

# RUMBOS TS

Revista de la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central  
Año 1. N°1 semestre primavera 2006.

---

UN ESPACIO CRÍTICO PARA LA REFLEXIÓN EN TRABAJO SOCIAL

## Artículos

### HOY EN EL TRABAJO SOCIAL

Trabajo Social Gerontológico: investigando y construyendo espacios de integración social para las personas mayores.  
MARCELO PIÑA MORÁN

### CARTAS DE VIAJE

Modernización del Estado y su implicancia con gobernabilidad: algunas interrogantes y consideraciones.  
LEONEL TAPIA CONTADOR

### INVESTIGACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN SOCIAL

Percepción de gestión territorial en Trabajadores Sociales de comunas de la región metropolitana de Chile.  
Escenarios profesionales actuales y perspectivas futuras.  
MARIA GLADYS OLIVO VIANA

Gestión territorial desde el ámbito municipal.  
La experiencia de la comuna de Rancagua.  
PAMELA FUENTEALBA SOTO  
MARCELO TORRES FUENTES

La invisibilidad del asistente social en la salud pública y en particular la salud mental: nuestros aportes.  
RAQUEL MOLINA MEYOHAS

¿Ciudadanía rural?: construcción de capital social y la incidencia en la agenda pública local.  
ANGÉLICA FRANCE ARANGUIZ

### EPISTEME EN TRABAJO SOCIAL

Topografías para un trabajo social tecno político.  
ALEJANDRO DÍAZ

### AQUÍ ESTUDIANTES RUMBOS-TS

Movimientos sociales poblacionales.  
MARION CEPEDA MANQUEO

# RUMBOS TS

UN ESPACIO CRÍTICO  
PARA LA REFLEXIÓN EN  
TRABAJO SOCIAL

*Número 1 Primavera del 2006.*

*SANTIAGO - CHILE*



# RUMBOS TS

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD CENTRAL

## **EDITOR DE RUMBOS TS**

DR © TS. ALEJANDRO MARIO DIAZ

## **COMITÉ EDITORIAL**

DR. RER. NAT. ARÍSTIDES GIABELLI ITURRIAGA

DRA. © MARÍA GLADYS OLIVO VIANA

DR. © ALEJANDRO MARIO DIAZ

## **CORRESPONDENCIA**

CARLOS SILVA VILDÓSOLA 9783

LA REINA-SANTIAGO-CHILE

TELÉFONOS (56) 2 5826514

FAX (56) 2 5826503

**EMAIL:** ALEDIAZCL@GMAIL.COM

MGOLIVO@UCENTRAL.CL

# FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DECANO

DR. RER. NAT. ARISTIDES GIAVELLI ITURRIAGA

DIRECTORA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

DRA© MARÍA GLADYS OLIVO VIANA

CUERPO DOCENTE:

PLAN ESPECÍFICO TRABAJO SOCIAL

DR. © ALEJANDRO MARIO DIAZ ( TS )

DRA © ANA SUSANA ARANCIBIA OLGUIN (TS – PS)

MG. ANGÉLICA FRANCE ARANGUIZ ( TS )

MG. CECILIA GONZALEZ JERIA (TS )

MG. LEONEL TAPIA CONTADOR( ECONOMISTA)

MG. LUIS MARCELO TORRES FUENTES (TS)

MG. © ANDREA DURÁN (TS)

MG. © XIMENA ITURRA ( TS)

RUMBOS TS

REVISTA DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

AÑO 1. N°1 SEMESTRE PRIMAVERA 2006.

EDITA: FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: PATRICIO CASTILLO ROMERO

IMPRESIÓN: ARTES GRÁFICAS MT

**RUMBOS TS**  
REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
Año 1. N° 1/2006  
**SUMARIO**

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>Editorial. Revista RUMBOS-TS</b>	9

**Artículos**

**HOY EN EL TRABAJO SOCIAL**

<b><i>Trabajo Social Gerontológico: investigando y construyendo espacios de integración social para las personas mayores.</i></b> MARCELO PIÑA MORÁN	13
---	----

**CARTAS DE VIAJE**

<b><i>Modernización del Estado y su implicancia con gobernabilidad: algunas interrogantes y consideraciones.</i></b> LEONEL TAPIA CONTADOR	33
---	----

**INVESTIGACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN SOCIAL**

<b><i>Percepción de gestión territorial en Trabajadores Sociales de comunas de la región metropolitana de Chile. Escenarios profesionales actuales y perspectivas futuras.</i></b> MARIA GLADYS OLIVO VIANA.	53
---	----

<b><i>Gestión territorial desde el ámbito municipal. La experiencia de la comuna de Rancagua.</i></b> PAMELA FUENTEALBA SOTO MARCELO TORRES FUENTES	70
---	----

<b><i>La invisibilidad del asistente social en la salud pública y en particular la salud mental: nuestros aportes.</i></b> RAQUEL MOLINA MEYOHAS	98
---	----

<b><i>¿Ciudadanía Rural?: construcción de capital social y la incidencia en la agenda pública local.</i></b> ANGÉLICA FRANCE ARANGUIZ	115
--	-----

**EPISTEME EN TRABAJO SOCIAL**

<b><i>Topografías para un trabajo social tecno político.</i></b> ALEJANDRO DÍAZ	141
--	-----

**AQUÍ ESTUDIANTES RUMBOS-TS**

<b><i>Movimientos sociales poblacionales</i></b> MARION CEPEDA MANQUEO	151
---	-----



# PRESENTACIÓN

---

**A** partir de las condiciones históricas y socio políticas que definen el momento actual de nuestro país; el eje de Trabajo Social se centra en los temas de territorios y comunidades, orientándose a trabajar para la recuperación de una nueva cultura de relaciones colaborativas, de practica ciudadana activa, buscando una articulación virtuosa entre individualismo y solidaridad, entre estado y sociedad civil y reiventando el compromiso de los actores sociales; lo que sin duda nos lleva a pensar que de esa forma, estamos procurando un aporte sustantivo académico y profesional al Desarrollo Humano.

Hemos querido promover como escuela una comunidad académica, donde profesionales en ejercicio, docentes y alumnos seamos parte de este espacio para pensar y construir el Trabajo Social desde la diversidad. Reflexionando críticamente sobre las condiciones actuales de desigualdad social en familias, grupos y territorios, pero además planteando estrategias propositivas de transformación, contextualizadas en este mundo social cambiante, dinámico y globalizado que hoy tenemos.

Planteamos una reflexión crítica, pero desde este espacio, buscamos reencantar a los Trabajadores Sociales, apoyando con caminos epistemológicos y metodológicos innovadores para el encuentro entre personas, sociedad, cultura y naturaleza. Este proceso dinámico, emergente, diverso e imperfecto, en esta revista buscará modos de construcción que actualicen, complementen y retroalimenten los ya existentes.

Pensar Trabajo Social hoy, es reflexionar un enfoque integro, pluralista, colaborativo, democrático. Nuestra discusión se abre a reconocer la complejidad de las relaciones sociales que se dinamizan a cada momento y reviste importantes implicancias para nuestra identidad profesional; necesitamos estar proactivos, propositivos, en estados de ánimo de confianza, seguridad y con posturas innovadoras en los fundamentos teóricos y prácticos, aportando de esa forma a una mirada transformadora en este siglo XXI, época dinámica y con escenarios socio políticos emergentes.

Nuestro espacio es nuevo, busca abrir y procurar un camino desde la Universidad Central, esperamos que cada uno de quienes tengan en sus manos este primer ejemplar, tenga además la claridad que pueden aportar constructivamente, bajo una mirada pluralista y respetuosa de las personas y su mundo y de nuestros principios profesionales éticos de paz y justicia social.

Finalmente, queremos rendir un sencillo homenaje a quienes nos dejaron, pero que en vida se ganaron nuestro respeto y admiración, por representar sólidamente los valores que hoy queremos aportar a reconstruir para Trabajo Social. Los distinguidos y destacados profesores Nidia Aylwin y Natalio Kisnerman, estarán presentes en nuestro quehacer como el referente que no podemos olvidar.

MARIA GLADYS OLIVO VIANA

DIRECTORA

**E**s la *Revista de la Escuela de Trabajo Social* de la Universidad Central de Chile, su frecuencia es bianual y aparecerá en Otoño y Primavera de cada año. Es una revista de Trabajo Social, que incluye artículos de Sistematización e Investigación Social, metodologías de Intervención social y Experiencias de Trabajo Social desarrolladas con movimientos y actores sociales. Desde una perspectiva crítica, busca estimular la producción de conocimientos y construir debates sobre los principales problemas de la sociedad latinoamericana, y desde esta perspectiva contribuir al desarrollo del pensamiento alternativo y disciplinario en Trabajo Social.

Sus lectores son profesionales, profesores y estudiantes universitarios de Trabajo Social de Chile y otros países, los cuales acceden a nuestra edición impresa y on line, que contiene todos los números y artículos completos: [www.rumbosts.cl](http://www.rumbosts.cl).

Los textos publicados provienen de autores invitados, y artículos que sean presentados por los Académicos de la Escuela de Trabajo Social de la coordinación RUMBOS y de otras Universidades o Colectivos de Trabajo Social, nacionales y extranjeros. Son también bienvenidos comentarios bibliográficos sobre nuevos libros de Trabajo Social, Ciencias Sociales y Sistematizaciones del Movimiento Social, tanto en el país como el extranjero.

Las secciones de la revista, pretenden responder a estas expectativas. La primera sección, "Hoy en el Trabajo Social", tiene carácter monográfico y está compuesta por diversos artículos sobre una temática central. La segunda es "Cartas de Viaje", y presenta textos que implican propuestas teóricas innovadoras, o exploraciones temáticas o conceptuales, que representan exploraciones innovativas en Trabajo Social. Por otra parte "Investigación y Sistematización Social", reúnen artículos que exponen los resultados parciales y finales de Investigaciones y Sistematizacio-

nes Sociales, que se estén realizando en Escuelas de Trabajo Social de América Latina. "Episteme en Trabajo Social" contiene artículos que consideramos un aporte, tanto a la reflexión epistemológica como a la construcción de nuevas epistemes, en Trabajo Social. Aquí estudiantes será un espacio para divulgar aquellos trabajos de cátedra, que realizados por estudiantes, representen reflexiones monográficas destacadas en el aula de clases. Finalmente, la sección "Comentarios y reseñas de libros", incluye textos breves con el carácter de reseñas, o bien comentarios más extensos y analíticos sobre Libros de Trabajo Social.

ALEJANDRO DIAZ

EDITOR

MARIA GLADYS OLIVO VIANA

DIRECTORA

Hoy

en el

Trabajo Social



# TRABAJO SOCIAL GERONTOLÓGICO: INVESTIGANDO Y CONSTRUYENDO ESPACIOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL PARA LAS PERSONAS MAYORES

---

MARCELO PIÑA MORÁN<sup>1</sup>

## RESUMEN

Interesa analizar en este trabajo, el rol social de los adultos mayores en una sociedad contemporánea que asigna una fuerte valoración a lo científico y tecnológico por sobre la experiencia personal. Para tal efecto, se describen y analizan modelos socioculturales asociados al adulto mayor: sociedades cazadoras recolectoras, agrarias e industrializadas.

Se desarrolla, luego de la reflexión teórica, una propuesta de Trabajo Social Gerontológico y se mencionan sus principales premisas. Asimismo, se menciona una propuesta de intervención social gerontológica basada en el enfoque epistemológico de la sociología de la cultura, teoría de roles, y en el enfoque metodológico de la planificación estratégica.

Palabras claves: Trabajo Social Gerontológico, Sociología de la Cultura, Teorías Gerontológicas y Planificación Estratégica.

## ANTECEDENTES GENERALES

Varios acontecimientos de trascendencia histórica, han modificado el contexto social de la vida humana hacia el final del segundo milenio de la era cristiana. Una revolución tecnológica que está centrada en las tecnologías de la información, está cambiando la sociedad a un ritmo acelerado. Se ha acentuado el desarrollo desigual entre los segmentos y territorios dinámicos de las sociedades. Los movimientos sociales tienden a ser fragmentados y localistas. La gente se reagrupa en torno a identidades primarias: religiosa, étnica, territorial y nacional. En un mundo de poder e imágenes, la búsqueda de la identidad atribuida o construida se convierten en la fuente fundamental de significado social. Las redes globales conectan o desconectan de

---

<sup>1</sup> Master en Gerontología de la Universidad de Barcelona-España, Doctorando en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Académico Universidad Católica del Maule, correo: [mpina@ucm.cl](mailto:mpina@ucm.cl)

manera selectiva a individuos, grupos, regiones o incluso países, según su relevancia para lograr las metas procesadas en la red. Según Manuel Castells, los principales rasgos de este paradigma de la tecnología de la información son: la información es su materia prima, la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías, la lógica de interconexión de todo sistema, su capacidad para reconfigurarse y la convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado. El paradigma de la tecnología de la información no evoluciona hacia su cierre como sistema, sino que hacia una apertura como una red multifacética. Sus cualidades decisivas son: su carácter integrador, la complejidad y la interconexión. No obstante estos avances, existen grandes áreas del mundo e importantes segmentos de la población desconectados del nuevo sistema tecnológico. La oportunidad diferencial de acceso al poder de la tecnología para las gentes, los países y las regiones es una fuente de desigualdad en la sociedad.

En este contexto social, interesa analizar el rol social de los adultos mayores<sup>2</sup> en una sociedad contemporánea que asigna una fuerte valoración a lo científico y tecnológico por sobre la experiencia personal. Es así como el adulto mayor comienza a ser considerado como un ser que no tiene nada valioso que aportar. Resulta tradicional la expresión de que los adultos mayores tienen un "rol sin rol", vale decir, una posición social carente de obligaciones. En una sociedad moderna las tareas son principalmente de tipo laboral, ya que a través de ellas el individuo adquiere su respectivo status económico y social. El hecho de que este grupo etario no forme parte de la población activa, significa que queda privado del status que proporciona el producir, así como liberado de diversas obligaciones constituyentes de un rol social en una sociedad centrada en las tecnologías de la información.

Al respecto, cabe hacer notar que anteriormente el trabajo se llevaba a cabo no como una mera transacción por el salario, sino que tenía un significado global. El trabajo artesanal suponía una estructura ocupacional definida con criterios de promoción, status y asistencia hasta la ancianidad. El artesano viejo no era excluido súbitamente de las tareas laborales, siendo incluso su gremio protector en la edad avanzada y responsable de su entierro.

---

<sup>2</sup> No existe consenso universal sobre que término es el más adecuado para nombrar al sujeto que envejece. Según Moragas, el observatorio de las personas mayores de la Comunidad Europea realizó un estudio en 1993 sobre el término preferido por las personas mayores. Para España algunos de los nombres citados fueron: personas mayores, ciudadanos de la tercera edad, ancianos, jubilados, viejos, pensionistas, veteranos, seniors, geronte y abuelo (este último resulta cariñoso pero atribuye status familiar con descendientes por lo que no es aplicable a todas las personas). Algunos eufemismos: edad de oro, tercera juventud, tercera edad. En Iberoamérica se utiliza preferentemente el término Adulto Mayor.



En el trabajo agrícola, el siervo de la tierra permanecía frecuentemente en una explotación al servicio del señor para quien prestaba sus servicios y de quien recibía protección. El significado moderno de trabajo industrial es considerado actividad de jóvenes y adultos, siendo incompatible con la concepción de ancianidad.

Pese a que el número de ancianos ha aumentado, su papel social ha perdido importancia. Históricamente la edad proporcionaba mayor status en épocas pasadas, tanto por razones cuantitativas (había menos ancianos) como cualitativas (su opinión se valoraba más). Ha desaparecido el rol del anciano característico de las sociedades agrarias, en las que se valoraba su experiencia. "En la sociedad industrial, el rol del anciano es equívoco o nulo y fruto más de la regulación legislativa que del aprecio social real" (Moragas, 1991:103). El trabajo en la sociedad contemporánea se modifica cualitativamente por la creciente tecnología que conlleva, y cuantitativamente por existir menos trabajo disponible.

Con relación a estos cambios asociados al trabajo, surgió la teoría de roles aplicada a los adultos mayores. Fue elaborada por Irving Rosow en el año 1967 y plantea que a lo largo de la vida se desempeñan un gran número de roles sociales que influyen en el autoconcepto y autoestima personal. Los roles sociales se van desarrollando acorde a una secuencia cronológicamente pautada y con la edad van cambiando no sólo los papeles que se le asignan a las personas, sino que también la forma en que se espera que éstos sean cumplidos.

La adaptación de un individuo a su proceso de envejecimiento, depende de cómo se hace cargo de los cambios correspondientes en los roles que las creencias sociales le van asignando según su edad y de la forma en que cumple las expectativas asociadas al rol. En la base de todo ello se encuentra el proceso de socialización, que permite al individuo adaptarse interactivamente a los requerimientos de su entorno. De esta forma, envejecer es asumir los roles correspondientes a la respectiva edad. Sin embargo, no se debe olvidar que el cambio de roles no depende sólo de la asignación que la sociedad hace de ellos según la edad, sino que también está condicionado por las circunstancias cambiantes en las edades del sujeto. Por ejemplo: los roles de hijo, esposo, padre y amigo existen o no, en función de que aparezca o desaparezca la contraparte del rol complementario.

La percepción social de las personas es influida por la sociedad en la que éstas se encuentran insertas. Al respecto, cabe mencionar que el envejecimiento es un fenómeno natural y se refiere a un proceso gradual de cambios y transformaciones en el ámbito biológico, psicológico y social que ocurre a través del tiempo. El envejecimiento social se refiere a los hábitos, papeles y relaciones en el ámbito

social. A medida que las personas envejecen cronológica, biológica y psicológicamente, sus funciones y relaciones sociales también se alteran. El contexto social influye en el significado de vejez que tienen las personas.

La vejez es un hecho biológico y una construcción social. En este sentido, es importante señalar que la ancianidad es un concepto básicamente cultural. Todo ser biológico envejece y aparecen deterioros físicos, pero ello no está relacionado ni a una edad biográfica específica, ni a símbolos específicos, ni a un espacio social universal. Cada cultura de acuerdo a la cosmovisión imperante, define quien es anciano, al margen de dolencias y deterioros físicos. Por ejemplo:

entre diversos pueblos indígenas americanos, un anciano es el individuo que sobrevive cuando ya han muerto la mayoría de miembros de su grupo de edad, con los que atravesó los ritos iniciáticos (lo cual tiene que ver con sus relaciones sociales); en los países occidentales es considerada anciana, la persona que está jubilada (lo que tiene que ver con una legislación laboral, dado que el trabajo es el factor central en la vida de los occidentales, especialmente de los hombres); en algunas sociedades africanas se tiene por anciano el individuo que por razones de edad, ya ha perdido algunos dientes y tiene dificultad para masticar, etc. (Fericgla, 1999:5).

Con relación al concepto de cultura, Geertz al igual que Max Weber, plantea que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que el mismo ha creado. Considera que el análisis de la cultura ha de ser una ciencia interpretativa en busca de significaciones. En esta perspectiva cultural se describen a continuación tres modelos genéricos de formaciones socioculturales, basados en los aportes de Fericgla, en el entendido que se trata de una simplificación no evolucionista ni mecanicista.

## LA ANCIANIDAD EN LAS SOCIEDADES CAZADORAS-RECOLECTORAS

“Prácticamente todos los pueblos cazadores-recolectores y los que subsisten de la pesca viven en condiciones a menudo precarias. Entre ellos, el problema de la alimentación es capital” (Fericgla, 1999:10). A pesar de que algunos de estos pueblos habiten nichos ecológicos que les proporcionan cierta abundancia material, el peligro de una mala temporada es permanente. Respecto de los ancianos, los que

sobreviven hasta edades avanzadas son los más fuertes y a menudo más astutos de la colectividad. No tienen un porcentaje importante desde el punto de vista demográfico, muy extrañamente son el 3% de la población. Sin embargo, los viejos son muy respetados. Cuando los animales cazados son suficientes para alimentar a todo el grupo, los ancianos que no son capaces de conseguir su propio alimento lo reciben del resto de la comunidad.

La función de los ancianos no se limita a recibir pasivamente los alimentos, sino que tienen un papel muy claro: cumplen con determinadas tareas sociales en la medida que sus fuerzas se lo permiten. Asimismo, cumplen una tarea importante en mantener los conocimientos sobre el mundo por medio de la tradición oral. Los pueblos sin registro dependen de la memoria de los ancianos. Los primitivos cazadores recolectores representan sus divinidades como grandes ancianos llenos de vigor y sabiduría. Sin embargo, estos mitos y representaciones sociales favorables a los ancianos no evitan que los jóvenes formulen burlas secretas sobre ellos y que se practique el gerontocidio en caso de insuficiencia alimentaria.

para citar un ejemplo etnográfico, entre los chukchis tradicionales, pueblo nómada siberiano, comedor del hongo sagrado amanita muscaria, la alimentación depende principalmente de la pesca y el producto obtenido de ella es frecuentemente demasiado escaso para asegurar la supervivencia a todos los miembros de los grupos tribales, por lo que a menudo se recurre –en primer lugar– al infanticidio como mecanismo equilibrador, y en segundo lugar al gerontocidio (Fericgla, 1999:11)

Los conocimientos y el prestigio que tienen los viejos en los pueblos cazadores recolectores, son insuficientes para contrarrestar el principio de supervivencia del grupo. En bastantes pueblos son los mismos ancianos quienes deciden el momento de morir, ya que están conscientes de que la senectud los ha convertido en inútiles para seguir en la comunidad.

El trato estructural fundamental de la organización familiar, es una relación horizontal hermano/hermano o hermano/hermana. La reglamentación matrimonial le da importancia a la solidaridad entre hermanos y el matrimonio preferencial es el que se lleva a cabo entre los hijos de dos hermanos, tanto si son primos paralelos (mundo árabe-musulmán), como si son primos cruzados (caso de India meridional). El sistema familiar horizontal donde los ancianos están integrados pero sin ningún poder fáctico, se da principalmente en el sur de la Península Indostánica, en el Himalaya y especialmente en África.

## LA ANCIANIDAD EN LAS SOCIEDADES AGRÍCOLAS Y PASTORILES

La alimentación tiene un mayor nivel de seguridad que en los pueblos cazadores recolectores. Dentro de la división social del trabajo los ancianos reciben tareas específicas, tales como: vigilar los rebaños, confeccionar útiles domésticos, cocinar y en diversas actividades que se ajustan a sus posibilidades físicas. Asimismo, los ancianos manipulan la dimensión esotérica y simbólica en general. Conocen las destrezas mágicas y como organizar ceremonias religiosas. Son depositarios de las tradiciones y hacen valer su status en los ritos de paso. También son los especialistas en una larga serie de técnicas de cultivo, reproducción y curación de los animales.

En el ámbito económico, la mayor parte de las sociedades agrícolas tiene por práctica habitual la propiedad privada de rebaños, tierras, útiles de producción y bienes materiales. Estos bienes están en posesión de los ancianos, lo que asegura la gerontocracia o poder económico de los viejos. A su vez, en un porcentaje importante detentan el poder político como consecuencia de las victorias, sobre todo guerras, que han acumulado a lo largo de su vida. El porcentaje de individuos que llega a ser anciano es muy reducido, aunque superior a las sociedades cazadoras-recolectoras, y este hecho también confiere un carácter de elitismo.

En la agrícola Asia Central, por ejemplo, el ethos confucionista obliga a respetar a los ancianos y a tener piedad filial hasta el punto de convertir el individuo viejo en casi un objeto de culto"... "El modelo de ancianidad dominante se da en Finlandia, Rusia, Eslovaquia, Yugoslavia, Bulgaria, buena parte del mundo Germánico, Sur de Francia y todo el Norte de la Península Ibérica, en la parte de Asia Continental (Mongolia, China, Vietnam, Norte de la India), y en el extremo Oriente ( Japón y Corea) (Fericgla, 1999:13).

## LA ANCIANIDAD EN LAS SOCIEDADES INDUSTRIALES

La estructura familiar dominante es el sistema familiar nuclear estricto, modelo que rechaza la coresidencia de dos generaciones adultas. Los ancianos habitan (cuando pueden) en sus propios hogares e independientes de los familiares adultos. Cuando los ancianos no cuentan con recursos económicos suficientes, los familiares les entregan una parte de su dinero para que puedan mantenerse. En algunos

países el estado se encarga de asistir a los ancianos desvalidos como parte del dinero que se recauda por efecto de los impuestos. Cuando los ancianos están en un periodo de senectud, que no les permite valerse por sí mismos, los descendientes directos a menudo los aceptan por una temporada en su hogar. Es cada vez mas frecuente que el anciano sea internado en una residencia o asilo.

En este tipo de sociedades, se está transformando en una práctica general imponer la jubilación laboral obligatoria, a partir de una edad arbitrariamente fijada. No se debe olvidar que el trabajo es el principal referente y herramienta de reivindicación social. De esta forma, la jubilación comporta para los ancianos la exclusión del mundo laboral y un aumento de enfermedades somáticas y síquicas especialmente entre los hombres. El lazo horizontal conyugal (esposo/esposa) es el que tiene más importancia en este sistema, producto de lo cual aparece la figura del viejo aislado cuando el anciano/a queda viudo/a.

Es necesario definir un rol social para el adulto mayor en este tipo de modelo sociocultural, siendo necesario considerar un análisis histórico y cultural en busca de sus respectivas significaciones. En esta perspectiva, a continuación se analiza el papel del trabajo social gerontológico en la construcción social de la función de los adultos mayores en las sociedades industrializadas.

## TRABAJO SOCIAL GERONTOLÓGICO

La gerontología analiza el proceso de envejecimiento en todas sus dimensiones: biológica, psíquica, económica, política, educativa y social. Se trata del estudio de la vejez desde un enfoque interdisciplinario, siendo su propósito conocer el proceso de envejecimiento y la práctica profesional que permita mejorar la calidad de vida de los adultos mayores. En esta perspectiva, surge la reflexión disciplinaria del trabajo social gerontológico<sup>3</sup>, definido por el autor de esta ponencia como un campo de acción que apunta a potenciar el capital social individual, familiar, grupal y comunitario de los adultos mayores, mejorando la calidad de su vida social y su desarrollo humano, a través de una intervención social basada en enfoques Epistemológicos, teóricos y metodológicos.

---

<sup>3</sup> Esta presentación se basa en el libro publicado por el autor de este trabajo el año 2004 por la Editorial Espacio de Argentina, titulado Gerontología Social Aplicada. Visiones Estratégicas para el Trabajo Social. En el texto se menciona una investigación centrada en la percepción de rol social de los adultos

El enfoque **Epistemológico**<sup>4</sup> que guía y da sentido a una propuesta de intervención social gerontológica, que apunte a potenciar la construcción social del rol del adulto mayor es la sociología de la cultura. Según Raymond Williams, la sociología de la cultura en su forma reciente debe entenderse como una convergencia de intereses y métodos diversos que se sitúan tras otros campos ya definidos, como son la sociología de la religión, de la educación y del conocimiento. Una sociología moderna de la cultura, ya sea en sus estudios específicos o en sus aportes a una sociología más general, tendrá como primer objetivo el investigar activa y abiertamente acerca de las relaciones transmitidas y asumidas, así como de otras relaciones posibles y demostrables.

Con relación al concepto de cultura, señala que la dificultad de la sociología de la cultura puede percibirse en la dificultad implícita de su término. Este término empieza por designar un proceso: la cultura (cultivo) de granos o (cría y alimentación) de animales y por extensión la cultura (cultivo activo) de la mente humana. Sólo a finales del siglo XVIII, especialmente en alemán e inglés, acaba por designar una configuración o generalización del espíritu que conformaba "todo el modo de vida de un pueblo" en particular. El término cultura en su evolución se distingue con una variada gama de significados: un estado desarrollado de la mente, es decir, persona con cultura o persona culta; los procesos de este desarrollo de la mente, tales como: intereses culturales y actividades culturales; y los medios de estos procesos, como las artes y las obras humanas intelectuales.

Frente a ello, el autor señala que el término puede ser considerado como el resultado de tipos anteriores de convergencia de intereses, entre los que distingue básicamente dos tipos. En primer lugar, el que subraya el espíritu conformador de un modo de vida global, tales como lenguaje, estilos artísticos, formas de trabajo intelectual (Idealista), y en segundo lugar, el que destaca un orden social global dentro del cual una cultura especificable, por sus estilos artísticos y sus formas de trabajo intelectual, se considera como el producto directo o indirecto de un orden constituido por otras actividades sociales (materialista).

Hasta la segunda mitad del siglo XX, la sociología de la cultura tiene estas dos posiciones. Sin embargo, en la actualidad se busca una nueva clase de convergencia, no obstante la mantención y práctica de cada una de las posiciones anteriores.

---

mayores institucionalizados. Para efectos de este documento, se profundiza en una de las propuestas de intervención que surge acorde a los resultados del citado estudio.

<sup>4</sup> Es importante considerar los obstáculos epistemológicos de la experiencia básica y el conocimiento general de Bachelard. En el primero cuando la experiencia se antepone a la crítica y en el segundo cuando se consideran algunas teorías como dogmas.

Esta nueva convergencia contemporánea está referida a los sentidos antropológicos y sociológicos de la cultura como “todo un modo de vida” diferenciado dentro del cual un sistema significativo característico, se considera como esencial y esencialmente implicado en todas las formas de actividad social. Asimismo, considera el sentido más especializado de cultura, como actividades artísticas e intelectuales, que incluye “no sólo las artes y formas tradicionales de producción intelectual, sino todas las “prácticas significantes” desde el lenguaje, pasando por las artes y la filosofía, hasta el periodismo, la moda y publicidad” (William, 1981:13).

La sociología de la cultura integra los sentidos diferentes de la cultura y desde su enfoque más integral requiere de nuevos tipos de análisis de instituciones y formaciones culturales, de la investigación de las relaciones existentes entre éstos y de las formas culturales propiamente dichas. Esta nueva sociología surge como una convergencia de dos tendencias históricas; una dentro del pensamiento social general y la otra dentro de la historia y análisis cultural. La sociología de la cultura “se ocupa de los procesos sociales de toda producción cultural, incluyendo aquellas formas de producción, que pueden denominarse “ideologías” (Williams, 1981: 28). El autor plantea que la sociología de la cultura debe interesarse por las instituciones y formaciones de la producción cultural, que es uno de los más característicos de sus campos; por las relaciones sociales de sus medios específicos de producción; y debe estudiar la forma en que dentro de la vida social, la cultura y la producción cultural se identifican y se distinguen socialmente.

Una vez presentado el enfoque epistemológico que guía la propuesta de intervención gerontológica para el Trabajo Social, a continuación se especifican los aportes metodológicos de la planificación estratégica.

## PROPUESTA DE INTERVENCIÓN: SER PARTE... IDEA QUE SEDUCE. LOS ADULTOS MAYORES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Estas propuestas están también basadas en la perspectiva de la **planificación estratégica**, que sirve como base para el trabajo social gerontológico. Cuando se habla de lo humano de los diseños de planificación social, aquello se refiere a pensar la forma de gestar con las personas en tanto sujetos, desde su historia, sus paisajes cotidianos, su lenguaje y sus experiencias. Sin embargo, buscar un enfoque metodológico para llegar a ello se hace la mayoría de las veces un camino nada sencillo.

Es por esta razón, que esta propuesta sugiere la idea de los adultos mayores como actores sociales participantes de un proceso, siendo aplicable a procesos de intervención social gerontológica en comunidad-hogar<sup>5</sup>, centros abiertos, grupos asociativos y proyectos gerontológicos. Esta propuesta promueve varias ideas fuerza, las que se describen a continuación:

En primer lugar y desde una perspectiva estratégica, transforma en oportunidad la relación de los adultos mayores con el medio social e institucional que le rodea, buscando consolidar redes externas con organizaciones, instituciones estatales y /o privadas, que aporten aquellos recursos de que los adultos mayores no disponen. A la vez, se espera mantener un grado importante de autonomía, capitalizando de esa forma una madurez grupal que llegue a caracterizarse por integración social, cohesión generacional, identidad territorial, confianza y desarrollo de nuevas capacidades. También se busca potenciar no sólo su asociatividad, sino que también su capital social, fortaleciendo la organización de adultos mayores en tanto actores sociales, como un mecanismo de interlocución activa entre la comunidad-hogar con el espacio local, regional y nacional.

Se procura identificar liderazgos y promover la participación activa, potenciando que además de tener voz se empoderen de su experiencia, adquieran conciencia de sus derechos y deberes. De esa forma podrán legitimar propuestas, reivindicaciones y negociaciones en sus relaciones intra y extra organización, en su autogestión y en su visión del futuro individual y colectivo. Este elemento de cohesión grupal, así como la claridad de visiones, metas y objetivos compartidos les hará ser capaces de plantearse asertiva y propositivamente frente a la autoridad técnica y/o política. Asimismo, en forma paulatina permitirá potenciar su control social, con el fin de impulsar efectividad en la mejora de tiempos y capacidades de respuestas tradicionalmente lentas al momento de implementar procesos con las personas.

Otro elemento a destacar será el surgimiento de liderazgos democráticos compartidos, rescatando las habilidades personales y la historia de vida de los adultos mayores integrantes del grupo para ponerlas al servicio de su proyecto colectivo, que incluirá tanto actores afectados como actores involucrados. Esta integración de herramientas de planificación y gestión estratégica a lo que será su proceso colecti-

---

<sup>5</sup> En el libro de gerontología social aplicada del autor de este trabajo, se especifica que la propuesta surge de los resultados de una investigación (que es la primera parte del libro), que plantea la necesidad de vincular los hogares de ancianos a la comunidad y potenciar su rol social. Es por esta razón, que la propuesta se refiere a la comunidad hogar de ancianos.

vo, integral y con proyecciones de futuro, busca dar espacio a la transmisión de todo su potencial a las nuevas generaciones, dando con ello paso a un enfoque de planificación como proceso humano, circular, recursivo y sostenible que trasciende a través del tiempo, más allá de las personas. Esta visión integradora de elementos sociales, económicos y culturales de su realidad, complementarios a sus historias de vida común, amistades generacionales, intereses colectivos, afectos personales y respeto mutuo, dan lugar a lo que se denomina una imagen deseada respecto a lo que *ellos en tanto adultos mayores* quieren lograr en su futuro y como poder desarrollar ese proceso.

## PROPUESTA DE COMUNIDAD HOGAR

Acorde al enfoque epistemológico de la sociología de la cultura, enfoque teórico de la teoría de roles aplicada al ámbito gerontológico y la dimensión metodológica de la planificación estratégica, se propone un modelo de atención para los adultos mayores institucionalizados. Se trata de implementar **una concepción de comunidad hogar de ancianos** desde la planificación situacional, siendo la estrategia en el ámbito de política interna y centrada en compartir el diseño del plan de gestión institucional desde su fase inicial. Debe ser entendido como un proceso activo, de modo tal que promueva a futuro la apropiación de una propuesta participativa e innovadora que de cuenta de una visión colectiva de gestión flexible, compartida por los ancianos al interior de la comunidad-hogar y dinámicamente interactiva con los actores de la comunidad local, que contemple familiares, apoderados, funcionarios y profesionales. En este sentido, desde la perspectiva situacional la lógica en el diseño de la situación inicial –trayectoria– situación deseada obedece a:



En este proceso, la participación comunitaria garantizará el funcionamiento de actividades de gestión institucional y local que se encuentren en el marco de los intereses de los propios ancianos, ya que no se conseguirá identificar y priorizar de mejor manera las vivencias, necesidades y el capital humano que representan, sin tenerlos presentes en tanto actor (es) capaces de expresar, asumir y participar en

atención a sus situaciones individuales y colectivas. Es por esta razón, que el concepto de situación es entendido para efectos de esta propuesta como "la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción" (Carlos Matus, 1997: 774).

El hecho de que sean los propios ancianos y los actores de la comunidad-hogar, quienes tengan acceso al diseño de su diagnóstico, su plan participativo de gestión institucional y los ajustes al mismo, tiene un impacto significativo. Transforma a los ancianos en sujetos de acción respecto a los momentos y formas en que se irán implementando programas y proyectos, más aún la gestión será el producto de su esfuerzo compartido con otros y eso los mantendrá con un rol activo frente a su vida presente y futura desde el hacer cotidiano. Se espera de esta propuesta tres elementos a saber: una visión orgánica y dinámica de los procesos individuales y colectivos de los ancianos de la comunidad hogar y los actores involucrados; una ubicación clara de los espacios estratégicos para la acción promotora de ancianos integrados al mundo local, que involucre el concepto de desarrollo por sobre el de asistencialidad; y una concepción de comunidad hogar que junto con promover la gestión institucional de apoyo, estímulo y cuidado, se haga cargo de la necesidad del anciano de interactuar con otros y asumir un rol activo frente a los quehaceres en que su contexto territorial lo requiera.

Desde la intervención del trabajo social en los espacios de la comunidad hogar de ancianos, se requiere apoyar la superación de la dependencia y promover procesos que refuercen un desarrollo activo. Ambos procesos tienden a potenciar la autonomía personal, grupal y colectiva, así como también la solidaridad humana. El trabajo social a través de su historia, ha trabajado para concretar las políticas sociales en aquellos espacios donde las desigualdades emergen con mayor evidencia. En el caso de la comunidad hogar de ancianos, el interés estará centrado en la reflexión y propuesta sobre su situación de carácter microsocial, sin que por ello se deje de lado la relación de ésta y sus aportes al ámbito más amplio que es el espacio local, donde estarán insertos. Se concederá atención al rol activo de los actores afectados (los ancianos) e involucrados (el resto de la comunidad donde también se contempla al trabajador social). De esta construcción colectiva que involucra cambios en las prácticas culturales de la sociedad industrial, surgirá un nuevo y específico rol para el anciano inserto en el concepto de diseño de políticas sociales con, para y junto a ellos y no sólo para ellos. El trabajador social deberá asumir los roles de facilitador, perturbador y gatillador de esos procesos y tareas.

En el tema de la autonomía personal y colectiva, se plantea la idea de la co-construcción de una identidad del anciano de la comunidad hogar. Pensando en un proceso que desarrolle la capacidad en ellos de hacer y de ser, y que les proporcione algún grado de dominio sobre sus vidas. Que los saque del aislamiento y les permita la capacidad de establecer relaciones con el mundo exterior. Entre las principales autonomías que se espera co-construir se destacan:

- Autonomía Física, que es el derecho a decidir sobre su cuerpo.
- Autonomía socio-cultural, que alude a la capacidad de afirmar identidades propias y a la autoestima.
- Autonomía política, que hace referencia a construir sociedad a partir de sus valores, principios, demandas y propuestas propias.
- Autonomía ciudadana, que hace referencia al derecho a involucrarse activamente en los quehaceres de su comunidad interna o externa.

En esta propuesta prevalece la idea de ser un sujeto con derecho a elaborar visiones propias de sus procesos, promoviendo la solidaridad y el respeto a la diversidad, desde un enfoque socioantropológico de la cultura según los planteamientos de Williams. Reconociendo redes, articulaciones y posibilidades que estén basadas en el adulto mayor como valor de la sociedad y no en el adulto mayor como desvalido. En este diseño de intervención se aplicará la metodología de planificación estratégica situacional, que enfatiza una participación de los adultos mayores en el ámbito informativo, consultivo y resolutivo.

Respecto de la integración social, cabe hacer notar que la participación y el Involucramiento es una exigencia interna de la naturaleza misma del ser humano. En el caso de la comunidad hogar y la participación de los ancianos en la gestión se orientarán hacia tres temas específicos:

- La expresión e integración de las demandas y necesidades individuales de los ancianos en la consecución de un interés colectivo, compartido desde la diversidad cultural, social y de género que confluye a los hogares.
- Como incentivo para una gestión institucional de los hogares de ancianos que sean eficaces, integradora y estimulante para el desarrollo humano, constituyéndose en un espacio de interacción en el cual se ponen en juego los deberes y derechos.
- Como instrumento que satisfaga las necesidades ciudadanas de integración de los ancianos, y de la comunidad hogar al desarrollo de su comunidad-territorio. Como sujetos activos en la vida social de su entorno

ambiental físico, social y cultural, es decir, hacer comunidad son construir espacios para la vida.

La propuesta de diseño del plan de gestión institucional de los hogares de ancianos con planificación estratégica, es una metodología que utiliza herramientas de comunicación y elementos de la dinámica cotidiana de trabajo entendida como red de apoyo. La planificación estratégica es un trabajo participativo de un grupo de personas en torno a un objetivo común para el diseño de planes y programas, en que los compromisos son claramente identificables y permiten una evaluación colectiva transparente. Contempla la participación de dos actores sociales de manera fundamental. Por un lado, los actores sociales afectados o más vulnerables, en este caso los ancianos que en rigor viven las situaciones y necesidades; y por otra parte los actores sociales involucrados, vale decir, las personas que se encuentran en el contexto institucional, familiar y territorial de los ancianos. Éstos se involucrarán en su quehacer y su vida, incidiendo en decisiones de apoyo, rechazo o indiferencia respecto al interés para brindar atención y prioridad a los problemas de la comunidad-hogar.

El eje central de esta metodología es la apropiación. Por lo tanto, se ha de ser capaz de entusiasmar, convocar e involucrar a todas las personas relacionadas con el proceso durante todo el desarrollo del trabajo. Se debe integrar y desarrollar acciones en el marco de la cultura y vida cotidiana de la comunidad hogar donde se ejecutará la propuesta. El proceso participativo con planificación estratégica, contemplará las siguientes etapas:

## ANÁLISIS DE SITUACIÓN INICIAL

Es el punto de partida para la planificación y se estudiará mediante la realización de un diagnóstico situacional en dos áreas:

- Análisis de Posicionamiento, orientado a identificar desde los ancianos y su realidad los hechos sociales de mayor interés, relacionándolos de manera tal que constituya un análisis multidimensional de sus situaciones.
- Análisis de actores, siendo las tareas a realizar el identificar a los actores involucrados, determinar junto a ellos áreas de conexión y áreas de conflicto, niveles de compromiso con la gestión en los hogares de ancianos, deducir alianzas y/o antagonismos frente a la forma de actuar.

Los resultados del diagnóstico situacional permitirán caracterizar la situación inicial y delinear en mejor forma la situación futura que se desea alcanzar, definiendo el curso de acciones que alude a la trayectoria.

## ANÁLISIS FODA

La tarea fundamental en esta etapa consistirá en analizar aquellas variables, tanto internas como externas a la comunidad-hogar, que la afectan positiva como negativamente en la viabilidad para desarrollar la TRAYECTORIA. El análisis comprenderá dos miradas:

- Ambiente interno: capacidad de gestión, potencial humano, recursos disponibles, proceso decisorio, habilidad gerencial.
- Ambiente externo: relación con las políticas sociales, económicas, con la gestión del gobierno regional, con el gobierno local donde se inserte la comunidad-hogar de ancianos.

## DEFINICIÓN DE IMAGEN OBJETIVO

Que alude a un proceso de constante construcción, que orientará el sentido hacia donde se encamina la gestión institucional de la comunidad-hogar de ancianos. Supone además, una evaluación y Retroalimentación permanente con los actores afectados e involucrados.

## FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS

La estrategia es la vía que se utiliza para alcanzar la situación deseada y expuesta en la imagen objetivo. Estrategia se define como "un patrón de decisiones coherente, integrador y unificador, que define áreas de acción o funciones claves de la institución o territorio, abarcando a todos los niveles de la institución y su entorno" (Matus, 1987: 761). El proceso para definir la estrategia de la comunidad hogar, se basará en el análisis ambiental externo (oportunidades y amenazas) y análisis

organizacional interno (fortalezas y debilidades) previamente identificado en el análisis FODA.

## FORMULACIÓN DE METAS, OBJETIVOS Y ACCIONES

Una vez identificadas las estrategias de acción, el plan de gestión de la comunidad-hogar de ancianos definirá sus principales áreas de intervención, las que estarán relacionadas básicamente con el contexto territorial donde se encuentra inserto el hogar de ancianos, el contexto institucional desde lo organizacional, el contexto interno de los ancianos en tanto comunidad hogar, la disponibilidad de recursos. Asimismo, el vínculo del plan de gestión de la comunidad hogar con las políticas sociales del gobierno local y del estado en el tema de los adultos mayores.

## DEFINICIÓN DE OBJETIVOS POR ÁREA DE INTERVENCIÓN

La vía para hacer operativas las estrategias por área de intervención, es definiendo los objetivos en función de los intereses y consensos previamente obtenidos en la primera parte del proceso, entre los grupos afectados y los grupos involucrados. Se deberá conformar un consejo coordinador con representantes de ambos grupos, que se abocará a generar y velar por el cumplimiento de los objetivos y estrategias matrices del plan, de manera de coordinar y sumar esfuerzos dirigidos a lograr el propósito o meta final.

## MARCO DE ACCIÓN. CONSTRUCCIÓN DE LA TRAYECTORIA

Consiste en identificar, ordenar y seleccionar en secuencia temporal las acciones que permitirán el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas para alcanzar la situación deseada. En esta tarea será fundamental el activo involucramiento de los ancianos de la comunidad hogar, con el fin de garantizar que las acciones que se enuncien respondan a las expectativas e intereses planteados por ellos en la primera etapa diagnóstica.

Por otra parte, esta etapa de ordenamiento de acciones debe tener presente dos criterios fundamentales. El técnico, que está referido a la existencia, acceso, disponibilidad y capacidad para movilizar los recursos materiales e institucionales; y el político, relativo a los apoyos o niveles de interferencia que puede presentar el contexto del plan de la comunidad hogar de ancianos en la ejecución de sus acciones.

## DEFINIR LAS RESPONSABILIDADES DE EJECUCIÓN

Construida la trayectoria, se definen las responsabilidades para traducir las acciones en proyectos concretos. Se identifican actores del contexto interno, del contexto territorial, del grupo de ancianos, y además se identifican colaboradores para los proyectos. Esta etapa supone una serie de conversaciones para la acción, tendientes a establecer acuerdos y apoyos que garanticen una movilización de los recursos para la ejecución del programa.

## DIFUSIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL PLAN

Es clave en el proceso de intervención estratégica el rol de los adultos mayores, en términos de estar presentes, aportar y participar en el diseño y ejecución del plan. Se debe insertar como un actor relevante tanto para la comunidad hogar, como para el territorio donde se espera comiencen a desarrollar un rol ciudadano en acciones concretas de su comunidad. Se espera que difundan su plan de gestión, entregando a los diversos actores el aporte desde su realidad al desarrollo de la comunidad local. En el mundo actual la comunidad receptora pasiva ya no tiene cabida, es hora de un cambio de actitud y de una revalorización de la experiencia y aporte de los adultos mayores.

## BIBLIOGRAFÍA

Barros (1993), Carmen: *Tiempo Nuevo para el Adulto Mayor*. Santiago: Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Barros (1977), Carmen: *La Vejez Marginada*. Santiago: Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bachelard (1972), Gastón: *La Formación del Espíritu Científico*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Buendía (1994), José: *Envejecimiento y Psicología de la Salud*. Barcelona: Editorial Siglo XXI.

Castells (1999), Manuel: *La Era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura, El poder de la Identidad*. México: Siglo XXI.

Laforest (1991), Jaques: *Introducción a la Gerontología*. Barcelona: Editorial Herder.

Matus (1987), Romo Carlos: *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR.

Matus (1978) Romo Carlos: *Estrategia y Plan*, México: Siglo XXI Editores. Segunda Edición.

Moragas (1991), Ricardo: *Gerontología Social*. Barcelona: Editorial Herder.

Moragas (1999), Ricardo: *Master Universitario en Gerontología Social Aplicada. Módulo N° 7*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Moragas (1999), Ricardo: *Master Universitario en Gerontología Social Aplicada. Módulo N° 8*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Pichardo (1997), Arlette: *Planificación y Programación Social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen-Humanitas.

Piña (2004), Marcelo: *Gerontología Social Aplicada: Visiones Estratégicas para el Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Sánchez (1990), Carmen Delia: *Trabajo Social y Vejez*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

Sánchez (2000), Carmen Delia: *Gerontología Social*, Buenos Aires: Editorial Espacio.

Sáez (1996), Narciso; Rubio, Ramona; Dosil, Agustín: *Tratado de Psicogerontología*. Valencia: Editorial Promolibro.

William (1994), Raymond: *Sociología de la Cultura*. Barcelona: Paidós.

Cartas

de

Viaje



# MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA CON GOBERNABILIDAD: ALGUNAS INTERROGANTES Y CONSIDERACIONES

---

Leonel Tapia Contador<sup>6</sup>

## RESUMEN

La "Gobernabilidad" como función de la eficacia de las políticas públicas en democracia esta fuertemente condicionada por el peso relativo de distintos actores. Esto afecta la equidad y transparencia de los mecanismos de toma de decisiones, y los patrones de articulación "Estado - Sociedad".

El artículo tiene como objetivo plantear interrogantes sobre los procesos y lógica de la reforma del Estado y sus implicaciones en cuanto a la gobernabilidad que se expresa en una codificación de las relaciones y conflictos, particularmente los políticos y sociales. El desafío queda planteado en cuanto desarrollar una agenda de investigación más sensible al impacto social e ideológico con relación a la instalación de una "sociedad civil" con capacidad de propuesta e interlocución.

Su abordaje se desarrolla a través de dos secciones. La primera reflexiona sobre el proceso de modernización del estado y sus implicaciones en términos de políticas públicas, externalización de servicios y descentralización. La segunda, profundiza sobre su innovación política institucional y el proceso de inducción y racionalización que establece a través de proyectos configurando y regulando las aspiraciones sociales y políticas. Ambas, en su conjunto, generan un cuerpo cognoscitivo para la toma de decisiones.

El fundamento de esta reflexión nos lleva al siguiente cuestionamiento; ¿Es posible la invención político institucional, cuando se han modificado los patrones de articulación de sectores e intereses?

---

<sup>6</sup> Leonel Tapia es Economista y se desempeña en la Cátedra de Evaluación de Proyectos Sociales de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central. Este artículo fué elaborado junto a Rodrigo Bravo, Sociólogo.

## MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, TRANSFERENCIA DE RACIONALIDADES Y MERCADO

**E**l proceso de modernización del sector público en América Latina, es el resultado de la confluencia de al menos los siguientes factores: a) La reestructuración de la división internacional del trabajo, originados por las dinámicas de globalización, b) El desajuste entre los ciclos económicos, y la concepción del Estado benefactor, c) El carácter refundacional de los regímenes autoritarios y d) El desgaste del sistema de representación político.

El supuesto formal que sustenta este diagnóstico es el fracaso del modelo anterior que postulaba al "Estado", la necesidad de intervenir activamente, para regular y corregir las imperfecciones generadas por el mercado, con el objetivo de alcanzar ciertos fines sociales.

Lo que se traducía, en intervenciones dentro del ámbito social y productivo, caracterizado, por un fuerte "centralismo", y una "burocracia" que entrega servicios de "mala calidad" y productos homogéneos frente a demandas diferenciadas que no consideraban las particularidades de las poblaciones más vulnerables. El resultado general era un crecimiento constante del gasto social en políticas y programas de limitado o desconocido impacto (Franco 1996).

La vinculación de estos procesos, va configurando un nuevo escenario que induce a la reorganización del Estado en Chile. Según Garretón (1995), este proceso en Chile se mueve en al menos cuatro planos:

- 1.- La redefinición del rol del Estado.
- 2.- La reestructuración del aparato representacional.
- 3.- La disminución de la burocracia.
- 4.- La delegación de la administración de servicios públicos al sector privado.

Estos cuatro elementos, que determinan el proceso de la modernización del Estado, se vinculan directamente con los procesos de desmonopolización, desregulación, privatización y descentralización (Garretón 1995).

Sin embargo, el proceso de modernización del Estado presenta importantes limitaciones, entre las que podemos indicar: inexistencia de debate público (visión

impuesta desde arriba)<sup>7</sup>, plantea objetivos estratégicos poco claros y sus enunciados no responden a la realidad político-institucional existente (en el sentido de la existencia de un Estado Weberiano).

Las orientaciones generales que inducen transformaciones de la administración pública y su entorno estaban débilmente formalizadas, solamente con la creación de Comité de Modernización del Estado y la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública se establecen que una de las principales funciones que debe cumplir el "Estado", es el desarrollo de la eficiencia, la cual pasa por "diseñar una oferta pública, que responda a la demanda, donde la respuesta satisfactoria, supone imprescindible acercar el Estado al ciudadano" (Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, 1997).

*Esta afirmación, supone entonces, avanzar a una administración descentralizada de recursos y a una participación ciudadana, basada en la concertación entre el poder público local y la sociedad civil.*

Hasta ahora, los esfuerzos se han orientado a establecer las bases organizativas a través de la descentralización administrativa del aparato público acompañado de un proceso gradual de transferencia metodológica que pretende incorporar al sector público una racionalidad en sus funciones y roles provenientes del sector privado, y de manera incipiente a la lógica y nueva relación con la sociedad en su conjunto a través de mecanismos de mercado. Así los sujetos son vistos como clientes o usuarios.

Este proceso se inicia con la política de descentralización del gobierno militar en 1974 y se ha implementado sin cambios significativos en los gobiernos democráticos. Su lógica fundacional establece la instrumentación para definir el nuevo marco de la relación entre el estado y sociedad (actores sociales en conflictos) que se expresa en ámbitos específicos de competencia y participación, como se analizará más adelante.

Este proceso se ha generado a través de dos elementos:

- El Asentamiento de bases organizativas que comprenden la redefinición del rol del Estado y con ello, el cambio de orientación de la administración pública, que se desplaza desde una burocracia "ineficiente", a una concepción de gerencia social, acompañada de la racionalización de recursos humanos especializados en la estructura administrativa.
- Inducción a través de transferencias metodológicas hacia la administración de la organización del Estado cuyo vector es el aumento de la "eficiencia

---

<sup>7</sup> En la medida que los destinatarios y actores sociales no participan ni influyen en la construcción de la agenda pública, la pertinencia de las iniciativas y estrategias asumidas en "su beneficio" carecen de validez y no son reconocidas como tales.

administrativa”, a cargo de instrumentar las políticas públicas y poner en marcha la intervención adoptada. Los medios e instrumentos que se utilizan así como la intencionalidad y la calidad con que se aplican van a depender de la interacción entre esfera política y la administración pública.

El plan general se expande en distintas formas e incluye el uso de metodología de administración, base para la construcción de indicadores de gestión y balances de gestión, como también convenios de desempeño, este último considerado estratégico. En la práctica, resultan acuerdos entre el ejecutivo del servicio público (agente), y el ministro (principal), donde se explicita la misión y los objetivos, transformándose en instrumentos del plan estratégico, principalmente porque opera como mecanismo para frenar las exigencias y presiones de grupos de interés, particularmente de agentes externos a la organización.

En la práctica, los planes estratégicos están centrados en los aspectos formales e instrumentales y no son el resultado de una construcción colectiva que incorporan las visiones de distintos actores y expresa una apuesta de cambio sustantiva, que significan cuestionar los paradigmas dominantes (mercado, racionalidad de la descentralización, etc.) y se traducen en una mera instrumentalización, lista de proyectos de inversión. Por ejemplo, la lógica de procedimiento de inversión de los programas: Chile Emprende, Programa Comuna Segura, Programa Orígenes, entre otros.

En efecto, estos plantean, el cambio de la racionalidad del Plan formulado desde arriba hacia abajo por un conjunto de proyectos de inversión que surgen desde abajo hacia arriba sin que se produzca la coherencia entre los horizontes de mediano plazo que los planes buscan atender con las carencias de corto plazo (inversión de infraestructura) que normalmente las administraciones y gobiernos subnacionales buscan resolver. Por esta última razón, el desarrollo de los proyectos se orienta fundamentalmente a la infraestructura social (Lira 1997). Se da así en la práctica, una modalidad de planificación global comprensiva, centrada en la formulación del Plan a la modalidad incremental cuyo instrumento principal es el proyecto de inversión que vincula medios y fines<sup>8</sup>.

Esta afirmación plantea las siguientes interrogantes sobre los instrumentos aplicados: ¿Validez de ellos para dar cuenta de las aspiraciones de los distintos actores y entornos?, ¿Son equivalentes las ineficiencias generadas por el sector privado

---

<sup>8</sup> Op. Cit por Luis Lira (1997). Información y Conocimiento para Análisis Regional Conducente a la Toma de Decisiones. ILPES, LC/IP/G.106, 1997.

y público?, ¿Cuáles son las señales entregadas a los actores sociales, entidades ejecutoras, instituciones del Estado?, ¿Pertinencia de los mecanismos de control y evaluación para dar cuenta de los avances y limitaciones de los instrumentos?

Los discursos y orientaciones de esta nueva visión del Estado, trabajan bajo el supuesto de lograr una mayor racionalización del gasto social, con el fin, de lograr mayor impacto a bajo costo (relación costo/impacto), como elemento central de las políticas sociales. Lo que implica, tomar distancia de la producción y prestación de bienes y servicios sociales, aprovechando las capacidades de innovación dispersa por toda la sociedad, regidos por los principios de eficiencia, transparencia, participación social, efectividad e impacto social.

Lo señalado anteriormente se fundamenta, específicamente en la “disminución de la burocracia pública (Criterio de Descentralización y Modernización del Estado)”, acompañado de un proceso de creciente “externalización de la economía” chilena, que se manifiesta, entre otras cosas, en una fuerte precarización de las relaciones contractuales y calidad del empleo.

Sin embargo este modelo, no puede mirarse acríticamente. Existen fundadas percepciones y antecedentes que en forma creciente plantean interrogantes sobre sus objetivos y resultados obtenidos, particularmente en cuanto a la pertinencia de los instrumentos de inducción así como las expresiones de externalización y descentralización, los cuales no constituyen una panacea. De aquí surgen las siguientes consideraciones al respecto:

El entorno donde se desarrollan las organizaciones es complejo y cambiante y las intervenciones sociales se traducen en múltiples conflictos donde los intereses de distintos actores no coinciden y muchas veces van en contra del logro de los objetivos de eficiencia e impacto que los programas sociales se proponen. Vale decir, no necesariamente, o automáticamente la inducción de procesos hacia la modernización conduce a lograr mayor eficiencia, mejor focalización y mayor impacto en los programas sociales.

Entonces se puede postular, que el énfasis ideológico de este proceso adquiere, reproduce y alimenta otro tipo de problemas, asociados a la gestión e implementación de políticas públicas, en la medida que se ignora las señales de ineficiencias existentes. Por ejemplo, en las “subcontrataciones o licitaciones” es posible identificar una fuerte correlación entre el agente con el sistema político (y sus partidos) y la administración pública generando distorsiones y colusiones que afecta la asignación y orientación eficiente de los recursos. En este proceso, los intereses de la sociedad se ven disminuidos, no solamente por el fuerte componente ideológico y

refundacional de la modernización del Estado, sino también por sus limitaciones para hacer bien (eficientemente) las acciones que se propone. Los ejemplos abundan: el Plan Transantiago, reforma educacional, entre otros.).

Si a esto se agregan las debilidades que generalmente presentan los mecanismos de monitoreo de los programas públicos externalizados y la limitada práctica de la evaluación de los mismos, se construye un escenario que en el mejor de los casos puede ser eficiente con relación al costo promedio de entregar servicios, pero inadecuado para resolver los problemas sociales que se propone. En definitiva, los mecanismos e instancia de regulación en la mayoría de los casos son débiles, particularmente con relación a sus atribuciones, recursos disponibles y apoyo político.

La señal que entrega el proceso de transformación del Estado es clara y conduce en dirección contraria a lograr eficiencia, transparencia e impacto de las políticas, favoreciendo un comportamiento *oportunist*a, particularmente en un contexto donde existe ambigüedades y fuertes limitaciones de los mecanismos de regulación y voluntad política para aplicarlos.

Esta situación, alimenta una dinámica donde se incrementan los posibles costos sociales y políticos, con relación a la legitimidad de los procedimientos y la tarea de fiscalización. Sin lugar a dudas, ha sido de mayor impacto para el Estado y el sistema político de gobierno y su relación con los agentes destinados a operativizar cierto servicio públicos, como son los ejemplos de:

- Agua potable "Lo Castillo S.A."
- Constructora e inmobiliaria "COPEVA S.A." o Casas "Enanas" de Malloa en la Sexta Región
- Proveedoras de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
- Licitación de estudios del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)
- Empresas que tienen a cargo la administración de servicios, en áreas sensibles para la sociedad. Y su relación con las entidades estatales en este caso:
  - Superintendencia de Servicios Públicos
  - Ministerio de Vivienda y Urbanismo
  - Ministerio de Educación
  - Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

Este factor, ha sido gatillante a la hora de la evaluación de la “Credibilidad Ciudadana”, frente a las políticas de privatización servicios<sup>9</sup>, también a la hora de hablar de agentes de fiscalización y diseño de políticas públicas.

De acuerdo a lo expuesto, podemos inferir, que el proceso de modernización del Estado, ha impulsado una nueva racionalidad en administración pública, donde los temas como la “governabilidad” y la “legitimidad del sistema”, son redefinidos a través de una lógica que pretende intermediar, las actuaciones públicas y privadas. Esta intermediación no sólo cambia el plano de articulación del Estado y la sociedad, sino también esta fuertemente marcado por los intereses privados que distorsionan el proceso de toma de decisiones.

En efecto, la implementación de la lógica de construcción de proyectos, desplaza el juego político, que va desde la esfera pública a la esfera privada, teniendo como finalidad, instrumentalizar las diferentes políticas sociales, lo cual establece la necesidad de lograr algún nivel de participación e involucramiento de los actores sociales.

Esta forma de articulación se sustenta en la primicia de lo específico sobre lo hegemónico y donde el proceso de externalización de las políticas sociales transfiere distintas funciones, entre las que se encuentran:

- Definición de necesidades.
- Diseño de las soluciones.
- Implementación de las soluciones.
- Evaluación, en la mayoría de los casos

Esto tiene importantes implicaciones, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la sociedad, pues su capacidad de articulación y organización es limitada porque:

- 1.- Los intermediarios de mayor peso en el Estado y sistema representativo definen en la práctica los términos de los acuerdos y su instrumentalización.
- 2.- Las implicaciones en términos de la pertinencia sobre las iniciativas asumidas son importantes en términos de los logros posibles.
- 3.- Se genera un sesgo permanente de la oferta de las entidades participantes que se caracteriza por una homogeneización artificial del perfil y carencias de las poblaciones vulnerables.

---

<sup>9</sup> Un ejemplo claro de la pérdida de legitimidad del modelo es el bajo porcentaje de aprobación que en forma continua presentan las AFP (Asociación de Fondos de Pensiones) e ISAPRES (seguros de salud privados) en las encuestas públicas de opinión.

- 4.- Este sesgo, limita el logro de los objetivos de impacto de los programas. Aún cuando estos puedan ser implementados en forma eficiente.
- 5.- El juego de intereses de actores involucrados en la gestación y gerenciamiento de programas y proyectos sociales no siempre coinciden con los intereses de las poblaciones destinatarias.
- 6.- Esta pluralidad de actores e intereses con diferentes pesos en la toma de decisiones trabaja en contra de las necesidades de las poblaciones objetivos, particularmente de la pobreza dura concentrados en (indigentes y sectores rurales) que tienen menor capacidad para formular y defender los méritos de sus iniciativas (Siri 1996:74).
- 7.- En efecto, esta constituye el eslabón más débil del proceso con menos influencia y menos organizados, quedando aislados del proceso de toma de decisiones.
- 8.- En otro sentido, también podríamos plantear que el "discurso de la participación social", responde más a una lógica para configurar a los actores sociales a través de un proceso de validación, que hace el Estado y que se expresa en la instrumentalización y mediatización de sus aspiraciones.
- 9.- Este, distorsiona el sentido de la participación social en la definición de los problemas, medios para enfrentarlos y definición de mecanismos de monitoreo y cogestión, los cuales no siempre coinciden con los intereses de las poblaciones destinatarias.

A pesar que su problema, supuestamente, es lo único que justifica esta nueva forma de hacer política social en la medida que permite ajustar la oferta pública a las demandas sociales.

Paralelamente, las organizaciones sociales funcionales, como agentes de promoción, pierden legitimidad como actores relevantes, pues, son percibidos por el resto de la población, con un nivel decreciente de influencia o capacidad de "lobby", que se traduce simplemente, en meros instrumentos de otros sin capacidad de propuestas propias.

Estas condiciones, contribuyen al desgaste generalizado del sistema institucional y a la dinámica de las políticas sociales, que no se traducen en acuerdos de participación efectivos, y pone interrogantes sobre los principios que orientan la modernización del Estado, tales como:

- Probidad y responsabilidad.
- Igualdad y no-discriminación.

- Transparencia.
- Accesibilidad y simplificación
- Gestión participativa.
- Eficacia y eficiencia.

Estos componentes constitutivos de la Modernización del Estado, promueven el proceso que pretende transferir una racionalidad en la administración pública y con ello inducir el desarrollo de una racionalidad en la organización social. Plantea una serie de interrogantes sobre su validez para generar capacidades reales de "Gobernabilidad".

## PERSPECTIVA DE INNOVACIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL: INDUCCIÓN PARA RACIONALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL

El esfuerzo por lograr mayor racionalidad y eficiencia en las políticas y programas por medio de la transformación del Estado tiene dos expresiones centrales: externalización y descentralización de la institucionalidad pública. Esto supone crear capacidades mínimas dentro del Estado para gestionar "su modernización" a través del fortalecimiento de una *burocracia profesional* congruente con las nuevas funciones y estrategias.

En este contexto, la participación social aparece como importante desde dos perspectivas: una como instancia legitimadora de los cambios inducidos y otra por su contribución a alcanzar mayor correspondencia entre la oferta y demanda de bienes y servicios sociales.

En la práctica esta participación existe vía proyecto en cuya administración actúa la incipiente tecno/burocracia que bajo criterio del análisis costo mínimo y cobertura (principalmente) establece los ámbitos interacción (participación) del Estado y la Sociedad.

## RACIONALIZACIÓN COSTOS Y NORMATIZACIÓN DE ESTRATEGIAS

El desplazamiento de las políticas sociales universalistas, hacia la focalización de las políticas sociales con el objetivo de orientar los recursos del Estado en los sectores de mayor vulnerabilidad concentrando sus esfuerzos y recursos en resolver

las necesidades sociales de los grupos sociales con limitada capacidad de pago (o demanda insolvente) mientras el sector privado resuelve las necesidades de los sectores con capacidad de pago (demanda solvente)<sup>10</sup>.

Sin embargo, Estado en la formulación de políticas y programas parte con visiones preconcebidas y segmentadas de los problemas sociales donde se define una solución a partir de la oferta institucional existente frente a las necesidades sin realizar un análisis exhaustivo de las causas que lo originan y las diferentes alternativas para enfrentarlo<sup>11</sup>. Esto termina afectando la pertinencia e impacto de las estrategias asumidas dado la complejidad y débil estructuración de los problemas sociales además del limitado conocimiento disponible.

En este escenario cabe preguntarse **desde qué perspectiva o quién define los problemas sociales** que pasan a formar parte de la agenda social.

Existe una lógica dominante que tiende a automatizar la generación de programas y proyectos partiendo de visiones parciales de las realidades sociales, lo cual se traduce en programas genéricos que no dan cuenta de las necesidades particulares<sup>12</sup>. Por ejemplo, frente al tema de la informalidad, se generan programas de apoyo a la microempresas a través de capacitación y asistencia técnica. ¿¿En qué medida estas acciones son efectivas para transformar la realidad productiva y económica del sector? El resultado de distintas evaluaciones de impacto sobre esto programas indican resultados mixtos<sup>13</sup>.

## **Desarrollo de una tecno/burocracia bajo concepción científica academicista**

Para Durkheim y Weber, la necesidad de regular los conflictos (demandas) sociales en sociedades que transitan desde una sociedad en retraso a una moderna evidencian la constitución de un grupo intermedio, altamente capacitado y capaz de inducir cambios asociados fundamentalmente a la "relación" entre la sociedad civil y la sociedad política. En efecto, es el caso de los autores que indagan y desarrollan

---

<sup>10</sup> Un claro ejemplo son los sistemas de seguridad social (AFP e INP) y salud (ISAPRE y FONASA)

<sup>11</sup> Este es el caso del Programa Chile Barrio donde a partir de la oferta pública existente se pretende mejorar las condiciones de vida de grupos de extrema pobreza que presentan un conjunto de particularidades y necesidades que demandan un abordaje distinto y exige repensar la oferta pública.

<sup>12</sup> Un caso típico corresponde a la creciente automatización del proceso de prestación de servicios en la capacitación para el trabajo. En efecto, en la gran mayoría de los programas de capacitación laboral para sectores marginales, la oferta de curso (donde generalmente no existe patrones de la calidad necesaria) la realizan las entidades ejecutoras a partir de su visión de la realidad del mercado laboral, las cuales no están sustentadas en estudios sobre las demandas concretas de capacitación.

<sup>13</sup> Véase Evaluación de Impacto del Programa Microempresa, MIDEPLAN 1998.

propuestas cuasi-ingenieriles en el cambio de las sociedades en transformaciones de la división internacional del trabajo.

Según Weber, el nuevo perfil tecno-burócrata corresponde a un grupo de expertos o funcionarios del estado (suerte de burócrata administrativo), ligado al estado central, capacitado y preparado para su administración, pero absolutamente reemplazable o dispensable. De hecho la transferencia de instrumentos se realiza bajo el formato de la capacitación funcionaria a la administración pública y a los agentes que administran los programas sociales.

El argumento esgrimido en el apartado anterior, donde se enuncia que "El plan general se expande a todo el medio, con el uso de metodologías de administración, base para la construcción de indicadores de gestión y balances de gestión", reafirma las implicancias que enunciaba Weber sobre su proliferación. Pero va más allá, cuando establece la retroalimentación de este proceso expansivo con una "proliferación de burocracias como medio más eficaz de racionalización" (Weber).

Por otro lado, Durkheim, también reconoce como "determinante el surgimiento de un grupo profesional, cuya proliferación y penetración en todos los ámbitos de la vida social establece un complejo sistema de relaciones".

Uno de los puntos centrales dentro del análisis, es su capacidad para intermediar los conflictos sociales en sociedades que pasan por procesos de transformación, instalan e imprimen un nuevo carácter en la administración de los conflictos (demandas), pero esta a la vez, implica su regulación a través de un segmento social altamente calificado

### **Configuración de escenario para una concepción de la participación social**

En este contexto, la lógica de proyecto constituye factor estructurante y determinante de la nueva relación delimitando los saberes y aspiraciones de los actores sociales y sus formas de participación donde dimensiones, tales como la integralidad, calidad y escala de los programas sociales no tiene correspondencia con los problemas que se proponen solucionar.

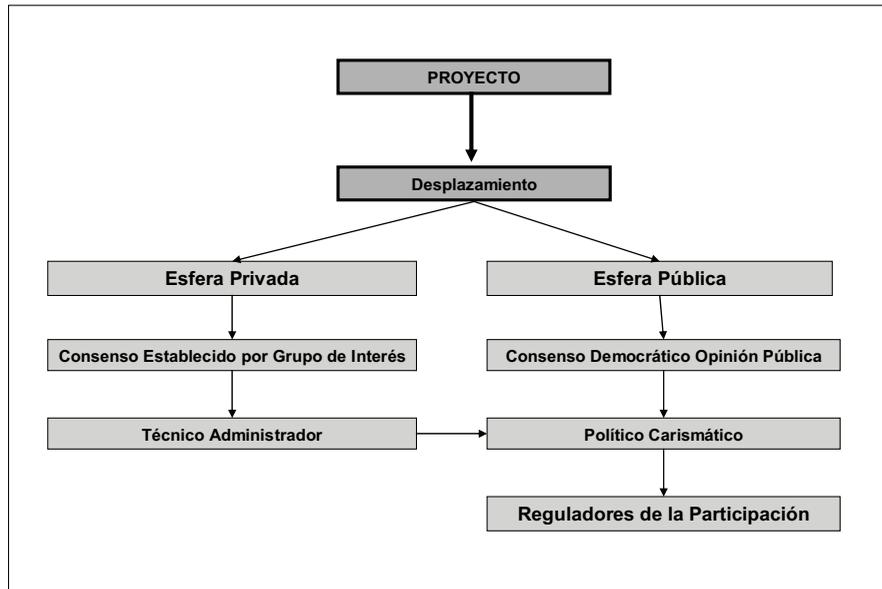
Principalmente respecto a la estructura de los instrumentos incorporados, expresados en Planes, Programas y Proyectos y su vinculación a través de la *relación explícita* que establecen los objetivos que plantean e *implícita frente al tema de la "gobernabilidad"*. Esta última dimensión cobra fuerza como dispositivo de transferencia de racionalidad (inducción) a la organización social para la resolución de sus conflictos (demandas) y la validación de los nuevos mecanismos de integración.

En consecuencia, es posible plantear que los proyectos incorporan por lo menos tres dimensiones: una dimensión *política* asociada a la gobernabilidad y la regulación de la oferta y la demanda en un espacio temporal; otra *social* que se relaciona con la inducción y los patrones de articulación social con relación al estado en sus distintos niveles; y por último una *económica* relacionada con la expresión operativa de las políticas sociales en cuanto al cumplimiento de la ejecución presupuestaria.

Las dimensiones políticas y sociales articulan los objetivos implícitos de la intervención que contribuyen a las conductas socialmente esperadas (toda intervención es planificada) mientras la dimensión económica pretende dar cuenta de la distribución del gasto social observada principalmente a través de indicadores de eficiencia y cobertura. En la actualidad, el énfasis está puesto en esta última dimensión, en términos formales, expresándose en los mecanismos centrales de evaluación. Este sesgo está orientado a desvincular lo económico de lo social y lo político, particularmente en el ámbito de los conflictos sociales. Esta operación técnica, imbrica con la reconceptualización del ciudadano en una categoría mayor como se identifica en sociedad civil que por un lado reconfigura al ciudadano como usuario o cliente y por otro lado el concepto de sociedad civil deja explícito el desarrollo de una sociedad postclasista que no expresa tensiones internas y externas en torno a los proyectos políticos y sociales dominantes.

En este escenario, la vinculación del proceso de modernización del "Estado" con la gobernabilidad está fuertemente fundamentada en el dispositivo de construcción de "proyecto", como "él" instrumento de interacción que vincula a la sociedad civil y política. Este mecanismo a su vez contribuye a establecer una delicada e influyente red de operadores que establece conexiones entre e individuo, grupo profesional y el órgano central marcada por una delimitación de ámbitos o creación de espacios y códigos segregados.

De acuerdo a lo señalado el dispositivo "proyecto" vincula en forma implícita el siguiente razonamiento, que sé gráfica en adelante.



Según esta matriz y la lógica implícita de los “proyectos” opera sobre *el hecho comunicacional* donde se introducen mecanismos de racionalización en términos económicos y conductuales<sup>14</sup> estableciendo los códigos explícitos e implícitos de “aspiraciones o prácticas aceptables”. En definitiva la influencia y códigos que establece la comunicación “sobre el imaginario colectivo de una nación (o grupo socialmente definido) y el manejo de la rutina de nuestros hechos” permite convertir simples ideas en estrategias políticas sociales.

El lenguaje de la información induce la racionalización de las demandas en el marco de un proyecto, que constituye la expresión subyacente del pacto sociedad civil y política. En términos estrictos se traduce en:

- manejo de lo informado
- accesos a lo permitido y,
- creación de sucesos y eventos capaces de envolvernos.

La comunicación, es un proceso de información, que permite generar simetría en los conocimientos de hechos o eventos sociales contribuyendo a la validación de los

<sup>14</sup> Estas lógicas son reforzadas constantemente por el control monopólico que existe sobre los medios de comunicación por parte de grupos económicos, véase (Fazio 1997:427-436)

procesos democráticos. Sin embargo, esto plantea importantes interrogantes en la medida que las interacciones al interior del sistema entre las diferentes categorías de actores Sociedad Política y Civil, se realiza en el marco de relaciones de poder, y que se traducen a su vez, en principios de comunicación o de control, que regulan dichas interacciones. Por lo tanto, la separación o límite es fuerte cuando las categorías son muy especializadas y aisladas entre sí. En cambio, será débil o flexible cuando existe menor especialización y mayor permeabilidad entre categorías donde juegan las percepciones, la representación social y la legitimidad.

Como las especialidades y los dominios de acción, son diferentes y por ello son categorías de alto grado o fuerza de distanciamiento entre sí, la fuerza de esta distinción, radica en el principio de la *división del trabajo*, que al interior de los sistemas separa los poderes de uno y de otro. Esto significa que la *comunicación cuidará de no traspasar los límites y dominios de acción de otros*.

A partir de estas consideraciones se desarrolla esta nueva concepción de la participación ciudadana que según Nicod (1997) presenta tres niveles distintos:

1. La necesidad de información para retroalimentar la relación unilateral del Estado a la sociedad civil o de esta al Estado;
2. La concertación, que a través de la negociación permite llegar a un acuerdo entre la sociedad civil y el Estado;
3. La cogestión, que implica una práctica de Estado, compartiendo con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo de entorno territorial.

No obstante el proceso en Chile, adquiere las siguientes particularidades:

1. El proceso de municipalización fue heredado del régimen militar (1973/1990) donde los alcaldes eran designados desde el poder central.
2. Este proceso es limitado al no ser acompañado de la transferencia de recursos suficientes para brindar servicios adecuados.

Estas particularidades generan, por un lado la incapacidad de crear "governabilidad local" o en el mejor de los casos "reinventar gobierno", y por otra, la autoridad local restringida a un mero agente de administración de limitados recursos.

El proceso de municipalización en Chile es producto de una "descentralización administrativa", que enclaustra la posibilidad de gestión y desarrollo de dinámicas que efectivamente contribuyan a generar capacidades de gobernabilidad y el

establecimiento de relaciones horizontales con los actores involucrados (criterio de participación).

Bajo esta lógica, solamente a partir del nivel de concertación es posible alcanzar un acuerdo de trabajo (pacto territorial). Sin embargo, en el contexto actual “estos espacios de concertación” están predefinidos afectando su calidad y pertinencia.

De acuerdo a lo anterior existe un sistema vertical de poder localizado en uno de los actores, quienes definen como válido el saber que ellos poseen, y por este medio controlan la comunicación y los cursos de acción. Un caso típico son las iniciativas para planificar el desarrollo local a través de talleres “participativos” donde muchas veces se persiguen mediatizar o reconducir las aspiraciones de los sujetos que no son funcionales a las visiones dominantes y se traducen en el mejor de los casos en participaciones pasivas y meramente consultivas.

En esta realidad las organizaciones funcionales están validadas, a pesar de su desgaste y no dar cuenta de la integración y red social existente, mientras las territoriales necesitan adecuar su acción para ser reconocida por la jerarquía de los gobiernos locales e integrados (por ejemplo, las Direcciones de Desarrollo Comunitario de los Municipios). Esta distinción se traduce en un principio de comunicación que enmarca fuertemente la interacción de los actores, produciéndose un proceso de autorregulación social que condiciona la participación dentro del marco deseado en términos geográficos (lo local solamente) y temático (sólo los “temas emergentes”) excluyendo visiones contrarias al discurso oficial.

Así, la cotidianidad adquiere un marco de validación siempre y cuando de cuenta de temas parciales, sectorializados y acotados a la agenda pública ya definida. La institucionalidad ha definido jerárquicamente los ámbitos de intercambio (participación) y los términos de éste y configura un discurso anti-político donde la esfera pública se circunscribe a la articulación local bajo ciertas condiciones.

Las distinciones y el esquema de reflexión son aplicables a otras situaciones y contextos de interacción como, por ejemplo, el servicio con relación a los beneficiarios se realiza con estos principios separando a cada uno de ellos en cuanto al poder que tiene lo que considera saber y practica legítima al interior del sistema. Es posible pensar que las relaciones entre Estado y Sociedad Civil se realizan en este marco.

**A modo de conclusión**, diferentes antecedentes indican que el proceso de modernización del Estado no ha sido del todo beneficioso en el desarrollo de las potencialidades de la “**sociedad civil**” y mucho menos catalizar un salto cualitativo en

la instalación de una cultura de la ciudadanía que potencie la democracia central y local y como consecuencia el empoderamiento de la sociedad civil<sup>15</sup>.

Las dinámicas de participación social disponibles actúan como instancias configuradoras de los actores sociales validados a través de los instrumentos que el Estado establece. Podríamos postular que las propuestas de soluciones no son consideradas relevantes y no preocupa la pertinencia del proyecto frente a un problema social, sino más bien lograr su aprobación e implementación. Esto, tiene todo tipo de implicaciones, desde los costos monetarios hasta calidad e impacto de los servicios entregados que se traduciría en la mera administración de la pobreza y sus conflictos a través de políticas sociales de limitado impacto en sus objetivos explícitos, pero de alto impacto en sus objetivos implícitos. En definitiva, estos últimos pasan a dominar la racionalidad de los tomadores de decisiones cruzados por los intereses de rentabilidad privada.

En síntesis, la externalización en la prestación de servicios requiere contar con una "mano visible", particularmente en las áreas que el Estado esta delegando, pues el peligro de fallas de mercado y colusión de actores es real, sino existen reglas claras, mecanismos de control e incentivos adecuados (BID 1998:3). Esto necesariamente, pasa por fortalecer la institucionalidad del tercer sector, promover la organización comunitaria, perfeccionar los mecanismos regulatorios, que aseguren competencia y capacidad técnica.

De no ser así, como plantea Garretón estaremos enfrentados a situaciones de caos o anomia resultante de la exigencia de criterios de gobernabilidad carente de un marco valorico dentro del proceso de transformaciones económicas y sociales. La instalación y sustentación de los actores sociales más allá de la mera consulta de opinión, recordando que el objetivo estratégico sobre el cual se fundamenta los procesos de Modernización del Estado, es entendido como la transferencia de poder, desde el órgano central, hasta las bases sociales. Donde prime el control ciudadano y desarrolle un continuo empoderamiento de la sociedad civil. Siendo este un criterio primordial que se vincula con la sostenibilidad democrática y la gobernabilidad política del sistema representacional.

Este es el horizonte donde la municipalización podría ubicarse.

---

<sup>15</sup> Véase ILPES 1997, Partidos Políticos y Gestión Estratégica, 1997, Genaro Arriagada; CEPAL 1998a, 1998b, 1998c.

## BIBLIOGRAFÍA

Bernstein (1990), *La construcción social de discurso pedagógico*, Bogotá, editorial el Griot

CEPAL (1998a), *Gestión de Programas Sociales en América Latina*, Serie de Política Social, no. 24.

Durkheim, Emile (1995), *“La División Del Trabajo Social”*, Ediciones Akal Edit Universitaria, Madrid España

*El Estado al Servicio de la Gente: Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, octubre 1997

Fazio, Hugo (1997), *Mapa Actual de la Extrema Riqueza en Chile*, Lom, Santiago

Franco, Rolando (1996), *“Los paradigmas de la política social en América Latina”*, en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile, abril de 1996

Garretón, Antonio (1995), *“Hacia una nueva era política”*, Estudios sobre las democratizaciones por Manuel Antonio Garretón, Fondo de Cultura Económica, México

ILPES (1997), *Partidos Políticos y Gestión Estratégica*, Naciones Unidas, Santiago

INJUV (1998), *Primera Cuenta Pública de Gestión*, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

Lira, Luis (1997). *Información y Conocimiento para Análisis Regional Conducente a la Toma de Decisiones*. ILPES, LC/IP/G.106.

Nicod, Chantal (1997), *Notas de Clases, Curso de Desarrollo Local*, Sur Profesionales Consultores, Santiago.

Siri, Gabriel (1996), *Los Fondos de Inversión Social en América Latina*, en *Revista CEPAL*, No.59, Santiago de Chile, agosto

Weber, Max, *“Economía y Sociedad”*, Fondo de Cultura Económica, México.



Investigación

y

Sistematización

Social



# “PERCEPCIÓN DE GESTIÓN TERRITORIAL EN TRABAJADORES SOCIALES DE COMUNAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE CHILE. ESCENARIOS PROFESIONALES ACTUALES Y PERSPECTIVAS FUTURAS”

---

Análisis y reflexiones de resultados de  
Investigación de la Escuela de Trabajo Social de la  
Universidad Central de Santiago de Chile. Años 2004-2005<sup>16</sup>

Maria Gladys Olivo Viana <sup>17</sup>

## RESUMEN

Esta ponencia está basada en una investigación que busco contribuir a la comprensión de los actuales escenarios y a proponer nuevas perspectivas, en el espacio académico y profesional en que se ejerce actualmente la profesión de Trabajo Social. En concordancia con los actuales desafíos de la sociedad chilena en los temas sociales, se procura una propuesta reflexiva basada en el Trabajo Social para la gestión territorial, a partir de vivencias y dinámicas que surgen, básicamente en dos ámbitos: a) Académico; tomando la formación profesional, como eje estratégico para la integración activa en las decisiones para el desarrollo Macro- Mezo y Micro y al fortalecimiento de la sociedad civil en un contexto socio-político de país, donde cada vez mas los temas del desarrollo se reorientan al territorio y; b) Profesional; en que se hace necesaria una revisión compartida, a partir de la percepción actual del quehacer profesional del Trabajador Social en los territorios.

---

<sup>16</sup> El proceso de Investigación contó con la asesoría académica y metodológica del académico Marcelo Piña Morán. Trabajador Social. Master en Gerontología Social. Doctorante en Estudios Latinoamericanos, con mención en Pensamiento y Cultura de la Universidad de Santiago de Chile; asesoría temática de Margarita Fernández Araya, Master en Sociología y con los ayudantes de investigación, Docentes-Trabajadores Sociales Marcelo Torres Fuentes y Andrea Durán Zúñiga.

<sup>17</sup> María Gladys Olivo Viana, Asistente Social de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencias de la Educación, con mención en Gestión Educacional, de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación; Doctorante en Investigación Psicopedagógica y Social de la Universidad de Granada, España. Actualmente Directora de la escuela de Trabajo Social de la Universidad Central. Chile.

## PRESENTACIÓN

**E**n la actualidad, existe un desafío que deberá ser sustentado por el potencial humano que representan los profesionales de las Ciencias Sociales en nuestro país. Este desafío buscará potenciar en los profesionales, en formación y en ejercicio, opciones para el desarrollo de capacidades que les permitan actuar y analizar bajo una mirada holística las causas culturales, políticas, económicas, productivas, sociales y medio ambientales que actualmente dificultan la integración social y el desarrollo humano en nuestro medio.

Desde la perspectiva epistemológica la investigación que sustenta esta ponencia, está basada en los planteamientos de la Sociología Comprensiva planteada por Alfred Schütz y su fenomenología de la acción social donde señala *"el objetivo es el ser humano que mira el mundo desde una actitud natural. Nacido en un mundo social, se encuentra con sus congéneres y da por sentada la existencia de esto sin cuestionarla, así como da por sentada la existencia de los objetos naturales que encuentra"* (Schütz, A; 1993. 128). Schütz subraya el concepto de *"actitud natural"* de los miembros que interaccionan en el mundo de la vida, *"actitud que, es un concepto esencial en fenomenología"*. Además incorpora otra característica a su planteamiento que transforma su pensamiento en un clásico de la filosofía social; es la *"intersubjetividad"* al respecto señala *"el mundo de la vida cotidiana no es en modo alguno mi mundo privado, sino desde el comienzo un mundo intersubjetivo, compartido con mis semejantes, experimentado e interpretado por otros; en síntesis, es un mundo común a todos nosotros"* (Schütz, A; 1993. 280).

El Paradigma Comprensivo plantea que la *"realidad está construida sobre los marcos de referencia de los actores. Así, existen múltiples realidades construidas por los actores individuales"* (Briones, G: 1999,133). La función principal de la investigación cualitativa guiada por este paradigma consiste en *"comprender las conductas verbales y físicas de las personas estudiadas, lo cual se logra cuando se puede captar el significado que ellas le dan a los acontecimientos que se dan en su medio, a su propia conducta y a la conducta de otras personas que interactúan con ella"* ( Briones, G: 1999,133-134) *"El enfoque cualitativo es por naturaleza, dialéctico y Sistemico, acepta el modelo dialéctico que considera que el conocimiento es el resultado de una dialéctica entre el sujeto (sus intereses, valores, creencias, etc.) y el objeto de estudio. No existen por tanto, conocimiento estrictamente objetivos"* (Martínez, M: 2004.76).

Aplicando Metodología Cualitativa, se utiliza una gran categoría de análisis que es la percepción, intentando desde allí conocer a Trabajadores Sociales de cinco municipios de la región metropolitana de Chile, desde su propio marco de referencia. *“La selección de la muestra requiere que el investigador especifique con precisión cual es la población relevante, usando criterios que pueden basarse en consideraciones teóricas o conceptuales, intereses personales, circunstancias situaciones u otras consideraciones”* (Martínez, M.: 2004.85). Luego y a partir de los diversos significados que cada uno de ellos(as) le da a su situación y experiencia profesional se busca configurar y comprender la dinámica de Trabajo Social territorial; reflexionar y aportar a la actual visión, entregando elementos para la formación y el ejercicio profesional; contribuyendo con lo anterior a la comprensión de los actuales y futuros escenarios socio políticos de nuestro país.

## LA VISIÓN DE DESARROLLO

En términos generales desarrollo puede ser entendido como un proceso continuo de mejoramiento de la calidad de vida de los grupos humanos y las personas, a través de bienestar económico, social, cultural, político, científico y tecnológico.

Históricamente el desarrollo se puede mirar en dos niveles; desarrollo y subdesarrollo, el primero que se refiere a los cambios ocurridos en el ámbito de las distintas formas de pensamiento, teorías o conceptos relativos al tema; el segundo constituido por los cambios en los sistemas, la forma de distribución de los procesos productivos y la apropiación social de los beneficios de esta producción. Esto ha dado lugar a las diferentes visiones del desarrollo en América Latina a las que haremos una breve referencia:

Durante la década del 60', Rostow y Germani plantean la idea del desarrollo en etapas; la sociología latinoamericana acompañada del auge del Estado (desarrollismo) se esfuerza en conceptualizar la historia del desarrollo latinoamericano enfatizando en la idea de etapas y por consecuencia las explicaciones al subdesarrollo tienen como referente a los países en etapas más avanzadas, lo que estaría asociado a un cambio cultural y de valores en la mirada de modernización de la vida social. Subyace en esta visión la idea de las sociedades subdesarrolladas en una especie de camino de un solo sentido (progreso económico, modernización).

Entre los años 60' y 70', CEPAL plantea la idea del desarrollo como superación de la dependencia, donde señala básicamente que el progreso técnico crea problemas si se considera de forma absoluta. La teoría de la dependencia plantea que el desarrollo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda, que la relación es intrínseca al modelo capitalista y acaba por generar dualismos entre países y al interior de los países (regiones modernas y atrasadas), estos dualismos son en términos de modernidad-atraso; marginalidad social-plena integración etc.; en que el resultado es una estructura centro-periferia en que el centro genera el subdesarrollo de la periferia al reproducir una división del trabajo basada en la industria y tecnología.

Surge con posterioridad una corriente de pensamiento que ha sido el concepto de desarrollo desde arriba y desde abajo, promovido por las corrientes estructuralistas, que plantean que el desarrollo puede ser visto y analizado como un sistema. La crítica, se basa en la constatación de que la conducción estatal del proceso de desarrollo, al no considerar las diferencias entre los grupos humanos locales, aniquila con el tiempo las identidades de dichos grupos, homogeneizándolos y de alguna manera enajenando lo local en pos de lo válido universalmente.

Esta revalorización de las comunidades locales y las formas de participación en los procesos de desarrollo se conoce como desarrollo local. En este sentido la evolución de saberes señala al espacio local como un escenario único para la recuperación del tejido social, que permita generar un "empoderamiento colectivo" en la revitalización o apertura de espacios de cogestión y/o articulación de actores en los procesos de desarrollo. En la actualidad el desarrollo local sigue siendo una alternativa, cuando se busca un mayor grado de integración social y mejoramiento de la calidad de vida de los grupos humanos.

Este planteamiento repercute y se rescata plenamente en aquella tendencia conocida como el desarrollo a Escala Humana, que tiene su origen en el año 1970 en Suecia. Su principal postulado es que se deben satisfacer las necesidades humanas fundamentales, buscando conseguir cada vez mayores niveles de autodependencia, algunos de sus principales planteamientos son:

- Se debe articular naturaleza/ ecología-global /local personas /grupo social y estado / sociedad civil.
- El desarrollo no tiene que ver con objetos sino con la satisfacción de necesidades.
- Las necesidades humanas no son infinitas y son fundamentales. Los satisfactores de estas necesidades son elegidos por la sociedad según pautas culturales específicas.

Vistos estas cuatro grandes líneas de pensamiento, podemos asumir que desde la perspectiva social, el desarrollo busca unificar crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y equidad social, no pudiendo dejar de lado uno u otro, ya que deben ser compatibilizados con el fin de la equidad social y la búsqueda de la sustentabilidad, es decir, aquella capacidad de satisfacer tanto las actuales necesidades de la generación de hoy sin comprometer a las futuras; Que además, puede ser concebido como un sistema dinámico y cuyo gestor es el hombre mismo.

## EL TERRITORIO COMO TÓPICO REFERENCIAL DE TRABAJO SOCIAL

El desarrollo del territorio se define como un conjunto de relaciones y redes económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas e históricas, que convierten a dicho espacio en una unidad o subsistema, conectado con un conjunto de mayor generalidad, pero con una estructuración y conectividad internas propias, que le confieren relativa autonomía en su funcionamiento, debido entre otras razones a las peculiaridades ambientales y de recursos naturales, las ventajas y limitaciones que de ello se derivan, el tamaño y capacitación de sus recursos humanos, sus tradiciones y costumbres, el grado de desarrollo de sus estructura económica.

Trabajo Social en la actualidad orienta una acción territorial promotora del desarrollo, *"proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano a todos los niveles, siendo los tres más esenciales disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a recursos necesarios para lograr un nivel de vida aceptable"* (PNUD-1990) sugiriendo básicamente elementos de productividad, equidad, sustentabilidad y potenciación.

Sin embargo, históricamente ha predominado un enfoque reduccionista economicista del desarrollo y por tanto, la acción territorial se ha visto obstaculizada en la consideración de los actores sociales y ha reducido el territorio tan solo a un espacio geográfico, sin lograr incorporarlo como factor relevante del mismo. Este enfoque, dificulta a las disciplinas de las ciencias sociales aplicadas, entre las que se encuentra Trabajo Social; para intervenir profesionalmente descomponiendo la mirada macro - nacional en espacios de observación o gestión de menor dimensión, que permitan develar distinciones de carácter territorial que movilicen proactivamente a las sociedades locales y apunten con ello a identificar sus elementos endógenos y sus recursos exógenos. Esta mirada provoca necesariamente la necesidad de acceso a la participación activa de Trabajo Social en el proceso de desarrollo como actor social

protagónico, participante de las decisiones, mediador intra e interterritorial, como también promotor de los procesos de integración social de nuevos actores locales.

Enfrentar estos desafíos, requiere de la revisión exhaustiva de los actuales paradigmas existentes en Trabajo Social para desarrollo territorial, así como también de la reflexión crítica respecto al ejercicio profesional actual de los Trabajadores Sociales y respecto del quehacer académico en la formación de las futuras generaciones de profesionales. El planteamiento anterior, hace necesario conocer la percepción desde quienes ejercen la profesión en el ámbito territorial, los constructos que definen la disciplina, en el marco de la formación para el Trabajo Social que podrán ser determinantes en el aporte a la discusión teórico-práctica respecto del ejercicio profesional y académico.

## REFORMAS MUNICIPALES

Entre los años 1974 a 1982 y basándose en sus reformas; los municipios chilenos asumen un nuevo rol político y administrativo, que en ese periodo se constituyó en una pieza clave en la implementación de Política Social. A partir de estas modificaciones, se comienza a administrar la llamada "*Red Social de Beneficios*". Basada en el principio de subsidiaridad de la acción estatal, la política social se comienza a implementar focalizadamente en las comunas, bajo la idea de "descentralización". Desde el año 1980, las políticas sociales de gobierno, plantean reivindicar la extrema pobreza, teniendo los Trabajadores Sociales en los municipios, la función de focalizar y entregar beneficios de carácter asistencial que se orientaron a paliar el impacto de la cesantía, los bajos salarios y la falta de acceso a bienes y servicios de los más pobres y en general de aquellas personas que como consecuencia de la aplicación del Modelo Económico Neoliberal, quedaron al margen.

Coherente con esta Política Social, Trabajo Social en los municipios, en ese periodo, se basó esencialmente en administrar los programas de la red social de subsidios y entregar una atención de carácter paliativo. De esta manera, la fuerte inserción de Trabajadores Sociales en los municipios, obedeció a una necesidad de implementar la focalización y atención asistencial, que entre otros factores, generó dependencia de parte de las personas de la comunidad que se constituyeron en beneficiarios y un evidente clientelismo de parte de los Trabajadores Sociales hacia la comunidad en general y en particular hacia los dirigentes sociales designados.

El proceso de descentralización planteado, mostró la imposibilidad de materializarse en el marco de un régimen autoritario, ello porque descentralizar implica *"crear centros de decisiones autónomos que estén facultados para definir tareas y asumir responsabilidades"* <sup>18</sup> cediendo ámbitos de poder y de decisión desde los niveles centrales a los locales, cesión que sin duda, se basa en la confianza y en la capacidad de la sociedad para autogobernarse.

En los hechos la pretendida autonomía municipal no fue tal, por factores como un fuerte centralismo, donde primaron la verticalidad y la subordinación de los gobiernos locales a las directrices del Gobierno Central. Por otra parte, la intención de incorporar a la comunidad local en las tareas de desarrollo estuvo acompañada de un fuerte control social y político, elemento que en lo esencial impidió la incorporación de la comunidad en forma protagonista a la gestión municipal.

En materia de legislación municipal, en el año 1991 se aprueba el proyecto de ley, que da lugar a la elección de alcaldes a través del voto popular con el objeto de consolidar la democracia en nuestro país, se definen los municipios como *"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 comunas"* <sup>19</sup>. En esta definición se visualiza la integración de elementos como participación y bienestar integral, la participación en el sentido de explicitar en la legislación, el fomento de dichos procesos y con respecto a la noción de bienestar se señala la necesidad de integrar a los habitantes de las comunas, apuntando a los ámbitos de progreso que se puedan generar en ella. Se integra la promoción social en la gestión de los municipios, procurando que la ciudadanía se incorpore en una lógica de dialogo permanente con las autoridades y se instale como un actor social relevante en el desarrollo de su comuna. Para ello el municipio opta entre dos alternativas; hacer operativas las políticas sociales que se implementan desde el nivel central o diseñar iniciativas de gestión local, en esta última opción, además de la voluntad política, se requiere de los recursos necesarios para llevarla a cabo.

En este contexto, a partir del año 1992, no obstante mantener una continuidad en sus líneas fundamentales, se enfatiza radicalmente en la necesidad de una mayor equidad y oportunidad social. Define su política hacia la pobreza a través del concepto de integración al desarrollo, que busca enfrentarla en todas sus dimensiones,

---

<sup>18</sup> Víctor Maldonado "El Nuevo Municipio". Programa de Desarrollo Local, pág. 81, 1992, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

<sup>19</sup> Ministerio de Interior, .Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa; año 1992

se plantea como propósito superar el asistencialismo estatal, alentar la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y estimulando el desarrollo de la pequeña y micro-empresa como los mejores caminos para reducirla. La acción social, se orienta a *“mejorar la calidad de vida de los chilenos, elaborando y aplicando políticas sustentables en el largo plazo que no comprometan ni el proceso de crecimiento económico, ni la estabilidad económica y política de la nueva democracia”*<sup>20</sup>.

En el marco de la implementación de Políticas Sociales y asociado con las relaciones clientelistas y de dependencia que se generaron durante el gobierno autoritario entre las instituciones del Estado y la comunidad, se condiciona de manera significativa, entre otros elementos, la participación social y dificultan la puesta en marcha de la política de integración para el desarrollo.

## CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta presentación está basada en el contexto actual del Trabajador Social que inserto en los municipios, lleva una larga data de trayectoria profesional (5 años o más); incluye como tópicos entorno, actores, cultura e institucionalidad, desde la realidad que vive el Trabajador Social hoy, asociado a su historia de vida en el contexto endógeno y exógeno de la institución. Se tomará como referente teórico la definición que entrega Natalio Kisnerman quien señala *“lo local está constituido por un sistema de relaciones entre grupos interdependientes, que comparten una historia y similares valores y pautas culturales, que les permite significar una pertenencia e identidad colectiva. Este espacio local es el eje en que convergen todas las áreas a que debe apuntar Trabajo Social”*.

(Kisnerman, N; 1998, 193).

**Desde su entorno local**, los Trabajadores Sociales, miran como actores secundarios, los procesos de desarrollo territorial, asumiendo que estos incluyen crecimiento económico y desarrollo tecnológico como objetivos medios para alcanzar los objetivos fines tales como mejores condiciones sociales, nivel y calidad de vida en las personas. En este sentido, no obstante estar insertos en el medio, perciben su ausencia como actores protagónicos en el proceso, encontrándose reducidos a un

---

<sup>20</sup> “Evolución de las políticas sociales en Chile, 1920-1991” Departamento de Planificación y Estudios Sociales, División de Planificación, Estudios e Inversión, MIDEPLAN, 1991.

empirismo que les impide en la práctica, asumir su tarea profesional desde la complejidad de los procesos sociales, lo que para ellos se ha traducido en una limitante tanto para introducirse en el conocimiento de la realidad, como para asumir una concepción de "lo social" como comprensivo de lo político y lo económico.

**Desde su condición de actores;** teniendo presente la definición teórica de Natalio Kisnerman respecto de lo local y a la luz de los datos obtenidos, es posible señalar que en el medio municipal los Trabajadores Sociales, en tanto actores, responden a la percepción social de una identidad profesional atribuida desde el entorno institucional histórico, que se basa en una forma de atender reactiva y normativamente a las situaciones planteadas por las personas. Los profesionales están conscientes de ello y manifiestan estar interesados en buscar los mecanismos adecuados para modificarla. Al respecto, se ve necesario analizar y replantear su rol, en función de constituirse en actores sociales involucrados en el desarrollo del territorio "*los actores involucrados son grupos que tienen capacidad para influir en la toma de decisiones*" (Pichardo, A.1997. 122). De esa forma, puede emerger una concepción de Trabajo Social para el desarrollo territorial, centrada en una identidad construida, que tenga presente el desarrollo de estrategias profesionales pertinentes a la institucionalidad municipal, con sus particulares características históricas, organizacionales, políticas y culturales como factores de oportunidad y/o amenaza en el proceso de "replanteamiento". En este sentido, la "*fuerza social*"<sup>21</sup> del Trabajador Social puede eventualmente centrarse en tareas que les permitan ser participantes proactivos para el desarrollo en los territorios.

Con las organizaciones territoriales o funcionales, los Trabajadores Sociales tienen una relación de carácter asistencialista, señalan con visión crítica que esta relación dirigente social-municipio está marcado históricamente por "*una Instrumentalización y/o dependencia mutua,*" que la mayor de las veces es de carácter político, entre la autoridad y el dirigente social, escenario en que el profesional opta por permanecer al margen.

En aquellos municipios en que los Trabajadores Sociales están adscritos a un desempeño de carácter promocional, su vínculo con los actores del territorio es de colaboración en tareas de asesoría a proyectos, capacitación y entrega de información institucional. Las metodologías y estrategias en Trabajo Social territorial, son variadas y van desde las conversaciones informales, observaciones en terreno, que

---

<sup>21</sup> En el Concepto de Carlos Matus, Fuerza Social "representa una parte de la población en torno a objetivos comunes; de este modo son una intermediación entre la población y las instituciones". Política, Planificación y Gobierno. Pág. 287.1987.

se puede asociar a una técnica de " *vagabundeo, que supone un acercamiento de carácter informal, incluso antes de la toma de contacto inicial, al escenario que se realiza a través de la recogida de información previa sobre el mismo: que lo caracteriza, aspecto exterior, opiniones, características de la zona y el entorno*" (Rodríguez G, Gil, J.; García, E; 1996; 72). También, se plantea recurrentemente los Diagnósticos Participativos a través de mesas territoriales; "El diagnóstico permite interpretar la situación de una localidad y concluir en una síntesis de situaciones, necesidades y potencialidades de la localidad, así como también sus áreas de influencia. El diagnóstico no implica el levantamiento indiscriminado de la localidad y su micro áreas, sino más bien la interpretación intersectorial de sus principales problemas, causas y prioridades, para abordarlas en un proceso de planeación permanente; facilita la toma de decisiones, disminuye el riesgo, define prioridades de intervención, las cuales se convertirán en los objetivos de un Plan de Desarrollo Territorial" (Darquea, G.1996.19). No obstante, es importante mencionar que todos los profesionales entrevistados estén o no en estas tareas, plantean la inquietud y voluntad para estar en ellas, reconociendo que requieren, actualizar sus conocimientos y fundamentos teóricos, con el fin de incorporarse de manera competente en este ámbito de desempeño profesional.

**En términos de institucionalidad** y la forma como ésta influye en su interacción con el medio, los profesionales perciben "estar *institucionalmente valorados*"; aún cuando sea en la idea y concepto de "hacer *de todo*" y que en la medida que respondan a esto, la confianza profesional se mantiene, independiente de las diferencias políticas o de gestión que cada profesional pueda tener con la autoridad, que en la práctica no se hacen explícitas, sino más bien se omiten. Este aspecto, les limita la posibilidad de estar incorporados en una mirada reflexiva – crítica con aportes profesionales y no administrativos, al quehacer institucional para el desarrollo territorial, ya que tienden a operar de manera funcional con las autoridades del gobierno local, a privilegiar la condición " *funcionaria*" por sobre la profesional; lo que sin duda marca una idiosincrasia que no aporta a las aspiraciones planteadas de ser incorporados en los procesos decisionales, sino a la permanencia en la administración y operación de las redes subsidiarias y apoyos asistenciales.

Los Trabajadores Sociales plantean que la gestión municipal territorial desarrollada en la actualidad, consiste en mayor información vecinal y atención profesional asistencial en terreno. Estimando que temas actuales como participación ciudadana, modernización, globalización, desarrollo productivo especialmente en los sectores de pobreza, se vislumbran débilmente en la gestión. Existen sin embargo, esfuerzos

que dependen de iniciativas locales institucionales, de las motivaciones de los actores del territorio, de la voluntad política de la institución y de la cantidad de recursos que cada comuna maneja, no siendo esto la generalidad de los casos.

Con relación a su entorno institucional y comunitario, lo perciben dificultoso y resistente para modificar sus actuales funciones de carácter asistencialista, esta percepción basada en que existe una concepción histórica atribuida, que los asocia eminentemente con estas labores y por otro lado, porque las decisiones en materia de inversión o intervención para el desarrollo del territorio, se reservan eminentemente para la decisión política, espacio donde los Trabajadores Sociales no tienen expedita participación, debido a su opción de privilegiar sus tareas técnico - profesionales.

**En el ámbito de cultura y valores profesionales;** sin perjuicio de que el Trabajador Social cumpla en el territorio, una función asistencialista o promocional, existe en ellos una visión generalizada de ser directa o indirectamente agentes, que apoyan las tareas políticas de la autoridad, sin necesidad de participar o integrarse a la contingencia. Este punto genera especial controversia y cierto grado de contradicción en su discurso, ya que aun cuando están conscientes de ese involucramiento, no lo asumen abiertamente por la amenaza de que sea *"un tema que se escape y puedan entrar en contradicciones éticas"*. Frente a ello, también perciben que esta doble postura los *"sumerge como profesionales"* por no involucrarse abiertamente en la gestión tecno- política para el desarrollo territorial. En este sentido queda en evidencia la carencia en la práctica de Trabajo Social, de bases filosóficas claras, que den respuesta a los aspectos valóricos que determinarán su quehacer y su visión de mundo *"es evidente que cuanto más consciente sea un Trabajador Social de su Posicionamiento ideológico y de los motivos que lo justifican, mayor libertad tiene para hacer operativa y practica una ideología entendida como forma de intervenir eficazmente en la sociedad"* (Escartín Caparros-MJ. Suárez Soto, E .1994. 166)

Finalmente, cabe mencionar que existe en el conjunto de Trabajadores Sociales entrevistados una autocrítica asociada a la *"falta de producción intelectual"* durante sus años de ejercicio profesional, para investigar, sistematizar y plantearse desafíos profesionales diferentes a los actuales. Lo definen ellos como *"inercia"* *"comodidad"* *"falta de tiempo"* o simplemente *"desesperanza"* de que exista algo que pueda cambiar en sus tareas profesionales y que sean ellos quienes incidan en ese cambio. Frente a esto, se rescata, como una fortaleza, el planteamiento común referido a la fuerza vocacional y las motivaciones que en su génesis los vincularon a Trabajo Social y que persisten activamente en cada uno de ellos, recordar en este sentido que

esto pudiera trabajarse como un elemento transformador apelando al planteamiento de que *"las ciencias sociales no brotan del escritorio de un investigador, sino que precede de voces mas naturales, del lenguaje de los hombres en la vida de una sociedad concreta, los modelos son construcciones que deben surgir de la realidad de aquellos con quienes trabajamos"* (Myrdal, G.1998. 86).

## **Escenarios profesionales actuales y perspectivas futuras**

Trabajo Social busca en la actualidad, una forma de pensar y actuar su intervención, adecuada a los tiempos de globalización y modernidad que sin duda, ejercen un impacto en la vida y convivencia colectiva, en los medios de comunicación, en la tecnología, entre otros como estímulos implícitos y explícitos para el individualismo, la competencia y la práctica autoritaria. El Informe de Desarrollo Humano de PNUD 2002, señala que las paradojas de la modernización son los actuales temores de la sociedad actual en la vida cotidiana, temor al otro; temor a la exclusión y temor al sin sentido, teniendo estos tres tipos de temores una raíz común que radica en pérdida de confianza en los demás, ausencia de sentido de pertenencia, perdida de las certidumbres que ordenan la vida cotidiana, perdida del sentimiento de comunidad y el resquebrajamiento de los nosotros; situaciones todas que han entregado como consecuencia el debilitamiento del vínculo social, grados significativos de desconfianza, precaria asociatividad y la descomposición de identidades colectivas.

Aún cuando, esos elementos se encuentran latentes en cada espacio de nuestra sociedad actual, llámese grupos, comunidades, instituciones u organizaciones; desde aquella visión primaria de las necesidades humanas, se hace cada vez más persistente y necesaria la idea de co-construcción, como posibilidad para practicar de manera consecuente los planteamientos teóricos del Desarrollo Humano, expuestos en este mismo documento<sup>22</sup>, es decir no debiera estar ausente la idea fuerza de articulación entre naturaleza/ecología; global/local; personas/grupo social; estado/sociedad civil por un lado y por otro, que el conjunto de necesidades humanas, deben basarse en satisfactores elegidos por la sociedad según sus pautas culturales específicas.

El cambio cultural en el ámbito profesional, que lleva implícito el planteamiento anterior, entendiendo cultura como *"las maneras de vivir juntos, las expresiones en*

---

<sup>22</sup> Pagina 3. Párrafo 4. Desarrollo a Escala Humana

que se manifiesta la organización de la convivencia; las imágenes, las ideas, los valores y las prácticas que desarrolla una sociedad o segmentos de ella” (Informe etnos Nº 26 2003); Sugiere re-pensar Trabajo Social con una intensa revisión respecto al modo en que nos entendemos a nosotros(as) mismos(as) en tanto profesionales del mundo social y las formas como nos vinculamos con los demás y con el entorno. Para avanzar hacia este cambio cultural, respecto a la forma de concebir nuestro actuar y nuestras vinculaciones entre pares, se visualiza la necesidad de un reposicionamiento en acciones, conversaciones, formas epistemológicas y metodológicas para entender y asumir los hechos de la realidad social. Al ser internalizadas éstas, como práctica de compartir visiones, en el mundo académico, en la relación docente-estudiante, en la relación universidad-comunidad, derivarán en un nuevo estado, donde el Trabajador Social desde su proceso de aprendizaje, comience a concebirse como un actor social involucrado en procesos de desarrollo, donde promueva una visión de mundo que de cuenta de los fenómenos sociales desde una construcción de la realidad en sus diferentes formas culturales, históricas, de organización social y una particular relación con su propia identidad disciplinaria y su vinculación con otras disciplinas.

En atención a esto el Trabajador Social en su visión de futuro y teniendo presente que el gestor del desarrollo es el hombre mismo, puede buscar una concepción de sí mismo como un actor en proceso, en un sistema dinámico, en espacios de libertad con identidad propia, con miradas comunes respecto al futuro y esencialmente con profundos vínculos que compartir y promover en un Proyecto de Territorio. En este sentido la idea del pensamiento estratégico para el Trabajo Social, propone la posibilidad de pensar al Trabajo Social como *“una disciplina tecno-política articuladora y constructora de pensamientos sociales destinada al diseño de intervenciones sobre las relaciones sociales, históricamente determinada para producir transformaciones sociales acorde a una matriz de desarrollo humano”* (Díaz, A. Chile - 2004).

## ¿CÓMO CONSTRUIR FUNDAMENTOS PARA ESTA ALTERNATIVA?

La realidad no se explica de la misma manera por los distintos actores sociales, ya que ello depende de la relación de los grupos sociales con la situación y de la situación con el escenario pasado y futuro histórico, cultural, medio ambiental, donde se desarrolla la vida. En esta perspectiva Trabajo Social, se visualiza como agente

potenciador, promotor y mediador, facilitando la interacción en el mundo cotidiano, pero al mismo tiempo, identificando de manera Proactiva y estratégica el conflicto que surge de la relación humana y que, al incorporarlo a los procesos de desarrollo, cumple básicamente una función estabilizadora en el mismo.

De acuerdo al planteamiento de Karel Kosik, la realidad es *"un todo estructurado y dialéctico en el cual puede ser conocido cualquier hecho"* <sup>23</sup>. Según Carlos Matus; Situación, se define como *"donde está situado algo; ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación con relación al actor y a la acción de éste. Por eso una misma realidad, es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cual es su acción"*.

Trabajo Social, resulta complejo precisamente por lo heterogéneo del planteamiento de los actores, pero también porque el "trabajo sobre la marcha", ha sido en los territorios, la tónica de los Trabajadores Sociales, es decir dando respuestas diarias a problemas diarios. Es necesario estar imbuidos de enfoques dialécticos, que permitan avanzar y empoderarse con los procesos de la realidad social. Carlos Matus señala *"Los procesos sociales, como procesos humanos ricos y complejos, están muy lejos de poder ser precisados y explicados con variables numéricas. La calidad y la cantidad se combinan para dar precisión a nuestras explicaciones y diseños. En la jerarquía de las precisiones está primero la calidad y después la cantidad, como una condición a veces necesaria de la precisión, pero nunca como una condición suficiente. No podemos, por consiguiente, eliminar lo cualitativo de nuestros planes y disociarlo de lo cuantitativo con el pretexto de que lo no medible no influye"* <sup>24</sup>.

Trabajo Social, se entiende entonces, orientado a la toma de decisiones, cuyo foco es la compleja, diversa y variada realidad social-política, económica y cultural y cuya manifestación en el desarrollo humano y territorial de las comunidades se perfila unificando criterios económicos, sustentabilidad ambiental y equidad social. En este sentido la mirada estratégica de futuro busca aportar con una concepción democrática, colaborativa y diversa lo que implica la necesidad de un actor profesional

*"Personalidad que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerzas, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación"* (Matus, C. 1987. 754); Que bajo una mirada política holística relacione e intervenga en los procesos sociales del territorio. Este planteamiento a partir de la premisa que, solo cuando se está involucrado en una relación activa, sin juicios "a

---

<sup>23</sup> Kosik, Karel; Dialéctica de lo concreto, Editorial Grijalbo. México. Año 1976. Página. 45.

<sup>24</sup> Matus, Carlos; Adiós Sr. Presidente. Editorial Pomaire. Chile 1987.

priori”, es posible cultivar la acción, la solidaridad y la promoción, como elementos base para hacerse cargo de los temas que involucra el Desarrollo Humano a partir de la realidad que configura el mundo cotidiano de las personas.

Entonces podríamos plantear que Trabajo Social en tanto profesión se basará en el intento por crear futuro y no dejarse arrastrar por los hechos sociales que van ocurriendo y que impiden el desarrollo de las personas. En definitiva lo entenderemos como *“la mediación entre el conocimiento y la acción para la generación, modificación y construcción colectiva de situaciones de la realidad junto a otros actores sociales del territorio”* (Olivo, MG.2005).

Visto de esta manera, la acción social desde el Trabajo Social, queda contextualizada en los métodos que establecen por adelantado o determinan anticipadamente, las formas y medios para alcanzar los objetivos propuestos en un proceso para el desarrollo. Desde esta perspectiva se concibe el tema no solo desde la visión estructural, sino desde la percepción psico-social; del sentido que tiene para grupos y comunidades lo que ocurre con ellos en el proceso de interacción y convivencia cotidiana.

## UN ESCENARIO POSIBLE

Desde la perspectiva teórica, este escenario se fundamenta en:

- La mirada situacional policéntrica (que contemple las autorreferencias de los otros actores), dinámica (que capte la realidad como proceso cambiante), recursiva (que es aplicable a distintas coberturas del espacio de la totalidad y relaciones entre escenario y situación) y activa (que envuelve al actor en la acción). En esta apreciación cobra sentido el planteamiento de Teresa Matus para Trabajo Social, quien señala que *“apoyar una mejor calidad de vida pasa por el conocimiento, no solo de las condiciones materiales, sino de los rasgos culturales de los potenciales beneficiarios”*, lo que sin duda y de acuerdo al planteamiento de nuestras entrevistadas es una tarea pendiente aún...

Desde la perspectiva metodológica:

- En Métodos Cualitativos de Investigación, que rescatan la importancia de los constructos de los participantes o los significados que los sujetos asignan a sus acciones, el contexto, la relación con el profesional en el lugar natural donde transcurre su vida cotidiana y con medios naturales: pre-

guntando, visitando, mirando, escuchando, practica habitual en algunos trabajadores sociales que están en el hacer profesional, pero sin haber proyectado esa tarea cotidiana en un enfoque investigador y sistematizador. Al respecto cabe citar *“Con estudios de evidencias escritas que revele la realidad social de las personas atendidas, en tantas y tan múltiples situaciones, se podría obtener un material valioso y concreto desde el cual sería mucho más productivo, inapelable y enriquecedor intervenir a nivel macro social”* (Matus T.; 1999. 68).

Desde las acciones:

- *Diseñar como Escuela de Trabajo Social una “Escuela de Post Graduados”* que integre al profesional, fortaleciendo los aspectos vocacionales y estimulando el interés por investigar, sistematizar y planificar, rescatando el capital humano, intelectual y profesional que representan sus años de ejercicio.
- *Diseñar una “Comunidad Académica de Trabajadores Sociales para la Integración Profesional”* donde los profesionales en ejercicio, aporten con escritos, documentos de trabajo y sistematizaciones y exposiciones desde su experiencia, fomentando con ello un activo y dinámico espacio de intercambio con académicos y alumnos de la Escuela de Trabajo Social.
- *Fortalecer el actual Diseño Curricular con Cátedras en Terreno (pasantías) para alumnos de Trabajo Social*, donde lo que se pretende es generar espacios de articulación y retroalimentación epistemológica y metodológica de manera activa y permanente, entre los profesionales en ejercicio, alumnos de pregrado y docentes. De esta forma se privilegiará desde el ejercicio académico una cultura abierta, colaborativa, democrática, participativa y crítica en la búsqueda de espacios que aporten a los actuales desafíos en los procesos de cambio social para el territorio, donde se recupere las capacidades y posibilidades para un ser humano consciente de su propia vida y responsable del desarrollo.

*Para cada uno de los Trabajadores Sociales que se hicieron parte en esta investigación, toda nuestra gratitud por habernos acogido.*

## BIBLIOGRAFÍA

Briones, Guillermo; *Filosofía y Teorías de las Ciencias Sociales*. Chile. Ediciones Dolmen S.A. Año 1999.

Darqueo Sevilla, Gonzalo, *El Plan Local Estratégico y Participativo*. Guía Metodológica. Quito, Ecuador. IULA-CELCADEL-Proyecto SACDEL (sistema de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local). Año 1996.

Del Rincón, Delio; Arnal, Justo; Latorre, Antonio; Sans, Antoni; *Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid, España. Editorial Dykinson. Año 1995

Escartín Caparrós, M.J.; Suárez Soto, E.; *Introducción al Trabajo Social I*, España. Editorial Aguaclara. Año 1994

Kisnerman, Natalio. *Pensar el Trabajo Social*. Argentina. Editorial Lumen-Humanitas. Año 1998.

Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano. *Capital Social y Cultura, claves estratégicas para el desarrollo*. Argentina. Fondo de Cultura Económica Ediciones S.A. Año 2000.

Matus Romo, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas. Fundación Altadir. Año 1987

Matus Sepúlveda, Teresa; *Propuestas Contemporáneas en Trabajo Social. Hacia Una intervención polifónica*. Argentina. Editorial Espacio. Año 1999.

Ortega, Eugenio; Guell, Pedro; Lechner, Norbert; *Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000*. PNUD. Chile. Año 2000

Olivo Viana, Maria Gladys. *Políticas Sociales. Sus posibilidades de diseño e implementación desde el nivel local*. Revista Pensamiento y Sociedad. Chile. Universidad Central. Año 2004.

Pichardo Muñoz, Arlette. *Planificación y Programación Social*. Buenos Aires. Editorial Lumen Humanitas. Año 1997.

Piña Morán, Marcelo. *El adulto mayor y su percepción de rol*. Tesis Master Gerontología Social Aplicada. Barcelona. España. Año 2003.

Rodriguez, G; Gil, J; García, E.; *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Granada. Ediciones Aljibe. Año 1999.

Schutz, Alfred. *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona. Editorial PAIDOS. Año 1993.

Taylor S.J. y Bugdan R.; *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires-Argentina. Editorial Paidos. Año 1994.

# GESTIÓN TERRITORIAL DESDE EL AMBITO MUNICIPAL: LA EXPERIENCIA DE LA COMUNA DE RANCAGUA

---

Pamela Fuentealba Soto<sup>25</sup>

Marcelo Torres Fuentes<sup>26</sup>

## RESUMEN

El presente artículo es una síntesis de la investigación realizada durante el año 2003, con relación a la percepción de los dirigentes vecinales respecto a la propuesta de descentralización implementada por el municipio, durante los 2 últimos periodos de gobierno municipal en la comuna de Rancagua, estudio presentado para la obtención del grado de Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad Autónoma de las Artes y Ciencias Sociales (ARCIS).

Dicha investigación pretendió aportar al conocimiento sobre la relación establecida entre el municipio y los dirigentes vecinales en el contexto de la democratización de los espacios locales, en este sentido se buscó conocer desde las propias percepciones de los actores el proceso implementado en la comuna analizando el funcionamiento del modelo, sus niveles de participación, el empoderamiento de la comunidad organizada, en definitiva analizar la evolución de la propuesta planteada tanto en sus aciertos como en los quiebres generados a partir de los principios de Descentralización y Participación.

Para ello, se trabajó a partir de un enfoque epistemológico Interpretativo de las Ciencias Sociales, donde se pretendió comprender y descubrir las percepciones de los dirigentes sociales en torno al contexto social- territorial y su relación desde un punto de vista institucional con el Programa Centro de Desarrollo Comunitario (CDC). Destacando en el análisis temas transversales en la gestión territorial que hace mención a: Planificación Local Participativa, Rediseño en la gestión Institucional, Proyecto Político, Democratización del Presupuesto Municipal y Promoción y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

---

<sup>25</sup> Asistente Social, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Universidad Arcis. La autora se desempeña como docente en las Universidades Santo Tomás, Central de Chile y de Rancagua.

<sup>26</sup> Asistente Social, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Universidad Arcis. El autor se desempeña como docente en las Universidades Central de Chile y Arturo Prat.

Ambos autores se desempeñaron como profesionales de la I. Municipalidad de Rancagua hasta el año 2000, siendo integrantes del equipo que diseñó e implementó el Modelo de Descentralización Territorial "Centros de Desarrollo Comunitario", programa que obtuvo el Premio de Innovación en Ciudadanía y Gestión Local, versión 2000, organizado por el Centro de Políticas Públicas de la universidad de Chile y Fundación para la superación de la Pobreza.

## CONTEXTO POLÍTICO, HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA INVESTIGACIÓN

**C**hile como país, en los últimos años ha vivido grandes transformaciones tanto en lo social, político. Tecnológico y económico. De aquí surge además la necesidad de dar inicio a un proceso modernizador del Estado, Sin embargo, esta nueva forma de hacer gestión, ha exigido cambios trascendentales en el sector público, orientando su acción a una mayor participación de todos los sectores de la sociedad, donde el espacio local cobra relevancia, al constituirse en el lugar fundamental para el desarrollo del país. Es en este espacio, donde las comunidades progresan y se desarrollan en sus distintas dimensiones. Por esto, el desarrollo local adquiere una real importancia en el proceso de planificación en el ámbito territorial, lo que es concebido, como un instrumento fundamental de carácter orientador y conductor respecto a las soluciones propuestas como estrategias de la superación de la pobreza.

Bajo este escenario el Municipio se posiciona como el principal agente impulsor del desarrollo local. A través de este nivel el Estado conoce las necesidades, demandas e iniciativas de las personas que viven en una comunidad, y cuya tarea esta referida principalmente al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de la población, al mismo tiempo abre oportunidades para el fortalecimiento de la sociedad civil local. De esta manera, los desafíos que presentan los municipios en la actualidad, no solo consisten en incorporarse al desarrollo global del país, sino hacerlo a partir de la propia actoría social de los individuos, lo que concibe una visión de hombre como sujeto y no objeto receptor, y que por lo tanto tiene derechos y necesidades de participar de su propio desarrollo.

Bajo esta concepción, es que la Ilustre Municipalidad de Rancagua, formulo una nueva modalidad de intervención expresada en una nueva Gestión Municipal, capaz de elaborar un proyecto marco, que tuviera como eje central los procesos de descentralización municipal y promoción de la participación ciudadana, dos dimensiones de la gobernabilidad en lo local (Plan Estratégico Dideco, 1998). En este mismo plan, el municipio de la ciudad de Rancagua se definió como un modelo intermediario de gestión *"con una forma de planificación estratégica adecuada a la escala humana real de los territorios locales y adecuada a la escala real de las condiciones culturales y socio-políticas"*, pasando de una lógica asistencialista, caritativa a otra que potencie las capacidades productivas y creativas de las personas, pretendiendo de esta forma un

protagonismo de la ciudadanía con crecientes grados de autonomía, constituyendo así, un elemento facilitador en la gestión descentralizada del poder local.

Así, desde el año 1997 se inicia un proceso modernizador, donde su objetivo fue mejorar la capacidad de gestión del municipio, reflejándose en la creación de los **Centros de Desarrollo Comunitario**, los que se definen como un *“espacio público de trabajo comunitario, que comprendería a sectores estratégicos de la comuna y donde equipos profesionales del municipio buscan en forma continua la descentralización de la gestión, con la finalidad de generar y fortalecer la participación, la identidad y el poder local, lo que generará capacidades de protagonismo de la comunidad para detectar, caracterizar y buscar soluciones a los problemas de los distintos sectores de la comuna”* <sup>27</sup>. Estos CDC permitirían mecanismos de decisión en el ámbito territorial y proveerían a los sectores instancias de capacitación y evaluación permanente para un mejor desarrollo del proceso.

En este escenario democrático, los CDC se proponen como labor fundamental para el trabajo del desarrollo local, a través de sus propósitos: Promover el desarrollo y la identidad local; impulsar la descentralización de la gestión municipal; promover el fortalecimiento del poder local; potenciar la participación activa y consiente de la ciudadanía, promoviendo mecanismos de gestión territorial; Promover y asesorar técnico-metodológicamente la generación de micro planes de desarrollo de barrio.

El programa se desarrolla en la comuna de Rancagua, siendo ésta la capital de la Sexta Región del país, y se encuentra ubicada a 86 Km. de Santiago, cuenta con 228.190 habitantes al año 2002 (INE, 2003), de los cuales un 90 % aproximadamente corresponde a población urbana. La principal fuente productiva de la comuna es la minería del Cobre, no obstante, el sector agrícola en las ultimas décadas a desarrollado un fuerte auge a través de la industria hortofrutícola. La construcción del perfil de ciudad se ha definido en lo socioeconómico como la capital de la tecnología minera y agroindustrial y en lo humano como una ciudad alegre, apacible y confiada. (Pladeco, I. Municipalidad de Rancagua, 99 – 2002)

Es importante hacer mención al contexto político que permitió desarrollar ésta iniciativa; con el advenimiento de la democracia en nuestro país en el año 1990 ocurren transformaciones en la administración del Estado en todos sus niveles. Así, en el año 1992 los municipios ya no solo se entienden desde una dimensión jurídico-administrativa, sino también desde una política y una social.

---

<sup>27</sup> Programas Centros de Desarrollo Comunitario, I. Municipalidad de Rancagua, 1997.

Esta última dimensión, se vincula directamente con las personas que viven y se desarrollan en este espacio, "la paradoja municipal es ser a la vez el último eslabón del aparato del Estado y el primer peldaño de acceso desde el ciudadano. Esta posición coloca al municipio en un lugar de privilegio para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y especialmente para la construcción de ciudadanía desde una misión de ejecutor principal para promover y mejorar calidad de vida y contribuir a la igualdad de oportunidades reconociendo el derecho fundamental de participar y ser ciudadano"<sup>28</sup>.

No ajeno al proceso democrático que se desarrolla en nuestro país, entre los años 1992-1996 la gestión de desarrollo social del Departamento de Desarrollo Local de la DIDECO de la I. Municipalidad de Rancagua, realizó preferentemente su trabajo territorial a través de programas de "Atención Sectorial", cuyo objetivo central se definió como "acercar la Comunidad al Municipio" y en torno al cual se establecieron objetivos específicos como por ejemplo: apoyar la gestión de proyectos con la participación de la comunidad, captar necesidades y canalizar soluciones, y estimular el trabajo con dirigentes para que éstos fueran "motores de desarrollo".

Para ese propósito se contó con el trabajo de "Encargados de Atención Sectorial" quienes, con el apoyo de Monitores en Terreno, tuvieron la tarea de empadronar organizaciones comunitarias, realizar asambleas de juntas de vecinos y canalizar, priorizar y gestionar proyectos de desarrollo local, con el apoyo del Fondo de Desarrollo Vecinal (Fondeve), del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y del Programa de Pavimentación Participativa, entre otros.

Sin embargo, una serie de dificultades inherentes al sistema de atención sectorial, mirado desde la perspectiva de los principios<sup>29</sup> de descentralización, participación, autonomía y poder local impulsados por las Autoridades Comunes a partir de 1996, impulsó en la DIDECO la necesidad de introducir cambios metodológicos para la gestión de desarrollo comunitario, con el objeto de contar con un adecuado sistema operativo en virtud de acelerar la concreción de dichos principios.

Las principales dificultades radicarón, según análisis realizados en ese entonces por el Departamento de Desarrollo Local<sup>30</sup>, en la desventaja que implica para la descentralización de la gestión municipal y para la participación y la autonomía local, continuar con una atención sectorial *desde* las oficinas centrales del Departamento,

---

<sup>28</sup> Revista Proposiciones N° 31: Municipio 2000: Un Nuevo Trato. Pág. 132, Sur Ediciones, Santiago, 2000.

<sup>29</sup> Principios incluidos en el Plan de Desarrollo Comunal, Diseño de Estrategias 1995-2000 y/o en el Plan de Desarrollo Social, Dirección de Desarrollo Comunitario, 1997.

<sup>30</sup> Al respecto se sintetiza en el documento "Talleres FODA" del Plan Estratégico de la Dideco, 1998.

en la medida en que se limitan las posibilidades de una mayor interacción con la comunidad y en general de una intervención dinámica y permanente en el ámbito sectorial, que pueda sustentar objetivamente la progresiva concreción en el tiempo de los principios mencionados.

En consecuencia, se consideró reemplazar el sistema de atención sectorial por un sistema a través del cual se pueda generar, organizar y coordinar efectivamente la acción del desarrollo local *en, desde y con* la comunidad; un sistema capaz de generar y mantener redes sociales –de personas, organizaciones e instituciones en el ámbito sectorial y comunal– con el objeto de hacer de la participación comunitaria y de la capacidad de autogestión y poder local el eje del desarrollo comunitario.

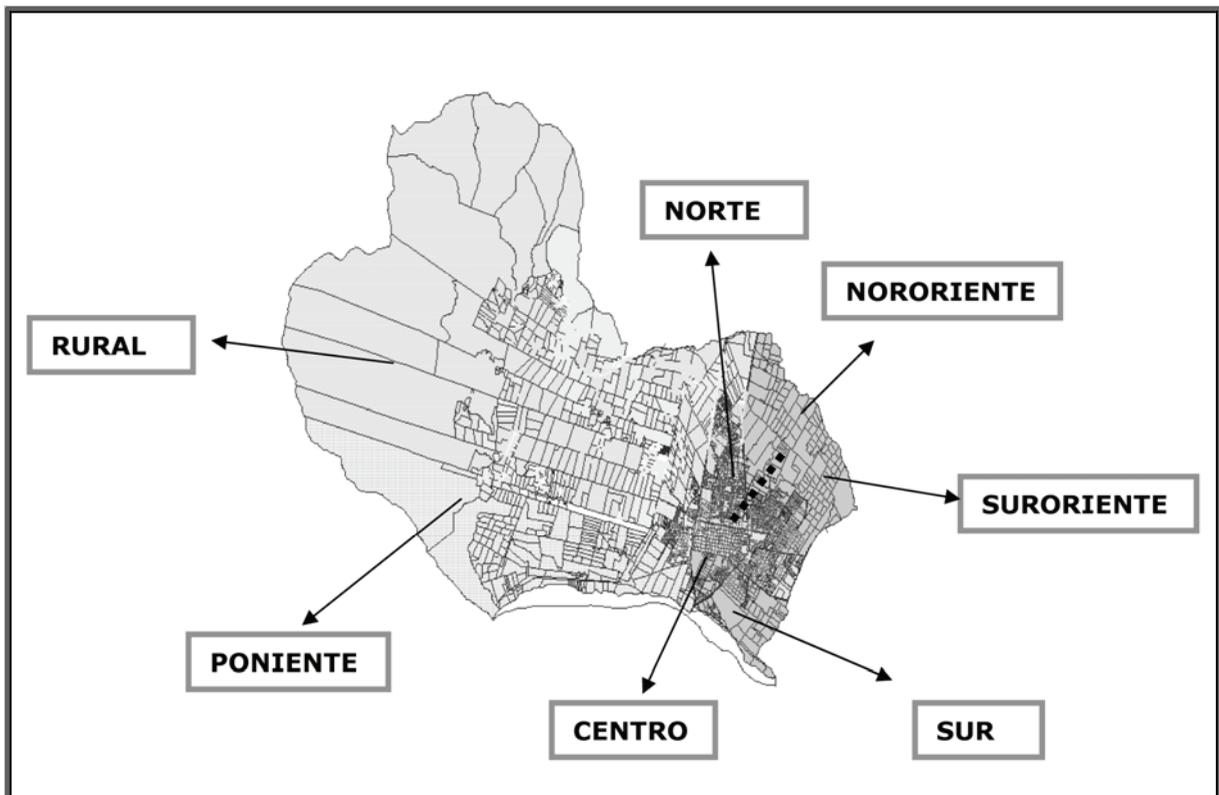
Para ello la Dirección de Desarrollo Comunitario, alineada con el proyecto marco de la Municipalidad, se propuso instalar una forma de hacer gestión pública, cuyo propósito fundamental apuntara a sentar las bases para un desarrollo social más equitativo, esto se manifestó a través de su Misión que establecía (...) *“es la Unidad Municipal responsable de prestar servicios y consolidar un proceso de desarrollo local, que genere mejores condiciones de calidad de vida a través de la promoción de la autogestión de los habitantes de la comuna de Rancagua, ya sea individual, en grupos u organizados, en el marco del respeto a la dignidad de las personas, la integración y una efectiva capacidad de respuesta, orientado y/o contribuyendo a la satisfacción de las necesidades sentidas de la comunidad”*. (Plan Estratégico Dideco, 1998)

En este marco se instauró concretamente desde 1997, un programa de implementación de **6 Centros de Desarrollo Comunitario** en sectores estratégicos de la comuna, incluyendo explícitamente la constitución de un equipo de trabajo compuesto por el Jefe del Departamento de Desarrollo Local y los Coordinadores de Centros, junto con el equipo de Monitores (Encargados Territoriales) que apoyaron la gestión en terreno, de tal forma que se realizó un trabajo conjunto y en forma coordinada con respecto a todas y cada una de las tareas correspondientes al propósito general de descentralización y participación comunitaria en el desarrollo local. De primera importancia fue el lugar que este equipo dio al tema de la capacitación y evaluación permanente de la gestión como componentes del proceso global y territorial.

Poner en marcha las políticas de descentralización y de gestión social sobre la base de la participación, autonomía, identidad y poder local, implicó crear espacios de encuentro y participación social en el ámbito local y comunitario, generando instancias de integración entre el Municipio y la Sociedad Local y promoviendo iniciativas, programas

y proyectos, en una acción concertada con la comunidad y en virtud del mejoramiento de su calidad de vida. Con la implementación de 6 Centros de Desarrollo Comunitario<sup>31</sup>, la DIDECO, y en particular el Departamento de Desarrollo Local, se propuso llevar adelante dichas políticas en el ámbito del desarrollo social. Este programa de localización comunal plasmó su ejecución a través de las redes de organizaciones territoriales y funcionales que abarcará cada Centro, y a través de diversas instancias que debieron dinamizarse como redes interactivas con el objetivo de tratar de alcanzar también a los diversos ámbitos de la comunidad no organizada.

Los 6 Centros se ubicaron en sedes implementadas para tal efecto en los siguientes sectores<sup>32</sup> de la comuna: Sector Nor-Oriente en la Población René Schneider; Sector Sur, en la Población Rancagua Sur; Sector Poniente en la Población San Francisco, Sector Rural en Tuniche, Sector Norte y Sector Centro, ubicados en las oficinas de la Dideco en edificio municipal.



<sup>31</sup> Uno de estos Centros es el CDC funcionaba desde 1994 en el sector Nor - Oriente (René Schneider). Hasta ese momento sirvió especialmente al desarrollo de programas implementados desde el Dpto. de Programas Sociales. A partir de 1998, se inscribe como parte del Programa CDC y, aunque ya cuenta con la necesaria infraestructura, debe incluirse su presupuesto y su plan específico de organización y coordinación sobre la base de los lineamientos estratégicos contemplados para el proceso global.

<sup>32</sup> Se ubican de tal manera que abarquen la comuna y, a la vez, los territorios específicamente.

## ESCENARIO CONCEPTUAL

Los últimos acontecimientos ocurridos a finales del siglo XX, entre la década de los setenta y los noventa, dicen relación con los cambios sociales y políticos que han afectado el funcionamiento y la dinámica de la sociedad. Es así como se puede mencionar los movimientos étnicos y religiosos, ambientalistas, la mediatización de la vida social, la mercantilización, la globalización de la economía, entre otros fenómenos que han generado transformaciones sustanciales en las estructuras y procesos que se viven en cada país.

Entre los cambios estructurales de mayor relevancia en este periodo, es la relación entre el Estado y el Mercado o más bien entre lo político y lo económico donde ha existido un retiro progresivo de la intervención del Estado de la esfera económica y una creciente des-responsabilización de éste en materia social y en la promoción de la equidad (Sarmiento, 1998).

En este contexto en los últimos años la modernidad ha tomado auge en nuestro país, puesto que se ha intentado introducir cambios considerables en la sociedad chilena, esto a causa de las serias desigualdades existentes, producto del excesivo predominio que se les ha otorgado a la posesión de los medios de producción, al mercado, al individualismo, lo que trajo como consecuencia un costo social muy alto.

A partir de 1990 con el primer gobierno democrático se ha pretendido –no sin conflicto– sumar a la racionalidad instrumental un componente más, la racionalidad subjetiva o valoriza, que pretende integrar al hombre a la sociedad, que participe de los cambios y forme parte de las decisiones que lo afecten e interfieren en su diario vivir, proceso que se conoce como Desarrollo con Equidad.

Para llevar a cabo los desafíos planteados, se propuso a partir del gobierno de Eduardo Frei R. dar mayor impulso e importancia al proceso de modernización del Estado, ya que, se asocia fundamentalmente a los cambios necesarios que demanda la estructura estatal en los aspectos sociales, políticos y culturales.

Todas estas transformaciones apuntan a la generación de una sociedad más avanzada y por consiguiente una mayor o mejor utilización de los recursos tanto económicos como humanos en pro de una mejoría en las condiciones sociales de una comunidad. La relación que se establece entre el Estado y Modernización en nuestro país hace referencia a procesos centrales como la democracia, políticas y programas sociales, participación social, descentralización, desarrollo y poder local, entre otros. En definitiva, el mejorar la calidad del Estado, implica dar una más

oportuna y mejor respuesta a las demandas y necesidades sociales, abriendo nuevas oportunidades para la relegitimación de este.

Un aspecto importante y que refuerza lo anterior, es la definición que se hace del municipio como "Corporaciones Autónomas, de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio" (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1998). De esta manera se les da mayor autonomía a los municipios respecto del gobierno central, como también a los gobiernos regionales, fortaleciendo una descentralización administrativa, entendida como la división del territorio (regiones, provincias, comunas) y la creación de instituciones que asumen la responsabilidad de la administración de éstos territorios y que cuenten con la posibilidad de tomar decisiones en los más variados ámbitos de la vida local.

Lo anterior facilita el proceso de asignación de recursos, permitiendo una mayor fluidez de éstos, los cuales se verán altamente potenciados en la medida en que la gente participe, ya que, mientras sea mayor el grado de inserción de la comunidad en el destino de los recursos éstos tendrán una mejor utilización permitiendo a las autoridades el determinar los sectores que requieren de mayor prioridad.

La Modernización, en este contexto, puede ser considerada como una herramienta clave que permita usar adecuada y eficazmente los recursos públicos para garantizar el bienestar social, facilitando que los esfuerzos del Estado por aproximarse a la satisfacción de las necesidades de las personas a partir de la construcción de espacios de articulación entre el sector estatal, empresarial y civil, promuevan el ejercicio de los derechos ciudadanos en un contexto más democrático.

En este sentido se debe ver al municipio como "un organismo cuyo objetivo es producir y/o prestar servicios que satisfagan necesidades de la sociedad" (Illanes, 1999). En esta lógica el municipio se transforma en el actor esencial que debe realizar acciones dentro de su espacio local que satisfaga las necesidades de los habitantes de su territorio; por ende debe encontrarse en un continuo mejoramiento de su gestión, innovando y proponiendo canales que le permitan cumplir a cabalidad su misión descentralizadora y activadora de la participación.

En Chile la discusión sobre como **descentralizar** no es nueva, existen antecedentes que se remontan a la conformación de la República y continúan a lo largo de los distintos sistemas políticos y épocas, sin embargo hay consenso, que es a partir de los últimos veinte años donde el proceso asume una dinámica de aceleración, que ha llevado a discusiones de alto nivel encaminadas a determinar las condiciones y metodología para lograr una real descentralización.

Así para contrarrestar el crecimiento geográfico desigual, el Estado ha hecho los esfuerzos por impulsar procesos de descentralización institucional los cuales tendrían a fortalecer los Gobiernos Locales, con el propósito de impulsar programas de desarrollo productivo e inversión en infraestructura regional, que dinamicen las actividades de inversión privada en todas las regiones del país.

En forma paralela la descentralización debería iniciar un proceso permanente de modernización y fortalecimiento del Régimen Municipal y la aplicación de condiciones que permitan la prestación adecuada de los servicios y la incorporación de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La descentralización no es un fin en sí misma, sino un mecanismo para acercar las oportunidades a las personas, estimulando su creatividad y capacidad emprendedora, a través de un traspaso progresivo pero real de competencias de decisión y de recursos, desde el nivel central hacia lo local, esto es en el ámbito nacional desde la capital a las regiones, y a nivel intrarregional desde las capitales regionales a las comunas y desde éstas a la base social. De esta manera la descentralización se constituiría en una condición necesaria, tanto para lograr tasas estables de crecimiento económico, superar la pobreza, democratizar y modernizar la sociedad chilena como para enfrentar con éxito la globalización.

No cabe duda entonces de la importancia de este proceso donde diversos actores y en distintas instancias reflexionan acerca de él. Coraggio (1999), por ejemplo, comenta al respecto "se puede esperar que la descentralización implique un acercamiento, un acceso a los lugares en donde se toman las decisiones, donde hay que ir a hacer los trámites, donde hay que ir a peticionar o a exigir. La cercanía física adicionalmente puede ser acompañada con un escuchar distinto, que tenga otro oído, otra empatía, que y que atienda de otra manera a las demandas y/o peticiones de la comunidad. En otras palabras también se puede esperar que no sólo el poder se acerque, sino que se redistribuya.

En este sentido José Luis Coraggio reconoce dos corrientes de la Descentralización en nuestro continente (1992), aludiendo a dos énfasis distintos, con los cuales se hace la lectura del fenómeno y que por naturaleza derivan en modelos de desarrollo de signo opuesto. Por un lado estaría el énfasis en la profundización de la acción del libre mercado en los niveles locales, para lo cual el modelo neoliberal requiere nuevas unidades territoriales de gran dinamismo y flexibilidad lo que se asegura neutralizando en los territorios el poder centralista del Estado, la idea es que son los mercados los que deciden según las ventajas comparativas de cada lugar cuales son las diversas dinámicas microeconómicas que deben estructurarse para

insertar la localidad en la globalidad, aquí el Estado es garante de la buena marcha de ello. Por otro lado está la corriente que postula que el territorio local (y dentro de ello la descentralización), debe rescatar la iniciativa de actores que en un sistema globalizado pierden identidades y protagonismo, un factor que restablece desde abajo las condiciones para que emerja un proyecto de sociedad humanizante y no concentrador. Surgen desde abajo, las autonomías subnacionales estableciendo la justicia social y económica, a esto lo llama proyecto democratizante. Y desde ese punto de vista el proyecto democrático de un proceso de descentralización debe tener una perspectiva societal que apunta a generar nuevos poderes a la vez que a refundar el poder existente.

En esta perspectiva, desde el año 1992 se da inicio a una activación en torno al tema del gobierno comunal. En este sentido se valoran los municipios, siendo parte del Estado y dado que están cerca de lo "local. Se ha hecho deseable apropiarse de lo Municipal ya que la gente que vive en lo local, y de esto hace tener la sensación de tener por fin algo de poder, poder local. "Tener en "nuestras manos un espacio de la realidad donde seamos "nosotros" quienes decidamos allí seamos dueños de algo, y por fin podamos vivir algo de "poder" y desde allí "enfrentar" al centro (Rozas, 1996).

Como se puede observar, en el desarrollo local son elementos fundamentales el territorio, la población y los recursos. El gobierno local, comunal y/o municipal aporta las capacidades políticas y administrativas propias del régimen local existente, facilitando los escalamientos verticales y horizontales de las políticas, planes, programas y proyectos que se ejecutan en ese nivel. Los temas relacionados con la descentralización y la participación son propios de la gestión municipal y se relacionan con las transferencias de competencias, recursos y capacidades.

Los gobiernos locales son el nivel más descentralizado ya que es un espacio de síntesis de las esferas del Estado y la Sociedad. De aquí, entonces que la planificación descentralizada surja como instrumento de acción y de gobierno indispensable para revitalizar la participación social, la articulación de actores y la asignación democrática de recursos de competencias y capacidades. La institucionalidad municipal puede ser entendida como la entidad de gobierno local, que goza de cierta autonomía y es gestora del desarrollo de su territorio. En este sentido la participación social se refiere a un complejo proceso de constitución, articulación, negociación y concertación de diferentes actores sociales dentro de la comuna, en definitiva, es un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y en particular de sus organizaciones

sociales, para lo cual, es preciso ir abriendo posibilidades de recursos, que permitan ampliar las capacidades existentes en el ámbito local.

Por lo tanto, se puede afirmar que la función principal del municipio, se gesta en la planificación del desarrollo económico y social de la comuna, lo que implica una coordinación constante entre los representantes políticos, actores locales, empresarios, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

La investigación da énfasis en su carácter exploratorio, en la medida que este tipo de estudio examina un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes, permitiendo aumentar el grado de conocimiento de fenómenos relativamente desconocidos.

Se enmarcó dentro de lo que se conoce en investigación como metodología cualitativa, esta se desprende del paradigma teórico/epistemológico Interpretativo de las Ciencias Sociales.

Para este paradigma (llamado también hermenéutico o naturalístico) la realidad social está construida sobre los marcos de referencia de los actores. Así, existen múltiples realidades construidas por los actores individuales. Por eso la verdad no es única, sino que surge como una configuración de los diversos significados que las personas le dan a una cierta situación (Briones G, 1999).

Se produce entonces una relación entre el investigador y el sujeto, el cual es considerado como un ser único con características propias e irrepetibles; la metodología cualitativa constituye un proceso de creación de la realidad social puesto que esta formado por grupos y personas con sus respectivas características, conductas o interacciones en un cierto contexto.

De esta manera se pretende comprender y descubrir las percepciones de los dirigentes sociales en torno al contexto social-territorial y su relación desde un punto de vista institucional con el proyecto CDC.

De acuerdo a esto y a la metodología cualitativa aplicada en éste estudio se enfatiza y profundiza obviamente en las técnicas cualitativas de la investigación. En éstas prevalece la conversación cara a cara, donde el investigado tiene la posibilidad de opinar libremente e incluso de formular preguntas y reflexionar en torno al tema que le ha propuesto el investigador. Su fundamento se basa en que la realidad social esta construida sobre los marcos de referencias de los actores, donde a partir del paradigma interpretativo permite comprender las conductas verbales y físicas de

las personas estudiadas, lo cual logra captar el significado que ellas le dan a los acontecimientos que se dan en su propio medio, en definitiva interesa comprender la conducta humana desde el propio marco de referencia de quien actúa.

En este sentido las técnicas cualitativas tienen algunas características particulares: primeramente está la profunda preocupación por el sujeto de estudio, la necesidad de establecer un contacto directo y una relación empática con el informante y a la vez un respeto por los límites que pueda establecer el investigado. Este enfoque no sólo tiene que ver con la búsqueda de validez de los datos obtenidos, sino con la tradición humanista en la que se han desarrollado dichas técnicas, donde la persona es valorada no como un objeto de estudio, sino como un sujeto activo y pensante. (Romo y Castillo, 2002).

Por lo tanto, es preciso señalar que las técnicas cualitativas a utilizar en la presente investigación son la **entrevista en profundidad y la entrevista grupal**. Todas las cuales se orientan específicamente a captar de manera concreta y comprensiva la realidad, para así analizar e interpretar los aspectos significativos de la conducta y las percepciones de los sujetos y/o grupos investigados.

## CONCLUSIONES

### PRIMER MOMENTO: LEGITIMACIÓN DEL MODELO

En relación con la implementación del modelo se concluye que *Existe mayor cercanía al municipio, como institución representante del Estado con la ciudadanía (presencia física y de contacto para escuchar y resolver demandas)*

El municipio es reconocido por ser parte del aparato estatal más cercano a la comunidad, donde se recurre en primera instancia a resolver una necesidad individual o barrial, en este sentido el trabajo municipal realizado ha fortalecido esta idea, pues al estar territorialmente inserto y cercano a las diferentes poblaciones del sector *ha generado la sensación en los dirigentes sociales el sentirse valorado y escuchado por funcionarios municipales representantes del Estado*, donde estos intentan resolver aquellas iniciativas donde otras instancias del aparataje público no lo pueden hacer dada su dispersión y lejanía con la comunidad.

En este sentido la *implementación del CDC como estrategia de descentralización municipal en el territorio permitió a los dirigentes contar con un espacio físico donde poder plantear sus necesidades*. Este espacio es de vital importancia dado

que al estar inserto en el territorio genera la sensación en los dirigentes de estar más cerca del Estado y por ende sentirse escuchados y valorados como actores sociales protagónicos en su propio desarrollo.

Además la implementación del modelo de descentralización inserto en los propios espacios locales, generó una percepción positiva en los diferentes grupos organizados para desarrollar sus actividades tanto individuales como colectivas en las diferentes áreas artísticas-culturales, recreativas, deportivas, entre otras, actuando como impulsor, motivador y canalizador de las actividades comunitarias a desarrollarse en la infraestructura inserta en cada sector.

Esta nueva relación municipio-comunidad permitió percibir en los dirigentes sociales una *relación más horizontal* en lo que respecta al trabajo en los propios espacios locales, desarrollando diferentes iniciativas donde la comunidad cumple un papel protagónico en el desarrollo de ésta.

Con el programa CDC se rompe la *mirada asistencialista y vertical* que por años estuvo presente en la dinámica institucional municipal hacia la comunidad. El municipio cuenta con un plus adicional a diferencia de otras reparticiones del Estado, pues la creación de los CDC permite diseñar e implementar iniciativas donde la comunidad juega un rol fundamental en la ejecución de la acción pública, donde a través de las diferentes estrategias de carácter comunitario logra movilizar al capital social existente para así generar procesos colectivos de trabajo territorial.

También es importante señalar que el contacto permanente entre municipio y comunidad permitió una *comunicación entre los actores involucrados generando un vínculo afectivo y un flujo de información* actualizada respecto de las acciones a emprender. El proceso de legitimación que tuvo el CDC al interior del cuerpo de dirigentes sociales, permitió realizar un trabajo mancomunado donde éstos en conjunto con funcionarios municipales emprendieron diferentes acciones para resolver las variadas necesidades barriales.

Lo anterior permitió desarrollar un *vinculo de confianza entre los actores* involucrados generando y desarrollando una relación afectiva dado el contacto permanente, el sentirse escuchados o bien resolver en forma concreta una necesidad.

La inserción del CDC en los territorios permitió lograr *mayor conocimiento de la realidad*. La utilización de la planificación estratégica permitió que el funcionamiento del CDC se desarrollara de acuerdo a la realidad local, según las características socioculturales de cada sector, pues se consideró la planificación como la principal herramienta de trabajo al momento de organizar la intervención municipal en el te-

ritorio, permitiendo involucrar a los dirigentes sociales desde el primer momento tanto en su etapa diagnóstica como en la evaluación de la misma.

En este sentido la *planificación estratégica* logró ir generando los cambios necesarios de acuerdo a las situaciones y características que se presentaban en los territorios, generando un proceso de adaptación según la especificidad de las localidades, en definitiva se logró intervenir desde lo local de acuerdo a los requerimientos de la comunidad según las necesidades de los diferentes grupos sociales organizados en los sectores.

## SEGUNDO MOMENTO: DESCONCENTRACIÓN DE LA GESTIÓN

De acuerdo a la información entregada por los dirigentes se puede concluir que este modelo no respondió a la propuesta de descentralización política administrativa municipal, sino que se desarrolló un proceso de Desconcentración de los diferentes servicios municipales, lo que Palma (1999), denomina Relocación que es la multiplicación de ventanillas de los servicios centrales en las diversas localidades con el propósito de facilitar el desplazamiento y el acceso del usuario.

Se manifiesta con claridad que existe una *desarticulación en el funcionamiento de la estructura municipal* dado que el CDC solamente funciona como canal de comunicación entre el dirigente y el resto del municipio, es decir, a partir de la demanda planteada por los actores locales el CDC recoge la información para luego a partir de los procedimientos formales dar a conocer a las otras direcciones municipales las necesidades de las diferentes poblaciones a través de los conductos ya preestablecidos para tal efecto.

Si bien se percibe en un principio, la voluntad política por descentralizar efectivamente el poder municipal hacia la sociedad civil local, representada en este caso por las organizaciones territoriales y funcionales, se ha ido generando un quiebre que ha motivado que paulatinamente el CDC vaya perdiendo fuerza y representatividad ante la comunidad, ello dado que el actual proyecto político del municipio no promueve el fortalecimiento de la relación Estado-Ciudadanía.

La implementación de este modelo *descongestiona el trabajo municipal* que antiguamente se canalizaba en la alcaldía o en la DIDECO, hoy en día existen espacios físicos donde el dirigente puede plantear su inquietud pero no necesariamente implica mayor transferencia de poder hacia la comunidad.

*El involucramiento de la comunidad en la construcción del proyecto CDC significó la generación de expectativas por parte de los dirigentes en mejorar su calidad de vida, pero de acuerdo a la dinámica dada en estos últimos años la estructura municipal no se ha adaptado al trabajo territorial.* Los principales cuestionamientos que el colectivo social de dirigentes realiza, están relacionados con la desarticulación-fragmentación que existe entre el CDC y el resto de las direcciones municipales, en este sentido los dirigentes perciben que el CDC es un ente aislado que funciona en el territorio y que por ende no posee la capacidad de respuesta ante las demandas que se plantean.

*Al respecto es importante señalar que institucionalmente no se ha generado un cambio en la cultura organizacional que permita al municipio en su conjunto comprender y adaptarse a las dinámicas y exigencias que se generan en los territorios;* pues los dirigentes concluyen que el CDC es un espacio físico para descongestionar las peticiones que antiguamente se realizan ante el Alcalde y las otras direcciones municipales, perciben que se han alejado del centro de las decisiones donde ellos puedan ejercer fuerza y control ante las demandas de sus comunidades.

Es importante exponer *que también el CDC es visto como obstáculo* para la consecución de sus fines, en tanto ente que tramita, canaliza o es un buzón de peticiones ante las otras instancias del municipio, lo que genera malestar dado el tiempo-demora en dar respuesta a las peticiones planteadas.

En este sentido el *CDC ha ido perdiendo legitimidad ante las organizaciones territoriales*, pues los entrevistados señalan que sus necesidades en algunos casos la canalizan directamente ante el municipio central, para así tener una respuesta más inmediata. Según los dirigentes ellos deben de insistir y hacer seguimiento a sus demandas mediante los contactos establecidos en las respectivas direcciones, generándose una relación clientelar entre el dirigente y los funcionarios municipales.

El dirigente visualiza que el *CDC ha perdido su sentido, dado que no responde ante sus necesidades* generándose en distanciamiento, desmotivación en participar de las diferentes actividades ejes del programa como son las mesas de trabajo; instancias de poder de decisión ante determinados programas municipales.

De esta forma los entrevistados consideran que ha existido una *saturación del modelo*, dado que producto del proceso vivido en estos años, el dirigente considera

que el CDC no ha ido generando cambios en la forma de trabajo, es decir, no ha existido una coordinación y articulación con el resto de la estructura municipal para dar respuesta oportuna a los requerimientos de la comunidad, deslegitimando por un lado el rol del dirigente ante sus representados y por otro el sentido del CDC en los territorios.

*El quehacer del CDC se ha ido centrando paulatinamente en responder a las demandas urbanísticas desvinculándose de los procesos participativos que se generan en los espacios locales: como fortalecer el capital social, involucrar a los grupos en los procesos reales de toma de decisión, etc.*

Si bien el discurso político señala que es el CDC el ente representativo del municipio a nivel barrial y es donde se deben de generar las soluciones planteadas por la comunidad, en la práctica, en la operatividad del trabajo local, acontece que las decisiones no la toma el CDC sino las autoridades del municipio (directores, alcalde y concejo municipal).

Por lo tanto, el modelo de descentralización municipal, en esta lógica, es el primer eslabón de esta cadena burocrática, lo cual nos permite concluir que el proceso de descentralización planteado en el programa CDC no ha permitido por una parte involucrar a la estructura municipal, según las dinámicas sociales y por otro, el poder de decisión o acercar las decisiones a los actores protagonistas en las localidades no ha permitido un empoderamiento de la comunidad en el desarrollo de sus territorios.

No se ha generado un involucramiento de las diferentes direcciones del municipio en el trabajo tecno-político que realiza el CDC en los territorios, sino más bien se percibe a este como un eslabón más de la estructura que genera información a las respectivas instancias.

Lo anterior se puede atribuir primero a la escasa preparación que hace la autoridad o el cuerpo político municipal respecto a la importancia de un trabajo territorializado; la falta de sensibilización y de comprensión de funcionarios municipales respecto al trabajo comunitario y su implicancia para generar procesos de desarrollo; ello genera una gestión y así percibida por los dirigentes sociales como ineficiente en el trabajo que se realiza en el sector, no abordándose temas ejes del modelo de descentralización municipal como es la participación y organización de los diferentes actores locales involucrados en el proceso de desarrollo.

*Por último es importante destacar que las instituciones públicas representantes del gobierno reconocen al CDC como un espacio de interacción fluida con la comunidad organizada. Este aspecto es importante de destacar dada que la institucional-*

dad pública de las diferentes reparticiones del Estado han visualizado que el modelo de descentralización implementado por el municipio en los diferentes territorios de la comuna ha permitido mantener un contacto con el capital social existente y así poder acceder a él para entregar información respecto de las orientaciones o programas que se relacionan con la comunidad.

Si bien se mantiene la relación funcional entre Estado–grupos organizados, estos espacios municipales pueden significar para la estructura del Estado un primer acercamiento a través de los canales ya preestablecidos pero que sin duda si existe un trabajo coordinado respecto a las intervenciones en el territorio pueden generarse procesos reales de desarrollo.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SUS ACIERTOS Y QUIEBRES

En relación con la participación ciudadana, hubo conclusiones que dan cuenta de la *presencia de un proyecto político que involucra a la sociedad civil en la construcción de ciudadanía*. El proyecto político implementado por la autoridad municipal perteneciente a los lineamientos políticos de la concertación propone desde su intencionalidad construir un proceso colectivo que permita el desarrollo de los territorios desde una mirada integradora de la realidad.

*El proyecto político plasmado en el PLADECO* o en la construcción del modelo de descentralización municipal concibe a un *sujeto activo* donde la valorización de éste como tal es un elemento central en la gestión, sin la presencia de la comunidad organizada el éxito de las intervenciones sería cuestionada dada la verticalidad de las mismas.

*Existiría una reproducción de un modelo clientelar*, asistencialista mantenidos por años en la esfera municipal; se propone fortalecer a una ciudadanía que sea parte de las decisiones que los involucra directamente en su calidad de vida, trabajándose por ejemplo valores de solidaridad, fraternidad y de individuación en los procesos de construcción de ciudadanía

*A través del trabajo territorial del CDC logra identificar, y fortalecer el capital social* existente en los espacios locales para desarrollar iniciativas de acuerdo a las especificidades y necesidades de los actores locales. Según lo anterior, los lineamientos del modelo municipal y su contraparte en la gestión fueron principalmente los dirigentes sociales, quienes asumieron un rol protagónico en la relación con el municipio en lo que respecta a las diferentes áreas de intervención.

*Los dirigentes de junta de vecinos y de organizaciones funcionales son el pilar fundamental* en el desarrollo del programa, pues a través de ellos se canaliza la información a las bases o a sus representados; el único canal legitimado para lograr un proceso de intervención aceptado en los territorios.

*Una de las principales características del modelo de intervención social implementado en el sector fue la identificación de las organizaciones o fuerzas vivas activas* en las poblaciones quienes establecieron las orientaciones mediante diagnósticos participativos al municipio para diseñar y ejecutar programas focalizados de acuerdo a las necesidades de cada territorio.

Dicha instancia permitió a diferencia de años anteriores *motivar y hacer participar a la gente* en diferentes actividades según las necesidades visualizadas entre el dirigente y sus vecinos, logrando para el municipio optimizar el recurso humano, económico y asegurar el éxito de las intervenciones.

*Los principales lineamientos estratégicos del programa CDC fue la capacitación a los dirigentes vecinales en temas relacionados con su quehacer... entregando herramientas básicas para fortalecer su gestión.* Uno de los ejes del Programa CDC fue trabajar la capacitación vecinal como área de fortalecimiento a los dirigentes sociales, según estos fue importante que el municipio capacitara a los líderes, socios y dirigentes de las diferentes organizaciones del sector en las mismas poblaciones y de acuerdo a sus requerimientos.

Según los entrevistados, se les permitió *contar con herramientas de trabajo mejorando su gestión ante sus representados* y ante las diferentes instituciones públicas, permitiéndoles por ejemplo presentar un proyecto, entender la importancia del trabajo en equipo, respecto a las personas, mejorar su expresión oral, etc. En definitiva permitió contar con un actor preparado como interlocutor con el municipio en las diferentes áreas, estableciéndose una relación horizontal.

*El trabajo realizado por el CDC permitió focalizar su accionar principalmente con dirigentes sociales de juntas de vecinos generando exclusión en el resto de la Sociedad Civil.* Si bien el acierto del municipio en focalizar el trabajo con los dirigentes, permitió legitimar el modelo de descentralización en los territorios, también es verdad que aún se mantiene dicho protagonismo y son la única fuente de representatividad ante el Estado.

*Lo anterior ha generado una exclusión del resto de la sociedad civil* respecto a las decisiones que involucra el desarrollo de un territorio, generándose una parcelación de la realidad, donde a las juntas de vecinos le corresponde velar por el desarrollo urbanístico de la población y al resto de las organizaciones funcionales

trabajar en actividades educativas o de promoción en áreas recreativas o de mejor utilización del tiempo libre.

*Esta fragmentación en la mirada territorial ha generado que el municipio valide como únicos representante en el ámbito territorial, a dirigentes de juntas de vecinos, quienes por ejemplo en las mesas de trabajo, priorizan proyectos FONDEVE no participan o no se hacen colectiva la discusión dando una mirada más integradora alas necesidades de los espacios locales.*

Lo importante de concluir es que el trabajo y el desarrollo de un territorio no es responsabilidad de un colectivo determinado sino es un proceso que involucra a las más diversas y variadas organizaciones de un sector, donde las decisiones se trabajan en forma colectiva según la mirada de los diferentes actores.

## MESAS DE TRABAJO: EXPERIENCIA INÉDITA EN EL ÁMBITO NACIONAL (PRIORIZACIÓN DE FONDEVE)

Esta forma de trabajo, es definida como una de las principales líneas de la gestión territorial. Son descritas como una instancia de negociación y planificación territorial vecinal y están conformadas por representantes de cada una de las Juntas de Vecinos del sector y moderadas por el Coordinador del CDC. *Estas Mesas tienen como misión definir y priorizar la inversión municipal, proponiendo al Concejo Municipal una serie de proyectos para el mejoramiento de cada sector.*

En una primera etapa de implementación de estas Mesas, se abocaron a la definición del presupuesto del FONDEVE (Fondo de Desarrollo Vecinal). Para este efecto se distribuyó porcentualmente el presupuesto disponible, en los seis CDC existentes y cada Mesa conoció y priorizó en función de su presupuesto los proyectos de mejoramiento. La metodología de trabajo se realizó mediante la priorización de los proyectos por medio de votación de todas las Juntas de Vecinos, tengan o no proyectos presentados abriendo espacios de colaboración mutua. Esta forma de trabajo refleja una dimensión facilitadora de la gestión local, que permite atender y resolver consensuadamente con los vecinos en cada territorio.

*Los dirigentes entrevistados tienen una percepción muy clara de su rol, esto significa que reconocen el protagonismo que tienen frente a sus representados. La diversidad, esta dada por las diferentes concepciones que tienen para percibir la forma de ejercer este rol. Existe coincidencia en lo que respecta a reconocer que el*

perfil de un dirigente debe ser una persona muy activa, para de esta manera motivar a sus asociados en el cumplimiento de sus objetivos y satisfacción de sus necesidades.

A partir del año 1998 el programa CDC contempla dentro de sus líneas estratégicas el generar espacios de confianza y legitimidad del trabajo que realiza el dirigente, en este contexto surgen las escuelas vecinales como un espacio de capacitación y de reflexión frente a la realidad local. Esto permitió que el rol del dirigente fuese percibido como un actor facilitador entre la base social y el municipio donde se construía en forma colectiva los diferentes planes de intervención a realizar en el territorio.

## PROPOSICIONES

### **Planificación Estratégica Participativa**

Esta primera propuesta apunta a consolidar la *Planificación Estratégica Participativa*, reconociéndola como una metodología de trabajo capaz de dar respuesta a las tareas cotidianas, pero que de forma planificada, significaría atender y resolver consensuadamente con los vecinos del territorio los temas de diseño, gestión y priorización de proyectos de inversión municipal en materia de promoción social, equipamiento y mejoramiento del entorno. Por lo tanto permitiría trabajar la multidimensionalidad de los procesos locales, donde la información es levantada y organizada de acuerdo a los intereses de los distintos actores locales. Esto se traduciría en la creación de Planes Territoriales de Desarrollo.

Este instrumento metodológico proporcionaría una apropiación de estos Planes, por parte de las autoridades, los funcionarios y las comunidades, la adopción de estos como herramientas de trabajo, significaría un cambio de actitud, reemplazando la atención que actualmente existe a los problemas puntuales y emergentes, por acciones estratégicas encaminadas a generar un espiral de desarrollo y participación.

### **Rediseño de la gestión institucional**

Se considera necesario un *Rediseño de la gestión institucional*. La implementación de este modelo necesita de una estructura organizacional adaptable y/o flexible a las dinámicas sociales, es decir, se requiere de una visión/proyecto político que

oriente y genere las directrices de trabajo hacia los territorios, involucrando en este proceso no solo a la actividad "social" del municipio, sino a todas las actividades que este desarrolla hacia la comuna.

Esta visión institucional requiere de una adquisición por parte de los funcionarios municipales de destrezas y competencias para ejercer una gestión social innovadora. Esto significa agentes proactivos, creativos, con flexibilidad cognitiva y con compromiso ante los desafíos de una propuesta que rompe con la estructura municipal clásica. Promoviendo una interacción, diálogo y coordinación entre los actores insertos en las localidades que le permita asumir un rol de facilitador de las decisiones y acciones concertadas con la comunidad, incorporando habilidades como el trabajo en equipo, delegación de tareas, responsabilidades compartidas, retroalimentación del proceso, eficacia y eficiencia en su gestión, entre otras.

Este proceso ha generado paulatinamente un nuevo estilo de relación entre el municipio y las personas, que no solo se centra en la actividad comunitaria sino que también debe tener un encadenamiento con una renovada forma de trabajo al interior del municipio, bajo la premisa que generar participación en la comunidad solo es posible mediante el desarrollo de procesos participativos en los equipos de trabajo institucionales.

## **Democratizar el Presupuesto Municipal a todas las áreas del quehacer municipal**

La tercera propuesta apunta a *Democratizar el Presupuesto Municipal a todas las áreas del quehacer municipal*, en otras palabras involucrar e incorporar a la ciudadanía en la tarea de distribuir estos fondos, que les son propios en tanto habitantes de la comuna y quien en la lógica del modelo de descentralización territorial, debería ser parte activa de los procesos de toma de decisiones en lo que respecta a la solución de aquellas situaciones que le afectan.

Si bien, en esta primera etapa en el proceso de las Mesas de Trabajo Vecinal se ha basado en la distribución del presupuesto del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), para un futuro próximo tendrá que asumir paulatinamente otros ámbitos de financiación municipal, aproximándose a la construcción de un *Presupuesto de Inversión Participativo*, que garantice las condiciones de cumplimiento de los grandes objetivos de este modelo, como son la descentralización y la participación ciudadana.

Esta propuesta se relaciona directamente con la posibilidad de ofrecer un espacio real donde plasmar el concepto de "ciudadanía" a los actores locales. Se entien-

de que la ciudad o "comuna" en este caso, es el lugar por excelencia donde las personas son portadoras de derechos y responsabilidades, y donde deben existir las oportunidades, espacios, mecanismos, posibilidades y/o garantías para ejercerlos. Por lo tanto el lugar para hacer ciudadanía no es entonces solo la zona física como son reconocidos los "espacios públicos" sino también aquellas instancias que contemplan la sociedad política, las ideas, las discusiones, el debate y los proyectos colectivos.

Cualquier iniciativa municipal que apunte a la consolidación de procesos de descentralización en las bases sociales, requiere considerar una lógica de vínculo "afectivo/cercanía" con los actores involucrados, como estrategia de legitimar y socializar esta acción. Esto implica el *involucramiento de nuevos actores sociales y visión de comuna*

## **Desarrollo local estratégico productivo**

Un último desafío para este modelo, es la inserción y la capitalización de los productos generados a partir de los procesos iniciados, a una *línea de desarrollo local estratégico productivo*, que permita que en los territorios, se promuevan en el desarrollo económico y de esa forma se cumpla con la comunidad el compromiso ético de abordar como promoción y no como asistencialismo los efectos de la pobreza existente en la comuna.

En este sentido es importante recoger la información entregada por los Talleres Laborales, quienes plantean la necesidad de abordar una línea de trabajo que les brinde las capacidades a estas organizaciones de generar recursos económicos en los propios territorios, permitiéndoles trabajar una dimensión estratégica en el concepto de desarrollo local, como es el desarrollo económico y productivo de la comuna.

Esta propuesta requiere de una nueva planificación que formula desafíos a la Municipalidad en términos operativos y de gestión, que le permitirá establecer una orientación estratégica de Desarrollo Local Económico, donde se debe incorporar elementos enriquecedores desde la comunidad y su particular punto de vista de la situación en la comuna.

# PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA EN EL AMBITO LOCAL

De acuerdo a las propuestas planteadas, consideramos importante poder establecer orientaciones técnico-políticas respecto de como dicha iniciativa puede ser implementada en los diferentes estamentos del Estado, principalmente en las municipalidades entendidas como la primera expresión política más cercana a la ciudadanía.

Es necesario considerar la flexibilidad y la heterogeneidad del territorio, respetando la diversidad de actores y la cultura organizacional de cada institución. De acuerdo a esto se pretende entregar lineamientos básicos respecto a los pasos y situaciones sociales que hay que considerar tanto al interior de la institución como su relación con la comunidad.

Se entiende que debe existir una adaptación a las realidades locales, tomando como referente la intervención realizada en la comuna de Rancagua como modelo de gestión social, donde se estableció como prioridad un diseño metodológico modernizador y descentralizador que permitió establecer una relación significativa con la comunidad organizada.

A continuación se presentan los pasos metodológicos posibles de implementar en el municipio, distinguiendo dos momentos importantes que se complementan en forma paralela y que permiten validar un modelo trabajo innovador en el contexto municipal: Un Área interna u organizacional y un Área externa o comunitaria

## METODOLOGÍA Y FUNCIONAMIENTO DEL MODELO

### PRIMERA FASE: Área interna u Organizacional

Como primera fase es importante considerar el proceso interno organizacional, esto hacia el interior del municipio trabajando con funcionarios municipales del área social, instalando capacidades de trabajo en equipo y facilitadores para el trabajo comunitario, ello fortalecido por la legitimidad de la autoridad municipal a través de un proyecto político claro que permita reforzar la iniciativa ha implementar desde la Dirección de Desarrollo Comunitario.

## DECISIÓN POLÍTICA

En este sentido resulta fundamental la participación del Alcalde liderando un proceso para asegurar su legitimación y puesta en marcha de un Modelo de descentralización municipal. Además de contar con el apoyo del Concejo Municipal para respaldar la dicha iniciativa que involucra tanto a la estructura como al presupuesto del municipio.

En este sentido, el proyecto político de la autoridad permite obtener la claridad y el respaldo hacia el equipo ejecutor de la propuesta, permite además legitimar la intervención social logrando establecer con claridad el tipo de relación a establecer con la comunidad.

En este caso se logra recoger la diversidad como activo social que promueva el intercambio de ideas entre los funcionarios municipales y la comunidad organizada plasmando una propuesta de trabajo que haga sentir tanto al municipio como a la ciudadanía un espacio de dialogo entre el Estado y los actores locales.

Resulta fundamental la visión de la autoridad local para poder lograr una iniciativa que potencia la participación ciudadana y el desarrollo comunitario, logrando establecer un vínculo afectivo y colaborativo entre los diversos agentes del desarrollo local. "El proyecto político coordina actores y crea poder político social mediante el consenso y la concertación de los actores involucrados." (Boissier S., Teoría y Metáforas del Desarrollo Territorial)

## REDISEÑO INSTITUCIONAL

En esta etapa es importante motivar e involucrar a todas las partes que componen la Dirección de Desarrollo Comunitario, como instancia que lidera el proceso de gestión social, en este sentido resulta fundamental un trabajo con los funcionarios tanto para conocer sus fortalezas como sus áreas a mejorar, con el fin de desarrollar un trabajo territorial acorde a las necesidades de la comunidad.

Este momento es de vital importancia pues es donde se incorpora a los diferentes niveles de la estructura Directivos, asesores, jefes de departamentos, monitores, secretarias, auxiliares, es decir, todas y cada una de las partes son fundamentales en el proceso planificador de la gestión, logrando por ejemplo en el caso de Rancaagua el contar con un Plan de gestión Interna 1997-2000 donde sé explícito la misión

en cuanto unidad municipal y los objetivos estratégicos de cada departamento de la dirección.

Es importante como parte del proceso interno poder iniciar jornadas de capacitación con el personal, principalmente en técnicas de trabajo en equipo, resolución de conflictos, toma de decisiones, entre otras.

Además de profesionalizar los equipos de trabajos responsables del proceso comunitario en los territorios, es decir, profesionales del área de las ciencias sociales con experiencia en el Desarrollo Local y no agentes políticos y/o de confianza de la autoridad comunal que no presentan formación o preparación para asumir los desafíos de la gestión, convirtiéndose en obstaculizadores del trabajo territorial

## INCORPORACIÓN DE OTRAS INSTANCIAS DEL MUNICIPIO

Para lograr los objetivos propuestos de insertarse territorialmente en los espacios locales, de dar respuesta a las múltiples necesidades de la comunidad, resulta importante el involucramiento de las diferentes direcciones y departamentos municipales, pues la diversidad de las problemáticas planteada por los dirigentes sociales involucra necesariamente a toda la estructura municipal.

En este sentido la realidad es percibida por los dirigentes en sus diferentes dimensiones equipamiento comunitario, infraestructura, aseo y ornato, electricidad, seguridad, prevención de drogas, entre otras situaciones o problemáticas sociales, donde se requiere la intervención en forma articulada y coordinada entre las distintas direcciones del municipio, donde se complemente una intervención que permita dar repuesta en forma integral a las necesidades de la comunidad.

De no lograr lo anterior las iniciativas se plasmarían en la declaración de buenas intenciones, donde la burocracia y la tramitación sería la principal dificultad en la legitimidad del modelo.

## SEGUNDA FASE: AREA EXTERNA O COMUNITARIA

Esta fase se orienta al trabajo con la comunidad, esto es durante todo el proceso de planificación: Diagnóstico, implementación, ejecución y evaluación de la inter-

vención comunitaria ha realizar por el municipio, la cual debe orientarse a generar crecientes niveles de participación y poder local.

Ambas áreas interna y externa proyectadas en un periodo de 4 años donde su complejidad su funda principalmente en la profundización de la participación de la sociedad civil en la gestión municipal.

## DIAGNÓSTICO LOCAL PARTICIPATIVO

Esta es una instancia donde la comunidad establece sus necesidades y prioridades, estableciendo consenso o bien sometiendo las decisiones a las mayorías a fin de determinar las alternativas de solución, debiendo ser esta viable desde el punto de vista técnico, económico, social, ambiental, legal, etc.

## IMPLEMENTACIÓN DE LOS CDC U OTRA INICIATIVA MUNICIPAL

La iniciativa municipal a implementar en los territorios, en términos generales, debe tender a mejorar la relación con la ciudadanía involucrando a ésta en la gestión del Estado, permitiendo además que las comunidades sé "empoderen" de sus espacios, con la finalidad de establecer alianzas entre los diversos actores del desarrollo.

Esta iniciativa debe propender a instalar capacidades en las organizaciones, generando procesos de aprendizajes que permitan fortalecer el capital social a través de metodologías participativas que promuevan el desarrollo del territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

Arendt, Hannah: *Entre el Pasado y el Futuro: Ocho ejercicios sobre la Reflexión Política* Editorial Península, Barcelona, 1993.

Briones, Guillermo: *Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*, Editorial Trillas, México, 1998.

Briones, Guillermo: *Filosofía y Teorías de las ciencias Sociales: Dilemas y Propuestas para su Construcción*, Editorial Dolmen, Santiago, 1999.

Cabrera, S y Lefran, C. ; *Modernización Del Estado Un Desafío Pendiente*, 1993

Illanes, Pablo: *El Sistema Empresa Un Enfoque Integral de la Administración*, Ediciones Frontaura, Santiago, 1999.

López, Teresa: *Servicio Social y Desarrollo Local*, Colegio de Asistentes Sociales de Chile, Consejo Regional Santiago, Santiago, 1991.

Martner, Gonzalo: *Descentralización y Modernización del Estado en la Transición*, Editorial Lom, Santiago, 1993.

Palma, Diego: *Experiencias Innovativas en Gestión Local* Colección de Documentos/Serie de Investigación Social, Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS – FORJA, Santiago 2002.

Salazar, Gabriel: *La Sociedad Civil Popular del Poniente y Sur de Rancagua (1930-1998)*, Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur, 1998.

Consejo Nacional de Administradores Públicos de Chile: *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, Revista Chilena de Administración Pública N° 20, Santiago, Chile. Colegio De Administradores Públicos, 1999.

Díaz, Alejandro: *La gestión en la encrucijada: la política de participación en las municipalidades*, Revista Propositiones N° 28, Ediciones SUR, Santiago, 1998.

Romo Marcela y, Carlos Castillo: *metodologías de las Ciencias Sociales Aplicadas al Estudio de la Nutrición*, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Revista Chilena de Nutrición. V.29 n.1 Universidad de Chile Santiago, 2002.

Asociación Chilena de Municipalidades, *Gestión Municipal: Misión, Bases y Desafíos*, Documento de Trabajo, Arica, 1997.

Brunner, José Joaquín: *América Latina, en la Encrucijada de La Modernidad*, Serie Educación y Cultura. Documento de Trabajo N° 22 Flacso, Santiago, Abril 1992.

Coraggio José Luis: *Perspectivas Del Desarrollo Regional En América Latina*, Conferencia Inaugural dada En el III Seminario Internacional "Estado, Región y Sociedad Emergente" Recife, 1997.

Municipalidad de Rancagua: *Plan de Desarrollo Social de la Dirección de Desarrollo Comunitario*, 1997.

Municipalidad Rancagua: *Plan Estratégico de la Dirección de Desarrollo Comunitario*, 1998.

Municipalidad de Rancagua: *Plan de Desarrollo Comunal*, 1999-2002.

Micco, S y Friedmann, R.: *El Municipio Chileno: Una Aproximación Política. El Aporte de las Ciencias Políticas Comunales*", En Salinas M. Soledad: *La Apertura De Nuevos Espacios Para La Participación Ciudadana*", Documento De Trabajo N° 19, Centro De Investigaciones Sociales, Universidad Arcis, Santiago, 1998.

Boissier, Sergio: *Teorías y Metáforas Sobre el Desarrollo Territorial*, Santiago de Chile 1999. Extraído de [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)

Coraggio José Luis, *De La Descentralización Intraurbana a La Descentralización Regional*" En descentralización y Democracia. Un debate necesario Agencia Española de cooperación internacional-intendencia municipal de Montevideo, 1999. Extraído de [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

Coraggio J.L. "*Las Dos Corrientes De Descentralización En América Latina*". Quito Ecuador, extraído de [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org).

Lagos, Ricardo, *Instructivo presidencial sobre Participación Ciudadana*, extraído de <http://www.segegob.cl/archivos/instructivopresidencial.doc>, 2000.

Sarmiento, Julio: *Aproximaciones a la Reestructuración del Estado y a los Debates Contemporáneos Sobre Política Social, Superación de la Pobreza y Lucha Contra la Exclusión*, extraído de [www.cidpa.org/txt/9artic04.pdf](http://www.cidpa.org/txt/9artic04.pdf)

Rozas, Germán: *Programa Estrategias De Superación de La Pobreza*. Documento de Trabajo N° 2, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, extraído de <http://rehue.csociales.uchile.cl/rehuehome/facultad/publicaciones/excerpta/excerpta7/pobre0.htm>

# LA INVISIBILIDAD DEL ASISTENTE SOCIAL EN LA SALUD PÚBLICA Y EN PARTICULAR LA SALUD MENTAL NUESTROS APORTES

---

Raquel Molina Meyohas<sup>33</sup>

## RESUMEN

El Trabajo Social en Salud es un ámbito disciplinario que remite a las primeras expresiones disciplinarias de nuestra profesión. Este artículo, aborda una faceta del fenómeno social del trabajo social en salud, cual es la aparente invisibilidad que este tiene en el equipo interdisciplinario de salud. Las reflexiones están orientadas a desarrollar una línea de investigación hasta el momento no abordada en este campo, que se interroga respecto de la funcionalidad del Trabajo Social en la medicina del sistema capitalista y su ubicación en el campo particular de las relaciones sociales de la institucionalidad sanitaria.

## EL TRABAJO SOCIAL EN SALUD PÚBLICA ¿UN ITINERARIO INVISIBLE?

**E**s difícil encontrar información acerca de los aportes que el profesional Asistente Social ha realizado a la salud pública chilena, y pareciera ser que hemos sido los propios profesionales quienes hemos actuado en forma muy invisible, discreta, pasando desapercibidos, incluso hasta usamos el color gris en nuestro uniforme.

Desde los inicios de nuestra profesión hemos estado ligados a la salud, entregando aportes muy sustantivos a los "pacientes" y sus familias, aclarando conceptos, ayudando a que cumplan con sus respectivos tratamientos, y sobretodo, aportando al equipo de salud, información para un diagnóstico integral.... de manera de tener respuestas más integrales a los cada vez más complejos problemas de salud.

---

<sup>33</sup> Raquel Molina Meyohas, Asistente Social P.U.C.H., Dipl. Salud Mental y Psiquiatría Comunitaria, Coordinadora Programa de Depresión, Consultorio La Granja.

Desde la segunda mitad del siglo 20, la epidemiología de la población, nos indicaba que existían problemas de morbimortalidad en las mujeres gestantes, y que el Asistente Social hizo su silenciosa tarea de educar a las mujeres para el control del embarazo y la asistencia profesional del parto, fomentó junto con el equipo de salud la lactancia materna, apoyando a la mujer en su rol materno y la regulación de la fertilidad, empoderando a la mujer frente a sus derechos sexuales y reproductivos.

Se realizaban visitas domiciliarias, donde se mostraba a las familias el cuidado de los niños, estimulación temprana de los lactantes, la higiene del hogar, el uso de los escasos recursos, fomentando la comunicación y la interacción familiar, la incorporación de los niños a sistema escolar, el manejo de conductas libre de violencia. También se fomenta la asociatividad, para la obtención del reconocimiento de derechos básicos, vivienda, salud, trabajo digno, previsión.

Pareciera ser los datos históricos indican que en todos los programas de salud en los que ha intervenido "invisiblemente" el profesional Asistente Social, se han producido cambios en la población, en aquellos en los cuales el trabajo profesional ha sido muy tangente, la efectividad del cambio disminuye. Tal es así en los problemas de salud cardio-vascular, donde desde un enfoque completamente bio-médico, los resultados evidencian que esta es la principal causa de muerte de nuestro país para los mayores de 15 años. Es decir, una hipótesis atendible estaría mostrando, que donde el trabajo social no ha sido incorporado como parte de la intervención y los factores psicosociales no han sido intervenidos, no se han producido los cambios necesarios a la carga de la enfermedad que proviene de esa fuente. Tenemos las capacidades, pero desde el Ministerio de Salud, no las conocen o no quieren reconocerlas.

Si, hemos sido catalogados como profesionales de apoyo, que podemos ser transversales a todos los programas, algo así como un comodín en un juego de cartas... y el trabajo social pareciera ser que ha aceptado, casi con gratitud, esta especie de consideración caritativa! Pero esta valoración caritativa dista de constituir una integración real y plena a un equipo de salud transdisciplinario. Y por ello, el trabajo social es absolutamente prescindible.

¿Y por qué ocurre esa situación? Porque hemos sido invisibles! Hacemos un trabajo y no lo firmamos, los firma cualquier miembro del equipo o queda en el anonimato, no publicamos nuestros hallazgos ni nuestros logros, nunca tenemos tiempo, siempre dedicados a la gente y tampoco difundimos nuestras experiencias, para que puedan ser replicados por otros, estamos definitivamente en el anonimato.

Parece ser que nuestra capacidad de ayudar a otros a hacerse visibles en la sociedad, nos desgasta tanto que no nos quedan energías para hacer lo propio con nuestra disciplina, y parece ser que el permanente cuestionamiento sobre el rol de asistente social ha tenido parte de responsabilidad en ese anonimato. El cuestionamiento perenne discute por identidades atribuidas o por nichos burocráticos, olvidando la esencialidad transformativa de la disciplina profesional. Precisamente la evidencia profesional también muestra que “definimos en nuestra práctica muchos roles”, de acuerdo al lugar donde se desempeña el profesional, pero siempre es un rol de agente de cambios, promotor de la asociatividad, educador, promotor de cambios de la sociedad, partiendo tal vez por la familia. Pareciera ser un rol situacional pleno de historicidad dado por la práctica concebida como praxis.

Es una responsabilidad para con las nuevas generaciones, difundir el trabajo realizado, los éxitos y también los fracasos, de manera tal de apropiarnos de la propia experiencia y reproducir los aciertos, ampliar los conocimientos, en definitiva, compartir, dejar el trabajo individual e individualista, ser parte del gremio, fortalecernos en la unidad y la asociatividad.

Pero qué pasa en los equipo de salud cuando no estamos?, el equipo de salud toma conciencia de que somos un tremendo aporte, tanto para los usuarios como para el propio equipo, pero lo dicen informalmente. Cuando falta un médico, una enfermera, una matrona o un auxiliar paramédico, hay preocupación por reponerlo, pero si no hay asistente social no importa, total, la persona seguirá igual como estaba.

Somos parte de un equipo de salud que nos incluye en el rubro otros profesionales de la salud, y no le hemos reclamado al MINSAL esta odiosa omisión. (Tenemos que ser discretas, una actitud exenta de juicios, no mostrar sentimientos ni emociones, dirían las antiguas docentes, de la época de Mary Richmond). Pero al fin y al cabo, somos parte de ese equipo, tenemos nuestra propia voz y nuestras propias metodologías.

## LA COTIDIANEIDAD DE LAS RELACIONES SOCIALES EN LA SALUD

En nuestro quehacer cotidiano, nos hemos encontrado con la vida simplemente, la vida con sus alegrías y sus dolores, nos hemos dado cuenta que muchos problemas de salud, pasan por los aspectos psicosociales, que en gran parte se entienden desde una mirada integral, con respuestas también integrales o integradoras. Un ni-

ño desnutrido, no necesariamente lo es por carencias económicas, sino por el grado de aceptación que la madre tuvo a él desde su gestación, si ese embarazo fue o no deseado por ambos progenitores, si la mujer tuvo o no soporte social y familiar. Otra vez pareciera ser, que la situación social e histórica explicara bastantes cosas en él diagnóstico de salud y de allí la pregunta ¿Salud para dentro del consultorio o para la comunidad del consultorio?

Que una mala evolución de un enfermo crónico (diabético y/o hipertenso) no necesariamente pasa por la irresponsabilidad personal, sino que también influye la capacidad para comprender indicaciones e instrucciones, del soporte familiar y social que tenga, de la comprensión sobre los daños y complicaciones que esas enfermedades tienen y sobretodo, de la falta de empoderamiento de la persona hacia su condición de enfermo crónico, es decir de los factores culturales y psicosociales adyacentes al problema de salud. ¿serán las implicancias del poder de la estructura social que marca los cuerpos de los enfermos?

¿Podemos ayudar a estas personas?, sin duda como profesionales tenemos herramientas que nos permiten hacerles aportes significativos para comprender su enfermedad y la base para sus auto cuidados. Tenemos la empatía como recurso, junto con nuestros conocimientos.

Dentro de los problemas del diario vivir, nos hemos encontrado con familias disfuncionales, maltratadas y maltratadoras, que algún miembro de la familia tiene serio problemas de salud, sea física o psicológica, porque no mencionar el hecho que muchas personas son analfabetas funcionales y que no comprenden lo que leen....y lo equipos de salud dan indicaciones por escrito... y ahora empezaremos a tratar a personas cuya salud mental se atendía en el nivel secundario, es decir en los servicios de especialidades de los hospitales. Ahora es la depresión y algunos trastornos bipolares compensados, próximamente serán otras personas con problemas psiquiátricos que llegarán a los Centros de Salud Familiar.

En ese conjunto entrelazado de cotidianidades transcurre el proceso de las relaciones sociales microsistémicas en salud y se comportan en perfecta sincronía con la estructura social global de la cual forman parte y en esa misma medida, desarrollan contribuciones estructurantes a la definición del campo de la salud. ¿Es posible pensar que desarrollará un proceso de restablecimiento del equilibrio de la salud comunitaria, olvidando la compleja trama de condicionantes estructuradas del medio comunitario social inmediato?

## ¿Y CUÁL ES LA SITUACIÓN CON LA SALUD MENTAL?

Mucha agua y dolores han corrido bajo el puente en los últimos 40 o 50 años, donde se han producido cambios muy sustantivos en el modelo de intervención a las personas con enfermedades mentales y problemas de salud mental.

Se trataban a esas personas en un modelo asilar, con hospitales psiquiátricos, aislados de las otras personas enfermas, discriminados, estigmatizados, eran los parias del último siglo. Sin embargo, nuestro país ha tenido importantes avances en el trato y tratamiento a personas con problemas mentales, con distinto nivel de éxito, con distinto nivel de compromiso social por parte del Estado y de distinguidos profesionales de la salud<sup>34</sup>.

También están las asistentes sociales que desde los consultorios de APS, prepararon a las nuevas generaciones a través de la docencia en terreno (distinto a la supervisión de práctica), que transfirieron su expertizaje y posibilitaron que se mantuvieran logros importantes para la salud mental de la población, que fueron aplicados a fines de los 60 y principios de los 70 en el área sur de Santiago.

Esa época era de profundos cambios en la sociedad chilena, había mayor participación social relativa, nuevos enfoques terapéuticos, producto de una nueva mirada del hombre y su circunstancia, uno de los propulsores del cambio de perspectiva en la intervención de pacientes (padecientes) psiquiátricos y personas con problemas de salud mental, fue el Dr. y maestro Juan Marconi Tassara, quien desde la Trinchera del Hospital Barros Luco, lideró una serie de cambios sustantivos en la terapéutica del llamado enfermo mental. A su muerte el Minsal escribe:

“... Marconi, el de las ideas geniales. Un apasionado de la salud mental y la psiquiatría, multifacético, podía devorar conocimientos de libros y revistas científicas junto con una perspicaz mirada de la realidad de las personas y comunidades, produciendo nuevos conceptos, visiones, formas de afrontar la realidad que nosotros no sospechábamos o que solo logramos realmente comprender después de algunos años...”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Quisiera recordar a la colega Vilna Saavedra, asistente social que fue diputada de la nación, que trabajó en el Hospital El Salvador de Santiago, presentó la Ley que dio origen a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), una institución que favorece el desarrollo integral de los niños pre escolares, detectando precozmente problemas de aprendizaje, de lenguaje, que fomenta la socialización y prepara para un mejor desempeño en el sistema escolar, como ella hay muchas asistente sociales que han participado de la generación de cambios a los cuales me referí en párrafos anteriores.

<sup>35</sup> Documento-carta despedida al Profesor Marconi, Unidad de Salud Mental, Minsal.

Los asistentes sociales comprendieron “precozmente” las bondades de la propuesta del Dr. Marconi. Fueron parte de “su equipo” junto con médicos, psiquiatras en formación, enfermeras, técnicos paramédicos. El trabajo social en salud hizo propio su enfoque y, trabajo para que las ideas se convirtieran en realidad, contribuyendo con el aporte del conocimiento de la comunidad, las familias y las personas. La valoración que falta es precisamente, la vinculación comunitaria de la propuesta del Dr. Marconi, que se fundamentaba en la actuación de un equipo social. No era extraño para el trabajo social la valoración que el articulista del Minsal:

“...Lo vimos, y lo acompañamos, en el mundo de la epidemiología, en los primeros estudios chilenos que permitieron medir la magnitud de los trastornos mentales y su relación con el nivel socioeconómico, pioneros en Latinoamérica. Supimos que había hecho estudios experimentales de los mecanismos neurofisiológicos de la apetencia del alcohol...”<sup>36</sup>.

Y por cierto, desde el quehacer del trabajo Social, sabíamos del impacto del nivel socioeconómico, como parte de la carga de la enfermedad. Se evidenciaba a diario en la práctica profesional, más aun en el tema del uso y abuso del alcohol, era visible la influencia familiar y genética....pero nuevamente opero la condición intimista del conocimiento construido en la practica, operable en el comentario funcionario y profesional, como parte de comentarios analíticos de la realidad observada e intervenida. Pero con autocontenciones para desplegarlo como conocimiento construido desde la práctica. Por ello, reconocemos el entusiasmo que el articulista plantea. Constituyó una esencia transformadora de la práctica del trabajo social de aquella época:

“...Nos entusiasmos y nos comprometimos con sus programas intracomunitarios de salud mental, donde se conjugaban la sabiduría popular y la medicina occidental, la población participaba activamente en la solución de sus problemas, facilitándose la formación de líderes y el desarrollo de organizaciones de autoayuda...”<sup>37</sup>.

Es valorable ese compromiso. Alegra que se hayan comprometido en ese proyecto, especialmente los psiquiatras que en su gran mayoría trabajan en hospitales públicos. Solo que hoy es necesario reactualizar ese compromiso “Marconiano”, porque interesa transmitirles nuestra visión profesional, para aportar al diagnóstico y

---

<sup>36</sup> Ibid. Op Cit.

<sup>37</sup> Ibíd. Op Cit.

tratamiento integrado el integral, con una influencia comunitaria, estamos disponibles. Y por supuesto concordamos cuando se señala:

“...Con su producción intelectual hubiera podido cosechar en Chile y en otros países más honores y algunas riquezas. Sin embargo, prefirió sembrar en los espíritus, a través de la formación de numerosos profesionales, técnicos y líderes comunitarios, durante medio siglo de docencia, para que el país recibiera en el siglo XXI los frutos del desarrollo de Planes Nacionales de Salud Mental...”<sup>38</sup>.

Somos muchas asistentes sociales que nos sentimos discípulas del Dr. Marconi, que cambió nuestra visión profesional, exigiéndonos cada vez mayores conocimientos y experticias para responder a esas demandas insatisfechas, nos sentimos orgullosas de esa herencia. Y por ello esa historicidad construida, junto a los sectores populares, constituye hoy día una memoria histórica profesional y popular de los grupos de salud, que como un viejo topo, resurge una y otra vez:

“... Aún nos sorprendemos al conversar con profesionales de salud que recibieron las enseñanzas de Marconi y que nos cuentan con orgullo como desarrollaron programas de prevención y tratamiento del alcoholismo en algún rincón de Chile. Como también nos causa sorpresa él descubriéndonos aplicando aún hoy día sus enseñanzas de Antropología y de relativismo cultural en nuestro trabajo con distintos grupos humanos...”<sup>39</sup>.

Al trabajo social de Salud, que recupera sus mejores tradiciones de trabajo social popular le sorprende la sorpresa del autor de este testimonio publicado en la página de salud mental del Minsal? ¿Que los profesionales no médicos no hayamos abandonado las enseñanzas ni olvidado las experiencias, que no hayamos migrado al sector privado a entregar esas experticias? Porque seguir aplicando los conocimientos y metodologías adecuadas no debe sorprender a nadie, sobretodo, cuando tienen resultados eficientes.

“...Una de sus fortalezas como maestro fue su compromiso consecuente con sus discípulos....” “...en solo 4 años, entre 1969 y 1973, un significativo movimiento social en torno a la salud mental. Los líderes poblacionales se capacitaban y multiplicaban, más de 30 clubes de alcohólicos en recuperación se formaron o reactivaron, numerosos curas y monjas se comprometían en pro-

---

<sup>38</sup> Ibíd. Op Cit.

<sup>39</sup> Ibíd. Op Cit.

gramas de alcoholismo y salud mental en las poblaciones donde vivían, los consultorios de atención primaria incorporaban prestaciones de salud mental, se efectuaban jornadas de participación masiva, surgían experiencias pilotos innovadoras, tales como grupos de apoyo psicológico para neurosis y jardines infantiles comunitarios...”<sup>40</sup>.

Lo que falta por agregar es esa práctica social se siguió desarrollando en esa época y en años posteriores. Se continuaron desarrollando actividades de capacitación para dirigentes sociales en el área de la salud mental, tal es así que en la Población la Bandera del sector sur oriente de la capital, se formaban monitoras para trabajar la salud mental de mujeres y éstas fueron capaces de diseñar manuales y cartillas para continuar su trabajo sin la asesoría de profesionales. Ese fue un trabajo realizado por asistentes sociales, alumnas de trabajo social y religiosas comprometidas con el cambio social. Trabajo que se realiza en la actualidad fomentando la creación de grupos de auto ayuda.

Esa continuidad del trabajo social popular en salud, es el eslabón desechado o no incorporado en plenitud a las políticas publicas en salud. Pareciera ser que es el momento de recuperar también en plenitud la memoria profesional del Trabajo Social en salud. Es decir hacer visible lo invisible.

## LOS NUEVOS DESAFÍOS EN SALUD MENTAL

La sociedad chilena se va complejizando, aparecen nuevos problemas de salud mental que desafían el quehacer profesional, en el último cuarto del siglo XX, el problema, el gran problema de salud mental lo constituía el alcoholismo y las consecuencias tanto para el individuo como para las familias, a modo de recuerdo, se trabajaban clubes de alcohólicos y grupos de ayuda psicológica para las mujeres de los alcohólicos, el problema de drogas, casi se remitía al consumo de marihuana en la población adolescente y joven, algo de cocaína en los grupos de mayores ingresos, pero no constituían un problema abordado desde la salud publica, sin embargo, en la última década del siglo XX, empieza a aparecer el uso y abuso de la pasta base de cocaína (PBC), la cocaína y el abuso de fármacos.

---

<sup>40</sup> Ibíd. Op Cit.

Por esta razón, al convertirse un problema de salud pública, el Estado, a través del MINSAL y la formación de la Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) desarrolla programas nacionales, que van desde el estudio de la epidemiología hasta estrategias de intervención para frenar el desarrollo de esta suerte de epidemia. No obstante, queda fuera el abuso y dependencia al alcohol y al tabaco, que por ser drogas que pagan impuestos, no son consideradas en esas intervenciones hasta el año 2005, donde se incorpora el alcohol a los programas en la APS, pero queda fuera el abuso y dependencia a fármacos.

Es nuevamente el profesional asistente social que lidera el equipo de salud, puesto que el resto de los profesionales, considera que no maneja suficientes herramientas para intervenir apropiadamente en estas patologías, realizando intervenciones individuales, familiares, multitalleres familiares, coordinaciones intersectoriales, apoyando, orientando, conteniendo a las personas, mostrándoles que el cambio es posible, y en este caso, recibe el apoyo desde lo bio-médico. Se ha señalado que para el año 2007, el alcoholismo y la drogadicción serán enfermedades con Garantía Explícita de Salud (GES), lo que obligará al conjunto del Equipo de Salud, a capacitarse tanto para detectar, diagnosticar como para tratar a las personas afectadas por esas enfermedades.

La familia va cambiando, su composición va cambiando, ya no es posible hablar de "la familia chilena tipo", sino de las familias chilenas, al reconocer el estatus de jefe de hogar a mujeres que viven solas o con sus hijos, se van develando los secretos de familia, secretos muy dolorosos y que provocan enfermedades, tales como el estrés post traumático de víctimas de abuso sexual, depresión en víctimas de violencia intrafamiliar, trastornos conductuales en los niños de esas familias, el aprendizaje de la desesperanza... y los equipos de salud tampoco están capacitados para abordar estos problemas de salud.

Esos problemas hacen reaccionar al Estado, promulgando leyes que castiguen a los agresores y desarrollando programas de prevención y tratamiento de las víctimas y de los victimarios (agresores), en tal sentido está la Ley de Violencia Intrafamiliar Ley 19.325, y la Reforma Judicial, con la transformación de los Juzgados de Menores en Tribunales de Familia, son una clara ayuda a frenar la violencia. Por su parte el MINSAL desarrolla un programa de intervención frente al tema de la violencia intrafamiliar (ver Manual de Apoyo Técnico para las Acciones de Salud en Violencia Intrafamiliar") este programa ministerial aún no está en ejecución en todos los

centros de salud del país, ya que los equipos no están capacitados ni sensibilizados para abordar estos problemas.

Desde el año 2000, comienza un Plan Piloto, para abordar la Depresión en los consultorios de APS, y los resultados son aceptables, por lo cual se transforma en el Programa Nacional de Diagnóstico y Tratamiento Integral de la Depresión, Existe la Guía Clínica para el Diagnóstico y Tratamiento Integral de la Depresión en la Atención Primaria (2), con un protocolo de intervención en el cual asigna funciones a profesionales de la salud.

Desde el 1º de Julio 2006, la Depresión es una enfermedad con Garantías Explícitas de Salud (GES) lo cual determina que se debe realizar un diagnóstico integral, porque tiene un enfoque biopsicosocial, también un tratamiento integral, que incluye la terapia de grupos.

Llama la atención la función que se le asigna formalmente al asistente social, un rol totalmente marginal en el tratamiento de esta patología, aún cuando el Minsal reconoce las variables sociales que tiene implícitas, al definir los riesgos psicosociales asociados al diagnóstico de depresión sin embargo no entrega responsabilidades específicas a este profesional.

"...Los pacientes que sufren trastornos depresivos informan que sus relaciones íntimas son poco satisfactorias, al igual que su interacción social. Tienen limitaciones funcionales y dificultades para desarrollar sus actividades cotidianas. Les resulta difícil afrontar los problemas familiares (conyugales y la crianza de los niños) y los relacionados con las responsabilidades laborales..." (ob.cit. 1.)

Los médicos tienen aproximadamente 15 a 20 minutos por paciente con depresión, ¿realmente alguien cree que puede evaluar la evolución de la enfermedad, acoger la problemática psicosocial que presentan y entregar orientaciones y apoyos tácticos específicos? No cabe duda de la falta de experiencia en terreno de quienes desarrollaron esa guía clínica.

"...las características técnicas y humanas del equipo o profesional tratante (asegurar adherencia) y, en forma muy importante, del adecuado respaldo que recibe cada paciente por parte de sus familiares, amigos o grupo de apoyo social... (ob.cit. 3)"

Dentro del equipo de salud, la labor del asistente social respecto de la adherencia al tratamiento no ha sido suficientemente valorada, ni tampoco valorados los motivos por los cuales las personas abandonan su tratamiento, asumen que la persona no tiene interés por recuperarse, pero no han indagado si su diagnóstico fue adecuado, pues en un estudio realizado en el Consultorio La Granja se detectó que

alrededor de 45% de las personas diagnosticadas con depresión y que no continuaron (abandonaron) su tratamiento se debió a que al momento de la evaluación diagnóstica estaban cursando un duelo reciente (menos de un mes), habían perdido su trabajo y fuente de ingresos y por ende su capacidad de satisfacer necesidades básicas, un miembro de la familia estaba con una enfermedad grave o Terminal, o bien tenían un problema de salud físico que las hacía sentirse momentáneamente mal.

Los adultos mayores que han sido diagnosticados con depresión, además tienen problemas de salud propios de la edad, están viviendo duelos, muy preocupados por el tema de la memoria y la pérdida progresiva de capacidades funcionales, los sentimientos de abandono y soledad suelen ser muy frecuentes. Una estrategia para estas personas es la formación de grupos de autoayuda, donde reciban instrucciones acerca de la forma de mantener la memoria, a través de juegos (dominó, naipes) la sociabilidad, compartir técnicas de relajación y promover la recreación y facilitar el acceso a la cultura, las personas que tienen participación social, mejoran más rápido y tienen menor tasa de recaídas.

“...Está suficientemente demostrada la relación que existe entre la ocurrencia de algunos eventos negativos de la vida cotidiana, que causan aflicción o estrés, y la aparición de trastornos Depresivos. Entre éstos, las pérdidas debidas a separaciones o fallecimiento son especialmente importantes. Los hechos cotidianos que causan estrés a menudo preceden más frecuentemente al primer episodio de trastorno depresivo que a los episodios subsiguientes.....” (op cit 4.)

Estos problemas requieren de ayuda para un manejo eficiente, evitar que los problemas de la vida diaria “se enfermen”, ayudar a las personas a priorizar y jerarquizar los problemas a ponerlos del “tamaño e importancia que realmente tienen” y proponer búsqueda de soluciones y alternativas de enfrentamiento, otorgando en todo momento acogida, empatía y apoyo, mostrar que las cosas pueden variar positivamente, a pesar de lo difíciles que parezcan o sean.

Los asistentes sociales conocemos a las personas que se atienden en los consultorios, conocemos en términos generales las condiciones de vida, las oportunidades que hay en cada comuna, también las brechas existentes, las instituciones que pueden dar soporte o ayudas específicas, la forma de acceder a éstas, es parte de la especificidad de nuestra disciplina!

“...Si se presenta reaparición de síntomas severos y prolongados durante el periodo de Continuación (recaída), se debe reevaluar nuevamente el tratamiento anti-depresivo, considerar la posibilidad de consultoría e intervención sobre factores psicosociales de riesgo...” Op cit. 5

En nuestra experiencia como clínicos en el diagnóstico y tratamiento de la depresión en el Consultorio La Granja, nos indica que muchos de los casos que aparecen como recaídas, tienen más relación con factores psicosociales que con problemas biomédicos, y el tratamiento farmacológico no puede ayudar a resolverlos, por ello el tratamiento social y psicológico no deben subestimarse

“... El abuso de alcohol y drogas, la violencia intrafamiliar, la pérdida de un ser querido, tener una enfermedad crónica, la separación conyugal reciente, la pérdida del trabajo y otros problemas importantes pueden favorecer el comienzo o la mantención de un trastorno depresivo...”

En el año 2001, la Universidad de Chile, a través de la Facultad de Medicina y la escuela de Salud Pública realizó el estudio “Evaluación de la Efectividad del “Programa de Detección, Diagnóstico y Tratamiento Integral de la Depresión en la Atención Primaria, entre los resultados que analizan están aquellos relacionados con los factores psicosociales de riesgo (Ver Guía Clínica Pág. 42 y 43). Y se describen a continuación:

Enfermedad física o dolor Crónico: afecta al	29.5%
Discapacidad personal o familiar	19.6%
Abuso de Alcohol y drogas	5.5%
Conflicto Familiar Severo (VIF)	23.5%
Vive sola (o)	7.7%
Parto reciente o hijo menor de 6 años	19.4%
Escasa participación y apoyo social	55.7%
Pérdida de la madre antes de los 12 años	10.9%
Separación conyugal en el último año	12.6%
Muerte de un familiar últimos 6 meses	18.0%
Pérdida del trabajo últimos 6 meses	9.8%
Conflicto laboral severo (daño autoestima)	11.5%
Antecedentes de suicidio en la familia	15.8%

Nos hemos, dado cuenta en el Consultorio La Granja, que en el registro de estos factores psicosociales de riesgos, se realizan en la primera intervención, cuando no se ha logrado una relación de confianza con el equipo de salud, por lo cual la información está subestimada en los registros, se produce un subregistro cuando en el proceso terapéutico aparecen estas variables y no se registran en la Ficha de Diagnóstico (conocida como el tarjetón), especialmente los referidos a ser objeto de

violencia intrafamiliar, y al consumo personal de alcohol y drogas. Cuando se rectifica la información aumenta el porcentaje de personas afectadas por estos problemas. También ocurre que la separación lejos de ser considerada un problema, es evaluada positivamente, toda vez que la relación de pareja era muy conflictuada.

La pérdida del trabajo y de ingresos, es un problema difícil de resolver para las personas de escasos recursos, debido a la carencia de fuentes de trabajo, y su baja calificación ocupacional, también ocurre que por solicitar permisos quincenales para concurrir a controles, pierden su trabajo, o se trata de una excusa para despedir a un trabajador, que por razones de salud no está produciendo como se espera.

“...El conductor o facilitador de estos grupos puede ser el psicólogo del establecimiento u otro profesional capacitado (Asistente Social, Enfermera, Matrona), con experiencia en el manejo de grupos e interés personal por esta estrategia...”

Los profesionales del equipo encargado deberán imaginar y desarrollar estrategias más directas y focalizadas de apoyo individual, familiar y social hacia las personas con riesgo psicosocial elevado (visitas domiciliarias, entrevista familiar, inserción en grupos comunitarios, derivación a instituciones comunales de apoyo, capacitación laboral, etc.).

En este aspecto debería señalarse claramente que el profesional idóneo para estas actividades es por excelencia el asistente social, por su formación profesional y también por su vinculación a la comunidad y los organismos que en ella funcionan.

“... Se nombrará un encargado o coordinador y se organizará un equipo local de trabajo. La coordinación del Programa requiere de una breve reunión de equipo una o dos veces al mes. Se requerirá de horas de Asistente Social para apoyar la realización de los grupos o programar visitas domiciliarias (apoyo psicosocial directo y rescate)...” ob.cit.

En la mini Red del área Sur Oriente correspondiente al Hospital Padre Hurtado, la coordinación de los programas de depresión ha estado bajo la responsabilidad del asistente social, cumpliendo las metas y los estándares de calidad y sin duda se requiere de un tiempo asignado que esté correlacionado con el número de pacientes que está adscrito al programa, además del tiempo para la atención directa.

La Guía Clínica para la Depresión fue elaborada el año 2000, después de 5 años de ejecución hemos observado que no sólo se requiere de una reunión breve de equipo, sino que es necesario realizar reuniones clínicas con al menos dos integrantes del equipo, para definir el curso a seguir en el tratamiento, cuando la evolución no es positiva. Me resulta inadecuado que se determine que se requiera de horas para “apoyar” la realización de grupos, estarían pensando que no tenemos la capa-

cidad para realizar intervenciones psicosociales de grupos? Que sólo podemos citar a la gente a los grupos, hacer una hoja de ruta para las visitas domiciliarias. Pero por otra parte señalan que la terapia de grupo también puede ser realizada por “enfermera, matrona o asistente social debidamente capacitada”.

Es necesario recordar que una de las precursoras de la Terapia de Familia es una asistente social, que muchas de las actividades que ahora realizan psicólogos y sociólogos eran anteriormente realizadas por nuestra disciplina, como son las intervenciones de grupo, por ejemplo.

Sin duda el Ministerio de Salud desconoce las capacidades técnicas del profesional asistente social que trabaja en salud pública, parece que también desconoce la malla curricular, por la permanente subestimación que realiza de las capacidades y potencialidades, desperdiciando un recurso escaso en esta área de intervención, esto se demuestra no sólo en el programa de depresión que se ha analizado anteriormente, sino también en otros programas o intervenciones que el profesional asistente social podría concurrir con sus aportes técnicos, lo que constituye a mi juicio, una subutilización de los recursos profesionales.

De otra manera no se explica cómo no se produce un mejor aprovechamiento de la experiencia acumulada por esta disciplina, de su formación universitaria y su vocación de servicio.

Veamos el caso del Maltrato Infantil, se ha evolucionado desde una concepción de Ley y Orden, desde un prisma bio-ético, hacia un prisma integral, cuando detectábamos un caso de maltrato, inmediatamente lo derivábamos para una medida de protección, separando al menor de la familia que lo maltrataba procediendo a su institucionalización, realizando escasas intervenciones tendientes a recuperar la funcionalidad de esa familia, muchos niños egresaban del hogar al cumplir la mayoría de edad. Fue difícil visualizar muchos niños eran más maltratados en la institución que en su propio hogar, o bien que se requería involucrar a los padres en tratamiento por alcoholismo, o que requerían de una pieza y un par de camas, para salir del hacinamiento.

Nuestra Ley de Menores señalaba que un progenitor podía maltratar moderadamente a un menor, para corregirlo y disciplinarlo. Afortunadamente se firmaron tratados internacionales que protegen a los niños y adolescentes, pero no estaba definido el concepto de castigo (maltrato) moderado.

Con el proceso de transición a la democracia que se inicia a fines de los 80, surgen nuevas formas de relacionarse y de enfrentar los problemas sociales, desjudicializándolos. Se crea el Servicio Nacional de la Mujer SERNAN, que da impulso a

la formulación de una ley que proteja a la familia, promulgándose con muchas dificultades la Ley 10325 sobre Violencia Intrafamiliar, más tarde con el nuevo siglo, se transforman los Juzgados de Menores en Tribunales de Familia, donde se gestionan más integralmente los casos de VIF, con nuevos poderes a los magistrados de manera de agilizar los trámites y proteger a las víctimas de las propias familia.

Desde el ámbito de la Salud, el MINSAL desarrollo un programa de intervención en Violencia Intrafamiliar, un proyecto que no aporta nuevos recursos a los servicios de salud, sino que otorgas nuevas funciones y responsabilidades a un equipo de salud sobrecargado de trabajo y estresado por el cumplimiento de metas, elabora un "MANUAL DE APOYO TECNICO PARA LAS ACCIONES DE SALUD EN VIOLENCIA INTRAFAMILIAR", que aún es desconocido por un importante porcentajes de los funcionarios de la APS.

Desde la teoría del Trabajo Social de Casos, que tomamos conocimiento de la composición familiar, su estructuras, las dinámicas, la tipología y también los principales problemas que se presentan en esa organización familiar, y con los años, nos hemos ido dando cuenta que son varios los tipos de familia que hay en nuestro país, ya no se puede hablar de la familia tradicional chilena, puesto que se ha "institucionalizado" la familia con jefe de hogar femenino, aparecen las familias unipersonales, principalmente entre adultos jóvenes y adultos mayores.

El manual al cual nos referimos, presenta interesantes propuestas de abordaje de la violencia intrafamiliar, tanto en la prevención como en el diagnóstico y tratamiento de ésta. Sin embargo, el equipo profesional no está lo suficientemente capacitado en la detección de personas que son víctimas de violencia en sus grados de leve a moderado, los caso graves. Son de tal evidencia que es imposible no constatarlos.

Cada vez que un miembro del equipo de salud detecta o sospecha de un caso de maltrato o abuso, lo refiere con una nota al profesional asistente social. Para que sea ésta quien acoja, oriente, apoye, en lo posible trate o sepa donde lo pueden tratar.

Un ejemplo dramático de la falta de capacitación y sensibilización por parte del equipo de salud paso a relatar. El año 2005, en junio, una mujer, de 35 años aproximadamente, madre de hijos pequeños, acude a su control de depresión y le plantea al médico que es objeto de violencia intrafamiliar, éste le contesta que eso no tiene tratamiento. Sin duda que el médico tenía razón cuando le señaló y consignó en la ficha clínica que ese problema no tenía tratamiento (farmacológico), le hizo la receta, la retiró en la farmacia del consultorio y horas mas tarde las usa para

suicidarse. A ese médico le falta capacitación y sensibilidad frente a un problema de esa naturaleza, carece de espíritu de trabajo en equipo, puesto que en el consultorio existe un equipo psicosocial, que podría haber ayudado a contener a esa mujer, como lo ha realizado con muchas otras, sin desenlaces fatales.

Es necesario conocer en qué consiste la violencia conyugal, ya que existen mitos y prejuicios asociados a los valores y pautas culturales, definiremos violencia conyugal todos aquellos actos de violencia que se producen al interior de la relación de pareja (cónyuges o convivientes), la cual busca subordinar a la mujer a través de diversos medios de coacción, como son el control de la sexualidad, que es la manifestación más invisible de violencia sexual conyugal, la manipulación y el chantaje emocional, el empleo de la fuerza, los golpes, el menosprecio por las cualidades de la mujer que conlleva a una baja autoestima y la negación, privación o manipulación del sustento económico.

Un estudio realizado por la OPS y la Universidad de Chile, el año 2005, señala que en Coquimbo, IV Región, sector urbano, el 48.4 % de las mujeres entre 15 y 49 años de edad, sostuvieron que habían sido objeto de violencia alguna vez en su vida, por otra parte, un estudio del SERNAN el año 2003, reporta que el 50.3% de las mujeres de 15 a 49 años de edad, habían sufrido violencia alguna vez en su vida, lo que representa a una de cada dos mujeres de la Región Metropolitana.

La existencia de una red o conjunto de redes relacionadas con la Violencia Intrafamiliar, permite socializar experiencia, conocimientos, y abordajes, lo que resulta ser también un apoyo para las personas que trabajan en este tema, lamentablemente no se le asignan recursos para desarrollar su tarea de difusión, detección y tratamiento de personas víctimas de la violencia familiar.

La Reforma de la Salud y el Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría, exige de los equipos estar bien preparados, pero no otorga las condiciones bio-éticas para enfrentarlas, como son la falta de recursos, la evaluación cuantitativa, capacitación y especialización insuficientes, pero sobretodo, nos exige ser profesionales con múltiples destrezas, "polivalentes", con responsabilidades legales, sobrecargados de trabajo y sometidos a metas no saludables.

Nos falta mucho por realizar como profesionales, considero que una parte importante es difundir lo que hacemos, cómo lo hacemos, cuestionar nuestro quehacer, buscar nuevas informaciones y desarrollar nuevas destrezas para enfrentar los desafíos que se nos presentan en forma cada vez más frecuentes, especialmente en el área de la salud y también en el área de la educación básica y media.

La vertiente positiva, es que como profesionales asistentes sociales tenemos en nuestra formación de pre grado, los conocimientos y las destrezas para trabajar en el campo de la persona, la(s) familia(s), los grupos y la comunidad con sus organizaciones e instituciones, recogiendo la cultura local, valorando el conocimiento de la gente, teniendo una actitud lo más exenta de juicio posible, acogiendo, valorando al paciente como una persona digna de todo respeto y consideración, apoyándola en sus proyectos de desarrollo y crecimiento personal, transfiriéndoles conocimientos, pues a ellos les pertenecen hemos aprendido de la gente y con la gente, para lograr una comunidad más tranquila, alegre y en desarrollo. Una sociedad mejor es posible, cada cual que ponga su granito de arena, con el suyo, sumamos uno más.

## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos

MINSAL, Unidad de Salud Mental. (Guías Clínicas, Manuales); Carta despedida al Profesor Marconi, Unidad de Salud Mental, Minsal; Segundo Informe de Investigación "Violencia Conyugal en San Ramón"; "Violencia Sexual Conyugal, Estereotipos de Género y Orientaciones para la Prevención" Agosto de 2005 Año 5 - Nº 4, EPES; Logros Y Dificultades Del Plan Nacional De Salud Mental Y Psiquiatría. Dr. Alberto Minoletti

### Textos

Carol; Lahuerta / Carme Borrell / Maica Rodríguez-Sanz / Katherine Pérez / Manel Nebot. "La influencia de la red social en la salud mental de la población anciana". Agencia de SaluBellón JA, Delgado A, Luna JD, Lardelli P.

Validez y fiabilidad del cuestionario de apoyo social funcional Duke-UNC-11. Aten Primaria 1996; 18:153-62. Pública de Barcelona. Barcelona. España.

La salud mental y social durante y después de las emergencias agudas: ¿principio de consenso?

Mark van Ommeren, Shekhar Saxena, & Benedetto Sarraceno OMS.

# ¿CIUDADANÍA RURAL?

LA DEMANDA MEDIOAMBIENTAL –MAL USO DE PESTICIDAS- DE ORGANIZACIONES DE MUJERES TEMPORERAS DE LA PROVINCIA DE CURICÓ, VII REGIÓN.

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL Y LA INCIDENCIA EN LA AGENDA PÚBLICA LOCAL.

---

Angélica France Aránguiz<sup>41</sup>

## RESUMEN

Esta investigación busca articular la relación entre la demanda ambiental de las mujeres temporeras y el marco de uso y aplicación de pesticidas en Chile, ya que si bien existe información de ambas situaciones, no se han realizado investigaciones que establezcan vinculaciones al respecto. En efecto, ni los estudios de género ni las investigaciones ambientalistas han articulado las relaciones entre ambos procesos. Por ello, se puso énfasis en los siguientes temas:

- La legislación y mandatos existentes en el país en relación con el tema de pesticidas.
- El ejercicio de la ciudadanía de las temporeras y el fortalecimiento de capital social en torno a su demanda medioambiental, y su influencia en las políticas públicas tendientes a asegurar la vigilancia respecto de la salud de las temporeras.

La investigación se centró en sistematizar el proceso organizativo del Consejo de Mujeres Temporeras de la Provincia de Curicó (COMTER), su acción colectiva, y las estrategias utilizadas para plantear su demanda medioambiental.

De acuerdo con esto, el foco del análisis se centra en recoger la trayectoria organizativa de las temporeras, los temas contenidos en su demanda medioambiental, cómo hoy se expresa su ejercicio ciudadano y cómo este proceso les ha permitido construir capital social, vinculando el análisis de género con el de recursos naturales.

Estos procesos se estudiaron en un referente organizativo de mujeres temporeras de la provincia de Curicó, VII Región de Chile. El área de estudio fue seleccionada considerando que la Región del Maule presenta un 36,7% de población rural -muy por encima del promedio nacional de 14,1%- y su ruralidad es uno de los elementos culturales gravitantes en la vida de la región. Además, el año 2000<sup>42</sup> era la segunda región con mayor número de organizaciones de trabajadoras asalariadas y cuenta con la ventaja comparativa de tener una organización de carácter provincial, el Consejo de Mujeres Temporeras de la Provincia de Curicó (COMTER)

La relevancia de abordar el tema se funda en que durante los últimos 30 años en el mundo rural han sucedido una serie de transformaciones, entre las que destacan cambios en: los modos de vida, en las relaciones de género, en los modos de producción y de organización de sus habitantes. Sin embargo, estas transformaciones han sido bastante menos exploradas o investigadas que en el mundo urbano.

---

<sup>41</sup> Asistente Social, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente UC. Docente Escuela Trabajo Social Universidad Central.

<sup>42</sup> Catastro realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) a petición del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), durante el año 2000.

## PRESENTACIÓN

Poco se sabe sobre las variadas y múltiples experiencias comunitarias que reflejan cómo se ejerce la ciudadanía en el espacio rural y cómo inciden en el quehacer local. Esta situación pareciera confirmar los hallazgos del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en cuyas dos versiones –1998 y 2000– se plantea que el capital social parece estar experimentando una transformación en Chile, debido a un debilitamiento del asociacionismo y el reemplazo de los vínculos fuertes y duraderos por lazos más tenues, todo ello derivado de un predominio creciente de lo individual por sobre lo colectivo (PNUD, 1998)

Por ello resulta un desafío analizar cómo un nuevo actor, las asalariadas agrícolas o temporeras, visibiliza su acción en el espacio rural. Se pretende, por tanto, hacer una investigación reconociendo que en el espacio rural, las mujeres han experimentado cambios profundos en las relaciones de género al incorporarse a procesos de asalarización, situación que las hace enfrentarse a nuevas formas de participación ciudadana.

Las organizaciones de temporeras forman parte del proceso de transformación de los modos de organización campesina (entre los que destacaron los sindicatos y los centros de madres) y expresan motivaciones, inquietudes y demandas propias de las mujeres rurales. Las temporeras se convierten en actores relevantes, principalmente al inicio de los años 90, planteando reivindicaciones de género, vinculadas a los efectos de su inserción al mundo laboral. La situación adquiere connotación pública cuando se plantean los efectos nocivos del mal uso de pesticidas sobre las y los trabajadores agrícolas. Este hecho refleja el resultado de complejos procesos productivos y de diversos niveles de comportamientos sociales, que a nivel micro se expresa en:

- Selección inadecuada de pesticidas por parte de las empresas agro exportadoras.
- Falta de medidas de protección de parte de las empresas para sus trabajadores y trabajadoras.
- Falta de información y preparación en la aplicación de pesticidas, por parte de trabajadoras y trabajadores, no utilizando medidas de seguridad correspondientes.

La motivación por el tema también estaba asociado a una serie de interrogantes que guiaron la investigación y cuyas respuestas se transforman en su objetivo principal, a saber:

*¿Las temporeras como un nuevo actor del espacio rural ejercen ciudadanía a través del levantamiento de demandas medioambientales? o ¿La existencia de una demanda medioambiental de una organización de mujeres temporeras, favorece una nueva expresión de ejercicio ciudadano?*

*¿Existe un ejercicio ciudadano en el espacio local rural, promovido por la existencia de una demanda medioambiental?*

*¿Es posible favorecer la construcción de capital social a partir de una acción colectiva?*

Sobre la base anterior, los **Objetivos Generales**, que guiaron la investigación fueron los siguientes:

1. Analizar la trayectoria y resultados de la demanda ambiental (mal uso de pesticidas) de las organizaciones de mujeres temporeras de la Provincia de Curicó.
2. Analizar la producción de capital social a partir de la acción colectiva de las organizaciones de mujeres temporeras.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados, se realizó un estudio de caso, utilizando como referente al Consejo de Mujeres Temporeras de la Provincia de Curicó.

## MARCO CONCEPTUAL

A continuación se desarrollarán tres temas que aparecen relevantes para lograr una mayor comprensión conceptual.

A saber: primero, la noción de género y desarrollo sustentable nos permitirá mostrar el escenario de un debate que aún está en construcción; segundo, el concepto de ciudadanía y participación ciudadana, es la base del análisis de la presente investigación, por ello interesa dar cuenta de dicha discusión considerando para ello no el enfoque sociológico tradicional, sino incorporando la noción de ciudadanía a la luz de los estudios de género. Y tercero, el concepto de capital social, en relación al cual hay una vigente discusión, no obstante se considerará aquel referido al capital social comunitario.

## Género y Desarrollo Sustentable

La suerte de la demanda ambiental de las mujeres temporeras de la VII Región tiene una directa relación con la concepción del desarrollo existente en la sociedad. Por ello debería existir claridad sobre la relación entre género y desarrollo sustentable. Sin embargo, esta es una relación desde el punto de vista conceptual relativamente nueva, lo que dificulta aún su reconocimiento por parte de los diferentes actores sociales.

Fue en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Brasil el año 1992, en que se manifestó claramente que las perspectivas futuras de desarrollo y crecimiento económico-social eran realmente desalentadoras y negativas, a menos que se iniciara la ejecución inmediata de una serie de acciones de prevención y control de la calidad ambiental orientadas hacia un desarrollo sustentable. El desafío no estaría constituido solamente por la protección ambiental, sino por su articulación con otras prioridades tan urgentes como ella como las demandas de salud, vivienda, trabajo, superación de la pobreza, y la consolidación de modelos de crecimiento económico sustentados en la iniciativa privada y en una regulación eficiente por parte del Estado.

Fue también la Conferencia Internacional de Río, la que marcó el punto de partida decisivo para la incorporación de las mujeres en las agendas medioambientales de la mayoría de los países. Sin embargo, el tratamiento de la relación género y medio ambiente, no se ha traducido en la generación de un aparato conceptual y operativo, ni en la formulación de políticas que orienten el cambio, más bien transita en un nivel discursivo del "deber ser", entre otros, porque la Agenda 21 no cuestionó los patrones de división del trabajo por sexo existente en la sociedad, ni los roles tradicionales asignados a las mujeres en la gestión ambiental.

Paralelamente se ha desarrollado desde el punto de vista de los estudios sociales, el concepto de género, que está referido a un conjunto de atributos que se asignan a hombres y mujeres en función de su sexo. Estos atributos no son naturales, sino que determinados culturalmente y cambiantes de una a otra cultura y época. Por consiguiente, las identidades como "femenino" o "masculino" no son dadas, sino que constituyen una construcción social, constituyéndose, el hombre como el paradigma de lo humano, hecho que se refleja en el lenguaje, en donde lo masculino denota universalidad.

Esto, se manifiesta en la esfera del poder, del trabajo, en el acceso a los recursos productivos y estructuras básicas, en el uso del tiempo y del espacio, en el lenguaje mismo y en toda la representación simbólica. De esta manera, lo masculino se vincula con el espacio público, con lo productivo, con el manejo del poder.

En cambio lo femenino, se vincula con el espacio privado y lo reproductivo; la familia y la crianza de los y las hijas (FAO, 2001).

Por lo tanto, al hablar de género, se está cuestionando el carácter fijo e inmutable de lo que hombres y mujeres son y de lo que unos y otros deben hacer en el hogar y en la sociedad, y se está postulando, que estas características y funciones son construcciones sociales, que por lo tanto, pueden cambiar. De ahí su potencial transformador, que desafía la asignación de roles y características fijas e inmutables que hasta hace poco se atribuían a hombres y mujeres en función de su sexo.

De esta manera, la relación género y sustentabilidad es una visión que representa una evolución y superación de concepciones de desarrollo y género previas. Ya que, por una parte, sitúa la problemática de género en el contexto de los paradigmas de desarrollo que propugnan la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Por otra parte, reconoce la importancia de la igualdad de género y del acceso equitativo de hombres y mujeres a los recursos productivos como un factor sine qua non para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. (FAO-REDCAPA, 2001)

Así, la perspectiva de género, contribuye a fortalecer en un sentido amplio la dimensión social del desarrollo sustentable, en vista que es un marco analítico que permite aprehender las relaciones sociales que se tejen en torno a los distintos aspectos de la vida, y también en relación con la naturaleza y el entorno ambiental (Vega, 1995).

Por ello, analizar una demanda ambiental desde una perspectiva de género, no implica pensar que haya un impacto mayor o menor sobre las mujeres o sobre los hombres, sino analizar cómo estos impactos pueden ser diferenciados en las respuestas de unos y otros, permitiendo así direccionar de mejor manera las políticas y las intervenciones concretas que se planifiquen, para prevenir o enfrentar un determinado problema ambiental.

Existen diferentes modelos interpretativos de la relación género y medio ambiente. Uno de ellos, "género, medio ambiente y desarrollo sustentable" es relevante en la medida en que se considera a la construcción de género como uno de los agentes intermediadores de las relaciones entre las mujeres y los varones con el medio ambiente. Aquí se produce, a juicio de Rico, un cambio en la delimitación del

objeto, ya no se habla sólo de las mujeres sino de las relaciones sociales que éstas establecen con el sistema de poder en el que están insertas, y se renuncia al esencialismo de las corrientes anteriores, a saber; el ecofeminismo y mujeres y medio ambiente<sup>43</sup>. (Rico, 2000)

No obstante, la reflexión sobre género y desarrollo sustentable se ha dado de manera más incipiente en el espacio rural. Sin embargo, también es sabido que en el mundo rural hay movimiento, hay personas, hay propuestas, hay miradas y opiniones acerca del desarrollo sustentable, que dan razón a una reflexión al respecto.

Por ello, concebir el desarrollo rural sostenible como un "proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano" (IICA, 2000), ha dado el marco de motivación para estudiar cómo situaciones ligadas a este proceso se dan en nuestro país.

Desde esta perspectiva, en el espacio rural, se ha producido un rompimiento de la economía familiar tradicional, basada en el vínculo con la tierra y la autoridad masculina, propio de las formas de vida tradicionales que existieron como antesala a los procesos de asalarización femenina masiva. Estos últimos se dieron como consecuencia de los procesos de modernización agraria, lo que sumado a la emergencia de discursos culturales modernos, supondrían no sólo la reestructuración de las formas de vida campesina de antaño, sino de los intereses particulares de cada uno de los miembros de la familia (Valdés y Araujo, 1999).

En estudios realizados en la VII Región por Valdés y Araujo, se concluye –entre otros– que el trabajo asalariado femenino, por medio de presencia material y simbólica, cuestiona una forma de ordenamiento de las relaciones entre hombres y mujeres, en las cuales una de las atribuciones centrales de la figura masculina fue el papel de provisión, en parte, sostenida sobre la invisibilización del aporte femenino. De esta manera, llama la atención que los hombres del campo (en dicha investigación) puedan aceptar mucho más la pérdida de su papel de jefe de familia indiscutido, pero esté ausente la aceptación sin conflicto de la pérdida del papel de proveedor exclusivo.

También se concluye que, aun cuando la situación de las mujeres en términos sociales sin duda ha experimentado una significativa mejoría, las condiciones de

---

<sup>43</sup> Para tener mayores antecedentes de estas corrientes revisar Anexo N° 1

trabajo y los derechos laborales a las que son sometidas son deplorables y se encuentran sin vías de reclamo posible. Ante la gran ausencia de la idea de acción colectiva, las mujeres aparecen como las figuras más vulnerables puesto que están, a la vez, sometidas a las obligaciones familiares y al trabajo en las empresas. (Valdés et al, 1999)

## Ciudadanía: Una Visión desde la Perspectiva de Género

Otro antecedente que guiará el análisis de la información será el concepto de ciudadanía. Para comprender cómo se desarrolla el ejercicio de la ciudadanía de manera diferenciada por hombres y mujeres, necesariamente hay que hacer un breve recorrido histórico acerca de la evolución del concepto y para ello se considerará la reflexión realizada en diversos estudios de género.

Los griegos, artífices en muchos aspectos de las categorías de pensamiento político que aún subyacen en nuestro presente, distinguían entre la polis, sede de la política y la actividad pública y el oikos, o el ámbito de lo doméstico. La polis era el espacio social donde se expresaban los ciudadanos libres mientras que en el oikos permanecían las mujeres y los esclavos. Desde esa época ya se hacía una distinción entre dos ámbitos de convivencia entre las personas: el público y el privado, asignándosele a cada uno de ellos reglas y normas para regularlos. Así, lo público concernía a los "ciudadanos" que eran personas que formaban parte del vecindario y que habitaban una determinada ciudad, en cambio en lo privado se regulaba el mundo del hogar y la familia (Arteaga, 1998).

De esta manera el concepto de ciudadanía desde su inicio se ha relacionado con la participación en el quehacer público en la administración de la ciudad, refiriéndose también al acceso a la participación en el sistema político y en la toma de decisiones. Sólo a partir de la Revolución Francesa se gana el derecho de las personas al ejercicio de la ciudadanía, es decir, a participar en el sistema político y tener derecho a voto. Sin embargo, las mujeres no adquirieron la condición de ciudadanas, a pesar que tuvieron un rol importante en este proceso.

Por esta razón, las mujeres debieron dar duras batallas para conseguir el derecho a ser consideradas ciudadanas. En nuestro país, en 1931 logran el derecho a participar en las elecciones municipales, pero sólo en 1949 se firma definitivamente la Ley de Sufragio Femenino y las mujeres pueden votar en las elecciones presidenciales y legislativas.

La ampliación del concepto de ciudadanía implica para las mujeres un cambio de actitud importante; desde una actitud pasiva a otra de disposición a un actuar colectivo; una responsabilidad, de mantenerse informada respecto a sus derechos; una ruptura con la imagen de sujeto invisible.

En la historia contemporánea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), expresa una ética universal que sostiene la igualdad y la libertad. Estos principios han llevado a luchas y acciones permanentes que tienden a la ampliación de la base social de la ciudadanía, a la inclusión de grupos minoritarios, discriminados o desposeídos como miembros de la comunidad política, y al reclamo de la igualdad ante la ley.

Aún así, la ciudadanía aparece, hoy por hoy, como terreno de disputa por su carácter restringido, parcial, excluyente, así como por los intentos de las y los excluidos de presionar y negociar la inclusión. En este marco, existen diferentes perspectivas o dimensiones de análisis (Vargas, 1997), a saber:

- Perspectiva histórica: permite analizar cómo se ha formado la ciudadanía y cómo surgen los individuos o las personas con derechos, en qué condiciones económicas, sociales y políticas y con qué estrategias de formación ciudadana.
- Perspectiva estructural: nos permite analizar cómo es la ciudadanía, qué rasgos la caracterizan y cuál es su consistencia. Es decir, en qué condiciones de igualdad o desigualdad se accede a todos los derechos civiles, sociales y políticos, quienes lo pueden hacer más fácilmente que otros y cuáles son las dimensiones ciudadanas que están desarrolladas por una misma persona o grupo de personas.
- Dimensión objetiva/subjetiva: está referida tanto a la existencia real de derechos y responsabilidades, como al grado de conocimiento que las personas tienen sobre sus derechos, responsabilidades, garantías, sistemas de pertenencia a una comunidad política, actitud frente a ella, temores, aspiraciones, percepciones. Tiene que ver con las barreras reales e imaginarias que las personas viven y perciben en relación con su ciudadanía.
- Dimensión activa /pasiva de la ciudadanía: está relacionada también con la dinámica de derechos y responsabilidades que los ciudadanos tienen con la comunidad política a la que pertenecen. Se ha tendido a ver a la ciudadanía activa como la capacidad de juicio independiente, de participación frente a asuntos públicos, de compromiso activo con la deliberación de los temas que afectan a la comunidad política. La ciudadanía activa se expresa, a es-

cala individual, como participación y a escala social como responsabilidad, solidaridad, cooperación; a nivel político, como exigencias de fiscalización y rendición de cuentas de lo público-político. En cambio el ciudadano pasivo se ve como sujeto de derechos, protegido por el Estado y sin ningún papel real como sujeto político.

## **Ciudadanía y Derechos Ciudadanos**

En esta reflexión diversos investigadores han planteado que en el proceso histórico de ampliación y conquista de derechos, el concepto de ciudadanía se ha vuelto tan elástico que se hace difícil distinguir entre ciudadanía, derechos humanos y derechos en general.

La distinción es de vital importancia para examinar las relaciones entre ciudadanía y género, puesto que permite visualizar la brecha entre igualdad formal de la que gozan las mujeres, consagradas en las constituciones y leyes, y la (des)igualdad real que se manifiesta en la familia, el trabajo, la acción pública y en las prácticas sexuales y cotidianas de hombres y mujeres.

Es posible reconocer una terminología –utilizada en el ámbito de la Naciones Unidas– donde se habla de generaciones de derechos. Los derechos de primera generación son fundamentalmente los derechos civiles y políticos; los de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales (que requieren un papel activo del Estado). Ambos se refieren principalmente a derechos individuales. Los derechos de tercera generación hacen referencia a la paz, desarrollo y el medio ambiente y los de cuarta, son aquellos de los pueblos y hacen referencia a fenómenos globales y colectivos.

Sin embargo, se alerta sobre el peligro de identificar la ciudadanía con un conjunto de prácticas concretas, como votar en elecciones o gozar de la libertad de expresión, recibir beneficios del Estado o cualquier otra práctica específica. Si bien éstas constituyen el eje por la ampliación de los derechos en situaciones determinadas, la ciudadanía debe ser encarada también en un plano más abstracto, desde una perspectiva analítica. El concepto debe hacer referencia a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados”. (Jelin, 1996)

En este sentido, tanto la ciudadanía como los derechos están siempre en proceso de construcción y de cambio. Esta perspectiva implica partir de una premisa: el derecho básico es el derecho a tener derechos. Además, de la referencia a los dere-

chos, la ciudadanía incluye las responsabilidades y los deberes de los /as ciudadanos/as, tema menos estudiado por los teóricos de la ciudadanía. Esto significa, que el concepto adquiere sentido en circunstancias culturales específicas, implica también reconocer que la tensión entre los derechos individuales y los derechos colectivos es permanente e inevitable.

Dentro de los aportes de los estudios de género, destacan: la profunda crítica y el desenmascaramiento de los supuestos del paradigma dominante, que toma a los hombres (occidentales) como punto de referencia universal y que transforma a las mujeres (y otros/as) en diferentes o invisibles; también, que al hablar de igualdad de derechos, o ciudadanía, además de mirar las diferencias entre hombres y mujeres, se debe atender a las diferencias entre mujeres dentro de un mismo país, región o ciudad.

En el debate de género, Natacha Molina<sup>44</sup> plantea que los conceptos de participación y ciudadanía son determinados históricamente y también por las diferentes corrientes teórico-filosóficas que los sustentan. Las concepciones más modernas y progresistas plantean que, la ciudadanía implica además derechos políticos, lo que amplía su significación a aspectos colectivos y políticos (Molina, 1995 y 1998).

De esta manera, es preciso pensar una "transversalidad del género" en las nuevas formas de sociabilidad, ya que, no sólo se trata de advertir la presencia de mujeres en espacios públicos, sino de reconocer que los nuevos temas (medio ambiente, tercera edad, grupos de consumidores, etc.) y problemas de preocupación social se relacionan con la diversificación de identidades que se encuentra hoy en las mujeres y con las demandas de equidad de género.

En el caso de Chile existe una larga tradición política y cultural desde la cual la participación estuvo casi siempre asociada a la constitución de colectivos sociales masivos, con alto poder de convocatoria y de movilización social, cuyo eje de acción política –mediatizada por los partidos políticos– era la presión al Estado en la demanda por mayores cuotas de integración y beneficios sociales (Weinstein, 1997). Sin embargo, el régimen militar (1973-1990) se propuso cambiar radicalmente esta trayectoria, suprimió los partidos políticos, las elecciones, el parlamento y prácticamente todos los mecanismos tradicionales de representación política de la sociedad civil.

A su vez, el proceso de transición a la democracia que se funda en 1990 empieza por reconstruir la institucionalidad política democrática mediante el restablecimiento del sistema de representación y del Estado de derecho en sus aspectos

---

<sup>44</sup> Investigadora que ha desarrollado diversos artículos en torno a participación ciudadana y género en Chile.

básicos. En este sentido se privilegia la dimensión político-institucional de la democracia, entendiendo que ésta es condición necesaria para avanzar hacia la democratización en las esferas social y cultural, tarea que finalmente no sólo recae en el Estado, sino en el conjunto de la ciudadanía.

Hoy, estamos en presencia de un cambio en los modelos de participación en que el Estado reduce su tamaño y modifica su rol social, y emergen con fuerza otros espacios de regulación de lo público; el mercado y los medios de comunicación, en donde las personas se mueven sobre la base de relaciones despojadas de los grandes proyectos de cambio.

Pese a los cambios históricos en su grado de participación y a los avances en el plano de las políticas públicas, la mujer no es aún hoy sujeto de derechos como ciudadana plena. En la opinión pública y en las instituciones persiste la tendencia a considerarlas "grupo vulnerable" en términos económicos, calificación que permanece en tensión con la necesidad de responder integralmente a las carencias de derechos de las mujeres.

Molina plantea que hay tres rasgos comunes al concepto moderno de ciudadanía, que son:

- la pertenencia a una comunidad de intereses; o la existencia de un interés general compartido y negociado desde la diversidad. Esto presupone la posibilidad de contar con mecanismos e instituciones públicas reguladores de esos intereses y de actores sociales activos en esta tarea, esto es, un orden político democrático que considere y respete la diversidad.
- un espacio de interacción pública; es la parte dinámica del concepto desde la cual es posible reflexionar acerca de los actores y poderes que están en condiciones de participar e interactuar en esos espacios.
- la existencia de sujetos conscientes de sus derechos, activos en la vida social y política, y libres para ejercerlos en condiciones de reciprocidad; esto presupone influencia en las decisiones públicas y tener poder y capacidad de decisión en los espacios públicos.

## Capital Social

Un concepto que reviste interés para analizar la acción colectiva de las organizaciones de mujeres temporeras de la VII Región es el de capital social, que ha suscitado reacciones y comentarios polares: mientras que para muchos es uno de los

fundamentos de la civilidad y cooperación social, para otros, no pasa de ser un concepto que entrega referencias vagas y que de ninguna manera puede ser considerado un aporte significativo en la comprensión de dinámicas sociales particulares (Bahamondes, 2001).

El concepto de capital social es aún motivo de debate, manteniéndose todavía a nivel de discusión teórica-conceptual, sin concretar un análisis desde la práctica concreta. Esta situación desafía a un ejercicio de investigación más profundo, no obstante para efectos del presente trabajo y luego de realizar una ardua revisión a la discusión existente<sup>45</sup>, se adoptarán los hallazgos realizados por John Durston<sup>46</sup>, quien a través de un diálogo entre el debate teórico y la investigación empírica ha llevado a postular la existencia de seis formas diferentes de capital social, cada una con características y dinámicas propias, a saber:

### **Capital Social Individual: los contratos diádicos y las redes egocentradas**

En esta propuesta, el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con características de un "contrato diádico" –entre dos partes– informal con contenido de confianza y reciprocidad. Se extiende a través de redes egocentradas.

Este recurso reside no en la persona misma (como es el caso del capital humano del conocimiento) sino en las relaciones entre personas. Los antropólogos – señala Durston- hablan de una red egocentrada: cada uno tiene su propia y distinta red, que es un capital de cada individuo (cuyos beneficios y manejo le son propios).

### **El Capital Social Grupal**

Es una extensión de las redes egocentradas, cuando se cruzan muchos vínculos en un grupo cara a cara. Todos se conocen, todos son amigos por lo que existe un alto grado de cierre. Es decir, las relaciones se cruzan entre sí y se densifican, conformando un grupo capaz de funcionar como equipo o, en otras palabras, como empresa. Se trata de personas que tienen un alto grado de confianza entre sí porque tienen múltiples experiencias pasadas de reciprocidad difusa.

---

<sup>45</sup> Respecto del capital social, existe una intensa discusión que, como se ha señalado, no cuenta con una definición única de consenso. A modo de dar cuenta del trabajo de investigación realizado, en el Anexo N° 2 se expone la recopilación de dicha información.

<sup>46</sup> Antropólogo, investigador de larga trayectoria en temáticas de desarrollo rural y capital social.

## **Capital Social Comunitario**

Es en el ámbito comunitario donde el capital social llega a ser plenamente colectivo, porque a diferencia del capital social individual y grupal, en la comunidad la membresía no depende del reclutamiento por parte de una persona, sino que es un derecho de todos los integrantes de una comunidad. La comunidad puede ser territorial o funcional: la membresía puede definirse basándose en una vecindad estable o puede ser una comunidad de intereses definida por objetivo común.

El capital social comunitario consta de las estructuras que conforman la institucionalidad de cooperación comunitaria. Reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino en el sistema socio cultural propio de cada comunidad, en sus estructuras normadoras, gestonarias y sancionadoras.

## **Capital Social de Puente: alianzas regional y nacional**

Una extensión importante del capital social, tanto individual como grupal y comunitario, son los vínculos que dan acceso a personas e instituciones distantes, tanto horizontales como verticales. Los vínculos extensos horizontales se dan en organizaciones asociativas de segundo nivel en el territorio, que constituyen alianzas y coaliciones, y los verticales con actores con mayor poder.

## **Capital Social de Escalera: reciprocidad con control asimétrico**

En todas las sociedades hay diferencias de poder entre las personas y los grupos. Hay, entonces, relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación en que el grado de control y el capital social de una de las partes son mayores que las de las otras. Cuando estos vínculos cruzan estratos sociales, suelen tomar las características de una relación patrón-cliente. En un contexto democrático este puente sirve para aumentar el poder y para desarrollar sinergias, en lo que se puede visualizar como una escalera, más que como puente, ya que conecta un actor de bajo poder con otro de alto poder, el Estado.

## **Capital Social Societal**

En las sociedades nacionales también existen prácticas ampliamente difundidas en el territorio que constituyen activos intangibles de todas las personas, aunque el estudio y la medición de estos capitales presentan mayores dificultades que los que se pueden observar a escala local. Aquí interesa, sobre todo la progresiva difusión

de las instituciones y de las prácticas de participación democrática, tanto el reaprendizaje que ha habido en Chile de los procesos electorales, como los procesos por los cuales emergen nuevos actores que son aceptados o tolerados en el sistema sociopolítico local y regional.

Para el desarrollo de la tesis se asumirá la definición **de Capital social comunitario** ya que se adhiere al planteamiento de Durston en cuanto a que es a nivel comunitario donde el capital social llega a ser plenamente colectivo. De ahí que se plantee:

- que el capital social comunitario no es un recurso individual sino una forma de institucionalidad social (del conjunto, en este caso de la comunidad local).
- que los participantes del capital social comunitario (en forma explícita o implícita) plantean el bien común como objetivo, aunque éste puede no lograrse.

Se entiende que las instituciones tienen características de sistemas, y son a su vez partes de sistemas más amplios. Por un lado, son complejos de múltiples normas, y por otro, son organizaciones de personas en roles reglamentados. De esta manera, la institucionalidad del capital social comunitario puede surgir a través de por lo menos cuatro procesos diferentes:

- la coevolución de estrategias de las personas;
- las decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen una comunidad;
- la socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez; o
- puede ser inducida por una agencia externa que aplica una metodología de desarrollo de capacidades de gestión comunitaria.

Por otra parte, y a diferencia de las instituciones formales de bien común que existen de hecho, el capital social comunitario está constituido por normas, prácticas y relaciones interpersonales existentes y observables. Es la institucionalidad informal dentro y fuera de las organizaciones formales, a nivel de comunidad o sistema social más amplio, que determina cómo funcionan tales organizaciones en la práctica. Aunque los miembros de la comunidad en que existe capital social comunitario comparten un discurso de cooperación para el bien común, queda por verse en la observación empírica si este fin se logra efectivamente.

De hecho, pueden darse efectos contrarios al bien común, producto del capital social comunitario y de la reciprocidad interpersonal, como sucede en algunas co-

municipios étnicos o religiosos cuyas prácticas son excluyentes o que no respetan los derechos humanos fundamentales. Finalmente, el concepto de **reciprocidad** es central al paradigma del capital social. La importancia de la reciprocidad va más allá de su manifestación en las relaciones entre dos personas; como principio rector, se extiende a las relaciones institucionales formales e informales a nivel de la comunidad.

Tanto los fundadores de la teoría del capital social como sus amplificadores posteriores y sus críticos han identificado una serie de características institucionales y funciones del capital social comunitario, a saber:

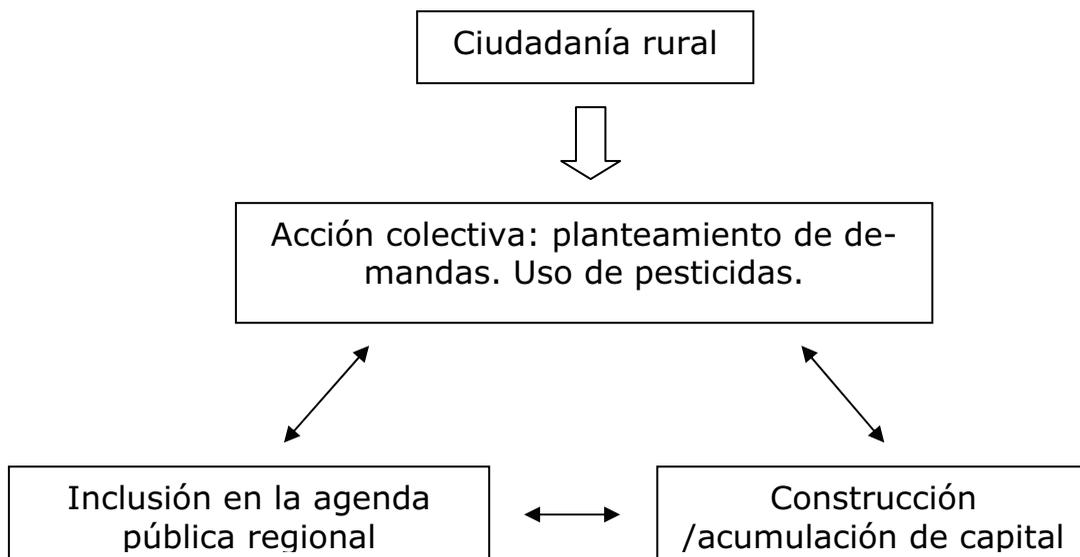
- el control social a través de la imposición de normas compartidas por el grupo y el sancionamiento por oprobio o castigo de individuos transgresores;
- la creación de confianza entre los miembros de un grupo;
- la cooperación coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red;
- la resolución de conflictos por líderes o por una judicatura institucionalizada;
- la movilización y gestión de recursos comunitarios;
- la legitimación de líderes y ejecutivos con funciones de gestión y administración, y
- la generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

La pregunta inicial que motivó la realización de la presente investigación fue si era posible concebir el ejercicio de una ciudadanía rural. La inquietud se basaba en la escasez de bibliografía al respecto, ya que en general la discusión de ciudadanía aludía a situaciones urbanas y neutras desde una perspectiva de género. De ahí que los profundos cambios vividos en el mundo rural de nuestro país en los últimos 30 años proveían el marco propicio para indagar acerca de esta expresión de ciudadanía, situación que se abordó en el marco conceptual de la presente investigación.

En este contexto, una clara expresión de los cambios ocurridos en el mundo rural lo representaba el caso de estudio, es decir, el Consejo de Mujeres Temporeras de la Provincia de Curicó, organización que surge en torno a los diversos cambios que ha implicado la inserción de las mujeres rurales al trabajo asalariado, tanto a nivel doméstico (cambio de roles) como a nivel organizativo (reivindicaciones de género), proceso que es abordado en el Capítulo 4.

En definitiva, el cuadro hipotético planteaba que si la ciudadanía rural se expresa a través de una acción colectiva -que conlleva demandas y propuestas de acción- sería posible verificar que éstas inciden en la agenda pública y que además contribuyen a generar capital social en la organización.



Luego de concluida la investigación, es posible afirmar que el COMTER ejerce ciudadanía rural, en la medida que ha existido un cambio importante en sus 12 años de trayectoria, desde una actitud pasiva (hacia adentro) a otra activa (hacia fuera, en el espacio público), que demuestra una disposición a actuar de manera colectiva para exigir el cumplimiento de sus demandas y de asumir una responsabilidad por mantenerse informadas de sus derechos.

Este ejercicio ciudadano les ha dado una gran visibilidad a nivel local, situación que se expresa en su aparición en los medios de comunicación local (radio, prensa escrita y televisión) y les ha permitido plantear sus demandas a las autoridades locales, quienes las han acogido e incorporado en su agenda y, a su vez, les ha permitido avanzar en la construcción de capital social.

No obstante lo anterior, que puede entenderse como una conclusión reducida del proceso de investigación, parece relevante dar cuenta de los matices que conlleva dicho resultado y que de alguna manera confronta el debate conceptual con la práctica cotidiana de una organización de mujeres temporeras o, dicho de otra manera, también confronta a la investigadora con una realidad concreta que se aleja -de alguna manera- de la utopía o de lo que se hubiese querido encontrar.

En este marco aparecen dos ámbitos de conclusiones que parece necesario abordar, la primera de ellas hace referencia a algunas precisiones metodológicas que cabe hacer al término de la investigación, con el objeto de ser rigurosos con la recopilación y análisis de la información; por otra parte, se analizará la relación ciudadanía-capital social a modo de rescatar los principales ámbitos de análisis que surgen del proceso de investigación.

## Algunas precisiones metodológicas

Es necesario dar cuenta de algunas precisiones metodológicas y/o conceptuales de la investigación, para no confundir las dimensiones de análisis, a saber:

### **La demanda en relación con el mal uso de pesticidas NO es el centro de la investigación**

Esta aclaración parece oportuna hacerla, ya que la investigación recoge el debate o la situación existente en torno al mal uso de pesticidas en el sistema agrícola chileno, a modo de ilustrar o de tener una visión general acerca de la problemática. Sin embargo, el tratamiento de este tema es asumido de manera instrumental pues lo que interesó conocer fue cómo las temporeras vivenciaban esta problemática y la transformaban en demanda. Esta reivindicación se suma a otras demandas, que podríamos llamar de género, ya que hacen referencia a derechos laborales, de salud y organizacionales y que las organizaciones de mujeres rurales han levantado con el mismo énfasis.

Obviamente, la presente investigación aisló de alguna manera la demanda en torno al mal uso de pesticidas a modo de recoger el énfasis medioambiental de la demanda, situación que representaba un interés particular de la investigadora en función de la especialización académica realizada.

Por ello, en el desarrollo de la investigación no se realizó un análisis más particular en torno a este tema, ya que se corría el riesgo de distraer del foco de análisis, que era el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, hay algunos aspectos que parece importante enunciar, a modo de motivar la realización de otras investigaciones o sólo de visibilizarlos (o dejarlos enunciados), a saber:

- Es evidente que desde la década de los '90 han existido avances notorios en la normativa acerca del uso de pesticidas (prohibiéndose algunos de ellos, formalizando su etiquetaje, etc); también que a través de la REVEP es posible llevar un tipo de registro que antes no existía, etc. Pero también

es cierto que aún no se evidencia una voluntad política, ni una voluntad gubernamental para asumir el tema de manera más protagónica, a pesar que existe una serie de factores internacionales, culturales y técnicos que propiciarían una mayor sensibilidad y compromiso de las autoridades.

- Las exigencias de los mercados internacionales son las que, finalmente, presionarán a los grandes empresarios agrícolas a realizar un “buen uso” de pesticidas (exigencias canalizadas a través de certificaciones ambientales) las dudas que caben al respecto son; qué pasará con los productos que se ofrezcan al mercado nacional y cuál será la situación de los pequeños empresarios agrícolas que no tienen la presión de poner sus productos en los mercados internacionales ya que en general son de consumo interno.
- En definitiva las exigencias ambientales internacionales (a través de diferentes procesos de certificación) crean en un nuevo escenario para la demanda sobre el mal uso de pesticidas y abre una nueva arista de análisis que no era tan clara al momento de realizar la presente investigación. Sumado a lo anterior, el tema de las malformaciones congénitas productos del mal uso de los pesticidas es un tema pendiente en su debate y resolución.

### **Los estudios de género no son estudios de mujeres.**

Considerando los antecedentes planteados en el marco conceptual, parece necesario insistir en la relevancia de ligar la relación género y ciudadanía, principalmente, por el hecho que el debate sociológico tradicional en torno a la ciudadanía y democracia se basa en el supuesto de la neutralidad de género, que en estricto rigor se trata de la aceptación de un modelo universal masculino y en general urbano. Universalidad que es cuestionable a la luz de la diversidad y las diferentes expresiones ciudadanas existentes en nuestro país. De esta manera, es posible afirmar que el aporte de la relación entre ciudadanía y género más allá de la crítica a los paradigmas tradicionales, es que evidencia la tensión existente entre el principio de la igualdad y la reivindicación por la diferencia y la tensión entre el espacio público y privado también asociado a lo masculino y lo femenino.

En este marco, también interesa precisar, a modo de ser coherentes con lo planteado en el marco metodológico, que los estudios de género no son estudios referidos a mujeres. No obstante, también es cierto que la realidad organizacional en el mundo rural, no da cuenta de organizaciones masculinas ni siquiera mixtas –de temporeros– que asuman la demanda en torno al mal uso de pesticidas.

Si bien hay presencia de organizaciones sindicales de larga data -que recogen

la trayectoria de la organización campesina tradicional- los trabajadores no se posicionan desde su identidad de temporeros o temporeras, sino que desde su trayectoria campesina, situación que no sólo es una sutileza. A modo de ejemplo, en el tema de las malformaciones congénitas, hay una serie de estudios que demuestran que los hombres (que en su mayoría son los aplicadores) estarían en mayor situación de riesgo que la mujeres, no obstante, no se evidencia liderazgos masculinos que asuman el problema.

Fue en este contexto que se decidió asumir al COMTER como estudio de caso para verificar el ejercicio de ciudadanía y la construcción de capital social, el cual en definitiva es una expresión de la realidad organizacional del mundo rural, a lo menos en esta región del país.

## Ciudadanía: ¿un desafío en la construcción de capital social? o Capital Social: ¿un desafío en la construcción de ciudadanía?

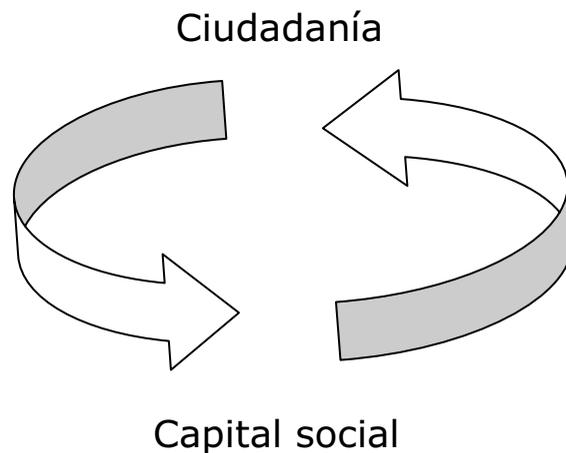
La trayectoria de más de 12 años que tiene el COMTER validó preguntarse acerca de la presencia de capital social. De esta manera, el análisis realizado en las páginas anteriores permite afirmar que la existencia de capital social se trata de un proceso continuo no cuantificable, que es parte del fortalecimiento organizacional

En este sentido, la ciudadanía ejercida por el COMTER puede entenderse como un ejercicio deliberado de una organización de mujeres que toma conciencia de sus derechos, se hace cargo de su historia y plantea sus demandas y propuestas a la autoridad local, y también puede entenderse como expresión de una acción espontánea o puntual que genera visibilidad, empoderamiento e impacto local. Dentro de esta tensión puede transitar la organización, considerando su ejercicio ciudadano como una acción espontánea o contrariamente como una acción que cuenta con una proyección a largo plazo.

Para que esta ciudadanía se mantenga y se consolide en el tiempo, requiere de una organización que posea un capital social que sustente o respalde la existencia de una organización fortalecida, desde esta perspectiva se puede entender que la relación entre ciudadanía y capital social va más allá de una relación causa efecto, que pudiese ser una visión lineal de la hipótesis de trabajo inicial, sino que más bien se trataría de una relación que se nutre y que potencia la acción de este referente de mujeres temporeras.

El concluir que ciudadanía y capital social comunitario son parte de una relación recíproca, nos permite tener una mirada de más largo plazo respecto del quehacer

de esta organización, en la medida que en el transcurso de la investigación se supuso que la existencia de una de ellas (ejercicio ciudadano) nos llevaría a la otra (capital social). Sin embargo, ahora las podemos entender como una relación recíproca, es decir la existencia de una refuerza a la otra y así sucesivamente convirtiéndolas en un círculo virtuoso, en la medida que les va estableciendo desafíos y nuevas metas por cumplir a la propia organización.



Al respecto cabe señalar que el COMTER cuenta con algunas fortalezas en el ejercicio de su ciudadanía que permitieron percibir la existencia de capital social, y que fueron abordadas en el capítulo 6. Entre ellas destaca: su fuerte y consolidada identidad de mujeres temporeras; un empoderamiento en el ámbito local dado por su capacidad de convocatoria y acción colectiva; la capacidad de crítica frente a su actuar. A su vez, es posible identificar una serie de debilidades o procesos por desarrollar para avanzar en mayores grados de capital social y también en un ejercicio ciudadano activo. Entre ellas se destacan: fortalecer su autonomía, fortalecer los liderazgos existentes, diversificar sus alianzas, participar en redes, compartir un proyecto común estratégico y coherente a sus demandas ciudadanas y desarrollar una estrategia de control ciudadano.

En ese marco de fortalezas y debilidades, es posible advertir dos tensiones que se identifican centrales al momento de identificar la existencia de capital social en la organización, y que también amplían la discusión acerca del capital social realizada por Durston. La primera tensión se vincula con la identidad y la segunda con la autonomía de este referente organizacional.

Lo anterior se plantea al constatar que tanto la ciudadanía como el capital social es "costruible", afirmación que también es asumida por Durston en sus diversas publicaciones, no obstante, su foco de su análisis ha estado puesto -principalmente-

en cómo éste sirve a la superación de la pobreza, en cambio en la presente investigación el foco está puesto en cómo éste refuerza el ejercicio ciudadano. En este sentido la pregunta de investigación acerca de la posibilidad de construir capital social es pertinente, ya que el análisis realizado a la luz del marco conceptual permitió validar los conceptos allí tratados, así como enfatizar algunos que en el análisis de Durston aparecen menos relevantes, entre ellos: la autonomía; la participación en redes y la existencia de liderazgos validados y consistentes.

Entonces podemos concluir respecto a dichas tensiones:

### **LA IDENTIDAD: LA PARADOJA DE UNA ORGANIZACIÓN QUE RELEVA SU CARÁCTER DE TEMPORERAS, PERO CUYAS INTEGRANTES NO LO SON.**

La fuerte identidad y la autodefinición del COMTER como una organización de temporeras, sin duda que apareció como una fortaleza central dentro del análisis realizado, en el sentido que releva su condición de trabajadoras temporeras por sobre el de mujeres rurales para hacer sus demandas, situación que permitiría unificar sus resoluciones, y que en particular, frente a la demanda del mal uso de pesticidas se vuelve estratégica ya que les da una veracidad en cuanto son mujeres que han vivido en carne propia los efectos nocivos de dicha situación.

Durante el proceso de investigación se constató que no todas sus integrantes eran en ese momento (o en los últimos dos años) temporeras, ya que varias de ellas habían ingresado a fuentes laborales más estables o habían intentado desarrollar acciones productivas. Si bien todas ellas lo han sido en algún momento de sus vidas, e incluso al momento de conformarse como organización mayoritariamente eran temporeras, de ahí que se releva dicha condición por sobre otras como pequeñas productoras o simplemente mujeres.

En este marco se evidencia una tensión ya que si bien es posible percibir una fuerte identidad como temporeras, el que efectivamente no lo sean, se puede transformar en el mediano o largo plazo en una fragilidad para la organización ya que podría tender a diversificar sus intereses en función de sus particularidades y ya no tener una meta común que aúne sus expectativas.

Esta situación no se está evaluando sólo se está explicitando en la medida que requiere una mayor reflexión de la organización, ya que la identidad también define el cómo yo me enfrento a los otros y el cómo los otros me perciben, de ahí que la inconsistencia y la falta de representatividad de un sector pueda volverse en un riesgo o dicho de otra manera, se pone en tensión la fuerte identidad de temporeras como colectivo frente a una débil identidad de temporeras en su actuar individual.

## **LA CIUDADANÍA: ES UN EJERCICIO DE AUTONOMÍA Y LA EXISTENCIA (ACUMULACIÓN) DE CAPITAL SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES FAVORECE UNA PRÁCTICA AUTÓNOMA.**

La toma de conciencia de lo que significa ser ciudadana sujeta de derechos y obligaciones por parte del COMTER, es reciente y fue facilitada por la intervención del CEDEM, a través de su estrategia de capacitación, situación que les permitió concebir de manera más estratégica su acción colectiva. Previamente, había sido el CRATE quien les había asesorado y apoyado en su proceso de conformar una organización. Es decir, en dos hitos relevantes de este referente: el reunirse (organizarse) y su acción colectiva (ejercicio ciudadano) han estado impulsadas, asesoradas o al menos acompañadas por un agente externo, coincidentemente por dos ONGs

A la luz de esta experiencia es posible afirmar, entonces, que el capital social no surge como un quehacer espontáneo sino que se puede ayudar a construir incluso por otro, un tercero que opera como agente externo y cooperador. Lo mismo ocurriría con el ejercicio ciudadano, sin embargo, ambos se pueden desvanecer si efectivamente no cuentan con una base sólida que a la luz de lo analizado se vincula con la identidad y la autonomía.

Entenderemos por autonomía, en este caso, el hecho que como organización tengan la capacidad de: tener un proyecto común, de largo plazo, que represente sus intereses y del cual compartan su misión; vincularse con otros (ONGs, ANAMURI, organizaciones gremiales, etc.) de manera estratégica, es decir no vincularse para depender del otro sino que para aunar esfuerzos, en este sentido también surge la necesidad de consensuar nuevos aliados y por ende diversificar sus vínculos; validar sus propios liderazgos y potenciar nuevas dirigentas al interior de la organización; dialogar y negociar con el sector público y en particular con el sector privado.

En definitiva, como se abordó en el marco conceptual, el ejercicio de la ciudadanía puede entenderse como una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las tensiones sobre quién podrá definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán tratados, es decir, la ciudadanía no se expresa sólo a través de acciones puntuales sino que pasa necesariamente porque la organización reconozca y haga su propio proyecto y lo confronte con otros. Esta tarea es una tarea que puede ser motivada o provocada por otros, pero sin duda es un desafío de la propia organización el lograrlo.

Finalmente, al analizar la demanda ambiental acerca del mal uso de pesticidas, a través de la acción colectiva realizada por el COMTER, se puede concluir que ésta demuestra la debilidad de la organización ya que se trata de una demanda poco exi-

gente, que carece de una mayor reflexión y actualización y, más bien, ésta se transforma en un hito en la medida que es una preocupación de diversos actores y es parte de la agenda pública local. Sin embargo, ésta no planteó una petición “extra” a los representantes de los servicios públicos que participaron del Cabildo (su acción colectiva) pues ya era parte de los compromisos programáticos del año.

Esta situación, desafía a las mujeres a actualizar su demanda y su propio diagnóstico organizacional, así como a realizar acciones de control ciudadano de manera más permanente, es decir a reforzar y fortalecer su ejercicio ciudadano y por ende a reforzar y fortalecer el capital social acumulado, de ahí que las preguntas que surgen al final de este proceso de investigación que, a su vez, son preguntas dirigidas a la propia organización son:

- ¿Cómo se sostendrá en el tiempo el ejercicio ciudadano del COMTER?
- ¿Es viable que las temporeras convoquen a los empresarios agrícolas a sus demandas?
- ¿Será capaz el COMTER de realizar un ejercicio de control ciudadano, frente al planteamiento de sus demandas?
- ¿Será capaz el COMTER de generar una práctica autónoma (no por ello aislada) de las ONGs que las han asesorado históricamente?



Episteme

en

Trabajo Social



## RESUMEN

Una de las situaciones no resueltas suficientemente en la Disciplina del Trabajo Social, es aquella que se refiere a la acumulación de intervenciones sociales, que no consiguen realizar un tránsito desde la cantidad a una calidad sistematizada, con capacidad para convertirse en un pensamiento teórico crítico de nuestro propio quehacer. Por otro lado, los intentos de teorización, las más de las veces, no consiguen o no pueden trasponer las fronteras "políticamente correctas" de los pensamientos establecidos de los clásicos de moda en las ciencias sociales.

Algunos autores estiman que este fenómeno se expresa como dos polos de una tragedia de dependencia hacia un tipo de ciencia social, que desde el positivismo hasta las actuales corrientes de la posmodernidad, siguen dictando las claves de la comprensión de explicación de la realidad social, a las cuales recurre dependientemente el Trabajo Social. Ejemplos de esta situación son parte de la historia de nuestra disciplina y sólo la mención a la dependencia del trabajo social europeo respecto de la Iglesia Católica o del trabajo social norteamericano respecto de la incipiente sociología positivista, nos permiten graficar esta situación. Hoy día, respecto de la propuesta de la posmodernidad, la situación no es distinta<sup>48</sup>.

En estas circunstancias, pareciera lícito búsquedas de autonomía de creación de pensamiento, en una disciplina tan expuesta a la "improvisación teórica fundada" en la frontera de la necesidad de creación permanente de diseños sociales para la transformación y no solo para la contemplación. En esta perspectiva, pareciera también legítimo reivindicar junto a una irrenunciable función teórica del Trabajo Social el proponer nuevos campos y dominios de experimentación para el diseño y transformación social.

---

<sup>47</sup> Trabajador Social, egresado de la Universidad de Concepción. Actualmente se desempeña como Profesor de Cátedra de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central y como Prof. Invitado del Magíster de Asentamiento Humanos y Medio Ambiente del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile y Prof. del Magíster de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad Arcis.

<sup>48</sup> Al respecto citemos un interesante ensayo de Nora Aquin que señala "Pero de las innumerables mutaciones contextuales a las que asistimos, queremos detenernos en los aspectos del relato postmoderno que creemos que afectan en mayor medida a las prácticas y representaciones del Trabajo Social: si el relato post moderno declara la obsolescencia del ideal de progreso, de la razón histórica, de las vanguardias, de la modernización integradora, de las ideologías, de las utopías, ¿qué es lo que proclama en cambio? Básicamente, **la exaltación de la diversidad, el individualismo cultural, la multiplicidad de lenguajes, formas de expresión y proyectos de vida, y el relativismo axiológico.** Propuesta vaga que puede dejarnos sin futuro, postrados ante los hechos consumados, y que es fuente de profundo malestar. Malestar que se profundiza apenas logramos desentrañar los servicios que el postmodernismo presta a la ofensiva político-cultural de la economía de mercado. De hecho, la retórica post moderna ha sido provechosamente capitalizada por el neoliberalismo para poner al día un ansiado proyecto de hegemonía cultural: reculturalización a través del discurso postmoderno que legitima la ofensiva del mercado de los años 80, vale decir, que tiende a hacer coincidir los gustos de la gente con la promoción de las políticas promercado y con la consolidación del sistema capitalista transnacional." En ***Hacia la construcción de enfoques alternativos para el trabajo social para el nuevo milenio, Córdoba, Argentina, Costa Rica, Mayo de 1999.***

## PRESENTACIÓN

**E**n estas notas, proponemos la posibilidad y la necesidad histórica de pensar al trabajo social como una disciplina tecno política, articuladora y constructora de pensamiento sociales destinada al diseño de intervenciones sobre las relaciones sociales, históricamente determinada para producir transformaciones sociales acorde a una matriz de desarrollo humano. ¿Cómo podríamos intentar construir fundamentos para esta aseveración? En primer lugar señalando los contextos situacionales, abundante expuestos.

Habida consideración de los procesos de descentralización y globalización, para nadie es un misterio que las coordenadas de ubicación profesional del Trabajo Social, se han trastocado profundamente. No solamente porque el Estado ha redefinido o le han redefinido sus particulares relaciones con la sociedad, sino porque también ésta última ha visto transformada sus referencias culturales y sociales., Inevitablemente nuestra nueva fisonomía es profundamente diferente a la del siglo veinte.

Esta sola referencia a un proceso de cambio social y cultural, profusa y profundamente analizado en esto último tiempos, nos evita tener que explicitarlo en forma detallada. Solamente digamos, que las ciencias sociales se encuentran en profundos aprietos para tratar de explicar lo que ocurre. Desde Bell, con sus transformaciones culturales del capitalismo, pasando por Castell con la sociedad red, hasta nuestros analistas criollos, han estado señalando las profundas variedades con la cual se llega hoy día a explicitar la cuestión social.

Sin lugar a dudas que todos estos “portentos explicativos”, están a nuestra disposición. Y son esos, portentos y máquinas explicativas, para develar las angustias que experimentamos hacia lo desconocido de lo que nos pasa o de lo que nos puede pasar. Pero es un profundo error, a nuestro juicio, deslizarse en una fácil zambullida teórica en esas máquinas explicativas y aparecer transformado en epígonos de segunda categoría, que con aires de arrogancia teórica, colocan en forma mecánica conceptos y categorías encontrados en esas zambullidas, para tratar de imponerlas imperativamente a las prácticas del trabajo social.

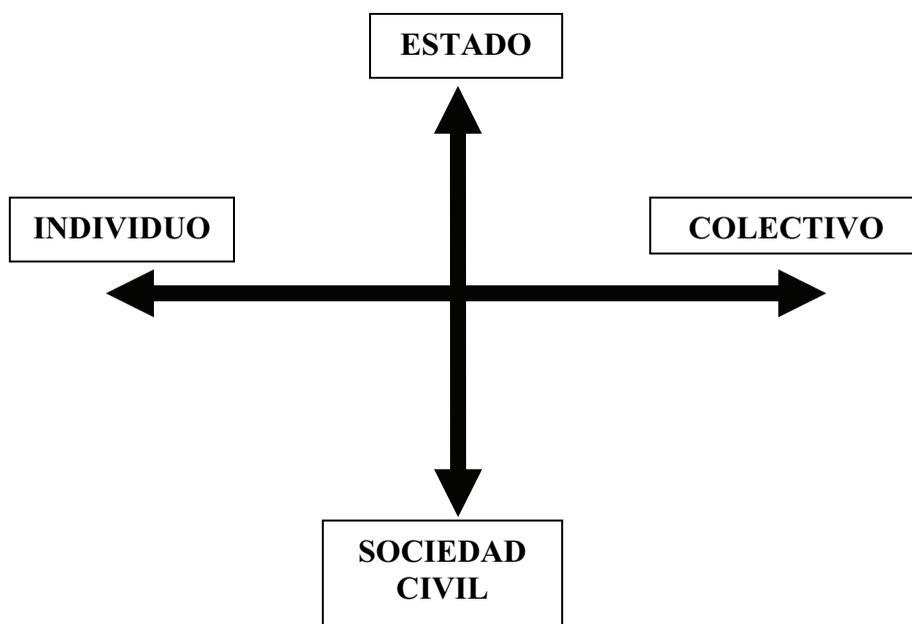
## LOS CUADRANTES TOPOGRÁFICOS DEL TRABAJO SOCIAL

Sospechamos que la condición esencial e identitaria del Trabajo Social, va más allá de la apropiación exquisita, respecto del fenómeno sociales particulares o de

mega relatos abarcativos de condiciones histórico sociales complejas y extensas. Es lícito, por cierto, proponerse este tipo de sospecha, entre otras cosas porque el Trabajo Social ya no puede quedarse entrampado en la clásica formulación positivista, respecto de su ubicación a medio camino entre la ciencia y la técnica. Y esto nos sirve de excusa para preguntar hoy día ¿desde donde nos ubicamos para mirar la realidad? ¿Es un punto estático o es un punto flotante?

A nuestro juicio, el Trabajo Social es una disciplina que transita por variadas fronteras, tanto teóricas e interpretativas como de gestión interventora, pero que lleva en su interior un **núcleo genético**, un modo distintivo de diseñar y ejecutar procesos múltiples y variados de intervención sobre relaciones sociales históricas, complejas y siempre plenas de incertidumbre.

Demos un ejemplo para ilustrar esta propuesta. Si pudiéramos imaginar nuestra realidad latinoamericana, tensionada en cuatro grandes tópicos de ordenamiento de la realidad y de significación social política y cultural como son el Estado y la sociedad civil y el individuo y el colectivo, podríamos imaginar a esta realidad como configurada por cuatro cuadrantes, en donde en un eje vertical podríamos ubicar al Estado y la Sociedad y en un eje horizontal, al individuo y al colectivo. Que duda cabe, que estos siguen siendo tópicos tensionadores, para interpretar la ubicación de cualquier disciplina de lo social.



Las temáticas de la descentralización, la globalización la participación, la gobernabilidad, la gobernanza, la productividad y la eficiencia de los aparatos estatales se ubican evidentemente en este eje de Estado y Sociedad. Más Estado menos Estado, más sociedad civil y menos sociedad civil son ejercicios recurrentes en el análisis teórico en la ciencia política y en la construcción y diseño de las políticas públicas.

Por otro lado, el siglo veinte, nos deja de nuevo instalados en la más grande contradicción cultural respecto del valor del individuo y respecto del valor de los colectivos. Derechos civiles individuales o derechos sociales colectivos, persona humana o derecho de los colectivos, son también un ejercicio de discusión cultural respecto de sus procesamientos y de los equilibrios a ser logrados en esta ecuación.

Evidentemente, el Trabajo Social puesto en algún punto de estos cuatro cuadrantes, está obligado a realizar un ejercicio de explicación comprensiva de toda la realidad social y cultural, ejercicio que las más de las veces, nos es demandado a la explicitación directa y que con mucha frecuencia será parte, de los esquemas conceptuales referenciales y operativos implícitos, que el Trabajo Social necesite construir, cuando se posiciona en algún punto infinitesimal de estos cuatro cuadrantes cartográficos de la realidad.

Entonces, el Trabajo Social y los Trabajadores Sociales, requerirán dar cuenta de una nueva condición de identidad social cultural y operativa: un especial nomadismo cartográfico social y cultural. El trabajo social hoy día está obligado a transitar por diferentes fronteras de estos cuadrantes ordenados por tópicos referenciales dominantes e históricamente condicionados. Hoy es el Estado y la Sociedad Civil, el Individuo y el Colectivo. Mañana los tópicos referenciales ordenadores, podrían ser evidentemente distintos.

Pero perfectamente podemos apostar a establecer una hipótesis virtuosa, respecto de que la disciplina del Trabajo Social, puede convertirse en un instrumento privilegiado de construcción social de la realidad, a partir de individuos y colectivos dispuestos a la transformación de relaciones sociales, que son percibidas como obstáculos para proyectos de desarrollo humano superiores. Para ello se requerirá de la construcción de territorios inéditos, en cada uno de los lugares en donde se actué, mediante signos que dan cuenta de nuestra metodología, pero que en todos esos lugares remiten a un alfabeto de representaciones para la intervención social, como un mecanismo básico, único, casi genético, que podríamos denominar nuestros focos metodológicos de intervención social

En esta ubicación nómada del Trabajo Social, los aspectos que representan nuestra condición metodológica esencial o nuestro vocabulario primigenio son la

planificación y la sistematización como componentes insustituibles de nuestra metodología de intervención. ¿Que queremos decir con esto?

## LA PLANIFICACIÓN Y LA SISTEMATIZACIÓN: COMPONENTES INSUSTITUIBLES DE INTERVENCIÓN SOCIAL

En primer lugar, debemos señalar que la planificación es un proceso esencial, insustituible para apropiarse de la realidad en la cual nos proponemos intervenir y que desde el inicio de esta explicación para la planificación, es una construcción de territorios nuevos y distintos, que se hacen en torno a un conjunto de relaciones sociales, y en donde el Trabajo social, está plenamente involucrado en un proceso permanente de transformación, mientras la mirada explicativa se continua desarrollando en el tiempo.

La explicación es básica en la metodología de intervención y en el proceso de planificación., Pero no es el diagnóstico absoluto monopolizador de explicaciones unilaterales. Es, antes que nada, la posibilidad de construir explicaciones compartidas, la explicación de otros que construyen con el trabajo social, un territorio distinto y nuevo.

### EXPLICACIÓN CON OTROS

La explicación es un diagnóstico cualitativamente más rico. Es la posibilidad que se nos brinda para no congelar la realidad social. Es también, la posibilidad que se nos brinda para no caer en el ridículo, por obsolescencia de nuestros códigos conceptuales explicativos. En cualquiera de los cuadrantes ya explicados anteriormente: cerca del individuo o cerca del colectivo, cerca del Estado o cerca de la sociedad civil, la explicación diagnóstica es la construcción de códigos únicos, situacionalmente condicionados, que arman un paisaje distintivo de intervención social también única. Por ello es peligrosa la trampa de los estándares, de los manuales y por cierto de las políticas públicas monocordes...

## EN LA EXPLICACIÓN YA ESTA EL OBJETIVO

Pero la explicación, no es neutra. Llevará siempre implícita una normatividad, respecto de las normas referenciales, a las cuales se está sometiendo el proceso de intervención social. Es decir, habrá siempre un modelo de desarrollo, al cual se estará haciendo referencia cuando se está explicando. Las valoraciones de mejor o peor, siempre estarán haciendo mención a una idea de modelo al cual se aspira según el desarrollo humano de esa sociedad, condicionado histórica y socialmente.

La planificación como sistema articulador de nuestro procesos metodológicos de intervención, siempre estará teñidos por una valoración de objetivos, eventualmente superadores de los malestares, insuficiencias, carencias o situaciones problemáticas, traídas a colación por lo explicación diagnóstica.

## PROCESO DE INTERVENCIÓN SOCIAL ES ESTRATEGIA TECNO POLÍTICA

Pero estos objetivos, supuestamente superadores de los campos o dominios problemáticos, relevados como centrales para el proceso intervención social, sólo podrán convertirse en cauces legítimos de intervención conducidos con otros, cuando se valoren adecuadamente las estrategias, que como toda estrategia, contendrá una dosis suficiente de componentes técnicos, pero también y muy principalmente de una dosis central de componentes políticos.

Es precisamente, esta parte del proceso de planificación, en un Trabajo Social nómada, deambulando por los cuatro cuadrantes de nuestra realidad social latinoamericana, la que reviste la mayor importancia de ser relevada como componente sustantivo de nuestros procesos de discusión al interior del Trabajo Social Latinoamericano.

Si cualquier proceso de intervención social, conlleva el juego dialéctico, entre gobernabilidad y gobernanza, entre política pública del Estado y la condición autovvalorativa de la autonomía por parte de la sociedad civil, la apelación a la condición estratégica de cada intervención social, nos parece una condición esencial.

Y la condición estratégica se juega esencialmente en la resolución democrática, en la cooperación y confrontación de actores con diversidad de objetivos. A ello, nos estamos refiriendo, entonces, cuando decimos que el Trabajo Social debe apelar de manera ineludible a los componentes políticos de sus procesos de intervención social.

Sólo cuando eso suceda, cada una de las operaciones de gestión del plan de intervención, tendrán la suficiente viabilidad política y técnica, porque ya la realidad se habrá transformado en otra realidad, producto de la creación de un territorio distinto al que existía al inicio del proceso.

En este sentido, los objetivos de los procesos de intervención, podrán cumplirse en mayor o menor medida, pero siempre éstos se traducirán en modificaciones sustantivas en los actores sociales involucrados. Si estas condiciones básicas, son parte permanente de nuestras experiencias, entonces no habrá procesos neutros. Cada experiencia, fortalecerá o no la memoria histórica y el capital social de cada grupo: Pero siempre el proceso de aprendizaje social, será una cadena continua de acciones educativas.

Y finalmente, sólo podremos estar valorando adecuadamente el proceso descrito, si somos capaces de establecer una captura permanente de nuestras reflexiones y de nuestra praxis. No puede haber nada más valioso que reflexionar sobre los procesos de transformación social, en cualquier parte de los puntos de nuestra cartografía social.

Para que aquello suceda, se requerirán cada día más procesos activos, libres y autónomos de investigación, alejados de la matriz positivista, porque ella nos relega a una condición subalterna en las ciencias sociales. Desprendidos de las matrices positivistas y premunidos de enfoques dialécticos y constructivistas, se podrá indagar libremente, sin complejos ni culpas, sólo preocupado de ser eficaces en proceso de transformaciones sociales, liberadoras y orientadas al desarrollo humano.

Entonces, el Trabajo Social, está impelido al desarrollo de nuevas formas apropiativas del conocimiento social de la realidad, entre la investigación y la sistematización, entre la investigación-acción y el relato oral, entre la investigación cuantitativa y la cualitativa, debería emerger un *nuevo relato investigativo*, que sea capaz de apropiarse del paisaje social, con una mezcla herética de distintos medios a su alcance: la historia oral-documental-investigaciones por actores-sistematización, vídeo , el cine , el arte, etc.

Si se potencian estas "herejías", lejos de los cauces tradicionales de investigación social, se podrá permitir efectivamente el logro de una mejor y más sustantiva **explicación apropiativa de la realidad social**, construida para la intervención social, y abierta a la cooperación inédita con las ciencias sociales, que son compañeras de una nueva travesía: la travesía de estar todas ellas demandadas por la intervención social para la transformación.

## ¿QUE PROCESOS EDUCATIVOS?

Situados en este punto del análisis, puede resultar relevante, imaginar procesos educativos orientado a la construcción de una conciencia de praxis deseable, de los estudiantes que opten por co-construir un proceso educativo, en los ámbitos institucionales organizativos y convivenciales de las Escuelas de Trabajo Social . Esta configuración, podría condensarse en los siguientes procesos de reflexión educativa, que serían deseables de observar en el desarrollo de las mallas educativa de las escuela trabajo social

**Apreciación crítica de la realidad histórica social:** entendida como la capacidad que los estudiantes desarrollan, a partir del enfrentamiento crítico del sistema social. Ésta apreciación crítica, debería dotar al estudiante de una formación teórica reflexiva, para construir discursos interpretativos y representativos de la realidad social latinoamericana, estableciendo un manejo apropiado de las teorías sociales en disputa y en conflicto.

Esta formación, debería habilitar al estudiante para su constitución en un investigador social orientado al diseño y a la intervención social transformadora, con capacidad crítica analítica, para establecer vinculaciones estratégicas con los actores sociales en la perspectiva del cambio social transformador.

**Capacidad Tecno Política de intervención social:** entendida como el conjunto de saberes tecnológicos y políticos, orientados a la producción de una capacidad de planificación estratégica y de diseño social en los ambientes complejos del sistema social capitalista y de la institucionalidad estatal que lo conforman, orientado a la constitución de espacio liberadores en territorios, instituciones y ámbito culturales, como rizomas agregativos de espacios sociales democráticos.

En este sentido, la vinculación de un Trabajo social con la constitución de políticas públicas como espacios en disputa por la sociedad civil al Estado, se constituye a manera de ejemplo, en una temática altamente relevante para ilustrar este punto. De la misma manera, el levantamiento reivindicativo respecto de la constitución de nuevas ciudadanía liberadoras, también ilustra la necesidad de esta orientación.

**Constitución de un Ethos ético políticos de liberación social:** entendida como la capacidad subjetiva de establecer un compromiso moral y ético, con la necesidad de constitución de una *matriz civilizadora de nuevo tipo*, que restablezca la capacidad y necesidad de reproducción de un ser humano consciente de sus posibilidades históricas de liberación.

Aquí

Estudiantes

TS

RUMBOS



## INTRODUCCIÓN

**L**os modos de producción capitalista han avanzado en forma dominante por todo el mundo. De esta manera, se forman relaciones sociales en donde unos pocos son los dueños de los medios de producción y otros son los dueños de la fuerza de trabajo. Estos últimos se convierten en dominados pasando a convertirse en la fuerza obrera proletaria. Al aparecer la relación social fundamental del capitalismo, se produce concentración económica, donde los dueños de las fabricas ya instaladas en la ciudad comienzan a succionar la fuerza de trabajo, con esto aumenta el fenómeno de migración campo – ciudad, es así como la ciudad comienza a crecer.

El tema a desarrollar en esta monografía es dar cuenta de cómo estas personas instaladas en la periferia comienzan a constituirse en comunidades con identidad, grupos sociales capaces de desarrollar reivindicaciones a pesar de estar marginados o excluidos de los parámetros de “normalidad” que impone la propia sociedad, y más aún en períodos de dictadura, donde su presencia fue muy importante para desbancar el proyecto militar, donde los movimientos poblacionales fueron actores fundamentales para el triunfo del NO.

## El capitalismo

Para Karl Marx<sup>50</sup> el campo y la ciudad son formas materiales de expresar la vida social, dando cuenta de clases sociales que se diferencian por el proceso del trabajo. Se desarrollan lógicas económicas distintas y esta diferencia originada en la división del trabajo, produce trabajo agrícola versus el trabajo industrial. Esta situación conlleva a conflictos entre clases sociales, adquiriendo estos conflictos, diversas manifestaciones dependiendo de la forma de propiedad.

---

<sup>49</sup> Alumna de IV año de Carrera de Trabajo Social.

<sup>50</sup> Universidad Central, Apuntes Cátedra Gestión ambiental, 21/03/06

Para Karl Marx existió una primera forma de propiedad la comunitaria o primitiva, esta es una etapa originaria de la especie humana. No habría forma de propiedad individual o privada, la tenencia de la propiedad era colectiva. En esta primera etapa no existe un conflicto campo-ciudad, las formas sociales no se manifiestan. Los habitantes de las tribus viven de la caza, la recolección, muy poca agricultura debido a que son tribus fundamentalmente nómadas. No existe ninguna forma de propiedad. Las familias son células aisladas.

Luego de esta forma de propiedad primitiva, fundada en una igualdad basada en la escasez. Una segunda forma de propiedad, es el esclavista, cuyas clases fundamentales son los amos y los esclavos: un tercero, feudal, constituido por señores feudales y siervos de la gleba y el capitalista formado por las clases de burgueses y proletarios. Señala Marx, que en los anteriores modos de producción se desarrollaron formas embrionarias de Estado. Para que el Estado pueda funcionar como tal, es necesaria la vida sedentaria, las tribus comienzan a unirse con motivos de guerra, como forma de guarnecerse por motivos de guerra, surgen las ciudades amuralladas y con esto comienza a generarse una primera división campo ciudad. Las ciudades son abastecidas por el campo. El modo de vida rural las sostenía. El campo se convierte en una extensión administrativa del poder de la ciudad, hay una función dependiente.

Este tipo de ciudad era ruralizada, la ciudad depende del campo y éste de la ciudad, dentro de la ciudad la guerra es la principal actividad y toda la organización social y política se basan en ella. Dentro de la ciudad amurallada las viviendas se concentran por motivos de estrategias militares. La propiedad de la tierra era de tipo colectivo, no existe enajenación del suelo. Para Marx en este primer tipo de división campo-ciudad el conflicto aun no se manifiesta. Sin embargo, esta forma de vida entra en crisis cuando la propiedad estatal da paso a la propiedad individual.

Según Marx y Engels la contraposición entre la ciudad y el campo solo puede darse con la existencia de la propiedad privada. Hay una separación en la forma de vida, en este caso campo-ciudad, aun no se produce la contradicción fundamental sino que esta se producirá en los inicios del capitalismo. La transformación que da origen al capitalismo hace que la propiedad sea convertida en capital y ese capital puede ser móvil y no estático como era la tierra. *"La separación de la ciudad y el campo puede concebirse también como la separación del capital y la propiedad sobre la tierra, como el comienzo de una existencia y un desarrollo del capital inde-*

*pendientes de la propiedad territorial, de una propiedad basada solamente en el trabajo y en el intercambio”*<sup>51</sup>.

Marx afirma que la variable económica de las transformaciones de la tierra da inicio al conflicto campo ciudad. La división entre tierra y capital presionará el nacimiento de distintas clases sociales, al enajenar el capital de la tierra generará crisis y luchas sociales. La unificación de intereses de la burguesía hará que la naciente ciudad capitalista desplace por completo los intereses del campo. De esta forma se constituyen clases sociales distintas con intereses y valores diversos, originado por el cambio en el tipo de capital.

La ciudad le resta la función productiva al campo, antes la manufactura sé hacia en sectores rurales, ahora todo se concentra dentro de la ciudad, de esta forma el capital se desplaza hacia el interior de la ciudad. “El campo sirve de exponente cabal del aislamiento y la soledad”<sup>52</sup>.

Durante el siglo XVII con la llegada del capitalismo industrial hay un mejoramiento en las formas de producción, el eje de dominación es la industria. El precio de los productos agrícolas decae, surge un empobrecimiento generalizado del campo. En el siglo XVIII hay una explosión tecnológica, y el campo no puede contra la ciudad acabándose la tensión y el conflicto por el triunfo de la ciudad.

Una vez instalada la ciudad industrial, comienza una alta concentración y diversidad al interior de ella, con un creciente aislamiento social, problemas al interior de ella, con una creciente masificación de la pobreza y un latente conflicto dentro de este espacio, el conflicto no es campo-ciudad. La clase obrera con esta ciudad industrial queda en una situación de desmedro. Marx instala una preocupación por el proletariado, es decir de aquellos habitantes rurales que se mueven a la ciudad, buscando mejorar su calidad de vida, ya que en el campo comienza a reinar la miseria. Sin embargo, en la ciudad no mejoran sus expectativas y viven en miserables condiciones, viviendo siempre estos nuevos habitantes urbanos en un potencial conflicto.

Siguiendo algunas afirmaciones de Federico Engels<sup>53</sup> existe una alienación de trabajo producto. Antes de del desarrollo del capitalismo, el hombre se sentía parte del producto de su trabajo, es decir, el trabajo le pertenecía, pero luego el producto del trabajo le es ajeno ya no le pertenece. Además, el obrero se siente alienado con

---

<sup>51</sup> Marx y Engels, Intercambio y fuerza productiva

<sup>52</sup> Marx y Engels, Intercambio y fuerza productiva

<sup>53</sup> Universidad Central, Apuntes Cátedra Gestión ambiental, 21/03/06

su medio ambiente, el espacio urbano no le pertenece, esta ciudad le es ajena, no participa en lo que ocurre dentro de la ciudad.

Es más, existe una distinción entre la clase social y el espacio que ocupan dentro de la ciudad, los obreros ocupan un sector de la sociedad y los burgueses otra, donde en general no se topan entre ellos. De esta manera, existiría un desorden dentro de la ciudad, pero es un desorden aparente porque existe una racionalización dentro de esta trama de la ciudad. Existe un enmascaramiento de la pobreza, se podría transitar por esta ciudad y no notar la miseria del proletariado. Engels agrega que hay un efecto económico del capital en el ordenamiento espacial de la ciudad, donde los pobres pueden incluso llegar a ser invisibles al resto de la sociedad, puede además existir un nulo contacto entre las distintas clases sociales, de esta manera se genera ya una segregación urbana.

Además, se producen cambios dentro de estas áreas obreras, ya que una vez deteriorados estos barrios proletarios, son ocupados por otros obreros más pobres. A este proceso se le denomina recambio social, son procesos de sucesión, producción de cambios en la composición social, en donde se realizan desplazamientos completos de los habitantes de la ciudad. El espacio se transforma en mercancía, donde no todos tienen la misma capacidad de adquisición.

Engels realiza una de las primeras observaciones de marginalidad urbana, que obedece a reglas productivas, en este caso a los valores del suelo urbano, que se convierten en capital, en mercancía, esto conlleva a progresivos deterioros en la habitabilidad urbana. La vivienda obrera es objeto de un deterioro paulatino y progresivo, expresándose cualitativamente, producto de la ubicación de estos barrios dentro de la ciudad, además de un deterioro cuantitativo de la vivienda obrera.

La gestión del suelo urbano se convierte en un negocio y esto genera ocupación y recambio, donde los grupos abandonan determinados sectores de la ciudad, que luego son ocupados por otros grupos más pobres.

En el centro de la ciudad se incrementa el valor del suelo, las antiguas viviendas obreras son sustituidas por edificios y aquellas familias que por años habitaron estos sectores son obligados a abandonar sus hogares, siendo finalmente expulsados a vivir en las periferias de la ciudad. Esto se debe a que al aumentar el precio del suelo y dado una obsolescencia programada de la vivienda obrera –el material de este tipo de vivienda se deteriora de una forma programada por una racionalización económica– es decir, este tipo de vivienda está hecha para deteriorarse en determinado momento, algo que no es azaroso ni producto de la casualidad. Las familias ocupantes de estas viviendas, no pueden volver a reconstruir, dado el au-

mento del costo del suelo, no se puede seguir manteniendo esta vivienda y ello provoca que el precio en si de la vivienda disminuye, pero el precio del suelo aumenta considerablemente y finalmente, estas familias son expulsadas a la periferia. Se produce la contradicción entre vivienda pobre en suelo rico. Gana el suelo rico y pierde la familia pobre o de sectores medios bajos empobrecidos.

A pesar de todo, Marx ve en la ciudad el único lugar en donde la clase obrera puede liberarse, realizar e intentar los sueños, no es posible hacerlo en el campo por ejemplo. La ciudad es el único espacio porque dentro de la ciudad se produce la interacción, la comunicación, el intercambio, dado la cercanía de los obreros en estas áreas es posible la difusión de las ideas, de las reivindicaciones.

En esta ciudad capitalista sus habitantes pobres, son nombrados de distinta manera. En América Latina, habitante de favelas, de pueblos nuevos, Villeros o pobladores como en Santiago de Chile.

## Los Pobladores de Santiago

En el caso chileno y especialmente de la ciudad de Santiago, me referiré a los movimientos poblacionales urbanos basando mis aportes en el artículo de Historia Social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987, *1957-1987*" y complementando con opiniones propias.

Durante los años 1957 y 1987 se registraron los primeros conflictos por acceso a la tierra urbana y la realización por parte de los habitantes de importantes protestas<sup>54</sup>. Para Espinoza, existirían dos ejes que marcarían el principio de la organización entre los pobladores: la identidad y su distancia de la institucionalidad política<sup>55</sup>.

En la identidad de los pobladores su rasgo primordial sería la exclusión, sentirse al margen de la sociedad, este tipo de segregación se daría desde el sistema económico por la distinción de clases sociales. La marginación se compone por diversos elementos: "falta de acceso al consumo, bloqueo a la *movilidad social o ausencia de integración*" <sup>56</sup>, pero asimismo incluye formas de explotación: "*cesantía, precariedad en el empleo o desregulación de las relaciones laborales*" <sup>57</sup>.

Esto se origina en la incapacidad del Estado de absorber a estas personas y de la utopía que generaban los procesos de industrialización, en el sentido de hacer

---

<sup>54</sup> Historia Social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987, Pág. 72

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

creer que podían contener a la enorme masa obrera y proletariado que comenzó a llegar a la ciudad.

En general, solo servía para que la industria tuviera mayor reserva de mano de obra o "ejército industrial de reserva" como lo denominaba Marx y pudiera disminuir los salarios de sus obreros. Existía de esta manera, una gran cesantía en esta masa obrera, los que trabajaban tenían problemas laborales por la precariedad en las condiciones de trabajo y el mísero salario que obtenían por el producto acabado. Estas situaciones repercutían directamente en la calidad de vida de estos obreros.

Según el autor, cuando la identidad de los pobladores toma formas de tipo reivindicativo es porque existe en su dinámica una combinatoria de la identidad de clase con la confianza en el sistema institucional. Los pobladores fundamentan sus reivindicaciones en términos de legítimos derechos, por lo cual le corresponde al sistema político vigente responder a estas peticiones y solucionarlos. Para Espinoza "*los tipos de movilizaciones en este sentido se corresponderían plenamente con las "tomas de terreno" de la década del 60*".

La primera manifestación de esta acción de tipo colectiva reivindicativa de parte de pobladores sería "la toma de La Victoria".

Como ya lo habían vislumbrado Engels y Marx muchos años atrás, el campo ya no podía satisfacer las necesidades de los habitantes, por lo cual se agudizó la migración desde el campo a la ciudad en donde se podía cumplir el sueño de mejoramiento de la calidad de vida, la urbe prometía la satisfacción de las necesidades de estas personas. En la gran capital se concentraban el centro industrial, el centro político administrativo, el mercado local y la reserva de mano de obra.

Esta enorme centralización de los factores productivos provocó en Santiago una crisis urbana, surgió una "*carencia de viviendas, servicios y una desorganización general de la ciudad*"<sup>58</sup>, la ciudad no podía contener a esta oleada de personas que venían a cumplir su sueño.

En un principio los grupos populares tendieron a concentrarse en el centro de la ciudad, en áreas que ya estaban deterioradas, en palabras de Marx "*procesos de sucesión*"- en donde sectores deteriorados son abandonados y ocupados por otros obreros más pobres- . Los pobladores habitaban conventillos y cites, a la vez que tenían un mejor acceso a los sistemas de trabajo ya sean formales o informales.

A pesar de este proceso, los habitantes más pobres que no podían vivir en el centro de la ciudad, comenzaron a ocupar ilegalmente sectores adyacentes a ella,

---

<sup>58</sup> Historia Social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987, Pág. 74

en general en la periferia en donde levantaban viviendas precarias, las llamadas callampas. Se llaman poblaciones callampas, porque comenzaron a surgir de forma casi instantánea en los alrededores de Santiago y respondían a satisfacer las necesidades de viviendas que tenían estos habitantes.

Con relación a la mencionada "toma de La Victoria", que marcó un hito en este tipo de reivindicaciones, "el 30 de octubre de 1957, un grupo de pobladores de la miserable callampa *"El zanjón de la Aguada"* organizó la toma de terrenos que dio origen a la población La Victoria, esta ocupación buscaba en su esencia resolver un problema de vivienda"<sup>59</sup>.

En este tipo de reivindicaciones el discurso político explícito, no ocupa un lugar relevante, dado que el objetivo de esta Toma, era obtener el reconocimiento del Estado en la ocupación de los terrenos. Se trataba de tener una negociación con el Estado. Importaba que el Estado reconociera y afirmara la legalidad de estos nuevos pobladores, para que pudieran levantar sus propias viviendas. Todo se correspondía con una cuestión de uso del suelo, que terminó siendo vital para los habitantes de la callampa Zanjón de la Aguada. Dentro de esta forma reivindicativa, los pobladores generaban importantes lazos comunitarios, existía la solidaridad dentro de la población, la unión servía además como forma de mantener y asegurarse la ocupación. Se organizaban distintos comités para satisfacer las necesidades más inmediatas de la comunidad. Se puede asemejar este caso a la "Toma de Peñalolen", en donde un grupo de pobladores decidió tomarse terrenos que permanecían desocupados para habilitar viviendas de formas precaria, dentro de esta toma existían comités distintos, estaban los encargados del agua potable, otros de instalar luz eléctrica, de seguridad, etc. En general, estas formas de organización se dieron en las distintas tomas que existieron en Chile como forma de lograr la cohesión y mantener la lucha por una vivienda.

Los habitantes de toma de la Victoria, luchan por la legitimidad de la ocupación de los terrenos en cuestión, no exigiendo al Estado la construcción de viviendas, ya que éstas serían realizadas por ellos mismos, exigen al Estado la apertura de formas crediticias para la construcción. Muestro como icono de la organización popular, a la Toma de La Victoria porque con ella el Estado, empieza a jugar un rol fundamental para satisfacer estas demandas reivindicativas de la población. Orientado, en primer lugar, en paliar la necesidad de vivienda y en segundo lugar, subyacentemente para ganar adeptos en su legitimidad frente a los ciudadanos de la nación.

---

<sup>59</sup> Ibidem.

Planteo esto, porque el Estado necesita de la población para ganar sus votos y esto es lo único que poseen los pobladores, en tanto que el Estado tiene el poder pero para poder comprar esos votos, necesita recurrir a relaciones dadas de asistencialidad con los de abajo, mantener relaciones clientelísticas. Con la llegada del gobierno del presidente Frei Montalva perteneciente al partido Demócrata Cristiano, se pone en marcha un programa de "promoción popular". Con este programa el Estado se asegura que los pobladores mantengan relaciones dependientes con ellos, sin poner en juicio su estructura de sociedad.

Según Octavio Ianni, los trabajadores recién llegados a la ciudad, se encontraban en procesos de resocialización, según las condiciones socioculturales, económicas o políticas del ambiente urbano. Poco a poco, una parte de ellos es sindicalizada y politizada. Pero la mayoría permanece fuera de los cuadros políticos institucionales, manifestándose en las elecciones, mediante su voto<sup>60</sup>.

El Estado necesita ganar el voto de aquellos que no están sindicalizados o politizados, y una forma óptima es haciéndolo mediante programas que aseguraran su participación, pero una integración que necesita ser individualista, ya que colectivamente podrían poner en jaque su gobernabilidad.

Con este nuevo programa desaparecen las reivindicaciones colectivas que debían ser marginadas o canalizadas políticamente, porque con el surgimiento del Ministerio de la Vivienda (1965), las relaciones que se mantenían con ella debían ser individuales<sup>61</sup>. Lo que busca el programa de promoción popular era restarle influencia a los partidos de izquierda en los sindicatos, porque los pobladores junto a los campesinos serán el símbolo del apoyo popular al gobierno de Frei.

Junto a la promoción popular, hubo un crecimiento de las organizaciones comunitarias que mantenían relaciones dependientes con el gobierno, estas organizaciones llevaron estas redes hacia el interior de las poblaciones, donde sus relaciones se basaban en la asistencialidad del Estado, recibían y distribuían la "ayuda" del Estado. Mediante esta forma el Estado se incorporó directamente al corazón de las poblaciones, donde mantenían redes clientelistas con los dirigentes sociales, operaban otorgando favores, se construye así una clientela, mediante la cual estos grupos sociales comienzan a depender de la asistencialidad del Estado. La relación se torna permanente, desarrollando una estabilidad en el tiempo, con la ocurrencia de fenómenos de acostumbramiento y de empatía, donde el origen de la relación se pierde, en un principio eran reivindicaciones de derecho. Esta clientela esta disponible como

---

<sup>60</sup> Ianni Octavio, El estado populista, Pág. XI

<sup>61</sup> Historia Social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987, Pág. 76

clientela política para futuras elecciones. Los dirigentes sociales se transforman en una replica del Estado en pequeño dentro de la población, compran el voto asegurando que el Estado actúa a favor de estos grupos poblacionales<sup>62</sup>.

El Estado comienza a ser un actor relevante en la dinámica de las relaciones sociales que comienzan a gestarse dentro de las poblaciones. Existe un vínculo de dependencia entre el Estado y las organizaciones comunitarias. Las reivindicaciones que siguen manifestándose pasan de los pobladores a los dirigentes vecinales y de aquí al Estado.

Es una relación dependiente porque tanto Estado como las poblaciones se necesitan mutuamente, el Estado para legitimarse y los pobladores para tratar de cubrir y satisfacer sus necesidades más básicas. La relación que se funda posee características de dependencia y además un carácter populista, porque el Estado necesita de las distintas coaliciones sociales para avalarse como Estado democrático.

Tal como lo explicado por Ianni, aquí se produce una paradoja porque estos movimientos poblacionales se mantienen durante su historia, "la paradoja del populismo está en que se funda en un pacto de clases sociales que siguen desarrollándose como tales a lo largo de toda la duración del pacto" <sup>63</sup>. Los movimientos sociales, muchas veces a pesar de lograr sus reivindicaciones, éstas se convierten en paliativos de sus necesidades. En general, se mantienen viviendo siempre en las mismas condiciones. Los sueldos de los obreros no aumentan, siguen viviendo en forma precaria dentro de estas poblaciones y no hay un mejoramiento objetivo en la calidad de vida. Al parecer es una mejora subjetiva porque los pobladores logran satisfacer sus necesidades más básicas, sin embargo no logran surgir dentro de la precariedad.

El proletariado se comporta como clase subalterna, se aliena ideológica y organizativamente a la burguesía nacional, la que es a su vez clase subalterna, por sus acomodaciones con el imperialismo<sup>64</sup>.

## Los movimientos poblaciones en la actualidad

Con todo lo anteriormente expuesto, es importante reconocer que las poblaciones ocupan un lugar privilegiado en la constitución de la ciudad de Santiago. Esto porque con las migraciones campo ciudad de la década de los 50, la fisonomía de la

---

<sup>62</sup> Universidad Central, Apuntes Cátedra Trabajo Social IV, 25/05/06.

<sup>63</sup> Ianni Octavio, El estado populista, Cap.XIII.

<sup>64</sup> Ibidem, Cáp. XIV.

ciudad comenzó a cambiar radicalmente. Junto a la toma de terrenos y a la construcción de viviendas en forma precaria, lo que necesitaban los pobladores era sentirse como habitantes de la ciudad, exigían tener un espacio en donde poder desarrollar su vida comunitaria.

En un principio los movimientos poblacionales se basaron en la autonomía de sus acciones, se organizaban en torno a bases comunitarias, los amigos, la familia y otros cercanos se unían y organizaban las tomas de terrenos con la siguiente construcción de viviendas. Luego estas importantes reivindicaciones sociales se transformaron en un espacio que los actores políticos necesitaron controlar. Este control lo lograban encubriéndolo con pseudoespacios de participación, para así hacer sentir a los pobladores que el Estado y el ambiente político eran los únicos salvadores y el único ente para lograr la reivindicación. El ambiente institucional era lo único que podía garantizar las demandas de la población.

De esta manera comenzaron a gestarse relaciones de dependencia entre el Estado y la comunidad, donde hubo una necesidad recíproca. El Estado ofrecía los canales institucionales y garantizaba los derechos elementales a los pobladores y a la ciudadanía en general. Sin embargo, con la irrupción del régimen militar y de su sistema económico de mercado, estas ofertas del Estado desaparecieron junto con la democracia.

Este nuevo sistema económico, provocó que las desigualdades sociales crecieran considerablemente, los salarios de los obreros se vieron disminuidos, la miseria se acrecentó. La libertad fue encerrada por el temor. El Estado ya no sé hacia cargo de las necesidades reivindicativas de la población e incluso promovía la propiedad privada.

El modelo económico instalado, sin embargo, provocó una relación dependiente aun mayor, ya que la "ayuda" era individual y surgía solo para satisfacer a aquellos que no lograban acomodarse al juego del mercado. Debido a la forma organizativa y reivindicativa que tomaron estas poblaciones, se convirtieron en una amenaza al nuevo régimen instalado en la sociedad chilena. *"La represión suspendió la vida política, dismanteló numerosas organizaciones, incluidas las de los pobladores. La acción militar fue particularmente severa contra los campamentos que representaban para los militares una amenaza revolucionaria. Los pobladores fueron víctimas de una represión aguda y prolongada"* <sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Historia Social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987, Pág. 80.

A pesar de todo lo anteriormente expuesto, algunas poblaciones continuaron ligadas aunque de forma encubierta, ya que el régimen del terror impuesto por la dictadura militar provocó que en el ambiente poblacional reinara el temor: a las desapariciones, torturas, encarcelamiento e inclusive la muerte. Aun así, algunas poblaciones continuarán con sus reivindicaciones.

Comenzaron a unirse para protestar contra un régimen que no les permitía incorporarse a la vida política e institucional, el programa de promoción popular había conseguido involucrar a los pobladores con instancias gubernamentales, el régimen desarticuló todas estas instancias, los pobladores sentían la necesidad de verse considerados en la vida política del país. Sentirse actores dentro de la sociedad. Los pobladores querían seguir manteniendo su identidad comunitaria.

Las poblaciones tuvieron un rol fundamental en el triunfo del NO, sin embargo, las relaciones dependientes se perpetuaron.

Actualmente en las poblaciones se continúa viviendo una relación dependiente, esta vez no con el gobierno de turno sino con el municipio. El alcalde tiene el poder completo sobre su comuna y tratan de ganarse los votos con dádivas hacia la comunidad, que se acrecientan en periodos de elecciones. Hemos visto como los principales proyectos comienzan a gestarse cuando la elección se acerca, porque así hacen sentir a los pobladores que su administración va en pro de las necesidades de sus habitantes. Sin embargo, durante los 4 años de mando, los proyectos son muy escasos.

Este tipo de relación también se da internamente, dentro de la propia población a través de las juntas de vecinos, ya que éstas tratan de vender un proyecto político a los participantes de ellas. Los políticos tratan de mantener el contacto siempre con estas organizaciones sociales, para ganar adeptos y que éstos traspasen sus informaciones al resto de la comunidad. Las relaciones de dependencia vemos que se gestan hacia arriba y hacia abajo.

## Trabajo Social: responsabilidad ética política

Trabajo Social debe actuar para que la participación no se dé en espacios de compra y venta de votos electorarios. Sino que en ella realmente sea escuchada la voz de los pobladores, para así seguir manteniendo el espacio que habían ganado y que de un momento a otro lo cercenaron.

La participación debe generarse de forma autónoma y no mediada por entes políticos, que muchas veces buscan la satisfacción propia en contra de aquello que la comunidad realmente requiere.

Es importante mantener la memoria colectiva y la identidad comunitaria que caracterizó a las poblaciones de Santiago y del país en general. Vivir en comunidad logra que los habitantes se sientan parte de un país que ha sido construido por ellos y para ellos, que no se sientan externos a una realidad que les pertenece. Que se sientan incluidos dentro de la sociedad. Que su voz y su voto sean realmente escuchados.

## BIBLIOGRAFÍA

Espinoza Vicente, Artículo: Historia Social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987 EURE.

Marx Karl – Engels Federico, Intercambio y fuerza productiva.

Universidad Central de Chile, apuntes Cátedra Gestión ambiental, Prof. Emilio Torres.

Universidad Central de Chile, apuntes Cátedra Trabajo Social IV, Prof. Alejandro Díaz.



