

REPRESENTACIONES SOCIALES EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CONCEJALES Y DIRIGENTES DE JUNTAS DE VECINOS DEL SECTOR URBANO DE UNA NUEVA COMUNA DEL SUR DE CHILE: UN ESTUDIO DE CASO.¹

PATRICK DONOVAN F.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los resultados de un estudio realizado en torno a la temática de la revitalización de los movimientos ciudadanos (Salazar: 1997) y el fortalecimiento de la democracia local, en el marco más general de la descentralización del Estado y de los procesos de municipalización en Chile. Se centra la atención en la vinculación entre democracia y participación a nivel municipal -Gobierno local y organizaciones territoriales-, y en la búsqueda por captar los desafíos que enfrenta la participación vecinal y local.

La investigación² se realizó entre 1996 y 1997 en la parte urbana de una comuna³ predominantemente mapuche, creada solo en 1996, y perteneciente a la IX región (la Araucanía), la cual se caracteriza, según sus indicadores sociales, como la región más pobre del país.

Se ha privilegiado el estudio de las Juntas de Vecinos como organización territorial, dada su trayectoria histórica como organización⁴, y porque, a pesar de las dificultades por que actualmente atraviesa, aún se mantiene, en la percepción de la opinión pública, como la institución que, luego del municipio, tiene la mayor capacidad para solucionar problemas locales (Irrarázabal, 1996: 256).

-
1. Contó con una subvención de la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad de la Frontera (Proyecto 9622).
 2. Quiero dar mis agradecimientos a Guillermo Williamson con quien elaboramos el proyecto e iniciamos la investigación en 1995 y 1996; a Miguel Chávez que se unió a nosotros en 1997 para profundizar una reflexión teórica sobre la temática; a Ximena Romero, Víctor Riquelme, Susana Aguilera, Marly Melo, Natividad Novoa y Gonzalo Fuentes, entonces estudiantes de sociología y pronto colegas, por su colaboración en la recolección de los datos; a colegas que tuvieron la gentileza de leer mi texto y comentarlo, en particular a Marianela Denegri y Jorge Gibert; a María Teresa Rivera, mi querida esposa, que me ayudó con la redacción y con sus aportes basados en su propia investigación a dirigentes vecinales de la comuna. Este artículo retoma y reformula una parte de la ponencia presentada en Montreal, Canadá, en el XIV Congreso Mundial de Sociología (ISA), (del 26 de julio al 1 de agosto de 1998).
 3. La comuna elegida es una comuna de 44.316 habitantes, de la cual 58% vive en la parte rural y constituida principalmente por comunidades indígenas mapuches. Como localidad data de 1870. Está ubicada en la región de la Araucanía. Desde 1956 lucha por convertirse en Municipio. Recién en 1995, con el Decreto Ley N° 19.391, se convierte en Comuna. Luego, en diciembre de 1996, asume el primer equipo de 6 concejales electos, además de la alcaldesa que salió elegida por haber obtenido la primera mayoría.
 4. Organizaciones creadas en Chile en los años sesenta (Ley 16.880) por el Gobierno de la Democracia Cristiana para organizar, regular y controlar las actividades privadas y el desarrollo público de la Sociedad Civil, más específicamente las organizaciones territoriales de los vecinos de la comuna que se juntan para enfrentar colectivamente los problemas que se relacionan con el lugar de residencia de las personas. A fines de los sesenta y durante el período de la Unidad Popular, se convirtió en un movimiento social relevante en la sociedad chilena. Se mantuvo durante el Gobierno Militar, pero con verticalidad y control de las autoridades.

En el contexto de modernización chilena, se buscó describir y analizar las representaciones y prácticas de concejales del Municipio de la nueva comuna en torno a la participación de las Juntas de Vecinos a nivel barrial y comunal en el transcurso del primer año de ejercicio de este nuevo Municipio autónomo (dic. 1996 a dic. 1997). Dichas representaciones y prácticas fueron luego contrastadas con las visiones de dirigentes de Juntas de Vecinos de la misma comuna.

Las interrogantes que orientaron la investigación fueron: ¿Cómo las autoridades municipales y dirigentes vecinales de Juntas de Vecinos identifican sus respectivas instituciones? Dentro de este marco, ¿cómo estos actores conciben la participación de las Juntas de Vecinos a nivel del quehacer municipal? ¿Cómo describen sus respectivos esfuerzos de vinculación entre Municipio y Juntas de Vecinos durante su primer año de vida municipal?

Aclarar estas cuestiones parece fundamental, dado que para optimizar la gestión del gobierno local a través de la participación, es necesario conocer las representaciones y las prácticas de los actores sociales, ponderar el rol de las organizaciones comunitarias en la actual sociedad contemporánea y su capacidad de absorber la complejidad y diferenciación funcional creciente que ha ido adquiriendo la sociedad en los últimos años.

Presentamos los resultados de la investigación según el siguiente orden:

I. Se precisará el método utilizado en este estudio.

II. Se identificará cómo concejales del Municipio de la comuna elegida y dirigentes de las Juntas de Vecinos describen su proyecto organizacional y entienden la participación de las Juntas de Vecinos a nivel de la marcha del Municipio.

III. Se describirá luego las representaciones de los actores en torno a los esfuerzos de participación vecinal-municipal

IV. Se confrontará y analizará las representaciones de los actores en torno a tres principios analíticos: identidad, oposición y totalidad.

V. Finalmente, se reflexionará acerca de conclusiones que arroja el estudio y prospectivas que abre.

I. EL MÉTODO

La investigación se define como un estudio de caso, para el cual se escogió en 1996 una muestra intencionada de 9 dirigentes de Juntas de Vecinos pertenecientes a las sucesivas expansiones habitacionales en la comuna (informantes 1 a 9), 4 candidatos a concejales no electos (informantes 16 a 19) y 5 candidatos a concejales que resultaron electos (informantes 20 a 24) con quienes se realizaron entrevistas en profundidad. Un año después, en 1997, se volvió a entrevistar a 6 de los dirigentes anteriormente escogidos (Informantes 10 a 15) y a 4 concejales electos y a la alcaldesa⁵ (Informantes 25 a 28).

El análisis de la información se inspira de la propuesta de Alain Touraine para el análisis de los movimientos sociales, combinando tres principios: el principio de identidad, es decir cómo los actores se definen a sí mismo desde sus respectivas organizaciones; el principio de totalidad, es decir cómo éstos definen su proyecto de acción y un eventual contra-proyecto; el principio de

5. En este artículo hemos estudiado las entrevistas de los concejales electos y de la alcaldesa realizadas en 1996 y 1997 y que hemos denominado "autoridades municipales", sin develar las diferencias internas. Llevan la enumeración de 20 a 28. Las hemos contrastado con las entrevistas a los dirigentes vecinales de 1996 y 1997 cuya enumeración va del 1 al 15.

oposición, es decir cómo definen la adversidad (o los adversarios) que deben enfrentar para llevar adelante su proyecto (Durand y Weil, 1989: 157).

II. DE LAS REPRESENTACIONES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y DIRIGENTES DE JUNTAS DE VECINOS

Se describirá primero las representaciones de las autoridades municipales y dirigentes vecinales en torno a su identidad organizacional. En un segundo momento, se abordará las representaciones en torno a la participación social: el carácter de la participación, su ámbito, las instituciones comunitarias llamada a participar y los mecanismos de acción

1. El punto de vista de las autoridades municipales

P. de Identidad	P. de Oposición	P. de Totalidad
Control	Exclusión	D. Comunal

El estudio de las representaciones arrojan los siguientes resultados en cuanto a las tres categorías elegidas:

Los entrevistados, concejales y alcaldesa, se identifican como “las autoridades municipales” electas y “responsables” frente a la ley de llevar adelante el desarrollo de la comuna (21) y “tienen que responder racionalmente a lo que la comunidad necesita en todos los ámbitos”(24), o sea desde criterios de responsabilidad jurídico-políticos y racionalidad tecnócrata.

Definen el desarrollo de la comuna y localidad como principio de totalidad, precisando su misión para conseguirlo como la de “comprometer a los vecinos, tanto del ámbito rural como urbano”, pero cuidando, como autoridades municipales, de controlar la toma de decisión (21).

En cuanto al principio de oposición, se refieren a una exclusión de los recursos del Gobierno central, la falta de asociación de los municipios y la deficiencia en la planificación y gestión municipal, como factores que mantiene la situación de carencias que estanca el desarrollo de la comuna: pobreza, cesantía, problemas sociales, problemas de carácter urbano y rural, problemas específicos de educación y salud.

Es dentro de este contexto que las autoridades municipales destacan la necesidad de la participación social, manifestando que es fundamental, que se debe promover. Sin embargo, dos entrevistados advierten que las Juntas de Vecinos no pueden controlar el Municipio, de allí que manifiestan su malestar por la participación: “promover una participación de los vecinos en la marcha del municipio, eso genera la imagen de controlar a la Municipalidad”(21). Se invoca que tal pretensión es contraria a la Ley de Municipios que establece claramente que los responsables del Municipio son el Alcalde y los concejales y que “hay que dejar en claro que las JJ.VV. nunca van a manejar a una municipalidad. Nadie lo va a permitir. Nadie lo espera tampoco, pero de repente puede ocurrir.” (24).

De allí que se prefiera promover una participación “controlada”(24), consultiva (20)(21)(22)(24), señalando que como autoridades municipales deberán limitar la participación al nivel de conversar con la población de los problemas a resolver, mejorar los canales de comunicación, recoger opiniones (20)(21)(22)(24).

En cuanto a los mecanismos de participación, se sugiere “la conversación con las organizaciones comunitarias, o bien en el Municipio, o bien “bajando” a sus reuniones. La “audiencia pública” es la figura legal que plantea la Ley de Municipalidades y que recomiendan algunos concejales.

Se reconoce así mismo que el ámbito de la participación vecinal es directamente funcional a la “micro planificación” del barrio⁶, como modo de establecer unidades menores de desarrollo en el ámbito de la comuna” (22).

En cuanto a las instituciones interlocutores del Municipio, las Juntas de Vecinos son percibidas por las autoridades municipales como instituciones territoriales importantes para promover la participación, pero no como las únicas. Destacan que en el barrio hay otras organizaciones más dinámicas tales como las organizaciones funcionales (comités de vivienda, clubes deportivos, comités de pavimentación, etc.).

En síntesis, a la luz de la información recogida, planteamos que las representaciones sociales de los concejales se pueden relacionar con el modelo de “planning social” que Doucet y Favreau (1994: 15-16) definen en los siguientes términos:

1. La resolución de los problemas sociales de las comunidades locales por una intervención estatal de proximidad, a partir de aparatos sociales que, investidos de poder y recursos para atacarse a los problemas sociales del momento, intervienen en el plano municipal;

2. La utilización de la aproximación científica, fundamentada en el postulado de la necesidad de los expertos para identificar los problemas prioritarios, para concebir los programas cuadros, para prescribir los medios de implementación de estos programas en las comunidades locales;

3. La implementación, en el plano organizacional, de servicios públicos (de atención primaria) de salud y de servicios sociales así como de servicios comunitarios financiados y parcialmente regulados por el Estado (central, regional y local) en las comunidades locales a partir de la población objetivo considerada como beneficiaria o cliente de servicios;

4. Se busca concertación entre las organizaciones del Estado y los recursos comunitarios locales;

5. La participación consultiva de las poblaciones locales en el marco de la estructura estatal.

2. El punto de vista de los dirigentes de Juntas de Vecinos

P. de Identidad	P. de Oposición	P. de Totalidad
Reivindicación	Exclusión	D. Vecinal

Actúan como vecinos viviendo en una situación local problemática, con una actitud de compromiso con este entorno social para buscar solución a sus problemas, y con un mandato social por haber sido elegidos por sus vecinos para cumplir esta misión⁷. Les orienta un ideal de servicio a la comunidad y de trabajo comunitario⁸, así como de mayor profesionalidad del cargo⁹.

6. “Si en mi concepto la comuna es como una casa, una Junta de Vecinos tomará en su entorno específico todas las decisiones respecto de cómo quieren organizarse en la micro perspectiva, en su entorno específico, cómo quieren mantener de limpio, cómo quieren mantener de cuidado, para qué quieren que se especialice (por así decirlo) su barrio, su entorno geográfico ¿no...?. las sedes sociales, los juegos infantiles... Entonces tienen un papel principal las Juntas de Vecinos, como modo de, primero, establecer unidades menores de desarrollo en el ámbito de la comuna” (24).

7. “La importancia de elegir los cargos por intermedio de la votación”.

8. “Porque me gusta servir”.(01) “Me gusta la actividad pública, de servicio, la participación de la comunidad” (03, “Siempre he participado en organizaciones sociales por un espíritu de servicio social (06)”. “Se juntan con el objeto de hacer algo por la comunidad (02)”.

9. “Mayor nivel educacional de los dirigentes”(07) para poder resolver mejor el problema de la “elaboración de proyectos” (01)(03).

Los dirigentes¹⁰ de las Juntas de Vecinos se definen como “quienes reclaman por esto y por aquello”(02), precisando como necesidades a ser satisfechas en su interacción con la municipalidad:

- Falta de infraestructura y servicios¹¹
- Desarrollo social del barrio¹²
- Actividades culturales¹³
- Defensa y el desarrollo de su organización¹⁴
- Actividades en caso de siniestro.¹⁵

El principio de totalidad de los dirigentes apunta a la superación de una pluralidad de carencias del barrio, acorde a las reivindicaciones planteadas anteriormente, sin que el ideal de su acción tenga la consistencia de reivindicaciones articuladas en un proyecto integral. En la investigación sólo alcanzan en forma incipiente a plantear elementos o principios de contra-proyecto de un nuevo barrio que quisieran tener, sin llegar aún a una formulación articulada e institucionalizada¹⁶. Sin embargo, la investigación de María Teresa Rivera sobre “*Las Representaciones sociales de dirigentes urbanos y rurales de Padre Las Casas sobre la creación de la Comuna*” profundiza sobre este punto y nos revela una concepción de desarrollo integral de la comuna centrado en el desarrollo de las personas, preocupación por el futuro de los jóvenes, mayor organización y participación de los vecinos, desarrollo de valores humanos, desarrollo de las infraestructuras y servicios, fuentes de trabajo y desarrollo económico de la comuna, así como desarrollo urbano y rural (Rivera, 1998: 110-115).

Los dirigentes expresan como principio de oposición la marginación y la exclusión de su barrio (y comuna) de los recursos del Municipio al cual pertenecían anteriormente, la poca participación de los socios, así como la poca escolaridad de los dirigentes, sus relativas debilidades en cuanto a capacidades de gestión y animación, valores y actitudes sociales tales como la sociabilidad, la preocupación por los problemas de la gente, la capacidad de escucha, la persistencia en la lucha, la capacidad de crear consenso, la responsabilidad.

Es en este contexto que los dirigentes se plantean la participación de las Juntas de Vecinos como la institución que debería priorizar el Municipio como interlocutor de la participación vecinal,

10. La edad de los dirigentes entrevistados varía entre 22 y 68 años, con un promedio de 48 años. Estos se subdividen entre los dirigentes con larga participación en la Junta de Vecinos y los dirigentes que están participando desde 3 a 5 años. Pertenecen a Juntas de Vecinos cuyo número de miembros varía entre 30 y 842 miembros según las juntas de vecinos estudiadas, con un promedio de 135 miembros.

11. “Alumbrado público, escaleras, alcantarillado, multicanchas, sedes sociales, asignación de Carabineros para recibir nuestras quejas, instalación de teléfonos públicos, canastillas de basuras, barrera de contención en algunas calles, la terminación de las casas y departamentos, saneamiento de títulos de dominio, mala construcción de las viviendas, los planes de desarrollo que se están poniendo en práctica y los planes de mejoramiento de barrios, o sea, pavimentación, colocación de soleras, nivelación de las calles, casetas sanitarias.”

12. “Proyectos juveniles, proyectos para adultos... trabajo cultural... trabajo artístico... trabajo deportivo”; “organizaciones funcionales; talleres artesanales, un taller de costura, el club de los ancianos, un centro juvenil, un grupo ecológico de niños”; “un proyecto de superación de la pobreza, en el que se pidieron máquinas de coser, que aún no ha llegado; proyecto para la creación de la multicancha; un proyecto del FOSIS”.

13. “Actividades de fin de año para los niños, organizando festivales con títeres, entretención para los niños”. Actividades también “en fiestas patrias” donde se han realizado actividades”.

14. “Tratando de realizar una nueva junta de vecinos, de arreglarla”; “reparando la sede”; “cambiando la directiva”; “construcción de una sede vecinal”

15. “Inundaciones, incendio, lo que provoca necesidades de albergue de los damnificados, etc. y de solución de su problema (01)(05)(07)”

16. Se destaca el desarrollo social de la comuna y del barrio, mediante el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y el apoyo a los jóvenes, mediante la creación de proyectos (03), asegurando la creación y entrega directa de recursos a todas las juntas de vecinos (03). Se reclama también avances en el desarrollo de la infraestructura, en particular el problema del alcantarillado y de la falta de multicanchas (01)(02).

los dirigentes reclaman en primer lugar un estilo participativo de gestión del Municipio. Se espera una buena recepción y atención a los vecinos (03)(09)(02) y a las organizaciones comunitarias (09), una relación totalmente fluida entre Municipio y Juntas de Vecinos (06), así como una participación más directa de la comunidad, en especial de la comunidad organizada, especialmente las Juntas de Vecinos y otro tipo de organizaciones (03)(05).¹⁷

La mayoría de los dirigentes visualizan el barrio como el ámbito de participación, siendo una minoría de dirigentes que visualizan el ámbito de participación el desarrollo de toda la comuna.

Algunos dirigentes proponen mecanismos de participación consultiva: que las organizaciones comunitarias tengan mayor acceso al Municipio (05)(09) para la entrega de sus opiniones a las autoridades, así como “bajar un poco el trabajo municipal de las cúpulas hacia las bases” (03). En la opinión de otros, (03)(05)(07), la participación debe llegar a ser decisional, desde la base “desde el modesto comité de adelanto de una población, empujando hacia arriba hasta la Junta de Vecinos y de ahí a la Unión Comunal, así para llegar a la participación de las decisiones del Municipio” (05). Se sugiere también el voto como mecanismo decisional, en particular con relación a la inversión de los recursos (07).

En síntesis, a la luz de la información recogida, planteamos que las representaciones sociales de los dirigentes vecinales se pueden relacionar con el modelo que Doucet y Favreau (1974) llaman de “Acción social” y que traducimos en los siguientes términos:

1. Búsqueda de la resolución de los problemas sociales del barrio por los vecinos organizados, más específicamente por un trabajo de reivindicación a las autoridades municipales y demás autoridades gubernamentales.
2. Atención a los problemas sociales más sentidos por los vecinos
3. Organización de los vecinos en torno a su directiva y a grupos para la reivindicación y presión que permita el desarrollo de una relación de fuerza que pueda serles favorable.
4. Organización de acciones directas, información comunitaria, negociación de soluciones con las autoridades de turno.
5. Una acción colectiva a partir de estructuras autónomas como la organización vecinal territorial.

III. DE LAS PRÁCTICAS DEL MUNICIPIO Y DE LAS JUNTAS DE VECINOS:

¿Cómo las autoridades municipales y dirigentes vecinales describen y evalúan los esfuerzos de vinculación entre las Juntas de Vecinos y el Municipio?

La visión de las autoridades municipales

Las autoridades municipales destacan que, en este primer año del municipio, han realizado visitas a los vecinos, a veces en forma espontánea, otras veces en forma sistemática, y han escuchado a la gente (25)(26)(27)(28). El Municipio cuenta, o está en vía de organizar, un fono

17. Se espera también del Municipio una real capacidad de solucionar problemas (03), mediante la gestión de los recursos para ejecutar los proyectos (01). Se pueden apreciar resultados similares en una investigación nacional acerca de la percepción hacia el Municipio. Se señala que, por un lado, los vecinos visualizan el rol del concejal como promotor de la participación local, y por otro, como un gestor activo facilitando el acceso a beneficios municipales. Ver Irarrázabal, op.cit. p. 272.

denuncia, una oficina de informaciones, una revista municipal, un programa radial “El Municipio en su casa”, “donde la comunidad puede venir si quiere mandar avisos o alguna información” (26).

Sin embargo, existen actitudes diversas entre los concejales con relación a la participación de las Juntas de Vecinos en la marcha del Municipio. Si bien todos han visitado a la gente, solo dos concejales reconocen haber realizado una acción específica con las Juntas de Vecinos: ayuda en crear una nueva Junta de Vecinos, asesoría de proyectos, apoyo (28), acompañamiento a la Junta de Vecinos en la cual fue dirigente (25). Se afirma que se ha aprobado una subvención para que (la Unión Comunal de Juntas de Vecinos) pueda funcionar, para que pueda tener su oficina (28). Se reconoce que no se ha dado a las Juntas de Vecinos la prioridad que merecen. (25). Se sugiere que se abran “canales de participación a través de fondos concursables y en algunas decisiones que son importantes”(28).

En el polo opuesto, observamos que otros concejales tienen una relación crítica con relación a las Juntas de Vecinos. Manifiestan que las Juntas de Vecinos todavía no han hecho llegar sus sugerencias de trabajo con el Municipio. Se cuestiona que las Juntas de Vecinos: “no necesariamente representan el sentir del poblador común y corriente” (26). Se recomienda a las Juntas de Vecinos que “se organicen para ir dando solución a sus problemas de vivienda y otros problemas” (27). Se insiste que las Juntas de Vecinos deberían “tener una mayor visión de la unidad territorial de las cuales ellas representan (28). Se destaca¹⁸ que las Juntas de Vecinos no son su prioridad para promover la participación vecinal: “No es la única instancia” vecinal (25).

Se afirma haber realizado una encuesta durante la campaña electoral para conocer las demandas de las Juntas de Vecinos, y que por lo tanto se conocería sus demandas. Se manifiesta que el Municipio “no ha recibido propuestas de las Juntas de Vecinos” (26). Se plantea que las fiestas como Navidad y el mes de aniversario de la comuna elegida son espacios donde las Juntas de Vecinos podrían participar con el Municipio para su realización.

Se interpreta que las dificultades en las relaciones de las Juntas de Vecinos y el Municipio se deben a una oposición política partidista: “Al principio las Juntas de Vecinos estaban muy reticentes a acercarse al Municipio por una cuestión... apoyaban seguramente a otro candidato” (26).

Se manifiesta que “más que en los vecinos, yo me voy a dedicar más a grupos etarios: hacer programas de jóvenes, de niños, de mujeres...” (26).

En cuanto al Concejo Económico-Social Comunal, CESCO¹⁹, se interpreta que “lo que pasa es que se presentaron 4 organizaciones no más para el CESCO (28) desde el período que se abrieron las postulaciones en la Municipalidad a la cual pertenecían. Creo que no va a tener futuro. De hecho ya no funciona en casi ninguna comuna.” (28).

En síntesis, las prácticas de las autoridades municipales, desde la información recogida, se resumen a visitas hacia los vecinos en general y sus diversas organizaciones, unos priorizan una vinculación a las Juntas de Vecinos, otros critican a las Juntas de Vecinos y priorizan otras

18. En el momento de la investigación, se contemplaba la creación de un Fondo de Desarrollo Vecinal concursable y se había invitado a las Juntas de Vecinos que presenten sus propuestas de trabajo

19. La reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades en 1991 ha generado un nuevo marco de relación entre el Gobierno Local y la ciudadanía, reconociendo a las organizaciones sociales y creando un espacios de dialogo y consulta con ellas sobre las políticas públicas (El Concejo Económico Social Comunal).

organizaciones vecinales. En cuanto al CESCO, no ha funcionado y no hay mayor preocupación de impulsarlo.

La visión de los Dirigentes vecinales

Con relación a la participación de las Juntas de Vecinos en el municipio anterior, se observan comentarios diversos: algunos evaluaron que las Juntas de Vecinos no participaban en la marcha de este municipio (02)(03)(06)(07), aún si algunos manifestaban que sí (01) (05)(08).

De hecho la creación del nuevo municipio ha hecho surgir muchas expectativas en los dirigentes vecinales. Sin embargo, en este período del primer año del nuevo Municipio, las expectativas de participación de las Juntas de Vecinos a nivel municipal no fueron cumplidas. Los dirigentes califican la comunicación entre las autoridades municipales y los dirigentes vecinales como difíciles. Un dirigente habla de “desconexión entre la Municipalidad y la Comunidad” (15). Se atribuyen al nuevo Municipio, problemas de comunicación, falta de preparación del personal municipal, a su actitud autoritaria, a las modalidades como el Municipio realiza la invitación a las Juntas de Vecinos y al carácter meramente consultivo de las conversaciones.

Se plantea sin embargo que también “tiene culpa la Unión Comunal de Juntas de Vecinos” (12). “Planteé que la Unión Comunal tenía que redactar alguna propuesta de desarrollo de la comuna elegida y presentársela al municipio.. Pero no se logró” (12). También se señalan conflictos internos que ha tenido la Unión Comunal (12)(15).

Con relación a la no-creación del Concejo Económico-Social Comunal en la comuna elegida, los resultados de la investigación permiten establecer el gran desconocimiento de los dirigentes (inclusive de concejales municipales) de la naturaleza del Concejo Económico-Social Comunal. Algunos manifiestan apreciaciones diversas con relación a esta institución municipal prevista por la Ley:

Unos le tienen “muy mala impresión” (06) dado su carácter meramente consultivo. “Entonces no podemos influir prácticamente en nada”(06). Lo que lleva a otro dirigente a solicitar su “sepultura” (07). Otros le dan una fuerte aprobación: “Me parece excelente” (08). “Es muy buena medida que a futuro pueden traer buenas consecuencias para todas las organizaciones comunales si lleva iniciativas propias” (05). Los demás dirigentes entrevistados ignoran las funciones del dicho consejo.

En síntesis, los dirigentes de las Juntas de Vecinos, en el lapso de tiempo del estudio, a pesar de sus altas expectativas de participación municipal generada por la creación del nuevo Municipio, no han logrado establecer una comunicación y relación fluida y plenamente constructiva con el Municipio, atribuyendo la situación a actitudes y prácticas del Municipio, así como a debilidades de su propia organización.

IV. ANÁLISIS DE LA ACCIÓN MUNICIPAL Y EL PAPEL DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL LOCAL.

Los sujetos sociales (colectivos) que hemos privilegiados en este estudio son las agrupaciones vecinales territoriales, las Juntas de Vecinos, así como su articulación con el

organismo de poder local, el Municipio. Si contrastamos las representaciones de las Juntas de Vecinos y del Municipio en cuanto a los tres principios de análisis propuestos, observamos que:

Autoridades municipales:

P. de Identidad	P. de Oposición	P. de Totalidad
Control	Exclusión	D. Comunal

Dirigentes vecinales:

P. de Identidad	P. de Oposición	P. de Totalidad
Reivindicación	Exclusión	D. Vecinal

1. De manera general concejales y dirigentes vecinales coinciden en el principio de totalidad, en cuanto a su imaginario comunal, que apunta a luchar por mejorar la calidad de vida para los pobladores de la Comuna. Ambos actúan sobre la idea de que sus demandas encuentran un espacio de satisfacción en el sistema, el que siempre puede ser ampliado. Eso los moviliza y en este proceso buscan generar cambios en el propio sistema político chileno vigente y que se constituye en su referente de reivindicación y lucha.

2. Ambos coinciden también en cuanto al principio de oposición, expresado como exclusión de la comuna y del barrio por las instancias estatales superiores de la distribución de los recursos. En el caso de las Juntas de Vecinos, ellas ven al nuevo Municipio como una instancia de poder más cercana, y por ende eventualmente más favorable a escuchar sus reivindicaciones y a darle solución. Ambos también se quejan de la poca participación de sus miembros.

Sin embargo observamos una tensión en cuanto a los valores culturales en presencia. La mayoría de los dirigentes reivindican el tipo de desarrollo que se inspira de su fuerte identidad local y valores comunitarios tradicionales, mientras que las autoridades municipales, sin negar dichos valores, están tensionados por dominar la planificación social moderna y beneficiar plenamente de los recursos otorgados vía concursos por instancias superiores de Gobierno.

A raíz de las elecciones municipales²⁰, fueron elegidos 3 concejales de la alianza de los partidos de la Concertación (1 del Partido para la Democracia, 1 del Partido de la Democracia Cristiana, 1 del Partido Radical Social Demócrata), 2 concejales son de partidos de oposición, (Partido de Renovación Nacional), de los cuales salió elegida la alcaldesa por haber obtenido la primera mayoría. Finalmente, el concejo se compone de un concejal independiente que asume ostensiblemente la defensa de los indígenas Mapuches, aún si no es el único en hacerlo. Esta oposición fue tematizada en las entrevistas (23).

3. Las identidades de los actores divergen: los concejales y la alcaldesa se identifican como autoridades de Gobierno local encargadas de una responsabilidad de organización del territorio y de la comunidad. Los dirigentes identifican las Juntas de Vecinos como una asociación de vecinos que luchan para superar la exclusión y mala distribución de los recursos estatales y

²⁰ Otro elemento de oposición que fue mencionado se refiere a los partidos políticos en Chile. Desde el período de retorno a la democracia, los partidos funcionan públicamente en el nivel local, reasumiendo su influencia en los gobiernos comunales. Los dirigentes de partidos políticos se introducen como intermediarios locales en las redes de intermediación desde las comunas y localidades hacia el centro del Estado.

por el adelanto de su barrio y comuna, lo que conlleva un actuar que se centra más en el polo de lo vecinal que de lo comunal, más en lo propiamente social (cultural-económico) que lo político.

Sobresale el hecho que la reivindicación de las Juntas de Vecinos se caracteriza más por una acción social que se inscribe en lo cotidiano (lo inmediato) que en lo estructural (lo estratégico). Sería en lo cotidiano que las Juntas de Vecinos encuentran más el sentido a su acción, desde su experiencia singular que cada sujeto particular tiene de los procesos generales, desde su identidad de pertenencia local y ciudadana, adquiriendo ciertos grados de autonomía significativos producto de constituir un campo en el cual los hombres y mujeres pueden comportarse como sujetos y valorar su acción.

Al contrastar lo referente acerca de la participación, los concejales se identifican en forma unánime con una participación consultiva, coincidiendo con la mayoría de los dirigentes. Esta postura plantea mejores canales de información desde la autoridad municipal, así como desde la población hacia la autoridad municipal, para acelerar la solución de los problemas, en particular mecanismos tales como programas radiales, prensa, sondeos, audiencias públicas. Pretenden también organizar un Fondo de Desarrollo concursable. Algunos dirigentes se distancian de esa postura y plantean una participación decisional bajo la forma de "asambleas de vecinos". En todos los casos, la descentralización será percibida como un instrumento para aumentar el peso de las organizaciones comunitarias en el sistema de decisiones locales.

Conforme la idea de participación política en la literatura sociológica²¹, el concepto de participación que se maneja desde el municipio y desde la mayoría de los dirigentes, no es de carácter político. La participación política sobrepasa el mero intercambio de información que proporcionan los sondeos, las encuestas, la publicidad, las audiencias públicas; supera la relación individual entre cliente y la autoridad de la organización, como un reclamo de vecinos en fono denuncia; y es un acto voluntario de poder donde los ciudadanos-gobernados, mediante mecanismos determinados por los gobernantes, toman parte en las decisiones acerca de la gestión de los asuntos que los conciernen en la vida cotidiana. La concepción de participación aquí señalada por los concejales y la mayoría de los dirigentes no alcanza a clasificarse como una participación política local. Tampoco los Fondos de Desarrollo Vecinal concursables cumplen con los requisitos anteriormente mencionados.

En cuanto al ámbito de la participación, si bien la referencia de los dirigentes es primero barrial, así como social y económica, no se excluyen de una preocupación comunal y política: un pequeño número de dirigentes vecinales manifiestan explícitamente expectativas de participar sobre todo mediante una comunicación fluida con la primera autoridad municipal y tener parte en las decisiones municipales. Pareciera que estas expectativas políticas se manifiestan más fuertemente a nivel de dirigentes vecinales que participan activamente a nivel de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos.

En cuanto a los mecanismos de participación, fuera de las conversaciones espontáneas o programadas de los concejales con los vecinos, organizados y no organizados, no existe aún un espacio de participación institucionalizado. Tampoco observamos una movilización de los vecinos para reclamar su derecho a participar.

²¹ Ver Jacques Godbout, *La participation contre la Démocratie*, Editions Saint-Martin, 1983. También Gabriel Gagnon, *Nouvelles formes de solidarité: le monde du travail*, Association Internationale des Sociologues de Langue Française, Québec, septembre 1991. Patricia Donovan, *La participation: debate social y sociológico* en Revista Educación y Humanidades, Nº 3, Universidad de La Frontera, 1994, pp. 29-43.

Se observa también una diferencia en cuanto qué organizaciones comunitarias se deberían privilegiar. Los dirigentes vecinales se ven como los más auténticos portavoces de los vecinos, mientras que los concejales reconocen en las Juntas de Vecinos organizaciones importantes, pero sin que eso les habilite para representar al conjunto de las organizaciones comunitarias de la comuna, tales como las organizaciones funcionales, los gremios, etc.

En síntesis, los dirigentes vecinales y autoridades municipales se diferencian más que todo a nivel de las identidades de las organizaciones a las cuales pertenecen, Asociación de Vecinos v/s Instancia Estatal Local, así como por el principio de oposición partidista entre ambas organizaciones según la predominancia de militancia en su seno. En cuanto a las concepciones de participación, nos encontramos con una doble realidad, prevaleciendo una concepción de participación individual y consultiva sobre una participación colectiva y decisional, sin espacio de participación institucionalizado ni prioridad a las Juntas de Vecinos en el dialogo social intracomunal.

VII. CONCLUSIONES

El proceso de redemocratización que vive nuestro país avanzó en la consolidación de la nueva institucionalidad democrática chilena, lo que se ha traducido por una reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades en 1991 y ha dotado al Municipio de mayor autonomía, recursos y atribuciones para propiciar la generación democrática de sus autoridades (alcalde y concejales). Esta ha generado también un nuevo marco de relación entre el Gobierno Local y la ciudadanía, reconociendo a las organizaciones sociales y creando un espacio de diálogo y consulta con ellas sobre las políticas públicas (El Concejo Económico Social Comunal).

Esta nueva situación ha puesto de relieve la problemática de la participación ciudadana en los sistemas de decisión que se van construyendo, en particular a nivel del Municipio. El perfeccionamiento de este sistema supone la mayor proximidad posible entre las instancias de decisión y el ciudadano. En este sentido, los procesos descentralizadores deberían ubicar al municipio como un actor importante para convocar e involucrar a los diversos sectores locales en torno a una propuesta de desarrollo coherente que genere progreso para toda la comunidad y constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia participativa.

El estudio de esta problemática en el nuevo municipio chileno muestra como las Juntas de Vecinos y el Municipio reconocen la importancia de la democracia como el mecanismo que funda la legitimidad mediante la elección por sufragio universal (democracia representativa). Observamos también como ambos esperan, con la mayor proximidad, una mayor participación social de la población para conseguir el desarrollo de la comuna.

Sin embargo nos enfrentamos con dos posiciones con relación a la participación:

1. La visión dominante planteada por las autoridades municipales y dirigentes vecinales no es de carácter político decisional sino consultivo individual (y grupal), donde se pretende mejorar cualitativamente los mecanismos de la democracia representativa, mediante una mejoría de los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, de manera que se conviertan en instrumentos de una participación más amplia del conjunto de los ciudadanos. Esta postura insiste más en la satisfacción de las necesidades inmediatas de la gente que en la generación de mecanismos participativos. Demuestra también posturas diversas con relación a cómo se valoran a las Juntas de Vecinos.

2. Por otro lado, una parte de los dirigentes vecinales no sólo solicitan la solución a sus necesidades económicas, sociales y culturales, sino también reclaman la participación sociopolítica, privilegiando los mecanismos de participación organizada en asambleas de vecinos y asociaciones comunitarias barriales para incidir en los sistemas de decisiones. Pareciera que esta expectativa de acción estratégica y política se observa más en los dirigentes que alcanzan activa participación en el segundo nivel de organizaciones de las Juntas de Vecinos, a nivel de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos.²²

En cuanto a las prácticas entre el Municipio y las Juntas de Vecinos, observamos por un lado que no se ha logrado constituir el Concejo Económico Social Comunal, espacio de diálogo y consulta contemplado por la Ley para que los actores sociales de la comuna debatan temas como el Plan de Desarrollo Comunal, las Políticas de Servicios y el Programa Anual de Acción e Inversión, así como la Cuenta Anual del Alcalde y el Concejo Municipal. Tampoco se ha podido, más allá de visitas a los vecinos, establecer otro espacio de consulta con las mismas características o mejores, dejando en claro graves deficiencias en las capacidades de los interlocutores para comunicar y articularse entre sí para promover una acción participativa común.

Debemos reconocer por tanto que, a pesar de la declaración de intenciones del Estado de promover la participación social en sus distintos niveles, profundizar la democratización de la sociedad y avanzar en un crecimiento con equidad, se observa que falta un largo trecho que recorrer para alcanzarlo.

En cuanto al Municipio, desde un modelo de planificación y de gestión moderna participativa, está el desafío de seguir con su proyección como gobierno democrático de la comuna, la revalorización de la participación de las organizaciones comunitarias, la descentralización de los servicios, la coordinación interna de su acción y de las acciones de otras instancias de gobierno en su territorio (Saéz y Ramsey: 1994; Carmona y Masbernat: 1997; Donovan y Williamson: 1996; Sepúlveda 1996). Sus esfuerzos de establecer eficientes canales de comunicación, información y educación, y mejorar la interlocución con toda la sociedad civil, incluyendo a las Juntas de Vecinos, es seguramente un aspecto importante a ser considerado (Ossandón y Rojas: 1992).

Sin embargo queda el interrogante acerca de hasta dónde el Municipio, Alcaldía y Concejo Municipal, logrará unificar criterios sobre participación con las organizaciones sociales, así como avanzar en una estrategia común para una acción social desde un enfoque participativo comunitario, que contemple todas las fases de la acción, desde la planificación y la gestión, hasta la evaluación y el control, y que incluya no solo una participación a nivel barrial sino comunal y municipal.

Cabría entonces al Municipio seguir explorando y ahondando en las iniciativas de planificación participativa en el desarrollo, junto con mejorar la capacidad de gestión municipal, involucrando a los sujetos y actores sociales no sólo desde sus necesidades o requerimientos individuales sino integrando sus temas y preocupaciones propios de la vida cotidiana vivenciada en el territorio o localidad.

²² Esta situación nos sugiere relacionar el caso con la ponencia del Dr. Frank Hendriks y Peter Tops titulada *Between Democracy and Efficiency: trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany* presentada en el taller de investigación RC 03 sobre desarrollo de las comunidades locales en el XIV Congreso Mundial de Sociología, Montréal, Canadá, julio 26 a agosto 1 de 1998. El autor describe y analiza esta tensión entre administraciones locales europeas que acentúan más la gestión eficiente mientras que otras enfatizan más la participación. Queda pendiente una reflexión más a fondo sobre este tema.

En cuanto a las Juntas de Vecinos, éstas se caracterizan por una tradición de compromiso social vecinal y por una labor desde un espacio de encuentro vecinal. Sin embargo, en este nuevo escenario, deben replantear su práctica (Martínez: 1996).

- ¿Acaso no tendrían que reflexionar acerca de la (re)composición de manera creativa de un sentido de “comunidad” sobre el territorio en el cual su presencia es legítima, es decir, definir estrategias comunicacionales y de identidad cultural a nivel barrial que convoque a la diversidad de lo vecinal, o sea, mujeres, tercera edad, comunidades cristianas, jóvenes, entre otros? (Riveros: 1994).
- ¿Cómo fortalecer sus capacidades propositivas hacia el desarrollo barrial y comunal, generando alternativas propias para ampliar y enriquecer la acción social del municipio, tanto a nivel barrial como comunal, desde las expectativas de las organizaciones que pertenecen a su territorio?

Para crecer hacia formas superiores de participación, buscando alcanzar niveles de concertación entre actores sociales diferenciados, es importante una superación de la cultura política tradicional y la superación de sus prácticas de instrumentalización de los espacios de participación comunitaria. El caso típico de esta práctica es el de algunas Juntas de Vecinos en las cuales son los partidos, a través de sus dirigentes sociales, quienes compiten electoralmente. Corresponde, entonces, a los partidos políticos actuar con transparencia, superando los riesgos de manipulación de las organizaciones, trabajando en forma abierta y clara con la gente, informando sus propuestas de desarrollo vecinal y comunal. Es hacer pública una situación de hecho, que beneficiará enormemente la relación entre la organización social y los partidos políticos (Riveros: 1994, 49).

El desafío de fondo consiste para todos, Municipio y Organizaciones Sociales, en aprender a construir democracia y a participar. Tanto las autoridades y funcionarios del municipio como los dirigentes han manifestado debilidades en su capacidad de interlocución. La nueva institucionalidad municipal propuesta por la Ley revaloriza las funciones educativas y comunicativas del municipio, lo que exige que el municipio analice con la comunidad organizada la generación de espacios y posibilidades para una efectiva interlocución, desarrollando un nuevo estilo de gobierno local, aún más democrático y participativo, que potencie la preparación de los dirigentes, autoridades y funcionarios municipales y mejore su gestión.

El estudio de las representaciones y prácticas de los actores locales puede contribuir a fortalecer los procesos de municipalización y de organización social en cuanto sugiere elementos a trabajar e incorporar en procesos de formación (Williamson: 1997 y 1998), sin descuidar la necesidad de explorar también por el lado de la reforma de las estructuras, para la transformación cultural y estructural de un sistema de acción político-administrativo local (y nacional) aún inspirado de la lógica sectorial-vertical a uno territorial-horizontal, donde se busca unir un conjunto de grupos de individuos o colectivos para el tratamiento de los problemas comunales.

BIBLIOGRAFÍA

- Carmona, E y Masbernat, N. "Gestión participativa local: posibilidades y limitaciones", en Estudios Sociales, No 91, trimestre 1, 1997, pp. 9-42.
- Donovan, P y G. Williamson, G. "Municipio y Participación Social Vecinal: Desafíos y Potencialidades" en Revista La Frontera, N° 16, Universidad de La Frontera, 1996.
- Donovan, Patrick. "Descentralización, Municipio y Desarrollo Local: la experiencia chilena" en Revista Educación y Humanidades, N° 5, Universidad de La Frontera, 1997.
- Donovan, Patrick. "Descentralização, Município e Desenvolvimento Local" en Anais do Seminário sobre Descentralização, Desenvolvimento Local y Gestão Social, PNUD/BNB, Recife, Brasil, 1997.
- Doucet, L et Favreau, L. Théorie y pratiques en organisation communautaire, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- Durand, J. y Weil, R. Sociologie contemporaine, Vigot, 1989.
- Gagnon, Gabriel. "Nouvelles formes de solidarité: le monde du travail". Association Internationale des Sociologues de Langue Française, Québec, septembre 1991.
- Godbout, J. La participation contre la Démocratie, Éditions Saint-Martin, Montréal, 1983.
- Hendriks, F. y Tops, P. "Between Democracy and Efficiency: trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany" ISA XIV Congreso Mundial de Sociología, Montreal, Canada, julio 26 a agosto 1 de 1998.
- Martínez, M. "La intervención sociológica en las políticas de Desarrollo Local: organizaciones sociales de base, propuesta de intervención sistémica", Conferencia pronunciada en el Seminario-Taller de Sociología Organizacional, Carrera de Sociología, Universidad de La Frontera, Documento de trabajo, Temuco, Chile, 1996.
- Martínez, Marcelo. "Marco de intervención organizacional y comunitaria en las Juntas de Vecinos de la Comuna de la Florida, Una propuesta tecno-política, Documento de trabajo, s/f.
- Masbernat, Nancy y Carmona, Erika" La Participación Local: realidad y Desafío, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Documento de Trabajo N° 7/96.
- Irrázaval, I. "Percepciones acerca del municipio: continuidad y cambios" en Estudios Públicos, N° 63, Invierno, 1996, pp. 251-284.
- Ossandón F y Rojas, Sandra: La Comunicación Municipal 1991-1992, Ed. Eco, Educación y Comunicaciones, Santiago, 1992.
- Rivera, M. Teresa. "Representaciones sociales de dirigentes urbanos y rurales de Padre Las Casas sobre la creación de la Comuna", Tesis para optar al título de Magister en Ciencias Sociales Aplicadas, documento de defensa de tesis, Universidad de La Frontera, julio de 1998.
- Riveros, E. "Participación y Organizaciones Sociales" en Modernización y Participación Social, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División Organizaciones Sociales, Santiago, 1994, pp. 49-53.
- Sáez, V. y Rammsy, G. "Democratización del municipio modernización de su gestión", en Modernización y Participación Social, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Santiago, 1994.
- Salazar, G. "Tendencias trans-liberales del movimiento ciudadano en Chile (1973-1996). Apuntes para una teoría del cambio histórico" en Sociedad Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Vol 1, N° 1, año 1, 1997.
- Sepúlveda, Leandro. Participación comunitaria en Programas Sociales Municipales, un estudio en tres regiones del país, ECO, Educación y comunicaciones, 1996.
- Williamson, Guillermo, "O Papel da Capacitao na Geracao e Fortalecimento de Empreendimentos Empresariais" en Anais do Seminário sobre Descentralização, Desenvolvimento Local y Gestão Social, PNUD/BNB, Recife, Brasil, 1997.
- Williamson, Guillermo. "Elementos da Cultura, Contextualização da Aprendizagem. A Equipe Local" en Serie de Cuadernos Técnicos N° 1, BNB, Recife, Brasil, 1998.