



www.adunca.com.ar

CIDE
POST TÍTULO

UNIVERSIDAD
LOYOLA COLLEGE

ELEMENTOS EDUCATIVOS DEL
PROGRAMA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA
EN VIÑA DEL MAR

ESTUDIO DE CASO

Alumna : Gabriela Fernández Moreno
Asistente Social

Tutor : Guido Flamey Van Puymbroeck

Viña del Mar, Abril 1996



INDICE

PRESENTACIÓN

| | | |
|------|--|----|
| I. | ANTECEDENTES GENERALES | |
| 1. | Plan Nacional de la Pobreza | 5 |
| | El Programa Nacional de Superación de la Pobreza | 5 |
| 2. | El Programa Nacional a nivel Regional y Comunal | 6 |
| 3. | Análisis evaluativo del contexto de formulación y modo de operación del Programa de Superación de la Pobreza | 7 |
| 3.1 | Comité Comunal | 7 |
| 3.2 | Sobre el Apoyo Técnico | 8 |
| 3.3 | Relación con el Municipio | 8 |
| 3.4 | Coordinación Intersectorial | 8 |
| 3.5 | Participación del sector privado | 9 |
| 3.6 | Participación de la comunidad | 9 |
| 4. | Contexto Comunal: la pobreza en la comuna de Viña del Mar | 10 |
| | Esfuerzos municipales | 10 |
| II. | DEFINIENDO EL PROBLEMA DE ESTUDIO | |
| 1. | Superar la pobreza: concepción y estrategias | 11 |
| | Modelos de desarrollo: hacia el rescate de lo cualitativo | 11 |
| | Instrumentos y mecanismos de medición: nuevos enfoque | 11 |
| 1.1 | Concepto de Pobreza que subyace al Programa | 12 |
| | De la planificación a la práctica | |
| 1.2 | Participación de la comunidad | 13 |
| | La participación como espacio educativo | 13 |
| 2. | Contexto institucional: enfrentar la pobreza desde el Municipio | 13 |
| | Obstáculos municipales en Viña del Mar | 15 |
| 3. | Sobre la Educación y su relación con el tema de la Pobreza | 16 |
| 4. | La dimensión educativa en el Programa | 17 |
| 5. | El problema a abordar | 18 |
| | Incorporar la dimensión educativa | 19 |
| III. | PLAN DE INTERVENCIÓN | |
| | Evaluación de estrategias | 20 |
| | El problema de la factibilidad de la intervención | 20 |
| | Características de la intervención | 21 |
| | a) Intencionalidades | 21 |
| | b) Hipótesis y supuestos | 21 |
| | c) Participantes de la Coordinación | 22 |
| | d) Actividades | 23 |
| IV. | EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN | |
| 1. | Sobre los resultados: logros y debilidades | 24 |
| | a) Posición del Municipio frente a la Coordinación | 24 |
| | b) Tipo de actividades que se programaron | 24 |
| | c) Reuniones de Coordinación | 24 |
| | d) El subgrupo de desarrollo local | 25 |
| | e) La relación con la comunidad | 25 |
| | f) Modo de operar como equipo | 25 |
| | g) Una experiencia con elementos educativos | 26 |



www.adunca.com.ar

| | |
|--|----|
| h) La Jornada final | 26 |
| i) Recapitulación de los resultados obtenidos | 26 |
| Sobre la estrategia | 27 |
| a) Logro de objetivos propuestos | 27 |
| b) Metodología utilizada | 27 |
| Sobre el trabajo interdisciplinario e intersectorial | 28 |
| | |
| IV. REINTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA Y CONCLUSIONES | |
| a) En cuanto a las conclusiones relacionadas con el Programa propiamente tal y su funcionamiento en Viña del Mar | 29 |
| b) Conclusiones a nivel sectorial (Reñaca Alto) | 31 |
| c) Sobre mi experiencia personal con el estudio de caso | 32 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA | 35 |
| | |
| ANEXO 1: Cronograma de actividades | 37 |
| | |
| PIÉ DE PÁGINA | 38 |



www.adunca.com.ar

P R E S E N T A C I O N

En el marco de un Programa Nacional, el tema de la Superación de la Pobreza no ha dejado de estar presente en la opinión pública, ya sea para reconocer avances como para evaluar negativamente el proceso de transición a la Democracia del país.

En el presente trabajo, el énfasis estará puesto en la necesidad de que, en el desafío de combatir la pobreza en que viven más de tres millones de chilenos, se incorporen elementos educativos.

Este informe dará cuenta de una intervención realizada desde la Municipalidad de Viña del Mar dentro del Programa de Superación de la Pobreza, especialmente en el sector de Reñaca Alto. La encargada de la intervención y redacción del documento se desempeñaba como asistente social en la Dirección de Desarrollo Comunitario de este Municipio y participó como parte del equipo técnico en el Programa señalado. El trabajo de programación y evaluación se realizó como parte del postítulo "Dimensión Educativa en Proyectos Sociales" del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación CIDE, entre junio y diciembre de 1995.

La estructura del documento es la siguiente. En el primer capítulo se entrega una descripción general del Programa de Superación de la Pobreza. Además, se hace una evaluación del mismo, poniendo especial énfasis en el contexto comunal e institucional.

En el segundo capítulo se define el problema de estudio: la incorporación de elementos educativos en el Programa de Superación de la Pobreza en Viña del Mar. A modo de marco teórico, previamente se profundiza en los dos temas eje: la pobreza y la educación. Ambos temas son enfocados desde el marco institucional dado por el Municipio.

En el tercer capítulo se plantea una estrategia de intervención para el problema a abordar.

Finalmente, en el cuarto y quinto capítulo se hace una descripción y evaluación de los resultados obtenidos y de las conclusiones que se derivan del trabajo realizado.

Aun cuando, de acuerdo al esquema recién mencionado, los resultados se centran en la parte final del documento, es necesario señalar que todo este informe es producto de un largo proceso de reflexión y sistematización en torno al tema del trabajo social y su relación con los elementos educativos.

Santiago, Marzo de 1996.



www.adunca.com.ar

I. ANTECEDENTES GENERALES

1. Plan Nacional de la Pobreza

Compromisos de Gobierno

El Plan Nacional de la Pobreza obedece a un compromiso del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, consistente en enfrentar la situación de pobreza que afecta a más de tres millones de chilenos, y otro millón que se encuentra en extrema pobreza.

Comité Interministerial Social Interministerial

Especialmente para el cumplimiento de estos objetivos, en abril de 1994 se crea el Comité Social, integrado por doce Ministerios y sus respectivos Servicios, más las tres Fundaciones del Gabinete de la Primera Dama. Es éste el único Comité Interministerial que encabeza el propio Presidente de la República, siendo su coordinador el Ministro de Planificación y Coordinación, Sr.

Luis Mairal A. (1)

Consejo Nacional

Entendiendo que éste es un esfuerzo que debe involucrar además a la sociedad civil, en mayo de 1994 se constituye el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, integrado por veinte personalidades del ámbito empresarial, los trabajadores, pobladores, iglesias, las ONG's, las organizaciones sociales y el mundo de la cultura.

"Este autónomos realización del Programa Pobreza hasta el término del Gobierno, complementando, así, la (Programa pp. 6).

Consejo deberá canalizar los esfuerzos y aportes de la sociedad en la elaboración y Nacional de Superación de la mandato del actual acción pública"

está internacional de pobreza.

Además, hay que decir que esta iniciativa chilena enmarcada dentro de todo un contexto preocupación por el tema de la

Cumbre Mundial Copenhague 1995

En marzo de 1995 se realiza la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Mundial en Copenhague, Dinamarca, en donde la preocupación por superar la pobreza fue uno de los puntos de convergencia entre los representantes y Jefes de Estado de los más de 130 países que participaron en este encuentro.

El Programa Nacional de Superación de la Pobreza (2)

Como primera tarea, se elabora un listado de los programas posibles de ser implementados desde cada cartera, desarrollando un plan de trabajo que se plasma en el documento titulado "Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos del gobierno 1994 y prioridades 1995".

Paralelamente, los Gobiernos Regionales fueron instruidos para elaborar, en colaboración con las Secretarías Regionales de MIDEPLAN, un Mapa Territorial de la Pobreza. Este serviría como instrumento para definir las áreas territoriales y localidades pobres en donde habrían de concentrarse los



www.adunca.com.ar

mayores esfuerzos gubernamentales. Es en base a este Mapa que posteriormente se definen las comunas que participarían en el Programa Especial de Comunas para el año de puesta en marcha del mismo (año 1995).

Para comprender mejor la lógica del Programa y el posterior análisis que se hará en este documento, es necesario conocer los criterios y orientaciones generales del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, que son los cuatro que se señalan a continuación (Programa..., pp. 7 -10).

1) **"La inversión social: palanca de oportunidades."**

Invertir socialmente no se reduce, como habitualmente se ha entendido, a priorizar el impacto que tienen los Ministerios sociales tradicionales: Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y Justicia (... No hay ámbitos de la inversión pública que no tengan impacto social" (Programa.... pp 7).

2) **"Coordinación inter e intrasectorial: fortalecer la integralidad de la acción social de gobierno."**

El mejor trabajo de cada Ministerio y Servicio depende de su capacidad de articulación y complementariedad con los otros que intervienen en áreas comunes. [Así, se podrá] evitar las duplicaciones y la sobreposición de acciones, enmendar las omisiones y las incoherencias" (Programa pp. 8).

3) **"Descentralización: la heterogeneidad social y territorial requiere propuestas diversas"**.

Los problemas de la pobreza, si bien son nacionales, se viven desigualmente por distintos grupos sociales y de acuerdo a su realidad territorial (...) [De acuerdo a esto] serán los municipios, allí donde residen los sectores sociales priorizados por el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, los que deberán fortalecer sus capacidades técnicas y de gestión, para hacerse cargo, progresivamente, de las acciones sociales concretas dirigidas a los grupos y familias de las localidades más pobres, de acuerdo a su realidad particular" (Programa ... pp. 9).

4) **"La participación: nuestra mayor riqueza es el recurso humano."**

Tanto o más importante que los recursos que se puedan destinar o que los buenos programas que se puedan diseñar, es la posibilidad de desatar las energías sociales que harán que dichos recursos y programas se utilicen de la mejor manera, potenciando los recursos disponibles con aportes participativos, tanto de la propia comunidad beneficiaria como de terceros" (Programa..., pp. 9).

Para concretar estas grandes orientaciones, existen dos tipos de programas: los programas sectoriales localizados y los programas especiales.

Los **programas sectoriales focalizados** son aquellos cuya responsabilidad recae sectorialmente en algunos Ministerios o Servicios, y que están diseñados para una ejecución focalizada, social y territorialmente. La focalización territorial está dada por el Mapa de Pobreza antes señalado. En cuanto a la focalización social, se están entendiendo como grupos sociales prioritarios a las mujeres, especialmente las jefas de hogar, y la infancia. Se agregan además los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas discapacitadas, los adultos mayores y los microempresarios.

Los **programas especiales** son acciones públicas no tradicionales, que tienen como destinatarios a los grupos sociales prioritarios, de mayor vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social, que requieren una intervención multisectorial, comprometiendo distintos instrumentos públicos.

El Programa aclara que, fuera de estos dos tipos de subprogramas, existe un conjunto de otras políticas y programas públicos en ejecución que, no obstante su carácter de mayor universalidad, son necesarios para lograr resultados integrales.



www.adunca.com.ar

2. El Programa Nacional a nivel Regional y Comunal

Con el afán de hacer efectiva la descentralización de este Programa Nacional, se constituyen instancias técnicas a nivel regional y comunal.

Comités Sociales Regionales

A nivel regional, se constituyen los Comités Sociales Regionales, en donde participan las Secretarías Regionales de los Ministerios y servicios involucrados, en especial la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación SERPLAC. Para cada una de las regiones del país se desarrolla el Programa Regional de Superación de la Pobreza, basado en el Programa Nacional.

Programa Especial de Comunas

Conforme al Mapa de Pobreza, se focaliza en 72 comunas del país el Programa Especial de Comunas. En éstas se concentrarán los mayores esfuerzos gubernamentales para apoyar a los grupos sociales más vulnerables que allí residen y servirán como orientación de la inversión pública y los programas sectoriales con impacto social.

Dentro de la VI, Región las comunas consideradas en este Plan Especial son ocho, algunas de las cuales están consideradas en su globalidad y otras sólo se consideraron en relación a algunas unidades vecinales con características de extrema pobreza ⁽³⁾. Este último es el caso de Viña del Mar.

Comité Comunal

En cada una de estas comunas se constituye un Comité Comunal, el cual está encabezado por el Gobernador Provincial. En el caso de la V Región, corresponde al Sr. Luis Bork. ⁽⁴⁾

Comité Técnico Comunal

Algunos de los integrantes del Comité Comunal conforman un equipo técnico encargado de velar por el buen funcionamiento del Programa.

Comités Técnicos Sectoriales

Especialmente para la primera etapa del Programa, se constituye un equipo técnico para cada uno de los 6 sectores en extrema pobreza de Viña del Mar.

Comité Técnico Regional

El Comité Comunal es asesorado técnicamente por profesionales de la SERPLAC V Región.

Comité Ampliado Comunal

Además, existe un Comité Ampliado Comunal, el que equivaldría al que a nivel nacional se denomina Comité Nacional de Superación de la Pobreza. A nivel comunal, en Viña del Mar participan representantes de distintas oficinas municipales, de ONG's, organismos como INTEGRA, JUNJI, JUNAEB, PRODEMU, representantes de la empresa privada y de organizaciones comunitarias, entre otros. ⁽⁵⁾



www.adunca.com.ar

3. Análisis evaluativo del contexto de formulación y modo de operación del Programa de Superación de la Pobreza ⁽⁶⁾

3.1 Comité Comunal:

En la etapa de constitución, este Comité actuó con mucho entusiasmo y trabajó en la elaboración del Plan de Trabajo 1995. Sin embargo, en las tareas que siguieron (realización de autodiagnósticos, decisiones sobre el Plan de Inversión, preparación de proyectos de inversión), su nivel de participación fue muy bajo. Esto puede deberse, por un lado, a que el tipo de trabajo realizado en los autodiagnósticos fue eminentemente técnico, lo que le dio un mayor protagonismo a los equipos profesionales del Municipio. La alta rotación de los integrantes del Comité fue otro factor que influyó en que no hubiera un mayor nivel de participación. A esto se agrega lo reducido de los plazos para priorizar proyectos, lo cual llevó a actuar desde el Comité Técnico sin consultar mayormente a las demás instancias como el Comité Comunal o el Comité Ampliado.

Además de estas dificultades, pese a la voluntad de trabajar en el Programa, la falta de planes de trabajo claros y la ausencia de un reglamento de funcionamiento que estableciera competencias y responsabilidades de las diferentes instancias participantes, no permitieron que desde el Comité Comunal, como tampoco desde las demás instancias, se actuara con mejores resultados.

3.2 Sobre el Apoyo Técnico:

El Comité Comunal contó con apoyo técnico municipal propio (Comité Técnico Comunal y Comités Técnicos Sectoriales), suficiente durante la primera fase del Programa. Sin embargo, las futuras exigencias de éste hacen necesario contar con un equipo profesional asignado permanentemente a él.

Las instancias técnicas, en especial el Comité Técnico Comunal, fueron las encargadas de elaborar proyectos de inversión para alrededor de 4 remesas de Fondos Especiales destinados al Programa. La mayor dificultad en esta actividad fue la brevedad de los plazos para la presentación de los mismos, lo cual se tradujo en que no se basaran estrictamente en los resultados de los diagnósticos ni permitieron una mayor participación del Comité Comunal en la priorización y formulación de estos, distraendo a su vez recursos profesionales destinados a trabajar en otras áreas del Programa.

En relación al Comité Técnico Regional (apoyo de SERPLAC), fue suficiente para la primera etapa del Programa, manteniendo coordinación, en especial con el Comité Técnico Comunal.

3.3 Relación con el Municipio:

El informe citado evaluó la disposición del Alcalde hacia el Programa de Superación de la Pobreza como "alta", mientras que la del Consejo Municipal como "media"; aun cuando no se han presentado conflictos con el Consejo, tampoco hubo mucha relación con esta instancia, al menos en la primera etapa de trabajo.

En mi opinión, las autoridades municipales no han asumido como prioritario este Programa, hecho que se refleja en lo escaso del presupuesto municipal asignado para invertir en las unidades vecinales en extrema pobreza y en el Programa como tal.

Por otro lado, la participación de funcionarios municipales, específicamente de los asistentes sociales y coordinadores vecinales de la Dirección de Desarrollo Comunitario (Comités Técnicos Sectoriales), fue muy alta en la etapa de elaboración de diagnósticos y proyectos de inversión. Sin embargo, al no existir una asignación de tareas permanente, una vez finalizados los diagnósticos y proyectos, el trabajo se discontinuó. Sólo algunos asistentes sociales continuamos vinculados al Programa, como una iniciativa propia.



www.adunca.com.ar

Como ya se señaló, según el profesional del Comité Técnico Comunal encargado de realizar los informes evaluativos del Programa por las características del Plan Comunal, se requiere contar con una unidad de trabajo municipal integrada por profesionales y funcionarios con horario completo. Además, durante el año 1996 y siguientes se requeriría contar con un presupuesto propio (ítem especial) que permita financiar actividades y el trabajo técnico respectivo. Al respecto, luego de las evaluaciones

hechas por este mismo Comité y el Comité Ampliado, se determinó la necesidad de contar con un trabajo permanente que permitiera dar continuidad al trabajo iniciado durante 1995. En el mes de diciembre se manejaba la idea de encomendar esta labor a una de las oficinas dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario, como una tarea adicional a las ya desarrolladas por ésta. Sin embargo, esta determinación no estaba tomada en el momento en que fue redactado este informe.

3.4 Coordinación Intersectorial:

El Comité Comunal y Comités Técnicos Sectoriales se relacionaron y coordinaron con una serie de Servicios Públicos y/o Secretarías Regionales Ministeriales, en función de implementar el Plan Comunal. Entre éstas están Consultorios del Servicio de Salud, JUNJI y JUNAEB (información y autopercepción de problemas), UCV y SENCE (colaboración en evaluar Programas Fondeve y Chile Joven).

Para todos los Servicios y Secretarías Regionales hubo una solicitud desde Gobernación de enviar información de los programas o proyectos ejecutados o por ejecutarse en las 17 unidades vecinales en extrema pobreza de Viña del Mar. Sin embargo, la entrega de esta información fue muy dificultosa y en algunos casos simplemente no se realizó. En general, predomina una tendencia a centrarse en lo propio y específico de cada Servicio, lo que no permite concretar el enfoque multisectorial e integral a que aspira el Programa. Esto se ve agravado por el hecho de que no todos los servicios planifican utilizando como criterio de focalización la "unidad vecinal" (criterio utilizado en el Municipio).

Habría que agregar, por ejemplo, que hubo proyectos del Servicio de Salud en el marco de este Programa, que no consideraron el trabajo de diagnóstico, dificultando la integralidad y multisectorialidad.

Nuevamente aparece como obstáculo la falta de planes de trabajo en general y para cada uno de los sectores en extrema pobreza en particular. Esto no permite tener claridad en los modos y metas concretas que debiera tener una mayor coordinación, no sólo con estos Servicios Públicos, sino que además con otros organismos privados que desarrollan actividades a nivel poblacional, tales como ONG's, Iglesias, etc.

En relación a los ámbitos que necesitan un fortalecimiento para optimizar el trabajo, es primordial comenzar por clarificar el rol del Municipio dentro del Programa, respondiendo preguntas como las siguientes: ¿quiénes serán los responsables a futuro? ¿cómo se dará continuidad al Programa, especialmente luego de las elecciones municipales de 1996? ¿qué prioridad tendrá este Programa al ser aprobado el presupuesto municipal?

3.5 Participación del sector privado:

En este contexto, el sector privado está representado por el Consejo de Superación de la Pobreza, instancia independiente del Programa, pero que paralelamente se encuentra trabajando en el tema. Con este Consejo prácticamente no ha existido relación, como tampoco ha ocurrido con el sector empresarial. Sólo se ha producido cierta cooperación con una Universidad de la región y con algunos organismos no gubernamentales. Se espera que próximamente el sector privado se integre más activamente al Comité Ampliado Comunal.

3.6 Participación de la comunidad:



www.adunca.com.ar

Durante el trabajo en los diagnósticos, la participación, tanto en lo cuantitativo como cualitativo, fue evaluada en un nivel "medio", aun cuando se reconoce no contar con indicadores claros y comunes para medirla más certeramente. El trabajo con la comunidad fue una oportunidad para ratificar el hecho de que las personas están más dispuestas a organizarse y movilizarse tras objetivos concretos, que efectivamente den solución a los problemas. Este hecho puede sobrepasar incluso el uso de metodologías participativas y la calidad de la intervención profesional.

El conocimiento que la comunidad tiene del Programa de Superación de la Pobreza es escaso, lo que dificulta el trabajo (elaboración de autodiagnósticos e intervenciones posteriores). Los vecinos que manejan alguna información no creen que vayan a ser efectivas las inversiones en el sector. Existe

desconfianza hacia este tipo de programas, en donde no se ven frutos inmediatos, pues anteriormente ha habido ofrecimientos de autoridades (municipales, provinciales y regionales) que no se han materializado.

Aun así, el nivel de acogida al trabajo realizado fue "aceptable", generando tanto en dirigentes como vecinos un nivel de expectativas difícil de determinar con exactitud. El nivel de credibilidad al respecto aumenta con la proyección de futuras acciones concretas.

Cualitativamente, los participantes se situaron en una perspectiva territorial, vale decir, se hizo referencia al propio sector u organización, a diferencia de lo realizado en el diagnóstico técnico que tuvo un carácter más global ⁽⁷⁾. Una serie de necesidades no pasaron del nivel de denuncia o reivindicación, lo que dificultó integrar a la comunidad en la elaboración de proyectos de inversión.

4. Contexto Comunal: la pobreza en la comuna de Viña del Mar

Viña del Mar tiene una población de 304.203 habitantes (Censo 1992). Según la Encuesta CASEN II del año 1992, habría 96.960 personas en situación de pobreza, de las cuales 19.840 se encuentran en indigencia o extrema pobreza.

Territorialmente, de las 149 unidades vecinales de la comuna, 38 se encuentran en situación de pobreza y 17 en extrema pobreza,⁽⁸⁾ considerando como parámetro para definir éstas últimas que al menos el 50 % de los habitantes de dicha unidad vecinal encuestados con la Ficha CASEN II tengan un puntaje igual o inferior a 550 puntos.

En la definición de las áreas de mayor pobreza de Viña del Mar fue fundamental la información que arroja la encuesta CAS II. Sin embargo, para los objetivos del Programa, el gran inconveniente es que los datos manejados en relación a esta Ficha sólo muestran la población encuestada, vale decir, sólo aquellos que se han acercado al Municipio dentro de los últimos tres años (período de duración de los datos CASEN II) para postular a la Red Social de Gobierno.

Tampoco queda claro que el grupo encuestado sea el más necesitado de la comuna (puesto que muchas personas carenciadas no son asignatarios ni postulantes a beneficios sociales). Así, el Mapa de Pobreza construido en el Municipio de Viña del Mar debe considerarse como una aproximación a la realidad y no como un reflejo exacto de lo que ocurre con los habitantes de la comuna en términos socioeconómicos.



www.adunca.com.ar

De acuerdo a los diagnósticos realizados entre marzo y agosto de 1995, los principales problemas detectados en las 17 unidades vecinales en extrema pobreza podrían clasificarse (a) como problemas de infraestructura y equipamiento comunitario (falta de pavimentación, mejoramiento de barrios, equipamiento en salud, educación, seguridad, etc.), y (b) como problemas sociales (alto nivel de cesantía y falta de capacitación laboral, aumento en los niveles de delincuencia, alcoholismo y drogadicción, alta deserción escolar, violencia intrafamiliar, etc.).

Esfuerzos municipales

En relación a los problemas de infraestructura, en los últimos años el Municipio ha hecho grandes inversiones a través de Programas de financiamiento público⁽⁹⁾. Además, existe un Programa que involucra la participación de la comunidad llamado FONDEVE (Fondo de Desarrollo Vecinal), que paulatinamente ha ido derivando en el financiamiento de obras menores para cada unidad vecinal (tales como instalar luminarias o reparar sedes comunitarias)⁽¹⁰⁾.

Los problemas de índole social han sido enfrentados, principalmente, a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario y sus distintas oficinas. Sin embargo, uno de los grandes inconvenientes ha sido la falta de fondos específicos y permanentes para iniciar programas sociales a largo plazo.

Con el Programa de Superación de la Pobreza se ha trabajado desde el Comité Técnico en la realización de diagnósticos y elaboración de proyectos de inversión para las unidades vecinales prioritarias (ver pie de página 8), en ambos tipos de problemas, aunque siguen teniendo prioridad los proyectos de infraestructura.

Muchos de los problemas que aparecieron en los diagnósticos comunitarios ya habían salido a luz cuando se trabajó en la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal el año 1993. En esa ocasión, se hizo una gran convocatoria y se trabajó por temas con representantes de distintos ámbitos (desarrollo económico, cultura, etc.). Sin embargo, el trabajo de elaboración de esta información no llegó a buen término y se plasmó en un documento preliminar que, en general, no cumple su objetivo de Plan de Desarrollo.

II. DEFINIENDO EL PROBLEMA DE ESTUDIO

Tal como se planteó en la presentación de este informe, el problema sobre el cual se trabajó el estudio de caso fue la incorporación de elementos educativos en el Programa de Superación de la Pobreza.

Como marco de referencia, a continuación se tomarán los dos temas núcleo: pobreza y educación. Por ser ambos temas muy amplios, sólo se rescatarán algunos elementos que permitan compartir conceptos y acercarnos progresivamente al problema específico.

1. Superar la pobreza: concepción y estrategias

Durante mucho tiempo ha habido un acercamiento al tema de la Pobreza desde el desarrollo socioeconómico. Cuando se ha querido medir desarrollo se han tomado ítemes cuantificables, generalmente con estándares definidos desde los países industrializados; dejando de lado lo cultural y educativo. La racionalidad instrumental que hay detrás de este acercamiento, que pone énfasis en la ciencia, la economía y la tecnología, ha traído efectos perversos. Entre los puntos de quiebre, podemos observar que el mejoramiento en la calidad de vida que prometía el modelo ha sido sólo para algunos.



www.adunca.com.ar

Hoy, tras diversos estudios a nivel mundial realizados por grandes organismos internacionales como la CEPAL o la UNESCO, podemos decir que un estilo de crecimiento que mantiene pautas de exclusión social, política y económica produce pobreza.

Entre las muchas definiciones de pobreza, tomemos como referencia una que distingue tres elementos: destitución de los medios de sobrevivencia física, marginación de los beneficios del progreso especialmente el acceso al empleo y la renta, y desprotección por desamparo y falta de operancia de los derechos ciudadanos básicos. Las personas en situación de pobreza se encuentran entrampadas en una serie de limitaciones. Podemos decir que "existe una situación de desigualdad social donde grupos importantes de familias no cuentan con los medios ni compiten en igualdad de oportunidades para alcanzar niveles adecuados de satisfacción de necesidades básicas". Por lo tanto, en países como el nuestro, en donde los derechos de las personas vienen definidos constitucionalmente, es necesario revisar el traspaso de igualdad de oportunidades, o en otras palabras, redefinir la Democracia y reestudiar las políticas y líneas de acción social que sigue el país.

Modelos de desarrollo: hacia el rescate de lo cualitativo

Han sido diversas las estrategias aplicadas para superar la pobreza en nuestro país y los países del Tercer Mundo en general.⁽¹²⁾

La pobreza puede ser entendida como un proceso dinámico e histórico. De acuerdo a esto, y aunque sea de perogrullo, la estrategia que se utilice para enfrentarla, así como el modo de entender la pobreza misma, son situadas en un tiempo y un espacio, determinadas por todo el contexto en el cual se insertan.

Pese a que detrás de cada estrategia hay concepciones y supuestos diferentes, hoy hay una constatación empírica de que los esfuerzos por mejorar las condiciones materiales de las familias, no son suficientes si no van acompañados de un trabajo en los aspectos cualitativos y las especificidades de la pobreza. Por ejemplo, autores como Manfred Max-Neef ⁽¹³⁾ reconocen que entre las necesidades básicas de toda persona, junto con vivienda o alimento, también se encuentran el afecto, la realización personal y el amor.

Instrumentos y mecanismos de medición: nuevos enfoques

Junto con la evolución en el concepto, también ha variado el modo en que se miden los niveles de pobreza. Los más tradicionales son (a) la determinación de una línea de pobreza (fijada según el costo de una canasta básica de alimentos, serían pobres quienes no cuenten con un ingreso igual o superior al que

fija esta línea) y (b) el método de insatisfacción de necesidades básicas (de acuerdo a un listado de necesidades determinado previamente, entre las que se encuentran vivienda, salud, vestuario, alimentación, etc.).

De la combinación de ambos se llega a un método integrado, en donde pueden distinguirse tres tipos de pobreza: reciente, inercial y crónica ⁽¹⁴⁾. Según esta nueva concepción, no sólo son pobres quienes no tienen un nivel de ingresos mínimo, sino también quienes teniendo este ingreso mantienen necesidades vitales sin resolver.

Además de estos métodos, actualmente se agregan dos elementos en la medición de los niveles de pobreza, que también fueron utilizados dentro del Programa de Superación de la Pobreza. Primero, el factor de concentración territorial de la pobreza, que ha permitido diseñar un mapa con los bolsones de pobreza a nivel nacional.



www.adunca.com.ar

En segundo lugar, la focalización por grupos vulnerables o emergentes. Entre éstos, aparecen los menores, las mujeres especialmente las jefas de hogar, los ancianos, los minusválidos y las minorías étnicas. Últimamente hay quienes proponen que la unidad de focalización sea "la familia"⁽¹⁵⁾.

Como se observa, también en los modos de medición de la pobreza hay intentos por rescatar elementos más allá de indicadores económicos.

1.1 Concepto de Pobreza que subyace al Programa

Aun cuando dentro del Programa de Superación de la Pobreza no queda clara la estrategia específica que se utilizará, sí hay conceptos claves a considerar: desarrollo autosostenido, crecimiento con equidad, atención a grupos vulnerables, políticas y programas de acción integrales e intersectoriales.

También se habla de lograr políticas sociales eficaces, oportunas y personalizadas mediante el fomento de la coordinación, la descentralización, la participación y solidaridad, la eficiencia y eficacia y la modernización de la gestión pública.

Todos estos elementos dan cuenta de los factores que, dentro de la lógica del Programa, inciden directa o indirectamente en los niveles de pobreza. El modo de entender la pobreza se ejemplifica en la siguiente cita de Luis Maira A. ⁽¹⁶⁾

"El tema de la pobreza es un tema que ahora no lo podemos entender mediante la lectura de indicadores nacionales -que son promedios- dejando de lado las realidades territoriales concretas, dejando de lado los focos de pobreza donde no llega la modernidad (...) Mirar en el promedio estadístico lo que los países son, es la mejor manera de engañarse sobre cada uno de ellos y es una advertencia pertinente también, en el caso chileno" ⁽¹⁷⁾.

En suma, hoy no puede concebirse el enfrentamiento de la pobreza sin descentralizar los programas y tener enfoques regionales que permitan atender a sus características particulares.

De la planificación a la práctica

Sin embargo, el modo en que fueron determinados los lugares para el Programa Especial de Comunas, no es coherente con esta concepción de pobreza. Los instrumentos utilizados para determinar estas comunas fueron principalmente la Ficha CAS II y la Encuesta CASEN, ambas de corte económico, que dejan fuera aspectos cualitativos de la pobreza como la capacidad de autogestión, el nivel de participación o los niveles de satisfacción de las personas.

Por otro lado, el mismo término "extrema pobreza" no pertenece al lenguaje cotidiano de los pobladores, sino que obedece a una categoría abstracta. Hay que considerar que el concepto de pobreza que se maneja está cruzado por el sujeto que la esté definiendo.

Así, no será lo mismo lo que arroje un diagnóstico técnico de necesidades y lo que arroje un diagnóstico realizado por la propia comunidad afectada. Para quienes la viven, la pobreza no es una definición sino una serie de experiencias cotidianas.

1.2 Participación de la comunidad



www.adunca.com.ar

Profundizando en el aspecto de la participación, podemos decir que ésta es una de las características que se requieren para un desarrollo autosostenido y un crecimiento equitativo (elementos a los que aspira el Programa). En la medida que las personas sean partícipes de su propio desarrollo podrán actuar autónomamente cuando ya no sea posible el apoyo externo (en este caso del Estado actuando por medio de ministerios y Servicios Públicos, así como también el apoyo externo que puedan dar organismos privados y ONG's).

Sin embargo, en Chile se vive una crisis de participación. Para ambas partes -vale decir, tanto para los sujetos que podrían participar, como para los encargados de abrir instancias y espacios de participación- hace falta una "educación para la participación."

Como antecedente, durante 1994 se realizó en Santiago un estudio a cargo de MIDEPLAN sobre el tema de la participación de las personas en los programas sociales (18) El estudio arrojó como resultado que no hay un criterio único que se maneje a nivel de los distintos Ministerios Sociales para entender la participación y, por lo tanto, tampoco se incorpora a los programas de igual modo. El estudio también concluye que es la misma estructura desde donde se implementan los programas la que dificulta la participación.

Haciendo el análisis desde las personas, ocurre que cuando se abren espacios de participación éstas no saben cómo aprovecharlos, o no cuentan con los conocimientos como para acceder a ellos (en esta última categoría se encuentran problemas de desinformación y de falta de herramientas más técnicas, a veces necesarias para participar, por ejemplo para elaborar proyectos de diversa índole).

La participación como espacio educativo

Dentro de este contexto, *la participación puede concebirse como un mecanismo para tomar parte en los procesos de toma de decisiones e implementación de acciones*. El otorgar espacios de participación efectivos quiere decir que estos estén al alcance de las personas y que apunten a los aspectos que a éstas le interesan. A su vez, el aprovechar los espacios de participación pasa por contar con un grado de compromiso y motivación que movilice a tomar parte del proceso o actividad a la que se me está invitando a participar.

Sí se dan ambas condiciones, podemos encontrar en los espacios de participación una instancia de aprendizaje democrático: en la medida que me involucre y tomo parte, incorporo nuevos modos de mirar las cosas, reconozco nuevas formas de hacer y tengo la posibilidad de proponer y crear.

Claramente la crisis de participación antes mencionada tiene elementos causales en ambas partes: faltan instancias efectivas de participación y falta motivación y compromiso por participar. Este es el motivo que hace necesario "educar para la participación" y entregar herramientas para generar espacios de aprendizaje y creación. Esto es, en parte, uno de los objetivos de incorporar elementos educativos en los proyectos sociales.

2. Contexto institucional: superar la pobreza desde el Municipio

Luego de la reforma Municipal del año 1980, las Municipalidades se convirtieron en los órganos intermedios entre el poder central y la comunidad, o los también llamados "gobiernos locales".

Por Ley, le corresponde a los municipios velar por el bienestar integral de los habitantes de la comuna. De hecho, entre las orientaciones del Programa de Superación de la Pobreza, mencionadas con anterioridad, se explicita la *gran responsabilidad que tienen los municipios de invertir y mejorar su gestión para hacerse cargo de los problemas que afectan a las personas*.



www.adunca.com.ar

El nuevo papel que asumen los municipios es uno de los intentos más concretos de descentralización. Sin embargo, aun cuando hoy en día no se pone en duda el ánimo descentralizador, en la práctica este proceso se topa con una serie de obstáculos. (19)

En la realidad, no se ha entregado a las regiones el poder de decidir, ni se han creado los mecanismos para hacer efectivo, por ejemplo, el traspaso de recursos. A esto se agrega un "factor cultural" que lleva a reproducir el centralismo en los espacios locales. Así, también al interior de las comunas y localidades nos encontramos con grupos que concentran el poder económico y decisonal, mientras que otros, generalmente los más pobres, quedan sistemáticamente marginados.

Atendiendo a esta realidad, parece necesario reflexionar acerca de la responsabilidad que le cabe al Municipio en la Superación de la Pobreza. A mi juicio, esta reflexión debería considerar a lo menos dos aspectos.

a) En primer lugar, el **Municipio como organismo efectivo de Gobierno Local**. Las iniciativas que emergen desde el poder central deben encontrar el modo de llegar en forma rápida y efectiva a los potenciales beneficiarios. Del mismo modo, desde la comunidad hacia el gobierno central, el Municipio es el medio más cercano para dar a conocer las inquietudes e intereses de las personas. "Nadie puede decidir mejor que los propios habitantes de la comuna cuáles son las necesidades y posibilidades reales del desarrollo local" (20)

En mi opinión, la difusión de los programas y la focalización efectiva en los más necesitados no es óptima. Por un lado, la comunidad no maneja información suficiente acerca de las acciones que se están implementando y, por el otro lado, los planificadores no conocen directamente los problemas de la comunidad.

A esto se agrega una desarticulación entre los Servicios Públicos, que se traduce en la implementación de acciones aisladas y sin una visión global de lo que ocurre en la comuna. En definitiva, esto lleva a una mala utilización de recursos, generalmente escasos.

Siendo el municipio el órgano principal del gobierno local, y manejando gran cantidad de información social de la población, debería potenciarse como instancia educativa en el sentido de ser un canal efectivo de comunicación, difusión y coordinación hacia y desde la comunidad, especialmente si se trata de atender las necesidades de los más desposeídos.

b) En segundo lugar, el **Municipio como potencial espacio de fomento de la participación comunitaria**. En sus intencionalidades, el Programa de Superación de la Pobreza habla de la participación de las personas, como mecanismo para potenciar los esfuerzos de organismos públicos y privados. En este sentido, es en parte responsabilidad del Municipio velar por la capacitación e incentivo de las personas, haciendo efectiva su participación y organización en torno a instancias y actividades que mejorarían su condición de vida y la de sus vecinos. Así mismo, la formulación de proyectos de desarrollo debe ser coherente con este fomento de la participación, considerando dentro de sus etapas el trabajo con la comunidad.

Si a los recursos materiales y financieros que maneja el Municipio se agrega el recurso humano y creativo de la comunidad, se estará logrando un doble objetivo: aumentar los recursos disponibles e involucrar a los vecinos en iniciativas para su propio desarrollo.

El tema de la participación hace años se valora como importante en la comuna de Viña del Mar. "La realidad comunal es particularmente compleja y atravesada por dos problemas fundamentales: gran



www.adunca.com.ar

dispersión de la población y falta de participación" ⁽²¹⁾. El autor propone algunos elementos tentativos para una propuesta de desarrollo en este contexto específico:

Trabajo con las organizaciones territoriales ya existentes, fortaleciendo y capacitando líderes en un trabajo conjunto con organizaciones externas.

Enfatizar dos áreas de trabajo que fomenten el mejoramiento de las condiciones de vida: (a) desarrollo de proyectos para captar fondos y apoyo del Área Social Municipal y (b) desarrollo de actividades autónomas.

Obstáculos municipales en Viña del Mar

Ahora bien, de todos los elementos presentados hasta el momento se desprenden una serie de obstáculos con los que se topa la administración pública y que, de uno u otro modo, repercuten en el trabajo para el Programa de Superación de la Pobreza ⁽²²⁾

a) Administración burocrática

Actualmente, la poca modernización del sistema administrativo se visualiza en un aparato burocrático y lento, con funcionarios poco capacitados o sin conocimientos actualizados, lo que redundaría en una subutilización de los recursos disponibles (humanos y financieros)

b) Estilo de dirección y coordinación interna

Existe falta de coordinación interna y externa. Hacia el interior, la función que debiera cumplir SERPLAC es deficiente, produciendo acciones paralelas y vacíos. La concentración de información en los altos mandos y la falta de comunicación permanente entre diferentes Departamentos, produce además falta de autonomía y creatividad en el accionar funcionario, mermando la motivación por cumplir los objetivos institucionales.

Por otro lado, existe un estilo de dirección muy jerárquico e incluso autoritario, que refuerza el mal traspaso de la información y la lentitud del sistema.

c) Falta de un Plan de Desarrollo Comunal

Las prioridades que tenga la institución debieran ser definidas de acuerdo a un Plan de Desarrollo Comunal, que como ya se señaló, en la práctica no existe. Esto permitiría que las acciones internas fueran coherentes y tuvieran continuidad en el tiempo. Al faltar este Plan, el estilo de acción es inmediatista, sin proyección a largo plazo y sin lineamientos comunes que guíen el actuar de los distintos Departamentos municipales y de otros actores que tienen que ver con el desarrollo de la comuna.

No puede desconocerse el rol que juega el factor político en la toma de decisiones sobre la inversión municipal. Entre quienes deciden no hay acuerdo en la priorización de obras materiales y proyectos de ingeniería v/s proyectos sociales y educativos, o en otras palabras, obras inaugurables a corto plazo v/s actividades con resultados poco visibles y de largo plazo. En general, hay dificultad para invertir en obras que tendrán resultados a largo plazo y que, posiblemente, no podrán ser inauguradas dentro de la gestión edilicia de turno.

Así mismo, podemos ver la *coexistencia de dos posiciones distintas en relación a la incorporación de la comunidad* (en los proyectos de inversión ⁽²³⁾). Algunos están a favor de invertir en las personas, incorporándolas en la gestión de soluciones a sus problemas, mientras que otros piensan que las soluciones deben implementarse ahorrándose el tiempo que implica incorporar a la comunidad. Esto repercute nuevamente sobre proyectos de tipo educativo (y proyectos sociales en general), los cuales habitualmente están siendo postergados por privilegiar las obras materiales.



www.adunca.com.ar

d) Dotación técnica

Por otro lado, el Municipio debe estar dotado de tecnologías e instrumentos que sirvan para focalizar correctamente la inversión, conocer los datos actualizados y completos de los potenciales beneficiarios, y actuar en forma rápida y oportuna.

Entre los instrumentos, se requiere contar con un sistema de información social computarizado, dinámico, que no se restrinja a la población con Encuesta CASEN II, como actualmente ocurre.

e) Imagen institucional

El trabajo en superar la pobreza requiere contar con el apoyo de la comunidad. De otro modo, cualquier esfuerzo que se haga será verticalista y sin mayor proyección a largo plazo. En este sentido, la actitud que tenga la comunidad hacia el Municipio se verá cruzada por la imagen que éste proyecte hacia el exterior.

Por ejemplo, es necesario cambiar definitivamente la imagen de Municipio como órgano benefactor, heredada del asistencialismo con que se actuó durante muchos años en nuestro país.

f) Validación de los recursos comunitarios

Además, habría que romper con el paradigma de que los conocimientos técnicos son los únicos válidos, y que por lo tanto el saber popular no existe. Al concebir a la comunidad como un recurso potencial para el desarrollo local, se incentivará el que ésta misma reconozca su responsabilidad de actuar comprometidos y organizados en pos de su propio desarrollo.

3. Sobre la Educación y su relación con el tema de la Pobreza

Tradicionalmente, en la medición de niveles de pobreza se ha considerado como uno de sus indicadores la falta de escolaridad o bajos niveles de la misma. En consecuencia, se ha entendido, entre otras cosas, que disminuye la pobreza cuando aumenta el nivel de educación de las personas.

Aquí sería conveniente indicar las distinciones que se han hecho en relación al término "educación". Se habla de una educación formal, no formal e informal". La educación a la que se hace referencia en el punto anterior es la educación formal.

Sin embargo, esta forma de enfocar el problema es bastante simplista. Aun cuando reduzcamos el concepto de educación al de formación escolar o capacitación para el trabajo, no existe una relación directa entre el aumento de los años de escolaridad y la disminución en los niveles de pobreza ⁽²⁵⁾

Históricamente la Educación se ha entendido como una línea de acción o área de intervención entre otras, en relación a la cual deben diseñarse programas específicos.

Dentro del tema de superación de la pobreza, pienso que se hace necesario revisar esta concepción y *ver a la Educación no como un sector más de diseño de políticas y programas de Gobierno, sino como un eje que cruce los diferentes sectores de la acción social.*

Este enfoque, muy personal, se basa en la idea de que toda acción humana conlleva un comportamiento aprendido. Si bien la educación es clave en la superación de la pobreza no es autosuficiente. Sin embargo, entendida en forma amplia sí puede considerarse primordial.

"[La Educación] es el único instrumento que realmente crea una base sólida a las personas para lograr su propio desarrollo, su propia inserción y su propia solución al problema de la calidad de vida. Todas las otras van a ser un poco asistenciales(...) Pero si hay, una acción que iguala a los individuos, es la educación ⁽²⁶⁾



www.adunca.com.ar

Más allá de la cobertura de los servicios educativos, también podemos preguntarnos qué y cómo podría entregar la educación elementos para hacer frente a las carencias y necesidades que las personas enfrentan.

Las estrategias que han utilizado los propios pobladores para mejorar su condición de vida no han tenido que ver, exclusivamente, con una mayor escolaridad. Las redes de solidaridad que durante años permitieron a las familias satisfacer sus necesidades básicas se relacionan con otro tipo de aprendizajes que no se entregan exclusivamente en la educación formal.

Al contrario, hoy la gran crítica que se hace al sistema educacional es que éste no responde a las realidades de los educandos, ni los prepara para ser competentes en el mundo del trabajo y la sobrevivencia que les tocará enfrentar.

La educación de las personas, como herramienta para la superación de la pobreza, comprende todos los espacios de la vida cotidiana en donde es posible introducir aprendizajes que redunden en una mejoría de sus condiciones de vida.

Los principales son los mercados del trabajo y el ingreso, la participación en las decisiones, las tecnologías, el dinero y el crédito. "La educación es el instrumento de política social a través del cual la política social podrá generar competencias que expandan las condiciones para superar las exclusiones"⁽²⁷⁾

Educar entonces es potenciar las capacidades ya existentes de autodesarrollo y generar nuevas capacidades de gestión, individual o colectiva. Como dice Zúñiga, es necesario el desarrollo de competencias para la superación de las exclusiones, de manera que efectivamente las familias puedan apropiarse de las entidades que están en cada uno de los dominios de exclusión mencionados.

4. La dimensión educativa en el Programa

Dentro del Programa, la Educación aparece como uno de los temas que requieren de una atención prioritaria. Sin embargo, ésta es vista casi exclusivamente como educación formal y capacitación laboral.

Según lo recién expuesto, considero que en el contexto de plantear estrategias para superar de la pobreza, "lo educativo" va mucho más allá de la esfera formal. Por esto, en mi análisis me centraré justamente en la dimensión educativa más ligada a lo no formal que, a mi parecer, no ha sido incorporada en este Programa explícitamente ni es entendida con un concepto claro y compartido.

El enfoque que se tiene de educación dentro del Programa puede entenderse si vemos las necesidades educativas que considera⁽²⁸⁾. Aquí distinguiremos entre las de carácter formal e informal.

En el plano formal, hay una preocupación por la inserción y permanencia de los menores en el sistema escolar, junto con un trabajo más intenso y dirigido a la formación valórica y social de los jóvenes. Este problema, al ser analizado, se relacionó con varios otros, como los altos índices de violencia tanto entre los menores como al interior de sus familias.

Otro problema considerado es la necesidad de crear y mejorar las instancias de capacitación laboral para los jóvenes, que les permitan acceder a empleos estables y bien remunerados.

Existe también conciencia acerca de la necesidad de implementar talleres formativos para mujeres, que permitan su desarrollo integral. Esto se relaciona con la dificultad que tienen muchas madres para trabajar por no tener quien cuide a sus hijos, para lo cual se propone aumentar la cobertura en el nivel pre-escolar.



www.adunca.com.ar

Esta última necesidad educativa (talleres para mujeres) puede considerarse informal, pues esta modalidad de formación no se encuentra dentro del sistema educativo tradicional.

En lo informal, también se distinguió la necesidad de capacitación de los dirigentes vecinales, especialmente de Juntas de Vecinos. Esto llevó al Municipio a realizar durante 1995 una Escuela de capacitación sobre temas relacionados con su gestión dirigencial y con el quehacer municipal.

Sin embargo, aunque se distinguen algunas necesidades educativas que escapan al sistema educacional formal, *el problema justamente está en que existen otras necesidades que no se plantean como educativas, pero que entrarían en esta clasificación desde el punto de vista de buscar que las personas adquieran habilidades, valores y actitudes para un mejoramiento de su condición.*

Por ejemplo, el tema de la participación de las personas, que es mencionado tan recurrentemente en el Programa, queda desvinculado de lo que podría ser un trabajo en la línea educativa. Queda claro que no basta con abrir nuevos espacios de participación, también hay que enseñar a utilizarlos óptimamente.

En relación al Programa, desde los niveles técnicos han emanado proyectos de intervención que, por un motivo u otro, no necesariamente responden a la priorización de necesidades hecha por los pobladores. Estos proyectos, inicialmente serían diseñados con participación de la comunidad, hecho que no se cumplió. Por lo general, se dan dos situaciones que dificultan lo anterior. Por un lado, los proyectos de inversión requieren ser presentados en plazos muy reducidos (como ha ocurrido con los Fondos Especiales para el Programa de Superación de la Pobreza), que no son compatibles con ir a los sectores y confeccionar los proyectos en conjunto con las personas. Por otro lado, se da un círculo vicioso entre la falta de conocimientos de las personas para la formulación de proyectos y el no incluirlas en la etapa de planificación.

Por otro lado, los proyectos postulados han tendido a atender necesidades materiales planteando la ejecución de obras de construcción u otras obras similares. Y ocurre que sí en general hay poca integración de las personas a los proyectos, esto es doblemente reforzado en proyectos de infraestructura.

En mi opinión, este problema tiene su raíz en el mito de los técnicos, de no concebir que la participación de las personas en obras de este tipo sea posible o recomendable. Este mito también se da al interior del Municipio. En definitiva, el diseño de la mayoría de los proyectos de infraestructura no incorporan instancias de participación.

Esto es importante de revertir, ya que hay estudios que indican que las soluciones a problemas materiales, como programas de vivienda y equipamiento comunitario, pueden tener problemas de aceptación de la comunidad cuando son implementados sin participación de ésta.

5. El problema a abordar

Haciendo un recuento de los puntos anteriores, los problemas que presenta el Programa de Superación de la Pobreza, tanto en su fase de puesta en marcha como en su desarrollo, son de distinto tipo. Hasta el momento se han indicado problemas técnicos, metodológicos, problemas de carácter institucional, políticos, administrativos, problemas derivados la relación con la comunidad, etc.

Por ejemplo, a nivel metodológico, no existen instrumentos que permitan medir con exactitud los niveles de pobreza y construir un mapa más exacto para la focalización de la inversión.



www.adunca.com.ar

Entre los problemas institucionales, no está claro el papel que asumirá el municipio en la continuidad de este Programa ni cómo se resolverá el tema del financiamiento a futuro.

Los problemas relacionados con la comunidad tienen que ver con la no incorporación real de las personas en la planificación de acciones, hecho que repercute en los niveles de credibilidad y compromiso de éstas con el Programa.

En resumen, a mi juicio, los problemas distinguidos hasta esta etapa del desarrollo de mi estudio, responden a cuatro ámbitos.

Un primer elemento es la **factibilidad de cumplir con los objetivos propuestos por el Programa**. El desafío del Gobierno de superar la pobreza, implica desatar un importante cambio cultural, tanto en el comportamiento del sector público como en el de la sociedad. Lograr la igualdad de oportunidades, eje de la superación de la pobreza, significa repensar el modo de actuar del sector público y un nuevo modelo de relacionamiento en la sociedad y entre ésta y el Estado. Estos son procesos a muy largo plazo.

Si se considera la magnitud de este desafío, encontramos un segundo elemento: **una incongruencia entre el discurso y la práctica**. La importancia del compromiso del Gobierno de superar la pobreza del país, no se compadece con la falta de planificación y coordinación que se da en la práctica. Existen diferentes niveles de acción que han trabajado aisladamente, faltan recursos "frescos" y hay poca claridad en las proyecciones del Programa.

El tercer elemento es **la gran cantidad y diversidad de actores involucrados en la superación de la pobreza**. Cada uno de estos actores (tales como empresarios, organizaciones comunitarias, vecinos, instituciones públicas, etc.) tienen diferentes responsabilidades que no son conocidas por todos los demás. Sabiendo que cada actor tiene diferentes intereses, se hace imprescindible crear instancias efectivas de coordinación, cosa que en este momento no funciona eficientemente.

Muy relacionado con el anterior, surge un cuarto elemento: **falta de claridad conceptual**. La diversidad de actores involucrados sin lograr un nivel óptimo de coordinación, influye en que haya enfoques diversos, y quizá en ocasiones contradictorios, para abordar un mismo problema: superar la pobreza. Por ejemplo, un concepto compartido de pobreza, debiera reflejarse en una estadística única sobre la cantidad de pobres en nuestro país. Sin embargo, la diversidad de cifras que circulan al respecto reflejan el hecho de que este concepto único no existe. En definitiva personas que para algunos son "pobres" y para otros no lo son.

Incorporar la dimensión educativa

No obstante todos estos problemas son interesantes, he optado por trabajar el problema de cómo incorporar la dimensión educativa en el Programa de Superación de la Pobreza. Si no se tiene claro qué se entiende por pobreza ni cómo se pretende superarla, es muy difícil diseñar estrategias que incorporen la dimensión educativa.

La no incorporación de elementos educativos se hace evidente en la implementación de proyectos de desarrollo que actúan verticalmente, sin transferir información ni herramientas de acción. Los proyectos de desarrollo local que intentan tener continuidad más allá de la ejecución de los mismos, generalmente fallan en la generación de capacidades de autogestión. Se crea dependencia de los apoyos externos en lugar de fomentar las iniciativas autónomas. Por otro lado, cada vez son menos los espacios de participación real y los que existen no son aprovechados como instancias de aprendizaje.



www.adunca.com.ar

III. PLAN DE INTERVENCIÓN

Evaluación de estrategias

Antes de mencionar las estrategias consideradas, es necesario aclarar que, por mi ubicación dentro de la institución (asistente social de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Viña del Mar), mi inserción inicial en el Programa fue en el Comité Técnico del sector de Reñaca Alto-Expresos Viña, trabajando específicamente en las unidades vecinales 101 y 103 (ver pie de página 8). Más adelante, y por interés personal, me integré a la Comisión Educación que se formó dentro del Comité Ampliado.

Junto con otra asistente social de la Dirección de Desarrollo Social conformamos el equipo encargado de realizar el diagnóstico comunitario en las unidades vecinales mencionadas. Paralelamente al trabajo con la comunidad, se recabaron todos los antecedentes cualitativos y cuantitativos que manejara tanto el Municipio como otras instituciones. En esta labor se tomó contacto y efectuaron tres reuniones de trabajo: 1Q con todos los establecimientos educacionales del sector (5 escuelas, un Liceo y un jardín infantil JUNJI), 2- con todo el personal de salud que trabaja en la Posta de Reñaca Alto y 39 con las ONG's y profesionales que se encontraban interviniendo en el sector (que se enumeran más adelante).

Como primera alternativa se consideró potenciar este último grupo como una Coordinación de instituciones o profesionales que estaban realizando algún tipo de intervención en el sector a mediados de 1995. Entre estos profesionales se contaban asistentes sociales, educadores, un psicólogo y una arquitecto, además de alumnos en práctica de las carreras de psicología y servicio social.

La segunda alternativa consistía en implementar algún proyecto de desarrollo local, enmarcado en el Programa de Superación de la Pobreza, incorporando elementos educativos. Como fue mencionado, en una primera etapa de este Programa se realizó un diagnóstico de las principales necesidades y carencias sentidas por los vecinos de las unidades vecinales 101 y 103 de Reñaca Alto. Luego, se realizó una priorización de estos problemas y se formuló un proyecto de intervención (que atendía al problema de más alta prioridad) para ser postulado a los Fondos Especiales asignados al Programa. En el caso de Reñaca Alto, el proyecto elaborado consistía en equipar un local como sede comunitaria para la unidad vecinal 103.

El problema de la factibilidad de la intervención

En primer lugar, es necesario distinguir entre lo que es el gran problema de superar la pobreza y el problema que en este caso se está priorizando para efectos de un análisis más detallado, que es cómo incorporar elementos educativos al Programa de Superación de la Pobreza en Viña del Mar. Además, debe quedar claro que aquí se entiende la educación como condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza.

Evaluando las dos alternativas planteadas, se consideró más factible la primera (potenciar la coordinación de profesionales) por los siguientes motivos.

1° Los fondos de financiamiento son concursables, y al momento de plantear este estudio de caso no se encontraban aprobados ni asignados los fondos necesarios para implementar en el sector

2° En el sector ya había bastantes instancias trabajando simultáneamente, por lo que no parecía conveniente plantear una nueva alternativa de trabajo comunitario que, en definitiva, involucraría a los mismos vecinos. Aclaremos que Reñaca Alto tiene graves problemas de participación y quienes participan son siempre los mismos, por lo tanto parecía más adecuado fortalecer las actividades que ya estaban



www.adunca.com.ar

funcionando (como el Programa Entre Todos de FOSIS) y no correr el riesgo de restar gente con acciones paralelas.

3° Los plazos del postítulo no coincidían con los plazos reales que implica desarrollar un proyecto de adelanto comunitario, problema que se acentúa cuando se trata de integrar el elemento educativo en acciones que tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad.

En cambio, el trabajo desde una Coordinación de profesionales aparecía como el fortalecimiento de un trabajo novedoso (especialmente en cuanto a la integración de actores) que en cierta medida se había iniciado al realizar la primera reunión (en el marco del diagnóstico sectorial), pero que requería de una mayor formalización y apoyo. La instancia grupal de coordinación de actores que se encuentran implementando acciones en el sector se abría como un espacio de discusión donde ir introduciendo el tema de la dimensión educativa de los proyectos sociales. Además, a futuro los frutos que pudiera dejar esta Coordinación podrían ser tomados por quienes llegaran a trabajar con esta comunidad.

El incorporar la dimensión educativa requiere que haya unificación de criterios y claridad de responsabilidades. Justamente la falta de estos elementos ha traído como consecuencia la presentación de iniciativas aisladas por parte de cada instancia, sin considerar muchas veces ni siquiera los datos manejados por otros actores que se encuentran trabajando en lo mismo. La coordinación se está produciendo lentamente en niveles inferiores de la jerarquía, vale decir a nivel de funcionarios y no de altos mandos. Sin embargo, esto poco sirve si no existe además un respaldo institucional.

En consecuencia, el trabajo desde la Coordinación sería un aporte en esta línea.

Características de la intervención

a) Intencionalidades

En un primer momento, el objetivo principal era fortalecer la Coordinación de actores que se encontraban interviniendo en Reñaca Alto. Esta Coordinación no sólo permitiría intercambiar información sobre los avances y retrocesos de las acciones implementadas y obtener información directa de la realidad para proyectar acciones adecuadas a las características particulares del sector, sino que también serviría para definir criterios comunes de intervención para los distintos actores involucrados.

Sin embargo, luego de revisar estos objetivos se evaluó que las intencionalidades de la intervención debieran apuntar más explícitamente a aspectos relacionados con la dimensión educativa.

Si el problema detectado fue "la no incorporación de la dimensión educativa", entonces, la intencionalidad de la intervención debiera ser *"incorporar aspectos educativos en los proyectos relacionados con la superación de la pobreza en Reñaca Alto"*. La relación lógica era suponer que el intervenir desde una Coordinación de profesionales que trabajan en proyectos para combatir la pobreza, permitiría ir "incorporando" paulatinamente elementos educativos.

Hay que aclarar inmediatamente que esta intencionalidad fue planteada en términos generales. El verbo "incorporar" puede entenderse como incorporar el tema a la discusión, incorporar elementos educativos sólo en la etapa de planificación o incorporar efectivamente el tema de la educación a nivel de intervención. Obviamente, el último nivel aparecía como el óptimo, pero a la vez el más difícil de alcanzar. Lamentablemente, en ningún momento se aclaró cual de estos niveles se quería alcanzar con la estrategia de fortalecer la Coordinación.

Por otro lado, con la intervención se pretendía hacer que ante organismos como el Municipio o el Comité Comunal del Programa de Superación de la Pobreza, la Coordinación de profesionales de Reñaca Alto



www.adunca.com.ar

fuera una instancia validada para realizar aportes sobre la realidad del sector, evaluar experiencias realizadas y plantear líneas de acción a futuro.

b) Hipótesis y supuestos

Las hipótesis que orientaban la intervención eran las siguientes:

- i. La superación de la pobreza debe ser enfrentada de modo integral e intersectorial.
- ii. La educación es un elemento fundamental en la superación de la extrema pobreza.
- iii. La participación de las personas en proyectos que vayan en su propio adelanto producen mejores resultados.
- iv. Los actores que participan en la superación de la pobreza manejan distintos conceptos de educación entre sí, y, en general, este concepto se restringe a la educación formal.

En cuanto a los supuestos, éstos pueden desprenderse de todos los elementos mencionados en los puntos anteriores. En este caso, en términos muy generales, existe el supuesto de que la pobreza es algo "indeseable", y que además es una situación "superable".

Tal como está planteado el Programa, además existe el supuesto de que una comunidad en extrema pobreza necesita del apoyo de agentes externos para superarla (de no ser así, no tendría sentido plantear un Programa de Superación de la Pobreza).

Además, pueden desprenderse algunos supuestos de los conceptos que son utilizados dentro de lo que propone el Programa. Por ejemplo, al hablar de "educación" estamos suponiendo que todas las personas son potencialmente educables y que la educación es algo deseable, que puede influir positivamente en la superación de la pobreza.

Hay otros supuestos que se relacionan con el contexto nacional. Por ejemplo, al hablar de "equidad" se está en el entendido de que hay dos realidades coexistentes, en donde quienes están en situación de pobreza están comparativamente "peor".

c) Participantes de la Coordinación

Luego de la primera reunión, en la que participaron el Municipio y dos ONG's, se evaluó lo interesante que resultaba trabajar coordinados y se tomó el acuerdo de invitar a otros agentes externos que trabajaban en el sector. En una segunda reunión se integraron otros profesionales, quedando el grupo definitivo constituido del siguiente modo:

- * ONG COTRA (equipo conformado por una asistente social, tres animadores sociales y una alumna en práctica de servicio social; este organismo tiene su sede en el sector y funciona dando apoyo a organizaciones e implementando un proyecto SENAME de trabajo con menores en jornada alternativa a la escolar),
- * ONG RUKAN (una asistente social y una arquitecto; Programa de capacitación de dirigentes y apoyo a las organizaciones durante 3 años a partir de marzo de 1995),
- * ONG CENPROS (una asistente social; Programa Entre Todos, proyecto de Taller de costura para mujeres, duración 1 año desde enero de 1995),
- * Municipalidad de Viña del Mar, participamos dos asistentes sociales de la Dirección de Desarrollo Comunitario (que estuvimos a cargo del sector para la realización del diagnóstico dentro del Programa de Superación de la Pobreza), la primera del Area de Desarrollo Social (atención de casos sociales de Reñaca Alto) y la segunda (yo) del Area de Desarrollo Comunal (apoyo a las organizaciones). Asisten también a la Coordinación 2 alumnas en práctica de Servicio Social,



www.adunca.com.ar

* Grupo de alumnos de Psicología de la U. de Valparaíso (que se encuentran trabajando en talleres de desarrollo con niños de dos escuelas del sector),

*...un monitor de desarrollo personal (docente de una de estas dos escuelas), y

* un asistente social y vecino de Reñaca Alto (que está implementando un taller de apoyo familiar en el Liceo del sector).

En esta segunda reunión se llegó al acuerdo de seguirnos reuniendo una vez al mes como grupo general, además de formar dos sub grupos temáticos: desarrollo personal y desarrollo local. como municipio participamos en el grupo de desarrollo local (junto con las tres ONG y las alumnas en práctica de servicio social), y nos reunimos quincenalmente.

d) Actividades

Considerando que el trabajo comunitario es muy difícil de delimitar territorialmente, desde la Coordinación el espacio de intervención de los profesionales involucrados no se limitaba a las dos unidades vecinales en extrema pobreza de Reñaca Alto, sino que se extendía a la totalidad del sector, que comprende seis unidades vecinales.

Recordemos que el trabajo como Coordinación, comenzó a raíz de la recopilación de información para complementar el diagnóstico sectorial que requería el municipio para el Programa de Superación de la Pobreza. Por esto, las actividades iniciales tuvieron que ver con el intercambio de información, principalmente diagnósticos sectoriales, catastros de organizaciones, infraestructura y terrenos disponibles y proyectos realizados en el sector.

Todo lo anterior, era pensando que en el sector habrá intervenciones a futuro que, de no contar con antecedentes validados y sistematizados, deberán recopilar toda la información nuevamente, la misma que como Coordinación ya estábamos manejando.

Durante el desarrollo de la intervención se evaluó la necesidad de plantear actividades como Coordinación que fueran más allá del intercambio de información. En ese momento se pensó en definir algunas tareas. Por ejemplo, realizar alguna actividad como Coordinación, con el fin de ir integrando a la comunidad.

Además, se redactarían dos informes que dieran cuenta de la experiencia de trabajo interdisciplinario que implicaba esta Coordinación, para hacerlos llegar tanto al Municipio como a la comisión de Superación de la Pobreza, o a otras instancias que se considerara pertinente.

Sobre los resultados de estas y otras actividades que se fueron definiendo durante el desarrollo de la intervención se profundizará más adelante.



www.adunca.com.ar

IV. EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

1. Sobre los resultados: logros y debilidades

En el punto anterior señalé, a grandes rasgos, cuales eran las actividades contempladas en la intervención. A continuación, señalaré cómo estas actividades se fueron desarrollando, indicando si éstas lograron hacer algún aporte o fueron señalando debilidades de la intervención.

a) Posición del Municipio frente a la Coordinación

La coordinación institucional con el Municipio no fue nada de expedita. Al parecer por el estilo de trabajo, existía cierta desconfianza a priori; desde la Dirección de Desarrollo Comunitario hacia algunas de las organizaciones que participaban en esta Coordinación. Esta desconfianza fue explícita cuando en una ocasión, previamente al inicio de los diagnósticos comunitarios, se hizo una reunión con una de las ONG's para proponer un trabajo coordinado. En esa oportunidad se planteó que el Municipio se encontraba en ventaja comparativa frente a una ONG en cuanto al manejo de información, por lo que no había interés en coordinarse.

Paradójicamente, en las reuniones técnicas siempre se resaltaba la necesidad e importancia de trabajar en coordinación con los demás servicios públicos y privados. Ante esta ambivalencia, y tomando en consideración un clima institucional muy tenso, opté por no plantear al Municipio la propuesta de trabajar en la Coordinación de Reñaca Alto sino hasta cuando estuviera dando buenos resultados.

En definitiva, el trabajo en la Coordinación de Reñaca Alto, para desde allí intentar introducir elementos educativos al Programa de Superación de la Pobreza, fue una opción profesional personal pero no una opción institucional.

b) Tipo de actividades que se programaron

En el marco del Postítulo me tocó realizar un cronograma de la intervención (ver Anexo 1), en el cual se ordenaban las actividades para atender al problema seleccionado: incorporar elementos educativos al Programa de Superación de la Pobreza.



www.adunca.com.ar

Sin embargo, de todos los actores que se mencionaron como participantes de la Coordinación, sólo dos estaban trabajando en el marco del Programa de Superación de la Pobreza: la ONG CENPROS y la Municipalidad de Viña del Mar.

Por este motivo, el cronograma de actividades que presenté no pudo centrarse en este Programa, sino que debió plantearse en términos generales. *Es decir, el foco de acción no era el Programa de Superación de la Pobreza, sino los proyectos de intervención de cada uno de los participantes de la Coordinación.*

Por otro lado, si se revisan las actividades que se señalaron en el cronograma se observa que, en conjunto, apuntan principalmente a fortalecer el trabajo coordinado de los profesionales involucrados y dejar algunos frutos para trabajos a futuro en el sector. *El objetivo inicial, que era "incorporar la dimensión educativa" pasó a segundo término, dando más prioridad a la estrategia que a la meta.* Obviamente, la situación institucional señalada en los párrafos anteriores tampoco permitía plantear actividades que fueran más allá de mi autonomía profesional.

c) Reuniones de Coordinación

Se realizaron alrededor de 8 reuniones de coordinación. Como parte de la estrategia de acercamiento a la comunidad, se fijó como lugar de reunión la sede de la ONG COTRA, ubicada en Reñaca Alto.

Estas reuniones fueron mensuales. La participación fue variable, aunque hubo unas pocas personas (tres del total) que estuvieron siempre presentes.

En general, no hubo una tabla previamente establecida, salvo cuando se trató de organizar alguna actividad específica. En dos oportunidades se encomendaron tareas para ser cumplidas hasta la próxima reunión: cuando el trabajo de información y apoyo a las intervenciones de cada institución ya estaba funcionando bien, se acordó que cada profesional llevaría una reflexión sobre el objetivo que le atribuíamos a esta Coordinación, con el fin de redactar un primer documento. La tarea de redactar este informe la asumiría yo. A esta reunión sólo una persona llevó un punteo según lo acordado, por lo cual el informe no pudo ser redactado.

En definitiva, no se definieron objetivos grupales ni proyecciones como Coordinación, sino hasta la última reunión que se realizó como Jornada de trabajo.

d) El subgrupo de desarrollo local

Del total de participantes de la Coordinación, *los que estuvimos mas cerca de constituir un equipo de trabajo fuimos quienes formamos el grupo de desarrollo local.* El otro grupo propuesto en la primera reunión (desarrollo personal), nunca llegó a reunirse.

Como subgrupo realizamos alrededor de 10 reuniones. Como una estrategia para ir acercándonos a la institución municipal, se fijó como lugar de reunión una oficina de la Dirección de Desarrollo Comunal. Estas reuniones se realizaron quincenalmente, en el interperíodo con las reuniones como Coordinación total.

En las reuniones se trabajaba en base a los proyectos y actividades de adelanto comunitario que cada uno se encontraba ejecutando.

Es necesario señalar que ambas ONG's del sub grupo de desarrollo local tenían sus proyectos en la unidad vecinal 103, lo que a la larga llevó a dejar de lado la otra población en extrema pobreza (unidad vecinal 101), la que además se encuentra físicamente muy alejada de la primera.

En las reuniones se explicitó que el trabajo en el subgrupo de desarrollo local fue bastante provechoso para todos los participantes, especialmente en el intercambio de información y de visiones acerca de la realidad de Reñaca Alto.



www.adunca.com.ar

Este subgrupo lo conformamos cuatro asistentes sociales y una arquitecto interviniendo desde tres instituciones con lógicas diferentes y modos distintos de enfocar el trabajo comunitario. Desde una ONG que se encuentra implementando un proyecto con financiamiento propio, existe un trabajo flexible tanto en las formas como en los plazos. En cambio, una ONG trabajando como ejecutor FOSIS, se encuentra muy sujeta a las exigencias formales que éste le hace, afectando el trabajo con la comunidad. Por último, desde el Municipio, al trabajo comunitario se le reconoce su importancia pero esto no se refleja al momento de asignarle recursos; por otro lado, se le ve como un modo de lograr la simpatía de la comunidad hacia las autoridades de turno.

Como resultado, dentro del subgrupo *se hicieron evidentes las limitaciones institucionales, especialmente del Municipio. También se vieron distintos conceptos de desarrollo local que hay detrás de las intervenciones, que según lo descrito en el párrafo anterior, van desde la más a lo menos participativo.*

e) La relación con la comunidad

Reñaca Alto es una comunidad con graves divisiones internas. En la unidad vecinal 103 (donde se centralizó la intervención) existen 3 juntas de vecinos paralelas, que rivalizan entre sí. La inserción para trabajar en una población con estas características fue muy complicada. En varias ocasiones ocurrió que al tomar contacto con un líder en particular se cerraba la posibilidad de llegar a otros dos. En este sentido, como Coordinación en general, y muy especialmente *como sub grupo de desarrollo local, se trabajó en promover la unidad de la población y facilitar la legitimación de todos los profesionales que se encontraban trabajando en el sector.*

Pensamos que si se mostraban distintas instituciones trabajando coordinadamente, incluidas dos asistentes sociales del Municipio, esto de algún modo repercutiría en la unidad de la población. Además, facilitaría el trabajo que cada uno intentaba realizar.

f) Modo de operar como equipo

Una buena oportunidad de mostrarnos ante la comunidad como un grupo coordinado fue la participación como Coordinación en una actividad organizada en el sector con motivo del aniversario de Reñaca Alto. Esta actividad consistió en una exposición de paneles que describían, a groso modo, las actividades que cada uno de nosotros se encontraba realizando en el sector.

Al evaluar esta actividad observamos que pese a lo bien que resultó, *a este grupo le hacía falta una cabeza directiva y una mayor responsabilidad hacia las acciones como Coordinación.*

g) Una experiencia con elementos educativos

Cuando el subgrupo de desarrollo local estaba bien afiatado, les planteé mi visión de la Coordinación, y el objetivo que yo le atribuía en relación a introducir elementos educativos a los proyectos comunitarios. En este momento se dio la oportunidad de realizar un trabajo conjunto en un proyecto que se realizaría en el sector, el cual fue presentado por la Municipalidad al Fondo de Generación de Empleo dentro del Programa de Superación de Pobreza. Este proyecto consideraba la limpieza, recuperación y reforestación de quebradas en el sector, acompañado de un trabajo de educación a la comunidad en el cuidado del medio ambiente. Aunque no fue planificado inicialmente, con esta actividad se llevaba a cabo algo muy similar a la segunda estrategia de intervención planteada anteriormente.

Considerando esta última parte del proyecto (educación en el cuidado del medio ambiente), pensé que era adecuado para verificar en la práctica el modo en que se operaba frente a este objetivo educativo, invité al grupo a trabajar en este Proyecto y se mostraron muy interesados. La arquitecto de RUKAN se ofreció para trabajar en la elaboración de material de apoyo, ya que el tema le atraía, sin embargo su participación nunca se concretó.



www.adunca.com.ar

En definitiva, el Proyecto de Recuperación de Quebradas fue una instancia concreta de trabajo coordinado en terreno con la asistente social de CENPROS.

Con ella pudimos constatar que los elementos educativos que incorporaba este Proyecto eran mínimos. Personalmente trabajé en la elaboración de una "cartilla educativa", que se entregó a los dirigentes sociales para ser repartida en el sector. Aunque se propuso a la Directora de Desarrollo Comunitario y ésta lo encontró interesante, no se realizaron actividades con las organizaciones y vecinos para promover el cuidado de su entorno.

h) La Jornada final

Como la tarea de definir los objetivos de la Coordinación no dio resultado, finalmente se optó por cambiar la estrategia y se programó una jornada de trabajo para pensar lo que ocurría con este equipo, evaluar el trabajo y reflexionar sobre las proyecciones a futuro.

Esta actividad se realizó en diciembre y fue muy relevante para todos los que participamos, pero a la vez fue la última actividad como Coordinación.

Entre los temas que aparecieron estuvo cómo visualizábamos al sector, qué elementos podían influir en la falta de identidad local y en la participación. En cuanto a los profesionales integrantes del grupo, se *vio el problema de la continuidad de las intervenciones y el respaldo institucional*. Junto con reconocer lo enriquecedor del trabajo realizado como Coordinación hasta el momento era evidente la falta de consistencia del grupo a futuro.

En relación a las proyecciones de la Coordinación, un elemento considerado central fue el compromiso personal y la proyección que cada uno vea de su inserción en la institución desde donde estaba interviniendo. Coincidentemente, habíamos tres personas con posibilidad de no continuar trabajando en el mismo lugar, hecho que hacía cuestionar fuertemente la continuidad en el trabajo como Coordinación. También fue tomado el tema de la responsabilidad que nos competía al iniciar procesos en la comunidad y luego no continuarlos.

i) Recapitulación de los resultados obtenidos

En síntesis, de lo expuesto en los puntos anteriores se desprende que los logros fueron:

- facilitar inserción en la comunidad y legitimación de todos los profesionales que estábamos trabajando en Reñaca
- por medio de mostrar un trabajo coordinado, promover unidad de la población
- trabajar en un proyecto con elementos educativos dentro del Programa de Superación de la Pobreza
- reconocer obstáculos institucionales como elementos a considerar en las intervenciones
- reconocer distintas concepciones de trabajo comunitario y desarrollo local, que inciden en los modos de intervenir
- reflexionar sobre realidad del sector de Reñaca Alto
- avanzar en la constitución de un equipo de trabajo en subgrupo de desarrollo local

En cuanto a las debilidades, estas tuvieron que ver:

- con: la estrategia (trabajar desde una Coordinación) fue más importante que los objetivos (introducir elementos educativos)
- el foco de acción no estuvo en el Programa de Superación de la Pobreza, sino en cada intervención por separado
- no se definieron objetivos grupales ni proyecciones como Coordinación, sino hasta la última Jornada de Trabajo
- la participación en la Coordinación fue una opción personal y no institucional



www.adunca.com.ar

- faltó definir una persona que actuara como cabeza directiva
- faltó mayor compromiso de los profesionales hacia la Coordinación
- todo esto no permitió tener claridad sobre la continuidad del trabajo realizado

Sobre la estrategia

a) Logro de objetivos propuestos

Como se planteó anteriormente, luego de evaluar dos alternativas de solución al problema detectado, finalmente se definió la siguiente estrategia: "potenciar el trabajo con la Coordinación de profesionales que se encontraban trabajando en Reñaca Alto".

La estrategia en sí parecía adecuada, puesto que respondía a la hipótesis de que el trabajo de superación de la pobreza debe realizarse de modo integral e intersectorial. Este es el sentido de potenciar el trabajo coordinado de profesionales que desde distintas disciplinas y diferentes instituciones trabajan por el desarrollo local de un sector, en este caso Reñaca Alto.

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos evidenciaron que el sólo hecho de potenciar la Coordinación, no necesariamente permite incorporar elementos educativos en los proyectos a implementar. En la práctica, esta estrategia implicó dedicar mucho tiempo a consolidar al grupo como tal, perdiendo el objetivo final de trabajar en la dimensión educativa.

Lamentablemente el compromiso con el trabajo como Coordinación no fue tan alto como se requería. Hay que reconocer que cada uno de los participantes tenía una serie de otras actividades que realizar en las instituciones respectivas.

Es posible que una de las falencias fue el no contar con alguien que asumiera un rol más directivo. Aún cuando en algún momento ese papel, por interés, lo asumí yo, siempre tuve la aprensión de que los avances del grupo estuvieran sesgados por mis intereses particulares en relación al estudio de caso para el Postítulo.

En otro plano, el cronograma se cumplió bastante, sin embargo existió la dificultad de que los tiempos reales con que ocurren los procesos grupales son más lentos de lo que parecen en teoría.

b) Metodología utilizada

En relación al sistema de registro, se utilizó un punteo de los contenidos y acuerdos de las reuniones de coordinación. Además hubo conversaciones con participantes de esta Coordinación, pero tuvieron un carácter informal, por lo que no fueron registradas.

Los documentos que se presentarían al Municipio finalmente no se realizaron, por lo cual tampoco fueron un sistema de registro de la intervención, como se pensó durante la planificación de la misma.

Sobre el trabajo interdisciplinario e intersectorial

Como ya se mencionaba en puntos anteriores, el problema de la pobreza en su complejidad puede y debe ser abordado desde diferentes disciplinas. Uno de los aprendizajes en la superación de la pobreza ha sido la necesidad de la integración entre el sector público y el sector privado. En otras palabras, un trabajo de este tipo debiera ser integral e intersectorial.

Sin embargo, son escasas las experiencias reales de coordinación en terreno. En este sentido, más que redundar en lo positivo que es trabajar en forma conjunta entre instancias con focos de acción diferentes,



www.adunca.com.ar

me parece que es conveniente reflexionar sobre las dificultades que reviste un trabajo de esta índole, para que sobre esta reflexión puedan pensarse estrategias de mejoramiento del trabajo intersectorial.

Hay dos modos de enfocar la intersectorialidad: según el tema sobre el cual se interviene o según el grupo objetivo con el cual se trabaja. *Se habla de una doble focalización: llegar a los pobres efectivamente y llegar con lo que efectivamente estos necesitan.*

En relación al primero, aparecen diferentes sectores o áreas de intervención: salud, vivienda, trabajo, seguridad social, seguridad ciudadana, justicia, etc.

En relación al segundo enfoque, hay dos formas de visualizarlo: focalización por grupos objetivos o focalización territorial.

En el caso de esta intervención, la focalización territorial venía dada desde el Programa Especial de Comunas. Fue el trabajo focalizado en Reñaca Alto lo que llevó a integrar actores que se encontraban trabajando desde ópticas diferentes. En algún momento se pensó en integrar a los profesionales de educación y salud, sin embargo esto nunca se concretó.

IV. REINTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA Y CONCLUSIONES



www.adunca.com.ar

Como ya se sabe, este estudio de caso fue realizado desde la I. Municipalidad de Viña del Mar, en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. El trabajo se centró específicamente en la aplicación de este Programa en dos unidades vecinales en el sector de Reñaca Alto.

El problema seleccionado tuvo que ver con el modo de incorporar la dimensión educativa en los proyectos destinados a superar la pobreza en este sector. Para esto, se priorizó el trabajo con una Coordinación de instituciones y profesionales que se encontraban interviniendo en Reñaca Alto durante el período en que fue realizado este estudio de caso. Fue en relación a esta Coordinación que se planificaron una serie de actividades ligadas al tema del desarrollo local para la superación de la pobreza y al papel de la educación en esta tarea. Algunas de estas actividades efectivamente fueron implementadas y evaluadas, mientras que otras quedaron pendientes por diversos factores.

Las conclusiones que pueden desprenderse de esta experiencia tienen que ver, por un lado con el Programa de Superación de la Pobreza como tal, y por otro con lo observado en el sector de Reñaca Alto, específicamente en las unidades vecinales 101 y 103. Por último, también podrían desprenderse algunas conclusiones sobre mi experiencia en el seguimiento de este caso.

a) En cuanto a las conclusiones relacionadas con el Programa propiamente tal y su funcionamiento en Viña del Mar:

* El tema de la Superación de la Pobreza no es algo novedoso, históricamente ha habido intentos de mejorar la condición de vida de las personas. Sin embargo, el hecho de que en esta oportunidad exista un compromiso explícito por parte del gobierno de superar la pobreza al año 2000, la hace aparecer de un modo diferente y prioritario. La situación de la pobreza en nuestro país es el tema recurrente en declaraciones de personeros públicos y se enmarca en un movimiento internacional, plasmado en la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo en Copenhague durante 1995.

La permanente preocupación por los índices de crecimiento nacional va acompañada de un reordenamiento en el Gasto Social, dando especial prioridad a los territorios donde se concentran los más altos niveles de carencias. Más allá de los resultados obtenidos por este Programa, existe, al menos en las intenciones, el deseo de descentralizar el accionar social y de cambiar el concepto de inversión social integrando nuevos actores a esta misión.

En este plano, se han creado instancias de acercamiento entre el sector privado, los organismos no gubernamentales y el sector público (como el Consejo de Superación de la Pobreza y los Comité Ampliados Comunales).

* Sin embargo, estas intenciones han encontrado una serie de falencias al momento de concretarse. Por ejemplo, en relación al tema de los recursos, parece necesario encontrar el modo de ingresar recursos "frescos". Hasta el momento los recursos que se están invirtiendo no son nuevos, sino que provienen de una redistribución de los mismos con que se contaba anteriormente en el Presupuesto Nacional. La participación del sector privado, que podría ser central en la solución de este aspecto, ha sido mínima.

* Por otro lado, el Programa de Superación de la Pobreza carece de algunas definiciones básicas, compartidas por todos los actores involucrados, que permita aplicar criterios comunes. Estos conceptos parten de definir operacionalmente cómo se está entendiendo la extrema pobreza y cuándo se entenderá superada. Quizá el inicio de este problema es una planificación que, más allá de los intentos de descentralización, no va acompañada de una reflexión conjunta desde los distintos actores involucrados.

En cuanto al concepto de pobreza, por una parte existe un reconocimiento de lo heterogéneo, "de lo cualitativo, de lo específico que tienen "las pobrezas" en cada ser que la vive. No obstante, al mismo



www.adunca.com.ar

tiempo se miden los niveles de pobreza utilizando instrumentos que, una vez más, tienen un marcado corte económico, material, cuantitativo. No puede desconocerse que ha habido algunos avances, por ejemplo, al introducir los temas de la focalización territorial, el reconocimiento de grupos de mayor vulnerabilidad y el trabajo intersectorial.

* En un afán de descentralizar el Programa y dar más autonomía al trabajo regional y comunal, se han dejado abiertos los modos de operar. Sin embargo, en algunos casos esto ha producido una ambigüedad demasiado grande. Por ejemplo, en el caso de los autodiagnósticos sobre los cuales se basaría la intervención y el futuro desarrollo del Programa de Superación de la Pobreza, cada comuna aplicó metodologías diferentes con niveles de rigurosidad distintos. Este mismo error se replicó al interior de la comuna de Viña del Mar. Otro ejemplo, es el diferente nivel de importancia que se le ha dado a este Programa entre una comuna y otra (hecho que ha sido comentado por profesionales que han estado participando en los Comités Ampliados de Viña del Mar y Valparaíso).

En definitiva, una autonomía llevada al punto de perder algunos lineamientos compartidos, va en desmedro del buen trabajo que se pueda dar en el Programa como globalidad y es un obstáculo al momento de evaluarlo comparando resultados. La situación quizá sería diferente si la descentralización incluyera la administración de los recursos asignados al Programa. En este caso, las acciones autónomas irían avaladas con el financiamiento respectivo.

* Relacionado con el tema de la descentralización, nos encontramos con que tampoco queda claro cómo dar continuidad al trabajo a nivel comunal. Hay que tener presente que el Programa fue planteado con plazo al año 2000, lapso de tiempo en el que habrá elecciones municipales. Tomando como ejemplo lo que ocurre en el Municipio de Viña del Mar, es muy probable que si en las próximas elecciones no continúa a cargo de la Alcaldía la línea política actual, los avances y modos de accionar que pudo haber en relación a la pobreza se discontinúen.

El Programa intentó superar esta dificultad poniendo como autoridad del Comité Comunal al Gobernador Provincial, sin embargo esto no es suficiente dado que los Alcaldes tienen autonomía frente a esta autoridad. De cualquier modo, el cómo repercuten las rivalidades políticas en las comunas es un tema que sobrepasa la evaluación del Programa de Superación de la Pobreza.

* Administrativamente, el Programa definió varias instancias de trabajo tales como el Comité Comunal y el Comité Ampliado. En el caso del primero, en Viña del Mar ésta es una instancia relativamente aislada al interior del Municipio, sin participación de personajes claves como la SERPLAC o el Consejo Municipal. Lo que supuestamente es una prioridad a nivel nacional no parece ser una prioridad municipal, situación que se pone de manifiesto en la dificultosa aprobación de los proyectos priorizados técnicamente dentro del Programa, especialmente aquellos de corte social. Es necesario decir que, pese a lo anterior, especialmente desde la Dirección de Desarrollo Comunitario hay una gran preocupación por trabajar y promover el trabajo generado desde este Programa.

En cuanto al Comité Ampliado, no es una instancia que represente a todos los actores de la comuna ya que al momento de conformarlo no todos estuvieron informados. Pensando en las organizaciones sociales que participan, tal como ocurre con el CESCO (otro espacio oficial de participación), los representantes velan más por sus intereses particulares que por los del común de la comunidad a la que están representando. Más allá de este Programa, es necesario reestudiar la efectividad de los mecanismos de participación social. Aún así, aunque la participación inicial del Comité Ampliado fue muy limitada, en un segundo momento sus aportes fueron aumentando, al mismo tiempo que disminuyó la rotación de sus integrantes. El seguir potenciando este espacio de encuentro es muy importante para reforzar el trabajo intersectorial que se busca. La presencia del Gobernador dentro de este Comité tiene un doble efecto. Entre los participantes, especialmente los representantes de organizaciones sociales, la participación del Gobernador se valora como una oportunidad de plantearle inquietudes directamente. A su vez, este efecto



www.adunca.com.ar

trae como consecuencia que las inquietudes que se plantean son demasiado puntuales y no generalizables al sentir del resto del Comité.

* Hay una notoria descoordinación de acciones entre los diferentes actores involucrados. Por un lado, paralelamente al Programa de Superación de la Pobreza existe un Comité Privado de la Pobreza que actúa de modo independiente. Por otro lado, todos los Servicios Públicos (de Salud, de Educación, INP, etc.) tienen instrucción de implementar acciones priorizando las unidades vecinales en extrema pobreza.

En la práctica el trabajo de coordinación, incluso a nivel de intercambio de información, ha sido muy dificultoso.

Hay que reconocer que ha habido esfuerzos de coordinación, particularmente con el Servicio de Salud y el Área de Educación. Sin embargo, en algunos casos el interés por coordinarse ha sido a nivel de funcionarios particulares y no a nivel institucional. Lamentablemente, la centralización del poder decisional al interior de las mismas instituciones, no permite que estas iniciativas individuales tengan una repercusión mayor en el sistema.

* En el tema de la coordinación inter e intrasectorial, se hace necesario estudiar el modo más adecuado de producirla, empezando por definir lo que cada sector podría aportar de acuerdo a los planes de trabajo específicos. Como se planteó antes, se vislumbran varias alternativas: trabajar con una visión multisectorial (educación, salud, vivienda, etc. trabajar con grupos vulnerables o emergentes (adulto mayor, mujer, menores, etc.) y/o trabajar con focalización territorial (Reñaca Alto, Forestal, Chorrillos, etc.

El tomar una determinación al respecto es uno de los temas más urgentes, antes de seguir invirtiendo sin tener lineamientos gruesos claros.

Sí se trabaja principalmente con una focalización territorial, es necesario encontrar un método dinámico para definir las zonas en extrema pobreza que serán prioritarias en las inversiones. Ya es claro el hecho de que en Viña del Mar hay bolsones de pobreza que no fueron considerados inicialmente. Además, existen unidades vecinales que, luego de recibir inversiones, quedan fuera del nivel de extrema pobreza y aún así se les sigue considerando como prioritarias (por ejemplo, la Población Ferrari-Los Canelos).

Cualquiera sea el modo de focalizar la inversión, hay que considerar que los proyectos que se han priorizado hasta el momento, mayoritariamente apuntan a resolver problemas de infraestructura y equipamiento. Cuesta mucho el priorizar los proyectos sociales, aún entre los mismos pobladores, puesto que estos no arrojan resultados visibles a corto plazo. En todo caso, tanto en la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura como de proyectos sociales, es necesario aumentar los niveles de participación de la comunidad e incorporar elementos educativos que le permitan potenciar y generar capacidades de integración social.

b) Conclusiones a nivel sectorial (Reñaca Alto):

* En el sector se replica la realidad nacional de crisis de las organizaciones vecinales (como Juntas de Vecinos) y bajos niveles de participación. En Reñaca Alto, a lo anterior se agregan fuertes divisiones internas y cierta desconfianza de los vecinos hacia los ofrecimientos provenientes del Gobierno central o local, hecho que los hace inmovilizarse aún más. Todo lo anterior dificulta mucho los intentos de involucrar a la comunidad en la definición y programación de acciones para ellos mismos.

Por un lado, ocurre que las organizaciones comunitarias son poco representativas y no convocan la participación de las personas. Este hecho fue confirmado al realizar los diagnósticos comunitarios y durante el trabajo desde la Coordinación de profesionales del sector. Ante esta situación, es necesario



www.adunca.com.ar

buscar nuevos frentes desde donde iniciar la intervención. Por ejemplo, la escuela parece ser una buena alternativa pues es un espacio que, indirectamente, llega a un alto porcentaje de la población adulta.

Por otro lado, el trabajar con la comunidad de modo participativo implica el asumir sus potencialidades y falencias. En el caso de Reñaca Alto y de muchos otros sectores, los pobladores tienen serias dificultades para trabajar en la formulación de proyectos de desarrollo, por lo tanto el ritmo de trabajo en este plano es más lento. En definitiva, el incorporar a la comunidad en la planificación se descarta de antemano porque es incompatible con el cumplimiento de los plazos que esta actividad exige.

* Los temas de la falta de organizaciones representativas, baja participación y conflictos internos, deberían enfrentarse como un problema en sí y no sólo como agravantes o desencadenantes de otros problemas. Así mismo, la falta de preparación de la comunidad para trabajar en los procesos de planificación de proyectos que apuntan a resolver sus necesidades, no debe considerarse como un hecho dado. En mi opinión, para atender estas debilidades se requiere un trabajo educativo dirigido y constante. Mientras esto no ocurra tampoco será posible concretar lo que plantea el Programa de Superación de la Pobreza en cuanto a la participación y protagonismo de las personas.

* Sin embargo, es necesario reconocer que en el sector hay un historial de intervenciones con un sesgo formativo que no han tenido buenos resultados. La experiencia muestra que la motivación aumenta cuando la actividad produce resultados concretos y a corto plazo. Un ejemplo de esto fue la priorización de necesidades que hicieron las personas que participaron en los diagnósticos comunitarios: falta de sede social, falta de infraestructura en salud y seguridad, etc. Es posible que en este caso haya un sesgo dado por la institución que hacía la consulta. Pareciera que cuando es el municipio quien consulta aparecen más problemas de infraestructura mayor, que no podrían ser resueltos por otras instituciones como una ONG.

De cualquier modo y tal como se planteaba en un punto anterior, el atender a problemas de infraestructura no es opuesto a la introducción de elementos educativos e instancias de participación. Al contrario, es necesario cambiar el modo de operar actual, terminando con la subordinación del saber comunitario ante el técnico.

* Otro hecho que se constató en las actividades en Reñaca Alto en el marco del Programa de Superación de la Pobreza, es que los vecinos no tienen identidad según las divisiones por unidades vecinales dadas desde el Municipio, ni la vida cotidiana se desarrolla estrictamente dentro de estos límites territoriales. Esto ha sido una enorme restricción al momento de pensar en programas socio-educativos. Tomemos como ejemplo el planteamiento - o de un proyecto de salud comunitaria (problema que también se mencionó en el diagnóstico del sector), tomando en cuenta que hay una Posta que atiende 10 unidades vecinales o un Consultorio que atiende 6 sectores completos. Si consideramos además que el trabajo en el sector debe realizarse con todos los actores involucrados (tales como Escuela, Jardín Infantil, Posta), el criterio de focalización de las inversiones no puede ser únicamente territorial.

c) Sobre mi experiencia personal con el estudio de caso:

* La estrategia de intervención que se propuso tuvo que ver con el trabajo desde una Coordinación de profesionales, vale decir con un trabajo interdisciplinario. Pude observar que en un trabajo de este tipo se pueden dar distintos niveles de coordinación. Desde el más básico que se da con el solo hecho de reunirse e intercambiar opiniones o compartir información, hasta el generar en conjunto información nueva o, en un nivel máximo de coordinación, realizar intervenciones en conjunto.

Los niveles de coordinación pueden darse explícita o implícitamente, de modo natural o intencionado. Todos estos niveles son necesarios para un trabajo eficiente, pero unos son más difíciles de lograr que otros. Por ejemplo, para intercambiar información, no es necesario tener un alto grado de compromiso



www.adunca.com.ar

con la instancia de coordinación. En cambio, para intervenir coordinadamente, además de compromiso debe haber voluntad de compartir una experiencia de trabajo conjunto.

Cualquier nivel de coordinación produce aprendizaje. Vale decir, el potenciar instancias de intercambio y trabajo coordinado conlleva por sí sola una carga educativa para quienes se están coordinando.

Este es un aporte muy relevante, si consideramos lo que ocurre con los profesionales y técnicos que se encuentran involucrados en los proyectos de acción social. Es común que el inmediatez y la urgencia de la acción vaya en desmedro de la reflexión y revisión de los conceptos y supuestos que se manejan, los enfoques que subyacen a las propuestas de acción y los modos de traducir las ideas en proyectos de intervención eficaces.

* Al evaluar la estrategia de intervención de este estudio se dijo que ésta no era suficiente para cumplir con el objetivo de incorporar elementos educativos al Programa de Superación de la Pobreza. Lo que ocurre es que si el énfasis está puesto en coordinar profesionales, el aprendizaje se produce en los profesionales y no necesariamente en la comunidad. Lo que le faltó a esta estrategia de intervención fue poner el énfasis en la comunidad. Vale decir, lograr que los aprendizajes como Coordinación tuvieran incidencia real en los proyectos implementados.

Sin tener claridad total sobre cómo revertir esta situación, hay algunos elementos a considerar en futuras intervenciones de esta naturaleza.

1. Buscar el respaldo institucional

Para que cualquiera de estos niveles de coordinación sea efectivo se requiere necesariamente de una voluntad institucional y no sólo personal. Aún cuando esto último es imprescindible, llegará un punto en que las decisiones que haya que tomar dependerán de quien dirige la organización respectiva.

2. Ser explícito y directo

Especialmente si se quiere realizar una coordinación más permanente y con repercusión en las intervenciones que se realicen, el deseo de trabajar en conjunto debe ser explícito, intentando clarificar desde un inicio los objetivos y resultados que se espera alcanzar con esta forma de trabajo.

3. Aprendizajes de los profesionales que intervienen

Cuando se evalúe la posibilidad de coordinarse con otros actores, siempre habrá elementos en contra. En este momento es conveniente recordar que, entre los elementos a favor, vemos que la dinámica que se produce cuando se encuentran profesionales de distintas disciplinas y desde diferentes ópticas institucionales, produce una experiencia de aprendizaje muy rica.

4. Coordinación como medio o como fin

Hay dos formas de entender la coordinación. En este trabajo, por ejemplo, si el objetivo era potenciar una coordinación de profesionales para desde allí introducir elementos educativos a las intervenciones, la coordinación era vista como "un medio para". El otro modo de entenderla es potenciar la coordinación como espacio de aprendizaje para los propios profesionales que participan. Este aprendizaje puede ser, por ejemplo, sobre el modo de enfocar la entrega de herramientas de autogestión a la comunidad. En este caso, la coordinación es "un fin en sí mismo".

* En los trabajos sobre la pobreza desde el desarrollo local o trabajo comunitario, existen distintos enfoques, que se mueven entre lo más y lo menos participativo. Entendamos aquí que la participación es uno de los componentes necesarios para producir aprendizaje. un proyecto que incorpore elementos educativos debe buscar producir aprendizajes en las personas, y para esto no se puede aplicar un modo de actuar vertical, en donde sólo importa producir un resultado y no transmitir el mecanismo para llegar a este resultado.



www.adunca.com.ar

La entrega de información, la entrega de herramientas para la intervención, el enseñar una metodología para traducir ideas en frutos concretos, etc. Ese debe ser el foco de los proyectos sociales. Para esto se requieren algunas condiciones: participar en la toma de decisiones, manejar información, contar con el apoyo técnico como un complemento al saber popular emanado de la experiencia cotidiana de las personas, tener espacios de intercambio de experiencias, etc.

En el trabajo con la Coordinación de Reñaca Alto pude observar que en la mayoría de los proyectos de las distintas instituciones participantes los elementos educativos no se planteaban explícitamente. En algunos casos, la dimensión educativa estaba definitivamente ausente. Esto es muy relevante considerando que en las intervenciones a largo plazo un problema recurrente es el cómo dar continuidad al trabajo. Generalmente falla la generación de capacidades de autogestión en los vecinos.

Los proyectos en sí no son instancias de aprendizaje; la producción de aprendizaje debe ser un objetivo explícito dentro del proyecto. Cuando esto no ocurre lo más probable es que el aprendizaje no se produzca y por lo tanto, se refuercen los niveles de dependencia de los apoyos externos.

* En la no incorporación de elementos educativos en los proyectos sociales inciden una serie de factores, por ejemplo: las instituciones deben planificar proyectos pensando en los intereses de quienes manejan los recursos, los períodos de intervención son limitados y generalmente no permiten trabajar sobre procesos a largo plazo, los productos como "mejorar capacidad de autogestión, "incorporar nuevas habilidades de interacción social" y en general todos los productos buscados por los proyectos socio-educativos son muy difíciles de operacionalizar y traducir en resultados medibles.

Pese a los obstáculos institucionales, metodológicos y de cualquier otro tipo que efectivamente existen, hay espacios potenciales desde donde ir introduciendo elementos educativos a los proyectos sociales de desarrollo:

- incorporar desde la planificación una instancia de participación de la comunidad
- explicitar entre los objetivos de los proyectos la intencionalidad de producir conocimiento
- facilitar la entrega de información
- poner a los técnicos al alcance de la comunidad y no sobre ésta
- trabajar con los distintos actores involucrados
- aprovechar los espacios naturales de participación y reunión comunitarias, y no trabajar con unidades artificiales como las unidades vecinales
- reforzar los espacios de reflexión, dentro de los equipos que intervienen, sobre el enfoque que debe tener la producción de conocimiento dentro de la intervención

* En síntesis, está claro que el propósito de superar la pobreza es un tema muy complejo y relacionado con aspectos de orden social, económico y político. A esto se deben agregar las dificultades de tipo metodológico y técnico. A raíz de mi trabajo en el Programa de Superación de la Pobreza y del trabajo social en general, he podido constatar que existe un claro desfase entre la forma en que se planifican las intervenciones y el cómo éstas se dan en la práctica. En este sentido, una buena aproximación a la realidad y un conocimiento acabado de la población con que se trabajará entregan elementos que es necesario considerar previamente.



www.adunca.com.ar

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BARROS, JORGE. Comuna de Viña del Mar: Consideraciones para una propuesta de desarrollo. En: Revista de Educación y Desarrollo Social REDES, Editada por CECAP; Valparaíso, 1990.

BECA, CARLOS E. Educación popular y educación formal de adultos: ¿camino divergentes o convergentes? En: Revista chilena de desarrollo local "El Canelo", vol. 2, N° 6, octubre -noviembre 1987, pp. 4-7.

MAX NEEF, M. Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. CEPAAUR/Fundación Dag Hammarskjöld SJ. 1986. Development Dialogue N° Especial.

CIDE. Buscando el punto de equilibrio. Entrevista realizada por Isabel Téllez a Marcelo Schilling. Cuadernos de Educación, Santiago, marzo 1995.

CIDE. Documentos y apuntes de las clases realizadas dentro del Postítulo Dimensión Educativa en Proyectos Sociales. Santiago, 1995.

COLEGIO DE ASISTENTES SOCIALES. Pobreza y responsabilidad social. En: Documentos, Revista del Colegio de Asistentes Sociales 1995, pp. 36-42.

COMITÉ INTERMINISTERIAL SOCIAL. Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos del Gobierno 1994 y prioridades 1995. Santiago, 1994.

COMITÉ INTERMINISTERIAL SOCIAL. (Operacionalización de los lo objetivos del Programa de Superación de la Pobreza). Documento sin título ni fecha de emisión.

COMITÉ TÉCNICO COMUNAL (Municipalidad de Viña del Mar). Documentos manuscritos:

- Respuesta a Cuestionario "Percepción sobre el Programa para la Superación de la Pobreza". Viña del Mar, Noviembre 1995.
- ...Informe Comité Comunal de Superación de la Pobreza. Viña del Mar, primer semestre 1995. Comité Comunal para la superación de la Pobreza. Segundo informe trimestral. Viña del Mar, segundo semestre 1995.
- Proyecto "Realización de autodiagnósticos participativos en 17 unidades vecinales consideradas en extrema pobreza en la comuna de Viña del Mar . Viña del Mar, 1995.
- Plan de trabajo Programa de Superación de la Pobreza Comuna de Viña del Mar 1995. Viña del Mar, 1995.
- Plan Comunal para la Superación de la Pobreza Viña del Mar 1996. Viña del Mar, segundo semestre 1995.
- Reunión de Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados con Equipo Técnico Comité Comunal Superación de la Pobreza. Viña del Mar, enero 1996.

COMITÉ TÉCNICO SECTOR REÑACA ALTO, Diagnóstico comunitario de unidades vecinales 101 y 103. Viña del Mar, 1995. Documento manuscrito

ECO. Por una escuela hermenéutica. Entrevista a Juan Eduardo García Huidobro. En: Chile: la realidad es más fuerte. Revista de Movimientos Sociales Cal y Canto, N° 16, mayo 1995, pp. 15-19.

ECO. Qué es la Educación Popular. Elementos para definirla. Serie Temas de Educación Popular. Documento de Trabajo N2 1, 1983.



www.adunca.com.ar

EL MERCURIO. Domingo 21 de Enero 1995, Cuerpo D pp. 18-19. Tribuna: ¡Un millón de chilenos más pobres! El estado inefectivo. Por José García Ruminot, Diputado miembro de las comisiones de Hacienda y Desarrollo Social.

EL MERCURIO. Domingo 21 de Enero 1995, Cuerpo C pp. 1-2. Titular: Trabas del Gobierno limitan eficaz lucha contra la Pobreza.

FERNÁNDEZ M., GABRIELA. Trabajo Práctico "Descentralización y Cambios Culturales". Documento realizado dentro del Postítulo Dimensión Educativa y Proyectos Sociales, CIDE, 1995. Documento manuscrito.

FERNÁNDEZ M., GABRIELA. Trabajos Prácticos "Planificación y Gestión de Proyectos Sociales". Documentos realizados dentro del Postítulo Dimensión Educativa y Proyectos Sociales, CIDE, 1995. Dos documentos manuscritos.69

FRAILE R., VICENTE. Propuesta para un Plan Comunal de Superación de la Pobreza en 17 unidades vecinales de la comuna de Viña del Mar. Viña del Mar, Noviembre 1994. (Documento manuscrito)

GARCIA HUIDOBRO, J. EDUARDO y ZUÑIGA, LUIS. ¿Qué pueden esperar los pobres de la educación?. CIDE; Santiago, 1990.

GOBIERNO REGIONAL V REGIÓN. Estrategia Regional de Desarrollo Valparaíso "Región Puerto del Pacífico", Febrero 1995.

IRARRAZABAL, PEDRO. Informe del Comité Comunal de Superación de la Pobreza de Viña del Mar. Viña del Mar, 1995. Documento manuscrito.

LA ÉPOCA. Editorial Domingo 23 de agosto 1995, pp. 6. Distribución del ingreso.

MAIRA, LUIS. Superando la pobreza, construyendo la equidad. Ministerio de Planificación y cooperación; Santiago, 1995.

MAUREIRA, F. e IBAÑEZ, S . Estrategias educativas en la acción social. En: Cuadernos de Educación, CIDE, agosto 1993, N2 213, pp. 26-30

MENDOZA V., JORGE. Pobreza: criterios y metodologías para la orientación de programas y asignación de recursos. Municipalidad de Conchalí; Santiago, Marzo de 1994.

MIDEPLAN. Participación de la comunidad en el Desarrollo Social. Logros y proyecciones. Santiago, Abril de 1992.

SALAMANCA, FERNANDO . Evaluación de políticas y programas sociales con participación de organizaciones sociales. En: Modernización y Participación social. Pistacchio, E. y otros editores. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de organizaciones Sociales. Santiago, marzo 1994, pp. 29-38.

SILVA V., VERÓNICA Participación social y superación de la pobreza. Santiago, 1994.70

SOLARI, A.; FRANCO, R. Y JUTKOWITZ, J. Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. Editorial Siglo XXI, ILPES, México 1976.



www.adunca.com.ar

TORRES, G. Educación para el desarrollo local. En: Cuadernos de Educación, CIDE, agosto 1993, N° 213, pp. 31-36.

ZUÑIGA, LUIS Educación y Espacio local. Santiago, 1990



www.adunca.com.ar

A N E X O 1: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Como parte del estudio de caso (Guía N° 5) se adjuntó el siguiente cronograma de trabajo:

SEPTIEMBRE

- Trabajar en el mapa catastral del sector
- Trabajar en actualización de catastro de organizaciones comunitarias existentes

OCTUBRE

- Redactar un primer documento sobre lo que ha sido el funcionamiento de esta coordinación
- Unir los diagnósticos existentes y llegar a un documento único
- Juntar toda la documentación que exista sobre el sector
- Participar en la organización y realización de una actividad de celebración del aniversario de Reñaca, en conjunto con organizaciones comunitarias del sector
- Trabajar en la actualización del catastro de organizaciones comunitarias

NOVIEMBRE

- Redactar un segundo informe con el trabajo ya realizado y las líneas de acción a futuro de esta Coordinación, para ser presentado a la Municipalidad de Viña del Mar y a la Comisión de Superación de la Pobreza
- Terminar documento de catastro de organizaciones y mapa catastral
- Armar un banco de proyectos para el sector. Iniciar a lo menos tres proyectos de intervención nuevos, que atiendan a las necesidades que aparecieron en el diagnóstico.

DICIEMBRE

- Terminar formulación de los tres proyectos recién mencionados para agregarlos al banco de proyectos. Ubicar posibles fuentes de financiamiento
- Planificar una actividad de integración con todos los vecinos con los cuales cada uno se encuentra trabajando.
- Redactar un tercer informe que de cuenta de algunas de las reflexiones que se han ido dando a lo largo de las reuniones quincenales de Coordinación: qué ocurre con la participación en el sector de Reñaca, de qué modo puede recuperarse la identidad territorial, qué elementos deberían considerarse o cualquier intervención que quiera realizarse en el sector, etc.



www.adunca.com.ar

PIÉ DE PÁGINA

1. Los ministerios integrantes de este Comité son: Hacienda, Economía, Salud, Educación, Vivienda, MIDEPLAN, Justicia, Trabajo, SERNAM, Agricultura, Obras Públicas y Transporte. Las tres Fundaciones del Gabinete de la Primera Dama son: INTEGRA, PRODEMU y la Comisión Nacional del Adulto Mayor.
2. En adelante se hablara de "el programa"
3. Las comunas consideradas en su totalidad son: Petorca, Catemu, Hijuelas y Olmué. Las comunas en las cuales se consideran sólo algunas unidades vecinales son: Valparaíso, Viña del Mar, San Antonio y Los Andes.
4. En el Comité Comunal para la superación de la Pobreza de Viña del Mar, la autoridad a nivel municipal es el Alcalde, seguido del Jefe de Gabinete y la DIDECO. Participan además, la Directora de Desarrollo Social, el Encargado de Proyectos Sociales de SERPLAC y otro técnico de la misma Secretaría.
5. La integración al Comité es por iniciativa de los interesados, salvo casos específicos en que se invitó a participar por considerar necesaria su presencia (entre éstos está la SERPLAC). El número de integrantes y calidad de la participación fue en aumento desde el inicio hacia el fin del año 1995.
6. Este punto se basa principalmente en el Documento que corresponde al Cuestionario "Percepción sobre el Programa para la Superación de la Pobreza", realizado durante diciembre de 1995, por el comité Técnico Comunal para ser enviado al Comité Comunal.
7. El diagnóstico técnico se realizó basándose principalmente en datos estadísticos.
8. Por motivos administrativos, para trabajar en este programa estas unidades vecinales fueron agrupadas en sectores del siguiente modo:

| | |
|-----------------------------|------------------------|
| Forestal -Chorrillos | (6 Unidades vecinales) |
| Nueva Aurora | (2 Unidades vecinales) |
| Miraflores - Santa Inés | (4 unidades vecinales) |
| Achupallas - Santa Julia | (2 unidades Vecinales) |
| Con - Cón | (1 Unidad Vecinal) |
| Reñaca Alto - Expresos Viña | (2 Unidades vecinales) |
9. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de Barrios y en menor medida el Programa de Mejoramiento urbano. Últimamente, se agregan obras y estudios de ingeniería mediante el Programa de Pavimentos participativos.
10. El FONDEVE, que inicialmente tuvo la intención de ser más social, fue uno de los dos programas seleccionados para ser evaluados en el marco de superación de la Pobreza. El otro Programa seleccionado fue el Programa de capacitación de jóvenes Chile Joven.
11. Fuente: Verónica Silva V. "Participación social y superación de la pobreza", pp.6.
12. Sin entrar en un análisis detallado, históricamente podemos mencionar el Modelo Desarrollista propuesto por la CEPAL en la década de 1950 (ajuste de la estructura social ampliando la clase media, con un fuerte aumento de la industrialización y la productividad), la Teoría de la dependencia planteada por Cardoso y Faletto (la pobreza debe superarse al romper la



www.adunca.com.ar

dependencia económica, política y social que tienen los países subdesarrollados frente a los desarrollados), El Desarrollo de la Comunidad (Vekemans, DESAL, 1960), la Propuesta Neoliberal (reaparece la visión modernizadora con un modelo abierto al mercado internacional y como consecuencia el endeudamiento y empobrecimiento de la región), etc.

Para mayor información sobre los modelos de desarrollo revisar "Teoría, acción social y desarrollo en América Latina", Solari, Aldo, Franco, Rolando, y Jutkowitz, Joel. Ed. Siglo XXI, ILPES. México, 1976.

13. Revisar "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro". Santiago, CEPAL/Fundación Deg. Hammarskjöld s.j., 1968. Development Dialogue N° Especial.
14. Los métodos de medición de pobreza son descritos con mayor detalle en "Pobreza: criterios y metodologías para la orientación de programas y asignaciones de recursos". Jorge Mendoza V. Municipalidad de Conchalí, marzo de 1994.
15. Ver "Participación social y superación de la pobreza". Verónica Silva, pp.22
16. Fuente: "Superando la Pobreza Construyendo la Equidad". MIDEPLAN, Santiago, 1995, pp. 39
17. Maira distingue diferentes tipos de pobreza, y que, por lo tanto requieren esfuerzos diferentes. La primera distinción está hecha entre pobreza "rural" y "urbana". Luego, de acuerdo al tiempo que se lleva en situación de pobreza, habla de pobreza "reciente" y pobreza "ancestral". Por último, habla de pobreza "simple" y pobreza "dura". Mientras la primera se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas principalmente ligadas a factores económicos y productivos), en la segunda se agregan una serie de fenómenos recientes de desintegración social como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia o la violencia intrafamiliar.
18. Fuente: "Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyecciones". MIDEPLAN, Santiago, abril de 1992.
19. Los elementos mencionados en relación a la descentralización se basan en el trabajo práctico "Descentralización y cambios culturales", realizado dentro del Postítulo.
20. Fuente: "Buscando el punto de equilibrio". Entrevista realizada por Isabel Téllez a Marcelo Schilling. Revista Cuadernos de Educación, CIDE, marzo de 1995. pp.23
21. Fuente: "Comuna de Viña del Mar: Consideraciones para una propuesta de desarrollo", Jorge Barros. En: Revista de Educación y Desarrollo Social REDES, Editada por CECAP, Valparaíso, 1990.
22. La información referida a los obstáculos del Municipio de Viña del Mar se basan en dos Trabajos Prácticos realizados en el Postítulo para el Módulo "Planificación y Gestión de proyectos Sociales".
23. Esta idea se desprende de las entrevistas realizadas a autoridades municipales en el trabajo Práctico "Descentralización y cambios culturales" dentro del Postítulo.



www.adunca.com.ar

24. En: "Qué es la educación Popular. Elementos para definirla". (Serie Temas de Educación Popular. Documento de Trabajo N°1. ECO, 1983) se hace la siguiente distinción. Educación formal (actividades escolares que forman parte de u sistema educativo), no formal o extraescolar (actividades al margen de los sistemas escolares) e informal (actividades puntuales, sin mayor progresión y que se desarrollan como actividades educativas en cualquier ámbito de la vida cotidiana).
25. Juan Eduardo García-Huidobro, Jefe de la División de Educación General de MINEDUC, dice que "existen, obviamente, sectores sociales muy dañados desde el punto de vista de la equidad y que el mejoramiento de la educación no significa nada para ellos (...) Si un jugador parte con los pies amarrados no tiene ninguna posibilidad de jugar bien. Y esos pies amarrados significan los tremendos desniveles educativos que tenemos hoy día" En: "Para una escuela hermenéutica". Revista de Movimientos Sociales Cal y Canto, N°16. ECO, mayo 1995. pp. 18.
26. Fuente: "Buscando el punto de equilibrio". Entrevista realizada por Isabel Téllez a Marcelo Schilling. Revista Cuadernos de Educación, CIDE, marzo 1995. pp. 33.
27. Fuente: "Educación y Espacio Local". Luis Zúñiga, CIDE.
28. Uno de los trabajos del Comité Ampliado fue la discusión en comisiones temáticas. Los siguientes antecedentes los manejo como participante de la Comisión de Educación.
