

**SAN JUAN DE LA COSTA:
ENTRE LA PARTICIPACION SOCIAL
Y LA SOCIEDAD SIN PROYECTO.**

Juan Sánchez Alvarez*

I. Introducción:

San Juan de La Costa, comuna de muy reciente creación, es la séptima de la provincia de Osorno, cubre una superficie de 1556,2 Km. cuadrados con una densidad de 6,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Según el último censo de población (1992) poseía 10.718 habitantes, más del 90% caracterizados como rurales y un 80% en condiciones de extrema pobreza. Étnicamente más de un 75% son Huilliches.

El contexto territorial en el que se desempeña se caracteriza entre otras cuestiones por ser de un acentuado aislamiento (difícil acceso); escasa productividad de la tierra (tierras de precordillera y cordillera de la costa); escasa cualificación de la mano de obra (entre otras razones por su bajo nivel de escolaridad); escasa o nula incorporación de capital a las faenas productivas; y un acceso restringido a servicios básicos (luz, agua potable, salud primaria, electricidad, etc) (1).

Estas condiciones han permitido calificar a esta comuna como una de las 10 más pobres del país y por ello participa del “Programa Nacional de Superación de la Pobreza”, iniciado en el primer gobierno de la Concertación (1992). Desde entonces los montos de recursos públicos invertidos en la Comuna han sido muy cuantiosos. El siguiente cuadro da cuenta de lo invertido a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la Comuna entre 1990-1999.(2)

* Director e Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Lagos. Proyecto Ecos/Conicyt. “Las condiciones de un desarrollo sustentable en la región de Los Lagos en Chile”.

**INVERSIÓN PÚBLICA COMUNA DE SAN JUAN DE LA COSTA SEGÚN FNDR.
PERIODO 1990 - 1999 EN M\$.**

SECTOR	AÑO										TOTAL GENERAL	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	M\$	%
Educación y Cultura	32.686	94.132	25.120			4.067	103.117	160.587	44	21.285	444.039	19,69
Energía		14.581	109.136	23.215	52.717	205.592		443.024	297.735	39.454	1.185.455	52,93
Equipamiento Comunitario										1.500	1500	0,07
Salud				2.283	133.613	12.813	22.149			9.099	179.958	8,04
Saneamiento de Título		3.879	3.082	1.997	9	9.601	6.636	2.764	161		28.129	1,26
Silvoagropecuario				12.801	21.547	9.985	13.908	17.431	29.259	53.873	158.804	7,09
Transporte				4.710	118.672	33.484	1.801		86.016		244.682	10,93
TOTAL GENERAL	32.686	112.592	137.339	45.006	236.558	275.542	147.611	623.806	413.214	125.212	2.239.566	100,00

NOTA : Inversión en moneda nacional del año 1999

Fuente : Unidad de análisis - GORE

Adicionalmente el FOSIS ha invertido entre 1990-1999 450.740.349 pesos. Según la unidad de análisis del Gobierno Regional de la Décima Región en la década del noventa se intervinieron en la comuna: 11.391.856.000 millones de pesos (representa la décima comuna más invertida de un total de 42) superando ampliamente a comunas de mayor población, haciendo realidad el esfuerzo focalizado para reducir la extrema pobreza.

La pregunta que surge es: ¿que tanto se ha reducido la pobreza en la comuna? Distintas son las visiones según los interlocutores intervinientes. Lo que nos interesa en esta comunicación es comentar y asumir ciertas hipótesis respecto a este tema.

II. San Juan de La Costa.

¿Un espacio socio territorial en marginalidad permanente?

El equipo del Proyecto Ecos-Conicyt que investiga las condiciones de desarrollo sustentable (3) en este espacio de la región de características singulares -como lo es San Juan de La Costa- conocedor de los datos anotados más arriba se ha preguntado por las razones u obstáculos que impiden el mejoramiento de los niveles de vida en esta población en condiciones de una fuerte inversión pública focalizada para justamente superar la extrema pobreza. El tema es ¿cual es la razón -si exista una- por la cual San Juan de La Costa no responde a las clásicas formas de inyección de recursos -en particular en infraestructura física- incremento de la inclusión de la región/objeto en niveles de desarrollo nacional aceptables?.

Hasta ahora el mismo equipo ha dado dos respuestas complementarias: por una parte Espinoza (4) ha puesto énfasis en el papel de la participación social en el sentido de que el flujo de “recursos hacia un territorio determinado” debe complementarse con la consecuente participación social, requisito de maximización del impacto social y comunitario.

Este estudio - comparado entre dos comunas pobres - señala que la participación social es necesaria para mejorar la coordinación, la representatividad en las iniciativas de intervención; para elevar los niveles de efectividad de los proyectos. Dos cuestiones quedan insinuadas : lo relacionado a las distintas etnias en las comunidades -más homogénea una que la otra- y lo relativo al papel de los gobiernos locales -la municipalidad -en el sentido que deben crear instancias de mayor participación social. Sin duda dos situaciones que deben reactualizarse en su análisis.

Por otro lado, Santana (5) plantea el tema desde una óptica cultural enfatizando “el carácter que asume en este caso específico -el de San Juan de la Costa- la diversidad cultural y la problemática particular que ella sugiere para toda actividad de planificación (6). La propuesta explicativa de Santana

señala que aún siendo pobre esta comunidad, su mayor déficit es la carencia de un “Proyecto”, entendido como el conjunto de procesos que sobre la base de su identidad y cultura, deben desarrollarse para promover el desarrollo.

Esta carencia es consecuencia de un conjunto de factores, que han “creado mecanismos de inercia que tiene su origen en profundos traumatismos psicosociales ligados a violencia de todo tipo, humillaciones y frustraciones múltiples, a vergüenzas infinitas que han afectado la intimidad misma de los seres humanos” (7).

Sin la restitución, reconocimiento y compensaciones simbólicas será muy difícil recuperar el sentido de identidad y personalidad de esta población. Junto a esta explicación, el autor señala que el telón de fondo está constituido además por la percepción que se tiene de la modernidad y por la duda acerca de que es ella lo que desean las comunidades Huilliches ; esto es lo que haría disfuncional la *relación de estas comunidades con “su exterior”* (8) con un mecanismo de exclusión (analfabetismo, educación incompleta, etc.) que reproduce la desintegración, la fragilidad y la desconfianza de quienes podrían asumir el liderazgo para incorporarse a la Sociedad moderna.

Estas cuestiones y otras que tienen que ver con la valorización, (por la sociedad regional), de la diversidad étnica en la formulación de la Estrategia Regional, permiten al autor concluir que es “inútil seguir planificando con la doctrina del desarrollo de una región pobre (9), si antes, la propia región no reconoce su diversidad valorándola como una “riqueza”, para nutrir la planificación estratégica ello exige, sentencia Santana, la invención de la Planificación de la diversidad cultural.

Como se aprecia ambos intentos explicativos se complementan y nos dan claros indicios de que la realidad de San Juan de La Costa, requiere del Estado, de la Región y de la Comuna una vinculación distinta, diferente; una teoría y una practica distinta a la que hoy aún se utiliza, ésta no puede ser una receta o un modelo iluminado, sino ser el resultado de lo que la gente quiere (fuerzas endógenas) a partir de su realidad y su práctica cultural.

III. Los Recursos y la lógica Estatal.

Si bien hemos intentado reconstituir las explicaciones señaladas, aún es necesario conocer y entender la lógica de intervención que el Estado -Gobierno Regional, Gobierno Local, Agencias Públicas de Desarrollo, como FOSIS, CONADI etc. desarrollan para “dejar caer” los recursos que debieran transformar la pobreza en crecimiento y el subdesarrollo en desarrollo. Por ello sin tratar de aparecer descubriendo lo ya descubierto nos gustaría a agregar un tercer elemento a los ya señalados en el sentido de afirmar que la lógica con la que actúan las diversas agencias estatales y privadas en esta materia, es de carácter benefactora, cupular, que obedece al proyecto de la institución que está actuando, que trata de ser eficiente y eficaz en el traslado de los recursos a la gente, y no toma en consideración las

condiciones del receptor.

Hemos indagado –preliminarmente- en tres agencias estatales la forma y los motivos con los que han actuado para intervenir la comunidad huilliche.

En primer lugar, la Municipalidad de Puaucho reconoce dos grandes carencias en su accionar: Coordinación y un conocimiento pertinente –“más acabado” dice una funcionaria de DIDECO (Dirección de Desarrollo Comunitario)- de las necesidades de la gente. En relación al problema de Coordinación esta tiene dos connotaciones, por un lado se trata de coordinación entre organismos públicos, quienes llegan muchas veces a un mismo destinatario con la misma solución (por ejemplo materiales de construcción) compitiendo entre sí para parecer más eficiente ante sus organismos, generando confusión entre los usuarios, y hasta cierto aprovechamiento ya que parte de la oferta es a veces mal utilizada o vendida por el beneficiario.

La Municipalidad muchas veces es sorprendida con la llegada de Agencias Públicas y privadas a la Comuna, desarrollando proyectos que la Autoridad no conoce o no comprende. Es decir, hay una abundante oferta sin ser parte de un plan, oferta que casi siempre se ubica en el plano de la infraestructura y casi nunca en el de la cultura o la identidad local.

La descoordinación también se da internamente entre los departamentos municipales. La existencia de un Pladeco (Plan de Desarrollo Comunal) es más bien nominal-“teórico”- señala una funcionaria, por cuanto no se aplica; no sólo porque tiene la lógica “de arriba hacia abajo”, mejor dicho hacia el centro, sino porque además es paternalista, benefactor y poco “aterizado” en la verdadera problemática de las comunidades; de tal manera que al no existir un Plan (“Proyecto político”), pocas cosas unen la acción de los Departamentos Municipales, lo que hace que respecto del papel que reclama Espinoza para el gobierno local en lo que a participación social se refiere, tiene pocas posibilidades de concretarse en este caso y más bien la Municipalidad –sin Plan- es una agencia más, ofreciendo extensiones de la política social nacional, pero sin adaptarla a las condiciones de este espacio socio-territorial.

La Municipalidad reconoce su singularidad –al estar en el centro del territorio huilliche, el tener su clientela en esa etnia, su ruralidad- sin embargo las políticas que desarrolla no son diferentes de cualquier otro Municipio de la región. No trabajan con un concepto de desarrollo diferente (el discurso de Santana respecto a la diversidad cultural y su importancia en la planificación estratégica está enteramente ausente en la acción Municipal) al ortodoxo y quizás lo que buscan –si es que se busca- es crecimiento; aquello palpable en el mejoramiento del camino, con el puente, la vivienda campesina o el cultivo bajo plástico. ¡Sólo piden caminos! Señalan los funcionarios más preclaros al analizar la demanda de la gente.

Esta situación también se refleja en la ninguna política municipal hacia sus funcionarios que pudiera reflejarse en capacitación, en concientización respecto de su población objeto, a quienes ellos sirven. Respecto de la relación entre el órgano político de la Municipalidad y los funcionarios es nula, solo esporádicamente algunos funcionarios son llamados a informar cuestiones puntuales de su actividad.

Por su parte, el FOSIS, cree que ha superado su propio accionar desde 1996 en adelante, entonces empezaron a aplicar modificaciones en la forma de hacer la inversión en la Comuna modificaciones que tendían a dar mayor coordinación y complementariedad a su inversión para producir un mayor impacto. Estos cambios han consistido en quitar la excesiva verticalidad y centralización de las decisiones de inversión; a partir del año 2000 han instaurado una “mesa de trabajo comunal” en la que participan el sector privado, público y organizaciones sociales con el propósito de generar planes de inversión en el área forestal, agrícola y turismo.

No hay dudas que es un importante cambio de enfoque en la acción del FOSIS, sin embargo respecto de lo que nos interesa –el desarrollo socio-cultural- la institución, por lo señalado por un funcionario de vasta experiencia sigue actuando con un concepto asistencialista y de apoyo a la creación de infraestructura (suministro de agua potable, proyectos de producción artesanal, cultivos bajo plástico, mejoramiento de la vivienda, etc.), promoviendo –según el mismo funcionario – “mejoramientos transitorios de las condiciones de vida de la población”, con lo que nuestras aprehensiones respecto de la concepción del desarrollo con el que se trabaja, vuelve a ser un tema relevante que alguien –¿la Municipalidad?- debe liderar para coordinar propuestas más integrales.

Reconoce el FOSIS las muchas potencialidades no aprovechadas de la Comuna y propone explotar los tres ejes que considera estratégicos: Turístico (en la zona costera) el agrícola (de subsistencia y comercialización en el sector nororiental de la Comuna) y el Forestal. Para potenciar éstas áreas la institución ha simplificado su oferta y la ha dispuesto en cuatro niveles: preinversión, promoción, desarrollo social y fomento productivo. Los nuevos proyectos tendrán un horizonte de ejecución de tres años en lugar de las anualidades anteriores, esto permitirá procesos más sostenibles, complementarios y de mayor impacto; así el Fosis considera que deben generarse propuestas integrales de más de un organismo, incorporando a la gente desde la generación misma del proyecto. El funcionario consultado reclama un rol de mayor preponderancia de la Municipalidad, desde ese punto de vista la “mesa comunal de trabajo podría constituirse en algo más que una instancia coordinadora.”

Aún los buenos indicios de esta agencia, la falta de liderazgo entre las instituciones estatales es notoria, no sólo en la coordinación sino también en sus “proyectos” de conceptualizaciones o conocimientos pertinentes que les permitan integrar sus estrategias en la singularidad de San Juan de La Costa.

Respecto de la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), lo que constataba Santana en 1996 no ha variado mucho: su lógica de acción es la de un “servicio más” del Estado (10), pero no solo por su definición institucional, sino por su actuar cada vez más parecido a “cualquier servicio”, actuando, en consecuencia con la “óptica del Estado y no con la de la gente”; dice un funcionario un tanto desencantado de su institución.

Este mismo señala que la Dirección Regional ha actuado con un discurso muy distinto de su práctica. Por ejemplo, ha llevado a la Corporación a dar solución al problema de la propiedad de la tierra, pero no ha utilizado la propiedad de la tierra como un elemento articular de esta sociedad que tanto valora la posesión de ella, procediendo a intervenir a partir de ONG privadas, perdiendo la posibilidad de que sean las propias comunidades quienes realicen estas acciones, que normalmente son de carácter infraestructural.

La discusión que parece se inicia o quiere plantearse tiene que ver con “un cambio hacia un eje cultural” en la acción de las agencias de promoción –no sólo la CONADI-, hecho que pudiera permitir un destierro de la ejecución autoritaria de la CONADI y otras agencias.

Este planteamiento requiere que se generen políticas propias de la Comuna, que valoricen la cultura de la comunidad (usos, costumbres, tipos o formas de participación, etc.), que impulsen una verdadera educación intercultural bilingüe, que reconozca el papel de la mujer indígena.

El eje del trabajo institucional debe estar constituido por los valores comunitarios (no está claro si rechazan la modernidad o quieren acceder a ella a través de “su cultura”), por la identidad que estos valores otorgan, constituyéndose entonces en un organismo que va mucho más allá que dar servicios estatales.

Este liderazgo hará falta frente a eventos como el que representará la constitución de la carretera costera; ésta atravesará las tierras comunitarias generando un importante impacto para la cual no están eficazmente preparadas las comunidades. ¿Cómo las comunidades planifican su situación en este escenario?

La verdad es que el tema es más amplio, tiene que ver con la necesidad de generar un proceso de participación distinta, en que la mayoría de los códigos culturales pertenezcan a ésta etnia y en el que ellos reconozcan la riqueza de sus rasgos.

En esta dirección parece que la CONADI –como dice Santana- por su propia ambigüedad, no avanza mucho. Ello es constatable en el Informe “Seis años al Servicio de las Personas, Familias y Comunidades Mapuche-Huilliche” publicado en el 2000 y en el que expresamente se define como “un servicio público descentralizado” dependiente de Mideplan que tiene por misión “promover, coordinar

y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas especialmente en lo económico, social y cultural”, en función de lo anterior da cuenta de lo realizado en los últimos seis años a partir de sus cinco líneas estratégicas.

No es el espacio para su análisis, pero se puede concluir que su acción no involucra claramente lo que algunos llaman “un eje cultural” o una “estrategia o proyecto” que sirva de cuestión central para la planificación y desarrollo de estas Comunidades.

Conclusión.-

La comprensión de los obstáculos que impiden que importantes recursos y acciones llegadas desde el “ exterior” se materialicen en el desencadenamiento de procesos de desarrollo es de gran importancia para la Comuna de San Juan de la Costa, porque no es poco el interés y el apoyo en recursos que se han destinado a ella con resultados más bien decepcionantes. La gran cantidad de estudios se han hecho sobre su realidad- desde monografías de Licenciaturas hasta Tesis doctorales , demuestran por un lado, el interés en la singularidad de esta sociedad y por otro la existencia de conocimiento al que se puede recurrir para convertirlo en base de políticas de desarrollo.

Por nuestra parte, creemos que la generación de procesos de participación social; la consideración de la diversidad cultural , y el cambio de lógica en la acción de los organismos estatales, es esencial para producir la sinergia adecuada para la formulación del “ proyecto” de desarrollo de esta Comuna. Sólo una conjunción de este tipo podrá asegurar que los importantes recursos que se destinan puedan iniciar al círculo virtuoso del cambio.

Para alcanzar tal punto de inicial deberán cumplirse varios requisitos: de un lado apostamos a que el municipio asuma un liderazgo distinto, ser menos agencia estatal y más un resumen de las características internas o endógenas de su comunidad; coordinar la acción estatal a partir del cambio de eje cultural con que actúa , esto de alguna manera implica el cambio de códigos, por ejemplo, en salud la incorporación de la medicina autóctona; por ejemplo, en plantear un proyecto educativo efectivamente intercultural con un fuerte énfasis en contenido y trabajo; por ejemplo, en valorar y fomentar las organizaciones sociales propias del pueblo huilliche (hoy se organizan en juntas de Vecinos, comités o asociaciones según sea el beneficio al deben postular; una vez obtenido esa organización entra en receso, o sea se organizan o los organizan según el “ concurso de proyectos “ que corresponda).

Por otra parte, los restantes organismos estatales debieran coordinarse a partir del “proyecto” municipal, lo que no debe entenderse como una subordinación, sino más bien como complementación.

Un actuar desde dentro, con códigos distintos a los actuales, con lógicas internas y no externas y basado en su basamento cultural, fuertemente apropiado, debiera permitir que , aún con menos recursos,

se desaten las fuerzas endógenas – explícitas en sus capitales social, cultural, psicosocial ,histórico, humano, etc.- y cambien la actual situación.

La generación de conocimiento pertinente, que en parte debe ser nuestra función, es lo que hará coincidir “modelos mentales y reales” que hoy se debaten a considerable distancia uno de otro en San Juan de La Costa. Una forma de ir avanzando podría ser la declaración de “Area de desarrollo Indígena” a esta comuna, hecho que debe reflejarse en una propuesta para la administración, gestión e implementación de estrategias de etnodesarrollo, situación que solo puede realizarse a partir de la consideración de antecedentes históricos, culturales, políticos y técnicos de esta área.

Referencias Bibliográficas :

- (1) Espinoza, Fidel. “Superación de la Pobreza y Participación Social”
Estudios Lider N° 1, 1997, pag. 18.
- (2) Unidad de Análisis. Gore, 2000.
- (3) Las Condiciones de un desarrollo sustentable: La región de Los Lagos
En Chile. Proyecto Ecos-Conicyt.
- (4) Espinoza, Fidel. “Superación de la Pobreza y Participación Social”, en “Crecimiento Económico y Construcción de una Región en el Sur Chileno: La Región de Los Lagos”.
Pag. 15-26.
- (5) Santana, Roberto. “Los Huilliches de Osorno: Una sociedad étnica sin proyecto para una región en construcción.” En “Crecimiento Económico y Construcción de una Región en el sur Chileno: La Región de Los Lagos.” Estudios Lider N°2, 1997. Pag. 99-116.
- (6) Ob.cit. Pag. 100.
- (7) Ob.cit. Pag. 100.
- (8) Ob.cit. Pag. 101.
- (9) Ob.cit. Pag. 114.
- (10) Ob. cit.