

Psicología Comunitaria en el desarrollo local y regional

Prof: Germán Rozas O.

RESUMEN

El campo del desarrollo social se encuentra en proceso de cambio. Un factor fundamental es la modernización del Estado. Sin embargo, la modernización en esta área tiene apellido. Por un lado desde lo legal se articulan leyes y decretos que otorgan importancia al Desarrollo Regional y Desarrollo Local. Por otro lado se habla aquí de descentralización. Dichos procesos apuntan en general a una extensión de la democracia, lo que significa el aumento del poder en la toma de decisiones y en la implementación de proyectos desde una mirada de los propios participantes. La superación de la Pobreza como iniciativa prioritaria hoy en día traspasa estos procesos y se transforma en un área de actualización, en tanto ya no se la define como carencia sino en base a una asociación con el tema desarrollo. Estos temas pasan a ser objetos de estudio necesario para la Psicología Comunitaria, particularmente desde la perspectiva de la intervención.

Uno de los campos de la Psicología Comunitaria por excelencia es la intervención. Esta ha pasado a constituir un proceso de gran necesidad en la dinámica social generada por el Estado. Y ello es más claro en tanto se han ido perfilando los temas fundamentales en el campo del desarrollo social en nuestro país.

Temas como la modernización del Estado, la relación pobreza y desarrollo, el fortalecimiento institucional en Municipalidades, la construcción de proyectos y su evaluación, la intervención a través de las estrategias de superación de la Pobreza.

Lo que cabe hoy día, de manera importante, en política social, no es el desarrollo de la misma sino el pasar a la acción en cuanto a la participación de la población, de forma que dicho proceso implique un mayor impacto, una mayor cobertura, como así mismo el diseño de programas o proyectos cada vez más próximos a la base social, involucrandola.

Uno de los nudos estratégicos es la intervención, es decir el modo de acción que permita dinamizar a la población siguiendo sus estructuras culturales y sociales más íntimas.

Al decir de Seidman (1983) la intervención es entendida como "la alteración de las relaciones intrasociales - entre individuos, grupos, asociaciones e instituciones - planificadas o no (o naturales), intencionales y no intencionales...(que) también tienen un impacto en la calidad de vida de la sociedad o en las circunstancias de grandes números de individuos o grupos (y que) ocurren como resultado de la operación de varios procesos claves o de sus interrelaciones" (28).

Dicho de otro modo la intervención apunta a generar habilidades de gestión y de acción social en la comunidad. Esto desde el desarrollo de la organización, la generación de líderes, el desarrollo de identidad comunitaria, hasta la cualificación de las instituciones vinculadas como colegios, consultorios, sindicatos, juntas de vecinos, comercio, y gobierno local en el trabajo conjunto, articulado, coherente en torno a un plan de desarrollo Comunal o Regional; pasando por el crecimiento de redes sociales que permitan la propuesta de estrategias de comunicación, de acciones potenciales y la amplificación de los recursos.

La Psicología Comunitaria fundamentalmente ha centrado su quehacer en el desarrollo de la Comunidad, tomando en cuenta prioritariamente la constitución de organizaciones como instancias articuladoras entre la comunidad y la institucionalidad.

Sin embargo hoy se abre un nuevo campo de acción para la disciplina y que demuestra día a día enormes necesidades de desarrollo. Incluso las dimensiones que comienzan a abrirse resultan insospechadas en tanto nos encontramos al inicio de un proceso, el cual se proyecta al futuro como una realidad a construir.

Como se ha señalado en otra parte (Rozas, 1993) la Psicología Comunitaria está siendo considerada en diferentes instancias estatales tomando en cuenta especialmente su epistemología. Se comenzó a mirar la comunidad como un factor de necesaria involucración en la solución de los problemas, en tanto su capacidad de integralidad y de realidad en contraposición a una mirada centrada en el individuo, descontextualizada y preocupada sólo del cambio de conducta a nivel personal.

Para señalar algunos referentes, el ejemplo del Fosis que se verá más adelante y también el caso del Servicio Nacional de Menores (SENAME, 1990) institución que anteriormente postulaba la rehabilitación de niños con conductas delictivas o niños en riesgo social vía su incorporación en hogares de menores. Sename, por ejemplo, hoy busca un ajuste de sus estrategias a la valorización de lo comunitario. Ha desarrollado programas en esa dirección, como son: Centro de Atención Diurna (Cad); colocación familiar Diurna; sistema de atención en el medio libre, programas de libertad asistida, programa de Modelos alternativos al internamiento de base comunitaria; Programa de acogida familiar con intervención en red, etc.

Este nuevo campo es la realidad institucional, y particularmente aquella institucionalizada vinculada al desarrollo social. En este artículo se pretende exponer, a partir de la experiencia de terreno en programas sociales orientados a la superación de la pobreza, el tema del Desarrollo Local y Desarrollo Regional centrado en la experiencia y evolución de dos casos a saber la instancia Municipal y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

DESARROLLO REGIONAL, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACION

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley Nº 19.175, de 1992) propone la conformación de una administración territorial descentralizada y desconcentrada.

Los gobiernos regionales deberán ejercer funciones de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural de la región.

El consejo Regional, órgano parte del Gobierno Regional, es presidido por el Intendente e integrado por un número variable de Consejeros elegidos por los Concejales Municipales. Entre sus tareas se encuentra la de aprobar el plan de desarrollo de la región y resolver la signación de los recursos de inversión.

Aparece particularmente interesante el quehacer del gobierno regional en materia de Desarrollo Social y Cultural: entre otras tareas, establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza existente en la región; participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viven en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultural, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia técnica; distribuir entre las Municipalidades de la Región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales ; realizar estudios vinculados a las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes, etc (Galilea y Guzmán).

Como así mismo al gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, le corresponde establecer con las organizaciones territoriales las políticas y los objetivos para el desarrollo del sistema de asentamientos humanos de la región; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente; fomentar y velar por un buen funcionamiento en el transporte intercomunal, interprovincial e internacional; fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social, etc. (Galilea y Guzmán, 1994).

Por otro lado también ha adquirido importancia el Gobierno Local en los últimos años y ello por el interés de entregar a las Municipalidad más poder y más atribuciones. Esta tendencia se enmarca en un proceso que intenta descentralizar el país.

La descentralización apunta a la diversificación de los centros de decisión y de poder, tiene la orientación de vehiculizar la democracia hacia las regiones y comunas, en la perspectiva de dinamizar y desarrollar las organizaciones comunitarias. De allí que, democratización, descentralización y participación se refuerzan entre sí.

“Descentralizar implica, entonces, crear centros de decisiones autónomos que estén facultados para definir tareas y asumir responsabilidades” (22).

Algunas de las razones que explican estas iniciativas están expresadas en el cuadro siguiente. En él se aprecian relevantes desigualdades entre Santiago, en tanto Capital, y las otras regiones del país.

DIFERENCIAS REGIONALES (CHILE)

	Superficie	Población	Población (15-24 años)	Gasto Público	Gasto Cient. Tec. y Cult.
CAPITAL	2%	40 %	70%	85%	70%
REGIONES	98%	60%	30%	15%	30%

Fuente: El Mercurio 4 de Diciembre de 1994 Extraída del INE del Censo de 1992. Rev Creces Junio 1990, Banco Central Tesorería 1978-84 Corchile 1985-91.

El tema del Desarrollo Local se encuentra íntimamente ligado al Desarrollo Regional. Por cuanto en definitiva aquel no puede ser definido por sí mismo sino desde una perspectiva mayor, en la cual se inserta una propuesta de crecimiento social para el país.

En función del objetivo nacional del desarrollo económico social, se comprende hoy día como no posible sino se incorpora el desarrollo regional y el desarrollo local como procesos indispensables.

En dicho sentido la producción económica apunta a acrecentar las ventajas comparativas de las regiones de modo de aumentar la competitividad en el mercado nacional e internacional. Sin embargo ello no es factible desde una planificación central por cuanto el proceso pierde eficacia y eficiencia. Adquieren de esta manera importancia las decisiones a nivel regional por quienes conocen mucho más de cerca la realidad concreta donde se encuentran los recursos naturales, productivos y humanos.

A nivel local, a nivel comunal son las poblaciones, las comunidades las que alojan en su crecimiento una historia y una identidad territorial la que les permite a ciencia cierta opinar respecto de como necesitan vivir en función de los recursos naturales y humanos locales.

Lo señalado encadena inmediatamente otros procesos que vinculados al ámbito productivo también son esenciales desde la perspectiva del desarrollo social. La participación de la población regional y local en las decisiones, lo que nos lleva a la generación de estructuras de participación en el poder local y regional. Así mismo aparecen otros ámbitos como son la educación, la salud, la vivienda los que deben ser entendidos como articulados en igual marco del desarrollo.

La especificidad del Desarrollo Local no puede comprenderse, entonces, como una cuestión ubicada a nivel micro, sino como un proceso micro-macro íntimamente relacionado.

Por un lado el Desarrollo Local contribuye a señalar las necesidades reales sentidas por una población específica. Pero por otro lado el Desarrollo Local está limitado a las posibilidades, potencialidades y problemas reales que tiene la región y las comunas donde se implementa. Lo cual, exige al ámbito local estimular procesos de crecimiento, de toma de conciencia, de organización; pero, reforzando justamente las ventajas comparativas y las cualidades fuertes que permita efectivamente el desarrollo social y productivo inserto en el desarrollo regional.

El proceso de Desarrollo Regional constituye una dinámica reciente en Chile. De modo que en el último período se han aprobado leyes que dan un primer paso a su implementación. Lo realizado por el período político militar, si bien fue denominado regionalización, desde el punto de vista presupuestario y político, el control real continuó directamente en manos del gobierno central.

Múltiples dificultades se encuentran presentes en tanto el desarrollo regional recién comienza, toda vez más cuanto nuestro país tiene una tradición centralista muy acentuada, no sólo desde lo administrativo y formal sino también desde la psicología social de la población.

Entrevistas realizadas por la Universidad de Chile a funcionarios de regiones en torno a la participación de ese sector en el diseño de políticas indica que las medidas fundamentales son resueltas por el gobierno central y la creación de organismos como

Serplac (Secretarías Regional de Planificación y Coordinación) creadas con el objeto de planificar el desarrollo de las regiones señalan que este servicio cumple fundamentalmente una tarea de evaluar programas y proyectos elaborados en el centro y su tarea se ve habitualmente sobrecargada por los perentorios plazos que exigen enviar regularmente información a la dependencia correspondiente, para su análisis en el nivel central. (16).

En el terreno del presupuesto disponible, a objeto de desarrollo regional, grandes empresas cuya labor básica de explotación la realizan en la región misma, moviendo grandes capitales, como empresas madereras, pesqueras, mineras, etc, su tributación, la cual es de gran envergadura, es realizada en el centro administrativo del país, dineros que no vuelven a nivel regional.

Las estructuras de decisión a nivel regional como los consejos regionales fueron recientemente creadas. Siendo ello un avance muy importante, también la realidad muestra que están sujetas a las limitaciones propias de un organismo nuevo: bajo presupuesto, déficit de personal, exacerbación de conflictos por pugnas de poder, clientelismo; especialmente es adecuado enfatizar la falta de experiencia en planificación y evaluación de proyectos, actividades que muchas veces no cuentan con el diagnóstico necesario.

Sin embargo en un análisis sobre Descentralización, Sergio Galilea (1994) señala que han existido elementos positivos en dicha dinámica a nivel Municipal. Es el caso del proceso de elección de representantes (Consejales y Alcaldes) lo que le ha dado legitimidad a las autoridades ante la comunidad. Igualmente a contribuido la instalación de los Consejos Económicos Sociales como instancia de participación.

También se ha llevado a cabo una cantidad significativa de acciones de capacitación desde el nivel central con una creciente participación local en los programas.

Estos y otros elementos han permitido un importante crecimiento en la eficiencia y la modernización de la gestión pública, según Galilea (1994).

EL GESTOR DEL DESARROLLO LOCAL: EL CASO DEL MUNICIPIO

Hasta 1973 el municipio tenía ciertas limitaciones que hacían de este una instancia centralizada, burocrática y de gran tamaño. Los cambios políticos-administrativos a los cuales fue sujeta en 1976 intentaron modificar esta situación dentro de una perspectiva de control ideológico del poder y una perspectiva neoliberal en el económico.

Algunas de estas reformas señaladas tuvieron su acierto en cuanto a una mayor capacidad financiera de la instancia Municipal dado que han permitido aumentar notoriamente el presupuesto municipal en los años recientes (Ley de Rentas).

Por ejemplo "los ingresos municipales de Lota han aumentado, en términos reales, en 102.6% entre 1983 y 1989. En Talca sólo en el período 1986-88 el crecimiento ha sido de 67.6%" (5).

No obstante las limitaciones continúan, según Alex Rosenfeld (1989), las dificultades para los municipios de ciudades intermedias a fines de los años 80 y que hoy día se mantienen aparecen las siguientes:

Por un lado la creación de las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación, tienen según la ley la función de elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal sin embargo su labor se ha restringido a elaborar Diagnósticos y a evaluar programas diseñados a nivel central y en el mejor de los casos a apoyar el diseño y la gestión de proyectos, muchas veces elaborados por consultoras externas.

Es decir este rol se ha cumplido parcialmente, no se cuenta todavía con la capacidad técnica necesaria, hay una sobrecarga de tareas. No se desarrolla una labor decisiva en torno a la constitución de un plan de desarrollo local o comunal junto a la comunidad.

Por otro lado hay grandes restricciones presupuestarias particularmente en los Municipios urbanos pobres o de ciudades pequeñas o intermedias, "el presupuesto municipal alcanza para mantener el personal y el funcionamiento de los servicios urbanos y sociales, pero no permite realizar grandes proyectos de inversión sin recurrir a los recursos del gobierno central, en especial los fondos sectoriales y regionales" (6).

En el foro iberoamericano sobre gestión Local en los procesos de descentralización, según el Dr. Gómez Navas (1991) hay un cuestionamiento a las capacidades reales para hacer frente a los cambios que implica una inserción en la propuesta de democratización de la región. Existe un razonamiento acríptico que le atribuye al Municipio una discutible idoneidad para recibir nuevas competencias o funciones.

Los problemas de financiamiento, y las desigualdades asociadas en los gobiernos locales se traducen en una desigual capacidad institucional de gestión, que conduce a limitaciones para realizar análisis sectoriales que permiten identificar, diagnosticar y diseñar intervenciones.

Algunos ejemplos en este sentido hace referencia el caso de Colombia donde " se ha promovido un regionalización del gasto hacia las zonas geográficas con mayores carencias de necesidades básicas, mediante el Plan Nacional de Rehabilitación. Partió en 1986 con 178 municipios y en 1988 ya beneficiaba a más de 300. Sin embargo, se aprecia una enorme incapacidad para ejecutar el presupuesto: en 1988 se pudo gastar únicamente un 57,6%.....ello parece subrayar la reducida capacidad de gestión de los municipios pobres: los más necesitados, precisamente por tener los menos niveles de gasto social per cápita, son también los más débiles institucionalmente.....se apunta (entonces) hacia la necesidad de fortalecer institucionalmente a los municipios más pobres" (7).

Por otro lado existe y ha existido la situación que el papel de participación de la comunidad se desvirtúa si el gobierno local actúa sólo como extensión del Gobierno Central. Ello sin lugar a dudas , disminuye la posibilidad de acoger y propiciar iniciativas surgidas de la población. Esta probabilidad se acentúa cuando el gobierno local actúa como reflejo de un gobierno central, concentrador de decisiones y recursos, con características autoritarias.

La Municipalidad en cuanto instancia local de gobierno aloja en su interior elementos y factores que no incentivan el desarrollo local.

En un estudio cualitativo realizado por el Fondo de Solidaridad de Inversión social (FOSIS, 1993) se aprecia las representaciones negativas que tienen la población sobre la entidad Municipal, fundamentalmente de los jóvenes. Esta es visualizada como inepta, instancia que hace mal las cosas, no hace lo necesario, está desorganizada, es despreocupada. Por otro lado se percibe como corrupta, manipuladora, poco transparente, incluyente y discriminatoria.

Una democracia será sólida dependiendo de la fortaleza de su sociedad civil, en particular de sus comunidades territoriales, en las cuales un factor fundamental es la práctica de la participación. De allí la importancia del Municipio.

Según los antecedentes de la CEPAL/CNUAH (1992) el municipio en latinoamérica está cambiando, existen otros objetivos más allá de los habituales que están presentes en el contexto social y que de cierta forma son puestos en las metas municipales.

Por un lado se desdibujan progresivamente los diseños de gobierno que privilegiaron el subsidio como estilo de adjudicación de recursos. Las administraciones locales avanzan sobre el destino y quehacer económico de la localidad. Las acciones emprendidas en general, por el sector público, afecta a las capacidades productivas de las localidades y ello es un elemento de importancia para el municipio.

Por otro lado la dimensión de la pobreza y su superación aparece como el componente central de la definición de las políticas públicas a diferentes niveles y las propuestas esenciales de superación apuntan a procesos y medidas vinculada al crecimiento económico, con programas de asistencia y desarrollo social.

Aparece también hoy la preocupación por la sustentabilidad ambiental. El logro de la superación de la pobreza no debe estar basado en el sacrificio de las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras.

Hoy día se asume al municipio como la instancia fundamental en el nivel local o comunal para el desarrollo de la comunidad, sin embargo también se asume las capacidades que este debe desarrollar de modo de ejercer un adecuado nuevo rol.

La línea de trabajo actualmente apunta a modernizar el Municipio dentro un contexto de democratización cuya orientación fundamental es ejercer un rol motivador y estimulador del crecimiento de la comunidad, ello implica por un lado abordar nuevas funciones y nuevas áreas, nuevas tareas, como así mismo mayores capacidades en la gestión de acciones, actividades y especialmente la movilización y atracción de nuevos recursos.

Lo anterior se observa ineludiblemente vinculado a la participación de la comunidad. Desde el momento que la región incorpora e introduce la democracia como parte de su evolución, ello requiere de la estimulación de un compromiso del ciudadano en la definición y concreción de su propio desarrollo, como así mismo participación el toma de decisión y en la ejecución de obras. Como también la necesidad de establecer mecanismos de control por parte de grupos y delegaciones comunitarias, como expresión concreta de la participación.

Ello exige una Municipalidad o gobierno local de nuevo tipo que "Incorpore procesos de negociación como parte del desarrollo de sus actividades y asignen un rol importante a la capacidad que la comunidad tiene para estimular su propio desarrollo. Esta modificación del rol, desde el paradigma del Estado proveedor y controlador al de facilitador y estimulador de acciones..." (10).

Dicho de otro modo CEPAL/CNUAH (1992) señala: "Elementos claves son la orientación al reconocimiento de oportunidades, a la articulación con el máximo número de agentes locales del desarrollo, la priorización de acciones modernizadoras por sobre las efectistas, y la capacidad de conciliar reformas con el mantenimiento de niveles de eficacia y efectividad de la administración municipal. Aspecto importante ha sido la incorporación de indicadores de gestión dinámicos a la evaluación de la gestión, un espíritu de

superación de los obstáculos, el fomento y la valorización de la creatividad, la capacidad de asumir riesgos y fracasos, y la conceptualización del municipio como un catalizador de acciones y emprendimientos de desarrollo, además de su papel de proveedor de servicios básicos urbanos" (II).

De esta manera surge la necesidad de comprender el gobierno local estructurado en base a un sistema de participación de la población, asumiendo un rol de agencia impulsora de iniciativas a nivel local.

El proceso de desarrollo del gobierno local con todas sus dificultades es materia de trabajo de la Psicología Comunitaria.

El sólo tema de la participación, por mencionar uno, está vinculado a la ingerencia en las decisiones en la Municipalidad, al desarrollo de identidad y particularmente a la generación de capacidades de gestión en la estructura de acción de dicha instancia.

UN ACTOR EN EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DEL FOSIS METROPOLITANO.

A partir del gobierno recién pasado y continuando en el gobierno actual, el Estado puso como objetivo la disminución de la pobreza, y esto se ha concretizado a través de la creación de instituciones especializadas en este ámbito. Entre ellas el Fosis como una de las relevantes a nivel nacional.

El Fosis desarrolla una multiplicidad de programas los cuales buscan atacar diferentes problemáticas vinculadas a la pobreza. Programa como: Apoyo a la Microempresa; para Campesinos; Apoyo a Jóvenes; Promoción y Desarrollo de Localidades Pobres; Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Social y Comunitario y Emergencias.

Cada uno de estos programas tiene una línea de acción que es la expresión de la lógica con que fue concebido. No obstante en la mayoría de ellos hay elementos comunes que están presentes. Algunos de estos aspectos son la búsqueda de la participación, el apoyo a la organización, la aproximación a las necesidades más sentidas, la incorporación al mundo formal.

A nivel de la Región Metropolitana, estos programas se han llevado a cabo o se están implementando en todas las comunas, priorizando aquellas 26 calificadas como pobres por el Plan Nacional de Superación de la Pobreza: Cerro Navia, Independencia, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Paine, Pirque, Puente Alto, La Pintana, Peñalolen, Conchalí, Lampa, San Pedro, etc.

El trabajo del Fosis hasta el momento ha apuntado a ganar experiencia en el proceso de implementación de programas. es decir, desde que se concibe el programa, pasando por la licitación, la adjudicación a un ejecutor, la implementación y la evaluación. Esto tiene además diagnósticos previos que muestran necesidad y localidades pobres, diagnóstico que permite jerarquizar y focalizar el apoyo (Rozas, 1994).

El problema que se observa en este proceso son las limitaciones que tienen los programas y proyecto orientados a la superación de la pobreza. Lo esencial, la baja generación de capacidades colectivas insertas en la historia y cultura de una comuna en pro de solución del problema de la pobreza. Ello por lo demás no ha sido tarea del Fosis, sino en una evidencia surgida a partir de sus propia práctica (Rozas 1994).

Esto hace referencia a limitaciones en la articulación de organizaciones y actores por un lado, la generación de habilidades y capacidades por otro y la construcción de una conciencia cultural comunal frente a dicha realidad.

La imagen más clara de lo que debiera ocurrir al respecto es una comuna que se cohesionara con la participación de los diferentes actores y el Municipio, dirigida hacia metas de desarrollo definido por ellos mismo y pasando por la implementación de estrategias de resolución de sus principales problemas, particularmente los de pobreza.

¿Qué pasa entonces con el impacto comunal y la implementación de proyectos orientados a la superación de la pobreza?

Desde el punto de vista de los resultados obtenidos por los programas, por ejemplo; Entre Todos, Formación y Capacitación para el trabajo (jóvenes), Apoyo a Iniciativas Juveniles, Apoyo a la Microempresa, Capacitación para organizaciones Campesinas, etc, los resultados son en general positivos. Esto en relación a cobertura, al cumplimiento de objetivos, a la inserción en el mercado formal y al porcentaje de inserción laboral de jóvenes capacitados, etc.

Sin embargo, y lo que se señala a continuación es provisorio, una primera reflexión desde una perspectiva evaluativa diferente, no desde el interior de un programa, no desde los indicadores ad-hoc al programa, sino desde una lectura comunal, tomando en consideración los procesos de participación, de organización, de generación de conciencia, de identidad comunal, etc, desde esa mirada más globalizante los resultados de los programas son desconocidos.

Desde un enfoque comunal no se hacen mediciones, pudiera ser que un programa potencie el desarrollo de la comuna y no lo sepa, pudiera ser que dos programas estén compitiendo por llegar a similares grupos objetivos y con ello generando algún tipo de confusión y conflicto, pudiera ser que un programa este favoreciendo a un sector determinado, pero con ello desperfilándolo de su integración a la comuna, etc.

Enmarcándose en una Perspectiva Comunal, siempre en términos provisorios, los programas de Fosis pudieran ser caracterizados principalmente como:

- * orientados a localidades las cuales son concebidas sólo como pobres desvinculados de su entorno comunal, y con ello descontextualizándose de sus capacidades y recursos producto de su historia, cultura y realidad organizacional;
- * la implementación de diferentes programas en una comuna se hace sin articulación entre sí, sin un proceso de trabajo conjunto, desaprovechando recursos detectados, multiplicando esfuerzos;
- * la puesta en marcha de proyectos cuyos objetivos se cierran sobre sí mismo, sin flexibilidad para articulares con otras propuestas, hecho que nace de una lógica del origen del programa el cuál está elaborado de manera independiente, de manera que la supervisión o evaluación sigue un flujo vertical, de arriba-abajo o viceversa pero no horizontalmente incorporando indicadores y antecedentes de programas hermanos;
- * y por último la implementación de programas responde a sus propios objetivos independiente de la dinámica comunal e incluso regional.

Estos elementos indican que se requiere una estrategia institucional y de cierta envergadura que tenga como perspectiva la comuna, enmarcado en una perspectiva de

planificación regional, que pudiera diseñar en la práctica en proceso más global de desarrollo comunal en su intervención respecto del problema de la pobreza.

Lo dicho anteriormente no es un cúmulo de deficiencias sino corresponde a los resultados de una primera etapa de un proceso inicial de experiencias del Fosis, vinculadas a su implementación programas. Lo que en el supuesto que se desarrollara una reflexión, pudiera implicar remontar a una segunda etapa hacia una trabajo mas integral, recogiendo en contexto regional, articulando su batería de proyectos, orientandose estratégicamente a puntos claves en la evolución de la Comuna.

Recientemente, (Fosis 1995) el Fosis metropolitano se ha planteado estudiar nuevas propuestas que apunten a recoger una perspectiva interprogramática.

Algunas líneas en este sentido, todavía a nivel de discusión son las siguientes.

- * Por un lado se busca la complementariedad en diseño de los programas, como dentro de su marcha en la comuna.
- * Por otra parte la integración del proceso de supervisión y evaluación en la implementación operativa de los programas, de modo que la supervisión como mecanismo incorpore la visión comunitaria, lo local, lo comunal en su acompañamiento.
- * Se está elaborando una perspectiva de trabajo que apunta a la gestión territorial. De manera que la puesta en marcha de un proyecto no sea exclusivamente el elemento que pretenda atacar la pobreza sino que además un proyecto convoque a otras instancias, actores, instituciones para de forma conjunta abordar las necesidad de la población.
- * Lo anterior es concordante con las orientaciones para 1996 en el sentido de trabajar con un Territorio Piloto consistente en comunas y agrupaciones comunales en las cuales se hara la inversión preferencial del Fosis. Procesos que se encuentran todavía en preparación.

LA SUPERACION DE LA POBREZA, UN CONTEXTO DE TRABAJO PARA LA PSICOLOGIA COMUNITARIA

La pobreza en Chile alcanzó al 32,7% en 1992. En 1994 esta cifra disminuye levemente 28,5%. (Cepal, 1995).

Por lo mismo el gobierno recién pasado y continuando con el actual gobierno, se ha puesto como objetivo de disminución de la pobreza.

En el siguiente cuadro es posible observar la distribución de la pobreza en las diferentes regiones del país. Resulta relevante que las regiones más pobres son la III, la VIII, VII y las que tienen entre un 33,9% a más 40,9% de pobreza. Como así mismo la III, la VII, la VIII y la IX superan el 10% de la población en indigencia (extrema pobreza).

CHILE, 1994: POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA POR REGIONES

Regiones	POBREZA		INDIGENCIA	
	Nº de Personas	%	Nº de Personas	%
TOTAL	3916474	28.5	1104316	8.0
Región I	79061	22.7	19731	5.7
Región II	109462	26.3	26759	6.4
Región III	80348	33.9	245209	10.2
Región IV	170619	33.1	46539	9.0
Región V	386647	27.1	99398	7.0
Región VI	242781	34.1	66179	9.3
Región VII	343359	40.5	114436	13.5
Región VIII	732281	40.9	254318	14.2
Región IX	264617	33.6	85160	10.8
Región X	319399	33.0	93878	9.7
Región XI	22880	28.8	6446	8.1
Región XII	20748	14.8	3861	2.8
Región Metro	1144272	29.9	263402	4.8
Gran Santiago	964373	19.6	220575	4.5

Fuente: CEPAL. División de Estadística y Proyectos. a partir de tabulaciones de la encuesta CASEN de 1994.

En ámbito de la región Metropolitana la encuesta Casen indicó en 1987 un 33,4% de la población de la región bajo la Línea de pobreza. En 1990 dicha cifra disminuyó a un 29,9%, en 1992 a 25,5% (Fosis, 1993) y en 1994 a 20,9%.

Pese a un mayor crecimiento económico de la región metropolitana se han generado igualmente focos de pobreza que "son producto de la emigración hacia ella, de la desigual distribución de la riqueza y de la concentración de servicios básicos, económicos, financieros y productivos en determinadas zonas o áreas" (18).

Según el Fosis Metropolitano la Pobreza Urbana se caracteriza por (en la región Metropolitana):

- * Existencia de Trabajadores no calificados
- * Deterioro Social expresado en alta incidencia de Alcoholismo, drogadicción y delincuencia.
- * Condiciones Precarias de vivienda, deterioro ambiental. Allegados, Hacinamiento, falta de privacidad.

- * Concentración del sector pobre en la periferia. Distancia de los servicios urbanos.
- * Pobreza oculta en el caso antiguo de Santiago y otros sectores
- * Marginación de beneficios en sectores pobres cuando su acceso implica requisitos formales.

En cuanto a la pobreza rural el Fosis señala (En la región Metropolitana):

- * Trabajo Temporal
- * Malas condiciones de vivienda
- * Precarias condiciones de saneamiento ambiental
- * Tenencia de irregular de la tierra, Atomización de la propiedad, derechos de aguas no regularizados
- * Aislamiento y problemas de accesibilidad respecto de los centros de consumo y servicios.
- * Mayor porcentaje de Analfabetismo y bajo nivel de educación formal.
- * Baja participación en organizaciones comunitarias y gremiales. Falta capacidad para relacionarse con organismos y autoridades.
- * Migración de la juventud.

A nivel mundial, a modo de tener un referente más general, la pobreza en los países en desarrollo alcanza aproximadamente a 1200 millones y las estimaciones par el año 2000 es de 1300 millones. En Asia se encuentra el mayor número de pobres, 500 millones y en Africa se salcula que su participación en la pobreza mundial aumentará del 30% actual al 40% en el año 2000. (Informe PNUD 1992).

El 23% de la población mundial (más rica) gana el 85% del PGB y el 77% de la población mundial gana sólo el 15% del PGB. (Informe PNUD 1991). En el siguiente cuadro se aprecia la inequidad a nivel mundial, donde en 1989 los países ricos tienen ingresos 59 veces superiores a los países pobres.

**PROPORCION DE DISPARIDAD DE INGRESOS
A NIVEL MUNDIAL (N de veces)**

	1960	1970	1980	1989
Países Ricos	30	32	45	59
Países Pobres	1	1	1	1

Fuente: PNUD "INFORME 1992"

La pobreza es un fenómeno complejo que tiene muchas dimensiones y tal vez el punto de mayor interés hoy día para abordarla es asociarla al tema de Desarrollo.

Tradicionalmente la pobreza ha sido vista por el Estado como un conjunto de carencias, es decir desde una perspectiva de insatisfacciones. O desde un encuadre negativo usando un análisis a partir de la Psicología Comunitaria.

Más lejos todavía ha sido concebida como un mal necesario en virtud del crecimiento económico del país. Otros menos audaces señalan que la pobreza es un subproducto inevitable del desarrollo económico.

Bajo este modelo negativo de la pobreza los gobiernos han generado una división entre Políticas Económicas y Políticas Sociales. Donde las económicas apuntan al desarrollo del país y las políticas sociales se orienta a resolver las secuelas y efectos sociales no previstos de las políticas primeras. Unas son la vanguardia de la sociedad y las segundas son la retaguardia, las que intentan componer los desajustes provocados por aquellas.

Y por lo mismo los gobiernos han desarrollado planes y programas para enfrentar la pobreza, los cuáles se han sintetizado en las llamadas políticas sociales.

Producto de dichas políticas es que se denominó Estado de bienestar al Estado Chileno y que abarcó aproximadamente el período de 1930 a 1973. El que fundamentalmente apuntó a través de sus objetivos a redistribuir los recursos desde los sectores de más altos ingresos hacia los más pobres mediante la generación de instituciones como los Ministerios de Salud y de Vivienda en la década del 40, Servicio Nacional de Salud creado en 1952, la caja de previsión social, programas de subsidio de distinto tipo etc.

Ya desde ese período es que se concibe una separación entre las políticas sociales y las políticas económicas. Estas últimas orientadas a incentivar la industria nacional, a facilitar la gestión de la banca y a abrir nuevos mercado en el exterior, constituyendo en definitiva las políticas económicas el terreno prioritario de atención por parte de los gobiernos.

Particularmente es el Estado Autoritario quien pone más el acento en lo económico, dejando en un plano totalmente secundario lo social. Se sustenta en los principios del neoliberalismo económico, el privilegio a la propiedad privada y la iniciativa privada, la libre competencia; el mercado, como mecanismo de asignación de recursos y factor de crecimiento; la apertura al comercio exterior, etc.

Como se decía más arriba, los problemas sociales son una especie de subproducto de otra actividad relevante, y que la sociedad se ve movida a atender por presiones éticas o reivindicativas.

Así según las variaciones ideológicas de cada gobierno las políticas sociales cumplen el rol de asignar recursos y realizar acciones de solución partiendo desde lo meramente asistencial hacia lo redistributivo.

Por otro lado, de lo realizado en este ámbito se desprende que el sentido íntimo de las políticas sociales hace referencia al paternalismo. La forma básica de atender los problemas sociales en la concepción de dichas políticas es lo asistencial.

Ejemplo en este sentido son el conjunto de programas estatales muchos de los cuáles se canalizan vía municipio orientados a la entrega de subsidios: Subsidio Habitacional; Subsidio al consumo de agua potable; Subsidio de Cesantía, Subsidio Familiar, Pensión Asistencial de Ancianidad (Pasis).

En torno a esta crítica, el Estado Chileno, el Fosis, la Comisión Nacional de superación de la Pobreza y distintos organismos, han planteado dejar atrás dicho esquema y asociar directamente la pobreza al desarrollo, al crecimiento económico y no verla como secuela.

El punto fundamental es no centrar la atención en las carencias sino en el desarrollo de capacidades, en la oferta de oportunidades, en las estrategias de superación de la pobreza.

Un nudo particularmente interesante para la Psicología Comunitaria es que la pobreza esta asociada a redes sociales pero estas redes tienen una característica negativa, son redes de apoyo a la carencia, redes de relación con programas asistenciales, con instituciones generadoras de dependencia.

El ligar la pobreza al desarrollo es hacer justamente lo contrario, reforzar, apoyar, estimular el despliegue de capacidades de inserción, de vinculación a sectores dinámicos de la economía, de calificación, de generación de nuevas habilidades individuales y colectivas, de generación de organización.

La orientación es aumentar y facilitar el acceso a nuevas redes sociales que más bien estén vinculadas a mecanismos de superación, que ha estrategias de dependencia y sometimiento.

Las redes tradicionales apuntan al alivio asistencial y generan dependencia.

Los estudios que investigan la pobreza están dirigidos a averiguar más de las carencias, más de los déficit, más de la miseria. La pobreza se mide, por instituciones de prestigio (CEPAL, Mediplan) en base a la mayor o menor carencia de tal o cuál satisfactor de necesidades. El punto es aprovechar la inversión en investigación en descubrir y saber más sobre la superación, los mecanismos de inserción, sobre las redes que se dirigen al aprovechamiento de capacidades; a medir la pobreza en base a superación y no en base a las carencias.

La superación de la pobreza está también vinculadas a generación de oportunidades es decir, a programas de reconversión productiva, programas de acceso al crédito y apoyo a los pequeños productores; el estímulo a la generación de empleo y el estímulo a la disminución del desempleo; a la mayor oferta de trabajo para jefas de hogar, oferta laboral a los discapacitados, programas de capacitación productiva, al mejoramiento de la calidad de la educación.

En relación a lo anterior se ha avanzado en la configuración de un plan de superación de la pobreza denominada PPlan Especial de Comunas articulado por el Comité Interministerial Social (1994), instancia gubernamental.

El Comité interministerial Social ha transferido la responsabilidad de elaborar programas de superación de la pobreza a los Gobiernos Regionales y ello corresponde esencialmente al supuesto que la superación de la pobreza pasa por la territorialización y la descentralización como factores claves de éxito.

La idea es que las regiones identifiquen y caractericen las áreas de mayor pobreza y exploren, en tanto regiones, sus potencialidades de desarrollo.

Dado que los programas Comunales de superación de la pobreza estarán, integrados a los programas regionales de desarrollo de la región, la responsabilidad de la implementación del Programa en las Comunas radica en cada región en el Intendente. Sin embargo para efectos operativos el intendente delegará en el Gobernador la implementación del programa en las Comunas respectivas.

El Intendente deberá establecer las metodologías para obtener el mayor aprendizaje, tanto para evaluar la posible replicabilidad como las modificaciones.

Se constituirán instancias técnicas de apoyo al intendente y al gobernador de cada región e instancias participativas con representación de la sociedad civil.

En cada Comuna el gobernador constituirá un Comité Comunal de Superación de la Pobreza cuyo objetivo será la elaboración, impulso, seguimiento y evaluación de los proyectos productivos y de inversión social, velando por una activa participación de la comunidad, promoviendo un diagnóstico participativo de los problemas sociales locales y la generación de propuestas de solución. Dicho Comité integrará a organizaciones y entidades representativas de los distintos actores de la comunidad.

PLAN ESPECIAL DE COMUNAS

El Comité Interministerial Social en relación a la política del actual gobierno en torno a la superación de la pobreza, ha elaborado orientaciones que apuntan en la dirección de tres desafíos, elementos que sólo se señalan por cuanto no es posible ahondar más aquí por dificultades de espacio:

- 1) Invertir socialmente en las personas
- 2) La participación activa y directa de la Comunidad
- 3) La coordinación intrasectorial

Para ello se ha elaborado un Programa especial de Comunas el cuál tiene algunos de los siguientes objetivos específicos:

- 1) Generar capacidades de gestión social local en todos los actores involucrados: municipios, en las organizaciones sociales ONG y entidades privadas.
- 2) Generar las condiciones para la coordinación y complementariedad de las acciones multisectoriales locales.
- 3) Promover la participación de la comunidad y de sus organizaciones en el diagnóstico y definición de prioridades sociales locales.
- 4) Ejecutar proyectos sobre la base de financiamiento compartidos del Municipio, el Gobierno regional, la Comunidad y aportes privados.

CONCLUSIONES:

Aparece con mayor claridad un nuevo campo para la Psicología Comunitaria, el cuál estando vinculado al desarrollo de la comunidad se aleja del mismo en tanto que dicho desarrollo no depende de la comunidad misma sino de actores institucionales presentes en ella que requieren vivir un proceso de cambio y de modernización.

Por otro lado estas instancias e instituciones, muchas de ellas de larga data, como las Municipalidades, y otras recientes, los Consejos Regionales, viven un proceso de evolución que apunta hacia el mayor fortalecimiento institucional y la generación de capacidades de gestión.

Sin embargo estos procesos no son independientes de la Comunidad. El quehacer social hoy día es concebido desde una perspectiva democrática, lo que significa construir instancias de comunicación, de expresión y de participación de diferentes actores en el ámbito local y regional.

Este proceso se enmarca en políticas globales en el país, pero incluso en toda la región a nivel latinoamericano. Donde los estudios indican la evolución de procesos sociales hacia la descentralización y la desconcentración del poder y la administración de las naciones.

Se releva en la discusión a nivel Latinoamericano los temas de la protección del medio ambiente y el tema de la superación de la pobreza, todo ello enmarcado en lo referente al desarrollo social. Hoy día tema absolutamente vigente por la realización de la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague en 1995, donde Chile fue uno de sus principales promotores.

Dentro del campo de la superación de la pobreza, el Estado hoy entiende que los cambios en esta área depende de ciertos cambios estructurales vinculados a la territorialización y descentralización de las políticas.

La pobreza siendo uno de los objetivos prioritarios en el país deja de concebirse como un estado de carencia y se insisten en cambiar el acento de factores que tengan relación con la superación. Es decir la necesaria inversión más que en el asistencialismo, en la generación de capacidades, en la generación de oportunidades y en la asociación a redes sociales articuladas con la inserción social, rompiendo la relación con redes generadoras de dependencia.

La Psicología Comunitaria dispone de elementos suficientes para dar cuenta de muchos de los procesos señalados, como así mismo herramientas para intervenir y contribuir significativamente con estos procesos de cambio. La dificultad estriba más que en la disciplina en la necesaria percepción más libre y amplia que nos permita a los profesionales de esta campo insertarnos con fuerza en los diferentes niveles dentro de una estructura que va desde lo Nacional hasta llegar a lo comunal y lo propiamente Comunitario.

BIBLIOGRAFIA:

- 1.- Ahumada, Jaime "El Gobierno Municipal en la planificación" Revista Paraguaya de Sociología, Año N 80, 1991,
- 2.- Alex Rosenfeld, Dario Vergara, Ana María Icaza, Municipios en Ciudades intermedias y pequeñas, pag. 146, 1989, Documento de Trabajo N 110, SUR PROFESIONALES.
- 3.- Alex Rosenfeld Op.cit. pag. 146
- 4.- Alex Rosenfeld Op.cit. pag. 146
- 5.- Alex Rosenfeld Op.cit. pag. 146
- 6.- Alex Rosenfeld Op.cit. pag. 151
- 7.- Ana Sojo "Lo Regional, lo comunal y la descentralización en América Latina: Problemas actuales de la Política Social Selectiva", pag. 235, 1990, Cepal.
- 8.- CEPAL/CNUAH "La Microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria, pags. 3 - 4, 1992 CEPAL.
- 9.- CEPAL/CNUAH "La Microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria, pags. 3 - 4, 1992 CEPAL.
- 10.- CEPAL/CNUAH, Op. cit, pag. 5.
- 11.- CEPAL/CNUAH, Op. Cit, pag. 4.
- 12.- CEPAL "La situación de la Pobreza en Chile, Encuesta CASEN 1994. CEPAL 1995.
- 13.- Comite Interministerial Social, " Programa Especial de Comunal", Programa Nacional de Superación de la Pobreza, 1994.
- 18.- Galilea, S. y Guzmán, L. "El Proceso de Descentralización en Chile 1990-1993" Programa de Gestión Urbana PNUD, 1994.
- 19.- Guajardo, Jorge. "La cuestión del Desarrollo Local. Notas Provisorias". En revista del Taller de Desarrollo Local, N 1, 1988.
- 20.- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Diario Oficial, Cuadernos N 8, Abril de 1993.
- 21.- López. T. "Servicio Social y Desarrollo Local, 1991, Colegio de Asistentes Sociales.
- 22.- Maldonado, Victor "El Nuevo Municipio". Programa de Desarrollo local, pag. 81, 1992. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- 23.- Martínez José y Rodríguez Mauricio. "Representaciones Sociales de Municipalidades, ONGs en jóvenes urbano poblacionales" Documento de trabajo, 1993, Fosis.
- 24.- PNUD "Informe Desarrollo Humano" 1991 y 1992.

- 25.- Rozas, G. "Aproximación Psicosocial al concepto de Desarrollo", Documento de Trabajo N 2 Psicología, pag. 6, 1993, Universidad de Chile.
- 26.- Rozas, G. "Desarrollo, participación y Psicología Comunitaria" Revista de Psicología Vol III, pag. 52, 1992, Universidad de Chile.
- 27.- Rozas, G. "Impacto Comunal de Proyectos Orientados a la Superación de la pobreza" Proyecto Fondecyt. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile y Fosis Metropolitana, 1994.
- 28.- Seidman, E (1983) en Sánchez Vidal "Psicología Comunitaria", Barcelona, pag. 260, 1991, Ed PPU.