

REVISTA DE DESARROLLO COMUNITARIO COMUNITARIA

Nº2 2003

revista comunitaria

Número 2 año 2003



I. MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR

Comunitaria es una revista editada anualmente por la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar que difunde el pensamiento de los/as trabajadores y trabajadoras sociales de sus Oficinas y Departamentos.

COMITÉ EDITORIAL

Nelson Arellano Escudero
Sergio Espinoza Méndez
Francisco Rojas Advís
Carlos Valdebenito

Domingo Asún Salazar
Óscar Dávila León

EDITOR RESPONSABLE
DIRECTOR DEL ÁREA DE DESARROLLO COMUNITARIO
ENCARGADO DE PLANIFICACIÓN DIRECCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO
PROFESIONAL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO COMUNAL,
SECRETARÍA COMUNAL DE PLANIFICACIÓN
DIRECTOR ESCUELA DE PSICOLOGÍA, UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN POBLACIONAL DE ACHUPALLAS

REGISTRO DE PROPIEDAD INTELECTUAL N° 129.649
ISSN: 0717-9243

Permitida la reproducción total o parcial mediante cualquier medio indicando la fuente

Ilustre Municipalidad de Viña del Mar
Arlegui 615. Teléfono (32) 269000
Sitio Web: www.vinadelmarchile.cl

Dirección de Desarrollo Comunitario
2 oriente 1021
Teléfonos 269901, 269902. Fax 269931
Correo electrónico: francisco.rojas@munivina.cl

Departamento de Desarrollo Social
2 oriente 1021
Teléfono: 269903

Departamento de Desarrollo Vecinal
11 norte 869
Teléfono: 269919

Departamento de Deportes y Recreación
11 norte 869
Teléfono: 269930

Departamento de Desarrollo Territorial
2 oriente 1021
Teléfono: 737902

Departamento de Atención a Grupos Prioritarios
4 oriente 1235
Teléfono: 320801

Departamento de Desarrollo Seguridad Ciudadana
2 oriente 1021
Teléfono: 737904

Departamento de Asesoría Jurídica Comunitaria
1 oriente 235
Teléfono: 737095

Diseño: Patricio Valdivia Fernández
Ilustraciones: Jorge Juárez Celis
Impresión: Gráfica Nacional Ltda.

ÍNDICE

Presentación

Palabras del Director

Editorial

¿LA SOCIEDAD DEL MALESTAR, O EL MALESTAR DE LA SOCIEDAD?

Oscar Dávila León

13

CÓMO PUEDE SURGIR LA VIOLENCIA EN LA PAREJA

Carlos Clavijo López

17

VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS: SÍNTOMA DE UNA SOCIEDAD EN CONFLICTO

Vanessa A. Valladares Carvajal

21

SEGURIDAD CIUDADANA, SUS FUNDAMENTOS

José Pazo Muñoz, Yesenia Alegre Valencia y Francisco Fuentes Manríquez

27

(DES)CONCENTRACIÓN Y (DES)CENTRALIZACIÓN A ESCALA LOCAL. REFLEXIÓN EN TORNO A LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE VIÑA DEL MAR.

Juan Saavedra Vásquez

33

DESARROLLO Y ESPACIO URBANO

Carlos Valdebenito Valdebenito

43

CONCEPCIONES DE LA VIVENDA SOCIAL. UNA VISIÓN HISTÓRICA

Shirley Quintanilla Silva

47

HACIA UNA GESTIÓN COMUNITARIA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Héctor Santibáñez Frey

59

ESTUDIO DE IMPACTO PSICOLÓGICO EN VECINOS DE UNA POBLACIÓN: SALUD MENTAL Y ANSIEDAD

Domingo Asún Salazar y Leonardo Zúñiga Ogueta

67

LA GESTIÓN PÚBLICA, EN EL PLANO LOCAL. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS.

Domingo Asún Salazar

75

TURISMO VECINAL: LA CONFIANZA EN LAS CAPACIDADES

Sergio Espinoza Méndez, Carola Meléndez Cifuentes, Claudia Pavez Wilson e Ingrid Robert Calisto

79

EL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO COMUNITARIO. UNA PROPUESTA PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO COMUNITARIO

María Antonieta Urquieta Álvarez

85

ESTRUCTURA, FUNCIÓN Y CALIDAD TOTAL EN LA MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR

Francisco Rojas Advis y Debora Waceols Rodríguez

89

APUNTES ACERCA DEL MODELO ORGANIZACIONAL DEL ÁREA DE DESARROLLO COMUNITARIO

Nelson A. Arellano Escudero

99

PRESENTACIÓN

La ciudad de Viña del Mar se proyecta y crece. En los últimos años se han concretado antiguos e importantes proyectos que benefician a la comuna: la construcción de la IV etapa de la avenida España, la inauguración de la carretera Troncal Sur, la instalación de alcantarillado en sector de Reñaca Alto. A ello se suma el Plan de inversión de obras del municipio que cada año pone en actividad, grandes inversiones en las obras de la ciudad.

Pero todo ello es sólo una dimensión del desarrollo, una parte que aunque importante, no es el desarrollo en sí mismo. La preocupación por el bienestar material de los vecinos y vecinas de la comuna ha de estar siempre presente en las labores municipales, pero no es posible limitarse a ello; quizás eso sería equivalente a reducir la vida humana a su sola dimensión biológica. Como se establece en uno de los horizontes del Plan de desarrollo comunal queremos una sociedad integrada, acogedora y con cultura urbana.

Entendiendo esto el municipio ha impulsado la realización de Juntos por un Barrio Mejor. Desde mayo hasta julio se realizaron labores de planificación comunal, de servicio a la comunidad y de desarrollo comunitario, cada semana, en uno de los doce sectores de Viña del Mar. En esa ocasión el municipio se acercó a los vecinos y les dio cuenta de la inversión realizada en el barrio en el que habitan.

En esta ocasión, mediante la revista de desarrollo comunitario, el municipio de Viña del Mar pone a disposición de las organizaciones comunitarias, vecinos, fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales y otras instituciones interesadas y colaboradoras del desarrollo comunitario las reflexiones de sus profesionales.

Esperamos así contribuir al diálogo en torno a los destinos de la comuna y poner en conocimiento público las perspectivas del quehacer del desarrollo comunitario con las que el municipio quiere colaborar a mejorar la calidad de vida en la comuna.

Finalmente, quiero agradecer a quienes manifestaron su apoyo a la iniciativa de elaborar este anuario, por cuanto estimamos que este es uno de los pasos necesarios para lograr la cooperación para el desarrollo.

Jorge Kaplan Meyer
Alcalde

PALABRAS DEL DIRECTOR

La Dirección de desarrollo comunitario, en función de las directrices alcaldías, ha puesto parte de su empeño en renovar los esfuerzos de mejoramiento de la gestión municipal. Este es el contexto en el que se plasman el Plan Estratégico de desarrollo comunitario 2004, sus indicadores de gestión, la evaluación de impacto de dicho plan, los Cuadernos de Trabajo Social y, por supuesto, la Revista Comunitaria.

Las tareas de dirección se han orientado principalmente a formalizar la oferta que el municipio tiene en el área de desarrollo comunitario. Ese es el valor estratégico de generar un Plan y difundirlo a la comunidad, así como también lo es la instancia de esta revista, en la que la suma de voluntades de profesionales del área de desarrollo comunitario pone frente al lector algunas miradas acerca de cuáles son nuestras preocupaciones y cómo colaboramos en la resolución de los complejos problemas sociales presentes en la comuna.

Queremos que Comunitaria, además, sea un valioso aporte al mundo profesional. Que sea una muestra de las capacidades activas en el espacio local. Una mirada y una interpretación del mundo a partir de la diversidad de visiones conceptuales que subsisten en el trabajo social.

Estamos por construir un municipio activo, propositivo, sensible y receptivo a las necesidades, pero aún más, a las capacidades de personas, familias, grupos y organizaciones. La ciudad se construye en base a las fuerzas que sus vecinos/as disponen, y el municipio ha de apoyar tales iniciativas, los que son proyectos de esperanza, para que logren alcanzar su éxito.

Vivimos en un tiempo donde resulta vital comprender que el crecimiento de nuestra sociedad será el fruto de los aportes de los actores sociales y que, para ello, necesitamos reconocer cuáles son y dónde están las ventajas comparativas para generar nuestra oferta como comuna. Comunitaria es una muestra de oportunidades.

Sergio Espinoza Méndez
Director Desarrollo Comunitario

EDITORIAL

Este segundo número de Comunitaria incorpora nuevos acercamientos conceptuales a la realidad social de la comuna y del municipio. El comité editorial ha planteado un ordenamiento de los artículos según sus cercanías temáticas.

Se definieron así las categorías de Actoría social y sus temas emergentes, desarrollo urbano y gestión municipal. Cada uno de estos tópicos es anunciado por la presentación de alguno de los miembros del comité.

Así es como se vinculan los textos relacionados con violencia, intrafamiliar y civil, la seguridad ciudadana y los fondos de la participación. Aquí se encuentran el amor y el odio presentes en la convivencia humana, las capacidades creadora y destructora entrelazadas. Cabe entonces preguntarse por la sociedad en que vivimos, por nuestras esperanzas y nuestros temores.

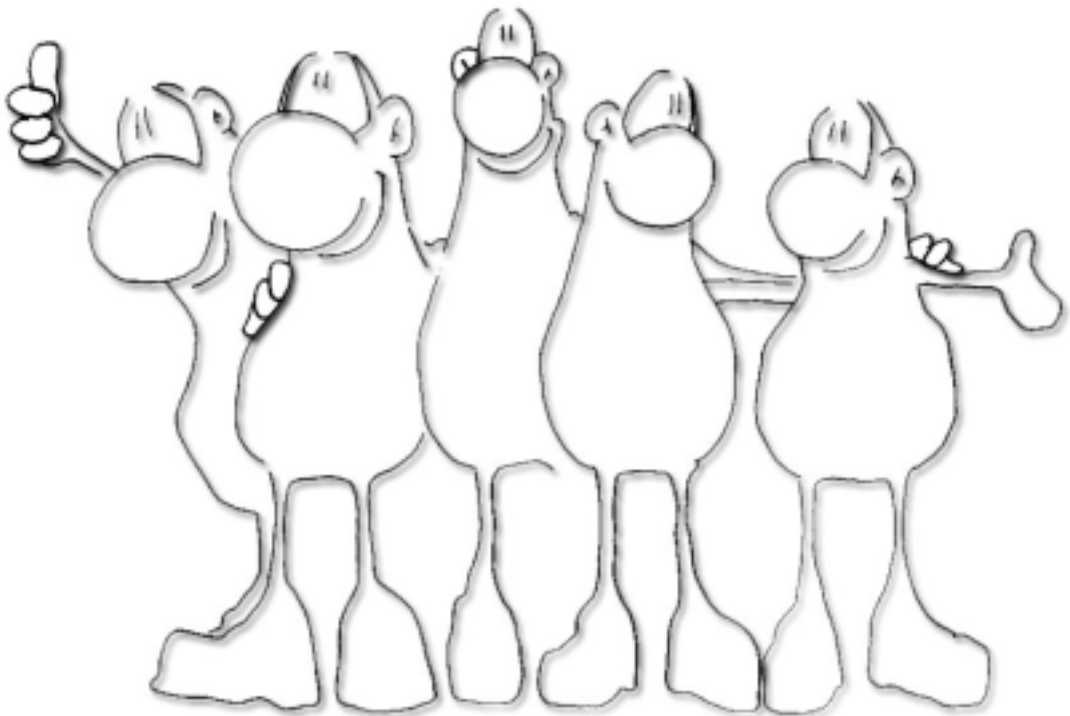
Luego nos deslizamos a un observatorio conceptual en donde la panorámica de la ciudad nos deslumbra. La ciudad deja de dividirse en centro y periferia y comienza a revelarnos la vitalidad de sus espacios públicos gracias a la gestión comunitaria; la vivienda social se nos muestra como el signo de las ideologías de los tiempos y, veremos que las circunstancias de otras comunas nos alertan de otros riesgos menos evidentes de la urbe.

En la última sección se agrupan algunas aproximaciones acerca de las experiencias organizacionales que se han llevado a cabo en el área de desarrollo comunitario de la municipalidad de Viña del Mar. La innovación en el paso de la problematización del desarrollo desde la carencia a la generación de ofertas se muestra como resultado de un estilo de administración, el que se refleja en el proceso del equipo de planificación y en las orientaciones teóricas que conducen las tareas cotidianas. Además, se muestran algunos aspectos del innovador programa de Turismo Vecinal.

Este número de la revista de desarrollo comunitario de la municipalidad de Viña del Mar trae consigo nuevas voces y fija sus esperanzas en atraer otras más, que la conversación y el debate florezcan para el beneficio de la comunidad.

El Editor

ACTORÍA SOCIAL Y PROBLEMAS EMERGENTES



¿La sociedad del malestar, o el malestar de la sociedad?

OSCAR DÁVILA LEÓN ^Φ

13

Hace ya unos años se presentó el Informe 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llamado Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización, en el cual se plantea inicialmente dos interrogantes: i) ¿por qué las personas se sienten inseguras si la modernización de los sistemas e instituciones sociales muestra y augura un aumento de las oportunidades?; y, ii) ¿qué consecuencias puede tener tal desajuste entre los logros de la modernización y la percepción de la gente para un desarrollo que pretende el ser humano? (PNUD, 1998:17).

En una primera lectura llama la atención estas premisas, las que a tiempos actuales con cerca de cinco años de distancia del informe, pareciera que aún cobran plena vigencia y pertinencia de interrogarse sobre aquello. Y es precisamente una suerte de paradoja lo anterior, siendo que «los datos empíricos revelan logros y avances importantes junto con grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de los sujetos con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo. El malestar existente hace pensar que los mecanismos de seguridad que ofrece el actual “modelo de modernización” resultan insuficientes» (PNUD, 1998:210).

Desde allí explicitan los temores a los cuales los chilenos y chilenas se ven enfrentados, donde «en la sociedad chilena se expresan tres temores básicos: el temor al otro, el temor a la exclusión social y el temor al sin sentido. Se trata de tres temores que remiten a las coordenadas básicas del hecho social: la confianza en los otros, el sentido de pertenencia y las certidumbres que ordenan el mundo de la vida cotidiana» (PNUD, 1998:21). Donde los chilenos y chilenas se manifiestan inseguros en cada uno de los campos, «a pesar de un avance modernizador, o quizás a causa de él, la mayoría de la gente se siente insegura de encontrar empleo, y no está convencida de que la educación vigente asegure el futuro de sus hijos. Tampoco confía en poder costear una atención médica oportuna y de buena calidad, y teme no tener ingresos suficientes para vivir adecuadamente en la vejez. [...] El malestar de la sociedad chilena, y la desconfianza puede estar motivada precisamente por el mal funcionamiento de los sistemas; no se confía en éstos porque no cumplen a cabalidad sus respectivas funciones" (PNUD, 1998:24).

Entonces surgen las interrogantes hacia el actual modelo de modernización o desarrollo que se está implementando, lo que pasaría a constituir el elemento fundante de este sentimiento de malestar.

La paradoja de la modernización chilena, sería que el país avanza y la gente no lo percibe así, entonces quién es el equivocado, obviamente que en este esquema de análisis pareciera ser la gente, quienes no han logrado «darse cuenta» de las bondades de este modelo de modernización, el cual en sí mismo lleva los gérmenes y causalidades de la contracara de esta modernización: la exclusión e incertidumbre de buena parte de los ciudadanos hacia un ordenamiento societal que perciben como adverso, o que por lo menos no le logra otorgar las certezas y certidumbres básicas para su convivencia personal, familiar y social.

Entonces, también se nos revierte esta paradoja en base a las premisas de este Informe del PNUD: ¿estaríamos en «la sociedad del malestar», o en presencia del «malestar de la sociedad» hacia el modelo de modernización chilena?

^Φ Asistente Social. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas (CIDPA) Viña del Mar. oscar@cidpa.cl

El Informe analiza sólo las consecuencias de este malestar, pero no indaga en las causas que lo estarían generando. Por ejemplo, no hay referencias claras en el plano de la participación ciudadana en la construcción y puesta en marcha del «modelo de modernización» en curso, siendo más bien una modernización de corte autoritaria y tecnocrática, sin la participación real y efectiva de los y las involucradas en ella, y que en buenas cuentas son quienes deberán vivir o padecer las consecuencias de ella.

¿En qué quedan los hombres y mujeres en todo este panorama —quizás un tanto sombrío— en relación con su participación en la construcción de sociedad? ¿Qué estarán percibiendo las personas de a pie: bienestar o malestar con la sociedad actual? ¿Y, les interesará demandar por espacios y canales de participación en estas tareas, con un rol más protagónico?

Sin duda que podemos señalar que estamos en presencia de una sociedad en conflicto, conflictos de diferentes tipos y alcances, pero que involucran o ponen en cuestión determinadas certezas con las cuales deben vivir las personas.

Conflictos entre personas y sectores sociales por la mantención o adquisición de ciertos grados de bienestar, en unos casos, y de privilegios en otros; conflictos por la apropiación de bienes públicos, más bien en un sentido de control de éstos que de redistribución o aseguramiento de la igualdad de oportunidades en su acceso; conflictos en la primacía de la desconfianza hacia el «otro», el cual se encuentra en el mismo hogar o fuera de él; conflictos en el uso y utilización de los espacios urbanos, en el uso de la ciudad por sus habitantes, denotándose una suerte de «privatización del espacio público», entendidos como territorios y como espacios simbólicos también, con la consecuente retirada principalmente de los sectores medios de estos espacios, puesto que los sectores altos hace mucho tiempo que se retiraron (si es que alguna vez lo estuvieron).

Estas imágenes nos interpelan por el sentido de la participación de los ciudadanos en la construcción de una sociedad y una comunidad con el aporte de todos los involucrados, donde cada uno sienta que puede aportar y contribuir en esa construcción social y colectiva, habida cuenta también de ser beneficiado de dicha construcción, no relegándose a ser sólo un espectador.

En ese sentido, traer a colación una historia y leyenda ya de antiguo, que la recrea contemporáneamente José Nun en su texto «*La rebelión del coro*».

En la tragedia griega, el centro del escenario lo ocupaban casi siempre los héroes, únicos que se hallaban en contacto directo con los dioses. La vida cotidiana tenía reservado, en cambio, un espacio subalterno y sin rostro: el del coro. Lo formaban las mujeres, los niños, los esclavos, los viejos, los mendigos, los inválidos, en una palabra: todos los que se quedaban en la ciudad cuando los demás partían en busca de la aventura, del poder y la gloria.

En nuestra época actual, la vida cotidiana pareciera que quiere rebelarse. El coro desea descompaginar el libreto, violar el ritual de la discreción y de las buenas formas, plantarse en medio del escenario y exigir que se le oiga.

¿Qué estamos escuchando de los hombres y mujeres que son parte de ese coro? ¿Y nosotros mismos, en qué parte del escenario nos ubicamos: como parte del coro o como héroes y heroínas?

José Bengoa en su texto *La comunidad perdida*, nos advierte que la sociedad que excluye y no es capaz de integrarse, comenzará a temerse a sí misma: temerá la violencia de los excluidos, temerá a los mendigos durmiendo en las calles, temerá del otro; y será como la casa tomada del cuento de Cortázar, se irá encerrando cada vez más en el fondo de la casa, evitando todo contacto con el mundo exterior que le resultará hostil.

Pero no obstante, Bengoa nos señala que «los ciudadanos que no quieren encerrarse en casas cada vez más amuralladas, los que quieren una vida buena y tranquila, comienzan o comenzarán a reaccionar contra el temor, revisarán su construcción fundante. A partir de allí surgirán nuevos principios de integración. No será ni el Estado ni el mercado quien pueda provocar esta alternativa. Son los hombres y mujeres comunes, que verán cómo el temor conducirá al caos social, a la falta de sentido, a no tener

voluntad de vivir en sociedad, quienes se rebelarán en busca de principios de integración y solidaridad que guíen la vida de la comunidad reconstruida» (Bengoa, 1996:148-149).

VIÑA DEL MAR, JULIO 2003

REFERENCIAS

BENGOA, JOSÉ (1996) La comunidad perdida. Santiago: Ediciones Sur.

PNUD (1998) Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización. Santiago: Pnud.

Cómo puede surgir la violencia en la pareja

Ps. Carlos Clavijo López[¶]

Cuando se ve en televisión aquellos casos en que las mujeres han sido golpeadas por sus maridos, uno puede visualizarlos como algo lejano y muy ajeno, sin embargo, las claves para la aparición de la violencia en nuestra relación de pareja pueden estar formando parte de ella. Es necesario clarificar que la violencia en la pareja no sólo se manifiesta de forma física, sino que también a través del maltrato verbal (descalificaciones, acusaciones injustificadas, humillaciones, etc.), o de la obligación a realizar actos con los que la otra parte no está de acuerdo, y que queda en evidencia cada vez que buscamos la obediencia de nuestra(o) compañera(o) a través de técnicas que se orientan a la dominación.

Al fundar las bases de la relación de pareja cada una de las partes (ella y él) aportamos un conjunto de creencias respecto de lo que deben ser las relaciones de pareja, las que por lo general han sido adquiridas en nuestra familia de origen, y que por lo general resultan congruentes con la cultura y sub-cultura en la que nuestra familia participa. Este conjunto de creencias, tras un período de adaptación, pasan a constituir en el desarrollo de la historia de la pareja lo que se denomina “premisas de relación”. Estas premisas se entienden como principios reguladores de la interacción entre los miembros de una pareja, determinando lo que puede o no ocurrir y lo que se espera debiera o no ocurrir, en términos de acciones concretas o de expectativas específicas. Por ejemplo muchas parejas consideran que sus problemas no deben ser ventilados con nadie más, aunque sea familiar, y que los problemas se deben resolver “en pareja”, mientras que otras parejas ventilan sus dificultades con amistades y familiares, “para tener otras opiniones”. Ninguno de los dos casos constituye un error en la forma de llevar a efecto la relación, sino que manifiestan claramente “premisas” distintas, que le permiten a las parejas actuar de distinta forma su relación, y al hacerlo reconstituir el mismo set de creencias en las que se basan las acciones.

Tomando en consideración que estas premisas (o reglas del juego) son coherentes con la cultura, es habitual que se responsabilice a los patrones culturales de la ocurrencia de violencia, y se diga que la violencia es “producto” de una cultura particular. Sin embargo, este tipo de aseveraciones soslayan el hecho que la violencia es parte, y no producto de nuestra cultura, y además trazan un camino enrevesado para la erradicación de la violencia, tratando de cambiar directamente los patrones culturales, en vez de promover un cambio local en las prácticas relacionales, como las de pareja, que son la base de la cultura (tanto para la mantención como el cambio de prácticas culturales).

Según la práctica clínica con parejas, es en el nivel de las creencias personales donde se encuentran las bases de un posible episodio de violencia. Pero para comprender esto de mejor manera, es necesario, en primer lugar, clarificar el propósito de las relaciones de pareja en nuestro contexto cultural.

Habitualmente las personas buscan la convivencia de pareja para tener una amplia gama de experiencias, pero que tienen siempre a la base una experiencia común, la que Méndez, Coddou y Maturana (1988) describen como: “un dominio de interacción de apoyo mutuo en la pasión por vivir juntos en cercanía física o emocional, mediante un acuerdo explícito”. Esto significa que lo básico de una relación de pareja es el acuerdo de estar juntos, pero estar juntos en la aceptación del otro como un legítimo

[¶] Psicólogo Programa de Intervención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Oficina Comunal de la Mujer, Departamento de Grupos Prioritarios y Director Departamento Psicología Clínica, Escuela de Psicología, Facultad de Medicina, Universidad de Valparaíso
carlos.clavijo@uv.cl

otro. Sin embargo la mayor parte de las dificultades que se experimentan en una relación de pareja tienen correspondencia con la negación tácita de este acuerdo, estando dentro del mismo acuerdo. Es decir, la falta de aceptación en un contexto co-construido en torno a la aceptación del otro.

Cuando esto ocurre de manera recurrente (la negación del otro) en una configuración particular de una pareja, se da origen a estabilización de emociones contradictorias, y esto ocurre bajo la premisa implícita de que aquellas no son contradictorias, los participantes se sienten infelices y viven su infelicidad como si fuera una desarmonía de pareja. Esta desarmonía suele ser vivenciada por los miembros como conflicto, tensión y sufrimiento, y originaría emociones que se oponen a la aceptación mutua (Mendez, Coddou y Maturana, 1988). Esta dinámica relacional generadora de desarmonía puede ser entendida como un conjunto de contradicciones “no chequeadas” en diferentes dominios, y podría constituirse en el fundamento de la emergencia de conflictos, problemas y tensiones, e incluso episodios de violencia al interior del sistema. Es decir, cuando la familia o pareja se encuentra sujeta a demandas paradójicas (estar juntos y no estarlo al mismo tiempo), y éstas no son reconocidas como tales, la violencia podría representar una estrategia de resolución de la desarmonía.

Pese a que la participación en contextos paradójicos de interacción constituye una condición que facilitaría la emergencia y mantención de relaciones violentas al interior de pareja, no es suficiente por sí misma, para explicar la utilización de la violencia como estrategia para resolver la paradoja que ésta experimenta. No obstante, el modelo conceptual desarrollado por Vidal (1993), congruente con la perspectiva de Méndez, Coddou y Maturana, ofrece una ampliación de ésta al intentar identificar factores que establecen dichos dominios contradictorios de relación, los que permitirían dar cuenta que la estrategia utilizada es la violencia y no otro tipo de estrategia. Estos factores, según el autor, deben ser encontrados en las premisas que los miembros de la relación han construido consensualmente para administrar su relación, las que no serían advertidas por los miembros en virtud de que tales premisas son producto de una co-construcción y viables en ámbitos distintos al de las relaciones íntimas. De esta forma, se establece un modo de relación íntima que tiene un carácter paradójico, en el que la violencia emergería con mayor probabilidad, desempeñando un rol de “pseudosolución” de conflictos interpersonales. Las premisas consideradas por el autor en su modelo son (a) Autocontenimiento Individual, (b) Enfoque Confrontacional de los Conflictos, (c) Acting-out del Malestar, y (d) Poder Unidireccional (Vidal, 1993).

Si ocurre con recurrencia que sentimos que, frente a una diferencia, nuestra pareja no nos entiende, o que está haciendo algo para hacernos las cosas difíciles, en los que nos sentimos desesperados por una situación de conflicto y tenemos la impresión que la razón está de nuestro lado, que nuestra pareja está “evidentemente” equivocada, y que es menester actuar en virtud de ello, las probabilidades de llegar a usar la violencia contra nuestra pareja aumentan notablemente. Y es que cuando nos ocurre esto estamos actuando sobre la base de las premisas antes señaladas.

AUTOCONTENIMIENTO: “YO SÉ COMO SON REALMENTE LAS COSAS”.

Una de las creencias culturales occidentales más extendidas, es aquella que nos dice es posible ser objetivo, y que por lo tanto tenemos acceso a la verdad tal como esta “es”. Esto implica que existe una sola forma correcta de ver las cosas. Por lo general estimamos que uno ve las cosas tal como son, particularmente cuando es algo relevante para uno, y nos sorprenderemos que otras personas se puedan equivocar con tanta frecuencia. Lo que no sólo nos sorprende, sino que además nos afecta emocionalmente es que otra persona, vinculada a nosotros emocionalmente, sostenga exactamente lo mismo, pero a la inversa, es decir, que estime que es uno el equivocado, pues “su” versión es la correcta, y por ende la de “uno” debe estar errada (ante la imposibilidad que coexistan dos verdades contradictorias). Es en situaciones de este tipo cuando nos encontramos tratando de “hacer ver” las cosas al otro, aunque se niegue a querer hacerlo, estimando que es necesario sacarlo de “su” error.

Este tipo de conversaciones resultan contradictorias con la emoción que funda la convivencia, y explicita una clara dificultad de aceptación del otro como alguien legítimo. De esta manera se generan conversaciones que están orientadas a determinar una posición por sobre la otra, conversaciones orientadas a tomar decisiones. Estas conversaciones se denominan discusiones, y suelen ser experimentadas como contrarias a las conversaciones propias del dominio emocional de ser pareja. Cuando estas conversaciones ocupan un lugar importante en la dinámica comunicacional de la pareja, estas distinguen esta situación como “problemas de comunicación en la pareja”, que se suelen atribuir de manera recíproca.

ENFOQUE CONFRONTACIONAL DE LOS CONFLICTOS: “SI NO ESTÁS CONMIGO, ESTÁS CONTRA MI”.

19

Cuando tenemos la impresión que nuestra pareja no nos entiende después de repetir las cosas varias veces, y estimamos que esto ocurre como un acto de oposición voluntaria, o como una muestra más de la discapacidad del otro para entender (por su capacidad intelectual o de salud mental) estamos operando desde el supuesto que la dificultad surge desde el otro, especialmente si se niega a validar nuestra versión de las cosas, y eso implica, como se dijo en el párrafo anterior, que no acepta la “verdad”.

Si se agrega a esta situación una respuesta de nuestra pareja, distinta a la que esperamos, y eso lo interpretamos como algo en contra nuestra, o como la intención de llevar la contraria sólo por el placer de hacerlo, puede gatillar en nosotros una disposición emocional contradictoria con la emoción básica de la convivencia.

ACTING-OUT DEL MALESTAR: “LAS RABIAS HAY QUE DESCARGARLAS”.

Una creencia ampliamente difundida en nuestra cultura, que tiene potencial para dar origen a un episodio de violencia es la creencia en que las emociones negativas se acumulan (generalmente se le llama acumulación de tensión), y que por lo tanto es necesario, y legítimo descargarlas. La premisa de que la tensión (o rabia) acumulada debe ser descargada no es problemática en sí misma, pero la desconsideración del resultado social que esto puede tener, la convierte en una premisa riesgosa para aplicar en el contexto de las relaciones afectivas.

No obstante, se suele obviar el efecto que ello tiene en nuestra pareja, la que puede ser blanco de nuestra “descarga”. Este dirigir la descarga hacia la pareja, podría entenderse como resultado de juzgar al “otro” como el origen del problema, y por lo tanto como culpable de esta emoción negativa que nos inunda y debemos descargar sobre aquel “para que entienda cómo se siente uno”. Aún más, si esta situación ocurre entre humanos, es necesario tomar en consideración que esto acontece como un proceso interaccional, y por lo tanto puede describirse como un fenómeno comunicacional, en el que la manifestación de explosividad emocional, especialmente si es orientada explícitamente hacia el “otro”, constituye un acto comunicativo, al que se le adscribe un significado, que habitualmente refuerza la contradicción emocional.

PODER UNIDIRECCIONAL: “TU HACES LO QUE YO DIGO, PORQUE YO TE MANDO”.

Si se suma a lo anterior la creencia de que podemos determinar la conducta del otro porque tenemos ascendiente sobre nuestra pareja, y que es posible cambiar la conducta del otro sólo con mandarlo, lo que resulta evidentemente contradictorio con la aceptación mutua, las posibilidades de llegar a usar la agresión como forma de instar a que el otro “acepte” nuestras “solicitudes” son mucho mayores.

Es bastante claro que las posibilidades para actuar de esta manera son distintas para hombres y mujeres en el plano de una relación de pareja, pero particularmente en el marco de una convivencia o

matrimonio, donde las pautas culturales de género informan una distribución desigual de las recompensas y los privilegios.

Si bien, gran parte de lo expuesto parece ser algo que está dentro de cada uno de los miembros de la pareja, las premisas son una regla compartida, y por ello la violencia es una forma de relación más que una característica de las personas, ya que ocurre entre personas y se basa en premisas culturalmente dominantes.

Puede entenderse, tal como lo señala Larraín (1994), que en las parejas en que existe violencia, las pautas de comunicación incluyen los actos de violencia como una instancia "permitida" para resolver desacuerdos o conflictos, o bien, podrían estructurarse como un patrón establecido para la finalización de negociaciones no resueltas. La conducta abusiva o de maltrato se convertiría en parte del patrón de interacción /comunicación de pareja, en la medida que ha servido para un propósito inicial, y por la tendencia natural de los sistemas a mantener su estabilidad (Lawson, 1989).

De lo anteriormente expuesto se deduce que la violencia en la pareja resulta congruente con una forma de relación que permite su emergencia, relaciones en las que se opera bajo las premisas ya señaladas y que se sustentan en premisas dominantes a nivel cultural. Lo problemático de estas premisas radica en que son insostenibles en el tiempo, puesto que contradicen la naturaleza misma del ser biológico de los humanos, que es el hecho de que todos somos diferentes, tenemos historias que nos distinguen como individuos y hemos sido socializados de maneras específicas según nuestro sexo.

Uno se preguntará, qué se puede hacer entonces para legitimar una postura que es contradictoria con la nuestra, y la respuesta está en algo que hacemos inconscientemente a diario: negociar nuestros intereses, estando dispuestos a sacrificar algunos puntos, para obtener una totalidad más amplia y coherente con aquello que funda nuestra relación, las ganas de estar juntos en la aceptación mutua, en el interés por descubrir y no restringir al otro.

REFERENCIAS:

ARREDONDO, V., LIRA, G. & MILLÁN, R. (1996). *Violencia Intrafamiliar: Un Estudio Exploratorio de Factores Sistémicos*. Tesis para optar al título de Psicólogo, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile.

LARRAÍN, S. (1994). *Perspectiva Psico-Social y Jurídica de la Violencia Intrafamiliar*. Primer Manual de Trabajo, Chile.

LAWSON, D. (1989). *A Family Systems Perspective on Wife Battering*. American Mental Health Counselors Association, 359-374.

MENDEZ, C., CODDOU, F. Y MATURANA, H.(1988). *The Bringing Forth of Pathology*. Irish Journal of Psychology, N° 9, 144-172.

VIDAL, W. (1993). *La Familia como Sistema de Interacciones*. Material Inédito. Universidad de Valparaíso, Facultad de Medicina, Escuela de Psicología.

Víctimas y victimarios: síntoma de una sociedad en conflicto

Vanessa A. Valladares Carvajal[¶]

Como parte de un fenómeno psicosocial complejo, víctimas y victimarios se configuran en todo tipo de sociedades y culturas.

Pero ¿Cómo se configuran estos opuestos en la sociedad?, ¿Qué es lo que hace que coexistan víctimas-victimarios?.

En la actualidad existen variadas respuestas, lo que explica el que aún no hay acuerdos al respecto entre los profesionales de las ciencias sociales. Si nos centramos en un enfoque de tipo psicoanalítico podríamos suponer lo siguiente: dentro de la socialización de una persona está el desarrollo del superyo, etapa en la cual se internalizan normas morales, dependientes en lo absoluto del impacto de los sistemas de disciplina que hayan otorgado los padres; desde esta perspectiva las experiencias primarias serían determinantes en el actuar del futuro adulto. Además existirían fuerzas motivacionales, los instintos de vida (Eros) y los instintos de muerte (Thanatos), fuerzas con las que constantemente combatiría la persona y que explicarían la agresión como una manifestación instintiva del ser humano. Esta mirada tiende a centrarse en un pasado determinante y sugiere la idea de un individuo pasivo, irreflexivo y presa de influencias internas.

Por otro lado, desde una perspectiva conductista este fenómeno se relacionaría con variables de aprendizaje a través de la experiencia directa, o por aprendizaje vicario¹. De esta forma, la configuración del fenómeno víctima-victimario se generaría por gratificación, en que el victimario lleva a cabo su conducta para la obtención de un objetivo deseable o bien a partir de una respuesta anticipada a la frustración, lo cual provocaría cólera conduciendo posteriormente a una conducta agresiva.

En un análisis muy sucinto, desde un enfoque sistémico, el fenómeno víctima-victimario, estaría dado por circuitos de interrelaciones humanas o sistemas, que van dibujando a cada uno de sus protagonistas de tal manera que sólo necesitan un escenario adecuado para desplegar sus conductas. Así la manera en que nos vinculemos con el medio que nos rodea y la manera en que este medio nos impacte, define las pautas de conducta que cada persona pueda tener.

Cada enfoque intenta otorgar explicaciones coherentes respecto a sus preceptos básicos, no obstante, el análisis y reflexión se mantienen aún en pie, surgiendo cuestionamientos como ¿Qué es lo que mantiene este fenómeno a pesar de las diversas políticas de abordaje tanto conservadoras como liberales? o ¿Cuál es el significado psicosocial de trasfondo a este fenómeno?. Pareciera que de alguna forma los procesos sociales confluyen algunas veces de manera conciente y otras inconcientemente para generar y mantener este tipo de circuitos. Sabemos que por nuestra naturaleza humana, estamos sujetos a ciertas necesidades como Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad (Max-Neff, Elizalde, Hopenhayn, 1986) o Trascendencia, Relación, Arraigo, Identidad y Razón (Fromm, 1977). Sin embargo, paradójicamente las políticas de acción parecieran desarrollarse en contraste a la satisfacción de estas o bien inventando pseudosatisfactores y con ello una falsa sensación de satisfacción. Lo anterior, se traduce en síntomas de una sociedad disfuncional, en

[¶] Psicóloga, Licenciada en Psicología. Departamento de Asesoría Jurídica Comunitaria, vanessa.valladares@munivina.cl

¹ Aprendizaje por observación.

permanente conflicto y búsqueda, y de la cual cada uno de nosotros no sólo es cómplice, sino además gestor. El fenómeno víctima-victimario es uno de los tantos síntomas de nuestra sociedad actual.

Luego de lo anterior, cabe preguntarnos ¿Quiénes son las víctimas? Y ¿Quiénes los victimarios?.

El contexto temporo-espacial y socio-cultural en que estemos insertos define la conceptualización de ser víctima. Al ejemplificar lo anterior, tenemos un mismo hecho que puede tener diversas lecturas dependiendo de estas variables. Si una persona fuera del contexto "consulta médica", en un lugar desolado extrae los dientes a otra persona podría llegar a ser conceptualizado como un psicópata, sin embargo, el mismo hecho en la consulta de un dentista lo podríamos describir como una intervención ortodoncista de un médico a su paciente que lejos de convertirlo en una víctima, muy por el contrario, lo está favoreciendo. En algunas culturas podría ser conceptualizado como un machi en un proceso de sanación. Incluso si retrocedemos a tiempos de antaño podríamos hablar de un ritual de sacrificio ofrecido a los Dioses. En otras palabras, nuestra construcción de la realidad está sujeta a diversas variables, que de alguna manera tiñen nuestra manera de experimentar el mundo.

22

No obstante, a nivel individual es la persona quien se legitima o no como víctima ante la sociedad. Por ello es difícil llegar a definir con claridad cuáles debieran ser los límites o parámetros generales para ser víctima, pues es la subjetividad de cada ser la que define al fin y al cabo cómo va a ser su modo de vivenciar las experiencias y la interpretación y significado que pueda dar a estas (Berger & Luckman, 1995)

Podemos observar a una víctima desde distintos prismas.

Desde el sentido común y general se puede considerar como víctima el ser dañado, lesionado, perjudicado, herido, ultrajado, etc. A nivel jurídico, víctima puede ser aquella persona que ha sido o está siendo vulnerada en sus derechos y se encuentra en una condición de indefensión, todo ello bajo una situación de injusticia y/o ilegalidad. Desde una perspectiva sociológica podemos agregar que la condición de víctima es independiente de la condición social, grupo o clase a la que el sujeto pertenezca (Lamberth, 1986).

Finalmente desde una visión psicológica podríamos plantear que una persona que ha sido víctima ha sido desindividualizada y sujeta a una situación de poder. En este sentido ser víctima desde esta perspectiva supone ser sacado de una condición natural y espontánea del ser humano, supone pérdida de libertad, invasión del mundo privado y transgresión a la intimidad del Ser debido a una sumisión o subordinación forzosa o coercitiva.

LA OBSERVACIÓN DIRECTA DE CASOS EN ASESORÍA JURÍDICA COMUNITARIA.

Bajo el trasfondo señalado y si nos adentramos en un análisis de las víctimas nos encontramos con una reacción inmediata ante el hecho y, posteriormente, a través de la vida en las distintas etapas del desarrollo. Esta reacción genera inestabilidad en la totalidad de la persona de tal forma que podemos recoger aquello no sólo a través de un correlato físico sino también a través de un substrato psicológico. A continuación se describe la información obtenida a partir de la atención y observación directa de casos en nuestro Departamento.

A nivel afectivo en la víctima encontramos un flujo en sus emociones dentro de las cuales predomina el Dolor, entendido como sufrimiento o malestar por lo ocurrido, no como una dicotomía entre dolor psicológico y dolor físico sino más bien una amalgama de ambos, un sentir que es transversal a la tan habitual separación mente-cuerpo (Morris, 1991). El dolor trasciende el hecho, es decir, no sólo se sufre en el momento en que se es víctima sino además es posterior a él. Algunas víctimas lo describen como un recuerdo, otras lo re-experiencian de manera vívida incluso mucho tiempo después de haber ocurrido el hecho. El dolor además es transferible al grupo de cercanía de la víctima cuando éste empatiza con ella; Impotencia o estado emocional de ineficacia o imposibilidad de sobreponerse al victimario, la impotencia va de la mano a la sensación de estar sujeto a una situación de poder frente al

victimario. El poder lo puede dar la fuerza física, la intimidación, sugestión, amenaza o cualquier situación en donde exista menoscabo de la víctima frente al victimario; Autocompasión, tiende a ocurrir que la víctima siente lástima por sí misma surgiendo así preguntas como ¿por qué a mí?, generalmente esta emoción es paralela a la desesperanza; Tristeza o pena sensación de abatimiento y melancolía, reflejada en desánimo y letargo, a nivel corporal postura cabizbaja, rostro demacrado, ojeras, etc. Algunas víctimas la manifiestan con llanto, otras como una sensación de ahogo, una presión en el pecho o un nudo en la garganta, pero cualquiera sea la forma que tome es una emoción que invade todo el actuar de la persona; Rabia, ira o cólera, por lo que refieren las víctimas, en general esta emoción está unida a la sensación de injusticia cometida, la rabia puede tomar tres direcciones, hacia el victimario, hacia sí mismo o hacia los demás, o bien cualquier combinación de las mismas y puede expresarse a través de agresividad física o agresividad psicológica configurándose en diversas formas como sobre-actividad, actos destructivos, impulsividad, venganza, etc. o bien puede contenerse; Angustia y miedo reflejados en una sensación constante de ansiedad, agitación, tensión y preocupación, desconfianza frente a todo aquello que le evoque recuerdos de lo ocurrido y temor a que vuelva a ocurrir lo mismo. Tiende a darse un fenómeno de aprendizaje de los estímulos tales como sonidos, formas, colores, etc. que hayan rodeado el hecho, los cuales son asociados a posteriori al suceso evocando sensaciones angustiosas.

La víctima se encuentra en un estado de hiperarousal³ afectivo por lo que cualquier estímulo puede llegar a gatillar estas emociones, más aún si tiene alguna relación con el hecho ocurrido. Por otro lado, como característica de su afectividad, sus afectos pueden tender a fluctuar de manera polar o bien puede darse una anestesia afectiva o insensibilidad frente a lo que ocurra a su alrededor.

Esta serie de emociones se reflejan en todas las conductas de la víctima, en distintos momentos, muchas de ellas sobrepasan a la persona imposibilitándola de llevar a cabo su vida “normal” y configurándose en diversas alteraciones psico-afectivas tales como depresión, estrés post traumático, trastorno adaptativo, etc.

Paralelamente a lo anterior a nivel conductual se movilizan ciertas conductas muchas de ellas antes no pensadas por la víctima, ni dentro de su repertorio conductual. Al igual que a nivel afectivo, a nivel conductual, los comportamientos de la víctima pueden ser polares. Sus conductas pueden ir desde la agitación al retardo psicomotor, en gran parte de los casos, se producen perturbaciones a nivel de la actividad, traducidos en hipoactividad o actividad disminuida respecto a la frecuencia que con anterioridad se llevaba a cabo, o bien hiperactividad o actividad en demasía.

Al centrarnos en el relato de las víctimas, se observa habla llorosa, lenta, entrecortada o taquilálica. Además se puede observar un estado de hipervigilancia traducido en exageradas reacciones de alarma, problemas para dormir, sueños recurrentes de contenido angustioso, pérdida del interés en actividades que antes resultaban atractivas, conductas autopunitivas, comportamientos destructivos, disminución del autocontrol, impulsividad, etc. En relación a la vinculación con los demás, puede producirse aislamiento social o apatía generalmente por una persistente desconfianza hacia los demás o bien relaciones de sobredependencia hacia los demás como una búsqueda de protección, tiende a observarse, pautas pasivo-agresivas, con límites difusos o muy rígidos, con una búsqueda excesiva de aprobación, de poder o evitación, y un estrecho rango de habilidades comunicacionales.

El efecto conductual de ser víctima puede llegar a configurar diversas patologías dentro de las cuales tenemos depresión, intentos suicidas, abuso de sustancias, trastornos del sueño, etc.

A nivel cognitivo existen diversas respuestas. Existe una tendencia por parte de la víctima a la búsqueda de explicaciones y con ello las atribuciones causales. Así, algunos atribuyen el ser víctima a un fenómeno de tipo espiritual o divino configurándose así como un castigo o sanción por conductas cometidas, evaluadas como negativas desde una perspectiva cristiana; a una prueba de fe, entendi-

² Umbral de sensibilidad en niveles bajos, hipersensibilidad.

do el proceso de haber sido víctima como un acicate para fortalecer creencias religiosas; o bien una señal Divina que invita a su búsqueda.

Otros de tendencia culpógena lo atribuyen a características personales de indefensión, distractibilidad, timidez, etc., quedando a posteriori la sensación de responsabilidad en lo ocurrido.

Por otro lado, desde un locus de control externo encontramos a quienes atribuyen el ser víctimas a características personales del victimario tales como, destreza para detectar a una víctima, algún nivel de psicopatología, o características situacionales como probable situación socio-económica precaria, familia de origen disfuncional, violencia intrafamiliar, baja escolaridad, etc.

En algunos casos, a nivel de conciencia surgen alucinaciones o pensamientos recurrentes e invasores relacionadas con el acontecimiento, en otros, episodios de disociación transitorios, es decir, la víctima se comporta como si estuviera reexperimentando el evento. Otras presentan amnesia, como una forma de evasión o escape a frente a lo ocurrido.

La víctima manifiesta expectativas negativas, una evaluación o percepción de sí misma negativa con elementos culpógenos, sensación de estigmatización y de ser diferente a otras personas o bien tendencia a la sobrevaloración personal e ideación mágica sobre su relación con el victimario.

Respecto a la percepción, surgen problemas de concentración, confusión, amplificación o minimización perceptual, orientación temporo-espacial hacia el pasado, expectativas desesperanzadoras del futuro o pérdida del sentido del mismo.

El ser víctima de algún hecho genera tal desesperanza que puede llegar a impactar cualquier tipo de creencia o principio guiador de la persona (Bravo, 1994) desestructurándolo, o invalidándolo, generando así una demanda de reorganización o bien nueva organización de los sistemas de significado.

El ser víctima puede implicar una variedad de cambios como se acaba de plantear, tanto a nivel afectivo como conductual o cognitivo, no obstante, estos cambios están sujetos no sólo a las características previas de la víctima, sino además al contexto en que ella se desenvuelva; de ellos depende la respuesta que la víctima pueda llegar a dar frente a el evento.

Finalmente, podemos ser víctimas de un hecho delictual, como un asalto, una estafa, un atropello, una violación o bien ser víctimas de una enfermedad catastrófica o de un accidente; pero también podemos ser víctimas del hambre, la pobreza, el desempleo, la discriminación, los prejuicios, la inequidad, la marginación y de muchas otras variables que atentan contra la satisfacción de nuestras reales necesidades. Existen muchos circuitos víctima-victimario que se mantienen en el tiempo ante el pseudo-silencio de sus víctimas figurando así una historia de subyugación, en estos casos es probable que sus relaciones posteriores se caractericen por sometimiento, permitiendo en el futuro interacciones de abuso y dominio, estableciendo vínculos disfuncionales. Por otro lado, nos encontramos con víctimas que con el fin de recobrar el poder perdido o repiten el modelo de interacción aprendido o reaccionan ante la insatisfacción de sus necesidades convirtiéndose así en nuevos o potenciales victimarios.

VICTIMARIO: ¿LA OTRA CARA DE LA MONEDA?

A simple vista, los victimarios parecieran ser la otra cara de la moneda. Delincuente, anormal, culpable, enfermo, antisocial son algunas de las denominaciones utilizadas en la jerga común para referirse a los victimarios, sin embargo, su conceptualización es de una inmensa complejidad.

Antaño la mirada hacia los victimarios era casi eminentemente desde el sistema judicial, con ello existía una tendencia a centrarse en la conducta que ejercía el victimario dejando de lado, de alguna manera, al autor de estas conductas. Así, el castigo era acorde al crimen cometido y no al criminal que lo cometía. No obstante, con el paso de los años y el surgimiento de otras miradas como la entregada

por la sociología, la psiquiatría legal, la antropología, la psicopatología social, la criminología, la panorámica fue teniendo distintos prismas surgiendo cuestionamientos tan relevantes como quién era el victimario o bien cuál era su trasfondo socio-cultural, qué factores incidían en su conducta, cuáles serían las políticas sociales pertinentes para el enfrentamiento de este problema, etc. Nos encontramos así con un sujeto cuya conducta o bien cuyas conductas atentan contra la integridad física o psicológica de otro, lo cual deja entrever una "curiosa complicidad". Bajo este supuesto, cualquiera de nosotros puede ser un victimario de manera eventual, esporádicamente o bien de por vida, sin embargo, un victimario encubierto por una seductora conceptualización llamada sociedad, llevando a cabo conductas validadas consensualmente de manera explícita o bien implícitamente que de una u otra manera atentan contra la integridad de otras personas.

Lo anterior nos lleva a reflexionar respecto a una realidad local no ajena a la existencia de víctimas y victimarios.

En la comuna de Viña del Mar como en otras ciudades, la violencia se ha entretelado de manera sigilosa validándose como una más de las formas de interrelación humana dejando tras de sí la sombra de sus víctimas. Pero, ¿Cuáles serán los conflictos que configuran este síntoma en nuestra localidad?, Se centrarán ellos en el ámbito laboral con sus características fluctuantes de inestabilidad, desempleo y desocupación o bien en el ámbito socio-cultural con la marcada desigualdad social entre sus habitantes, o por otro lado será que las políticas sociales de abordaje no avanzan al ritmo de los cambios sociales. Será el efecto de las nuevas tecnologías que con sus conceptos de globalización y multiculturalidad han ofrecido una suerte de relativización de los valores sociales. Será que en nuestra búsqueda de una mayor libertad individual se ha perdido nuestra identidad como comuna viñamarina. Serán estos conflictos propios a nuestra idiosincrasia o fenómenos también globalizados. Será que nos negamos a aceptar nuestra responsabilidad frente a este tipo de síntomas. Será que la disociación entre víctima-victimario nos ofrece una realidad escindida. En último lugar, surgen preguntas como ¿Cuáles debieran ser las políticas sociales preventivas e intervencionistas para el real abordaje de esta sintomatología? y paralelamente a ello ¿sobre quienes debiéramos prevenir? o bien ¿sobre quiénes intervenir?, ¿Cuál es nuestra labor como profesionales relacionados con el tema? Y ¿Cuál como parte de la municipalidad?

Los síntomas son indicaciones o señales del padecimiento de alguna enfermedad en nuestro cuerpo. El fenómeno víctima-victimario es un síntoma de la psicopatología social que padece nuestra sociedad y que a todas luces refleja un conflicto aún no resuelto que, si no genera real conciencia en sus propios actores, probablemente se siga manteniendo en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- BERGER, P., LUCKMAN, T. (1995) La construcción social de la realidad, Buenos Aires, Argentina, Ed. Amorroutu,
- BRAVO, M., (1994) Incesto y violación. Santiago Ed. Universidad Académica de Humanismo Cristiano.
- LAMBERTH, J., (1986) Psicología Social, Madrid, España, Ed. Pirámide, S.A.
- MAX-NEFF M., ELIZALDE A., HOPENHAYN, M. (1986) Desarrollo a escala Humana una opción para el futuro Ed. Centro Dg Hammarskjol.
- MORRIS, D., (1991) La cultura del dolor, Los Ángeles, California, Ed Andrés Bello.
- TAYLOR I., WALTON P. YOUNG J., (1985) Criminología Crítica. México, Ed. Siglo XXI,.

Seguridad ciudadana, sus fundamentos

José Pazo Muñoz ^Φ
Yesenia Alegre Valencia
Francisco Fuentes Manríquez

Existe un conjunto de medidas legales destinadas a combatir mejor el delito. Se creó en 1991 el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes y en 1993 la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones; se facilitaron los trámites para denunciar delitos de hurto y robo; se incrementaron las potestades policiales para investigar el tráfico ilícito de estupefacientes y se tipificaron nuevos delitos (lavado de dinero). La iniciativa más relevante, empero, concierne a la amplia Reforma del Poder Judicial. No se trata tan sólo de perfeccionar el sistema de justicia penal sino de simbolizar, por medio del poder judicial, la responsabilidad que asume la sociedad entera por la seguridad.

Lograr y garantizar la Seguridad Ciudadana es una condición esencial de todo Estado. Y ello no se logra sólo con el concurso de las autoridades y los órganos policiales. Por el contrario, no cabe duda que el desafío de la Seguridad Ciudadana constituye una tarea que requiere de la participación integral de cada institución, de todos los organismos sociales y políticos y, muy especialmente, de cada ciudadano.

Se tiene la certeza de que en la medida que este desafío es asumido como un asunto de todos, y que cada uno integre la idea de ciudadanía a su propio proyecto de vida, entonces se estará asegurando una mejor calidad de vida y un fortalecimiento de nuestra convivencia. Es por ello que la Seguridad Ciudadana debe ser expresión de un consenso y de una voluntad de la ciudadanía.

El Estado considera fundamental reforzar la labor, enfatizando la incorporación de la comunidad en estas tareas, convencido por una parte, que es necesario que los temas de Seguridad Ciudadana se aborden a partir de la experiencia y la reflexión histórica y no a partir de la pasión o la improvisación. Y por ahora se tiene el convencimiento que los desafíos del futuro importan una especial preocupación por el conocimiento y la investigación científica. De igual modo, se requiere promover y privilegiar una permanente reflexión interdisciplinaria sobre la Seguridad Ciudadana, tanto desde la perspectiva académica, como también desde la perspectiva de los actores políticos sociales.

Toda aproximación al tema de la Seguridad Ciudadana resulta difícil, especialmente si consideramos que tan sólo la expresión "seguridad" evoca dolorosas realidades humanas, personales y colectivas. Asimismo, las dificultades para conocer y entender los factores que generan la inseguridad son de tal complejidad que pueden o tienden a provocar desazón y pesimismo en quienes se esfuerzan en actuar sobre ella.

Para entender la relación existente entre el Estado y Seguridad, es necesario adentrarnos en el propio concepto de Estado moderno. Éste, desde sus orígenes, nos remite a la protección y garantía de aquellos derechos que son inherentes al ser humano, tales como la libertad y la igualdad. El Estado de Derecho se construye sobre la base del reconocimiento de los derechos del hombre, siendo aquel responsable de su organización y protección, y sólo existe legítimamente en la medida que su accionar se oriente hacia los fines propios del bien común.

Para garantizar sus derechos y para la consecución de los objetivos del bien común, los ciudadanos han delegado en el Estado el monopolio del uso de la fuerza. Esta atribución se relaciona y adquiere

^Φ Director Departamento de Seguridad Ciudadana; Coordinadora Área Comunitaria. Departamento de Seguridad Ciudadana y Asesor Jurídico. Departamento de Seguridad Ciudadana. yesenia.alegre@municipalidad.cl

especial importancia en la generación de seguridad, ya que permite el empleo de los mecanismos de coacción bajo los supuestos, siempre excepcionales, que establece la ley, en tanto manifestación de la voluntad soberana.

El monopolio del Estado del uso de la fuerza constituye, entonces, una garantía fundamental para los ciudadanos, los cuales depositan confianza en que la fuerza ejercida por los órganos estatales será legítima, esto es, dentro del marco constitucional y legal, y que en caso contrario, existirán las instancias y mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de quienes sobrepasen dichos límites. Sin embargo, se debe ser enfático en afirmar que tanto el uso de la fuerza y la coacción se subordinan al respeto de las garantías constitucionales. Este principio exige que las medidas preventivas para garantizar la tranquilidad ciudadana, por muy eficiente que parezcan en su momento, deben tener como frontera infranqueable la mantención de un correcto equilibrio entre Seguridad y Libertad. El control y represión de la criminalidad y la violencia, en consecuencia, jamás deben subyugar los derechos de las personas.

Así descritos brevemente los marcos y principios inspiradores de la labor del Estado, es posible aproximarse a la idea de la Seguridad Ciudadana.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el concepto de Seguridad contiene aspectos objetivos y subjetivos.

Los aspectos objetivos dicen relación, hoy día, con fenómenos propios del desarrollo y la complejidad de la vida moderna, entre los cuales se puede destacar: la gran concentración urbana, la segregación social de ciertos sectores de la población, la cesantía de los jóvenes, las grandes expectativas de éxito, la exacerbación de la necesidad de consumo y los rápidos y acelerados cambios económicos y tecnológicos. Todos estos factores se conjugan con la apatía e incerteza valórica de parte de los individuos, para formar la trama de la desviación y la delincuencia, amenazas para la sociedad moderna y respecto de las cuales las instituciones del Estado están llamadas a actuar. El enorme dinamismo y variedad de estos factores objetivos, exige del Estado una disposición constante de revisión, autocrítica y renovación.

Por otra parte, encontramos la dimensión subjetiva de la seguridad, es decir, **la predisposición o el sentimiento de inseguridad de las personas**, que puede estar determinado ya sea por sus propias vivencias, por el conocimiento directo de experiencias de terceros, o por el impacto de hechos violentos mediatizados por los medios de comunicación de masas. **Este sentimiento de inseguridad –que se expresa en el temor de la población- llega a veces a alterar el normal desarrollo de la actividad de las personas, produciendo alteraciones al desenvolvimiento de la vida comunitaria, al promover actitudes individuales de autoprotección y autodefensa, que si bien parecen legítimas frente al riesgo de posibles amenazas, inhiben la búsqueda de soluciones de bien común.**

Como se ha señalado, frente a un problema de la magnitud, características y consecuencias de la delincuencia –como principal factor de inseguridad- no es posible optar por vías de solución fundadas en análisis simplista de la realidad.

Los trascendentales cambios históricos y socio-políticos que se han vivido en años recientes, conjuntamente con el avance de las ciencias sociales, han significado que las sociedades modernas han tendido a adecuar ciertos paradigmas tradicionales en materia de seguridad. Es así como el viejo paradigma del orden público –cuyo carácter instrumental permitió servir adecuadamente a los intereses de gobiernos de facto- se pasó al de la *Seguridad Ciudadana*, el cual, centrado en la protección del ciudadano, permite comprender el fenómeno en toda su complejidad. Lo mismo ha ocurrido con el paradigma tradicional para comprender la delincuencia –elemento central a la hora de *Seguridad Ciudadana*- materia en la cual se ha ido transitando desde una visión individualista centrada en la persona del delincuente, hacia una comprensión multifactorial y explicación socio-cultural de las conductas delictivas, pero no por ello justificables y menos aún tolerables.

La delincuencia como fenómeno social que escapa a lo deseado por la autoridad legítimamente constituida, debe abordarse desde una perspectiva integral. Por lo mismo, es necesario fomentar el estu-

dio interdisciplinario de comportamientos generadores de inseguridad objetiva y subjetiva, como son por ejemplo la violencia delictual y política.

Surge entonces la necesidad de tener claridad también sobre un concepto central. La *Seguridad Ciudadana* puede ser definida de manera comprensiva como “aquella situación social adecuada para el libre ejercicio de nuestros derechos individuales y colectivos, por una parte, y la confianza de las personas en dicha situación social por otra”. Sin embargo, conviene detenerse en una revisión más extensa de este concepto.

La Seguridad Ciudadana dice relación con el conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes de los ciudadanos frente a los riesgos que conlleva la vida en sociedad, especialmente en las grandes urbes. Implica el respeto incondicional, por parte de los agentes estatales tanto de los ciudadanos, de la vida e integridad física y del patrimonio económico de los otros, así como de sus libertades tanto económicas como políticas y demás derechos que de ella se deriven. En un sentido amplio la Seguridad Ciudadana es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata, en resumen, de garantizar una vida humana digna.

Las profundas transformaciones que afectan a nuestra sociedad implican la generación de desajustes y diversas expresiones disfuncionales.

Estos cambios provocan –en cierto grado– un sentimiento de inseguridad en la población, lo que nos impone la atenta y permanente vigilancia sobre los procesos de regulación social.

La paz interna es el presupuesto fundamental para el desarrollo y la imposición del derecho, que protege la libertad y establece la justicia. Dicho presupuesto es requisito para una economía pujante, para la colaboración y la confianza en las relaciones interhumanas y es condición fundamental para que las fuerzas espirituales se concentren no sólo en la supervivencia, sino también puedan desarrollarse en ámbitos como la moral, la cultura, el arte, la ciencia y el bienestar.

Consagrar condiciones de Paz por medio de la soberanía del Estado, es el modelo de todo orden público. Es característico de todo orden público evitar que la solución de los conflictos entre los ciudadanos o grupos de éstos se efectúe por intermedio de la fuerza. Lo anterior, porque el Estado garante del orden público, monopoliza la fuerza y prevé procedimientos para evitar, regular y canalizar adecuadamente los conflictos.

Pero, el sólo recurso a la ley ya no es suficiente. Es necesario movilizar todos los mecanismos existentes para que la paz interna, la paz social y la Seguridad Ciudadana se obtengan de manera adecuada. Se trata de pensar en una nueva lógica. Una lógica que exige renunciar a la seducción de la victoria, que exige ejercer la tolerancia con respecto al otro, y superar la tradicional y aparente contradicción que nos había sido impuesta, contradicción entre el orden y la seguridad por una parte y la libertad y la justicia, por otra.

Lo anterior, es posible en el marco de una política de seguridad integral. La obtención y permanencia de una efectiva seguridad implica una política social integradora y coherente, que tienda a mejorar la calidad de vida de las personas y el respeto a los derechos. El Estado debe contar, con los mecanismos que le permitan desarrollar la labor de protección a través de la prevención, el control rehabilitación de quienes alteren la convivencia armónica y pacífica de la sociedad. En lo administrativo, esta misión social atañe a los órganos policiales, los tribunales de justicia y las instituciones penitenciarias.

No cabe dudas que a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones, les cabe un rol fundamental en tales tareas. Ambas instituciones policiales constituyen la puerta de entrada al sistema, ya que son quienes realizan las labores de investigación, prevención y control de las calles, enfrentándose a diario a las amenazas a la seguridad, representando en primera instancia el poder de coacción del Estado.

En una concepción moderna e integral del fenómeno de la Seguridad Ciudadana, el rol de las policías se traduce en un fortalecimiento progresivo de sus vínculos con la comunidad, conociendo sus

problemas y vivencias, incorporándose a ésta con un desinteresado afán de servicio público, conscientes de que su labor es la intervención primaria y que representa la más concreta protección y garantía de los derechos de los ciudadanos, y acá se incorporan los municipios como administradores de una comunidad y su responsabilidad para con sus habitantes.

Lo expuesto, legitima absolutamente lo contenido en el artículo 4° letra J de la Ley 18.696, Orgánica Constitucional de Municipalidades que a la letra dice: **“Las Municipalidades en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de Seguridad Ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 90 de la Constitución Política”.**

En base a lo anteriormente señalado y que culmina con la disposición legal antes indicada, la I. Municipalidad de Viña del Mar ha estimado procedente crear el Departamento de Seguridad Ciudadana, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, con los objetivos y funciones que a continuación se señalan.

BREVE INFORMACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

El Departamento de Seguridad Ciudadana surge como respuesta del municipio a la demanda expresada por la opinión pública de la comuna, respecto de su propia seguridad expresada en la sensación de un recrudecimiento de los hechos delictivos, coincidente con las tendencias expresadas en estudios de reciente aparición. De esta forma, según acta de acuerdo N° 5188/01 del Consejo Municipal, se crea el Departamento como dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar.

Los principios en que se enmarca su quehacer son:

- a) La necesidad de superar las formas de exclusión y las situaciones de riesgo social que comprometan la seguridad de los habitantes de Viña del Mar.
- b) La necesidad de observar el plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y en particular, el Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario, cuyos principios enfatizan la ciudadanía y la igualdad de oportunidades, la participación de la sociedad civil, la integración territorial, la modernización de la gestión pública y la articulación de los diferentes actores del desarrollo al interior de la comuna.
- c) La necesidad de diseñar políticas locales de seguridad Ciudadana que abarquen la promoción, prevención y la intervención comunitaria relativa a la protección de la sociedad.
- d) La necesidad de potenciar la capacidad de la comunidad organizada para que esta participe en los desarrollo de planes y estrategias de seguridad ciudadana a implementarse en los sectores de la comuna de Viña del Mar.

Hoy el Departamento focaliza su accionar en base a la sección de patrullaje preventivo que cuenta con 13 camionetas y una dotación de patrulleros municipales que cubren la total extensión de la comuna, atendiendo los requerimientos de las personas, además de colaborar a la gestión de la policía.

Por otra parte el Departamento de Seguridad Ciudadana, incorporó este año la sección de Prevención Comunitaria, labor que es realizada por profesionales cuyo trabajo se ejecuta básicamente en terreno, visitando principalmente las unidades vecinales como también los establecimientos educaciona-

les en donde entregan información, orientación y asesorías a los interesados. Por lo expuesto queda en evidencia que esta Unidad Municipal basa su labor en la Prevención Social del Delito, convocando en su accionar a la totalidad de los actores sociales, ya que la Seguridad Ciudadana es una responsabilidad compartida. Por ello, para finalizar este artículo, señalamos nuestra misión y objetivos.

1. MISIÓN:

“Promover una cultura preventiva y de reacción consciente de la comunidad local, ante las conductas que impliquen riesgo para la seguridad en general, interactuando en ello el Municipio, las policías y la comunidad organizada”.

2. OBJETIVOS:

Atendiendo a los fundamentos enunciados y al cumplimiento de las funciones que le son propias, el “Departamento de Seguridad Ciudadana 2003”, a implementarse entre el 1º de Enero y el 31 de Diciembre del presente año, está orientado a:

1.- Generar condiciones de Seguridad Ciudadana que contribuyan a la superación de la pobreza exclusión y riesgo social, posibilitando así el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

2.-Fomentar la participación de la comunidad en el desarrollo de planes y estrategias locales de Seguridad Ciudadana, fortaleciendo las organizaciones existentes y promoviendo nuevas instancias de participación ciudadana.

(Des)concentración y (Des)centralización a escala Local. Reflexión en torno a los Fondos de Participación Ciudadana de Viña del Mar.

Juan Saavedra Vásquez^φ

RESUMEN:

A partir de la definición del territorio como un sistema adaptativo complejo, la concentración y la centralización en las comunas pueden ser abordadas como obstáculos para los procesos de gestión democrática del desarrollo local. Los Fondos de Participación implementados en Viña del Mar constituyen experiencias que vale la pena revisar al momento de pensar en una gestión local descentralizada y desconcentrada.

PALABRAS CLAVES: Territorio–centralización–concentración–Fondos de Participación.

33

PRESENTACIÓN.

La descentralización real exige una actitud ética especial de los políticos y humildad intelectual de los tecnócratas.

Otton Solís

Tan fuerte ha resultado la reyerta histórica contra el centralismo y la concentración del poder de Santiago, que hemos olvidado que dichos caracteres se replican con sarcasmo en los planos locales. Los titulares de los diarios regionales cada cierto tiempo convocan a la congoja de nuestras ciudades, por ser objeto del abandono de la metrópolis o porque son absorbidas por la enorme fuerza centrípeta de la capital, tan cercana y a veces tan necesaria en compenetración y complementariedad. Queremos acusar con más fuerza que ninguna otra Región los efectos del centralismo, pero no vemos nuestros puntos ciegos, donde las decisiones políticas y los capitales económicos están concentrados preferentemente en las ciudades de Valparaíso y Viña del Mar. Además, también en los territorios de las comunas se expresan estas relaciones de concentración y centralismo. La dicotomía entre el Plan y el Cerro en Viña del Mar es una expresión habitual de esta situación.

Esta reflexión aborda los conceptos de concentración y centralización, indicando algunos aspectos relativos a la corrección de estas tendencias del desarrollo local, mediante la implementación del Programa de Fondos de Participación generado por la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar. Este documento no busca afirmar el éxito de los Fondos implementados en Viña del Mar respecto de la descentralización local, sino más bien reflexionar en torno a los efectos que tienen sobre la historia comunal que, además de la inversión pública para ejecutar este Programa, necesita visualizarse como una ciudad cuyo territorio sea la expresión de una dinámica policéntrica, que favorezca las oportunidades para todos quienes habitan en esta ciudad.

^φ Asistente Social y Magíster © en Desarrollo Humano, Universidad de la Frontera. Coordinador Fondo de Inversión en Grupos Prioritarios (IGP). juansaavedra@vtr.net

1. TERRITORIO, CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN. ASPECTOS CONCEPTUALES.

Anthony Giddens (1998) señala que vivimos en la época del cambio del papel del Estado y, al mismo tiempo, en un momento histórico que debe hacerse cargo de muchas modificaciones en la vida cotidiana, "incluidas las que afectan a la familia". Este proceso queda en evidencia en la revalorización del territorio como escenario de los procesos de desarrollo. El discurso de los técnicos y promotores del desarrollo se ha reproducido en torno a ideas como: región, endogeneidad, descentralización y desconcentración, no obstante, una simple observación permite concluir que las políticas públicas de los Estados latinoamericanos están replegándose frente a la emergencia de procesos locales de desarrollo (Boisier:1996)¹. Mila Gascó indica que "la descentralización en la región latinoamericana, componente esencial de los procesos de democratización iniciados hace ya más de diez años, no está arrojando los frutos esperados"².

Es paradójico ver que en muchos de los gobiernos latinoamericanos el discurso de descentralización y desconcentración choca violentamente con las acciones políticas de Estados centralizados. En Chile y a partir del Gobierno de Eduardo Frei Montalva, los planificadores asumen que la descentralización y la desconcentración son valores deseables. La exaltación de éstos, al menos en lo sustancialmente declarativo, se produce durante el Gobierno de Pinochet (1973-1990), en donde aparecen como hitos la nueva regionalización (1974) y la promulgación de la Constitución Política (1980). Los Gobiernos de la Concertación adoptan esta bandera de lucha, con un legítimo sentido de fortalecer los procesos locales de desarrollo y de participación, sin embargo, la introducción de modificaciones en la asignación de Fondos de Desarrollo Regional durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle expresan el repliegue del Estado Central que no quiere dilapidar sus atribuciones ni sus capacidades.

El Presidente Ricardo Lagos también incorporó en su programa de Gobierno el tema de la descentralización, indicándose "que el Chile del 2010 debe ser un país descentralizado, donde las decisiones se acerquen al ciudadano, sin que su situación geográfica sea un factor determinante de su bienestar"³. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (2001), definió descentralización como⁴:

"...un proceso eminentemente político, que apunta a la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado. A través de este proceso, compatible con el Estado unitario, se reconoce el legítimo derecho de los habitantes de las comunas y regiones para que directamente, o a través de sus representantes, gestionen autónomamente los asuntos relativos al desarrollo de sus respectivos territorios."

Desde luego, han surgido críticas a la ideología que orienta este proceso. Señalando la presión descentralizadora, Julio Sarmiento (1998) nos dice que "dado el punto de partida de la concepción neoliberal —en este caso específicamente el concepto de ingobernabilidad— se puede presuponer que el neoliberalismo promueve, además de la optimización de la relación costo-impacto, la desnacionalización de la política social para desagregar y fragmentar localmente las demandas sociales como forma de asegurar la gobernabilidad"⁵. Una crítica similar es la que realiza José Luis Coraggio (1991), indicando la tensión entre dos visiones acerca de la descentralización, una, la dominante es la que potencia los aspectos económicos por sobre la que se centra en aspectos sociopolíticos.

¹ El Plan Auge, la Reforma educacional, los Tratados de Libre Comercio, entre otras iniciativas, son elaborados desde el Estado Central.

² En Gascó, Mila (2002): Descentralización en Paraguay: La asignatura pendiente. Revista DHIAL N°24. Capturado en: www.iigov.org, en Octubre de 2002.

³ Subsecretaría de Desarrollo Regional (2001): El Chile Descentralizado que queremos. Pág. 7.

⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: Op. Cit. N°3. Pág. 17.

En el trasfondo de estos procesos se encuentra el territorio, que puede ser comprendido como un sistema complejo y adaptativo, cuya matriz de diferenciación (interna y externa) está socialmente organizada en función de sus componentes humanos, físicos-espaciales y simbólicos. Desde esta perspectiva, la complejidad del territorio es el resultado de la cooperación y la competencia de los diferentes subsistemas que componen la unidad. En un símil con los modelos Matemáticos del Caos, “tales sistemas están en continuo estado de equilibrio dinámico caótico” (De la Peña: 2001). Los procesos de diferenciación están organizados por la comunicación y el intercambio, lo que permite comprender como posible la descripción de territorios que incluso no están delimitados físicamente (Boisier:2000).

Esta concepción de territorio posibilita considerar las trayectorias pendulares asociadas a los proyectos políticos de desconcentración y descentralización. La comprensión de las propiedades adaptativas de los territorios permite visualizar la subsistencia de fuerzas que empujan el sentido político de la organización del Estado.

Desde la perspectiva del sistema territorial, la concentración responde al proceso de toma de decisiones, que como ejercicio del poder y de capacidad de administración, se ubica en la cúspide o lugar de privilegio de un organismo determinado. Asimismo, la centralización corresponde al desplazamiento del poder hacia un centro político-administrativo, que define el sentido de las funciones, establece las tareas para los territorios y dispone arbitrariamente de los recursos. En un sentido hipotético, el Estado centralizado no permite la existencia de organismos territoriales con personalidad jurídica propia, ni normas autoimpuestas ni disposición sobre los recursos.

La centralización presenta características distintivas: a) entre territorios formalmente iguales, existe al menos uno en relación de asimetría (la metrópolis o capital); y, b) el centro niega la capacidad de decidir a los otros componentes, o bien la otorga en forma parcial y discontinua.

Concentración y centralización son conceptos que han sido discutidos por la mayor parte de los autores del desarrollo. Sin embargo, no podemos observar estos como procesos aislados, sino como un continuo dinámico, donde los binomios concentración-desconcentración y centralización-descentralización son los extremos –hipotéticos- de un eje conceptual que permite indicar el tipo de organización del Estado en un momento dado del devenir histórico (Caro:2001).

Es necesario también delimitar los conceptos de centralismo y centralización, comúnmente utilizados como sinónimos. El centralismo refiere a un acervo valórico que destaca las virtudes de la primacía política, social y económica de la metrópolis, en cambio, la centralización refiere a un fenómeno de acumulación y asimetría del centro en desmedro de los sistemas territoriales que desde esta perspectiva, se ubican en el entorno.

Tal como señala Carlos Haefner (2000), al “Estado se le hace cada vez más difícil combinar coherentemente sus políticas desde un modelo centralizador”, agregando que “la descentralización ha constituido una aspiración socialmente sentida en nuestros países desde hace muchos años, pero que no ha sido constitutiva de la tradición política de América Latina; sólo en los últimos años este proceso va tomando forma y contenido con una celeridad antes no observada, y que hoy aparece mediatizada por la existencia de un nuevo contexto en que se genera una reestructuración de la economía a escala mundial que está teniendo efectos significativos en nuestros países”. Esta aspiración resurge a partir de la década de 1990, cuando se renueva la discusión acerca del desarrollo local y de las capacidades endógenas contenidas en los territorios. En Chile, dicha discusión está enmarcada en los procesos de regionalización y de modificación del estatuto de las administraciones municipales.

⁵ Ver números 8 y 9 de la Revista Última Década del CIDPA, dedicados, entre otros, a temas de ciudadanía y territorio.

2. LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN COMO POSIBILIDAD DE INTERVENCIÓN DE LAS EXPRESIONES LOCALES DE CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN.

Cabe entonces preguntarse sobre las posibilidades de intervenir en la concentración y centralización a escalas locales. Desde ya, es necesario advertir que a pesar de contar con un conjunto de herramientas de planificación y ordenamiento territorial que han permitido avanzar en este sentido⁶, los alcances políticos de los procesos de descentralización y desconcentración en escalas locales parecen estar limitados por la falta de instrumentos diseñados en los espacios comunales. A raíz de los contenidos innovadores de los Presupuestos Participativos que surgen en Brasil en la década de 1980, está irrumpiendo un interesante proceso de fortalecimiento y resignificación de algunas experiencias impulsadas desde los Municipios y desde otros agentes públicos y privados del desarrollo local.

A pesar de que los sistemas territoriales reorientan sus sentidos hacia formas que potencien la desconcentración y la descentralización, no pueden obviarse los efectos colaterales en la relación con el Estado central, especialmente, frente a una posible disgregación de los colectivos nacionales y a la imposibilidad de que todos los sistemas territoriales puedan relacionarse simultáneamente en igualdad de condiciones y en contextos históricos similares. La centralización opera en los territorios de las comunas cuando se representan las fuerzas centrípetas a escalas locales, evidenciando la primacía de ciertos sectores o el mayor desarrollo de actividades productivas. Esta situación evidencia la existencia de quiebres internos de los sistemas comunales.

En el plano local, las expresiones de concentración son confirmadas por la propia legislación municipal y la estructura del Estado que es reproducida en los servicios municipales. Por ejemplo, se ha definido a los Municipios como administración local de las comunas y no como gobiernos locales, lo que expresaría coherentemente el sentido de la descentralización.

El análisis de los aspectos de concentración y centralización en las comunas requiere incorporar aspectos relacionados con: a) el contexto legal y constitucional, que enfatiza aspectos como el mando jerárquico y la responsabilidad administrativa en el que se hallan los municipios, b) la existencia de decisiones que tienden a potenciar ámbitos que excluyen a otros de las políticas locales de desarrollo, y, c) el impacto derivado de las relaciones asimétricas entre diferentes subsistemas territoriales de la Comuna. En este contexto, es posible describir instrumentos que potencialmente son capaces de movilizar procesos de descentralización y desconcentración en ámbitos locales.

Los temas de desarrollo territorial en la Comuna de Viña del Mar están abordados desde la Estrategia de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador y desde el instrumento específico denominado Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004 (PEDC). Este último señala respecto al territorio lo siguiente:

"Nos interesa resaltar el concepto de territorio como factor de desarrollo, más que como espacio físico o contexto geográfico. El concepto de territorio, entendido de esta manera, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo"

El PEDC reconoce además el uso del espacio, la heterogeneidad y la existencia de múltiples identidades que conforman la organización social de los territorios.

⁶ Los principales son: Estrategia de Desarrollo regional, Planes Intercomunales, Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador y planes seccionales.

"Viña del Mar, como la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, presenta en su interior una marcada condición de heterogeneidad urbana que se expresa, de manera importante, en la existencia de un conjunto de territorios socialmente organizados, bastante diferenciados entre sí, que en términos de sus condiciones de desarrollo y configuración, presentan cada uno rasgos propios que le dan cierta identidad y sentido de pertenencia a sus habitantes."

Este sentido permite comprender la división territorial que opera en Viña del Mar, a partir de la Ordenanza de Participación Ciudadana de 1999. Según este instrumento, en la Comuna existen doce sectores⁷, constituidos en razón de aspectos culturales, socioeconómicos e históricos comunes. Para efectos de potenciar las sinergias movilizadoras de desarrollo, el Municipio inicia la promoción de los Consejos de Desarrollo Territorial y fortalece los Fondos Participativos existentes a la fecha. A pesar de los diferentes resultados en las acciones implementadas y que algunos objetivos no son coherentes con los idearios de participación y la democratización, la transferencia de responsabilidades políticas y de recursos (está última de forma más indirecta), es resignificada en la elaboración del PEDC.

El PEDC indica la existencia de cuatro fondos de participación administrados por el Municipio, a saber: Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), Fondo de Desarrollo Vecinal Deportivo (FONDEVE DEPORTIVO), Fondo de Autoconstrucción (FAC) y Fondo de Inversión en Grupos Prioritarios (IGP). Estos representan instrumentos de participación ciudadana, que no sólo cuentan con el respaldo de las autoridades municipales, sino que además son reconocidos por la población de Viña del Mar, lo que se verifica en el alto número de postulaciones registradas durante el año 2001 y 2002⁸. Estos instrumentos no sólo permiten una mejor distribución en el plan anual de inversiones, sino que también constituyen formas comunicativas, de diálogo y encuentro en los que se circunscribe una ciudadanía más activa y sustantiva. Constituyen además un ejercicio de confianza mutua y cooperación entre el Municipio y la comunidad, a partir del interés común por el desarrollo de Viña del Mar.

Las posibilidades para abordar el impulso de la descentralización y la desconcentración en la Comuna a partir de la implementación de estos Fondos son aún incipientes. La estructura legal que rige los Municipios, como la visión de los actores sociales relevantes no ha considerado la importancia de una optimización en la gestión de los Fondos, con objeto de transferir efectivamente mayor capacidad de decisión a las organizaciones comunitarias. Si bien el modelo de presentación de proyectos ha potenciado el aprendizaje de los territorios y la utilización de recursos disponibles para el desarrollo de las localidades, aún es necesario precisar algunos aspectos en el funcionamiento de los Fondos de Participación, de manera de mejorar la descentralización las decisiones de financiamiento.

No obstante, al menos de forma inicial, las posibilidades insertas en el Programa Fondos para la Participación permite señalar algunos puntos relevantes al momento de pensar en una sistema comunal que tienda al policentrismo como formato de organización socio territorial. Las siguientes notas exploran algunas ventajas de los Fondos de la Participación en el objetivo local de descentralización y desconcentración:

A. DESCONCENTRACIÓN ASOCIADA A LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN.

- Las decisiones técnicas son de responsabilidad de equipos idóneos, conformados por profesionales con experiencia en la gestión de proyectos sociales.
- La elaboración de las bases y condiciones de los Fondos es generada desde los

⁷ Los nombres de los sectores son: Nueva Aurora, Recreo, Forestal, Chorrillos, Viña Oriente, Achupallas-Santa Julia, Miraflores, Gómez Carreño, Santa Inés, Reñaca Alto-Glorias Navales, Reñaca Bajo y Plan de Viña.

⁸ Ver Cuentas Públicas de los años 2001 y 2002.

equipos técnicos.

- Si bien la decisión de la asignación final de los financiamientos está en manos del Concejo Municipal, se ha reconocido, fundamentalmente por parte de la población, la necesidad de contar con equipos de asesoría y seguimiento.

B. DESCENTRALIZACIÓN ASOCIADA A LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN.

- La construcción de los proyectos es efectuada por la comunidad.
- Casi un tercio del Plan Anual de Inversiones de la Municipalidad de Viña del Mar es dispuesto para que sea administrado por la comunidad⁹, quien a través de proyectos propone formas concretas de ejecución.
- Salvo excepciones, que al mismo tiempo constituyen discriminaciones positivas¹⁰, la distribución territorial de los proyectos adjudicados es potencialmente simétrica.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN.

38

Giandoménico Majone ha indicado acertadamente que las maquinarias de gobierno están constituidas por un vasto conjunto de restricciones que definen los papeles de los actores sociales relevantes¹¹. En cuanto a discusión para la intervención local, las tendencias de centralización y concentración, presentes en la administración de las comunas, se constituyen en obstáculos para el desarrollo local. Hay que indicar que parte importante de las limitaciones están definidas por la Constitución, la legislación municipal y la impronta de la Administración Pública tradicional, por tanto, están desde el entorno de las comunas.

Coincidiendo en parte con la crítica de Sarmiento y Coraggio a los trasfondos políticos e ideológicos, desconcentración y la descentralización constituyen temas relevantes en el funcionamiento de las instituciones locales, promoviendo mejores condiciones para el desarrollo humano y el ejercicio efectivo de los derechos de participación ciudadana, tan utilizados en la retórica pero pobremente protegidos por una decidida acción pública que asuma entregar a las personas y a las comunidades ámbitos de decisión de los cuales están actualmente excluidos.

Los aspectos ligados al desarrollo territorial y a la participación de la ciudadanía son relevantes en la comprensión del sentido descentralizador de los Fondos de Participación. Las nuevas teorías de desarrollo han acentuado el sentido del territorio como contenedor de procesos que no sólo están orientados al incremento de la riqueza local, sino que también buscan elevar las condiciones de vida de la población que ocupa socialmente dicho espacio.

En cuanto al fenómeno de potenciación de la ciudadanía asociada a la desconcentración territorial, los Fondos ofrecen oportunidades para mejorar los niveles de confianza en la institucionalidad local. María Cristian Melano (2001) ha indicado que cuando “el ciudadano descrea del papel de la participación, participa débilmente en las decisiones locales”. Cuando existe una relación de confianza y cooperación, expresada en la implementación asociada de proyectos financiados por estos Fondos, la comunidad logra mejores posiciones para participar en las decisiones.

VALPARAÍSO, JULIO DE 2003

⁹ Para el año 2003, el porcentaje destinado a Fondos de Participación es de 19%.

¹⁰ En el caso del FAC, se estipula que pueden postular las unidades vecinales en situación de pobreza.

¹¹ En Majone, Giandoménico (1997): Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 136.

BIBLIOGRAFÍA:

BOISIER, SERGIO (1996): Modernidad y Territorio. Serie Cuadernos ILPES N°42. CEPAL. Santiago de Chile.

BOISIER, SERGIO (2000): Conversaciones sociales y desarrollo regional. Documento IDER. Universidad de la Frontera. Chile.

BOISIER, SERGIO (2000): Desarrollo territorial y descentralización. Documento IDER. Universidad de la Frontera. Chile

CARO, JORGE (2001): El contexto histórico de la descentralización. Documento Universidad de la Frontera. Chile

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1994): Territorios en Transición. Críticas a la planificación regional en América Latina. Universidad Autónoma del estado de México. Toluca. México.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1991): Las Dos Corrientes de la Descentralización en América Latina. SIAP-CIUDAD. Quito. Ecuador.

DE LA PEÑA, JOSÉ (2001): La complejidad de la complejidad. Revista Cinta de Moebio N°10. Facultad de Ciencias Sociales. U. Chile.

GIDDENS, ANTHONY (1999): El futuro del Estado Benefactor. Revista Estudios Públicos N°74. CEP. Santiago de Chile.

HAEFNER, CARLOS (2000): La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿Ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión. Revista MAD. Facultad de Ciencias Sociales. U. Chile.

MAJONE, GIANDOMÉNICO (1997): Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.

MELANO, MARÍA CRISTINA (2001): Un Trabajo Social para los nuevos tiempos: La construcción de la ciudadanía. Editorial Lumen Hvmanitas. Buenos Aires

MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR (2002): Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004. DIDECO. Viña del Mar.

SARMIENTO, JULIO (1998): Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión. Revista Última Década N° 9. CIDPA. Viña Del Mar.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2001): El Chile Descentralizado que queremos. SUBDERE. Santiago de Chile.

URBE Y DESARROLLO SOCIAL



Demandas y desafíos a la intervención del espacio público en la ciudad de Viña del Mar.

Carlos E. Valdebenito Valdebenito[¶]

Las prácticas sociales urbanas de comienzos de siglo han llevado a los constructores de ciudad a levantar refugios para proteger al habitante, y protegerse a la vez, del “otro” incontrolado que co-habita en la peligrosidad del espacio abierto. Expresión típica de esta respuesta urbana funcional al temor del espacio público desprotector son los malls y los condominios cerrados, que se encarnan también en la ciudad de Viña del Mar.

La generalización de este tipo de respuestas en la ciudad y la convicción de su impacto en las posibilidades de cristalizar un desarrollo urbano sustentable, amerita traer a la mesa de reflexión el planteamiento del psicólogo español José Antonio Corraliza que, parafraseando a Montesquieu, refiere, “primero las personas construyen la ciudad y los edificios; luego, la ciudad construye a las personas, vale decir, determina su manera de pensar, sentir y actuar” (Corraliza, 2000). Esta cita es pertinente, porque nos permite situar la complejidad de la demanda de intervención urbanística de los espacios públicos: el ejercicio de un conjunto de derechos, deberes y usos en el ámbito cívico, político y social es estimulado-limitado por configuraciones del espacio público.

Si bien nuestra ciudad no ha sido objeto de investigaciones sistemáticas y rigurosas que aporten a distinguir el sentido o los sentidos así como el uso o los usos del espacio público, en la discusión pública cotidiana, ilustrada y no ilustrada, emergen y se participan percepciones en relación al funcionamiento inadecuado de éstos. Cada vez es más común el discurso cuyo contenido refiere a la muerte de la ciudad de la calle y de la plaza, de la ciudad del espacio público y de los lugares.

Percepción respecto de la cual podemos compartir, pero que necesariamente debe ser acreditada para poder informar la toma de decisiones en relación a ¿Qué Hacer en y con el espacio público?.

Estamos hablando de un espacio que es plural en términos de las actividades que acoge así como también de aquellas que demandan ser acogidas.

En el contexto de una preeminencia de una lógica no compleja en la distinción urbanística local, no es de extrañar que espacios públicos en el mejor de los casos han sido pensados sólo para acoger algunos de los usos y aprovechamientos, cristalizados y posibles, del espacio por el habitante. En el peor de los casos, sólo son residuos espaciales en el entramado de calles y edificios.

Como planteáramos en un artículo anterior, el crecimiento en extensión de la comuna, principalmente el protagonizado por los habitantes más pobres, originan nuevas demandas al espacio público. Como se colige del artículo de Shirley Quintanilla, que se presenta en esta revista, acerca del devenir de la vivienda social en Chile, en esta travesía en que las ciudades aumentan su población, ven aumentar las distancias para llegar al centro de los bienes y servicios urbanos de jerarquía de la ciudad (Segovia y Oviedo, 2000), y disminuyen las superficies de las viviendas que se ofertan, el espacio público debe acoger usos y relaciones que antes se realizaban al interior de los límites de la propiedad privada.

[¶] Trabajador Social y Magíster © Urbanismo Universidad de Chile. Profesional de apoyo Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), Municipalidad de Viña del Mar. carlos.valdebenito@munivina.cl

El antropólogo Héctor Santibáñez distingue en su artículo que el constructo espacio público tiene múltiples acepciones. Las más relevantes distinguidas, a mi juicio, son las que informan sobre su dimensión legal y su dimensión socio-cultural, haciendo visible, complementariamente, su relación dialéctica constitutiva. De hecho, como distinguíamos en párrafos precedentes, los comportamientos (los usos) del habitante en la ciudad crean espacios públicos en territorios que legalmente no lo son, así como el espacio público legalmente constituido modela (por acogida o negación) nuevos comportamientos (usos) públicos de la ciudad por parte de los habitantes.

El espacio público supone, en palabras del urbanista Jordi Borja, “dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad.” (Borja, 1999).

Dominio, el habitante debe recuperar su autoría en los procesos de construcción de la ciudad. Autoría que se conforma en la experimentación. El habitante, debe demostrarse y debe demostrar a los otros que es capaz de participar en la construcción de la ciudad en las diversas escalas en que este proceso se materializa. Para que ello ocurra y concurra, debe ser acogido por quienes tienen el poder y/ o la autoridad para cristalizarlo. En esta línea argumental, la experimentación que nos participa en su artículo Santibáñez es de suyo relevante.

Uso social colectivo, el reencantamiento de la vida social comunitaria así como el respeto del otro como un legítimo otro, como nos propone Humberto Maturana, pasa necesariamente por posibilitar que los habitantes se re-conozcan. En una investigación en que participé, realizada en el Barrio República de Santiago Centro en relación a la identificación de “espacios seguros”, resaltó el operar significativo en la construcción de la percepción de riesgo e inseguridad en los habitantes el “desconocimiento” del otro (el habitante tradicional o el nuevo habitante, dependiendo desde la óptica de quien manifestaba la percepción). Como bien reseña Jordi Borja, el espacio público “es un lugar de relación y de identificación, de contactos entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria.” (Borja, 1999)

Para avanzar en este uso colectivo, Viña del Mar debe procurar disminuir sus brechas socio-económicas y socioespaciales. Las promedios estadísticos nos hablan de una ciudad de alto desarrollo humano, pero la bondad de estas cifras se relativizan al observar índices que hacen visibles las desigualdades socio-económicas y espaciales intracomunales. Tenemos territorios intracomunales en donde los índices socio-económicos son los más altos observados a escala regional e incluso nacional, pero también emergen territorios en donde se observan valores sólo comparables con las comunas más pobres de la región. La ghetización de la ciudad sólo aporta a consolidar el temor al otro. Lo que hay que hacer es precisamente experimentar social y espacialmente para promover el conocimiento del otro.

Multidimensionalidad. Debemos superar la reducida mirada unidimensional. Viña del Mar no tiene más territorio para crecer horizontalmente de manera sustentable. Si alguna vez fue pertinente la zonificación, un moderno urbanista funcionalista podría reivindicarlo así, en la contemporaneidad no podemos responder con la zonificación y la exclusividad del uso. La respuesta especialista es limitada para acoger a todo el habitante y a todos los habitantes. No se trata sólo del área verde, ni sólo de los juegos, ni de la pausa, ni del mirador, ni del deporte, ni del paso.

Es necesario investigar, reflexionar, discutir y diseñar el espacio público en términos que acoja y promueva las plurales relaciones sociales que en ella se manifiestan. La investigación y la experimentación urbanística y social, como decíamos, es necesaria.

Para la experimentación que reivindicamos, como refiere el arquitecto urbanista Martín Durán “existen antecedentes nacionales e internacionales que ilustran sobre proposiciones programáticas y/o propuestas concretas de diseño” (Durán, 2003), que pueden ser útiles para aportar a la discusión y la toma de decisiones. Pero esta experimentación debe estar iluminada con conocimiento sistemático sobre las actividades que se propone acoger. El arquitecto referido, en una investigación exploratoria realizada en la comuna de Independencia en la Región Metropolitana, logró identificar 53 actividades en el espacio público comunal que demandan ser acogidas.

En esta línea argumental, Viña del Mar reclama para resguardar su sustentabilidad proyectar sus espacios públicos en las diversas escalas en donde se manifiesta el uso o la demanda (el barrio, el sector y/o la ciudad). Enmarcado necesariamente en un plan estratégico de ordenamiento urbano.

No podemos seguir ofertando respuestas simples a demandas complejas, es necesario encarar el desafío. En esta perspectiva un esfuerzo como el realizado por los autores de los artículos que se presentan a continuación significan un primer paso para ilustrar la distinción tanto de las problemáticas como de la experimentación social y urbana.

Si creemos que es plausible y necesario trabajar por construir cotidianamente un mundo, en donde cada quien y cada cultura y cada miembro de cada cultura, pueda tener la libre oportunidad de realizar actividades diseñadas por sus propias utopías, construyendo de este modo “el buen ser del ser humano” (Héller, 1996), no podemos sino acoger la demanda de “hacer ciudad en la ciudad” (Borja, 1998).

Concepciones de la Vivienda Social. Una visión histórica

Shirley Quintanilla Silva ^φ

RESUMEN

La intencionalidad del siguiente ensayo es desarrollar una mirada conceptual e histórica de la temática de la vivienda social en nuestro país. Esta mirada se construye en relación al análisis de distintos momentos históricos del siglo XX, en los cuales el problema de la vivienda de interés social es definido y redefinido por los distintos actores sociales involucrados; la sociedad civil, las instituciones sociales, la comunidad intelectual, el sector privado, los pobladores afectados y, fundamentalmente, el Estado.

Los distintos gobiernos que han asumido la administración de nuestro país, han tenido el poder hegemónico en la lectura del problema habitacional y, por lo tanto, han establecido los instrumentos, planes, programa y proyectos, normas, leyes y procedimientos orientados a su solución. Lo que se intenta develar y relevar este artículo es cómo las decisiones técnico-políticas en el contexto de la vivienda como problema social, han estado vinculadas a los enfoques ideológicos de cada gobierno y mediatizados por la dinámica de los procesos económicos, demográficos, sociales y políticos globales del país.

1. PERÍODO 1900-1925

En los orígenes del problema de la vivienda se visualiza que en la forma concreta en que se desarrolla el capitalismo en Chile y también en Latinoamérica va produciendo una estructura urbana de características complejas donde se produce una alta concentración de población en las grandes ciudades y en caso chileno el predominio de la capital como centro económico, político y administrativo.¹

Esta concentración de población en las ciudades capitales, está en relación con los procesos de expansión y depresión de nuestra economía, los que desataron procesos migratorios desde el campo a los centros productivos y comerciales y, posteriormente, desde estos centros en crisis hacia Santiago, donde se concentraban las actividades de producción manufacturera, de servicios financieros y comerciales y las actividades del Estado.²

Los procesos de industrialización y urbanización fueron generando altos niveles de cesantía debido a su incapacidad de absorción de mano de obra frente a una alta cantidad de migrantes. Como consecuencia de ello se comienza producir una alta demanda por bienes y servicios, dentro de estos salud, vivienda, etc; esta situación se agravaba aún más con el crecimiento demográfico normal de la población.

Parte importante de la respuesta a la demanda de viviendas se basaba en la subdivisión de las casonas del siglo XIX, que se traducían en tugurios, conventillos o cités³, donde se instalaban las familias de migrantes.

Frente a esta problemática, emergente en esa época, el Estado no definía una política habitacional.

^φ Asistente Social. Oficina de Gestión Habitacional, Departamento de Desarrollo Territorial. jasna.moreno@munivina.cl

¹ Valdez, Teresa. «El Problema de la Vivienda. Políticas Estatales y Movilización Popular». FLACSO N°195. 1983

² Idem 1

³ En 1895, en la Revista Higiene, el doctor Puga Borne describe tres tipos de vivienda popular: los cuartos redondos, son aquellos desprovistos de toda abertura y comunicación con el exterior que no sea la calle; los ranchos, cuyos materiales todos de construcción precaria constituyen una masa de materias húmedas y putrescibles y el conventillo, reunión de cuartos redondos a lo largo de una calle que sirve de patio común. A diferencia de los cuartos redondos tiene estos la ventaja que la cocina y el lavado de ropa no se hacen en el dormitorio.

Mientras tanto el problema de «techo y sanidad» era tratado por leyes «higiénicas» y ocasiones asistenciales. Es así que «entre 1887 y 1906 comienza a promoverse la construcción de viviendas obreras y viviendas populares»⁴.

Bajo la lógica del enfoque higienista, durante el primer cuarto del siglo XX, estas acciones aisladas no eran producto de una política estatal que estuviera definiendo un problema y los mecanismos para su solución. Por un lado, existía el interés de los dueños de empresas privadas, quienes se preocupaban que los obreros tuvieran mejores condiciones higiénicas para que pudiesen producir más. Por otro lado, lo importante era que este escenario de insalubridad estuviera controlado y de esa manera el resto de la población no se «contagiara» con las enfermedades producidas por aquellos focos de insalubridad.

Una muestra de este interés de tipo económico, más que social o político, y también como consecuencia de las movilizaciones obreras en torno a la legislación social y en torno a la vivienda para los obreros es que en 1906 se crean los Consejos Habitación Popular destinados a promover la construcción de viviendas y a higienizar, es decir, a rehabilitar viviendas y a demoler conventillos considerados insalubres. Sin embargo, más que solucionar un problema de déficit habitacional (Falta de vivienda) esta «función higienizadora se tradujo en una superior demolición de habitaciones que en construcción de las mismas»⁵.

Por otro lado, instituciones de beneficencia con la Iglesia Católica se ocupaban del problema de los sin casa pero con acciones más que todo de caridad, filantrópica y asistenciales»⁶.

2. PERÍODO 1925 - 1942

Se comienza a evidenciar un creciente déficit habitacional, producto de ello el Estado comienza a reaccionar con algunas iniciativas y en 1925 se crea el Consejo Superior de Bienestar Social, que reglamenta los créditos hipotecarios para viviendas sociales. Con esta iniciativa el Estado comienza su actividad en la construcción de poblaciones y equipamiento comunitario. En 1931 se crea la Junta Central de Habitación Popular para promover y proveer viviendas higiénicas.

Paralelamente, los sectores directamente afectados comienzan a buscar alternativas de solución a la necesidad de viviendas y se forman las primeras poblaciones «Callampas»⁷ (aparte de los conventillos y cités que ya estaban formados). «Los terrenos invadidos por restos migrantes correspondían a tierras abandonadas por sus propietarios privados y por el Estado o los Municipios, motivo por el cual no se produjeron problemas de desalojo en términos graves»⁸.

En 1936 se crea la Caja de la Habitación Popular y en 1941 se crea el Fondo de la Construcción de la Habitación Popular. En estas entidades se concentraban los recursos estatales para contribuir a solucionar el problema habitacional mediante créditos a instituciones de previsión, a industrias y a propietarios agrícolas quienes podían arrendar o vender las viviendas que edificaban. De este modo, los industriales construyeron habitaciones para sus obreros y empleados, vendiéndolas a plazo y arrendándolas.

De esta manera, desde fines del siglo XIX hasta principios de la década del cuarenta, el problema de la vivienda es abordado por enfoques higienistas y asistenciales. Mientras que el énfasis en la

⁴ Gaete Mique, José. «El Sistema Habitacional de los Postulantes a los Programas de Vivienda Social en la Comuna de Cauquenes». 1998

⁵ Idem 1

⁶ Estas reflexiones se hacen sobre la base de clases expositivas del profesor y Arquitecto Manuel Fierro. 2000

⁷ Aguirre y Sabatini definen las «Callampas» como viviendas precarias que surgen de la noche a la mañana invadiendo terrenos libres o aquellos que por sus condiciones físicas naturales presentan un escaso o nulo valor comercial. Las callampas van organizando un hábitat incontrolado, regido por las normas culturales de sus habitantes, equipando las viviendas de acuerdo a sus medios y desarrollándose en lucha permanente contra la represión física y las amenazas jurídicas. (Aguirre y Sabatini 1982)

⁸ Idem 1

discusión en torno al problema de la vivienda tiene que ver más con aspectos cualitativos (calidad de la vivienda) que con el déficit cuantitativo de ellas.

«La preocupación de los intelectuales, de sectores empresariales y del gobierno tiene que ver, en general, con la salubridad y la habitabilidad de las viviendas»⁹. Mientras que los sectores directamente afectados, los sectores populares, prácticamente no se plantean la posibilidad de optar a la «propiedad» de una vivienda.

Paralelamente, se observa que «la preocupación está puesta primordialmente en aquellos sectores incorporados al sistema productivo: obreros, artesanos, trabajadores de servicios, más que en posibles grupos marginados»¹⁰.

3. PERÍODO 1942 - 1952

En el contexto de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y, como consecuencia del desarrollo industrial y de los medios de transporte y telecomunicaciones¹¹, en el país se reforzó el carácter de imán de la ciudad de Santiago como centro económico, político y social del país. Por lo tanto, se comienza a alentar la formación de barrios obreros cerca de las industrias que operaban en la capital.

El problema de la vivienda se hacía cada vez más agudo, lo que llevó al Estado en 1943 a darle mayores poderes económicos a la Caja de la Habitación Popular¹². Por su parte, también el Frente Nacional de la Vivienda, surgido en los sectores afectados, luchó y obtuvo un representante como consejero de dicha identidad.

En este mismo período se fundan las primeras Cooperativas de la Vivienda, frente a la necesidad de organización frente a un déficit habitacional que empieza a ser progresivo, organizadas por la Iglesia y con apoyo técnico de la Caja.

Estos dos últimos hechos constituyen los primeros signos de organización de los sectores directamente afectados por la falta de soluciones habitacionales.

Posteriormente, en 1948 con la dictación de la Ley 9.135 llamada «Ley Pereira» se inicia una política de fomento habitacional basadas en rebajas y exención de impuestos, como medida de estímulo a las empresa e inversionistas que «colaboran» en la solución del problema habitacional.

Por lo tanto, en este período hay un papel mucho más protagónico del Estado en la solución del problema habitacional: existen iniciativas para crear organismos, se crean líneas de financiamiento, se crean fuentes de recursos, se crean incentivos a la construcción y a la demanda, se plantean ciertos principios de apertura a la participación privada y se establecen las primeras normas relacionadas con la construcción y provisión de viviendas.

«El nuevo papel sumido por el Estado más el rol de la construcción en el desarrollo económico en curso llevan a la constitución del problema de la vivienda en una nueva dimensión: La construcción de la vivienda forma parte del desarrollo capitalista, la rentabilidad para el inversionista se traslada del arriendo de propiedades a la tenencia de terrenos, su construcción y venta. El Estado mientras asegura financiamiento y rentas»¹³.

Mientras tanto, Santiago comienza a desarrollar un crecimiento urbano acelerado y espontáneo (regulado principalmente por el mercado y por las tomas de terreno) y, continuando con la tendencia del

⁹ Idem 1

¹⁰ Idem 1

¹¹ Entre 1938 y 1941 se crea la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)

¹² La Caja elabora una «Ordenanza de Urbanización y Construcción de Viviendas Económicas», donde se definen ciertas condiciones mínimas de habitabilidad, presupuesto y superficie, además de otras condiciones de urbanismo y planificaciones.

¹³ Idem 1

siglo anterior, un fenómeno de segregación de los sectores populares de las áreas urbanas consolidadas. La situación habitacional de la época era agudo, de hecho en 1952 el 30% de la población de Santiago vivía en conventillos y cités y el 6% vivía en población callampa.

4. PERÍODO 1952 - 1958

Como producto del aumento del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, sumada la creciente presión popular por resolver el problema de vivienda; el Estado asume un rol más decisivo y en 1953, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), mediante el DFL N°285 se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI), que concentra la gestión de la Caja Habitación Popular y la Corporación de la Reconstrucción y Auxilio, se formulan los primeros planes nacionales de la vivienda, con el fin de eliminar las callampas existentes en el país y construir las viviendas necesarias para el crecimiento vegetativo de la población. Los beneficios que traen consigo estas acciones es que se empieza a disminuir los costos y se realizan operaciones masivas de construcción de viviendas.

Con el surgimiento de los planes nacionales de vivienda las reivindicaciones urbanas de los sectores populares se orientan hacia el aporte estatal asumiendo los partidos políticos un rol de mediadores. Los «comités de vivienda» reúnen las familias afectadas por la saturación de los conventillos y excluidas de los programas de erradicación.

El gobierno asume políticamente el problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos, reconociendo que debía existir una solución integral a dicho problema y la importancia planificación racional y coordinada para ese fin. Al mismo tiempo, valida la intervención y la participación de diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con el problema habitacional, actuando de forma armónica con objetivos exclusivamente sociales¹⁴.

50

Sin embargo, las acciones de fomento habitacional más efectivas fueron dirigidas a sectores de ingresos medios y altos. La ineffectividad de estas políticas para favorecer a los sectores populares llevaron a la masificación de las invasiones de terreno a partir de la organización de las familias excluidas de los programas de erradicación en los comités de vivienda.

El siguiente período, que se inicia con las crisis del modelo de la ISI y con una mayor intervención económica del Estado, contempla tres gobiernos (Alesandri, Frei y Allende) con diferentes enfoques políticos e ideológicos. Sin embargo, en los tres gobiernos el gasto social adquiere una estabilidad y crecimiento sostenido, dentro del cual se encuentra el gasto social en vivienda.

El problema de la vivienda es «...construido con intensidad creciente desde el Estado...»¹⁵ y con la participación del sector privado en la construcción. Se fusiona la acción del Estado con la presión de sectores populares, pero predomina la forma como el Estado define el problema, excepto en el período de Allende en que la participación de estos sectores es de otra naturaleza.

5. PERÍODO 1958 - 1964

Durante el gobierno de Alesandri (1958-1964) se observan tres hechos importantes para la solución del problema habitacional: en 1959 se crea el DFL 2, Ley que busca promover la construcción de viviendas económicas dentro de ciertas restricciones de tamaño y calidad; en el año 1960 se crea el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP), que canalizaron recursos financieros en apoyo a la

¹⁴ Mac Donald, Joan. «Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias». Artículos de Edwin Haramoto «Política de Vivienda Social. Experiencia chilena de las tres últimas décadas». Santiago, Chile 1983.

¹⁵ Idem 1

demanda habitacional de los grupos de ingresos medios y altos; y el impuesto a los loteos, que permitía estimular la construcción.

Junto con ello, la CORVI desarrolla una intensa campaña de erradicación. Estos planes junto con las tomas de terreno dieron lugar a procesos de segregación urbana. La causa de ello era que dichos planes y el sector privado se regían por las leyes del mercado, que tenían una tendencia de alzas de precios de las tierras.

«Los programas de erradicación contemplaban la formación de nuevos propietarios y, al mismo tiempo, el retorno total de la inversión hecha. Este doble objetivo se conseguía incorporando a los erradicados al sistema de ahorro y prestamo»¹⁶.

En general la respuesta del Estado al problema habitacional obedecía a una visión tecnocrática, con un doble objetivo hacer propietarios y promover la actividad del sector privado. La prioridad del Estado era aumentar el proceso desarrollo económico, destinado a vivienda sólo inversiones necesarias para atender el crecimiento de la población, la reposición y reconstrucción de viviendas destruidas por los sismos de 1960.

6. PERÍODO 1964 - 1970

La política habitacional para los sectores de menores ingresos en el gobierno de Frei Montalba (1964-1970) concebía a la vivienda como un **bien de primera necesidad** al que tiene derecho toda la familia. La vivienda debía ser pagada por el adquiriente según situación económica, pero en ningún caso regalada. El Estado supliría la falta de capacidad de pago de ciertos sectores, haciéndose cargo de la diferencia. En los sectores de muy bajos ingresos el aporte de los interesados podía ser de mano de obra organizada y promovida por sistemas de autoconstrucción. El gobierno de Frei trata de integrar económica y socialmente a los sectores definidos como marginales a la sociedad, a través del acceso al mercado de bienes y servicios (políticas redistributivas) y mediante la organización de las bases¹⁷. Se convoca a los obreros y trabajadores a organizarse y solucionar su problema de vivienda.

La política habitacional queda enmarcada en un plan político nacional, siendo un vehículo de integración social. Se crea el Plan de Ahorro Popular (PAP), sistema que canaliza los ahorros de los sectores populares mediante mecanismos individuales como forma de accesos a un sitio o a una vivienda para los sectores de bajos ingresos.

En 1965 se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) como una expresión de la voluntad política del gobierno de asumir el problema habitacional como un deber estatal. Es importante mencionar que, junto con la CORVI, se crean entidades dependientes del MINVU: la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), para la distribución de la vivienda social; la Corporación de Mejoramiento Urbano (COU), para la realización de proyectos estatales de remodelación habitacional y el manejo de un banco de tierras¹⁸.

También en este período el sector empresarial asume un rol preponderante en la construcción de viviendas sociales y este sector asumía la responsabilidad de la construcción de las viviendas presentándose o no a las propuestas públicas. El Estado actuaba como intermediario entre los sectores de bajos ingresos y los intereses del sector privado quienes no necesariamente encontraban rentable la construcción de viviendas sociales. "De hecho hacia fines del gobierno de Frei de produjo un superávit de viviendas para sectores de ingresos medios mientras numerosas familias de bajos ingresos que habían cancelado

¹⁶ Idem 1

¹⁷ En 1968 se crea la ley N°16.880 de Junta de Vecinos

¹⁸ Idem 3.

las cuotas correspondientes no tenían su vivienda»¹⁹

El Estado responde a la necesidad de vivienda dando una solución masiva al problema habitacional de los sectores de menores ingresos, conciliando el enfoque «economista», que pretende concentrar todas las energías del país en el desarrollo económico de éste, con el enfoque «viviendista» que cree que la solución consiste exclusivamente en constituir viviendas, subvencionado el Estado los costos de terreno, urbanización, edificación y equipamiento²⁰.

En este sentido, el gobierno de Frei es el que comienza a visualizar el problema de la vivienda con una perspectiva más amplia, es decir, la solución no sólo era construir unidades habitacionales sino también la construcción de conjuntos habitacionales con dotación interna de escuelas, centros asistenciales, campos deportivos, haciendo énfasis en el equipamiento comunitario²¹.

Específicamente en el programa llamado «Operación Sitio», el equipamiento comunitario comprendía escuelas provisionales o definitivas, centros comunitarios y locales comerciales. Cada proyecto consultaba los trazados definitivos de las avenidas, calles y pasajes así como las áreas libres y las reservas para equipamiento comunitario total y para otros usos de suelo, de acuerdo a los planos seccionados reguladores establecidos²².

7. PERÍODO 1970 - 1973

El gobierno de Allende (1970-1973) cambia radicalmente la concepción de la vivienda y del problema habitacional de los sectores de menores ingresos y, por ende, su política y planes de acción para su solución.

Este gobierno pretende poner el aparato estatal al servicio de la demanda de sectores populares y considera la vivienda como un **derecho irrenunciable**. La vivienda no podía ser objeto de lucro y su reparto no podía regirse por las leyes del mercado, sino de necesidad y condiciones sociales.

El gobierno de Allende critica fuertemente la política habitacional de Frei, especialmente la llamada «Operación Sitio» y los sistemas de autoconstrucción.

La primera, era cuestionada si había cumplido con sus fines ya que la solución que se habían planteado se transformó en la entrega de sitios sin urbanización, que serían las soluciones definitivas. El segundo, era inconveniente porque, según la Unidad Popular, acarreaba problemas sociales pues implicaba la discriminación en contra de los sectores de más bajos ingresos, «...por cuanto la vivienda producida por estos sistemas es de inferior calidad y de mayor costo que la vivienda producida por una empresa especializada; y el sistema, además, implica una mayor explotación de los trabajadores, al crearles una doble ocupación.»²³

El gobierno da por terminado estos programas, iniciando y agudizando ocupaciones forzadas (tomas de terreno) dando origen una nueva forma de solución habitacional, los llamados «campamentos». El hombre de «Campamentos»²⁴, enfatiza el carácter provisorio otorgado a las ocupaciones ilegales de tierra, es decir, no se constituían en soluciones definitivas, como en la criticada «Operación Sitio».

Es interesante analizar el fenómeno de los campamentos como una expresión de dos visiones políticas e ideológicas diferentes frente a un mismo hecho. Los campamentos se originaron en invasiones de terreno, las llamadas «Tomas», seguidas de autoconstrucción espontánea. Los primeros datan del

¹⁹ Idem 1

²⁰ Berreta, Horario. «Vivienda y promoción para las mayorías Aires Argentina. 987.

²¹ Palma y Sanfuentes 1979

²² Labadía 1973

²³ MINVU 1972.

²⁴ Idem 23

gobierno de Frei Montalba, cuando fueron violentamente reprimidos. Mientras que con Allende los campamentos se constituyeron en modelos alternativos de organización social. En ellos confluye una experiencia de lucha política y de organización urbana con directivas políticas interesadas en la transformación social.

La política oficial de Allende consideraba los campamentos como un «tránsito» hacia la meta de vivienda a entregar por el Estado. «Con las invasiones de terreno se presionaba al Estado para que este construyera dichas viviendas en el terreno invadido. Por lo mismo, las invasiones se realizaban en terrenos tan pronto estos eran adquiridos por el Estado para sus programas habitacionales. De esta forma una etapa reconocida del acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos.»²⁵

Este gobierno también da énfasis en la provisión no sólo de viviendas sino también en la provisión de equipamiento comunitario, entendiéndose como una relación dinámica entre las acciones planificadas para «...lograr la integración del poblador a una vida rica en valores humanos, políticos y sociales y los edificios y espacios.»²⁶

La política social del gobierno de Allende se inscribe dentro de un proyecto político específico. La reivindicación por la vivienda fue orientada hacia la formación de nuevos frentes sociales en la lucha por el poder en vistas a un proyecto de sociedad socialista.

Las viviendas eran parte de conjuntos residenciales homogéneos «...teniendo a conformar un nuevo concepto para el desarrollo de nuestras ciudades, rompiendo el modelo de estratificación clasista, que se expresa en una sectorización inorgánica, y privativa de la ciudad, con los vicios inherentes a una injusta y desproporcionada repartición de los recursos urbanos de equipamiento; áreas verdes, movilización...»²⁷

«Esta definición tuvo consecuencias en las políticas de vivienda que, si bien inicialmente buscó la planificación, a la larga tuvo un carácter reactivo e inmedatista frente a las demandas del movimiento social, las que fueron aumentando en organicidad.»²⁸

Lo que el Estado no tenía en cuenta era la inversión permanente que el país podía dedicar a la vivienda sin desmedro de los otros requerimiento de su desarrollo²⁹.

La euforia del primer año de gobierno mostró que Chile no podía construir más de 60.000 viviendas anuales, ya que en esa cifra se producía «...el techo de su capacidad instalada de producción de materiales. El aumento de esa cifra podía distorsionar la economía o debilitar otros sectores de la producción.»

8. 1973 - 1990

Con el golpe militar (1973) se inicia una nueva etapa caracterizada por el predominio de un modelo económico neoliberal. Se pone fin al proceso de democratización política, económica y social. A partir de ese año el país sufre grandes transformaciones y se rompe de un modo definitivo con el principio de solidaridad en materia económica y social, introduciéndose la subsidiaridad como principio orientador de la actividad del Estado en estas materias. Como consecuencia de estas transformaciones el Estado deja de garantizar como derechos de la población el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda, entre otros; para pasar a considerarlos como bienes a los que los particulares deben acceder con su esfuerzo a través del mercado.

²⁵ Aguirre y Sabatini 1981

²⁶ MINVU 1971

²⁷ Idem 23

²⁸ Idem 1

²⁹ Idem 23

De esa manera, la vivienda no es considerada como un derecho, éste es un **bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro**, frente a lo cual el grupo familiar y el Estado comparten la responsabilidad.

En este sentido, «la vivienda no es más dádiva del Estado, producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados»³⁰.

El problema de la vivienda es definida no como un problema del Estado, sino como un problema privado que debe ser resuelto de manera individual.

El Estado actúa dando apoyo financiero a los sectores que no pueden satisfacer por sí solos su necesidad de vivienda, dejando que tanto la producción de vivienda como la demanda de ellas se relacionen en el ámbito privado. De esta manera, traslada al sector privado, a través de los mecanismos de mercado, funciones relevantes en el diseño, localización, estándares y costos, volumen y financiamiento de las soluciones habitacionales para los diferentes estratos sociales.

Durante los primeros años del régimen militar, en los años setenta, disminuyó la construcción de viviendas y se orientó preferentemente a producir casas para los estratos de ingresos altos, que tenían mayor poder adquisitivo y podían acceder al mercado de viviendas.

En 1976 se define una política de viviendas cuyas acciones están orientadas a: regularizar la situación de las viviendas espontáneas conforme al principio de propiedad individual, dotar de infraestructura y servicios básicos a los asentamientos urbanos que carecen de ellos a través de un programa de radicación y apoyar la demanda habitacional de los sectores de menores ingresos a través de subsidios habitacionales.

Previamente se debe realizar la erradicación de campamentos «ubicados en terrenos cuyo valor de mercado no guarda relación con la capacidad de pago de sus pobladores»³¹.

Entre 1974 y 1977 se reordenaron las instituciones públicas y desaparecen todas las instituciones creadas hasta 1973: la CORVI, la CORHABIT, el CORMU, la COU, etc.

Se organiza el MINVU y nacen los Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (SERVIUs), conforme a la reforma de la administración del Estado, teniendo a su desconcentración, y un proceso de regionalización del país.

Mientras tanto, el déficit habitacional seguía incrementándose considerablemente, afectando a los sectores pobres y medios por lo que fue necesario introducir cambios en la política inicial, retomando el sector público un rol activo en la producción de viviendas sociales a contar de los años ochenta, cuya construcción contrata con el sector privado, con los costos altamente subsidiados. Se crean nuevos programas de subsidios a la demanda orientados a facilitar el acceso al mercado de los sectores medios. Esta segunda etapa de la política se propone, además, focalizar el gasto social hacia los sectores pobres.

Los programas habitacionales vigentes hasta 1990 eran de dos tipos: el primero orientado a los sectores pobres, del primer y segundo quintil de ingresos, que incluían la construcción de viviendas sociales y operaciones de saneamiento de viviendas y poblaciones, destinados a urbanizar terrenos y a sanear los títulos de propiedad de ocupantes de antiguos campamentos. Y los segundos, constituyeron subsidios a la demanda de sectores sociales con capacidad de ahorro y de acceder a un crédito hipotecario.

Con respecto a la organización colectiva de la demanda, después del golpe militar hay un período de gran represión a todo el movimiento popular, incluidas las organizaciones poblacionales, que conlleva a una desarticulación de los mismos. De acuerdo con la política adoptada se niega a los grupos organizados en Cooperativas de Vivienda, Comités sin Casa y otros similares toda posibilidad de obtener un subsidio o apoyo estatal que les facilite el acceso a la vivienda. A pesar de ello, nacieron y subsistieron organizaciones poblacionales, apoyados por instituciones de asistencia social y de organizaciones solidarias, que trabajan y se organizan para reivindicar el legítimo derecho a la vivienda³².

³⁰ MINVU 1976

³¹ Idem 1

³² Idem 3

Es así que surgen organizaciones poblacionales cuyo objetivo resolver colectivamente el problema de vivienda. La meta final era la adquisición de terrenos en los cuales construir sus viviendas. Los pobladores reunidos en un Congreso Nacional en 1981 formulan el llamado «Pliego de los pobladores en Chile», solicitando la realización de una «Operación Sitio», el cese de los allanamientos y la represión en poblaciones y campamentos.

La demanda de estas organizaciones estaba centrada en el sitio, y no en la unidad habitacional, eso era para ellos el requerimiento urgente. «La vivienda cuando se trata de unos pocos tableros de madera que se trasladan, arman y desarman, tiene un peso diferente. Se desea un pedazo de tierra propio donde tener seguridad de poder estar, de parar sus tablas, de poner sus plantas»³³.

Por lo tanto, la política habitacional de este período resultó ser inefectiva para los sectores de bajos ingresos. Ejemplo de ello, es que el sistema de subsidios no benefició en mayor medida a los grupos que se suponía estaba destinado y aportó recursos a sectores que estaban en condiciones de adquirir una vivienda con sus propios medios, «... por lo tanto, se puede señalar que en este sistema se generaron significativas filtraciones»³⁴.

Al mismo tiempo, los programas de vivienda básica ofrecían viviendas de un tamaño demasiado pequeño³⁵ y con bajos estándares «...estas viviendas básicas son muy chicas y obligan a tener a nuestros hijos en camarotes»³⁶. Frente a la percepción de los usuarios, el MINVU a través del diario El Mercurio en 1980, señala: «Esta ayuda del Estado corresponde al esfuerzo que hacen todos los chilenos, a través de sus impuestos, para que los pobladores de extrema pobreza puedan habitar una vivienda ciertamente pequeña pero digna. Ahora bien, si un poblador rechaza una vivienda básica, el gobierno entiende que esa persona puede, con su esfuerzo propio, obtener una casa mejor.»

Esta inefectividad, se tradujo en un grave problema habitacional. Los sectores populares, a partir de la disminución de la oferta de viviendas, de las erradicaciones y de sus bajos niveles de ingreso, también se vieron afectados por fenómenos de segregación espacial, social y económica, concentrándose en las áreas periféricas de las ciudades.

9. 1990 - 2000

Cuando la Concertación de Partidos por la Democracia llega al gobierno (1990), se encuentra con graves problemas habitacionales producidas en el período anterior. Las políticas habitacionales se enmarcan dentro de un escenario complejo. En 1990 existía un déficit cuantitativo de un millón de viviendas³⁷, había un problema de familias allegadas³⁸ que no había sido caracterizado, problemas de carencias de infraestructura urbana y de stock de terrenos para construir, un alto nivel de deterioro de los espacios públicos, había una categórica centralización del aparato estatal, problemas de segregación urbana y la participación de los usuarios de los programas era casi inexistente.

Pese a estos problemas se contaba con un capital: se había logrado una estructura financiera y un sistema de postulación a los programas de vivienda relativamente eficiente, se había logrado obtener un sistema de administración de los procesos en los SERVIUs y se había logrado un sistema de gestión técnica eficiente.

Los postulados básicos de las nuevas políticas de vivienda de la concentración tienen como

³³ Idem I

³⁴ Tagle 1982

³⁵ En 1979 se disminuye el tamaño de la vivienda básica a 25 mt², considerándola como una primera etapa de la vivienda básica.

³⁶ Conclusión Mesa Redonda Comisión Vivienda Área Metropolitana.

³⁷ Manuel Hernández A. Profesor Escuela de Arquitectura. Univ. De Valpo. 1999

³⁸ El problema del allegamiento se presenta en dos formas: por una parte, el hacinamiento de los espacios construidos, o sea, dos o más familias en una misma viviendas y, por otra, la densificación que significa la construcción de segundas y terceras viviendas en un mismo terreno.

objetivo disminuir el agudo déficit habitacional alcanzando hacia fines de la década de los ochenta, dando énfasis a la producción masiva de vivienda y, de esta forma, contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sobre todo de los sectores de menores recursos.

Para lograr los objetivos planteados, los gobiernos de la Concertación han debido implementar una serie de cambios a la política habitacional del período anterior. Tales cambios se llevan a cabo mediante modificaciones importantes que significaron aumento de la inversión, cambios de criterios de asignación de recursos, de selección de postulantes y asignación de viviendas, del diseño de los programas vigentes y creación de nuevos programas. En la asignación de los recursos y el diseño de los programas aumentó la participación en función de las necesidades específicas y facilitar una mayor integridad y coordinación de las soluciones con el conjunto de la política social.

Al mismo tiempo, se crean mecanismos de participación y organización de la demanda a través de las organizaciones comunitarias funcionales «Comités de Vivienda», quienes se organizan para ahorrar y postular a los programas del Estado en forma colectiva. Hay autores que señalan que la participación de los beneficiarios ha encontrado escollos debido a los estilos de gestión de una burocracia habituada a esquemas autoritarios. «La participación colectiva de los beneficiarios apunta a la generación de principios de solidaridad entre ellos y de esa manera, revertir la tendencia al individualismo en la búsqueda de soluciones.»

Por otro lado, la situación de segregación urbana ameritaba el aumento y mejoramiento de la gestión estatal para la recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos.

En este sentido, hay una fuerte preocupación de los gobiernos de la Concertación en términos de mejorar las condiciones de habitabilidad de los nuevos conjuntos habitacionales que se construyen. Modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción hecha en los últimos años, incorporan elementos tales como la obligación que todo proyecto habitacional considere la pavimentación, arborización y equipamiento, o el aumento de zonas destinadas a áreas verdes y equipamiento comunitario.

Si bien es cierto los gobiernos democráticos de la Concertación que sucedieron al régimen militar han contribuido a disminuir paulatinamente el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, el principio que orienta sus acciones sigue teniendo similitud con el del régimen autoritario, es decir, la vivienda sigue siendo concebida como un bien que se transa en el mercado, que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de los postulantes individuales o colectivos, donde el Estado y las familias comparten una cuota de responsabilidad, pero el ahorro es el mayor esfuerzo y aporte de estas últimas.

En este sentido, las políticas habitacionales de los gobiernos de la Concertación continúan operando bajo la lógica del modelo neoliberal imperante. Bajo esta lógica es que se visualiza a las personas como individuos que tienen oportunidades, motivaciones posibilidades y capacidades y que su esfuerzo personal los llevará al éxito material.

La participación de los Comités de Vivienda queda restringida a la organización de ellos mismos para reunir dinero, ahorrarlo y de esa manera, cumplir con un requisito que les permite postular en forma colectiva a los programas que el Estado les ofrece. Sin embargo, la participación ciudadana es un concepto mucho más amplio.

Según Palma la participación significa «poseer ciertas capacidad de poder o influencia en la decisión de que se trate, obteniéndose resultados por la vía de la consulta u opinión, siempre que ello sea la traducción de un derecho explícitamente reconocido. En su manifestación más plena o de máxima calidad la participación debería incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisional».

A MODO DE REFLEXION

De acuerdo a lo anteriormente expuesto se puede señalar que el problema habitacional de los sectores de menores ingresos ha sido enfocado por diversos actores sociales con diferentes enfoques. En la definición de este problema no sólo influye la dinámica de los procesos políticos, sociales económicos y culturales globales del país, sino que también median las perspectivas de quienes lo conceptualizan como tal.

El problema de la vivienda, en palabras de Teresa Valdez, es socialmente construido, por lo tanto dinámico y cambiante. En esta construcción social ejercen un rol preponderante los diversos actores implicados en él, ya sean los gobiernos, los partidos políticos, la comunidad de intelectuales, los medios de comunicación, los actores civiles organizados y directamente afectados, entre otros.

Para que el problema se haga socialmente visible, estos actores deben cumplir funciones de denuncia y, de esa manera, conseguir que el problema aparezca en el debate público. Como hemos señalado en este ensayo, los actores que han tenido un poder hegemónico en la definición del problema de la vivienda han sido los diferentes gobiernos que han asumido, especialmente los de las últimas seis décadas. Ya sea como bien de primera necesidad (Frei Montalva), como derecho irrenunciable (Allende) o como bien que se adquiere con el esfuerzo propio (régimen militar y gobiernos de la concertación), estos gobiernos han diseñado sus políticas y planes de acción en coherencia con dichos principios, Y sus acciones, bien o mal orientadas con mayores o menores aciertos, se basan fundamentalmente en criterios políticos, ideológicos y económicos.

Sin embargo, el problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos tiene que ver también con una experiencia individual y colectiva de carencias y de precariedad de estos sectores, que son los directamente afectados. Los pobladores sin casa o con casas deterioradas construyen de manera diferente su necesidad de vivienda que como lo hacen los gobiernos o la comunidad de intelectuales.

Por ejemplo, en los programas de construcción masivos de viviendas, implementado originalmente por Frei Montalva hasta el actual gobierno de Ricardo Lagos, existe una concepción según la cual existe una población homogénea que es destinataria de un servicio o prestación también homogénea, la vivienda. Esa población se estaría caracterizado por no satisfacer ciertos mínimos política y socialmente definidos, utilizándose para esto criterios asociados a líneas de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas.

En este sentido, los beneficiarios se encuentran fuertemente estandarizados. Esto se logra a través de un sistema de clasificación que rige la identificación y elegibilidad de los destinatarios. Por lo tanto, en estos casos la intervención no repara en las diferenciaciones existentes entre los receptores. «Podría afirmarse que es el correlato de una interpretación de la prestación como un derecho del ciudadano, conforme a una noción desde la oferta de las políticas sociales».

Por lo tanto, el problema de la vivienda es definido desde el «Mundo del sistema», cuya lógica busca simplificar y definir el problema desde su propia óptica y perspectiva definiendo también la solución a ese problema, desde una lógica positivista.

Al respecto, considero que debería existir un nivel más cualitativo de análisis que rescate los aspectos socioculturales de las personas, el cual queda generalmente subordinado al discurso. Existe un déficit en la «auditoría social», en la capacidad para hacer una evaluación de procesos. Los resultados en cuanto a metas a nivel cuantitativo, eficacia y eficiencia al logro obtenido, en el cumplimiento de la cobertura, el crear cada vez más viviendas para resolver el déficit habitacional, es la lógica que predomina en el mundo del sistema.

Al «mundo del sistema» llega sólo lo cuantitativo, las estadísticas, el porcentaje de gente que ha accedido a viviendas, se va produciendo una invisibilidad de lo particular, para sólo considerar la globalidad,

la cobertura, lo medible, lo tangible, en tanto que los procesos significativos y culturales van quedando sumidos en esta lógica positivista, sin tomar en cuenta por ejemplo la identidad territorial de las personas, el vínculo o relación que establecen entre ellas, las historias de vidas locales, el sentido y significado que la gente le da al lugar en el que vive y al lugar en el que quiere habitar.

Hacia Una Gestión Comunitaria De Los Espacios Públicos

Héctor Santibáñez Frey^º

PALABRAS CLAVES

Espacio público, desarrollo local, participación ciudadana, trabajo en equipo, planificación y gestión de proyectos.

PRESENTACIÓN

“La ciudad del futuro debe propender a una ciudad de barrios, donde el trabajo, la residencia y los servicios se localicen próximos unos a otros, donde el parque residencial y la infraestructura aumente progresivamente su calidad y donde el espacio público sea construido y administrado con el mejor estándar, con un fuerte protagonismo de las personas mediante múltiples mecanismos de participación.”

Discurso Presidencial del 21 de mayo del 2000¹

En el marco del programa Chile Comuna, que surge de un convenio entre los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales y Municipalidad de Viña del Mar, el cual contempla la transferencia de la propiedad de un conjunto de inmuebles públicos a dominio del municipio, se ha detectado una gran necesidad de información y asesoría técnica presente en los dirigentes de organizaciones sociales que administran, en calidad de comodatos, estos bienes de carácter público, debilidad que condiciona el desarrollo de una gestión comunitaria más adecuada de estos espacios.

Con este propósito, la Unidad de Programas Urbano Vecinales, dependiente del Departamento de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Viña del Mar, se propuso realizar, en el año 2002, un Taller de Capacitación en Gestión de Espacios Públicos, orientado a dirigentes comunitarios de la comuna de Viña del Mar, que estuviesen administrando terrenos públicos.

Este proyecto se enmarca dentro de una de las líneas de acción del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004, diseñado por la DIDECO, que apunta a generar un proceso de consolidación e integración social en los diferentes barrios y sectores vecinales de la comuna.

Para ello, se utilizó como marco de referencia la propuesta teórica y metodológica que elaboraron las ONGs Sur y Casa de la Paz, en convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Fondo de las Américas, que se tradujo en la elaboración de la “Guía para la Gestión Participativa de Espacios Públicos”.

Las ideas fuerzas de esta propuesta y una sistematización de lo que fue el Taller de Gestión en Espacios Públicos, realizado en la comuna el año 2002, son los ejes del trabajo que se presenta a continuación.

^º Antropólogo, Coordinador de Programas Urbano Vecinales. Departamento de Desarrollo Territorial. hsanti@mixmail.com

¹ En: Guía para la Gestión Participativa de Espacios Públicos (pag. 5)

EL MARCO CONCEPTUAL

Sobre el concepto de Espacio Público

“El espacio público es la esencia misma del territorio y los asentamientos humanos. Todos nosotros jugamos, circulamos, nos entretenemos y nos identificamos con determinados lugares en diferentes momentos de nuestras vidas. Todos recorreremos a diario paseos peatonales, calles y avenidas con las cuales desarrollamos algún tipo de afinidad, aunque muchas veces deseemos que sean más atractivos, mejor cuidados, más seguros” (Claudio Orrego, 2000)²

Los espacios públicos son por su naturaleza heterogéneos (diferentes):

Promueven y organizan la comunicación entre gente diferente y admiten múltiples definiciones, significados y atributos, según la perspectiva desde la cuál se los comprenda:

- espacio abierto
- espacio verde
- espacio natural
- espacio colectivo o comunitario

En Francia, el Ministerio del Medio Ambiente, lo definía como espacio abierto, espacio “no construido”

En Colombia se lo define como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

En el marco jurídico, es aquel espacio que está sometido a una regulación específica por parte de la administración pública: esta es propietaria del suelo y con dominio sobre él, garantiza a todos el libre acceso, y norma su utilización e instalación de actividades.

En la noción moderna de espacio público se remite a la separación formal (legal) entre la propiedad privada y la propiedad pública. Supone mantener el suelo libre de construcciones (excepto equipamientos comunitarios y servicios públicos), y destinarlo a usos sociales (esparcimiento, actos colectivos, transporte, actividades culturales y otras).

Todas estas definiciones nos llevan a considerar que el concepto de espacio público se construye en base a sus atributos y a la propiedad o dominio.

De tal forma, consideramos los espacios públicos como aquellos lugares abiertos a todos y generalmente bajo la responsabilidad de organismos públicos.

Sin embargo, lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no sólo su estatuto jurídico.

Significados y atributos de los espacios públicos

“El espacio público constituye un lugar de encuentro, de desarrollo de identidad y pertenencia en todas las escalas –barrio, ciudad, región y país- como de expresión de diversidad cultural, generacional y social. La carencia de espacios públicos que mejoren la calidad de vida y fortalezcan la convivencia de las personas y comunidades, junto a la falta de participación ciudadana en la generación, cuidado y gestión de los mismos, representan obstáculos importantes para avanzar hacia un desarrollo sustentable.” (Jorge Osorio, 2000)³

² Ex Ministro de Vivienda y Urbanismo, en: Espacio Público, Participación y Ciudadanía. Ed. Sur. 2000. (pag. 9)

³ Secretario Ejecutivo del Fondo de las Américas, en: Guía para la Gestión Participativa de Espacios Públicos. (pag.7)

El espacio público tiene dimensiones físicas, sociales, culturales y políticas. Es un lugar de relación e identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre las gentes, de animación urbana, de expresión comunitaria.

El espacio público como escenario de lo cotidiano cumple funciones de diversa naturaleza:

- Es el soporte físico de las actividades cuyo fin es satisfacer necesidades colectivas que van más allá de los intereses individuales.
- Configura el ámbito para el despliegue de la imaginación y la creatividad, el lugar de la fiesta, del símbolo, del juego, de la práctica religiosa.

Se reafirma así que lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico. El espacio público supone dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, rasgo que lo hace ser un elemento de convergencia.

Los Espacios Públicos como espacios para el encuentro.

Si consideramos que estos espacios son lugares en donde los ciudadanos interactúan entre sí, estamos haciendo referencia tanto a un espacio físico como social.

Desde este enfoque, podemos concebir a los espacios públicos como **escenarios para la acción**.

Esta definición se opone al concepto más clásico de espacio público como paisaje, que privilegia la belleza del lugar por sobre su funcionalidad social, como escenario para que las personas se encuentren y se sientan ciudadanas.

¿Para qué tipo de acciones son necesarios estos espacios?

- En las ciudades cumplen la función de estructurar el medio urbano: intercambio, recreación, ocio, creatividad, circulación.
- En el medio rural es importante la función del contacto con la naturaleza.

Tipología de los Espacios Públicos.

1. ESPACIOS VERDES.
Plazas, jardines, bandejones, plazoletas, parques.
2. ESPACIOS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS.
Estadios, gimnasios, multicanchas, piscinas, plazas de juegos, anfiteatros.
3. ESPACIOS DE CIRCULACION O CONECTIVOS.
Avenidas, calles, pasajes, veredas.
4. ESPACIOS DE EQUIPAMIENTO COMUNITARIO, PÚBLICO Y PATRIMONIAL
Centros comunitarios, sedes vecinales, terminales de buses y trenes, aeropuertos, muelles, mercados, ferias, portales, bibliotecas, edificios históricos o patrimoniales.
5. ESPACIOS NATURALES.
Playas, bordes de mar, ríos, lagos, y canales, montañas, santuarios naturales, parques forestales, miradores naturales.

Clasificación de Espacios Públicos (según la relación entre diseño y uso)

En las formas de utilización y grado de apropiación de los espacios públicos actúan en forma permanente dos variables relacionadas entre sí:

- el diseño: la calidad y características físicas
- formas de uso: actividades y tipos de usuarios

		FORMAS DE USO	
CALIDAD EN EL DISEÑO	Uso Intensivo	Uso Reducido	
Alta Calidad	Existen ya condiciones favorables, de manera que no parece necesario intervenir más allá del mantenimiento	Se requiere una intervención en aspectos socioculturales, de animación y motivación hacia la comunidad.	
Baja Calidad	Existe una disposición de la gente a usar el espacio, sin embargo se requiere equiparlo y consolidarlo.	Expresa la situación más crítica. Se requiere una intervención tanto en los aspectos físicos, como socio culturales.	

La Gestión Participativa de los Espacios Públicos

“Involucrar a la ciudadanía en la gestión de los espacios públicos es una idea poderosa... El trabajo participativo fortalece el capital social de una comunidad, por lo que no debe ser percibido solo como “mano de obra barata”. Promueve la organización de los vecinos, valida a sus líderes, motiva a generar un sueño colectivo por el cuál esforzarse y aumenta la autoestima, entre muchas otras ventajas.” (Rodríguez y Abogabir, 2000)⁴.

Algunos elementos de diagnóstico.

62

- **El espacio público pelagra:** los vecinos instalan rejas por doquier; los municipios desafectan los espacios públicos para entregarlos a proyectos privados; los espacios públicos son afectados por acciones de vandalismo; los espacios públicos se vuelven inseguros.
- **Existe una percepción generalizada de que faltan espacios públicos habilitados:** la distribución de los espacios públicos no es homogénea en relación con los requerimientos de uso y en muchos casos se encuentran en mal estado de conservación.
- **Existe una clara aspiración por parte de la comunidad nacional a tener y gozar de espacios públicos de encuentro y de intercambio:** según el informe del PNUD, de 1999.
- **Desde el Gobierno, existen recursos y disposiciones legales:** estos apuntan a promover los espacios públicos, su construcción participativa y la animación cultural, como parte de una propuesta social más amplia.
- **Existen experiencias que, en mayor o menor medida, incorporan la dimensión participativa**

⁴ Alfredo Rodríguez y Ximena Abogabir, Casa de la Paz y ONG Sur, en: Guía para la Gestión Participativa de Espacios Públicos. (pag.9)

en la gestión de los espacios públicos: son cada vez más las organizaciones de la sociedad civil que están dispuestas a construir o mantener en forma participativa un espacio público. Así lo demuestra el creciente número de proyectos que se presentan a diversas fuentes de financiamiento.

En resumen existen condiciones-institucionales, económicas, políticas y culturales en el país para impulsar experiencias que respondan de manera participativa a las demandas de espacio público que existen a escala local.

El diagnóstico nos plantea una disyuntiva: por un lado, se señala que hay un déficit de espacios y una alta demanda no satisfecha; pero, por otro lado, hay experiencias exitosas, recursos y disposiciones legales. El desafío, entonces, es cómo hacer más operativas y creativas las diferentes políticas e instituciones públicas, así como de generar nexos entre las propuestas públicas y los intereses de las comunidades locales.

ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

a) Fortalecer el Espacio Público como escenario cotidiano.

- Promover un uso más intensivo y más diverso de los espacios públicos. El desarrollo de actividades de animación es fundamental ya que permite generar procesos de apropiación por parte de la gente, lo cual hace que los espacios se vuelvan más seguros.
- Elevar la calidad de uso –como escenario– implica acrecentar la calidad de su diseño y de los materiales involucrados, que expresen las necesidades y aspiraciones de la gente.

b) Involucrar a la ciudadanía en la gestión de los Espacios Públicos.

- Si las personas participan en el diseño del espacio, este responderá mejor a la forma en que desean habitarlo.
- Si los vecinos se involucran en su construcción, le tendrán cariño, por lo que lo cuidarán mejor y se invertirá menos en su mantención.
- Si se implementa un programa de “animación” posterior a la construcción, los grupos que lo usan desarrollarán un fuerte lazo de pertenencia e identidad con el lugar.
- Diseñar, construir, mantener y animar espacios públicos con los grupos que los usan, fortalece la vida comunitaria y contribuye a darle mayor protagonismo a la gente en los actos de mejorar su calidad de vida

c) Articular actores, acciones y recursos.

- Un proceso de gestión de espacios públicos que articule esfuerzos, intereses y visiones diversas, acrecienta el capital social y consolida la asociatividad, la autoconfianza y la capacidad de concretar sueños colectivos.
- El municipio es el actor con mayor liderazgo para abrir y estimular la participación y articulación local en torno a los espacios públicos.

- En este proceso se requiere la participación de la comunidad, el apoyo del gobierno central, las capacidades de las ONGs y el incentivo a la empresa privada.
- Gestionar los espacios públicos en forma participativa requiere que los vecinos trabajen junto a los funcionarios. Ello construye confianzas y otorga transparencia a las decisiones. En definitiva, contribuye a la gobernabilidad.

LA EXPERIENCIA DEL TALLER DE GESTIÓN EN ESPACIOS PÚBLICOS.

Tomando en cuenta el marco de referencia anterior, nos propusimos realizar una experiencia de capacitación en el tema, diseñando un taller cuyo objetivo central fue capacitar a un grupo de 30 dirigentes comunitarios, pertenecientes a la comuna de Viña del Mar, en técnicas de trabajo en equipo, diseño, gestión, administración y desarrollo de proyectos, orientados a una mejor utilización de los espacios públicos o comunitarios existentes en los distintos sectores de la comuna.

Específicamente lo que esperábamos lograr con el taller fue:

- ▣ Que los y las participantes comprendieran el significado de una gestión comunitaria de los espacios públicos.
- ▣ Que los y las participantes desarrollarán habilidades para promover el trabajo en equipo y una adecuada participación de la comunidad en el desarrollo de estos proyectos.
- ▣ Que los y las participantes aprendieran técnicas de diseño y formulación de proyectos sociales.
- ▣ Que los y las participantes conocieran las distintas fuentes de financiamiento para desarrollar proyectos en espacios públicos y sus mecanismos de postulación.
- ▣ Que los y las participantes conocieran diferentes técnicas de administración y uso adecuado de los espacios públicos.

En cuanto a la metodología, se privilegió el uso de técnicas pedagógicas de carácter participativo y vivencial, en la cual el conocimiento de los temas se construyó a partir de las experiencias que tenían los dirigentes antes y durante el taller, proceso que fue reforzado con el marco teórico que entregaron los facilitadores. Los contenidos del taller se estructuraron en cuatro módulos:

Módulo 1: El marco conceptual de la Gestión en Espacios Públicos.

Módulo 2: La Organización del Proyecto

- Formando equipos de trabajo
- Convocando a la comunidad
- Creando redes de apoyo

Módulo 3: Diseño y Gestión de Proyectos

- Diseñando proyectos participativos
- Las fuentes de financiamiento y sus mecanismos de postulación.
- Conociendo experiencias exitosas.

Módulo 4: Ejecución y administración de proyectos.

- Construyendo juntos el proyecto
- Manteniendo y animando los espacios.
- Espacios seguros

El taller tuvo una duración de diez sesiones de dos horas cronológicas cada una. Las sesiones educativas contemplaron clases expositivas, trabajos grupales y salidas a terreno. Este taller se realizó entre los meses de Noviembre y Diciembre del año 2002, en los salones del Palacio Vergara.

El proyecto, en términos generales, contempló las siguientes etapas de trabajo:

1. Organización del proyecto:

- Conformación del equipo de trabajo
- Diseño definitivo del programa

2. Convocatoria:

- Difusión hacia las organizaciones
- Inscripción de participantes.

3. Ejecución del Taller:

- Sesión Inaugural
- Clases y trabajos grupales
- Salida a terreno
- Sesión de Clausura

4. Evaluación y Sistematización.

Los productos obtenidos con el taller fueron concretamente la elaboración de tres perfiles de proyectos, en cuyo diseño participaron todos los asistentes al taller agrupados en tres equipos de trabajo. Estos perfiles, que fueron presentados en la clausura del taller, son los siguientes:

- Parque Recreativo Teodoro Lowey en la Población Lord Cochrane de Recreo
- Complejo Deportivo del Paradero 5 de Achupallas
- Espacio Recreativo – Natural en la Población Empart de Gómez Carreño

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

DASCAL, GUILLERMO Y SEGOVIA, OLGA (2000). Espacio Público, Participación y Ciudadanía. Ediciones SUR. Santiago de Chile.

FUENTEALBA, VALERIA ET AL. (2000) Manos a la Obra. Guía para la Gestión Participativa de Espacios Públicos. Ed. La Puerta Abierta. Santiago de Chile.

Estudio de Impacto psicológico en vecinos de una población: Salud mental y ansiedad

Domingo Asún Salazar ^φ
Leonardo Zúñiga Ogueta

RESEÑA

El presente informe técnico entrega información acerca de algunos aspectos de la salud mental de los vecinos de una población, ubicada en una comuna de la zona central de Chile, que se han visto afectados por la caída de un rayo sobre una antena de telefonía celular ubicada en sus límites.

Este hecho provocó que cerca de 50 familias perdieran parte de sus enseres, entendiendo esto por televisores, radios, equipos y refrigeradores. Este evento es de preocupación debido al daño material y psicológico.

El estudio se realizó en tres partes siendo la primera de ellas una entrevista realizada a un número de 20 personas. Posteriormente se realizaron mediciones de los niveles de ansiedad utilizando la escala de Hamilton para, finalmente, a partir de los resultados obtenidos realizar entrevistas en profundidad a un total de diez personas.

Para el desarrollo de este estudio se utilizaron metodologías tanto cualitativas como cuantitativas, por lo que se dispone de datos de promedios, frecuencias y a la vez análisis de contenidos en entrevistas grupales e individuales.

Finalmente, el informe se estructura en cuatro partes, siendo la primera de ellas una descripción de la muestra con la que se trabajó, la segunda una descripción del diseño de investigación, la tercera el detalle de los procedimientos utilizados y finalmente las conclusiones del estudio.

1. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

La muestra considerada incluyó a 48 personas; a su vez estas personas representan a un número igual de familias. Las edades de la personas participantes en el estudio fluctúan entre los 29 y los 70 años, con un promedio de 50 años, todos ellos pertenecientes a un nivel socioeconómico (NSE) medio-Bajo y Bajo.

Un elemento de vital importancia radica en que el surgimiento de esta población se remonta a la adquisición de un sitio agrícola, razón por la cual no contaba con los elementos básicos de urbanización (electricidad, agua potable y red de alcantarillado).

Con el correr del tiempo los vecinos de esta población se organizaron para dar solución a sus problemas de vivienda, por intermedio de su junta de vecinos y comités. Como resultado de las diversas gestiones realizadas lograron urbanizar e incluso pavimentar la vía pública a través de programas de pavimentación compartida. Finalmente este conjunto de pobladores logró que la locomoción colectiva tuviera como ruta frecuente este sector habitacional. El proceso por medio del cual esta población se va consolidando como tal resulta de vital importancia al momento de tener que definir el concepto de “capital social”, debido a que los vecinos del sector poseen un fuerte sentido de pertenencia sobre lo que denominan “su población”.

^φ Psicólogo. Director Escuela de Psicología, Universidad de Valparaíso; y Psicólogo, docente Escuela de Psicología, Universidad de Valparaíso. domingo.asun@uv.cl

Si tomamos en cuenta el proceso histórico podemos comprender que los vecinos consideran al artefacto en cuestión (antena de telefonía celular) como un elemento externo, considerando que ellos como agrupación organizada no participaron en la incorporación de este elemento a la población, razón por la que lo perciben como un elemento invasor.

Debemos mencionar que las personas que conforman la muestra son sujetos que en su gran mayoría son fundadores de esta población, que habitan con sus parejas en el sector en que fue instalada la antena de telefonía celular, aún cuando muchos de sus hijos se han mudado a otras comunas, por motivos laborales o de otra índole.

No obstante, muchos de ellos han colaborado de una u otra forma en el mejoramiento de su calidad de vida y la de los demás vecinos, por lo cual se han organizado nuevamente para enfrentar lo que ellos definen como un "problema que afecta directamente la calidad de vida de los habitantes de la población".

2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Definición del Problema.

- ¿Los vecinos de la población que se vieron afectados por la caída de un rayo sobre una antena de telefonía celular ubicada en la periferia de la población presentarán problemas de tipo Psicológicos al haberse visto enfrentados a una situación traumática?
- ¿Si se constatan tales problemas, de que tipo son?
- ¿Es posible la existencia de alteraciones en la vida cotidiana de estas personas?
- ¿Pudiesen haber secuelas de orden comunitario?.

Objetivo Principal.

Con el fin de dar respuesta a esta serie de preguntas se elaboró un diseño de investigación con un doble objetivo,

1. Por una parte, deseamos saber si los habitantes de esta población presentan alteraciones psicológicas, principalmente de tipo ansiógenas, y
2. Por otra parte, saber si estas alteraciones se relacionan de una u otra forma al suceso ocurrido con la antena de telefonía celular, y en qué magnitud.

Hipótesis de Trabajo.

La presente investigación se dirigió a establecer la relación entre los valores obtenidos de la sintomatología ansiosa presente en los pobladores pertenecientes a la muestra y la presencia del elemento definido por los vecinos como el generador de tales síntomas.

Para tal efecto consideramos que la distancia física entre los sujetos y la antena es una variable que interviene en los valores, por lo tanto, hipotetizamos que la distancia está en una relación inversa a los valores de ansiedad reflejados por los sujetos.

H₁: Si comparamos al grupo conformado por las personas que habitan en la misma cuadra en donde se ubica la antena de telefonía celular deberán presentar una diferencia estadísticamente significativa en comparación con el grupo que vive a mayor distancia espacial.

Es decir, el primer grupo deberá presentar una media más alta que el segundo, en relación con la sintomatología ansiosa presentada, ello de acuerdo a la escala de ansiedad de Hamilton.

Variables.

Variable Dependiente: Se obtuvo el nivel de ansiedad presente en los sujetos por intermedio de los valores obtenidos en la escala de ansiedad de Hamilton.

Variable Independiente: Se definió como la distancia (en cuadras) que separa la vivienda de cada sujeto de la antena de telefonía celular.

Para ello se dividió a la muestra en dos grupos:

Grupo Uno: Personas que viven en la misma cuadra en donde esta instalada la antena. Este grupo estuvo compuesto por 28 personas.

Grupo Dos: Personas que viven a más de una cuadra del lugar en donde está instalada la antena de telefonía celular. Este grupo estuvo compuesto por 20 personas.

Metodología.

La investigación se dividió en tres pasos, cada uno de ellos destinado a dar respuestas a las preguntas de la investigación y a fundamentar la relación entre las variables. Para dicho objetivo se utilizaron dos tipos de metodologías, por una parte, se utilizaron técnicas cuantitativas a través de la aplicación de un instrumento de medición, y por otra parte técnicas cualitativas a través de grupos de discusión y entrevistas en profundidad. Cabe destacar que la utilización de técnicas cualitativas apuntó a complementar los datos obtenidos a través de la aplicación de la escala de ansiedad, y a entregar elementos que pudiesen complementar la información obtenida, con el fin de obtener explicaciones de orden menos individual.

Diseño.

En primer lugar se contactó a cada uno de los vecinos involucrados. Una vez contactados los interesados, se realizaron dos entrevistas grupales en el lugar donde habitan. En segundo lugar se realizó una medición a través de un instrumento psicométrico, el que fue contestado por un total de 48 personas. En tercer lugar se seleccionó aleatoriamente una muestra de 10 personas, entre quienes contestaron la escala, para posteriormente realizarles una entrevista en profundidad, la que tuvo por objetivo establecer relaciones entre los datos obtenidos y el suceso ocurrido con la ya mencionada antena.

Análisis de los datos.

Al tener que procesar dos tipos de datos distintos se optó en primera instancia en hacerlo por separado, para luego integrarlos en una sola matriz, para poder enriquecer los datos estadísticos y asignar valores a las categorías subjetivas extraídas de los discursos de los propios sujetos entrevistados.

El análisis de los datos cualitativos se dividió en dos grandes dimensiones; la primera de ellas abordó el estudio de las atribuciones que apuntan hacia el "origen", es decir, las causas que generan un estado interno o en su defecto consecuencias de tipo pragmáticas (principalmente comunicacionales).

En segundo lugar se abordó el análisis desde una perspectiva que apunta hacia a los “efectos” o consecuencias de un suceso que causa estados internos o en su defecto efectos de tipo pragmático.

De forma más simple podemos indicar que la primera forma de análisis apunta a responder las interrogantes de ¿Quiénes? y ¿Por qué?, mientras que la segunda forma de análisis apunta a dar respuesta a las preguntas de ¿Qué efecto se observó?.

A su vez el análisis de tipo cuantitativo se enmarca dentro de un estudio de tipo descriptivo, del cual se pudo extraer porcentajes y distribuciones de frecuencias, ello con el fin de poder realizar comparaciones de medias, método que es ampliamente utilizado en estudios de tipo comparativo.

3. PROCEDIMIENTOS

3.1 Entrevista Grupal

En esta parte del estudio se entrevistaron a dos grupos de diez personas cada uno. Los sujetos fueron seleccionados al azar. Estas entrevistas grupales fueron de tipo “estructurada”, en las que el entrevistador dirigió el grupo sobre la base de una pauta que se centró en aquellas dimensiones que pudiesen dar respuestas a las preguntas ¿por qué? y ¿quienes?.

La primera parte de la investigación pretendió recoger información de carácter grupal, es decir qué ideas y especialmente sensaciones tienen el grupo de vecinos en torno al suceso ocurrido con la antena de telefonía celular.

Finalmente cabe añadir que las entrevistas fueron realizadas en el propio sector en donde habitan los sujetos. Cada entrevista tuvo una duración de una hora aproximadamente.

Dimensiones de análisis.

Recuerdos del Hecho: Esta dimensión fue definida como los sucesos que cada uno de los sujetos entrevistados recordaba. Se evaluó si éstos coincidían con los de las demás personas del grupo, como además se pretendió constatar si algunos aspectos eran más importantes para algunas personas en particular, por ejemplo, la pérdida de bienes materiales fue calificado como importante para un grupo mientras que para otro fue calificado como secundario en comparación al miedo que actualmente sienten frente a la repetición de un hecho similar.

Finalmente se puede mencionar que la entrevista giró en torno a cuatro puntos de convergencia:

- 1.- Recuerdos basados en sensaciones negativas al momento de hacer referencia al suceso de la caída del rayo sobre la antena de telefonía celular.
- 2.- Aparición de conductas desagradables para los entrevistados a partir del momento de la caída del rayo sobre la antena, como por ejemplo, salir de sus domicilios o tener que apagar los enseres eléctricos al momento de ponerse a llover.
- 3.- Sensación de discriminación por su condición socioeconómica.
- 4.- Sensación de expropiación del espacio, evidenciado en la instalación de la antena por parte de una empresa externa a su comunidad.

3.2 Aplicación De Escala De Ansiedad Hamilton

Se utilizó la escala de ansiedad de Hamilton (1959) en tanto permite valorar cuantitativamente la intensidad de la ansiedad (hecho previamente el diagnóstico de ansiedad) y su evolución bajo los efectos de tratamientos administrados.

Al analizar las medias y las desviaciones de cada grupo nos encontramos con que el grupo uno obtuvo una media (promedio) de 30.55 puntos, en cambio el grupo número dos obtuvo 15 puntos como promedio. Por su parte la desviación para el primer grupo es de 6.03 puntos y la del segundo es de 6.97 puntos.

Este análisis indica una diferencia estadísticamente significativa entre los resultados obtenidos por el grupo uno versus los obtenidos por el grupo dos, lo que corrobora nuestra hipótesis de trabajo.

Como en todo estudio de campo resulta imposible aislar todas las variables pero en este caso las posibles variables ambientales están distribuidas aleatoriamente en la muestra, no obstante, es importante señalar que los sujetos de ambos grupos corresponden a la misma clase social, y las variables “género” y “edad” están distribuidas al azar en ambos grupos.

3.3 Entrevistas Individuales

El tercer paso en esta investigación estuvo constituido por la realización de diez entrevistas en profundidad. Los sujetos entrevistados fueron seleccionados al azar, sin considerar el grupo de pertenencia (grupo 1 o 2). El objetivo de estas entrevistas apuntó a establecer relaciones entre los puntajes obtenidos por medio del instrumento de medición y las propias conductas de los sujetos, por otra parte nos centramos en las posibles consecuencias o resultados del suceso ocurrido con la antena de telefonía celular.

Las entrevistas individuales estuvieron caracterizadas por la presencia de un fuerte componente emocional, esto claramente facilitado por la presencia de un profesional psicólogo, quien condujo la entrevista hacia dicha dimensión. Habrá que destacar que los vecinos entrevistados evidenciaron un fuerte sentimiento de rabia el que estaba dirigido hacia los responsables de la instalación de la antena de telefonía celular, este sentimiento está acompañado de una serie de síntomas neurovegetativos, los que correlacionan directamente con los resultados obtenidos en la escala de ansiedad Hamilton.

Un punto a destacar en esta fase de la investigación hace referencia a la identidad de “poblador” que subyace a cada uno de los vecinos entrevistados, este sentido de pertenencia resulta ser un elemento clave al momento de intentar definir a los sujetos como actores individuales, sus historias personales son en extremo similares, todas ellas se remiten al proceso de construcción de “su población”, entendiendo ésta como un elemento eje en su definición de sujetos.

4. CONCLUSIONES

Algunas de las interrogantes a las que este estudio intenta dar respuesta son, en primer lugar, constatar las posibles alteraciones a la salud mental de los vecinos afectados; en segundo lugar, en el caso de comprobar la existencia de tales alteraciones evaluar de que forma los vecinos se han visto afectados; y por último, en qué forma se podría ver afectada la participación social de estos pobladores.

Para dar respuesta a esta serie de interrogantes se elaboró un plan de trabajo el que apuntó a poder relacionar no sólo el hecho ocurrido con la antena de telefonía celular, sino también las posibles alteraciones que este elemento sigue provocando a los habitantes de la población en el presente.

Una vez ejecutadas todas las acciones, recolectados los datos y analizados estamos en condiciones de concluir que:

1.- Existe una clara relación entre los niveles elevados de ansiedad y la presencia de la antena de telefonía celular, esto se fundamenta al corroborarse la hipótesis de trabajo de la investigación, es decir, a medida que las personas habitan más cerca de la antena tienden a aumentar los niveles de ansiedad, por el contrario a medida que los sujetos habitan a mayor distancia los niveles de ansiedad disminuyen significativamente.

Lo anterior se expresa en que aquellas personas que habitan en la misma cuadra en donde se emplaza la ya citada antena presentan una serie de síntomas entre los que encontramos: gastritis, contracturas musculares, temores anticipatorios, taquicardia, sudoración profusa, etc. Todos ellos evidencian una hiperactivación del Sistema Nervioso Autónomo.

2.- Todos los sujetos participantes de la investigación presentan niveles de ansiedad en grados que van de leve a altos, todos ellos evidenciados a través de la aplicación de la Escala de Ansiedad Hamilton y corroborados a través de entrevistas individuales y grupales. Estos niveles de ansiedad son explicados, por los mismos afectados, como una respuesta a una situación traumática, es decir, la caída del rayo sobre la antena. Este suceso al no ser considerado como un accidente, sino como una negligencia genera un condicionamiento, el que se explica como la presencia de estímulos desencadenantes (Antena, lluvia, rayos, etc.) y respuestas neurovegetativas (taquicardia, sudoración, etc.).

3.- Todos los vecinos entrevistados perciben a la “antena de telefonía celular” como un elemento perturbador. Por lo tanto se relaciona en forma directa con una serie de estados emocionales displacenteros, tales como: Rabia, pena, miedo, etc. Todos ellos evidenciados a partir de la realización de entrevistas grupales e individuales. Habrá que mencionar que estos estados internos se hacen evidentes al sujeto por una serie de sensaciones físicas, las que ya se han descrito anteriormente.

4.- De las 48 personas participantes de este estudio tan sólo dos sujetos presentan valores que no reflejan alteraciones psicosomáticas medidas en la Escala de ansiedad de Hamilton (menos de seis puntos). El resto de los entrevistados refiere presentar una serie de síntomas neurovegetativos los que de mantenerse en el tiempo podrían evolucionar hacia alteraciones funcionales, entendiendo a éstas como posibles úlceras, Hipertensión arterial (HTA), Alteraciones cardíacas, etc.

5.- Habrá que recordar que todos los vecinos entrevistados han sido partícipes de un proceso de construcción de identidad social, e indican a dicha participación como parte esencial en su definición de sujeto. Las personas entrevistadas se definen como “Pobladores” es decir, su identidad está mediada por la historia del espacio en donde habitan, el que significa no sólo sus recuerdos sino la explicación de su presente y su proyección temporal.

GESTIÓN, INTERVENCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO



La Gestión Pública, en el Plano Local. Perspectivas y Desafíos.

Domingo Asún Salazar ^φ

La preocupación por la gestión desde la Administración Pública, pareciera, a veces, responder a modas pasajeras. Pero quienes trabajan en ella y los que necesariamente deben vincularse con ella, saben que esta preocupación tiene su origen en situaciones estructurales que vienen aquejando a este sector desde hace tiempo y además, en las nuevas tensiones que afectan al modelo burocrático vigente y a los comportamientos que implica. No es sólo un tema de corrupción o de eficiencia, lo que subyace a esta inquietud.

Sin duda uno de los grandes obstáculos para cualquier política o intervención pública transformadora de la realidad es la inadecuación del aparato organizativo de las diferentes administraciones, y en definitiva el modelo de gestión y cultura corporativa que proyectan las mismas, que lejos de ser una ayuda con flexibilidad y adaptación al cambio social, se convierte en un obstáculo y provoca sucesivos estrangulamientos y bloqueos del mismo.

Hoy día, los cambios tecnológicos, la globalización y otros fenómenos han creado o enfatizado una crisis de los grandes modelos de gestión colectiva –grandes administraciones estatales gestoras de la economía y de la sociedad– e incluso esto incluye crisis de la gran organización tradicional como modelo gestor, frente a una creciente demanda por organizaciones flexibles y pequeñas capaces de adaptarse a los complejos aspectos de la demanda social.

Las burocracias públicas no fueron creadas para prestar los servicios que hoy se necesitan y se ofrecen a los ciudadanos. La avalancha de nuevos programas (sociales, culturales, educativos, desarrollo económico, etc.) funciones y prestaciones que se han ido asumiendo en los últimos años, junto a la propia trayectoria de la Administración Local, hace necesaria una profunda reconversión (llamada por los sectores en el Gobierno como modernización del Estado y Descentralización).

Un gran problema de hoy es administrar la cantidad de tareas que se ha asumido, y desarrollar un nuevo estilo de gestión: las reglas y procedimientos propios de un Estado (Poder), prestador de servicios, no son necesariamente las más adecuadas para el fomento y promoción de la participación, responsabilidad social y desarrollo de ciudadanía. De igual modo, tanto funcionarios como decisores políticos, manifiestan lo insostenible de una situación que obliga en muchas ocasiones para lograr cierta agilidad, a innovar de un modo complejo y arriesgado funcionando casi siempre en los bordes de la legalidad (MOP-GATE).

Parece lógico pues deducir, que de no haber un cambio de orden, normativo-jurídico o un impulso modernizador, al final, son los procedimientos los que terminan amoldando a los funcionarios –incluso a los más jóvenes– creando su quehacer diario para que en definitiva obliguen a la participación social y ciudadana a adaptarse al reglamento, cuando debería ser al revés.

En otros tiempos un poco más radicales, se reivindicaría la necesidad de una reforma global de la administración. En momentos como los presentes se habla “concretamente” de cambios de legalidad, y sobre todo de modernización, palabra mágica para los gestores supremos de nuestra democracia. Ambos

planteamientos son sin embargo, distintos en intensidad y en esencia: para reformar radicalmente hay que modernizar y además aplicar un nuevo sentido político; para modernizar solamente basta administrar con eficacia sea cual sea el sentido político.

En todo caso, aquí están los ejes del debate y la reflexión crítica, adaptamos los ciudadanos a la burocracia (asumimos las “colas”, la lentitud del tiempo administrativo, etc.) o cambiamos y adaptamos realmente la administración a las nuevas necesidades ciudadanas bajo la orientación de un proyecto político. Es en este contexto donde la problemática sobre la **gestión** y sus modelos cobra todo su protagonismo. Bajo esta perspectiva se puede describir brevemente una serie de “conceptos–argumentaciones” que se produce en esta creciente preocupación por la gestión desde lo público.

Privatización: El auge de un cierto neoliberalismo que apuesta por la privatización o concertación permanente con lo privado, como única e ideal solución a la supuesta ineficacia del servicio público.

Recursos Escasos: Si bien las necesidades y demandas sociales crecen y cambian permanentemente, los recursos públicos no lo hacen en la misma proporción, lo que obliga a una clara política de prioridades y a maximizar la utilización de los recursos escasos para poder responder al mayor número de demandas posibles. Todo ello al margen de que con el horizonte actual de recursos para la equidad, todavía se debe incrementar notablemente los presupuestos públicos en los próximos años para poder llegar a la deseada igualdad de oportunidades (Debate sobre Presupuesto y tributos).

Burocratización y Eficacia Decreciente: En la medida en que no se diseña ni se avanza en modelos de gestión alternativos, el modelo que se impone es el ya existente: el burocrático-político. Así incluso organismos públicos más flexibles y de nueva creación (O.N.G., Consultoras y Agencias de Servicios Sociales) si no desarrollan fuertemente una cultura alternativa de gestión, van siendo absorbidos y “digeridos” en sus métodos y procedimientos por los de los organismos superiores de los que dependen. Tanto es así que instituciones que han alcanzado gran flexibilidad en un primer momento, sufren después importantes retrocesos y pérdidas de eficacia en la gestión (O.N.G.).

Nuevas Demandas e Incertidumbres del Entorno: Los cambios operados en los últimos años provocan la lógica variación en las demandas ciudadanas hacia el Estado y el poder local, que además son muy distintas por grupo de edad y por inserción en la estructura social. Los jóvenes consideran necesario incorporar a sus necesidades básicas, el goce de bienes que para generaciones anteriores eran algo excepcional (servicios culturales, equipamientos de ocio). Por otro lado las inseguridades del entorno afectan directamente a una administración comunal que debe ser capaz de responder a las mismas, o de ver socavada gravemente su legitimidad (un buen ejemplo lo tenemos en la nueva y creciente necesidad/demanda de atender de alguna manera la situación creada por los usuarios de sustancias ilegales).

Estos y otros problemas “recientes” plantean interrogantes al modelo actual de gestión y a su capacidad para hacer frente a nuevas situaciones de inseguridad y temas.

Nuevas Tecnologías: Las fuertes inversiones en equipos informáticos han sido una política constante en los últimos años desde los organismos públicos, ya no resulta difícil encontrar terminales de computación en cualquier oficina y dependencia. Sin embargo, la utilización óptima de estas herramientas es escasa, más allá de su uso como máquinas de escribir. Las novedades y mejoras en la agilidad que podría producir este uso masivo de la informática están pendientes de la concepción y desarrollo de estrategias de gestión que integren y saquen máximo rendimiento de estos avances, apoyadas en programas formativos para los trabajadores que permitan ese uso eficiente. Está más que demostrado que la tecnología si no va acompañada de otras estrategias de desarrollo humano, no tiene efectos inmediatos modernizadores, al igual que está demostrado que esta variable, inteligentemente utilizada, puede aumentar la potencialidad de una gestión.

Competencia: también es preciso señalar la aparición de dinámicas de competencia, tanto entre sector público y privado, entre los servicios a los que la iniciativa privada concurre: ocio, cultura, como incluso entre diferentes ámbitos y niveles de lo público: Instituciones y sectores con ofertas y prestaciones

similares. La dinámica competitiva es ya hoy un hecho objetivo y contrastable en los servicios sociales públicos. Esto constituye un refuerzo hacia la calidad del servicio al ciudadano (poblador), y genera dinámicas de colaboración y concertación entre administraciones públicas y también en muchos casos con iniciativas privadas (Política de Redes de Trabajo).

Estos elementos están ya presentes en el debate actual sobre la gestión pública, y en el sector local, y en la medida en que desde ese ámbito no se reaccione ante estos elementos se puede producir un proceso de descrédito y deslegitimación progresiva del sistema, alentado lógicamente por determinadas posiciones ideológicas e intereses puramente privados y lucrativos.

Es injusto culpar sólo a funcionarios, profesionales o administrativos de esta situación, sin referencia al sistema donde se inscribe su trabajo (ej. Educación). En el sector local cuando se habla de intervención social hay que referirse a amplios grupos de personas y también a las nuevas formas que adquiere la Institución Municipal cuya característica principal es el fuerte componente técnico profesional de sus directivos superiores y medios. El desafío está en su capacidad de diseñar e implantar modelos alternativos de gestión. También constituiría una lectura simplista remitir las tendencias burocratizadas a las desidias de los técnicos. El problema es parte de la falta de habilidad para poner de acuerdo los lenguajes de los actores participantes.

Con esta orientación, una de las claves de futuro en las intervenciones sociales estará en desarrollar los lenguajes organizativos capaces de articular esos niveles en sus lugares adecuados. Es indudable que para relacionarse hay que entenderse, y para entenderse es preciso manejar lenguajes comunes, o por lo menos encontrar el mínimo común necesario. Se necesita: avanzar hacia sistemas unificados de gestión y evaluación. En el desarrollo de este tipo de instrumento puede estar la base para el diálogo técnico y administrativo imprescindible para una actuación eficaz desde cualquier área, departamento o nivel de la administración.

La demanda social de que existan buenos programas, y de que los servicios públicos funcionen correctamente, es cada vez más relevante.

Este número de la Revista y los artículos que dicen relación con Gestión, Intervención y Desarrollo Comunitario, tiene como sentido, abrir u ofrecer un análisis reflexivo y crítico sobre estos aspectos.

Esperamos que sea constructivo y que para ello la posibilidad de abrir el debate, esté siempre presente.

VALPARAÍSO, AGOSTO DE 2003.

Turismo Vecinal: la confianza en las capacidades

Sergio Espinoza Méndez ^φ
Carola Meléndez Cifuentes
Claudia Pavez Wilson
Ingrid Robert Calisto

PRESENTACIÓN

El presente artículo resume algunos aspectos relevantes de los seminarios de título de alumnas de la escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso. Los estudios de “Trabajo Social y Desarrollo Local, Gestión Local en Turismo Vecinal en la comuna de Viña del Mar” (2002) y “Oportunidades del turismo vecinal para ser validado como estrategia de desarrollo de la comuna de Viña del Mar.” (2002-2003) son el soporte conceptual en el que se apoya la gestión del Turismo Vecinal, iniciativa que la dirección de desarrollo comunitario (DIDECO) ha relevado como una propuesta significativa en tanto integra una serie de principios fundantes para la actual administración.

Estos principios se exhiben principalmente en algunas de las características del Turismo Vecinal. Este proyecto exige un cambio de la mirada y de la acción de los pobladores viñamarinos en relación a la ciudad y su propio entorno. Inaugura un paso desde la demanda hacia la oferta, en donde los vecinos pueden reconocer las potencialidades implicadas en su identidad cultural y territorial.

1. CONTEXTO COMUNAL

Análisis de Potencialidades

La Comuna de Viña del Mar posee una diversidad de recursos geográficos, culturales y de infraestructura de reconocida estacionalidad (Casino, playas, palacios, jardines, etc.). Sin embargo, este reconocimiento ha sido sólo a su potencial del plan y borde costero dejando fuera los sectores altos de la comuna como son Forestal, Chorrillos, Achupallas, Reñaca Alto, Nueva aurora, Viña Oriente, Santa Inés, Gómez Carreño y Viña Oriente (sectores priorizados). Se hace necesario pues, rescatar las potencialidades, los capitales culturales, atractivos geográficos y/o de infraestructura que poseen estos territorios y cuya información actualizada ayudará a aumentar la demanda turística, ya sea a nivel local, comunal, regional y, además, se espera que ello genere nuevos servicios y/o productos durante la temporada de baja estación con el fin de fortalecer la actividad turística, rompiendo con la fuerte estacionalidad y el turismo tradicional. Por lo tanto, subyace una orientación hacia el desarrollo comunal-local, económico y social, a través de la promoción de una nueva imagen corporativa de la ciudad y la revalorización de los territorios, identificable con una oferta diversa en cuanto a servicios y atractivos turísticos, es decir potenciando y fortaleciendo la oferta turística y cultural de la ciudad como una forma renovada de construir ciudad “desde la perspectiva de los barrios”.

^φ Director de Desarrollo Comunitario y alumnas en Seminario de Título de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso. sergio.espinoza@munivina.cl

Principales referentes conceptuales.

El marco referencial que ha orientado la experiencia sienta sus bases primeramente en los seminarios de título: *Trabajo Social y Desarrollo Local, Gestión Local en Turismo Vecinal en la comuna de Viña del Mar y Oportunidades del turismo vecinal para ser validado como estrategia de desarrollo de la comuna de Viña del Mar*, llevados a cabo en los periodos 2002 y 2002-2003, respectivamente.

Es en estos estudios que se fijan ejes temáticos desde los que emergen categorías de análisis. De esta manera, encontramos una serie de elementos conceptuales que delimitan la referencia teórica; por ello se ponen en juego las definiciones de: Desarrollo; Desarrollo Local, Territorial y Económico; Teoría Económica sobre Ventajas Comparativas; Microempresa y Exclusión Social; Capital Social; Redes Sociales; y, Sustentabilidad.

Además se toma consideración de algunos instrumentos de Planificación vigentes para la comuna de Viña del Mar: Plan Estratégico de Desarrollo Regional; Plan Estratégico de la comuna de Viña del Mar 2010; Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004; Plan Estratégico de Turismo para la comuna de Viña del Mar.

2. METODOLOGÍA Y OBJETIVOS

Los estudios se realizaron en base a una propuesta metodológica para Trabajo Social, centrada en el proceso y la reflexión crítica. Se desarrollaron a través de un diseño de trabajo por etapas, desde matrices de objetivos vinculados a la hipótesis de acción, que definen el escenario donde confluyen la investigación, la intervención y la reflexión crítica en forma simultánea. Los ciclos de trabajo permiten el análisis y el perfeccionamiento dinámico de la práctica social en vistas a la generación de nuevos conocimientos.

Hipótesis de Acción

“En la medida que las personas, grupos o comunidades logren conocer, rescatar y fortalecer las potencialidades de sus sectores, serán capaces de promocionar una oferta en Turismo local vecinal y autogenerar recursos y/o soluciones que ayuden a mejorar su calidad de vida”

El Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004, instrumento de planificación que orienta la gestión de la DIDECO y en el cual se origina el programa de Turismo Vecinal, se plantea como visión construir una ciudad moderna, democrática, equitativa, solidaria, segura, diversa y con identidad propia. Como misión, en tanto, señala fomentar el desarrollo de la comunidad a través de procesos de promoción y participación que tiendan a generar oportunidades para el ejercicio y la expresión efectiva de la ciudadanía.

En este marco el programa de Turismo vecinal busca aportar a la integración de los doce sectores que conforman la comuna de Viña del Mar a través del fortalecimiento de la identidad cultural de los mismos. En términos concretos, la valorización e inclusión de los atractivos existentes en cada uno a la oferta turística tradicional de la ciudad (plan-borde costero).

Además, a través de la diversificación de atractivos turísticos, se quiere generar nuevas plazas de trabajo aprovechando el capital cultural y humano local. Con ello no sólo se favorece el acceso al empleo sino también al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

En su dimensión social se busca fortalecer los organismos sociales existentes para la integración de sus habitantes a los beneficios del desarrollo, en un contexto de equidad y de igualdad de oportunidades para la satisfacción de las necesidades básicas. Se concibe como una estrategia de desarrollo local a nivel social, económico y cultural.

En su función territorial se priorizan los sectores altos de la Ciudad Jardín, los que se vinculan al turismo vecinal en tanto éste enfatiza en la diversidad e identidad local a partir del conocimiento de la capacidad de acogida del territorio, de sus actividades y de sus asentamientos humanos.

La apreciación del conjunto de las dimensiones abordadas indica que el programa de turismo vecinal debe propiciar la socialización de una cultura de descentralización mediante el fortalecimiento de la identidad local, la valorización y protección del patrimonio y expresiones culturales existentes en los sectores, contribuyendo a su plena integración y valorización.

Matriz de Objetivos. Período marzo-diciembre 2002

Eje temático	Objetivo de investigación	Objetivo de acción
Gestión de Recursos turísticos en Turismo Vecinal	Investigar las potencialidades geográficas, de infraestructura y capitales culturales presenten en los sectores priorizados para realizar turismo vecinal.	Difundir y fortalecer los atractivos turísticos (geográficos, de infraestructura), tradiciones y costumbres a través de un catastro que se integre al circuito turístico, como una nueva forma de activar la oferta turística comunal, desde la perspectiva de los barrios.
Gestión económica en Turismo Vecinal	Investigar existencia de actividades económicas familiares con el fin de potenciar el turismo vecinal	Fortalecer y apoyar técnicamente estas actividades económicas vinculándolas al turismo vecinal, a fin de generar nuevos recursos.
Gestión social en Turismo Vecinal	Investigar la viabilidad de formación de redes comunales de turismo vecinal en los sectores priorizados.	Formación de redes comunales de turismo vecinal.

Matriz De Programación. Período: 2002 - 2003

Eje Temático	Ciclo 3
Gestión de Recursos Turísticos	
Objetivo de Investigación	Analizar las potencialidades turísticas de los recursos naturales, geográficos y de infraestructura contenidos en el catastro de turismo vecinal en el contexto de consolidación de éste al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Objetivo de Intervención	Diseñar una propuesta de difusión de la calidad de atractivos turísticos de aquellos recursos naturales, geográficos y de infraestructura contenidos en el catastro de turismo vecinal, en el contexto de consolidación de éste al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Gestión de Recursos Económicos Locales	
Objetivo de Investigación	Identificar aquellas actividades económicas locales vinculadas al turismo vecinal en el contexto de consolidación de éste al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Objetivo de Intervención	Diseñar una propuesta de fortalecimiento de las actividades económicas locales vinculadas al turismo en la comuna, en el contexto de consolidación del mismo al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Gestión de Recursos Interinstitucionales	
Objetivo de Investigación	Identificar recursos e iniciativas que la red pública y/o privada, vinculados al turismo, aporten a la consolidación de éste al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Objetivo de Intervención	Gestionar aquellos recursos e iniciativas que la red pública y privada, vinculada al turismo vecinal, aporten a la consolidación de éste al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Gestión de Recursos Interinstitucionales	
Objetivo de Investigación	Investigar la factibilidad institucional del turismo vecinal como estrategia de desarrollo local en el contexto de consolidación de éste al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.
Objetivo de Intervención	Diseñar una propuesta de consolidación del turismo vecinal como estrategia de desarrollo local, al interior de la I. Municipalidad de Viña del Mar.

Gestión de Recursos Turísticos

Entre las actividades realizadas durante la ejecución de las investigaciones se ha logrado conocer y analizar la calidad de atractivo turístico de cada recurso contenido en el catastro de turismo vecinal.

Luego, durante el primer semestre de 2003 se ejecuta la elaboración de doce videos de turismo vecinal -uno por cada sector de la comuna- para ser transmitidos por el canal de televisión Universidad Católica de Valparaíso (UCV) Cable.

Este elemento ha permitido diseñar una propuesta de difusión de la oferta de turismo vecinal a través de la presentación de estos videos promocionales a la comunidad organizada en ceremonias efectuadas semanalmente en cada sector.

En términos de medios de comunicación de masas, ello viene a reforzar el apoyo brindado por la prensa local, a través de 'El Mercurio de Valparaíso' en términos de difusión del turismo vecinal¹

Gestión de Recursos Intrainstitucionales

El tipo de gestión desarrollado por la Dirección de Desarrollo Comunitario ha implicado establecer vínculos y coordinaciones con las secciones de Eventos Vecinales y de Coordinación Vecinal. Estas relaciones han sido la base fundamental para la difusión de la oferta turística y sensibilización del turismo vecinal al interior de la de la Municipalidad de Viña del Mar, hecho que se concretó en un recorrido de directores y jefes por los principales puntos de interés del catastro.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las experiencias de seminarios de título reportan una serie de oportunidades para el escenario municipal, referidas principalmente al carácter innovador de la estrategia de turismo vecinal tanto para el municipio como para la comunidad.

Considerando lo complejo que resulta para el sistema gubernamental afrontar el modelo socioeconómico imperante y sus vicisitudes, la propuesta apunta a la humanización de éste priorizando las potencialidades que tiene la comuna de Viña del Mar por sobre la problematización de situaciones que las afecta. De esta manera, se concibe como una estrategia de desarrollo que, a través de la valorización de los sectores y el capital cultural con que cuentan, no sólo generaría una oferta de atractivos sino también una demanda de servicios turísticos, permitiendo generar nuevas fuentes de trabajo para paliar problemas asociados y contribuir al fortalecimiento de la identidad de los sectores y a la integración de los mismos como una renovada forma de construir ciudad.

Por otra parte, el conocer y valorizar el capital cultural y humano existente, permite una remirada del poblador ya no como demandante de beneficios solamente, sino como persona que tiene algo que ofertar. Se trata específicamente de llevar a la práctica aquel discurso de que toda persona tiene potencialidades y capacidades cuya autogestión debe ser propiciada por el municipio.

Otro aspecto a considerar es la transversalidad del turismo vecinal. Si bien el fin último de la gestión de la DIDECO no es el turismo, la experiencia ha demandado el trabajo en equipo con profesionales de otras disciplinas vinculadas al tema, lo cual ha resultado relevante para este proceso de vinculación

¹ Artículos referentes a Turismo vecinal fueron publicados por El Mercurio de Valparaíso en: Año 176 - Nro. 60265 - Lunes 23 de diciembre de 2002: 'Los tesoros escondidos de Viña', Año 176 - Nro. 60268 - Jueves 26 de diciembre de 2002: 'Turismo vecinal en Viña del Mar' y Año 176 - Nro. 60384 - Martes 22 de abril de 2003: 'La nueva vida de Kliche'.

entre Trabajo Social y Turismo Vecinal, donde la capacitación en temas de marketing y economía, entre otros, permiten una orientación profesional más integral.

Desde la intervención profesional a través de un proceso y reflexión crítica, la comunidad reconoce el Turismo Vecinal como una estrategia de desarrollo local considerando la alta vulnerabilidad económico –social de los sectores altos de la Comuna, vislumbrando la importancia de la convergencia entre el desarrollo social y económico, como una forma de integrarse a una nueva idea de ciudad más homogénea pero respetando sus particularidades.

A la luz de la investigación, los territorios diagnosticados cuentan con capitales geográficos y/o infraestructura, culturales, humanos y actividades productivas familiares, las cuales a través de un proceso de planificación, inversión, difusión y fortalecimiento pudieran ser potenciales atractivos turísticos, permitiendo entender el Turismo desde la diversidad en la oferta de recursos, bienes y servicios, complementando el paquete turístico existente en la comuna, con la finalidad de desestacionalizar la demanda para que la actividad turística sea permanente y estable.

Por otra parte, considerando algunas características socioeconómicas de la región, alta tasa de desempleo y crecimiento poblacional producto de flujos migratorios, se propone el Turismo Vecinal como una apuesta válida de generación de empleo para los sectores más deprimidos de la comuna, y, quizás, con ello comenzar un proceso de reconversión económica.

Finalmente, se hace necesario la colaboración de diversas organizaciones públicas y privadas vinculadas al Turismo, de manera que a través de recursos e iniciativas aporten al desarrollo del Turismo Vecinal de la comuna y, por ende, a sus beneficiarios directos.

El Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario. Una propuesta para la gestión del desarrollo comunitario

María Antonieta Urquieta Álvarez^º

PRESENTACIÓN

El presente artículo tiene por objeto presentar para el análisis crítico y la reflexión la experiencia desarrollada al interior de la Dirección de Desarrollo Comunitario respecto de gestión y puesta en marcha del denominado Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario (PEDC). La generación de este instrumento de gestión requirió de la formación de un grupo de tarea, llamado Equipo de Planificación, que tenía por finalidad aportar a la gestión social de los siete departamentos que componen el área. La experiencia que será descrita fue desarrollada entre los meses de mayo de 2002 y febrero del año 2003. El equipo de planificación sigue trabajando a la fecha con diversos grados de éxito y persistencia.

BREVE HISTORIA DEL EQUIPO DE PLANIFICACIÓN

Un día de mayo de 2002, el Director del Área convocó a profesionales representantes de los seis departamentos que la componían y les asignó la tarea de construir un documento en el cual los proyectos que cada una de sus unidades desarrollaba históricamente se articularan en torno a objetivos que guiaran la gestión del desarrollo comunitario. La intención era entonces otorgar coherencia y transversalidad a una gestión caracterizada por ser aislada y de difícil evaluación.

De este modo, el mencionado grupo se abocó a la tarea de encontrar los temas que parecían articular la, hasta ese minuto, inconexa gestión de los departamentos. Los ejes parecían entonces no distanciarse de los clásicos ámbitos del desarrollo comunitario: pobreza, organización social, empleo y vivienda. No obstante, estos no lograban abarcar la diversidad de iniciativas programáticas que se implementaban. Por ello, empezaron a surgir las primeras preguntas relevantes... ¿pero qué queremos lograr con todos estos proyectos? ¿Cuál es el fin último del desarrollo comunitario que queremos promover?

La formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004

Las preguntas antes señaladas fueron dando origen a otras de mayor complejidad... ¿cuáles son las prioridades del desarrollo comunitario? ¿Qué relación tiene este ideal de desarrollo comunitario con el modelo de desarrollo indicado por el Plan de Desarrollo Comunal?...

La búsqueda de las respuestas fue develando una primera certeza: no es posible introducir un cambio cosmético a una gestión tradicionalmente aislada. Era necesario replantearse la práctica social desde los sentidos y los objetivos compartidos respecto de los fines de ésta. Esta primera claridad dio origen a la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario. La elaboración del Plan contempló las siguientes fases:

^º Asistente Social, Licenciada en Servicio Social y Magíster (c) en Trabajo Social y Políticas Sociales, Universidad de Concepción. Profesional de Apoyo, Departamento de Desarrollo Social. maria.urquieta@uv.cl

a) Fase Inicial: Compartiendo sentidos y sueños.

A partir de una serie de encuentros grupales con los Directores de Departamento y los Encargados de Secciones, se motivó y recogió la opinión de éstos acerca de cuáles eran sus sueños acerca de lo que debía ser el desarrollo comunitario. De estos encuentros se obtuvieron opiniones que hablaban de una ciudad solidaria, una gestión moderna y equipos de trabajo integrados.

b) Fase de Diseño del Plan: Análisis de insumos

A partir de la revisión de lo recogido en los encuentros grupales, y de la compilación de los registros existentes acerca de los proyectos implementados en la Dideco, el equipo de planificación realiza un análisis integrado de ellos, en dos rutas. La primera de ellas, deductiva, consistió en definir la visión y misión del desarrollo comunitario a partir de los sueños y sentidos que los participantes de los encuentros grupales habían manifestado. De estas definiciones preliminares se desprendieron los principios que sustentaban desde un punto de vista valórico la apuesta de desarrollo que se estaba elaborando; de este modo los conceptos de derecho, igualdad de oportunidades, ciudadanía, participación social, modernización y cooperación pública-privada se instalaron en la estrategia.

La segunda ruta, de carácter inductivo, tuvo por intención integrar la oferta programática de los departamentos (más de 150 proyectos de distintos grados de magnitud y complejidad) en propuestas de intervención articuladas que permitieran reconocer sentidos transversales, que bajo la propuesta metodológica utilizada se denominarían "objetivos estratégicos". Esta tarea fue particularmente compleja, dada la cuantía y diversidad de proyectos existentes, los que se entremezclaban con actividades históricamente desarrolladas pero escasamente revisadas ni menos resignificadas. A esta altura del proceso, no existía un registro operativo de los proyectos, lo que hacía más difícil el reconocer sus sentidos como primer paso para encontrarle coherencias o distancias con las demás iniciativas. Los proyectos en ese momento como unidad de planificación estaban reducidos a la identificación de actividades en el decreto presupuestario de Dideco, ligado entonces meramente a la oportunidad de financiamiento más que orientado a la validación de propuestas de intervención.

Esta etapa culmina con la definición de los objetivos estratégicos, componente que permitió la articulación de la ruta deductiva y la inductiva, en lo que posteriormente se consolidó en la denominada "Estrategia de Desarrollo Comunitario 2004"

c) Fase de Redacción: La sanción de la propuesta

La tarea desarrollada por el equipo de planificación, tenía carácter propositivo y debía ser presentado para su sanción en el equipo de Directores de la Dideco. Los aspectos de forma, no debían ser descuidados, por cuanto lo que se pretendía y requería era generar un documento de trabajo que se transformara en un verdadero instrumento para la gestión. Por ello se descartó la incorporación de elementos no relacionados directamente con los componentes de la Estrategia y se privilegió la presentación de esquemas donde se apreciaba la relación de los proyectos (unidad básica manejada por los equipos de trabajo) con la propuesta de desarrollo declarada.

El equipo de Directores se mostró favorable a la propuesta y manifestaron la conveniencia de que el documento fuera revisado al interior de las unidades, lo que produjo introducir correcciones y aportes a la propuesta inicial. Esta fase de consulta y sanción, permitió ampliar la base de acuerdo y consenso y preparó el camino para la fase siguiente.

d) Fase de socialización interna: Compartiendo y redescubriendo sentidos.

La Estrategia de Desarrollo Comunitario, ya sancionada, fue socializada con los equipos a través de una serie de jornadas, en la cual se convocó la participación de la totalidad de los funcionarios de la Dideco, distribuidos por departamentos. En dichas jornadas, se socializó la importancia de contar con sentidos compartidos en la tarea del desarrollo comunitario y se promovió el que cada integrante de los equipos de trabajo, descubriera el rol que les cabía en dicha misión. La jornada culminó con la entrega de un ejemplar del Plan Estratégico a cada uno de los participantes.

e) La implementación del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.

Una vez difundido el Plan a nivel de la Dideco, cobró relevancia un elemento reconocido en la fase de elaboración del mismo: la disparidad de formas en el diseño de la oferta programática. Por tanto, la primera tarea para la concreción del plan, tuvo que ver con unificar el modelo de planificación que se utilizaría para la presentación de los proyectos que ejecutaba cada unidad. El equipo de planificación, entonces, se volcó a la tarea de seleccionar y adaptar una metodología para ser aplicada. La elección fue utilizar el Marco Lógico y su matriz como esquemas organizadores de las propuestas.

La mencionada elección, significó reconocer que era necesario capacitar a los equipos, de modo de establecer una plataforma de conceptos y acuerdos básicos para la aplicación de la metodología. De este modo, se realizó una jornada de trabajo con la totalidad de directores de departamento, jefes de sección y encargados de proyecto del Área. La actividad, a cargo del equipo de planificación, consistió en la presentación de la metodología y el trabajo en pequeños grupos para la aplicación de la misma bajo la modalidad de talleres dirigidos y apoyados por uno de los integrantes del equipo de planificación. Esta jornada fue especialmente bien evaluada por los participantes, toda vez que expresaron que les parecía una etapa necesaria con resultados concretos que permitiría una intervención más integrada y más transversal.

f) La evaluación del primer año de aplicación del Plan: Un alto necesario.

A un año de aplicación del PEDC, había que hacer la revisión de la gestión desarrollada a la fecha, con miras a introducir las correcciones a una forma aún piloto de plantearse el desarrollo comunitario.

La modalidad de evaluación se tradujo en la aplicación de una ficha evaluativa en la que se daba cuenta del comportamiento de cada uno de los indicadores señalados en la matriz de planificación. El registro culminaba con la presentación de una síntesis evaluativa que pretendía recoger el juicio transversal acerca del proyecto. Esta tarea revistió complejidad para los equipos toda vez que tradicionalmente la evaluación de la gestión se había desarrollado sin referentes predefinidos de logro (indicadores) y se había traducido más bien en la presentación de productos en base a criterios como cobertura e inversión. Por ejemplo, *se invirtió XX millones de pesos en atender a xx mujeres*. En este mismo sentido, la evaluación del proceso generó algunas resistencias, lo que se tradujo en la percepción de algunos equipos que manifestaban sentirse evaluados en su gestión personal y por tanto, condicionados en su estabilidad laboral. Este tipo de apreciaciones, obligó al equipo encargado a poner énfasis en los procesos evaluativos como oportunidades para la revisión crítica y los aprendizajes que alimenten y orienten la toma de decisiones.

El proceso de evaluación arrojó resultados no previstos que favorecieron la gestión del Área. El primero de ellos, fue la facilitación de la planificación de la gestión 2003. Sobre la base de la revisión crítica de lo desarrollado durante el 2002 se pudo priorizar el financiamiento de la oferta programática del siguiente, de modo que la construcción de los sistemas presupuestarios se fortaleció con información oportuna y pertinente. El segundo, de los resultados no esperados, correspondió al aporte realizado a la tarea anual de la denominada Cuenta Pública, dicho momento se facilitó claramente con la disponibilidad de información fundamentada y organizada respecto a la gestión del Área.

REFLEXIONES FINALES ACERCA DE LA EXPERIENCIA

La generación de una estrategia transversal que declare los sentidos y objetivos que se esperan del Desarrollo Comunitario es una experiencia altamente valiosa para el equipo de la Dideco de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar. El contar con un instrumento de gestión conocido y compartido ha permitido reconocer y valorar el aporte de las distintas unidades que integran el equipo. A su vez, ha permitido resignificar la cualidad y la calidad de sus integrantes.

La tarea de transformar una administración estanca en una gestión transversal no es un proceso veloz ni menos exento de resistencias. Aún se siguen manifestando en la cotidianeidad reacciones de una cultura que tradicionalmente se ha sentido más cómoda en la figura del héroe solitario que en la de un integrante activo de un equipo de trabajo. No obstante lo señalado, es innegable la presencia de cambios importantes como son la formación de equipos territoriales, los equipos de gestión y la implementación de intervenciones comunitarias que articuladas en torno a temas transversales convocan la participación de la totalidad de los departamentos de la Dideco.

Los avances son evidentes y los desafíos enormes, por ello entonces, lo central será aunar fuerzas y voluntades para transformar dicha energía en verdaderas fuerzas catalizadoras del desarrollo comunitario.

Estructura, función y calidad total en la Municipalidad de Viña del Mar

Francisco Rojas Advis ^φ
Debora Waceols Rodríguez

PRESENTACIÓN

El presente ensayo aspira a describir analíticamente el Municipio de Viña del Mar en cuanto a su organización y funcionamiento. En primera instancia el análisis se centrará en esta corporación como organización macro y será auscultada en relación a su estructura organizacional y las funciones que cumplen sus diversas áreas, para luego concentrarse en una de sus unidades, específicamente la Dirección de Desarrollo Comunitario.

EL MUNICIPIO DE VIÑA DEL MAR

El artículo uno de la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, indica que estas son: “Corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”

A partir de lo indicado en esta definición es posible inferir tanto la estructura como las funciones que le corresponde cumplir a este tipo de institución.

La Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, para cumplir con sus funciones, se estructura a partir de lo indicado por la LOCM¹. Organizacionalmente en el municipio es posible reconocer dos instancias: la política² y la técnica. La primera está encargada de ejercer las atribuciones y funciones de la municipalidad, en concordancia con lo señalado en el art. 15 de la LOCM. Por otra parte la instancia técnica tiene como función llevar a cabo todas aquellas tareas que permitan el adecuado funcionamiento del municipio y la administración de los proyectos y programas orientados a la comunidad³.

Un elemento trascendente desde la perspectiva del Municipio, tanto en lo concreto como en lo simbólico lo constituye el hecho de que en ella conviven por una parte cargos de carrera propios de la

^φ Asistente Social. Encargado de Planificación. Dirección Desarrollo Comunitario. Magistrando en Dirección Pública. Universidad Católica de Valparaíso; Psicóloga, Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). francisco.rojas@munivina.cl

¹ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695

² Como instancia política se entenderá al Alcalde y al Concejo Municipal. Viña del Mar por ser una comuna de más de ciento cincuenta mil habitantes tiene diez concejales (Art. 72, letra c, LOCM)

³ “...las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina.” (Art. 15, LOCM)

organización y, por otra, cargos de elección popular. En lo concreto esto implica que la administración del gobierno comunal, sus énfasis y lógicas están supeditadas a los criterios de la Alcaldía que esté en la administración del Municipio, este hecho tiene consecuencias desde la perspectiva de la organización interna de las unidades, ya que deben determinar sus procedimientos en concordancia con las disposiciones alcaldicias.

Estructuralmente el municipio tiene una organización de tipo lineal de carácter departamental por funciones⁴, así la Secretaría de Planificación está encargada de la planificación, diseño y presentación de proyectos de inversión y desarrollo a nivel comunal, el Departamento de Rentas de la administración y tramitación de las mismas, el departamento de obras de la entrega de permisos e inspecciones técnicas, la dirección de desarrollo comunitario del desarrollo de la comunidad y sectores carenciados, etc.

Al analizar la organización a partir de esta estructura es posible reconocer tanto las ventajas como desventajas del modelo. Así, entre las ventajas se reconoce primero en su organigrama la determinación clara de las funciones municipales, que además como se dijo anteriormente están reguladas por ley⁵. Segundo, que privilegia y mantiene el poder y el prestigio de las funciones principales en la medida que cuenta con una estructura formal. Tercero, que cada una de sus unidades posee un área de especialización ocupacional y, cuarto, que cuenta con medios de control estrictos, a través de la contraloría, pero principalmente de los procedimientos cotidianos de funcionamiento⁶.

Desde la perspectiva de las desventajas se reconoce el desperfilamiento de los objetivos centrales de la organización, los que están explicitados en el Plan de Desarrollo Comunal⁷, instrumento utilizado medianamente por esta corporación, dificultando con esto la posibilidad de ejercer una gestión integral orientada por un objetivo común, toda vez que en su metodología se indica que debe ser elaborado de manera participativa. Por otra parte se reconoce la excesiva importancia que se le asigna a la especialización de sus departamentos, lo que entre otras cosas reduce y dificulta la coordinación entre las funciones, aspecto especialmente importante entre las unidades que entregan Out puts a la comunidad. En relación a los tiempos cambiantes y dinámicos que estamos viviendo, esta organización ostenta una lenta capacidad de adaptación a las variaciones del ambiente, lo que queda refrendado en la discusión respecto a la modernización de la gestión municipal, la que implica una serie de modificaciones estructurales y funcionales que amenazan la cultural organizacional actual.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO⁸

La DIDECO es una de las siete direcciones que integran la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar. Estructuralmente, al igual que el municipio tiene una organización de tipo lineal de carácter departamental organizada por funciones. Está compuesta por los siguientes Departamentos: Desarrollo Social, Desarrollo Vecinal, Atención a Grupos Prioritarios, Seguridad Ciudadana, Deportes y Recreación, Desarrollo Territorial, Asesoría Judicial y Fiscalía, como se aprecia en la siguiente gráfica.

⁴ Wehrich, Heinz y Koontz, Harold "Administración, una perspectiva global" Edit. McGraw Hill (Cap. 10, págs. 68-69)

⁵ Cabe consignar que una de las características de la burocracia Weberiana implica el carácter legal de las normas.

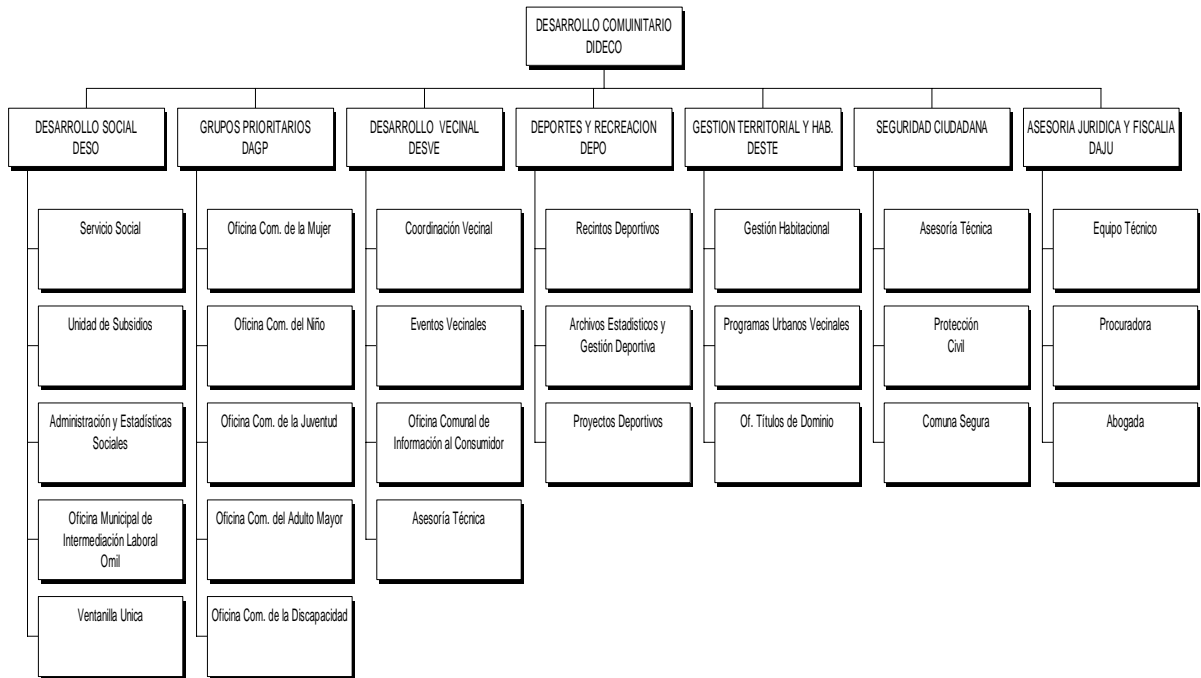
⁶ Wehrich, H. y Koontz, H.. *Op Cit.*, págs. 268-269

⁷ El Plan de Desarrollo Comunal Pladeco es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en Chile. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. (Metodología para la elaboración de planes de desarrollo comunal, Ministerio de Planificación y cooperación MIDEPLAN, 2002). Hay que consignar que en caso de Viña del Mar se desarrolló un instrumento denominado "Estrategia de Desarrollo" que a diferencia de un Pladeco tradicional su diseño contempla un horizonte temporal de 10 años, lo que permite abordar en su propuesta temas de largo plazo que dan un desarrollo consistente a la ciudad. (Centro Interamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU)

⁸ Dirección de Desarrollo Comunitario = DIDECO

Gráfica N° 1

Organigrama Operacional Dirección Desarrollo Comunitario Viña del Mar



Cada una de estas unidades realiza una serie de labores dirigidas a diversos públicos, tales como dirigentes comunitarios de organizaciones territoriales y funcionales, representantes de instituciones y ciudadanos en general, las que se traducen en proyectos específicos, implementados a través de sus secciones y oficinas, las que intervienen en temáticas relacionadas con el desarrollo territorial, la promoción de la participación y los derechos ciudadanos, la superación de la pobreza y exclusión social, con un eje unificador del programa, a entender, la modernización de la gestión pública.

Desde la perspectiva de la Orgánica Municipal son funciones de esta dirección:⁹

1. Asesorar al Alcalde y al Concejo en la promoción del desarrollo comunitario, ejecutando acciones que propendan a lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a una mejor calidad de vida de los habitantes con menos recursos de la comuna.
2. Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias.
3. Proponer y ejecutar, cuando corresponda, las medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo.

⁹ Román Verdugo, Francisco. "Normas y programas para el desarrollo comunitario y la asistencia social". Ediciones Centro Consistorial. Santiago. 2001.

Desde la perspectiva organizacional la DIDECO se asimila al enfoque Burocrático Weberiano¹⁰. En este sentido, en primer lugar es relevante indicar que, aunque no en sentido puro, se reconoce un modelo de autoridad¹¹ de carácter legal, racional o burocrática ya que toda la unidad acepta las órdenes de los superiores porque están de acuerdo con un conjunto de normas que consideran legítimas y de las cuales se deriva el poder de mando. Aunque con matices se reconoce en muchos directivos competencias técnicas para ejercer sus cargos, no obstante también, la variable política juega un rol central en su designación, lo que sin embargo no influye de manera gravitante en el ajuste a la legalidad en la toma de decisiones. Por otra parte, se reconoce en lo empírico las siguientes características del modelo: a) el carácter legal de las normas, b) la formalidad en las comunicaciones, c) la racionalidad en la división del trabajo, d) la impersonalidad de los cargos, e) la estructura jerárquica, f) la estandarización de procedimientos, g) la especialización en la administración, h) la completa previsión del funcionamiento. Cabe consignar que estas características se presentan con matices de gradualidad y contexto.

No obstante la descripción anterior, se han impulsado una serie de proyectos alternativos en términos organizacionales tendientes a mejorar el servicio que como organismo público se le entrega a la comunidad. Este énfasis se traduce en una serie de instrumentos y mecanismos de gestión funcionales al pronto logro de las políticas públicas que se implementan (Lahera, 2002).

Reconociendo las actuales características del entorno, la necesidad de organizar integralmente el accionar de esta unidad, dotando de coherencia su programa de trabajo y respondiendo a lo indicado en la Estrategia de Desarrollo de Viña del Mar, la DIDECO construye para su gestión hasta el 2004 un Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario^{12 y 13}.

La Visión que se construye para orientar la gestión de la DIDECO es la siguiente: *“Propender a construir una ciudad moderna, democrática, equitativa, solidaria, segura, diversa y con identidad propia”*.

Como misión la DIDECO se ha establecido: *“Fomentar el desarrollo de la comunidad a través de procesos de promoción y participación que tiendan a generar oportunidades para el ejercicio y la expresión efectiva de la ciudadanía.”*

Para el logro de la misión institucional e inspirado en la visión de ciudad tiene esta dirección se diseñó una matriz estratégica compuesta por objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos transversales a la DIDECO, es decir que incorporan a varios departamentos, rompiendo, aunque de manera incipiente al principio, con la forma tradicional de funcionamiento de esta unidad, la cual corresponde a una gestión marcadamente jerárquica y compartimentalizada¹⁴.

Los objetivos y líneas estratégicas que dan cuerpo a la gestión de esta unidad son las siguientes:

¹⁰ El modelo burocrático de Max Weber, tiene su origen en el pensamiento económico y sociológico. Se desarrolla dentro de la administración, aprovechando una serie de debilidades que poseía la Teoría Clásica y la Teoría de las Relaciones Públicas. Se basa fundamentalmente en la consideración de que los organismos públicos deben funcionar como un mecanismo de relojería. Proponiendo que los entes públicos, deberían tener funciones, normas y procedimientos establecidos y publicados. Dando así a sus integrantes, la oportunidad de especializarse en su trabajo, realizando su tarea cada vez mejor sin obstruir las funciones de los demás.

¹¹ Según Weber existen tres tipos de autoridad: Burocrática, Tradicional y Carismática.

¹² Ilustre Municipalidad de Viña del Mar. “Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004, principios, programas y proyectos para el desarrollo comunitario de Viña del Mar”. DIDECO 2002.

¹³ Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario 2004: Objetivos, programas y proyectos para el desarrollo comunitario de Viña del Mar. Ilustre Municipalidad de Viña del Mar (2002) Como principios orientadores se describieron los siguientes: a) la participación de la comunidad como actor fundamental en su proceso de desarrollo, b) Ciudadanía e Igualdad de Oportunidades para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas. C) La identidad y la integración territorial, d) La modernización de la gestión pública e) Cooperación para el desarrollo.

¹⁴ Esta visión puede no ser todo lo ajustada que se requiere, no obstante, responde a la percepción de un funcionario que trabajó en administraciones con los dos estilos descritos en este artículo.

<p>OBJETIVO 1 Generar condiciones que contribuyan a superar las situaciones de pobreza, exclusión y riesgo social, entregando orientación y promoviendo los derechos relacionados con salud, vivienda, trabajo, protección social y seguridad ciudadana</p>	<p>Línea de Acción 1: Salud Comunitaria. Considera aquellas condiciones necesarias para promover en la comunidad estilos de vida saludables, fomentando la actividad física y proporcionando servicios médico sociales que favorezcan el bienestar de las personas.</p> <p>Línea de acción 2: Gestión de Servicios Sociales. Incorpora acciones destinadas a atender las necesidades de subsistencia, protección y apoyo psicosocial que tienen las personas y familias, mediante la atención profesional y/o la oportuna transferencia de recursos.</p> <p>Línea de Acción 3: Gestión Laboral. Contempla aquellas acciones que posibilitan la inserción laboral de la población cesante o subempleada, a través de la generación de relaciones de colaboración con el sector empresarial y la habilitación para el trabajo.</p> <p>Línea de Acción 4: Gestión Habitacional. Considera las acciones destinadas a superar el déficit habitacional, a partir de la regularización de la propiedad de los terrenos y la organización de la demanda para el acceso a la vivienda.</p> <p>Línea de Acción 5: Protección ciudadana. Contempla acciones que previenen, informan y protegen a la comunidad de aquellas situaciones, naturales o sociales, que ponen en riesgo la vida y la seguridad de las personas, así como de sus bienes materiales.</p>
<p>OBJETIVO 2 Generar condiciones que posibiliten el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas y el ejercicio efectivo de la ciudadanía, en los ámbitos de promoción de la educación, la cultura, el deporte y la recreación.</p>	<p>Línea de Acción 6: Derechos Ciudadanos. Considera aquellas acciones que posibilitan la educación sobre los derechos de las personas, así como el desarrollo de actitudes que favorezcan una mayor tolerancia, respeto y aceptación de la diversidad.</p> <p>Línea de Acción 7: Promoción Cultural. Orienta aquellas acciones destinadas a fortalecer los procesos culturales que se promueven en la comuna, rescatando las expresiones de la identidad y la cultura.</p> <p>Línea de Acción 8: Deporte y Recreación. Orienta aquellas acciones destinadas a favorecer el fomento del deporte y el adecuado uso del tiempo libre de la población, promoviendo y apoyando el desarrollo de actividades deportivas y recreativas.</p>
<p>OBJETIVO 3 Fomentar la participación de la comunidad en su desarrollo, fortaleciendo las organizaciones existentes y promoviendo nuevas instancias de participación ciudadana.</p>	<p>Línea de Acción 9: Fortalecimiento de la Organización. Considera aquellas acciones destinadas a estimular la participación social organizada a través de la asistencia técnica, la transferencia de recursos y la formación de líderes.</p>
<p>OBJETIVO 4 Promover el desarrollo urbano social de la comuna, generando niveles crecientes de identidad e integración en los territorios.</p>	<p>Línea de Acción 10: Consolidación de Barrios. Contempla aquellas acciones destinadas a vincular a los barrios de la comuna con aquellos programas gubernamentales que les permiten recuperar sus espacios públicos, mejorar sus condiciones de infraestructura y promover condiciones de integración social.</p> <p>Línea de Acción 11: Desarrollo Territorial e Integración Comunal. Orienta aquellas acciones que favorecen la consolidación de los doce territorios en que se ordena la comuna, fortaleciendo los espacios de encuentro de la comunidad organizada y generando planes de desarrollo territorial pertinentes con el desarrollo comunal.</p> <p>Línea de Acción 12: Identidad Cultural. Considera aquellas acciones que permiten reconocer y desarrollar el capital cultural propio de los territorios vecinales de la comuna, promoviendo la expresiones artísticas de su población, favoreciendo su acceso a eventos culturales y desarrollando sus potencialidades turísticas.</p>
<p>OBJETIVO 5 Modernizar la gestión municipal en el ámbito comunitario para entregar servicios oportunos, eficientes y eficaces.</p>	<p>Línea de Acción 13: Producción y Administración de Información. Contempla las acciones destinadas a generar y sistematizar la información relevante para la toma de decisiones que orienten el diseño de programas y proyectos en el marco del desarrollo comunitario.</p> <p>Línea de Acción 14: Gestión del Recurso Humano. Considera aquellas acciones destinadas al fortalecimiento de los equipos de trabajo y mejoramiento del clima organizacional en pos de mejorar la atención al cliente.</p> <p>Línea de Acción 15: Equipamiento e Infraestructura. Contempla aquellas acciones destinadas a proveer el soporte tecnológico y la infraestructura necesaria para la entrega de servicios eficientes a la comunidad.</p>

No obstante que la DIDECO cuenta con una estructura organizacional definida por ley y reconocida culturalmente, la forma de operar que implica la presencia de un plan estratégico impone la necesidad de realizar importantes cambios en la manera de entender la gestión, en lo global, y de enfrentar el trabajo cotidiano.

Para asumir proactivamente estas dificultades y tomando el modelo de Fernando Flores se definen al interior de la DIDECO siete dominios de conversación, que se traducen en lo operativo en la constitución de equipos transversales, los temas asociados a los dominios son: Finanzas, Estudios, Producción, Políticas, Personal, Comunicaciones y Legal. El objetivo de estos equipos transversales¹⁵ es por una parte integrar horizontalmente a todos los Departamentos de la DIDECO, así en cada uno de los siete dominios participan funcionarios de los siete departamentos de la unidad, y por otra implementar el proceso de planificación estratégica al interior de la Dirección, orientado al mejoramiento continuo de los procesos y a la profesionalización de la gestión.

Al interior de la estructura Municipal la DIDECO es una de las unidades que entrega out puts a la comunidad, lo que se traduce en programas, proyectos y acciones. Desde esta perspectiva es posible identificar al cliente externo de esta unidad, a entender, la comunidad. En el concepto de la calidad total¹⁶ el objetivo de la organización debe ser el de entregar un servicio óptimo a la comunidad, respondiendo permanentemente a sus necesidades, las cuales son dinámicas y siempre crecientes.

CALIDAD TOTAL

La Calidad Total es el estadio más evolucionado dentro de las sucesivas transformaciones que ha sufrido el término Calidad a lo largo del tiempo¹⁷, implica involucrar la responsabilidad de todos los integrantes de la organización y debe ser planificado, ejecutado y controlado a través de todo el proceso.

A partir de los principios fundamentales de este sistema de gestión se realizará un análisis de la Dirección de Desarrollo Comunitario:

1. Consecución de la plena satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente (interno y externo).

Entre los clientes externos se reconocen dos tipos: los organizados y los no organizados. Los primeros pertenecen a organizaciones comunitarias y tienen la capacidad de plantear colectivamente sus requerimientos. Los segundos corresponden a personas que individualmente se acercan al municipio a plantear sus problemas y necesidades, las cuales son principalmente de carácter social.

Para poder entregar un servicio eficiente a la comunidad es necesario determinar con claridad cuál o cuáles son los clientes internos de la organización, para estos efectos se establecerá que la unidad de análisis la constituye la dirección de DIDECO, la que se organiza internamente en función de los dominios descritos anteriormente.

¹⁵ Originalmente estos equipos fueron denominados Gerencias, no obstante producto de resistencias derivadas de la cultura organizacional, se les comenzó a llamar equipos transversales. Cabe consignar que los principales problemas de funcionamiento de esta estructura la constituyó la tradición de funcionar como compartimientos estancos al interior de la unidad, modelo de trabajo que no es posible mantener al tener un proyecto que aglutina de manera transversal la gestión de todos los departamentos.

¹⁶ Teoría de la administración empresarial centrada en la permanente satisfacción de las expectativas del cliente. La filosofía de la Calidad Total proporciona una concepción global que fomenta la Mejora Continua en la organización y la involucración de todos sus miembros, centrándose en la satisfacción tanto del cliente interno como del externo. Podemos definir esta filosofía del siguiente modo: Gestión (el cuerpo directivo está totalmente comprometido) de la Calidad (los requerimientos del cliente son comprendidos y asumidos exactamente) Total (todo miembro de la organización está involucrado, incluso el cliente y el proveedor, cuando esto sea posible).

¹⁷ En términos históricos en un primer momento se habla de Control de Calidad, primera etapa en la gestión de la Calidad que se basa en técnicas de inspección aplicadas a Producción. Posteriormente nace el Aseguramiento de la Calidad, fase que persigue garantizar un nivel continuo de la calidad del producto o servicio proporcionado. Finalmente se llega a lo que hoy en día se conoce como Calidad Total, un sistema de gestión empresarial íntimamente relacionado con el concepto de Mejora Continua y que incluye las dos fases anteriores.

Los inputs desarrollados por esta dirección son entregados de manera segmentaria. La relación se establece con Departamentos, así es posible determinar que los clientes internos son los departamentos de la DIDECO y más específicamente sus directores, quienes requieren de la información que provee la dirección para la toma de decisiones.

Al hacer el cruce entre los clientes a los cuales se orienta la DIDECO y los servicios o productos que entrega se reconoce que desde la perspectiva de los clientes externos es posible categorizar los servicios al menos en dos tipos:

Servicios asistenciales: orientación social, derivación social, tramitación y entrega de beneficios del Estado, atención Psicosocial directa, atención en situaciones emergencia.

Servicios promocionales: orientación en materias organizaciones (constitución, renovación de directiva para organizaciones comunitarias), transferencias de recursos contra presentación de proyectos.

Desde la perspectiva de los clientes internos los servicios entregados por la dirección de DIDECO son: información, instrumentos de planificación, directrices de políticas, establecimiento de criterios de acción en los dominios y metodologías de coordinación. Todos estos servicios se orientan a generar al interior de la unidad una lógica de intervención basada en el estudio constante de la realidad y en el establecimiento de lógicas de integración entre los diferentes programas y departamentos que la componen.

2. Total compromiso de la Dirección y un liderazgo activo de todo el equipo directivo.

Existen una serie de teorías sobre el liderazgo y constituye dentro de los temas de administración uno de los más investigados, las iniciativas explicativas sobre este tópico se pueden dividir en tres grupos: teoría de los rasgos, de estilos y situacional¹⁸.

Al interior de la Dirección de Desarrollo Comunitario se ha implantado un estilo de liderazgo de carácter mixto. Así desde la perspectiva teórica conviven en esta unidad nociones de liderazgo relacionadas con la teoría de los estilos y con la teoría situacional.

Producto de la convivencia al interior de DIDECO de dos modelos organizacionales, a entender el formal y el desarrollado para asumir las tareas propias de la planificación estratégica, el liderazgo aplicado en su interior ha debido adecuarse a estos dos espacios. De esta manera en las instancias estructuradas a partir de la orgánica Municipal el líder del equipo¹⁹ asume una conducción más asociada a su comportamiento, evidenciando un estilo democrático lo que ha facilitado el establecimiento de métodos de acción basados en la horizontalidad y generación de consensos. No obstante, cabe destacar que en ocasiones, normalmente marcadas por el perfil de la tarea a cumplir asume un liderazgo más bien directivo o autocrático.

En el caso de los equipos transversales y espacios de mayor informalidad el liderazgo asumido es más cercano al de tipo situacional, ejercido, a través la práctica de habilidades interpersonales como la empatía y la asertividad, relevantes para el logro el autoliderazgo.

¹⁸ Entre las teorías de Liderazgo más desarrolladas figuran. 1) Teoría de rasgos de personalidad: Centra el análisis en características que ostentaría el líder y que lo distinguiría de las demás personas, presentando así características marcadas de personalidad mediante las cuales puede influir en el comportamiento de los demás. 2) Teoría de los estilos de liderazgo: Son teorías que estudian el liderazgo desde la perspectiva del comportamiento del líder, a entender la manera en que el líder orienta su conducta, se reconocen en este contexto tres alternativas de comportamiento, las cuales pueden darse en la realidad de manera matizada. Según esta teoría, existen tres tipos de liderazgo: autocrático, democrático y Liberal (laize faire). 3) Teoría situacional sobre liderazgo: Estas teorías parten de la premisa de que no existe un único estilo o característica de liderazgo, válido para toda y cualquier situación. Desde esta perspectiva, los elementos fundamentales para la observación del liderazgo son: el líder, el grupo y la situación. La variable situación adquiere la mayor importancia en la determinación de quien será el líder y lo que deberá poner en práctica. Chiavenato, Idalberto. "Introducción a la Teoría General de la Administración". Ed. McGraw-Hill. 4º Ed. Cap. 5. Págs. 175 – 184.

¹⁹ El Líder del equipo lo constituye el Director de Desarrollo Comunitario, Sergio Espinoza Méndez.

3. Participación de todos los miembros de la organización y fomento del trabajo en equipo hacia una Gestión de Calidad Total.

En el proceso de planificación estratégica impulsado por esta dirección se incorpora al 100% de los funcionarios de esta unidad, aunque en diferentes niveles, determinados por la posición en la jerarquía interna y la experticia profesional o funcional.

Para la elaboración del Plan Estratégico se implementa un proceso de trabajo que comportó talleres de definición de visión, misión y objetivos, en el que participan todos los encargados de secciones y directores, el establecimiento de una secretaría técnica que cumplió el rol de sistematizar los resultados de los talleres y jornadas de trabajo y diseñar estrategias de trabajo y promoción del Plan al interior de la organización. Además se realizan una serie de reuniones con todos los funcionarios del área para revisar la coherencia interna del plan y su correspondencia con los programas implementados por los Departamentos.

Para su implementación se ha considerado la participación de todos los funcionarios, a partir del entendido de que un plan de este tipo sólo puede ser implementado de manera transversal e incorporando activamente a todos los funcionarios; de esta manera los trabajadores de DIDECO no sólo participan en el diseño sino también en la implementación y evaluación, actividades que se realizan a partir de la orientación cotidiana que hace el plan de la gestión de la unidad y de la implementación de un proceso de evaluación a partir de la elaboración de indicadores de gestión.

4. Toma de decisiones de gestión basada en datos y hechos objetivos sobre gestión basada en la intuición. Dominio del manejo de la información.

El equipo transversal de estudios aplicados tiene la función de elevar propuestas e implementar acciones tendientes a optimizar el uso y transmisión de la información relevante para la gestión DIDECO. En este contexto se ha creado la Revista Comunitaria, los Cuadernos de Trabajo Social, elaborados en conjunto con la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso.

Por otro lado se ha implementado a partir de este mismo un proceso de un programa de trabajo a partir de la información que maneja DIDECO, el objetivo es contar con criterios uniformes para el procesamiento, uso y transmisión de los datos que maneja esta área.

5. Identificación y Gestión de los Procesos Clave de la organización, superando las barreras departamentales y estructurales que esconden dichos procesos.

Al iniciar la actual gestión, la dirección elabora un programa de trabajo estructurado a partir de los denominados dominios de conversación, que constituyen los temas claves definidos organizacionalmente.

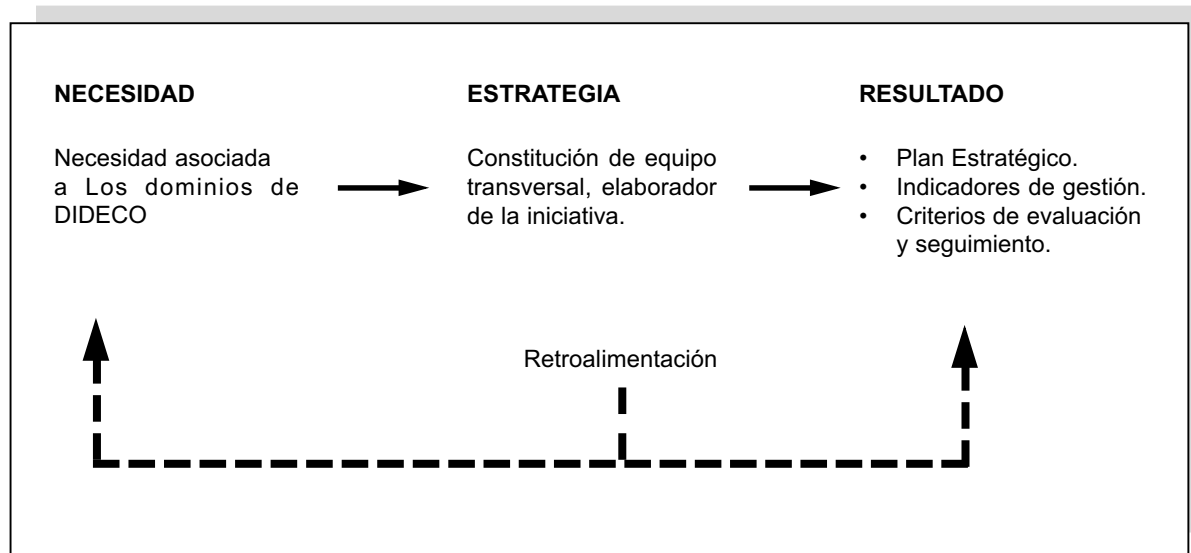
Para gestionar estos temas la DIDECO crea los equipos transversales, los que constituyen un espacio de trabajo transversal a los Departamentos, están conformado por funcionarios de todas las unidades, además de un coordinador designado por la dirección.

La operatoria concreta de los equipos se estructura a partir de la definición de un programa de trabajo, el establecimiento de metas claras, la asunción de responsabilidades compartidas, la implementación de actividades conjuntas, el reconocimiento de resultados colectivos, el ejercicio de liderazgo compartido, la evaluación de los resultados grupales, la premisa de que las decisiones se toman en conjunto, el establecimiento de una cultura asociada al proceso y el desarrollo de un camino de empoderamiento a partir del reconocimiento de rol del equipo por parte del director y la estructura formal. Todo esto con el fin de adecuarse a los contextos cambiantes con que convive la DIDECO y aportar a

las funciones propias de la dirección y sus Departamentos, como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica N° 2

Flujo de trabajo Equipos Transversales DIDECO



Como se aprecia en el cuadro, para entregar un producto es necesario no sólo pensar en el producto propiamente tal sino también en la estrategia para llevarlo a cabo, la cual debe ser de carácter participativo, por cuanto esta condición es una prerrogativa de la actual administración, pero además constituye una garantía de sustentabilidad de las decisiones tomadas.

A partir de lo expuesto anteriormente es posible concluir que esta estrategia se dirige a entregar un servicio ajustado a las necesidades de las unidades, en cuanto a tiempo, contenido y forma, elemento no menor en el contexto de la entrega de un servicio dinámico que debe situarse en diferentes escenarios. No obstante esta premisa no siempre es posible de cumplir, producto de las dificultades de organización de esta estrategia, lo que ha implicado en ocasiones la producción de material descontextualizado temporo-espacialmente que no ha constituido un referente para la toma de decisiones.

Si bien un aspecto central de los equipos es la generación de productos en las diversas áreas en que se involucran, la dimensión procesual constituye una variable central a intervenir a partir de estos equipos, ya que su trabajo implica, como se dijo anteriormente, el establecimiento de un modelo de funcionamiento novedoso desde la perspectiva de la cultura organizacional del Municipio, aportando desde esta visión al cambio general que, en términos culturales, se requiere para implementar de manera adecuada lo indicado en el Plan Estratégico.

En este marco además de la generación de instrumentos de gestión, el trabajo de los equipos se relaciona con operar como generadores de espacios de encuentro y reflexión en torno a la labor que realiza la unidad, así los equipos actúan como asesores en los temas, pero además como soporte organizacional.

Apuntes acerca del modelo organizacional del Área de Desarrollo Comunitario

Nelson A. Arellano Escudero ^φ

PRESENTACIÓN

Han transcurrido casi tres años de un reordenamiento organizativo a contar de diciembre de 2000 impulsado por el actual director Sr. Sergio Espinoza Méndez. Este artículo plantea una mirada preliminar –y algo limitada- acerca del proceso vivido en el área de desarrollo comunitario (ADC).

Se plantean observaciones que se orientan a testimoniar la dimensión teórico-metodológica del modelo organizacional que se ha estructurado, sintetizando los elementos conceptuales que el director del área ha seleccionado para conducir el proceso administrativo. Con esto se quiere contribuir a sentar las bases de la evaluación de impacto del modelo organizacional entre los/as trabajadores/as del ADC.

EL ÁREA DE DESARROLLO COMUNITARIO (ADC)

Desde el punto de vista organizacional basta observar la complejidad de abordar colectivamente las tareas cotidianas para hacer aparecer a la eficiencia y, acaso, a la eficacia como ambiciones –las más de las veces- desmedidas.

Aún en el caso de un grupo de amigos o una familia se enfrentan serias dificultades para lograr llevar a buen puerto las tareas colectivas; son demasiadas las veces en que nos proponemos cosas que jamás realizamos, y es que la complejidad humana levanta obstáculos que son, a fin de cuentas, parte de la esencia misma de la vida en sociedad.

Vistas así las cosas, la complejidad organizacional en el municipio más grande de la región de Valparaíso¹, que involucra a cerca de 1.000 trabajadores/as, un presupuesto cercano a los 30.000 millones de pesos² al año y que debe atender muchas de las necesidades de cerca de 300.000 personas se convierte en un desafío de marca mayor.

Este es el contexto de la complejidad del ADC, en la que colaboran cerca de 170 personas (en el año 2003) organizados/as en 27 oficinas o secciones. Evidentemente en un colectivo de tales dimensiones siempre están en riesgo las comunicaciones, la articulación de las acciones, la coordinación de los anclajes y acoplamientos organizacionales.

La historia de la cultura organizacional también juega su rol dentro de este ámbito: se trata de una organización burocrática, en el sentido weberiano del concepto (Trelles, 2002), lo que implica un modelo estructurado sobre la base de las características de un tipo ideal:

^φ Asistente Social. Encargado Programa Estudios Aplicados. Dirección de Desarrollo Comunitario. francisco.rojas@munivina.cl

¹ El ministerio de planificación califica que Viña del Mar se encuentra entre las "48 municipalidades (que) están en condiciones reales de resolver eficientemente sus problemas". Lo anterior dado que consigna a la comuna entre las "(...) muy pobladas y complejas que cuentan con los recursos técnicos y materiales necesarios para desempeñar cabalmente sus funciones (Ej: Las Condes, Vitacura, Providencia, Santiago, Viña del Mar, Iquique)" (Mideplan, 2002)

² Mientras en el municipio viñamarino se contaban con 27 mil 309 millones de pesos de ingresos propios para el año 2002, el segundo municipio con mayor presupuesto de la región, la comuna de Valparaíso, contó con un presupuesto por un monto de 13 mil 600 millones de pesos. (Mercurio de Valparaíso, 2003)

EL MODELO BUROCRÁTICO EN EL ADC

Burocracia weberiana en el municipio de Viña del Mar en el siglo XXI

Es de perogrullo señalar el estigma negativo que connota esta forma de organización; ya es un término despectivo y puede ser incluso un insulto, si se quiere. Pero una breve arqueología del concepto de burocracia nos habla de otras cosas: de racionalidad, de orden, de disciplinamiento.

Es que Weber, para plantear su tipo ideal burocrático había observado las características del ejército prusiano³.

La observación que hace Weber es de una organización a la que consideró compleja y eficiente, elementos muy queridos para los teóricos de la modernidad. A inicios del siglo XX las ideas de progreso, orden y desarrollo, entre otras, se sintetizaba en las características del tipo ideal de la burocracia.

a. El carácter legal de las normas y reglamentos

La organización burocrática esta cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar los vacíos. Además, las normas son racionales: están adecuadas a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la estandarización de las funciones de la organización, precisamente para que hayan economía y racionalidad.

En este ámbito el municipio debe orientar sus acciones según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los decretos alcaldicios y ordenanzas municipales. Aquí también cobra cuerpo la descripción de funciones de los distintos departamentos al interior del ADC⁴. No obstante ninguna reglamentación lo prevé todo, por consiguiente con cierta frecuencia se deben realizar procesos de acuerdo interno para impedir, por ejemplo, la duplicación de funciones de distintas oficinas.

b. La formalización de las comunicaciones

Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son un elemento de unión de la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales.

En este punto es que tiene su aparición los distintos instrumentos formales de comunicación organizacional: oficio u ordinario, memorandum y carta. Cada uno de ellos contiene un formato y enmarca determinados contenidos que deben ser comunicados en el interior o al exterior de la organización.

³ "Como es sabido, los vínculos militares entre ambos países datan de fines del siglo pasado cuando una misión prusiano-alemana, al mando de Emil Körner, emprendió el proceso de modernización y profesionalización del Ejército chileno. Sin embargo, hasta ahora ha sido casi desconocido el hecho de que en los años treinta y cuarenta los contactos entre ambas instituciones continuaron siendo importantes no solamente en el plano técnico-profesional." (Maldonado, 2003). Burocracia y profesionalización del ejército, tal vez dos antecedentes acerca de la conformación del Estado de Chile, sin duda el más fuerte de toda la América morena.

⁴ La descripción de funciones implica el reconocimiento de los departamentos del ADC más la Dirección de la misma. En la actualidad se han organizado 7 departamentos: Desarrollo social, Desarrollo Territorial, Desarrollo vecinal, Atención a grupos prioritarios, Deportes y recreación, Seguridad ciudadana y Asesoría jurídica comunitaria; cada departamento cuenta con un director/a o un asesor cuyo desempeño es de responsabilidad del Director del ADC (Dideco).

c. La racionalidad de la división del trabajo

El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

El organigrama indica las líneas de mando que existen en la organización. En el caso del municipio viñamarino se estructura paralelamente a la condición contractual de sus trabajadores: funcionarios de planta, a contrata y a honorarios. Cada caso implica exigencias y posibilidades diferentes que deben articularse con la posición en la que se sitúa un/a funcionario/a en el organigrama.

Sin embargo la racionalidad más bien debe describirse como la delimitación de “una ración” de trabajo, en tanto las sucesivas distinciones van generando nuevos puestos de trabajo que terminan por aumentar el ruido organizacional. En definitiva el aumento de la división del trabajo constituye una irracionalidad de las energías de la organización.

d. La impersonalidad en las relaciones

La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de puestos y de funciones, no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc.; asimismo, el poder de cada sujeto es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. La organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) su permanencia en el tiempo y 2) la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño.

A este respecto existe una compleja malla de posibilidades de puestos de trabajo que deben ser cubiertos. De ahí que resulte habitual que funcionarios de planta con larga permanencia en el municipio hayan podido desempeñar cargos en una amplia variedad de oficinas.

En otro sentido cabe señalar que el municipio es una institución de interés para la comunidad viñamarina y no exclusiva de quienes se desempeñan en la organización. No obstante, querer desligar a las personas de su actividad y su entorno resulta ser una apreciación miope de las características humanas. El arraigo, los vínculos afectivos y los intereses de poder siempre están en juego en las relaciones dentro de la organización.

e. Jerarquía de autoridad

El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control. En base a la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultantes son inherentes al cargo y al nivel y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los roces, protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

Este flujo, descendente, es aplicado desde la designación soberana de la comunidad de Viña del Mar hacia el alcalde elegido y de éste a los funcionarios de la municipalidad. Pero, como contraparte suelen existir confusiones en relación a la administración del poder. Los roces por insubordinación y/o abuso de autoridad aparecen con cierta frecuencia, lo que probablemente no tenga relación con el modelo burocrático, sino con lo que habitualmente denominamos naturaleza humana.

f. Estandarización de rutinas y procedimientos

El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos.

Hay casos de labores recientes para el municipio en el que este principio del tipo ideal burocrático no alcanza su cumplimiento y, aún más, las funciones propias de los/as trabajadores/as requieren de una cierta ambigüedad de su desempeño; así, en los casos de asesores, planificadores, gestores, se espera la ruptura con la rutina y que se manifieste la posibilidad de innovar frente a los acontecimientos rutinarios de la organización, siempre dentro del marco legal que le ha sido establecido, pero tendiendo a superar los principales obstáculos de la burocracia. Ello es lo que se lee de las intenciones de la modernización de la gestión pública.

g. Competencia técnica y meritocracia

La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

Estas prácticas están inscritas dentro de la cultura organizacional municipal, pero no podría decirse – sin hacer una grave omisión- que sólo ello cuenta para el proceso de selección. Es un hecho que también es parte de la cultura organizacional el acompañamiento de dichas prácticas por los procesos de proselitismo que utilizan los partidos políticos y redes familiares para cooptar espacios de poder al interior de la organización.

En este ámbito el municipio viñamarino puede ser caracterizado por la pluralidad de partidos políticos representados por sus funcionarios. Ello en parte se ha producido por la combinación de la estabilidad que logran los/as trabajadores/as de planta y las alternancias ocurridas en la casa consistorial durante los últimos 13 años.

No se puede afirmar ni pretender que una organización será eficiente sólo por contar con personal calificado. En los hechos los grupos humanos logran mejores rendimientos en su organización cuando comparten ciertos principios y valores sociales que se traducen en metas comunes.

h. Especialización de la administración

En el mundo privado la administración está separada de la propiedad en una organización burocrática. En el municipio los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros del concejo municipal, quienes son los designados por la comunidad para representar sus intereses y visiones. Esto permite el surgimiento de la profesionalización del administrador. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los/as funcionarios/as; los administradores no pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura.

Esto último, que puede parecer tan obvio, tiene sentido sólo en el contexto histórico de Weber, asunto que abordaremos brevemente más adelante

i. Profesionalización de los funcionarios administradores

Ninguna burocracia puede funcionar, según Weber, si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional porque es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transforman-

do en un especialista. Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos. Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal. Es designado por en superior en base a sus méritos y desempeños. Su trabajo habla por él. Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño. La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.

A ello hay que complementar la realidad específica de un municipio, en el que la cantidad de labores y temas que se deben atender es tan amplia como los problemas que aquejan a los/as vecinos/as de la comuna. En el ADC se ejecutan tareas de tramitación de subsidios, apoyo a los distintos grupos prioritarios (niños, jóvenes, mujeres, adulto mayor, discapacitados, etc.), eventos vecinales, atención al consumidor, asistencia para títulos de dominio de terrenos, eventos deportivos, asistencia a víctimas de delitos civiles, patrullajes preventivos, etc., etc.

Tal diversidad de acciones no puede ser abordada sino a través de la especialización de personal preparado para estos y otros desempeños, aunque –volvamos a decirlo- no son sólo los méritos y desempeños los que cuentan para la designación ni la permanencia.

j. Completa previsibilidad del funcionamiento

En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, además de la eficiencia a través de la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros.

Esta pretensión parece ser la más ambiciosa y la menos lograda en la aplicación del modelo; en el quehacer cotidiano se viven eventos y contingencias que alejan permanentemente la posibilidad de prever el funcionamiento organizacional. Por supuesto que esta limitación se inscribe en el dominio de la inestabilidad de los sistemas sociales y la alta contingencia que los gobierna.

El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su «clase en el poder», la clase dominante.

Como todo modelo, el burocrático intenta reducir la complejidad de la realidad y, por supuesto, ha de reconocer sus limitaciones en ese intento; visto así, resulta deficitario, pero habrá que reconocerle el aporte en torno a la estabilidad de los sistemas sociales (altamente contingentes) y que ha cobrado rango de enfoque por su universalidad en la organizaciones tanto públicas como privadas.

Sin embargo, también se debe asumir las implicancias del contexto social e histórico y como, frente a los actuales escenarios sobresalen las limitaciones del tipo ideal burocrático. Esta circunstancia es la que le abre el paso de una serie de injertos teórico-metodológicos con los que la Dirección de desarrollo comunitario ha querido compensar lo que se ha considerado aspectos deficitarios del modelo organizacional.

PARTES Y PIEZAS DE UN MODELO COMPLEMENTARIO

El modelo burocrático se condice abiertamente con la definición legal del municipio⁵, especialmente en la medida que el mismo Weber en su propuesta de la acción social indica como una categoría de ella a la *acción social con arreglo a fines*. Subyace entonces la concepción del municipio como una organización regida por una racionalidad de medios-metas, llegando así a deducirse que la municipalidad es un medio para el desarrollo local.

Sin embargo, los ciclos de la teoría de la administración han puesto en el debate una importante

⁵ Ley orgánica N° 18.695. Art 1°: "Corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas"

gama de nuevos antecedentes. La perspectiva burocrática y sus pretendidas ventajas serán puestas en observación de manera que las estas apreciaciones del sociólogo alemán de inicios del siglo XX habrán de ser sometidas a examen:

«La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de Organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas» (Weber en Trelles, 2002).

Así se construyen dos realidades divergentes: por una parte, es inalcanzable desde la dimensión del área de desarrollo comunitario el reemplazo de aquel modelo, por ejemplo, modificando sus condiciones legales de funcionamiento. Mientras tanto, por otra parte, Mideplan (1995) señala desde mediados de la década de los 90s que la municipalidad “en un sentido amplio, debe entenderse hoy como una gerencia de servicios con capacidad operativa para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, en función de objetivos y prioridades previamente acordados y en el marco de una visión estratégica de largo plazo”.

No hace falta, entonces, profundizar mucho más expresamente entre los diferentes tipos de organización que se requieren para avanzar en uno u otro sentido. De todos modos, valga explicitar que las condiciones del modelo burocrático se cumplen sólo en una (in)cierta medida, lo que ha llevado a la actual administración a complementarle con algunas acciones específicas a nivel organizacional.

Los cuatro aspectos a relevar aquí y que son el compendio de medidas adoptadas por el actual director del área son:

1. LA FASES DE LA ADMINISTRACIÓN

Dentro de la teoría clásica de la administración, el aporte de Henri Fayol se orienta fundamentalmente a la economía de la empresa, enfocando una técnica de racionalización empresarial. El modelo administrativo de Fayol (Chiavenato, 1992), se basa en tres aspectos fundamentales: La división del trabajo, la aplicación de un proceso administrativo y la formulación de criterios técnicos que deben orientar la función administrativa.

Fayol divide las operaciones de las empresas en:

Administrativas o de gerencia: Planificación, Organización-dirección, Ejecución y Control

Técnicas de producción: Fabricación, transformación de insumos.

Comerciales: Compras, ventas, búsqueda de mercados.

Financieras: Búsqueda y administración de capitales.

Contabilidad: Registros de ingresos y egresos, inventarios, balances, estadísticas, precios.

Seguridad: Protección de bienes y de personas.

Para el caso del ADC se han aplicado los principios de las operaciones administrativas o de gerencia; al respecto conviene tomar en consideración una reflexión (Romero, 2003) en torno a la perspectiva del modelo aplicado:

“La atención se fija en la estructura organizacional, en los elementos de la administración, en los principios generales de la administración, en la departamentalización. Ese cuidado en la síntesis y en la visión global permitía una mejor manera de subdividir la empresa, centralizando la dirección

en un jefe principal. Fue una corriente eminentemente teórica y ‘administrativamente orientada’. Su principal característica es el énfasis en la estructura.”

Como óptica general, el modelo de administración ha implicado desarrollar ciertas tareas según la fase del modelo; así, la *Planificación* se tradujo tanto en la elaboración de un plan estratégico del Área como en la activa participación en la elaboración del Plan de desarrollo comunal (Pladeco). A su vez, la *Organización-dirección*, propuso una complementación del organigrama reglamentado (legal) con la conformación de grupos transversales generados según los dominios de conversación organizacional. Por su parte, la Ejecución ha sido la fase permanente y es la que impone criterios de realidad a las acciones de gestión, diseño y planificación. En cuanto a la fase de Control, o Evaluación, el proceso de planificación ha brindado –como componente de retroalimentación– un espacio para la generación de indicadores de gestión, planteados por las propias oficinas de cada departamento del ADC.

Cada una de estas fases, ha tenido también su propio marco de referencia, como veremos en los puntos siguientes.

2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El ministerio de Hacienda ha señalado que: “(...) la planificación estratégica en el ámbito del sector público permite focalizar los esfuerzos hacia las actividades prioritarias del servicio, cambiar el foco de su acción desde los procedimientos hacia los resultados y reforzar su compromiso con la ciudadanía. Lo anterior se traduce en el uso más eficiente de los recursos humanos y materiales de la institución y mejora la calidad de las prestaciones entregadas a los usuarios” (Hacienda, 2001)

En lo que atañe a la generación del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario, su elaboración implicó seguir los pasos de la planificación estratégica (Montaner, 1998):

1. Fijar la estrategia:
 - a. Competencias de la municipalidad
 - b. Matriz Foda
 - c. Estrategia ideal
 - d. Liderazgo
 - e. Cultura organizacional
2. Implicar al personal
 - a. Organización de reuniones
 - b. Muestras del trabajo (recoger opiniones y sugerencias)
 - c. Recoger ideas y elaborar conclusiones
 - d. Escuchar problemas
 - e. Utilizar fuentes externas
3. Visión compartida

Se movilizan todos los recursos de la organización hacia la construcción de un futuro común. La visión es aquella imagen de futuro no sólo probable sino posible, que se desea de forma realista y atractiva. Probablemente esta es la fase de mayor complejidad, compuesta por una variedad de tareas orientadas a tomar decisiones acerca de la organización.
4. Dirección por objetivos

Es el momento de determinar los procedimientos:

 - a. Tareas a realizar
 - b. Costo de las tareas
 - c. Responsable
 - d. Nivel mínimo de cumplimiento
 - e. Cómo será el control

f. Establecer el seguimiento y control

Estos pasos, realizados a lo largo del año 2001, fueron ejecutados por los directores/as de departamentos y los jefes/as o encargados/as de sección del ADC. Luego se designó un grupo de gestión de planificación, el que tuvo por tarea redactar el documento que sintetiza los principios, objetivos, programas y proyectos. Durante el primer semestre de 2002 dicho documento fue distribuido a cada oficina o sección a objeto de ser sometido a revisión y corrección, potencialmente, por todos/as los funcionarios/as del ADC.

Una vez concluida esta tarea, la Dirección del área efectuó talleres de difusión del Plan a la totalidad de los funcionarios y, luego, en los 12 sectores de la comuna⁶.

Posteriormente, en el segundo semestre de 2002 se establecieron los mecanismos de generación de indicadores de gestión, unidad de medida que permitirá conocer el rendimiento del Plan Estratégico de desarrollo comunitario y, con tales datos, emitir una evaluación de desempeño del ADC en el período 2000-2004.

3. DOMINIOS DE CONVERSACIÓN

La gestión de la Dirección del ADC tomó como base los supuestos que aporta Flores (1994) para la optimización de la comunicación al interior de una organización y lograr así minimizar el ruido organizacional. Los denominados dominios de conversación son 7:

1. Políticas
2. Finanzas
3. Investigación
4. Producción
5. Personal
6. Comunicaciones
7. Legal

Cada dominio tiene un grupo encargado –compuesto por un/a funcionario/a de cada departamento- y, dentro de cada grupo, un/a responsable de liderarlo. Así se conformaron como equipos de trabajo, los directores de departamento a cargo de las Políticas de Dideco; el equipo de Finanzas toma la responsabilidad de operar una modalidad innovadora de administración de los recursos⁷. En investigación a partir del Programa de Estudios Aplicados se conforma un grupo encargado, fundamentalmente, de mejorar la gestión de la administración de la información. En el dominio de Producción es que se ha relevado la tarea de la Planificación y el equipo encargado ha actuado como proponente en relación a las solicitudes y decisiones del equipo de directores de departamentos.

En cuanto a los restantes dominios de conversaciones los resultados han sido parciales y esporádicos, más de carácter reactivo que proactivo. En los hechos, las posibilidades de operar con equipos transversales al organigrama, habitualmente, está sujeto a las condiciones que establece la contingencia del ámbito municipal y la versatilidad que debe mantener constantemente en relación a las necesidades y demandas de la comunidad.

⁶ Se realizaron 9 talleres para los 160 funcionarios del año 2002 y 12 presentaciones para un total de 804 dirigentes de organizaciones comunitarias.

⁷ Probablemente en el dominio de finanzas es donde mayormente se ha visto el impacto de la aplicación del modelo organizacional, en tanto cada departamento tiene asignado un monto del presupuesto global de Dideco y, en cuanto a los gastos que se realizan, ellos se rebajan del monto hasta el límite de la asignación (la que es el resultado de la planificación y programación de actividades del año). Este procedimiento implica tanto planificación de mediano y largo plazo como transparencia en el uso de los recursos.

4. COMUNICACIÓN

El lenguaje constructor de realidad

Si bien es cierto, el dominio de comunicaciones no ha logrado ser liderado por un equipo transversal, las acciones instauradas por la Dirección de desarrollo comunitario al interior del Área, han implicado en sí mismas el establecimiento de ciertos códigos y lenguaje que delimita las características del modelo. Aquí se registra una visión integradora de las dimensiones emocionales y cognitivas de los/as trabajadores/as de desarrollo comunitario. Probablemente este sea el componente más distanciado del modelo burocrático, aquella visión prusiana acerca del ser humano como ensamble de una maquinaria, exenta de sentimientos y meramente al servicio de un objetivo.

Si bien se debe conceder que a la propuesta cognitivo-emocional se le pueden reconocer aspectos conductistas –peyorativamente: manipuladores-, también se debe establecer con toda claridad que reporta un grado de avance importante en relación al reconocimiento de vínculos en el medio laboral. Vivimos en emociones y, muchas veces, somos gobernados por ellas. La comunicación es emoción y explicitar lo que se dice-piensa-siente es un paso fundamental para una mejor ejecución de las tareas que nos tocan efectuar.

El lenguaje, por ejemplo a través de las conversaciones, construye realidad, por lo tanto, construye la identidad pública. Dada la importancia central de estos elementos es que se han priorizado ciertos conceptos clave (IGL, 1999) como vehículos de comunicación, los que al ponerse en el habla organizacional hacen su aporte en economía de comunicación.

Desde la dimensión emocional hay elementos en juego en las relaciones entre las personas; por eso en cuanto a la *Confianza*, se debe reconocer la distinción entre *Confianza en la sinceridad, en las competencias y en la responsabilidad*. Las personas pueden diferenciar que sus reticencias (o cercanías) a vincularse con uno u otro compañero de trabajo está dado en un ámbito personal (la sinceridad) o por aspectos del estilo de trabajo (competencia y responsabilidad). También se reconoce que *los Estados de ánimo* son una marca inevitable de cualquier incidente que nos ocurre.

Pero en los aspectos del desempeño en el trabajo aparecen ciertos nudos críticos de la cadena de comunicaciones. Probablemente el más crítico es *El pedido*. Aclarar que la petición implica acordar *Las condiciones de satisfacción*, es un paso necesario, en tanto el *principio de obviedad* es la amenaza permanente a la obtención de nuestro pedido. Cada acto debe cumplir ciertos requerimientos y creer que la persona que escucha una petición sabe (adivina) en qué cantidad se requiere, a qué hora o en qué lugar se hace la entrega, es el primer paso para el fracaso del cumplimiento de la tarea.

Así, otros de los conceptos clave asumidos en el habla del ADC han sido *La Promesa, Los Juicios, La Declaración, El cliente, El cliente principal*, cada uno de ellos implica una operacionalización del concepto en términos que permiten transmitir con mayor agilidad las comunicaciones, al mismo tiempo que incrementa el control respecto de la comunicación que se está emitiendo, en virtud de lo cual mejoran las posibilidades de cumplir o superar los estándares de desempeño.

LAS PREGUNTAS DEL DÍA DESPUÉS

Interesa recalcar dos aspectos vitales para el municipio en tanto institución. De una parte existe una frecuente confusión en la que el municipio suele ser incluido en las pretensiones de modernización del Estado, olvidando ex-profeso, que se trata de Corporaciones autónomas y que la primera voz que debe sostener su pronunciamiento al respecto es el de los/as vecinos/as de cada comuna.

En el caso del ADC se ha tomado nota de la necesidad de encontrar nuevas formas de respuesta para los viejos y actuales problemas e intereses de la comuna y en ello se han dado pasos sustanciales sin

siquiera modificar reglamentos internos, más bien, respondiendo a cabalidad con las exigencias impuestas por la ley. No obstante lo anterior, se encuentra en proceso la modificación de la ley orgánica de municipalidades, 18.695 (SJ, 2003), bajo la premisa de la modernización, pero con escaso o nulo diálogo con los actores sociales involucrados.

El segundo aspecto relevante para la institución municipal es que la histórica relación cercenadora al municipio por parte del Estado (Salazar y Benítez, 1998), que reflejó una permanente intención de limitar su autonomía, ha dado paso a un vuelco de las atribuciones en las que el municipio es saturado de responsabilidades. El caso de Viña del Mar, como ya ha sido mencionado, es excepcional en la región de Valparaíso y cuenta con capacidad de respuesta y de gestión para las problemáticas comunales, según lo ha señalado Mideplan.

Por lo anterior, se hace necesario reafirmar que, aún cuando es un aporte importante, la mera modificación de los modelos organizacionales no garantiza el mejoramiento de la gestión municipal; esto último es más bien el resultado de complejas relaciones entre los diferentes actores sociales de una comuna. Entonces, malamente se pudiera querer replicar mecánicamente una aplicación que debe guardar, en todos los sentidos, el mayor respeto por las características locales en la que pudiera ser aplicado.

Finalmente, se debe tomar en consideración que la vitalidad de cualquier modelo organizacional está sustentado en el soporte valórico del que es vehículo. Las acciones y los sentidos del desarrollo comunitario, los principios de la participación de la comunidad como actor fundamental de su proceso de desarrollo, la igualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos de las personas, la identidad y la integración territorial y la cooperación para el desarrollo son el soporte que orienta y anima la modernización de la gestión en el Área de desarrollo comunitario del municipio viñamarino.

REFERENCIAS

- CHIAVENATO, IDALBERTO (1992). Introducción a la teoría general de la administración. Editorial Mc Graw-Hill, Sao Paulo, Brasil
- FLORES, FERNANDO (1994) Creando Organizaciones para el Futuro, Dolmen Ediciones S.A., Santiago, Chile.
- HACIENDA, MINISTERIO DE (2001) Instrumentos de Gestión en el proceso presupuestario; Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- INSTITUTO DE GESTIÓN Y LIDERAZGO (IGL) (1999) Promesas, Confianza e Identidad pública; Apuntes Diplomado en gestión y liderazgo, Santiago de Chile.
- MERCURIO DE VALPARAÍSO (2003). En un 8% crece la inversión comunal Año 176 - Nro. 60346 - Sábado 15 de Marzo de 2003. Capturado en internet el 25 de mayo de 2003. <http://www.mercuriovalp.cl>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1995) Planes de Desarrollo Comunal (Apuntes Metodológicos); Programa Padere Nacional (Convenio Mideplan/Pnud). Santiago de Chile.
- MONTANER, RAMÓN (1998) Manual del directivo eficaz. Ediciones gestión 2000, Barcelona, España. Pgs. 230-248
- MALDONADO P., CARLOS (2003) La Prusia De América Del Sur»: Acerca De Las Relaciones Militares Chileno-Germanas, 1927-1945 Capturado en internet el 15 de mayo de 2003. <http://www.geocities.com/CapitolHill/7109/prusia.html>
- ROMERO G., REYNA (2003) Enfoque clásico de la administración Capturado en internet el 28 de mayo de 2003. <http://www.universidadabierta.edu.mx/biblio/r/romero%20reyna-clasicos%20admon.htm>
- SALAZAR, GABRIEL Y BENÍTEZ, JORGE (compiladores) (1998). Autonomía, espacio y gestión: el municipio cercenado. Universidad ARCIS. Santiago de Chile
- LA SEMANA JURÍDICA (SJ) (2003) Normativa. Capturado en internet el 26 de mayo de 2003 <http://www.lasemanajuridica.cl/LaSemanaJuridica/1361/propertyvalue-2505.html>
- TRELLES ARAUJO, GUSTAVO (2002) Burocracia. Capturado en internet el 20 de mayo de 2003. <http://www.monografias.com/trabajos12/burocra/SIGN#SIGN>