

Procesos de desarrollo rural local: potencialidades y limitaciones de los municipios de la provincia de Valdivia, Chile¹

Carlos A. Amtmann² y Lilliana Larrañaga³

Resumen

Carlos A. Amtmann y Lilliana Larrañaga «*Procesos de desarrollo rural local: Potencialidades y limitaciones de los municipios de la provincia de Valdivia, Chile*». Cuadernos de Desarrollo Rural N° 35, Santafé de Bogotá, 1995, páginas: 19-44.

Los procesos de descentralización en América Latina, han producido cambios sustanciales a nivel local y regional en cada país. Así, los estudios de desarrollo deben adelantarse sobre el análisis de la situación de los gobiernos locales, generados en éste proceso. Dentro de éste marco, los autores parten del concepto que el apoyo e impulso a los procesos locales de desarrollo, contribuyen a la generación de una mejor calidad de vida.

A juicio de los autores, los parámetros de evaluación que se deberían tomar para estimar el papel de los municipios en el desarrollo rural local son: —las instancias de participación de los habitantes de la comuna rural; —la orientación de las políticas y acciones del municipio; —la eficiencia con que el municipio desarrolla sus actividades.

El trabajo realizado toma lo local (a nivel rural), como la menor estructura político administrativa en Chile, es decir, la comuna y como el gobierno local correspondiente, el municipio. La idea central toma como objeto de estudio, la provincia de Valdivia en Chile.

Summary

Carlos A. Amtmann* and Lilliana Larrañaga** «*Local processes of rural development: possibilities and limitations of municipalities in the province of Valdivia, Chile*». Notebooks on Rural Development N° 35, Santafé de Bogotá, 1995, pages: 19-44.

Processes of decentralization in Latin America have produced substantial changes both at the local and regional levels in each country. Studies on development must then be carried out on the basis of the analysis of situation of the local governments which have been generated by this process. Within this framework, the authors base their study on the concept that supporting and fostering local development processes contribute to generating better living conditions.

The authors consider the following standards for evaluating the role of municipalities in rural, local development: inhabitants' participation in a specific rural community; policies and actions taken by the municipality; municipal efficiency in the fulfillment of its tasks.

This study considers that the local area (at a rural level) is the smallest political and administrative structure in Chile, i.e., the *comuna* (community); and that the local corresponding government is the *municipio* (municipality). This analysis is focused on the province of Valdivia, Chile.

1 Este trabajo corresponde a resultados del proyecto de investigación 193-0348 financiado por el Fondo Nacional de Investigación y Tecnología (FONDECYT).

2 Diploma en Desarrollo Social Rural, Master of Arts. Profesor-investigador del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile.

3 Licenciada en Historia y Geografía, Magister en Ciencias Sociales (c). Profesora-investigadora del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile.

* Bearer of a title on Social Rural Development, Master of Arts, the author is a teacher and researcher at the Institute of Social Sciences in the Universidad Austral de Chile.

** Bachelor in History and Geography, Master's Degree in Social Sciences (c), the author is a teacher and researcher at the Instituto de Ciencias Sociales (Institute of Social Science) in the Universidad Austral de Chile.

*** This paper is the result of the Research Project 193-0348, sponsored by the Fondo Nacional de Investigación y Tecnología (National Fund for Research and Technology), (FONDECYT).

Introducción

Desde una perspectiva contemporánea, el desarrollo rural, en lo esencial, tiene relación con una distribución equitativa desde el punto de vista social y espacial de las oportunidades y productos del desarrollo.

En este artículo se postula que el fortalecimiento de los procesos locales de desarrollo representa un mecanismo relevante para alcanzar una mayor equidad en la calidad de vida de los habitantes rurales y urbanos. En el contexto de relaciones de libre mercado y de globalización de las economías.

Los procesos de desconcentración y descentralización del Estado se extienden con intensidad creciente en América Latina. Chile representa un caso de interés para analizar en qué medida tales procesos se traducen en un aumento de la participación local y de la eficiencia en el logro de objetivos de desarrollo equitativo.

Las transformaciones de los municipios —la «municipalización»— ha sido un aspecto relevante de los procesos de descentralización en Chile. Por ello, en la actualidad, difícilmente, puedan estudiarse aspectos del desarrollo rural sin atender al funcionamiento de los municipios como gobiernos locales. De aquí que este trabajo se centre en el análisis de algunos logros y debilidades del funcionamiento de los municipios en una provincia de la zona sur de Chile.

El desarrollo rural a nivel local

Los procesos de descentralización del Estado

En América Latina se presentan con distinta intensidad las diferentes orientaciones, que responden a distintas motivaciones, de lo que se reconoce como la megatendencia de la descentralización.

Por una parte, está la orientación de los teóricos del desarrollo y la planificación regional y, por otra parte, la de los partidarios de las teorías neoliberales (CALDERÓN y DOS SANTOS, 1991). En cierta medida, esta distinción coincide con el análisis de diferentes estrategias de descentralización en América Latina señaladas por Gaitán (1992).

Para los teóricos neoliberales, el interés por la descentralización se inscribe en el marco de las profundas transformaciones del capitalismo mundial. Las consecuencias de estas transformaciones son fundamentales para las modalidades de organización social del trabajo, tanto en el ámbito de la propia firma, como el de los espacios nacional e internacional, y en las condiciones para la valorización del capital. En este marco comienza el cuestionamiento del Estado al que se le considera un factor perturbador de los procesos de acumulación y crecimiento (DE MATTOS, 1989).

En síntesis, descentralizar implicaría aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central. Desde una perspectiva básica y simple, como señala De Mattos (1989), la descentralización supondría una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales. Por tanto y desde esta visión estricta, la descentralización se referiría a un modo de organización política-administrativa del territorio.

Para los teóricos del desarrollo regional, por otra parte, la descentralización político-administrativa se señala como un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria (BORJA, 1987). El mismo autor indica que la descentralización hoy parece consustancial con la democracia, con el proceso de democratización del Estado. Es decir con la ampliación del campo de los derechos y las libertades; a la progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas; y con un mayor control y participación popular en la administración pública.

Desde esta segunda perspectiva, la descentralización puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a los líderes locales para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo.

Consecuentemente, la descentralización no es sólo una forma de concebir el funcionamiento del Estado, sino también una forma de articular y repartir el poder en una sociedad democrática. La descentralización tiene que ver, esencialmente, con la transferencia del poder y no sólo con ajustes administrativos.

En un sentido similar, especialistas de la CEPAL (1992) señalan que la descentralización desempeña un papel decisivo en el procesamiento democrático de demandas sociales, en la medida en que permite fortalecer lazos entre la actividad pública y la participación de agentes regionales y locales en las decisiones públicas. Se podría así atender de manera más efectiva a diversas demandas, tales como: mayor presencia de los sectores más pobres en la gestión de los programas sociales y de las organizaciones vecinales en decisiones sobre uso de recursos en la esfera municipal; mayor apoyo estatal a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los sectores populares; mayor adaptación de los servicios de educación, salud y vivienda a las necesidades específicas sentidas por los distintos grupos; y mayor acceso y presencia en los medios de comunicación colectiva.

Así, la reivindicación de lo local descansa también en el potencial transformador (político-social-económico-cultural) de los procesos que en ese ámbito se expresan, estableciéndose un sentido de acción local transformadora (GALILEA, 1988).

La descentralización, en este sentido, constituye un instrumento propicio para promover el desarrollo local democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas.

Así, el tema de la descentralización se vincula al desarrollo regional y local, la relación Estado-sociedad civil y la democracia. Descentralizar supone, no solamente tomar posición frente a una forma de organización del territorio, sino también sobre esas otras tres dimensiones.

Descentralizar supone definir una estrategia de desarrollo, significa plantear una forma de articulación del Estado con la sociedad civil, y obliga a abordar la cuestión de las formas de democracia.

La necesidad de subrayar el signo de la equidad en la descentralización se sustenta, por otra parte, en que uno de los requisitos del desarrollo local está dado por los aumentos efectivos de las inversiones en la base de la economía local.

Las dificultades de esta perspectiva están dadas por la realidad de las sociedades con amplios sectores excluidos social, política y económicamente. Consecuentemente y apuntando a un desarrollo equitativo, el énfasis de la construcción social debiera estar dado inicialmente en la organización de esos sectores populares. De lo contrario se corre el riesgo

que los proyectos de desarrollo local se identifiquen, solamente, con los intereses de las élites y los sectores dominantes de las sociedades locales.

Por otra parte, si la modernización es el intento colectivo por reconstruir una nación sobre nuevas bases, ello supone reconocer que la modernización se logra fortaleciendo la capacidad colectiva de transformación histórica y que no existe una vía única, sino caminos múltiples de acceso a la modernidad. La modernización requiere entonces un alto componente de creatividad social.

Esta línea de pensamiento encuentra fundamentos teóricos sociológicos en los planteamientos de Touraine (1987). Se trata, en esencia, de potenciar la identidad consciente de los actores que se transforman en sujetos y se movilizan socialmente para cambiar las estructuras de dominación sobre bases espaciales. A las funciones que implica la conformación de movimientos sociales, contribuye de manera importante la existencia de elementos culturales compartidos que permitan apreciar una identidad cultural y sentido de pertenencia.

En los países latinoamericanos existe una gran distancia entre las élites dirigentes y las capas populares. La nueva institucionalidad democrática que se construye en muchos de ellos debiera contemplar una mayor participación de estos sectores en la modernización (MONTERO, 1992).

La respuesta al falso dilema «todo Estado» o «todo mercado» radica, justamente, en una apreciación lúcida de los cambios institucionales que se requieren para que los actores sociales puedan operar sin excluirse unos a otros. Esto supone una nueva asociación entre el movimiento social y la democracia institucional en la que la acción colectiva organizada no pase necesariamente por el Estado. En América Latina ya no es viable una modernización dirigida exclusivamente desde el Estado. Por otra parte, una modernización salvaje tiene un costo social muy alto (MONTERO, 1992).

Hasta los años 70 y 80 el desarrollo en América Latina estuvo definido por el intento de un Estado voluntarioso y populista, de combinar modernización económica con una movilización social y nacional. En América Latina no fue posible aislar los actores sociales en la medida en que ellos estaban estrechamente ligados con el Estado. Este tipo de proceso llevó a un insuficiente desarrollo de la sociedad civil y de los actores sociales.

Algunas de las críticas a la descentralización señalan que ella no haría más que aumentar las desigualdades entre los grupos y las regiones, al suprimir mecanismos centrales de compensación. La racionalidad de esta argumentación impulsa a la necesaria mantención de algunas atribuciones de los gobiernos centrales en el plano de las políticas fiscales.

Otra crítica señala que los procesos de descentralización no tendrían otro efecto que abrir aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional, frente al cual las sociedades locales no serían capaces de oponer mecanismos de defensa del interés local. En este sentido, la experiencia de América Latina indica que los gobiernos centrales no han sido capaces de evitar los efectos negativos de la inversión transnacional en los planos social, ambiental, cultural y de intercambio comercial (AMTMANN, 1992). Sociedades locales articuladas representan la base para una movilización social conducente a lograr un cambio de signo en las relaciones con las empresas transnacionales.

En síntesis, concordamos, por lo tanto, con la hipótesis de Sznajder (1995), que señala que la verdadera descentralización y democratización, con respecto al rol que debería jugar la sociedad civil, es correlativa al cierre de la brecha socioeconómica que implica el aumento de la equidad y del poder de los grupos sociales pobres.

El desarrollo local rural

Lo local se refiere al lugar espacial donde los actores sienten que pertenecen a ese lugar como prueba de identidad. La escala local comprende múltiples procesos de interacción social que pueden ser orientados hacia el desarrollo. Desde esta perspectiva el territorio local es entendido más como espacio-recurso de actividades que como espacio-soporte (GONZÁLEZ, 1993).

El desarrollo local aparece vinculado con las propuestas de descentralización del Estado analizadas en el acápite anterior. Según Arocena (1994), en América Latina el tema del desarrollo local ingresa a mediados de los años ochenta como respuesta a la crisis y a la insuficiencia de las respuestas macro para aportar una mayor comprensión al potencial

Con respecto a esta temática, existe consenso en que un componente esencial de la naturaleza local de un proceso de desarrollo de una localidad, es la participación de los actores locales en esa dinámica.

Como se señalara y considerando los aspectos relativos a la generación del poder y a la toma de decisiones, los esfuerzos de descentralización subrayan la necesaria apertura de espacios de participación para canalizar mejor las aspiraciones de la comunidad. Consecuentemente, se ha descrito a la participación de los miembros de las localidades como elemento articulador del proceso de desarrollo local.

Desde el punto de vista de la lógica democrático-participativa, la descentralización tiene por finalidad otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos, a las instancias locales para resolver los conflictos que se dan en los ámbitos de los sectores sociales, entendiendo que una administración más cercana a la comunidad permitiría comprometer a ésta para que asuma un mayor control.

Aún atendiendo a la diversidad urbano-rural, la sociedad moderna presenta un grado de complejidad que hace que lo que las personas podían lograr por sí solas hace algunas décadas, en la actualidad prácticamente no sea posible. Las personas requieren asociarse y unirse con otros para alcanzar objetivos comunes. Por otra parte, como señalara Tocqueville, en los países democráticos «la ciencia de la asociación es la madre de todas las ciencias»; el progreso de todo lo demás depende de sus progresos.

Además de este fundamento sociológico, se ha señalado que la participación, para tener un papel articulador del desarrollo local, debe ser activa y eficaz. La participación requiere de esfuerzos colectivos e individuales para insertarse en acciones comunes. Requiere, además, de planificación de acciones racionales de acuerdo a las necesidades y metas concertadas. La participación activa y eficaz, supone como bases el desarrollo de procesos de información y de capacitación.

Estos enfoques de la participación en las unidades territoriales requieren ser ampliados. A este respecto son de interés las ideas planteadas por Gyarmati (1992), quien entiende por participación la capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo para tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad. En un nivel más macro social, la refiere a la capacidad del grupo o del sector social de influir en las decisiones políticas, económicas y sociales con miras a imponer o preservar aquellos arreglos institucionales que reflejan su propia visión de la sociedad y favorecen a sus propias actividades, intereses y expectativas.

Estas definiciones se basan en el concepto de poder, ya que sin él la participación, aún cuando en apariencia pudiera existir, de hecho es enteramente espúrea (GYARMATI, 1992).

Compartiendo esta perspectiva, resulta imprescindible analizar el tema de la participación con relación a las estructuras de poder en los espacios locales. Como se ha indicado, la descentralización supone una redistribución territorial del poder.

Desde luego que lo señalado no agota los mecanismos y procesos de cambio social. En el planteamiento anterior la multiplicidad de poderes está referida a una multiplicidad de unidades territoriales y no a las bases reales del poder y a sus imbricaciones en los planos regional, nacional e internacional. La reorganización territorial de la administración del poder no es suficiente para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases (DE MATTOS, 1989).

En el plano local es aplicable lo indicado por Gyarmati (1992), en el sentido que el poder tiene que ver tanto con la implicación de individuos y grupos en la toma de decisiones sobre asuntos que favorecen a una u otra de las partes antagónicas, como con las posibilidades de restringir el debate a aquellos asuntos o áreas que los sectores que detentan el poder consideran seguros o inocuos para la estabilidad del sistema que les favorece, y, con la capacidad de evitar que conflictos latentes se puedan convertir en conflictos manifiestos, reconocidos por la gente como tales.

Una efectiva participación de los distintos sectores de las sociedades locales, y en especial de los sectores populares, tiene pleno sentido sólo en esta triple dimensión de la estructura de poder.

Organización y concertación articulada de los actores

Para el logro de una participación con poder, es indispensable la organización de la población y, en especial, de los campesinos. Las organizaciones de base son grupos establecidos por personas al nivel más bajo de un sistema socioeconómico jerárquico, con el objetivo fundamental de mejorar sus condiciones de vida. En el desarrollo rural es imposible que las entidades gubernamentales logren un efecto apreciable sin la ayuda y cooperación de la población.

En el caso de las organizaciones campesinas existen, por lo menos, tres variables que contribuyen a su éxito:

- El tener objetivos que den importancia al desarrollo individual y al logro de cambios sociales;
- El tener una base territorial común;
- El reconocer la realidad social global y orientar sus acciones en forma concordante.

Por otra parte, no es suficiente que a través de la organización se logre la participación de los actores sociales locales. También se requiere que los actores se concerten en pro del desarrollo local.

Barreiro (1988), al distinguir diversos actores del desarrollo local, destaca el papel relevante de la concertación local. El éxito de las iniciativas locales dependería de la posibilidad de que los diversos actores protagonicen conjuntamente las acciones en favor del desarrollo.

Al respecto se ha cuestionado la posibilidad que los intereses y las demandas de distintas clases, sectores y actores sociales puedan armonizarse en un proyecto común. Se señala que una colectividad local es un ámbito de articulación de relaciones entre actores sociales antagónicos (DE MATTOS, 1989).

Si bien es posible que existan acuerdos entre estos actores en el plano de las metas sociales globales, tales como el desarrollo rural local o la eliminación de la pobreza, tales acuerdos resultan difíciles cuando se desciende hacia objetivos más específicos y a la definición de medidas concretas. Es este el momento en que ideologías diversas que pueden coexistir —y de hecho coexisten— con la ideología del regionalismo o localismo, otorgan contenidos diversos y muchas veces contradictorios a las metas sociales globales.

Sin embargo, Boisier (1990) plantea que la idea de la «concertación» social no desconoce la importancia del conflicto social. Ella no debe entenderse ni como una tregua social ni como la búsqueda de neutralizaciones mutuas que terminarían por paralizar el sistema. La concertación implica objetivar los conflictos, los recursos y las necesidades de cada una de las partes y, en consecuencia, actuar en una perspectiva dinámica y abierta.

Este autor indica que a este respecto son pertinentes los planteamientos de Touraine, quien rechaza la idea parsoniana de una sociedad organizada alrededor de un conjunto de valores especificados en normas sociales y encarnados en organizaciones, estatus y roles; pero, a la vez, rechaza la idea opuesta de una visión de una vida social dividida en dos mundos completamente separados correspondientes a dos clases sociales, la cual afirma que la apariencia de algo común al conjunto de la sociedad es sólo una ilusión útil para los intereses de la clase dominante.

Los actores sociales locales pueden tener una relación conflictiva con otros actores de la misma localidad y también una relación conflictiva con actores externos. La concertación se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para los conflictos externos para, posteriormente, avanzar en la concertación entre actores dentro de la sociedad local. Esto supone que cada actor subordine sus intereses propios a un proyecto colectivo, sin renunciar a aquellos intereses (BOISIER, 1990).

En igual sentido, Arocena (1989), plantea que al menos sobre ciertos temas de capital importancia, se trataría de obtener un amplio consenso de actores pertenecientes a distintas instituciones (públicas y privadas) y a diferentes categorías sociales. Este consenso no significa la desaparición de racionalidades e intereses divergentes. Se trata de una posición común para lograr un determinado objetivo. Esto quiere decir que cada «socio» mantiene sus propios intereses, su lógica de acción y sus objetivos específicos. Consecuentemente, en cada instante en la acción común, las diferencias pueden aparecer, los conflictos pueden manifestarse. El consenso no es la unanimidad; es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

Si bien la multidimensión y diversidad creciente de la diferenciación social hace difícil la integración; la concertación es indispensable para que la realidad social se transforme en

un proyecto unitario. Tal concertación no ocurre automáticamente sino que ella ha de ser proyectada como un acto consciente a partir de la dimensión social.

Además, la escala local no está discontinuada de su entorno regional, nacional o mundial, sino que está en interacción y envuelta por él. El desarrollo local no implica proponer el aislamiento o el localismo frente a lo exterior, sino que se sustenta en la consideración de las diferencias de los espacios concretos y en sus potencialidades. El desarrollo local separado de lo solidario, de las articulaciones y de complementariedades a niveles local, regional, nacional, internacional corre el peligro de reproducir las desigualdades existentes.

Desarrollo local y desarrollo rural

La iniciativa local y su articulación social, tanto horizontal como vertical, posibilitan que el desarrollo local cuenta de un antiguo problema en una nueva matriz territorial: pobreza y localidad rural. Es esta matriz la que da sustento a la noción de que en su sentido más profundo, la descentralización tiene una fuerte vocación rural.

Dados los cambios en las relaciones de poder y la búsqueda de un desarrollo equitativo que implican los procesos de descentralización y de desarrollo local, es natural que los aportes a las teorías del desarrollo rural hayan sido particularmente sensibles a estos nuevos paradigmas.

Se ha señalado que, precisamente, lo que justifica la preocupación teórica y práctica por el desarrollo de los sectores rurales, es la marginación y mayor grado de pobreza relativa de los habitantes de tales sectores.

Igualmente, siendo la participación de la población un elemento central en los paradigmas del desarrollo local y de la descentralización, destaca que este componente ha estado presente en diferentes estrategias de desarrollo rural elaboradas a través de décadas (AMTMANN y FERNÁNDEZ, 1981; RUTTAN, 1984; CHIRIBOGA y PLAZA, 1990).

En el caso de Chile, el interés por el tema del desarrollo local en el sector rural se incrementó ante la constatación de las grandes transformaciones ocurridas en el campo y que han dado lugar al surgimiento de una nueva estructura social agraria (CAMPAÑA, 1988).

Papel de los municipios

En el medio rural, las expresiones de lo local son múltiples y variadas. Localidades de relativo aislamiento, villorrios, pueblos, comunas o municipios rurales.

Sin embargo, en este trabajo, lo local en el medio rural se analiza en el nivel de la menor estructura político-administrativa en Chile que es la comuna y el gobierno local correspondiente que es el municipio.

Las comunas rurales tienen, en general, una estructura social básica constituida por empresarios agrícolas, campesinos y trabajadores asalariados. Sin embargo, también existe un sector urbano de comerciantes, burocracia pública, etc. Este último sector aumenta su importancia en la constitución del gobierno local mientras más grande es la ciudad —o el pueblo— cabecera del municipio. Por otra parte, los empresarios agrícolas y muchos trabajadores asalariados residen en los pueblos o ciudades en las comunas vecinas más urbanizadas. En cambio, la población campesina vive en comunidades pequeñas, alejadas unas de otras, y por tanto, con escasa capacidad efectiva para poder organizarse.

Se han señalado, en general, los siguientes atributos de las comunas rurales (RIVERA, 1988):

— Aún cuando tienen formalmente un sector urbano y otro rural, centran su actividad económica en la agricultura, desarrollándose la producción en lo rural, mientras para

El municipio representa, entonces, una instancia relevante para la planificación del desarrollo local rural. A la vez, ello conduce al planteamiento de políticas locales y al establecimiento de instituciones ligadas al quehacer local. Así, los municipios se presentan como los ámbitos básicos de satisfacción de las necesidades de los habitantes rurales. En este plano, la autodependencia de las comunidades se ha destacado como orientación importante de los procesos de desarrollo a nivel local. Generalmente se ha señalado que una de las limitaciones para el funcionamiento de estas estructuras han sido las relaciones autoritarias en ellas.

A nuestro juicio, son tres los parámetros que debieran utilizarse para evaluar el papel de los municipios en el desarrollo local rural.

El primer parámetro se refiere a las instancias de participación de los habitantes de la comuna rural en la definición del proyecto global de desarrollo de la comuna, en el diseño de las políticas que se derivan del proyecto global y en la ejecución de las acciones de desarrollo.

En segundo lugar, debe considerarse la orientación de las políticas y acciones del municipio hacia un aumento de la equidad social y económica en la comuna. Vale decir, la prioridad otorgada a los sectores pobres rurales de la comuna que, fundamentalmente, se identifican con los campesinos y trabajadores asalariados temporales.

Por último, es relevante el parámetro de la eficiencia con que el municipio desarrolla sus actividades. En este sentido, es de interés contrastar las orientaciones que teóricamente se plantean para los gobiernos locales modernos y las posibilidades de concretar esas orientaciones en el medio rural.

La teoría administrativa moderna indica que los gobiernos locales, incorporando criterios de gestión empresarial, han comenzado a adoptar sistemas que separan la toma de decisiones políticas («llevar el timón») de la prestación de servicios («remar») (SOBORNE y GAEBLER, 1992).

Desde esta perspectiva el municipio definirá más a menudo su función como la de un catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir los problemas y de reunir luego los recursos, para que otros los utilicen en la solución de estos problemas.

Son generalizadas las situaciones en las que hay menos dinero para los gobiernos locales, esto es, para hacer cosas y para la prestación de servicios. Pero hay una mayor

exigencia de gestión de gobierno, esto es, de conducir la sociedad local, de convencer a los diversos grupos de interés de que abracen metas y estrategias comunes.

De lo anterior se deriva que un alcalde, como cabeza de la estructura municipal, es un coordinador que reúne y combina las potencialidades del sector público y de los diversos actores de la sociedad civil local.

Se señala, entonces, que los gobiernos locales que se preocupan por la prestación de servicios suelen renunciar a su función de timoneles. En cambio, los gobiernos que se centran en llevar el timón dan forma a sus comunidades. Toman más decisiones políticas. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas, algunos, incluso, practican más regulación. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comuna.

Los gobiernos que pasan del remo al timón, tienen menos trabajadores no calificados, pero más responsables políticos, catalizadores y agentes negociadores.

Según Osborne y Gaebler (1992), es posible distinguir diferentes alternativas de acción de los municipios, clasificándolas en tradicionales, innovadoras y de vanguardia. Entre tales tipos de acciones señalan, entre otras, las siguientes:

a) Tradicionales	b) Innovadoras	c) De Vanguardia
Creación de reglas y sanciones	Concesiones	Inversiones igualitarias
Regulación o desregulación	Asociaciones y corporaciones público - privadas.	Asociaciones de voluntarios
Otorgamiento de licencias	Adquisición	Coproducción o autoayuda
Política fiscal	Recompensas	Venta, intercambio o uso de la propiedad.
Concesiones	Cambio de la política de inversiones públicas	Reestructuración del mercado
Subsidios y préstamos	Asistencia técnica e información	
Contratación	Voluntarios Catalización de esfuerzos no gubernamentales Convenios con líderes no gubernamentales	

En los gobiernos locales de Latino América, especialmente por la capacidad de gestión global y calificación del personal de los municipios, y por las capacidades existentes en la sociedad civil local, es difícil imaginar que, en el corto plazo, su papel pueda transformarse desde la acción (remar) a la orientación (llevar el timón).

Sin embargo, el sentido de tal orientación es consecuente con las perspectivas del desarrollo local como espacio para expresión de las capacidades de los actores sociales rurales. De allí que la apertura de posibilidades para la acción de organizaciones no-

gubernamentales y de organizaciones voluntarias y productivas de nivel local, sean el principal indicador de que los municipios rurales van modificándose e incorporando actividades innovativas y de vanguardia.

Municipios rurales en Chile

Antecedentes históricos

En la época de la conquista el origen de los municipios en Chile fueron los cabildos coloniales como instancias de gobierno local. Ya en los cabildos están presentes las dos vertientes fundamentales de los gobiernos locales: la gestión del territorio y la participación comunitaria en los llamados cabildos abiertos.

Luego de la independencia cristaliza en el país un modelo fuertemente centralista y no es sino con la Constitución de 1925, en que se establece una nueva estructura político-administrativa del Estado, en la que el municipio se define como una instancia de representación democrática de nivel local. No obstante, propiamente el desarrollo local es absorbido por el gobierno central y los municipios son encargados de tareas menores. Desde el punto de vista de la representación política, en el sector rural la municipalidad es cooptada y subordinada por la influencia y el poder de la hacienda y el «patrón». Desde el punto de vista del desarrollo local rural, es en la hacienda y no en el municipio donde la gente soluciona sus problemas cotidianos (BARRERA, 1993).

A partir de la década de los sesenta, las profundas transformaciones de la reforma agraria no incorporan la estructura municipal y el espacio comunal como un actor relevante (BARRERA, 1993).

En 1973, el gobierno totalitario militar otorga una especial atención a los municipios como instrumentos de control social. Les otorga mayores recursos presupuestarios y confiere amplios poderes a los alcaldes dependientes del gobierno central. Aumenta las competencias de los municipios en programas de subsidio hacia los sectores más pobres, programas de empleo, programas de vivienda. De particular importancia para posteriores procesos de descentralización, es el traspaso a los municipios de los servicios de educación básica y media, así como de atención primaria en salud.

Además, en el medio rural, se establece un plan de desarrollo rural que entrega a los alcaldes la coordinación de diversas actividades, particularmente en la distribución del gasto social para aquellos sectores campesinos definidos como «no viables» desde un punto de vista productivo.

Sin embargo, estas medidas estuvieron enmarcadas en el propósito de segmentar los conflictos sociales y las presiones hacia el estado central, así como en el fortalecimiento del autoritarismo a nivel local centrado en la función de los alcaldes.

Las debilidades e insuficiencias de las estructuras de gobierno local durante el régimen autoritario han sido adecuadamente demostradas (REHREN, 1991).

La democratización de los Municipios

Con la elección del gobierno democrático en 1990 se plantea una transformación de la estructura regional y municipal orientada por las ideas de la descentralización y desconcentración, de la participación ciudadana y del desarrollo equitativo.

En junio de 1992 se promulgan los instrumentos jurídicos que definen la administración comunal. Se define a la municipalidad como el órgano encargado de administrar cada comuna. Ellas son 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 la comuna. No están sujetas ni a la dependencia ni a la supervigilancia del poder central.

Se establecen mecanismos de coordinación entre los municipios y los gobiernos regionales respectivos. La asesoría, el establecimiento de prioridades de inversión entre municipios y la aprobación de los planes reguladores comunales, figuran entre las principales atribuciones de los gobiernos regionales con respecto a los municipios.

La ley otorga importantes atribuciones a los municipios. Como funciones privativas confirma las que les asignaba la legislación previa. Aplicar las disposiciones sobre tránsito y transporte, aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización, la planificación y regulación urbana de la comuna, el aseo y ornato y la promoción del desarrollo comunitario. A la vez, agrega como función fundamental el elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal (VARAS y MOHOR, 1992).

La actual estructura municipal

Las municipalidades están constituidas por el alcalde o alcaldesa, como máxima autoridad, un consejo y un consejo económico social comunal de carácter consultivo.

El alcalde o alcaldesa tiene las principales atribuciones y responsabilidades en la administración del municipio, siendo elegido por sufragio universal de los habitantes de la comuna mayores de 18 años. Los miembros del consejo también son elegidos por sufragio universal.

El consejo económico social comunal está integrado por representantes de la comunidad local organizada, teniendo por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias y de actividades relevantes en el progreso de la comuna.

Las instancias técnicas que se reconocen en la estructura municipal, fundamentalmente dependientes del alcalde, son la secretaría municipal, una secretaría de planificación y coordinación y una unidad encargada del desarrollo comunitario.

Funcionamiento de los municipios rurales en la provincia de Valdivia

Si se considera el porcentaje de población rural, Chile es un país con un avanzado proceso de urbanización ya que una proporción cercana al 85% de la población es considerada urbana. Sin embargo, la importancia de la actividad agrícola, de la silvicultura y actividades pesqueras artesanales, indica que la influencia de la ruralidad aún atraviesa la estructura socioeconómica del país. Desde el punto de vista político-administrativo el 63% de las comunas del país tienen más de un 30% de su población viviendo en asentamientos rurales.

Dentro del marco teórico reseñado en el acápite anterior, a partir del primer año de funcionamiento de los municipios democratizados, se inició un proyecto de investigación en once municipios rurales de la provincia de Valdivia, Región de los Lagos. Esta investigación combinó procedimientos cualitativos y cuantitativos de análisis para evaluar el funcionamiento de los municipios democratizados. En este acápite se presentan los principales resultados de esta investigación.

Antecedentes generales de las comunas

En los cuadros siguientes se indican antecedentes generales de las comunas analizadas. En el Cuadro No. 1 se aprecia que todas las provincias estudiadas tienen más de un 35% de población rural y que en ocho de ellas este porcentaje es superior al 50%. Igualmente, su ruralidad se desprende de las cifras del Cuadro N° 2, según el cual una proporción importante de la población económicamente activa corresponde al sector primario.

CUADRO No. 1
Chile: Población y superficie de comunas de la provincia de Valdivia. 1992

COMUNA	SUPERFICIE (km ²)	POBLACIÓN TOTAL	DENSIDAD (Hab/Km ²)	RURALIDAD (% Pob. Rur.)
MARIQUINA	1.320,5	17.952	13.6	66.6
LANCO	516,3	13.757	26.6	37.7
LOS LAGOS	1.672,1	18.564	11.1	60.0
FUTRONO	2.239,7	14.048	6.3	69.1
CORRAL	766,7	5.765	7.5	37.8
MAFIL	582,7	.176	12.3	57.6
PANGUIPULLI	3.292,1	30.162	9.2	68.2
LA UNIÓN	2.141,3	38.740	18.1	39.9
PAILLACO	891,4	18.152	20.4	56.5
RIO BUENO	2.211,7	32.981	14.9	60.1
LAGO RANCO	1.763,3	10.460	5.9	80.9
TOTAL	18.413,4	329.925	17.9	38.6

Fuente: INE, Censo 1992.

Las principales actividades correspondientes al sector primario en la provincia son la agricultura, ganadería y silvicultura. Corral, como comuna localizada en la costa del pacífico, es la única de la provincia en la que éstas no son las actividades prioritarias, siendo la pesca su principal actividad correspondiente al sector primario.

Al desarrollo de la agricultura tradicional en prácticamente todas las comunas de la provincia, en los últimos años se ha incorporado en algunas de ellas la producción de *berries* destinados tanto al mercado interno como al externo.

Otra actividad importante es la ganadería bovina. De hecho, más de un tercio de la masa ganadera bovina de la región se ubica en la provincia de Valdivia, siendo de similar magnitud el impacto de la producción de leche regional, la que corresponde a más de dos tercios de la nacional.

Asimismo, la actividad forestal ha llegado a constituir el principal foco de crecimiento para la provincia, siendo en general un 39% de su superficie de aptitud forestal.

En el Cuadro No. 3 se aprecian los niveles de pobreza existentes en las diversas comunas de la provincia de Valdivia, destacándose que a mayor grado de ruralidad, mayor es el nivel de pobreza de la población.

CUADRO No. 2**Chile: Distribución porcentual en sectores económicos de la población económicamente activa de comunas de la provincia de Valdivia. 1992**

COMUNAS	SECTORES ECONÓMICOS		
	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
MARIQUINA	49.9	6.2	37.7
LANCO	34.4	3.8	41.4
LOS LAGOS	48.7	9.3	31.7
FUTRONO	51.0	6.6	32.2
CORRAL	66.1	10.1	23.8
MAFIL	57.4	14.3	27.7
PANGUIPULLI	44.8	23.1	33.0
LA UNIÓN	37.1	24.3	38.3
PAILLACO	52.1	12.5	35.2
RIO BUENO	54.2	12.5	33.1
LAGO RANCO	66.4	10.2	23.2

Fuente: INE, Censo de 1992.

CUADRO No.3**Chile: Niveles de pobreza en las comunas de la provincia de Valdivia. 1990-1992**

COMUNAS	INDICE DE MINISTERIO DE AGRICULTURA				INDICE (*) EXTREMA POBREZA
	SALUD	EDUCACIÓN	VIVIENDA	TOTAL	
MARIQUINA	1.10	1.24	1.12	31	14.69
LANCO	0.92	1.67	1.05	33	12.04
LOS LAGOS	1.07	1.29	1.11	31	12.03
FUTRONO	0.92	1.26	1.26	31	17.04
CORRAL	1.11	0.98	1.11	29	16.02
MAFIL	0.94	1.25	0.96	29	12.96
PANGUIPULLI	1.02	1.53	1.38	35	14.18
LA UNIÓN	0.85	1.04	0.92	29	7.75
PAILLACO	0.89	1.27	1.11	29	10.20
RIO BUENO	0.94	1.26	0.78	27	9.05
LAGO RANCO	0.97	1.37	1.49	34	18.78

Fuentes: Ministerio de Agricultura. Informe preliminar de las comunas rurales pobres localizadas entre la IV y X región. 1990.

(*) Porcentaje de hogares sin artefactos, Censo 1992.

La participación de la población

Como se señalara, concebimos a la participación de la población rural en el gobierno local como uno de las principales requisitos del desarrollo local rural.

En este sentido, la constitución de las instancias de los municipios —alcalde y concejo— a través de procedimientos democráticos de elección por sufragio universal ha sido un aspecto importante de la democratización de los municipios rurales, tanto en la provincia de Valdivia como en el país en general.

Sin embargo, la participación real y activa no implica tan sólo el ejercicio del derecho a sufragio, sino también la incorporación a instancias de decisión. La existencia de organizaciones de base, la articulación entre ellas y su participación en las estructuras municipales, son los medios para incorporarse a los procesos de decisión.

Organizaciones comunitarias

Como se ha establecido previamente, el grado de organización de los habitantes de una localidad, expresado en la constitución de organizaciones de base, es un requisito para su acceso a las instancias de poder.

En el Cuadro No. 4 figura el detalle de las organizaciones existentes en las comunas de acuerdo a diferentes tipos de ellas.

CUADRO No. 4
Chile: Tipos de organizaciones en las comunas rurales
de la provincia de Valdivia. 1995

COMUNA	TIPO DE ORGANIZACIÓN*													TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
MARIQUINA	38	7	26	0	7	2	6	1	0	13	5	1	7	113
LOS LAGOS	31	5	32	4	4	3	9	0	0	6	4	1	7	106
FUTRONO	25	9	21	3	4	1	5	2	0	1	5	2	1	79
CORRAL	12	0	17	1	0	15	0	0	0	12	4	0	0	61
MAFIL	9	2	7	0	8	5	1	1	0	1	4	0	3	41
PANGUIP.	27	18	30	5	3	7	4	2	0	20	6	2	7	131
LA UNIÓN	25	7	24	6	2	0	3	3	2	18	8	4	15	117
PAILLACO	29	6	27	3	0	11	4	3	1	3	4	1	2	94
RIO BUENO	29	11	18	4	2	5	3	1	0	4	15	2	9	103
L. RANCO	13	1	12	1	0	1	12	0	0	0	0	0	2	42
LANCO	16	10	21	2	3	12	14	7	0	8	3	2	7	105
TOTAL	254	76	235	29	33	62	61	20	3	86	58	15	60	992

* Tipo de Organización

1 Territorial; 2 Desarrollo comunitario; 3 Deportiva; 4 Jóvenes y culturales; 5 Educacional; 6 Mujeres; 7 Campesinas; 8 Microempresarios; 9 Cooperativas; 10 Sindicatos; 11 Asociaciones Gremiales; 12 Fundaciones y Corporaciones; 13 Otras.

El análisis de las cifras del cuadro anterior permite detectar que en las diferentes comunas existen variadas organizaciones de acuerdo a los diversos intereses de las comunidades locales. Sin embargo, a través de entrevistas con informantes claves y con dirigentes de organizaciones, fue posible detectar que cualitativamente el grado de funcionamiento de las organizaciones es generalmente deficiente.

Destaca el hecho que las deficiencias en el funcionamiento de las organizaciones no obedece a la ausencia de necesidades comunes frente a problemas que afectan a los diversos sectores. Más bien, es la falta de precisión en objetivos concretos a perseguir y deficiencias en los procedimientos organizativos, los que obstaculizan la operación de ellas. En efecto, generalmente se percibe un adecuado funcionamiento en aquellas organizaciones que han logrado definir un objetivo concreto. Por otra parte, son obstáculos al funcionamiento de las organizaciones la poca claridad en el rol que corresponde a los dirigentes, los deficientes procedimientos administrativos y el manejo inadecuado de procedimientos para la toma de decisiones al interior de ellas.

La articulación organizacional

La idea de una colectividad local aglutinada entorno a ciertos valores e intereses consensuales constituye uno de los puntos medulares de los planteamientos de los teóricos de la descentralización y del desarrollo local. Como se señalara, la organización de los diferentes actores locales es la base para su participación en el desarrollo local. Ahora bien, la articulación entre organizaciones es, a su vez, la base para que en la localidad sea posible concertar las orientaciones y prioridades del proyecto de desarrollo local.

Al mismo tiempo, las redes de articulación institucional trascienden los límites espaciales y sociales de la localidad permitiendo la extensión de la influencia de los actores locales a los niveles regional, nacional e internacional.

En el caso de las comunas rurales de la provincia de Valdivia se analizó su nivel de articulación a partir del catastro organizacional confeccionado en cada una de las comunas. Se seleccionaron aquellas organizaciones que tuvieran un mayor grado de actividad y representatividad, de acuerdo a los antecedentes proporcionados por informantes claves, según su relación con las diferentes organizaciones sociales.

Con base en los datos obtenidos de una entrevista en profundidad al presidente u otro dirigente relevante de las organizaciones seleccionadas se calculó un «Índice de relaciones organizacionales e institucionales» dividiendo el número total de vínculos organizacionales o institucionales relativamente permanentes, por el número total de organizaciones consideradas.

Para efectos de este análisis se distinguieron las relaciones a nivel nacional, regional, provincial y comunal-local.

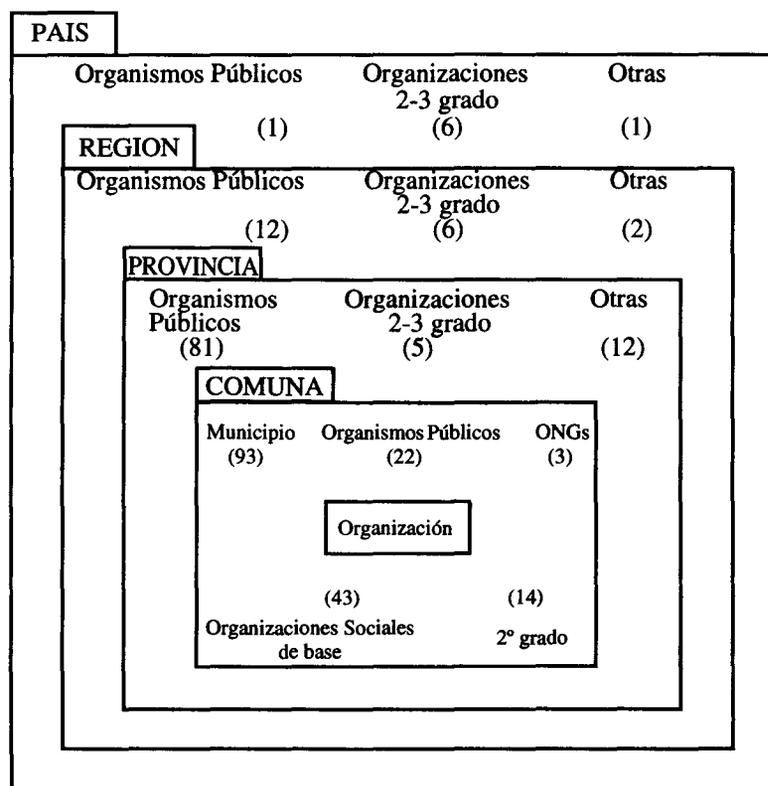
En el Cuadro No. 5 se señalan los valores de los «Índices de relaciones organizacionales e institucionales». A su vez, en el Gráfico No. 1 figuran las relaciones organizacionales e institucionales de las organizaciones sociales analizadas.

El análisis de los datos demuestra que las relaciones que mantienen las organizaciones son débiles. Una relación organizacional constante de aproximadamente tres vínculos por cada organización, se estima como indicativo de una baja densidad del tejido social organizacional. El tipo de vínculos organizacionales e institucionales ampliamente predominante corresponde al de cooperación entre las organizaciones e instituciones.

Cuadro No. 5
Chile: Índice de relaciones organizacionales
e institucionales según tipo de organizaciones.
Comunas Rurales, provincia de Valdivia, 1994

	INDICE COMUNAL	INDICE PROVINCIAL	INDICE REGIONAL	INDICE NACIONAL	INDICE TOTAL
Territoriales	2.03	1.27	0.05	0.05	3.41
Sndicales	1.40	0.70	0.20	0.40	2.70
Empresariales	1.75	0.50	0.75	0.25	3.25
Campeñinas	1.62	1.00	0.23	0.08	2.92
Indígenas	1.43	1.00	1.00	0.14	3.43
Otras	1.65	0.89	0.39	0.15	3.05
PROMEDIO	1.65	0.89	0.39	0.15	3.05

Gráfico No. 1
Chile: Articulaciones de Organizaciones Sociales Locales
Comunas Rurales, provincia de Valdivia, 1995. (n = 96)



El nivel comunal concentra la mayor cantidad de relaciones organizacionales e institucionales y el municipio se destaca como una instancia de relación permanente para las distintas organizaciones. La calidad de las relaciones que establecen con el municipio las organizaciones de base, depende, en gran medida, de la estructura y nivel de los funcionarios municipales. Las relaciones son calificadas positivamente por los dirigentes de las organizaciones de base en aquellos municipios que cuentan con instancias destinadas a ese efecto, como son los departamentos de desarrollo comunitario o de desarrollo rural.

Los Consejos Económicos Sociales Comunales

Desde un punto de vista estructural, los Consejos Económicos Sociales Comunales (CESCO), en su carácter de organismos consultores de los municipios, representan potencialmente la principal instancia de participación de la comunidad organizada.

Legalmente se establece que los CESCO se integran en un 40% por representantes de las juntas de vecinos; un 30% es elegido por organizaciones comunitarias funcionales, incluidas entre ellas las laborales; y un 30% por organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

En las comunas analizadas, el proceso de inscripción de las organizaciones comunitarias se desarrolló de acuerdo a los procedimientos y plazos establecidos. En todas ellas concurrieron a inscribirse prácticamente el 100% de las juntas de vecinos. Sin embargo, este porcentaje no superó el 50% de las organizaciones funcionales existentes, siendo aún menor entre representantes de actividades productivas. En total, en las comunas de la provincia se inscribieron 149 juntas de vecinos, 310 organizaciones funcionales y 119 representantes de actividades productivas.

Para el funcionamiento de los CESCO, la ley indica la realización, a lo menos cada tres meses, de reuniones ordinarias; y la celebración de reuniones extraordinarias que pueden ser convocadas por el alcalde o autoconvocadas por no menos de un tercio de sus miembros.

En el Cuadro No. 6 se señala la proporción de los municipios considerados, de acuerdo a la celebración de distintos tipos de reuniones del CESCO en su primer año de funcionamiento.

CUADRO No. 6
Chile: Reuniones de los CESCO
de las 12 comunas de la provincia de Valdivia
(Proporción con respecto al total de comunas) 1993

Reunión constitutiva	100%
Cumplimiento del número fijado por la Ley	75%
Menor número que el fijado por la Ley	25%
Mayor número que el fijado por la Ley	42%
Realización de reuniones autoconvocadas	25%

Fuente: CESCO

Obviamente, no sólo es de interés dar cuenta de la cantidad de reuniones celebradas, sino que considerar el tipo de temas analizados en ellas. Para ello deben tenerse presente las funciones de este organismo que, de acuerdo a su carácter consultor, se definen en términos

de opinar sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión del municipio.

En el Cuadro No. 7 se señalan el tipo de materias tratadas por los CESCO.

CUADRO No. 7
Chile: Materias tratadas por los CESCO
de las 12 comunas de la provincia de Valdivia
(Proporción con respecto al total de comunas) 1993

Conocimiento de informaciones generales proporcionadas por los alcaldes	100%
Conocimiento de proyectos de inversión	67%
Conocimiento de presupuesto municipal	67%
Formación de comisiones	33%
Definición de reglamento interno	25%

Las cifras de los cuadros anteriores reflejan, en alguna medida, las limitaciones que en su primer año de funcionamiento han experimentado los CESCO analizados. Tanto la cantidad de actividades como su carácter especialmente informativo, sirven de base a las opiniones más bien negativas que proporcionan los actores involucrados.

En efecto, los miembros de estos consejos no perciben su contribución a la toma de decisiones sobre los asuntos relevantes para el desarrollo de las comunas.

Diversos factores explican las limitaciones que este estudio detecta en el funcionamiento de estos organismos de representación de las organizaciones sociales comunales. Primeramente, es necesario considerar el carácter innovativo que ellos tienen para lo que ha sido la tradición en la organización de los gobiernos locales en el país. De tal manera que existe escasa información sobre sus características y atribuciones, tanto entre la mayor parte de sus propios miembros, como en otras instancias del gobierno comunal. Los esfuerzos de capacitación que se han realizado en este sentido, son claramente insuficientes.

Por otra parte, el potencial de poder de los consejos descansa, esencialmente, en su vinculación con las organizaciones sociales de base. Sin embargo, una vez constituidos estos organismos los representantes o se desvinculan de sus organizaciones, o no perciben en el CESCO una instancia a la que pueden canalizar las necesidades y opiniones de las organizaciones comunitarias. Destaca en este sentido el que los datos cualitativos del estudio reflejan que los CESCO no son considerados por las organizaciones ya sean territoriales, funcionales o productivas.

Si bien pareciera que el medio más importante para ejercer influencia a nivel local es el traslape de las membrecías en organizaciones comunitarias con la participación en partidos locales y la relación directa con las autoridades comunales, de acuerdo a la tradición del país se privilegian estos dos últimos tipos de instancias.

En la mayoría de los casos estudiados, no existe un reconocimiento real de los CESCO por parte de los alcaldes y concejales. Ello obedece, en primer lugar, a que se perciben potenciales competencias de poder entre las distintas instancias del gobierno municipal. A la mantención de redes de influencia individuales, grupales y sectoriales, se le asigna una alta prioridad en el comportamiento de los líderes locales. Por otra parte, en aquellas comunas en las que existe un funcionamiento más positivo de estos organismos, ello responde al estímulo y reconocimiento otorgado por el alcalde.

Además, el carácter técnico de muchos aspectos que competen a la gestión municipal, es un elemento restrictivo a la participación comunitaria a través de los CESCO. No se aprecia la utilización de mecanismos de trabajo grupal que permitan recoger la información y opiniones, basadas en las experiencias e intereses de grupos sociales —especialmente de los sectores socialmente más postergados—, sobre materias que finalmente deben traducirse en un instrumental técnico.

En términos más generales, las debilidades de estas estructuras reflejan que la mayoría de los ciudadanos de las comuna muestran un bajo interés por los asuntos locales, simplemente no participan, o se limitan a una participación electoral. Son escasas las personas que valoran y efectivamente contribuyen a la toma de decisiones sobre los problemas del desarrollo comunal.

Por otra parte, existen factores relacionados con los recursos, especialmente financieros y de disponibilidad de tiempo, que inciden en los niveles de participación de la población local. Resalta en este sentido el que la presencia y contribución de actores sociales de sectores rurales sea prácticamente impedida por sus dificultades de traslado. Esta es la experiencia de casi la totalidad de los integrantes de sectores rurales de los consejos analizados.

Los resultados y consideraciones anteriores conducen al planteamiento que la redefinición y el fortalecimiento de los CESCO, constituyen un aspecto relevante de la construcción social de las realidades comunales y locales. Ello parece indispensable para la densificación del tejido social a nivel local y para el fortalecimiento de la base democrática de la sociedad. Por el contrario, la continuidad de la situación detectada puede conducir a aumentar la desconfianza y el desinterés en la participación de la sociedad civil en la definición de sus proyectos de desarrollo.

Las estructuras de poder municipal

Además del escaso poder que representan los CESCO, como organismos representativos de la comunidad, en la estructura de poder de los municipios, existen otros factores que afectan negativamente tal estructura.

El alcalde o la alcaldesa, definido legalmente como autoridad máxima del municipio, centraliza la mayor parte de las decisiones relevantes en el funcionamiento del organismo. Las atribuciones que les otorga la ley, se ven reforzadas por el efecto producido en el período autoritario de los gobiernos locales. En efecto, la «alcaldización» implicó no sólo una concentración de atribuciones en la persona del alcalde, sino un estilo de ejercerlas que dio poco espacio para la participación y para el planteamiento de visiones contrapuestas frente a los problemas de las localidades.

De hecho, a través de los procedimientos electorales, en los municipios estudiados, más de un tercio de los anteriores alcaldes designados fueron confirmados en sus cargos.

El papel predominante de los alcaldes es, también, confirmado por la percepción de los miembros de los consejos comunales. Una gran proporción de ellos no se sienten incorporados a la conducción del gobierno comunal, lo que es fortalecido por tratarse, mayoritariamente, de líderes políticos locales con escasa preparación técnica para desarrollar sus funciones. Tampoco existen los recursos operacionales y de infraestructura para facilitar una labor más activa de estos concejales.

Por último, un aspecto de suma relevancia, es que las élites locales ligadas a actividades empresariales relevantes no ven en el municipio un referente de importancia. Por el contrario, sus redes de influencias a nivel regional y nacional permiten que muchas acciones

que tienen gran impacto en el desarrollo local comunal, no sean canalizadas a través del municipio.

Funcionamiento de los municipios

En Chile las funciones de los municipios que no son meramente administrativas, se canalizan a través de proyectos específicos que son financiados ya sea con recursos provenientes de ingresos regulares de los municipios o recursos externos concursables en instancias del gobierno regional y central.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la utilización de recursos propios y externos, como de la cantidad de necesidades de los habitantes de la comuna atendidas a través de acciones específicas, el indicador más adecuado del funcionamiento de los municipios se refieren a sus proyectos.

De acuerdo a este criterio se elaboró un índice que permitió ordenar a los municipios estudiados de acuerdo al número de estudios de proyectos efectuados, número de proyectos presentados a las fuentes regionales de financiamiento, número y monto de los proyectos aprobados; para los años 1993 y 1994, vale decir los dos primeros años de funcionamiento de los municipios democratizados.

Como se señala en el Cuadro No. 8, el ordenamiento de los municipios según el índice relativo a los proyectos, se relacionó con las escalas ordinales resultantes de los valores correspondientes a las siguientes variables: a) Población de la comuna; b) Proporción de habitantes rurales en la comuna; c) Nivel de pobreza en la comuna y c) Número de funcionarios profesionales y técnicos en el municipio.

Utilizando el Coeficiente de Correlación de Spearman, se estimó la relación existente entre la eficiencia en el funcionamiento de los municipios con las variables indicadas.

CUADRO No. 8
Chile: Ordenamiento de los municipios
según funcionamiento y variables poblacionales. Valdivia. 1995

FUNCIONARIOS COMUNAS	PROYECTOS	POBLACIÓN	RURALIDAD	POBREZA	PROF-TECNICOS
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	11	11	10	3	11
FUTRONO	9	7	2	2	4
LAGO RANCO	7	9	1	1	10
LANCO	6	8	11	7	8
LA UNIÓN	2	1	9	11	1
LOS LAGOS	4	8	6	8	5
MAFIL	10	10	7	6	9
MARIQUINA	5	6	4	4	3
PAILLACO	8	5	8	9	5
PANGUIPULLI	3	3	3	5	1
RIO BUENO	1	2	5	10	5

Fuente: $r(ab)=.89$; $r(ac)=.14$; $r(ad)=.68$ $r(ae)=.99$

Los valores del índice de correlación indican que el funcionamiento municipal está altamente relacionado con la capacidad técnica de los funcionarios municipales y con el tamaño de la población comunal. Existe, a la vez, una tendencia a que el nivel de pobreza de la población está positivamente relacionado con el funcionamiento del municipio.

Por el contrario, es baja la relación entre la proporción de población rural y el índice de eficiencia en el funcionamiento municipal, lo que puede explicarse porque, en general, se trata de municipios en los que la ruralidad es una característica común.

Conclusiones

El análisis efectuado en este trabajo acerca del funcionamiento de municipios rurales de una provincia de la zona sur de Chile, se inserta en la concepción de que lo local representa, a nivel espacial y social, un particular interés para los procesos de desarrollo rural.

En el contexto de los procesos de descentralización y de democratización impulsados en el país a partir de 1990, el funcionamiento de los municipios, como unidades orientadoras y ejecutoras de acciones de desarrollo local rural, adolece de limitaciones.

Para el desarrollo local rural, la participación de los diversos actores sociales es un requisito básico. Los resultados demuestran que en las localidades analizadas, si bien existen organizaciones de base, ellas son débiles en su funcionamiento debido a la falta de objetivos concretos y a deficiencias operativas. A la vez, la articulación de tales organizaciones es frágil, tanto a nivel comunal, como regional y nacional. No obstante el municipio se revela como la principal institución con que se articulan las organizaciones de base, especialmente en aquellos municipios en que existen las estructuras administrativas específicamente destinadas a relacionarse con las organizaciones comunitarias.

Lo anterior demuestra la importancia para que la institucionalidad del gobierno local considere instrumentos específicos para la realidad rural, como son los departamentos municipales de desarrollo rural.

Esta frágil articulación, junto a las debilidades de las normas legales, explican el inadecuado funcionamiento de las instancias formales de representación de las organizaciones comunitarias en la estructura municipal.

En cuanto a la distribución del poder en los municipios, además de la escasa participación de la base social en la estructura municipal, destaca la concentración de la autoridad en el alcalde —como producto de las normativas legales y del efecto del período autoritario—, y el que las élites empresariales empleen, al margen del municipio, sus redes de influencia para acciones de alta incidencia en las localidades.

La eficiencia municipal, centrada en la utilización de recursos propios y externos en la ejecución de proyectos, está directamente relacionada con la capacidad técnica de los funcionarios y con el tamaño de la población comunal. Este hallazgo confirma la necesidad de destinar recursos a mejorar el nivel de calificación del personal municipal y a que municipios pequeños se asocien para disponer conjuntamente de profesionales y técnicos.

La tendencia a que exista una relación entre el funcionamiento eficiente de los municipios y la proporción de población pobre en las localidades, es un indicador de que la equidad crece, como un criterio efectivamente orientador en la distribución de recursos a nivel local.

Las limitaciones que son reveladas por los datos analizados, antes que cuestionar los procesos de descentralización y de desarrollo local rural, debieran motivar la rectificación en algunos marcos legales y en la orientación de políticas sociales locales.

Bibliografía

AMTMANN, C.

Empresas transnacionales en el desarrollo agrícola de América Latina. Rábida (Junta de Andalucía. Huelva, España) 12:166-180. España, 1992.

AMTMANN, C.A. Y F. FERNÁNDEZ

Comunicación y desarrollo rural. La Ciudad p.194. Santiago, 1981.

AMTMANN, C. Y L. LARRAÑAGA

Los consejos económicos sociales comunales: ¿Posibilidad o ficción de participación comunitaria local?. Estudios Sociales (Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile) 81(3): 9-28. Santiago, 1994.

AROCENA, J.

Descentralización e iniciativa local, una discusión necesaria. Cuadernos del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay) 51:44-56. Montevideo, Uruguay, 1989.

AROCENA, J.

Desarrollo local: génesis y desafíos. *Revista Latinoamericana de Sociología Rural (Asociación Latinoamericana de Sociología Rural*. Valdivia, Chile) 2: 71-80. Valdivia, Chile, 1994.

BARREIRO, F.

Los agentes del desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas. Cuadernos del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay) 45-46:143-154. Montevideo, Uruguay, 1988.

BARRERA, A.

Desarrollo de las áreas rurales en Chile: oportunidades y desafíos desde la descentralización y el gobierno local. Santiago, Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe p.160. Santiago, 1993.

BOISIER, S.

Territorio, Estado y Sociedad: Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. Santiago, Pehuén Editores. Santiago, 1990.

CALDERÓN, F. Y M. DOS SANTOS

Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Santiago, Fondo de Cultura Económica y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) p.166. Santiago, 1991.

CAMPAÑA, P.

Localidad rural y participación social. En Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA). «Gobierno Local y Participación Social». Santiago, GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias. Santiago, Chile) 159-186. Santiago, 1988.

CEPAL.

Equidad y transformación productiva: Un enfoque integral. Santiago, Edit. Universitaria. Santiago, 1992.

CHIRIBOGA, M. Y O. PLAZA

Políticas diferenciadas para el desarrollo rural: Programa de organización y administración para el desarrollo rural. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) p.99. San José, Costa Rica, 1990.

DE MATTOS, C.

La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. Cuadernos del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay) 51:57-75. Montevideo, Uruguay, 1989.

GAITÁN, P. Y C. MORENO

Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos U.N., Tercer Mundo Editores p.314. Bogotá, 1992.

GALILEA, S.

La planificación local: Nuevas orientaciones metodológicas. Cuadernos del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay) 45-46:124-154. Montevideo, Uruguay, 1988.

GONZÁLEZ, R.

Desarrollo local y economía popular. Economía & Trabajo (Programa de Economía y Trabajo. Santiago, Chile) 3:119-134. Santiago, Chile, 1993.

GYARMATI, G.

Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación. Estudios Sociales (Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile) 73(3):9-30. Santiago, Chile, 1992.

MONTERO, C.

La modernidad entre el estado y el mercado. ¿El fin de los actores sociales?. En E. Sabrovsky (Comp.) Tecnología y Modernidad en Latinoamérica. Santiago, Chile. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) p. 141-150. Santiago, Chile, 1992.

OSBORNE, D. Y T. GAEBLER.

La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós. Barcelona, 1992.

REHREN, A.J.

El impacto de las políticas autoritarias a nivel local. Estudios Públicos (Centro de Estudios públicos. Santiago, Chile) 44:207-246. Santiago, 1991.

RIVERA, R.

Gobiernos locales y desarrollo. En Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA) «Gobierno Local y Participación Social». Santiago, Chile. GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias) p. 38-72. Santiago. 1988.

RUTTAN, V.

Integrated Rural Development Programmes: A Historical Perspective. World Development (Banco Mundial. Washington, USA) 12(4):393-401. Washington. 1984.

SZNAJDER, M.

Sociedad civil y democracia limitada: una perspectiva comparativa. Papel Político (Colombia) 1:7-28. Bogotá, 1995.

TOURAINÉ, A.

Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago, Chile. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) p.256. Santiago. Chile, 1987.

VARAS, P. Y S. MOHOR

Reforma regional, provincial y municipal. Santiago, Editorial Jurídica de Chile p. 368. Santiago. Chile, 1992.