Por tanto no comprendería, hasta el momento, a la descentralización política o del ámbito de gobierno.

Esta particular mirada, cuestiona la atribución de que sólo a partir de una reforma político-administrativa de reorganización territorial se puedan alcanzar objetivos como la democratización, la participación, la justicia social o equidad social y el desarrollo local, y sea capaz de modificar el tipo de sociedad o relaciones sociales de los actores en la que se implementa, y de remover los condicionamientos socio-estructurales suficientes para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas ( y culturales ) del poder.

B ) Una segunda acepción ( o condición ) muy ligada a la anterior estaría relacionada con los grados de gestión autónoma de gobiernos regionales y municipales para lograr el desarrollo de territorios específicos e involucrar a la comunidad local, en tanto estarían integrados por organismos representativos de la ciudadanía, y expone la tensión de aplicar el concepto a ámbitos más allá de lo estrictamente administrativo, ya que que si bien el traspaso efectivo de capacidades decisionales a las regiones y comunas puede profundizar la democracia, el sistema de autogobierno local que de ello deriva no es inevitablemente democrático o democratizador.

Esto es, se propone asumir como supuesto probable el que cualquier forma de descentralización o autogobierno regional (gradual ) será democrático o fortalecedor de la democracia. Descentralización es entonces algo distinto a democratización para lo cual se requiere revisar los espacios políticos a niveles regionales y comunales en función del mayor o menor predominio de los intereses ciudadanos.

C ) Un tercer aspecto refiere a la descentralización como una vía de socialización del poder entendido como ampliación de la soberanía popular, donde la descentralización entonces realiza su potencial democratizador sólo si existe participación real, y por tanto definiendo a la democracia y la participación como factores de la modernización del Estado, estableciendo al proceso de descentralización como " consustancial a la democracia ... es decir, a) ampliación del cuerpo de derechos y libertades, b) progresiva incorporación de sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y, c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas " ( *Borja, J.* )

Estas afirmaciones proponen dos discusiones relevantes, el primero referido al carácter de la democracia, y el segundo respecto a la relación movimiento social y Estado, donde la participación social se expresa como una necesidad central de darle estabilidad y profundizar la democracia. Lo cual llevaría a un concepto de modernidad más integrador, junto con la expansión del mercado, la incorporación masiva al sistema productivo, y al acceso a la información

Además, algunos autores incorporan a esta discusión, el que la descentralización constituiría un instrumento propicio para promover el desarrollo local democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y ciudadana, y reduciendo la inequidad social en las colectividades involucradas.

### *DESCENTRALIZACION Y OPORTUNIDADES DE DE PARTICIPACION*

A partir de los elementos expuestos, es posible aproximarse a exponer un segundo círculo de discusiones relativas a las oportunidades de participación de la sociedad civil (\*), donde el proceso de descentralización política y de desconcentración administrativa debe ser visto como una estrategia que no se agota en un simple ejercicio de ingeniería política o administrativa.

En este sentido la existencia y extensión de la participación es función de la estructura o sistema de oportunidades que caracteriza a la sociedad; es decir, depende de la organización política y social que son permitidas y concomitantemente de los tipos de acción colectivos que se manifiestan en el espacio local, y por otro lado requiere el aprovechamiento que las personas hacen de ella.

La transferencia de decisiones al interior del aparato público puede generar mayor participación si por esta vía se configura el acceso de sectores de la sociedad civil a determinados organismos estatales; sin embargo puede suceder que los sectores más favorecidos de la sociedad tengan mayores facilidades y estímulos para participar que los estratos más pobres y marginales. En este aspecto, existen evidencias que señalan que la inferioridad socioeconómica constituye una barrera que introduce un inevitable sesgo en la estructura de oportunidades. Aún más, las desigualdades tienden a ser acumulativas, por lo que muchas veces los canales de participación que se establecen reproducen las desigualdades de las localidades o sectores.

Los factores de mayor incidencia como recursos de poder en este proceso son la educación, el dinero ( patrimonio e ingreso ), la condición social ( status, relaciones familiares, etc. ) y la situación ambiental ( vivienda, salud, estado sanitario, etc. ) . A ellos cabría añadir la residencia urbana, el acceso a la información, el nivel de politización o, de modo general, de compromiso con causas colectivas existentes en el entorno territorial o funcional del participante, así como el desarrollo ya alcanzado por organizaciones políticas o sociales que operan en dicho entorno.

---

(\*) se refiere a todos aquellos actores sociales, culturales, económicos, religiosos y otros que no son Estado; se corresponde con la ciudadanía, en tanto conjunto heterógeno de personas, grupos sociales y organizaciones cuyas decisiones son autónomas e independientes y se guían por valores, intereses y aspiraciones diversas

Este segundo grupo de factores sólo adquiere trascendencia a partir de ciertos mínimos de calidad de vida y situación material, pues condiciones de carencia extrema pueden traducirse en una incapacidad absoluta de participar, a menos que los grupos que se debaten en la marginalidad sean apoyados por personas que actúen como promotores, líderes y organizadores, tales apoyos provienen de agentes externos al entorno marginal: sacerdotes, activistas políticos o funcionarios públicos comisionados al efecto, ONG, etc.

Se concluye entonces que en países en desarrollo, donde porcentajes significativos de la población debaten aún en situaciones agudas de pobreza y marginalidad, las desigualdades que obstaculizan la organización y, por consiguiente, la participación, tienden a ser acumulativas. Se generan así grandes diferencias en las tasas de participación efectiva de diferentes sectores sociales,

Esto remite a la discusión sobre el rol del Estado, en cuanto apoyo a la creación y desarrollo de organizaciones populares, así como también en cuanto a capacitar a sus líderes. Sobre esto cabe recordar que personeros de la administración Aylwin afirmaban que " no es rol crear organizaciones sociales o corrientes de participación ciudadana, la promoción de la participación organizada es en primer lugar tarea de la propia sociedad civil ... el Estado debe cumplir funciones de apoyo y complementación de esfuerzos de la sociedad civil por organizarse : es decir a) garantizar las condiciones políticas institucionales que faciliten la efectiva participación de la comunidad en los asuntos públicos; b) facilitar y fomentar la participación, dejando que sea la propia sociedad civil la que desarrolle todo su potencial articulador y acción social y, c) ser eficiente en la interrelación y coordinación de la sociedad civil organizada, en torno a objetivos nacionales " ( *Pistacchio, E.* )

Esta visión encuentra, quizás, su correlato complementario en la óptica emergente que las relaciones entre descentralización y participación, y sobre todo para los sectores más desprotegidos, constituyen un medio para mejorar la calidad de los servicios públicos, y así la participación deviene en recurso para aumentar la efectividad y eficiencia de la acción estatal sin elevar costos, productos de las deseconomías múltiples de la centralización política, administrativa y económica. Desde este punto de vista, participación y descentralización se conjugan en transferencias de atribuciones, responsabilidades y recursos a los niveles en que tienen lugar los procesos de interacción así inducidos.

Por último la descentralización, en la medida que crea instancias de administración y de gobierno más próximas a los ciudadanos puede constituir un elemento favorecedor de la democracia participativa o de participación, que a través de canales y mecanismos diversos materialicen la interacción entre gobernantes y gobernados , y para que éstos participen en la mayor cantidad de instancias posibles de la vida nacional. Para lo cual se precisa, como contraparte, que las bases sociales mismas encuentren los incentivos necesarios para ello, generando articulaciones y asociaciones que las vinculen entre sí y que comprometan en lo correspondiente efectivamente a la autoridad.

Este entorno de encuentro tiene como condición necesaria, pero no suficiente, el estado de situación de las reformas legales o institucionales en adición a la importancia de analizar los criterios de participación como requisito para el diseño de los procesos o mecanismos de participación, cuestión necesaria para una propuesta de participación, que involucre la discusión sobre los fines de ella.

## *LA PARTICIPACION SOCIAL*

La democracia ha consagrado las conocidas formas de participación política a través del voto y los mecanismos representativos, que operan tanto a nivel nacional como en regiones y municipios. Hay acuerdo en señalar, sin embargo, que que la participación no se agota de ningún modo en las elecciones de autoridades y representantes políticos, por cuanto los individuos y grupos que conforman la sociedad aspiran y tiene derecho o están obligados a hacerse presentes en las múltiples expresiones de la vida social ( *Boeninger, 1984* ).

La participación debe entenderse referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva. Ella compromete a los participantes, como modo de definir el uso de determinados medios para el logro de los fines de tales acciones colectivas. Si la participación se liga a la pretensión de ser actor, no basta estar involucrado en una acción colectiva, lo decisivo es la capacidad de influir, para lo cual es necesario tener ingerencia en el mecanismo de decisión colectiva que tenga efecto reconocido como legítimo, es decir el hecho que sea decisión de autoridad se constituye en un rasgo esencial de la participación.

No basta desarrollar una tarea en conjunto con otra persona para ser definido como participante, ni lo es quien se limita a ejecutar instrucciones. Tampoco es participación la mera operación o administración de algo cuyos fines y medios han sido previamente definidos y acotados, excluyendo toda motivación propia de los actores involucrados en la acción.

### *Conceptualización de la Participación Social*

El análisis del concepto de participación, y su relación con la descentralización, se refiere a acciones que se desarrollan en el ámbito de lo público y de lo ciudadano. Esto plantea el problema de su vinculación con el Estado y de manera general con lo político. No obstante, resulta útil en esta relación es distinguir los siguientes niveles :

- i ) **Político**, que se refiere de modo principal a decisiones que comprometen el destino de la colectividad nacional en su conjunto, y que tienen por tanto alcance histórico.
- ii ) **Intermedio o local**, donde la participación tiene por objeto las políticas sociales de alcance sectorial o regional, que afectan a amplios conglomerados, pero no comprometen la esencia del régimen político.
- iii ) **Comunitario o vecinal**, donde existen relaciones, vínculos y múltiples materias que afectan al entorno y destino inmediato de los individuos y grupos, dando lugar a fenómenos que se podrían definir como de micro-participación

Dentro del segundo nivel, es posible situar una conceptualización más detallada través de categorías de gradualidad en las que se apunta a la posibilidad de los grupos humanos de intervenir en los procesos vinculados a su autodesarrollo, en cuanto dimensiones de un mismo concepto :

**a) Participación como influencia en la toma de decisiones.**

No obstante estar bastante sesgado por un carácter instrumental ( influir decisiones y tareas de administración local ), se refiere a la capacidad, poder, influencia y eficacia de los individuos y grupos para tomar sus propias decisiones sobre asuntos que les afectan directamente, o que indirectamente afectan sus actividades en la sociedad local; es decir, incorpora la capacidad de influir en la toma de decisiones de otras instancias que los afectan.

En esta idea de poder en el espacio local se incorpora la posibilidad de llegar a ser o constituirse en actor social; es decir, el espacio local constituye un soporte territorial de la organización social y un objeto a ser construido en cuanto resultado de procesos y actores, como lugar de iniciativa social para el desarrollo de la sociedad civil, y referente determinante de la construcción y proceso de una identidad de territorio compartido.

Si la participación se inscribe en el espacio local entonces permite observarla como fundamento de procesos de descentralización ( desconcentración administrativa, acercamiento instituciones públicas a la comunidad), en la medida que convierte al municipio, por ejemplo, en un lugar con acceso, incidencia, control, y gestión de los asuntos locales. Asimismo la participación como parte de una efectiva descentralización, implica que los actores sociales organizados intervengan en las decisiones de asignar recursos requeridos en el financiamiento de proyectos de desarrollo local.

Desde esta perspectiva, el espacio local y la participación se ven afectados por una tensión entre experiencia micro-social y dimensión macro-social: uno referido a la identidad local y otro a la influencia en decisiones políticas, económicas y sociales en una más institucional.

**b ) La participación como proceso integral al desarrollo.**

Esta dimensión refiere a la participación como conducta que expresa un valor centrado en la posibilidad de autodesarrollo humano, sujetos de su historia social, que deviene entonces en una instancia educativa dentro de una práctica grupal de acción conjunta, con conciencia de las propias potencialidades, como eje en la producción y reproducción de cultura.

Este planteamiento pone énfasis en la conveniencia de una activación de la sociedad civil, en la creación y consolidación de nuevas formas e instancias de articulación y agregación de intereses y, en suma, en una democratización que trascienda el ámbito político para ligarse más estrechamente a los procesos de desarrollo económico, social y cultural, acercándose así un modelo de democracia participativa.

**c ) Participación como integración al Desarrollo.**

Aquí se hace énfasis en la posibilidad de integración al sistema; se participa en la medida en que se es parte de la unidad social mayor, definidas por las bondades de la modernidad y los beneficios del mercado. En particular enfoca la situación de los grupos marginales ( no integrados), para que mejoren sus condiciones y calidad de vida.

La responsabilidad de la participación como integración es de responsabilidad del Estado, que por medio de políticas de focalización social permite a los marginados que puedan participar del desarrollo económico; es decir, la participación interviene como criterio de política social y de su gestión, y también hace referencia a los canales de información que provee el Estado hacia los sectores beneficiarios. Por tanto una estimación del componente participativo de estas políticas sociales remite directamente a su implementación, en menor grado a su evaluación, y en absoluto a su diseño.

De lo anterior se desprende que la participación constituye un medio, un mecanismo que hace posible que las políticas sociales se lleven a cabo en forma eficiente y eficaz, la participación permite conocer las necesidades reales que tienen los grupos, que puedan aportar en términos de la búsqueda de soluciones que sean pertinente a los beneficiarios, y colaborar en dinero y/o trabajo en la ejecución de las políticas.

Esta acepción del concepto deja posibilidades muy parciales para que las organizaciones sociales sean protagonistas en las decisiones de asignación de recursos y prestaciones de asistencia, pues la participación se contempla más como un camino informativo hacia la integración, que como capacidad de influir en los procesos decisionales, al no estar éstos definidos en instituciones que comprometen a la comunidad como interlocutor.

### *Situación actual*

No obstante lo anterior, se debe resaltar el esfuerzo y voluntad comprometida por los distintos ministerios sociales y los organismos relacionados con las políticas sociales, que durante los gobiernos de la Concertación implementan acciones diversas en busca de este tipo de participación social, en acciones acotadas por su propia estructura y determinados por sus funciones y objetivos, dando lugar a diferentes formas y niveles de participación de los beneficiarios en los distintos programas.

Esta última dimensión de la participación, caracteriza de forma general la modalidad que se definió durante el primer gobierno de la Concertación, expresado como *participación en tránsito*, y cuyo énfasis fue puesto en la "implementación de una institucionalidad que permitiera la participación social como vía de integración, construyendo de esta manera el soporte democrático de dicha institucionalidad". (D.O.S. 1994)

Lo cual constituía un tipo de respuesta a la situación que la misma D.O.S. caracterizaba como un desfase entre la participación social y la institucionalidad política, lo que habría debilitado la participación organizada. Asimismo, se detectaba que la no existencia de una valoración efectiva de este fenómeno como un medio de consolidación democrática, el temor a posibles desbordes incontrolados de las demandas sociales, y la participación del poblador común y corriente en organizaciones sociales centrada en la posibilidades concreta de mejorar su calidad de vida. Y finalmente, se relevaba la ausencia de una propuesta fundamental que fomentara la participación como una tarea nacional.

## LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como corolario de esta discusión diagnóstica resulta de utilidad precisar la diversidad de actores que constituyen la sociedad civil, ya que es frecuente encontrar en los documentos alusiones globales que suelen hacer referencia a parcialidades o focos de interés particulares. Para lo cual, diversos autores refieren a una cierta identificación de los actores que pueden ser considerados como contrapartes en las iniciativas de descentralización en el nivel local ( región -comuna ), en una panorámica que no pretende ser taxativa ni estática, señalando los siguientes :

- ♦ *Económicos* ( asociaciones y/o agrupaciones de microempresarios, pequeños empresario, gran empresario, comerciantes)
- ♦ *Políticos* ( principalmente partidos políticos, en su expresión más desagregada )
- ♦ *Sociales* ( juntas de vecinos, uniones comunales, colegios profesionales, organismos juveniles, centros de madres, centros de padres y apoderados, entre muchos otros)
- ♦ *Sindicales* ( sindicatos y agrupaciones de trabajadores )
- ♦ *Académicos* ( universidades, institutos de investigación, Instituto Profesionales y Centros de Formación Técnica )
- ♦ *Organizaciones de carácter étnico* ( comunidades )
- ♦ *Organizaciones artístico-culturales*
- ♦ *Deportivos* ( principalmente clubes de deportes y recreación)
- ♦ *Confesionales* ( agrupaciones, grupos pastores, iglesias)
- ♦ *Asociaciones no Gubernamentales* ( voluntariado, filantrópicas, etc.)
- ♦ *Asociaciones para el desarrollo regional* ( empresariales fundamentalmente )
- ♦ *ONG* ( para el desarrollo, de educación, transferencia tecnológica )
- ♦ *Otros Emergentes* ( ecologistas , tercera edad , redes temáticas de mujeres, etc. )

## PARTE II

### PARTICIPACION SOCIAL, MECANISMOS INSTITUCIONALES Y EVALUACION.

En esta parte se revisan las modalidades y situación de participación de la sociedad civil en los espacios institucionales disponibles en función de los actores que convocan actualmente, su misión y un balance de la conexión o representación de la sociedad civil en cada entorno.

#### *Los Consejos Regionales.*

La finalidad del Consejo Regional es hacer efectiva la participación de la comunidad regional para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El consejo regional está integrado, por el Intendente y un número variable de Consejeros que permanecen cuatro años en sus cargos, los que se originan en la provincias a través de los concejeros comunales constituidos como colegio electoral. No obstante su mandato original, no deja de llamar la atención la incompatibilidad que afecta a los miembros de los consejos económicos y sociales provinciales y comunales, ya que por otra parte, se plantea la posibilidad de cualquier ciudadano a declarar su candidatura, al lograr un patrocinio de un 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de una provincia.

Existe la apreciación que estos organismos han estado en lo fundamental preocupados de las políticas e instrumentos de inversión en tanto herramientas de desarrollo. Una nota sobre ello se encuentra en los acuerdos del III Congreso de Consejeros Regionales ( diciembre 1995 ) donde se señala a propósito del compromiso presidencial de aumentar los fondos de decisión regional a un 42% de la inversión pública, que " no sólo es relevante, sino también determinante en la consolidación definitiva de verdaderos gobiernos regionales ".

En la misma dirección se menciona más adelante en el sentido de un mayor avance en el proceso de descentralización del país, que " seamos las regiones quienes hagamos las proposiciones al nivel nacional, con el apoyo técnico necesario... y superemos la actitud pasiva frente al nivel nacional para la solución de los problemas regionales. Es más lógico pensar que los verdaderos actores seamos quienes los llevemos adelante ".

A lo cual se agrega, como rasgo, que estos Consejos se constituyan en una asociación nacional que demanda en lo esencial del nivel central , las fortalezas necesarias para su consolidación y proyección. No existen evidencias de un diálogo proyectivo con la comunidad regional ( y sus actores ) como fuente de representación de esos mismos intereses, dejándo un campo vacío de iniciativas que no puede ser solventado por los estamentos técnico-burocráticos.

Una muestra de ello se encuentra en un informe de la situación nacional de funcionamiento de los Gabinetes Regionales, al primer semestre de 1995, que indicaba que la agenda de temas considerados sociales ocupaba un 28,2% del total de temas tratados. Dentro de este porcentaje, un 6,1% estaban relacionados a actores sociales comunitarios ( organizaciones sociales; mujeres, jóvenes y tercer edad; arte, cultura y deporte ). Ahora, de estos mismos temas se tomaron acuerdos sólo en 1,4%.

En el tratamiento de estos temas, destaca positivamente la VII Región y en contrario la Región Metropolitana. En la toma de acuerdos destaca solitariamente la IV Región, que aporta por sí sola el porcentaje señalado anteriormente.

Una visión más cercana sobre este fenómeno, lo obtenemos del análisis de gestión del gobierno metropolitano, donde a la comisión de Desarrollo Social y Cultural le corresponde " estudiar y formular al Consejo proposiciones sobre todos los problemas y proyectos que digan relación con la Póbreza y el Desarrollo Social ... "; sobre el cumplimiento de esta tarea más adelante se señala, que el Consejo se ha sumado a las iniciativas nacionales ( PNSP ), pero se acusa una falta de iniciativas propias y generación de ideas que contribuyan a eliminar los grandes niveles de pobreza existentes en la región. Además se detecta una escasa relación con el Gabinete Regional.

### *Los actores interlocutores en el nivel regional.*

Dentro de las experiencias de diálogo más sistemáticas se encuentra el de las Universidades, cuyo punto de partida se encuentra el 11 de abril de 1995 cuando se constituye , bajo el impulso de la SUBDERE, el Comité Nacional de Coordinación Universidades - Gobierno Regional, ( convocando a 20 universidades y a los doce gobiernos regionales ). El espíritu de esta convocatoria se resume en las Actas de su II Encuentro ( mayo 1996 ), donde se menciona la misión política, que expresada por el Presidente en dicho evento, afirma que " las universidades deben ser el alma del proceso descentralizador ... extendiendo su influencia a la sociedad civil, es ésta la que debe asumir las tareas concretas y contribuir decisivamente al impulso del crecimiento regional ".

Esa tarea conjunta se resume en los propósitos de :

- Promover el bienestar de los habitantes de la región
- Apoyar la gestión de los gobiernos regionales ( capacitación de recursos humanos, administradores y funcionarios regionales, provinciales y comunales; programas de especialización y asistencia técnica y asesoría )
- Combatir la pobreza
- Fomentar el desarrollo y la difusión artístico cultural
- Vincular el saber con el mundo productivo
- Colaborar con los planes de desarrollo estratégico de la región.

En cumplimiento de lo cual, en el Balance de sus actividades señala las siguientes :

- encuentros, jornadas de estudio y reflexión
- suscripción de acuerdos de cooperación
- seminarios de investigación científica y tecnológica
- educación y cultura en el desarrollo regional
- gobierno empresas y universidades regionales
- capacitación
- presupuestos nacionales y regionales, financiamiento y fuentes
- comisiones de ciencia y tecnología
- aspectos jurídicos y financieros de la descentralización.

Sin embargo de lo alentador que resulta el balance y proyecciones, y a decir del rector Von Baer, no existe una relación estable, fluida y de beneficio recíproco, entre los diferentes agentes del desarrollo regional. Que en su concepción del Medio Regional lo constituyen tres esferas :

- Estado : Gobierno regional y Municipalidades ( Políticas y normativas, inversión pública )
- Sector Privado : Empresas y Organizaciones Sociales. ( producción de bienes y servicios, trabajo )
- Universidades : ( formación de recursos humanos, aporte científico, tecnológico y cultural ).

No obstante estas declaraciones, el estado de situación revela algunas falencias o desafíos todavía pendientes como son situar a las universidades como un actor efectivamente regional ( que tendría como condición la articulación de identidad cultural de los actores ), un vínculo todavía precario con el sector empresarial. Con respecto al resto de la sociedad civil, se menciona el apoyo a las microempresas, y se propone a través del arte y la cultura vincular a los actores y organizaciones sociales. Este último aspecto resulta relevante, por cuanto en el mismo evento se señalaba la crisis de proyecto cultural en el campo de las relaciones sociales y en definitiva de la sociedad.

Por otra parte, la situación de los restantes actores, con potencialidad de expresión a este nivel, se distinguen por su desatención como en el caso de las asociaciones de profesionales; o por su precariedad como en el caso del actor sindical, donde es un factor registrado sistemáticamente, la confluencia de la baja tasa general de sindicalización y la ausencia de propuestas que tengan al gobierno regional como interlocutor. Más bien las demandas y conflictos se canalizan hacia el gobierno central o hacia el interior de sus unidades productivas. Por otra parte los gobiernos regionales, más allá de la tensión con lo empleados públicos, parecen privilegiar el diálogo estratégico con los agentes o actores económicos del desarrollo.

SITUACION DE LA SINDICALIZACION POR REGIONES Fuente : INE 1995

REGION	SINDICATOS	SOCIOS	P.E.A
I	487	20.137	151.250
II	421	27.964	144.930
III	276	17.798	84.600
IV	365	18.598	174.590
V	1.243	65.847	545.610
VI	399	27.039	249.370
VII	640	21.446	325.790
VIII	1.172	65.084	666.970
IX	315	14.265	240.340
X	1.006	32.725	349.930
XI	64	3.770	37.340
XII	152	7.741	69.140
RM	5.569	339.552	2.259.700
TOTAL	12.109	661.996	5.299.550

Como se señalaba, los gremios y asociaciones de profesionales no logran una inserción estable y masiva en la discusión de los asuntos regionales y macro-comunales. Pero existen evidencias de la disponibilidad para acudir a convocatorias concretas desde el sector público para discutir, analizar y proponer estrategias relacionadas con sus realidades sociales regionales. Una de ellas es la efectuada por la Comisión Nacional de Superación de la Pobreza, que logró constituir Consejos Regionales - y también algunos Provinciales - en todo el país, y donde más allá de los resultados resulta relevante el proceso y la calidad de los interlocutores, que en una gran proporción incorporaban a destacados representantes de los actores mencionados en el apartado anterior.

### *Los Consejos Económicos y Sociales Provinciales.*

La legislación determina que en cada provincia existirá un Consejo Económico y Social Provincial CESPRO, de carácter consultivo en el cual podrá participar la comunidad socialmente organizada en la provincia. Este órgano estará integrado por el Gobernador, por miembros elegidos y otros que los serán por derecho propio :

a ) Miembros Electos ( 24 ) corresponde a : organizaciones laborales ( 8 ), entidades que agrupen a los empresarios y otras entidades productivas (8), organizaciones culturales (3), las asociaciones de profesionales (3), y las fundaciones y corporaciones privadas que fomenten el desarrollo con domicilio en la región, elegirán a dos (2).

b ) Miembros por Derecho Propio : que son, un miembro de cada una de las Fuerzas Armadas y Carabineros, un máximo de cuatro representantes de Universidades o centros de educación superior.

Sus funciones centrales son pronunciarse ante las consultas del Gobernador sobre los anteproyectos del plan regional de desarrollo y el presupuesto del gobierno regional; realizar estudios y emitir opinión en materias de desarrollo provincial, y presentar proposiciones de proyectos específicos.

De acuerdo a la información disponible en la SUBDERE, se anota que del total de 50 CESPRO que deberían existir en el país a agosto de 1995, cerca de un 55% ( 27 casos ) no están constituidos legalmente, existiendo dudas acerca de otros 5 casos. Además se registran situaciones de funcionamiento de facto, en que los Gobernadores informaron tenerlos constituidos y en funcionamiento sin que contaran con la totalidad de los integrantes elegibles y en algunos casos con ninguno de ellos, y solamente con los consejeros por derecho propio.

La inexistencia efectiva del CESPRO, remite a un vacío de representación de la comunidad provincial en materias esenciales que desde el nivel regional ( plan de desarrollo, presupuesto, proyectos específicos ) pudieran dotarse a la provincia, a unidades territoriales o grupos desatendidos, y actores sociales con un alto nivel de focalización o caracterización de los problemas. Ello en desmedro de su carácter independiente de otras instancias superiores, cuya omisión fomenta aumenta la gravitación del centralismo regional.

Entre las causas informadas de la no constitución de Cespros, la más influyente (casi un 80%) es la falta de interés de las organizaciones sociales y gremiales para inscribirse, ya sea en terminos parciales o absolutos; a esto se agregan dificultades como la falta de personería jurídica y recursos para lograrla, entre otros.

En el núcleo de este desinterés está el menoscabo que exhibe la provincia como instancia institucional, funcional, financiera, normativa y participativa respecto de la región y la comuna. Con lo que los Cespros acusan características desincentivantes para la inclusión de los organismos sociales, dentro de las cuales su perfil meramente consultivo, y la falta de recursos mínimos para el desempeño de los Consejeros (viáticos) o de funcionamiento (estudios e iniciativas).

En una perspectiva más general, las rigideces interpuestas por la misma legislación para la constitución y conformación de los Cespros, también adjunta dificultades para su proyección en el contexto de la participación de la sociedad civil, y estableciendo un paralelo con los Consejos Regionales, también presenta déficits en su capacidad de incorporar las demandas sociales agregadas en el nivel provincial y representarlas institucionalmente, vía el Gobernador, a los estamentos regionales.

### *Los Concejos Comunales*

El Concejo Municipal es, de acuerdo a la norma legal, un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerciendo funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, estando integrado por concejales elegidos por sufragio universal. En lo relacionado específicamente con la sociedad civil local, le corresponde recomendar al Alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal. El alcalde por su parte, requiere el acuerdo del Concejo para el otorgamiento de subvenciones a personas jurídicas sin fines de lucro, públicas o privadas, en actividades relacionadas a las funciones municipales.

En lo que a canal de participación de la sociedad civil o comunidad local se refiere, el balance de esta instancia no es muy alentador, ya que por una parte diversos sondeos señalan que los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS) reconocen una casi nula vinculación con el Concejo Municipal, y por otra las organizaciones comunitarias no la utilizan como canal de contacto con la autoridad, aún más se le señala como parte de la connotación negativa hacia el accionar de los partidos políticos en el ámbito de los asuntos comunitarios y vecinales.

Desde el ángulo de la participación, se puede señalar que el Concejo Municipal por lo general expresa las preocupaciones del sistema político local, y secundariamente pero en esta misma lógica, las preocupaciones entendidas como sociales con la finalidad de confirmar su gestión ante un electorado. Para lo cual sus interlocutores habituales y privilegiados son los dirigentes de juntas de vecinos, base de sustentación del accionar de los partidos políticos en la comuna. Esto por supuesto no es negativo en esencia ni en la práctica, sino que más refiere a las ausencias de interacción con otras actorías comunitarias, y la eventual representación de sus intereses al interior de los estamentos municipales.

### *Una experiencia comuna-región*

No obstante esta cierta crítica al desempeño actual de los Concejos, no se le resta en absoluto potencialidad de actuar como puente entre las realidades sociales y las decisiones del nivel regional. Un ejemplo de esto se encuentra en una nueva metodología de asignación de recursos cuyo fin es promover una mayor coordinación entre los agentes públicos de nivel regional y comunal, mejorar la focalización de los recursos, y promover una mayor participación de las organizaciones sociales de base a nivel local. Este instrumento denominado Inversiones Regionales de Asignación Local - IRAL; donde los gobiernos regionales deciden marcos presupuestarios para las comunas con un sentido estratégico, y se delega la decisión específica de inversión a nivel de proyectos en los municipios. En particular resulta interesante revisar el convenio de acción conjunta suscrito entre la SUBDERE y el FOSIS, donde se incluyeron los programas :

- Programa de Desarrollo en las Capacidades en Localidades Pobres ( *Entre Todos* )
- Programa de Iniciativas al Desarrollo Local
- Programa de Desarrollo Juvenil
- Programa de Apoyo Productivo Rural, y
- Programa de Mejoramiento Urbano ( PMU componente superación de la pobreza ).

La vía para materializar sus propósitos se expresa en el proyecto Apoyo a la Gestión Territorial - AGT, que considera la externalización de la asesoría técnica a las organizaciones de base a través de consultoras expertas en desarrollo comunitario y planificación local. La metodología implica la generación de proyectos desde las organizaciones asociadas, e incluyendo la involucración en su ejecución y sostenimiento vía aportes diversos ( dinero, mano de obra, herramientas, etc. ).

Las impresiones preliminares sobre el proceso aún en curso señalan una alta recepción de las organizaciones para este proceso, no obstante las dificultades para concertar voluntades y acciones más allá de las Juntas de Vecinos ( sus dirigentes especialmente ). Una segunda observación surge del rol jugado por los Concejos, en el diagnóstico y en el procedimiento de asignación micro-territorial de los programas, que fijaba la oportunidad de involucración de los vecinos, donde no se registra para esta primera versión un diálogo fluido con las comunidades beneficiarias, ni tampoco una consulta o inserción de los Cescos en este importante procedimiento. Además, hay claros indicios que los Concejos cuentan una herramienta para aumentar sus ámbitos de interlocución y funcionalidad social, que evidentemente fortalecería su quehacer, imagen, y capacidad de interpretación del tejido social local.

### *Los Consejos Económicos y Sociales Comunales*

Los Cescos constituyen la instancia de representación social a nivel institucional más importante en la actualidad, integrados por alrededor de 5.000 personas en el país.

El CESCO es un órgano consultivo integrado por el Alcade, quien lo preside, y representantes de la comunidad local organizada; tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Los Cescos se integrarán por un número variable de representantes de acuerdo al número de población de la comuna o agrupación de comunas, en la siguiente proporción :

- 40% elegidos por Juntas de Vecinos legalmente constituídas
- 30% por organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, incluyendo las laborales, y
- el restante 30% por las actividades representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

La Ley 1.695 señala como organizaciones comunitarias funcionales aquellas con personalidad jurídica sin fines de lucro, que tengan por objeto promover y representar valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de éstas. Considerando a las instituciones de educación de carácter privado (?), los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los centros de madres, los grupos de transferencia tecnológica y del medio ambiente, las organizaciones de profesionales, las privadas de voluntariado, los clubes deportivos y de recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural.

Al año 1994, en un estudio evaluativo realizado por la División de Organizaciones Sociales, la constitución de los Cescos en una muestra de 33 comunas refleja la siguiente composición por organización de origen :

ORGANIZACION QUE REPRESENTA	Frecuencia	Porcentaje
Centro Cultural	2	0.7
Centro de Padres y Apoderados	1	0.4
Centro de Madres	13	4.9
Club Deportivo	18	6.7
Colegio Profesional	11	4.1
Comité Acción Vecinal	1	0.4
Comunidad Religiosa	1	0.4
Gremio Empresarial	42	15.7
Junta de Vecinos	131	49.1
ONG	3	1.1
Sindicato	27	10.1
Sociedad Filantrópica	6	2.2
Actividades Relevantes y otras	10	3.7
sin información	1	0.4
Totales	267	100

En un rápido análisis de estos datos resalta la presencia de las organizaciones con más tradición e historia de representación, por el contrario se denota la marcada ausencia de las asociaciones funcionales emergentes y novedosas del ámbito urbano fundamentalmente ( grupos ambientalistas, consumidores y usuarios, de carácter juvenil, entre otras ), que podrían contribuir a ampliar y potenciar el arco de dinámicas que se expresan en esta instancia.

De cualquier forma, los escasos estudios sobre el funcionamiento de los Cescos arrojan dentro de sus conclusiones generales los siguientes factores indicativos de una institución en crisis, caracterizada de forma general por :

- Funcionamiento periódico irregular y escaso número de sesiones.
- Frecuente ausencia de una normativa de funcionamiento ( autogenerada ).
- Ausencia de comisiones de trabajo.
- Ausencia de colaboración con los Concejos Municipales.
- Déficits informativos sobre proyectos y materias presupuestarias.
- Deficiente relación con los Alcaldes ( escasa influencia sobre la autoridad ).
- Incapacidad de representar a la comunidad, por una dotación insuficiente o defectuosa de atribuciones, con lo que no configura un instrumento respetado o viable de representación de intereses sociales al interior de la municipalidad.
- Desde la perspectiva de los alcaldes se cuestiona fuertemente la validez que tendría representar intereses comunitarios a través de una institución corporativa, calificándola de redundante si se le compara con otros canales de comunicación y participación social. Al punto de enjuiciar la conveniencia de mantenerlo, o alternativamente incorporar a sus integrantes al Concejo con derecho a voz y propender a su fortalecimiento.
- Desconocimiento de los funcionarios de la existencia del Cesco y de sus representantes.
- Ausencia de respaldo formativo para el desempeño de sus funciones

El núcleo de estas dificultades no pocos autores lo sitúan en las limitaciones jurídico-institucionales, que estarían le impidiendo al Cesco cumplir con su finalidad de asegurar la participación de la comunidad organizada para el progreso económico, social y cultural de la comuna, en especial se señalan las siguientes :

- a) El carácter exclusivamente consultivo, no hay clara utilidad de la participación de las organizaciones
- b) No tener financiamiento asegurado, lo que eventualmente puede afectar su autonomía al estar los recursos condicionados a eventuales apoyos a autoridades municipales.
- c) Falta de consagración del derecho del Cesco a obtener la información necesaria de parte de las autoridades municipales, más allá de las materias específicas sobre las cuales el Cesco debe ser consultado.
- d) La concepción de funcionamiento basado esencialmente en asambleas, atenta contra la continuidad y el desempeño eficiente de sus funciones.
- e) Ausencia de mecanismos de relación y vinculación con otras instancias de participación comunales.

Razones poderosas, pero insuficientes, ya que además esta instancia debe afrontar la problemática de su propia generación social. Diversas consultas y sondeos de opinión entre dirigentes sociales señalan que casi sin distinción primó un interés partidario local por el copiamiento de los cargos a partir de las juntas de vecinos, que al ser el sector con mayor representación se convierte en el mecanismo

tradicional de reproducción de las tendencias políticas, que también opera en la nominación de los representantes al interior del Cesco, constituyéndose en una especie de incentivo negativo para otras asociaciones que no operan dentro de esas lógicas

### *Relación del CESCO con las Organizaciones Sociales*

De acuerdo al estudio antes mencionado, una primera información indica que los integrantes del CESCO reconocen ( en un 60,7% ) proporcionar información " en pocas ocasiones o nunca" a sus representados. Sin embargo este juicio crítico puede remitir a dos ámbitos de interpretación : las organizaciones sociales no funcionan y no hay a quien informar; en segundo lugar relevar un funcionamiento defectuoso del CESCO ya que no habría materias sobre las cuales informar; y en tercer lugar, y más gravitante, es que el CESCO habría asumido un perfil de instancia superestructural, sin pertenencia definida ni a las organizaciones ni a la municipalidad.

Por otra parte al indagarse sobre la utilización del CESCO por la organizaciones sociales, se indica que los encuestados consideran en un 86,6% que es poco a nada utilizado por las organizaciones sociales. Esto implicaría asumir que la falta de atribuciones de los CESCOS, hace más expedito a las organizaciones relacionarse directamente con el Alcalde, no obstante la voluntad de los consejeros. Entre las soluciones propuestas, un 89.4% de los encuestados considera el legislar más atribuciones y capacitar ( tanto a los consejeros como a los distintos actores de la vida municipal) como los ejes necesarios para otorgar relevancia a esta instancia de participación social, en la línea no de defender la institución sino el espacio de influencia, asumiendo un lugar de mayor significación en el conjunto Alcalde-Concejo-Cesco.

No obstante esta demanda, existen evidencias que con la actual normativa es posible dotar de movilidad a esta estructura. Particularmente se registran experiencias en la ejecución de programas de Fondos de Desarrollo Vecinal, donde la voluntad política del Alcalde y la destreza tecno-política de los funcionarios responsables del desarrollo comunitari para mediar con el Concejo, permitió la conformación de comisiones de Consejeros que actuaban como jurado en la adjudicación de proyectos a las organizaciones vecinales , con financiamiento municipal vía subvención ( item 25 ), y con el aporte de los mismos beneficiarios. Más adelante, se mencionan otras experiencias

### *Las Organizaciones Comunitarias.*

La reciente legislación sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias ( Ley 19.418), después de una larguísima tramitación iniciada en 1990, establece la unidad vecinal como el territorio en que se subdividen las comunas para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual desarrollan sus funciones las juntas de vecinos; que queda así instituída como el único tipo de estamento territorial representativo siendo su objeto promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por lo derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Es necesario mencionar que con esta normativa se rompe la continuidad histórica de esta representatividad territorial, dado que instaura la existencia de más de una Junta de Vecinos por unidad vecinal.

Esta ley plantea una ampliación de las funciones tradicionales, agrupándose genéricamente en tres ámbitos :

- a) Promover la defensa de los derechos constitucionales de las personas, especialmente los derechos humanos, y el desarrollo del espíritu de comunidad, cooperación y respeto al pluralismo, y en lo novedoso el promover la creación y desarrollo de organizaciones comunitarias funcionales y de las demás instancias ( uniones comunales ), para una amplia participación de los vecinos en el ejercicio de los derechos ciudadanos; impulsar la integración a la vida comunitaria en especial de los jóvenes; y las tendencias al resguardo de la seguridad ciudadana.
- b) Velar por la integración al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados, para ello se le confiere la cooperación en diagnósticos de pobreza, focalización de políticas sociales, y el diseño de iniciativas que movilicen capacidades locales y busquen contrapartes públicas o privadas.
- c) Promover el progreso urbanístico y un hábitat satisfactorio de los habitantes de la unidad vecinal; para ello se deben abocar a la detección de carencias de infraestructura y proponer iniciativas de solución tanto al Municipio como a otros servicios públicos, pudiendo comprometer aportes propios, y con derecho a información de los planes de obras y proyectos que estos planeen.
- d) Procurar la buena calidad de los servicios a la comunidad, tanto públicos como privados, con derecho a información e interlocución con la autoridad municipal. En especial se agrega la protección por el medio ambiente y los equilibrios ecológicos.

Esta legislación comprende a un colectivo nacional de organizaciones, cuyos datos registrados son los siguientes :

SITUACION NACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES. DOS.MSSG. 1996.

TIPO DE ORGANIZACION	Nº	SOCIOS (*)
Juntas de Vecinos	10.326	645.436
Centros de Madres	1.841	18.906
Asociaciones de Regantes	23	415
Asociaciones de Propietarios	38	746
Clubes Deportivos	4.704	134.859
Centros de Padres	248	11.044
Centros Culturales	420	5.821
Centros Juveniles	344	11.203
Centros Culturales Juveniles	36	273
<b>TOTALES</b>	<b>17.980</b>	<b>828.703</b>

(\*) Sólo considera a aquellas con información disponible, alrededor de un 50% en general.

Además esta legislación incorpora modificaciones interesantes en las siguientes áreas :

i ) Fondo de Desarrollo Vecinal : se crea un Fondo que tendrá por objeto apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las Juntas de Vecinos. Que será administrado por la municipalidad, y estará compuesto por aportes municipales, de los propios vecinos o beneficiarios y los contemplados anualmente con cargo al presupuesto de la nación, distribuyéndose entre las municipalidades en la misma proporción que el Fondo Común Municipal. El Concejo establecerá, por la vía reglamentaria, las modalidades de postulación y operación de este Fondo de Desarrollo Vecinal.

ii ) Uniones Comunales : tendrán por objeto la integración y desarrollo de sus organizaciones afiliadas y la realización de actividades educativas y de capacitación de los vecinos, y cuando sean requeridas, sumarán la defensa de las Juntas de Vecinos en las esferas gubernamentales, legislativas y municipales.

En particular se debe recalcar, la novedad que las juntas de vecinos podrán constituir agrupaciones en una misma población y en sectores territoriales de la comuna que tengan continuidad y proximidad geográfica, y que se propongan soluciones a problemas comunes. Con respecto a las funcionales, se cambia de un mínimo de tres organizaciones a un 30% de la misma naturaleza como las necesarias para constituir uniones.

Sobre estas modificaciones es necesario comentar que en la práctica significan un robustecimiento y privilegio de las Juntas de Vecinos dentro de las organizaciones sociales, en desmedro de la situación de las funcionales que ya se presentaba precario, resultando claramente excluyente y segregante para un sector que ha demostrado mayor movilidad emergente en los últimos años.

Además, nada establece la ley respecto de contar con una representación o asociatividad de las organizaciones sociales más allá de la comuna; no contempla como en el pasado la posibilidad de estructurarse a nivel provincial ni menos a nivel nacional. La actual Federación de Uniones Comunales existiría de hecho en un vacío legal.

Con este respecto las Juntas de Vecinos, su última actuación a nivel nacional ocurre en 1991, en su segundo Congreso Nacional, donde alrededor de un millar de delegados que con respecto al tema central de este documento señalaban : " se propone el reconocimiento de las dimensiones provinciales, regionales y sectoriales de las juntas de vecinos; generar una institucionalidad que permita a las juntas de vecinos la formulación de propuestas de desarrollo local y regional, posibilitando los instrumentos técnicos y financieros para el ejercicio de tal acción, ya que siendo sostenedoras de una participación de base deberían estar disponibles para la elaboración de las políticas regionales ".

Este tipo de visiones todavía subsiste, al menos en parte de la juntas de vecinos, dadas algunas características de este segmento que a continuación se reseñan.

### *Caracterización funcional actual*

En una encuesta realizada por Centro de Estudios y Promoción Social en 1993, que abarcó 14 comunas urbanas sobre una muestra de 700 dirigentes de juntas de vecinos y organizaciones funcionales indica entre sus conclusiones más relevantes :

#### a ) Confianza :

- El referente directo de estas organizaciones es el municipio, centrado en la figura del alcalde, mayor en las juntas de vecinos que en las funcionales
- Un segundo nivel de respuesta, lo constituyen en nivel decreciente el gobierno central, el gobierno regional y el gobierno provincial
- En el tercer nivel de desconfianza se sitúan los parlamentarios, y muy agudamente los partidos políticos

#### b ) Interacción :

En general se aprecia una alta interacción entre las organizaciones sociales, ya que con un 80% de ellas establece algún nivel de coordinación de acciones entre ellos, fundamentalmente referidas a acciones concretas ( obras ) o pragmáticas; asimismo, casi no se registran relaciones que agrupen a varias organizaciones simultáneamente o que incluyan diseños más perspectivas de acción.

#### c ) Influencia :

Las organizaciones territoriales en 50,4% perciben que influyen en alguna medida en las decisiones comunales, opinión fundamentada en la capacidad desarrollada por la organización ( 42,2%) y en las oportunidades otorgadas por la autoridad. Las funcionales no aprecian que su quehacer influya en las mejoras que ocurren en el barrio y tampoco que influyen en las decisiones comunales.

Consecuente con esto, el quehacer de las organizaciones sociales se ve como cíclico y dependería de la oportunidad o posibilidad de acciones concretas, ofertas o proposiciones a través del municipio, reducida a la representación de la directiva y en muy pocas oportunidades el conjunto de la organización.

#### d ) Antigüedad :

- un 44,5% de las territoriales poseen personalidad jurídica desde hace más de 20 años, y un 26,9% la ha obtenido en los últimos 3 años.
- un 33% de las funcionales posee personalidad jurídica por más de 20 años, contra un 39,4% que la ha obtenidos en los últimos 3 años.

#### e ) Dirigencia :

Los dirigentes sociales se perfilan como un segmento que tiende a autoreproducirse, ya que un porcentaje importante participa como dirigentes en varias organizaciones, y además con anterioridad se habían desempeñado como dirigentes. Los dirigentes de las territoriales tienden a ser de más edad que en las funcionales; pero en ambos grupos los niveles educacionales y de permanencia en la

Más allá de las disposiciones legales vigentes, es posible detectar la tendencia a la instalación de este tipo de experiencias, que pese a sus limitaciones ( pocos recursos, focalización en área de inversión, formalización excesiva en su relación con los actores sociales ) su impacto parece ser significativo y la actitud de los funcionarios es crecientemente receptiva a estas experiencias.

b) Plan de Desarrollo comunal :

Mecanismo de vinculación autoridades-funcionarios- comunidad organizada, a fin de definir los grandes lineamientos de la acción municipal en un sentido estratégico. Donde los vecinos en general son convocados a conocer sus opiniones, propuestas y proyectos a fin de integrar dicho plan, desde una óptica que supera los límites territoriales específicos de los vecinos o dirigentes, a través de jornadas de discusión y síntesis; esto como opción alternativa a utilizar criterios técnicos de los funcionarios o asesores externos. Se refiere a procesos necesariamente coyunturales, que requieren de mecanismos de seguimiento.

c ) Cabildos o Consultas :

Se diferencia del anterior al tratarse de acciones puntuales, ya sea como mecanismo de resolución o toma de decisiones o como profundización temática en un área o nivel específico ( educación, salud, inversiones comunales ). O de temas como la pobreza que priorizan diagnósticos, propuestas o énfasis de acción.

d ) Gestión participativa en el desarrollo ( M. La Florida ) :

Se basa en un programa de reuniones, diagnóstico y levantamiento de propuestas comunales, a partir de la visión de los dirigentes vecinales, cuyos acuerdos de gestión originaron el Plan, traspasándoseles la responsabilidad de la decisión de qué invertir a nivel territorial ( la unidad vecinal ). La participación activa y protagónica de la comunidad y sus actores en la generación y propuesta de inversión, y en la elaboración de los proyectos origina un Fondo de desarrollo comunal con una mirada de ese nivel destinado a inversión en infraestructura, y un fondo de desarrollo de pequeños territorios, cuyos fondos son decididos por iniciativa y negociación vecinal, también con un fuerte rasgo de inversión en pequeñas obras y equipamiento menor, asignación realizada en base a las variables fundamentales de población y pobreza.

comuna tienden a ser similares ( 52,8% educación media y 79% por más de quince años, en promedios respectivos ); por otra parte, casi no se registran diferencias al compararlos por actividad laboral siendo en proporciones muy similares trabajadores activos o pertenecientes al sector pasivo, y casi en los mismos porcentajes de género masculino o femenino ( estas últimas con una leve tendencia superior en las funcionales ). Donde si se encuentran diferencias de cierta significación en la opinión sobre la valoración de su gestión por parte de los asociados, señalándose que en las funcionales la valoración sería un 17% superior a las territoriales, "en la alternativa " muy importante "; complementariamente, la desconfianza de los socios hacia los dirigentes aparece en las territoriales como causa de conflicto en un 54%. Un 51,6% de los dirigentes declaró estar poco o nada informado de las actividades de municipio, acompañado de la falta de capacitación y motivación como causas principales del deterioro de su gestión.

Como comentario final sobre esto, parece importante señalar que este segmento se mantiene sin embargo activo y sustentan cierto nivel importante de convocatoria social, que en los últimos años se registra un abandono de parte de las reivindicaciones sociales globales y vinculadas a movilizaciones políticas, en función de la adopción de un pragmatismo que fragmentaría su quehacer y lo centraría en una funcionalidad para la aplicación de políticas de Estado a nivel local ( inversión social ); de igual modo se presentaría un imaginario social recluso a imágenes de infraestructura y asistencia social como dominio de acción conjunta al municipio.

El punto positivo a partir de los datos conocidos, es si la autoridad municipal y el Estado, conectados con los representantes políticos realizan una acción coherente, incorporando a otros actores, pueden generarse iniciativas con una mayor transparencia social y no profundizar la segmentación social-cultural y económica que se aprecia que se agudiza en la sociedad chilena. A continuación, presentamos algunas experiencias en esa dirección.

### *Experiencias de Programas Participativos.*

a) Fondos de Desarrollo Vecinal ( Fondevé ) : En términos globales están dirigidos al financiamiento de obras menores de inversión a nivel territorial ( pavimentación de veredas, áreas verdes, sedes vecinales, accesos, etc.) en un espacio territorial definido ( por lo general la unidad vecinal ) y priorizan la relación con la comunidad a través de organizaciones representativas, con énfasis en las Juntas de Vecinos.

Las organizaciones presentan proyectos o esbozos de proyectos que son analizados por comisiones específicas ( que van desde los equipos técnicos a comisiones integradas por dirigentes, representantes del Cesco y Concejo ). Su carácter puede variar desde lo consultivo hasta situaciones de concurso, con un apoyo variable a las organizaciones que generan las iniciativas. Además pueden ser temáticamente focalizados ( obras, deportivo, educacional ).

Pueden ser utilizados como parte de una estrategia de desarrollo vecinal, al programarse para el mediano plazo ( 3 años ); y de acuerdo a la información territorial disponible pueden operar sobre él criterios de equidad.

## PARTE III

### INSTITUCIONALIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL AMBITO REGIONAL Y COMUNAL

*" Las democracias consolidadas, no implican necesariamente la existencia de una democracia de alta calidad ... por tanto la calidad de vida pública en gran medida no sólo es un reflejo de un régimen que tiene o no carácter democrático, sino de la calidad de las instituciones ... la calidad de la democracia puede contribuir en forma positiva o negativa a la calidad de la sociedad ( pero ambas no deben confundirse ) "*

*Informe Desarrollo Humano en Chile , PNUD, 1996, p.136.*

El mismo Informe señala que la continuidad y profundización del proceso de descentralización democrática supone una participación política más intensa e institucionalizada en la región y por ello también supone una demanda política y social de mayor participación de los mismos.

Las vías para fortalecer esta participación retrotrae inmediatamente a las vías legislativas, donde un inspección muy somera de los contenidos de los proyectos de ley en estas materias reflejan no pocas insuficiencias con respecto a las demandas actuales de participación y representación, tanto en su contenido como en su oportunidad. No obstante, también deben considerarse las posibilidades normativas ya existentes en toda su extensión, y por supuesto conjugar las voluntades y creatividad necesarias en este importante tránsito.

#### *Los Consejos Regionales y el ámbito regional*

Más allá de la demanda por la elección directa de los consejeros - y también del Intendente - que podría conllevar a la discusión de transformar al Core en un organismo efectivamente político, que lo es por generación, preservando las discriminaciones positivas de representación provincial; así en la medida que se avance en la descentralización política, los partidos captarán los incentivos de fortalecer sus cuadros regionales y la aproximación política a la región.

Desde otro ángulo se puede señalar que el Core debería adquirir capacidad de expresar una preocupación activa por la generación de sociedad regional, en base a una alta interactividad de los actores entre ellos y con el gobierno regional. Esto implicaría resituar las herramientas de la inversión que por muy necesarias que sean, sólo representan la responsabilidad de generar bienestar en aquellos que no pueden por sus propios medios. Se trata de pasar de inversión social a inversión en sociedad (capital social ), en la generación de una cultura asociativa y política, que apunte al perfilamiento de efectivas ciudadanías regionales y locales.

En cuanto a las universidades, es posible pensar en el diseño de incentivos para fortalecerlas como tales, y profundizar sus lazos con el sector empresarial e industrial, que en conjunción con una política de fomento, interpelaría también a los sectores gremiales y sindicales en proyectos de región

## *Balance general*

A la revisión de la situación de los actores de la sociedad civil, y sus experiencias de interacción con los canales institucionales y los espacios generados por voluntad política, se pueden asociar datos recientes expresados por funcionarios de gobierno, donde cuatro de cada diez chilenos declaran participar efectivamente en asociaciones civiles de distinto tipo, con niveles declarados de un 60% en el estrato socio-económico alto y de un 39% en el estrato bajo siendo las asociaciones más mencionadas las Iglesias, las juntas de vecinos, las asociaciones gremiales y los colegios profesionales, además se registraría que seis de cada diez jóvenes estarían participando en distintas organizaciones. Entonces todas estas nociones parecen refutar el diagnóstico de una sociedad civil inerte o en disolución frente a un aparato público en vías de modernización y un mercado en expansión.

En cambio si resulta aceptable señalar una ciudadanía de baja intensidad combinada con una suerte de democracia delegativa, más que representativa, en su esencia. Esto es especialmente sintomático en las actorías del nivel regional y provincial, donde la orfandad y debilidad de interlocutores a esos niveles pueden llegar a convertirse en un obstáculo al proceso de descentralización.

Existiendo programas y políticas concretas, voluntad de propuestas participativas, existe una débil cobertura de las posibilidades de participación. En este sentido se requeriría de mayor estabilidad, permanencia y horizontalidad en el debate entre sociedad civil y Estado, que por supuesto requiere de un replanteo de los partidos políticos al respecto en primer lugar para generar la posibilidad de que ello ocurra.

Es claro que la sociedad chilena registra un proceso de sustitución de las modalidades de participación y en la orientación de ella, asumiendo características de transición pero sin destino conocido, entonces al debate sobre las formas o espacios de participación debe agregarse la tensión sobre los fines de esta misma participación. Este debate, en esencia político, quizás permite situar al impulso descentralizador como un insumo para la rearticulación del sistema de representaciones ciudadanas y participación de la sociedad civil.

En esa dirección, en la parte siguiente se plantean algunas reflexiones sobre escenarios de reformas debatibles y sus efectos sobre la participación.

sustentados en los actores concretos, y no solamente en la generación de mercados competitivos vía la inversión, avanzando también en la equidad de los desarrollos regionales.

Por otra parte, aparece como una necesidad manifiesta el intensificar los mecanismos de concertación con los Cespros, en tanto aquellos representen una línea de comunicación que surge desde los Concejos Comunales y Cescos. Para lo cual deberían estudiarse las incompatibilidades que pesan sobre estos espacios excesivamente estamentalizados, y plantearse la necesidad de reestructurar los Cespros en función de una generación parcial desde la comuna ( los Cescos ), en el caso de los miembros electos, para resolver la contradicción del desaprovechamiento de capacidades y conexiones directa con las realidades sobre las que se pretende actuar. En la misma línea, se pueden señalar algunas medidas actuales tendientes a impulsar la constitución de los Cespros pendientes, entre las más relevantes se encontrarían :

- flexibilizar la cantidad de miembros constituyentes ( en base a proporcionalidad de población );
- flexibilizar la composición estamentaria de acuerdo a la realidad provincial;
- implementar acciones de difusión intensivas dirigidas a las organizaciones sociales;
- establecer en el presupuesto del gobierno regional, una partida destinada a los gastos de las Gobernaciones para la constitución de los Consejos, y considerar recursos para viáticos de los Consejeros que lo requieran;
- facilitación del trámite de obtención de personería jurídica de los organismos sociales.
- normar la responsabilidad de los Gobiernos Regionales en el apoyo y supervisión del proceso, ajustándose a la política de descentralización del gobierno.

### *El Nivel Local*

En primer lugar sobre los Cescos, no obstante las deficiencias actuales, este organismo posee potencialidades que apuntarían a materializar su consolidación como agente local, en la medida en que se generan modificaciones en la legislación y simultáneamente se expanden las voluntades de incorporarlo a las políticas comunales. En todo caso las áreas de atención podrían ser las siguientes :

- a ) Potenciarlo como eficiente órgano de control de las autoridades municipales, al conocer y evaluar los planes de desarrollo e inversión comunal, y colaborar en la focalización y asignación de recursos sociales y culturales.
- b ) Definirlo como espacio de concertación y articulación de actores locales, que permita debatir las diferentes experiencias, situaciones y demandas de participación comunal y las vías para resolverlos, sirviendo de nexo entre la comunidad y las autoridades municipales, contribuyendo a disminuir la distancia entre Estado y sociedad civil.
- c ) Investirlo como escuela para el perfeccionamiento ( experiencias, conocimientos, información y práctica democrática ) de los dirigentes sociales en la gestión de los asuntos locales y el desarrollo de la comuna.
- e) Incentivar la participación de los sectores productivos y de comercio, y así constituirse en una fuente de recursos adicionales para el desarrollo comunal y de los problemas más acuciantes de la población local.

Paralelamente, y en cuanto a los Concejos Comunales, una posibilidad es fortalecer un efectivo sistema político local, por la vía de aumentar los concejeros comunales y complementariamente aumentar sus obligaciones y atribuciones en materias sectoriales específicas, apuntando a un mayor perfil tecno-político de los Concejeros. Es decir, que se defina nitidamente que el Concejo Municipal representa los intereses de los ciudadanos electores y de la comunidad local, pero que ello no implica que se arrogue la representación de los actores de la sociedad civil local.

Esto lleva necesariamente a cuestionar fuertemente las reformas de la legislación a nivel de las organizaciones comunitarias, en particular plantear la posibilidad de una Ley General de Asociacionismo Social que no implique desviaciones censitarias a la representación de los vecinos y sus intereses ( ciudadanía vecinal ) y más bien las reconozca y las potencie, aunque esto signifique introducir algunas incertezas en la necesidad de ciertos programas estatales de contar con contrapartes sociales en la base; se debe traer a colación el ejemplo del AGT-IRAL que plantea metodológicamente superar a la Junta de Vecinos como único actor en la planificación del micro-territorio.

Por otro lado, si se tienden a difuminar los privilegios entre las organizaciones sociales, a los partidos políticos en la base ello les plantearía la tensión de generar sus propias actorías locales y la representación de los asuntos políticos locales en tanto tales, través del Concejo Comunal.

Por supuesto que existe un sinnúmero de detalles legislativos y normativos, que escapa a las posibilidades de este trabajo, por tanto sólo señalamos los propósitos perseguidos.

Por último, se trata debatir con los actores y desde los actores de la sociedad civil, no se trata de ejercicios de actorías planificadas normativamente; se debe recordar que es el mismo Estado el garante del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, por tanto no le corresponde asumir una actitud prescindente al respecto. Por tanto, la discusión y cuestionamiento entre descentralización y participación es un problema vigente, real y con más contenido de sociedad del que generalmente se le asigna, más aristas políticas de las que usualmente se le reconocen, y más cuestionamientos a nuestra cultura democrática de los que cotidianamente se le inviste.