

SUPERACION DE LA POBREZA Y EDUCACION: UNA MIRADA DESDE LO LOCAL*

Gabriela Fernández M.**

1. Superar la pobreza: concepción y estrategias

DURANTE MUCHO TIEMPO HA HABIDO un acercamiento al tema de la Pobreza desde el desarrollo socioeconómico. Cuando se ha querido medir el desarrollo se han tomado ítemes cuantificables, generalmente con estándares definidos desde los países industrializados, dejando de lado aspectos tradicionalmente considerados cualitativos como son lo cultural y lo educativo.

Detrás de este acercamiento hay una racionalidad instrumental, que pone énfasis en la ciencia, la economía y la tecnología, y pese a los grandes «avances modernizadores» que ha significado, este enfoque también ha generado efectos perversos. Con claridad podemos observar que el mejoramiento en la calidad de vida que prometía el modelo neoliberal ha sido sólo para algunos.

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

Ahora bien, es necesario ponernos de acuerdo sobre qué entendemos por «pobreza». Entre las muchas definiciones, tomemos como referencia una que distingue tres elementos centrales: destitución de los medios de sobrevivencia física, marginación de los beneficios del progreso especialmente el acceso al empleo y la renta, y desprotección por desamparo y falta de operancia de los derechos ciudadanos básicos.

En un estudio hecho por SUR Profesionales,¹ la pobreza se enfoca como una categoría de estratificación social cuya razón de ser es distinguir qué personas requieren de apoyo social (subsidios) por parte del Estado.

Mucho se ha hablado de una «cultura de la pobreza», en donde supuestamente la característica principal para pertenecer a ella (el ser pobre) se superpone y anula otras características que podrían circunscribir a los sujetos en categorías sociales diferentes (como por ejemplo ser mujer, ser joven, ser trabajador, ser cristiano, etc.). El estudio citado recalca el hecho de que no existe una sino muchas culturas de la pobreza, y que en esta heterogeneidad podemos distinguir también una «cultura de la decencia», marcada por pautas de comportamiento y valores diferentes.

Actualmente ha habido esfuerzos por estudiar el fenómeno denominado «resiliencia», en un intento por explicar cuáles son las condiciones o características que hacen que, en condiciones generales aparentemente similares, algunos sujetos logren romper el círculo de la pobreza y otros lo continúen por generaciones sin ningún atisbo de movilidad social.

Lo cierto es que, aun reconociendo realidades muy diferentes al interior de lo que podríamos llamar «los pobres», las personas en situación de pobreza se encuentran entrampadas en una serie de limitaciones. «Existe una situación de desigualdad social donde grupos importantes de familias no cuentan con los medios ni compiten en igualdad de oportunidades para alcanzar niveles adecuados de satisfacción de necesidades básicas».²

En países como el nuestro, en donde los derechos básicos de las personas (entendidos como salud, vivienda, educación, seguridad) vienen definidos constitucionalmente, es necesario revisar el traspaso de

* Este documento está basado en el trabajo de la misma autora titulado «Elementos educativos del Programa de Superación de la Pobreza en Viña del Mar. Estudio de Caso», realizado dentro del Postítulo Dimensión Educativa en Proyectos Sociales dictado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.

** Trabajadora Social, Universidad Católica de Chile. CIDE, Santiago.

1 Revisar *Informe sobre la decencia*, Javier Martínez y Margarita Palacios. Ediciones SUR, Santiago, marzo 1996.

2 Verónica Silva V.: *Participación social y superación de la pobreza*, p. 6.

igualdad de oportunidades, o en otras palabras, redefinir la Democracia y reestudiar las políticas y líneas de acción social que se siguen a nivel nacional.

El escenario actual

Desde la década de los ochenta, con el cambio en la conducción política del país o lo que se ha llamado el proceso de transición a la Democracia, ha habido compromisos e intentos por revertir el gran deterioro social y económico en que se encuentran más de tres millones de chilenos. Tanto a nivel oficial como de grupos privados y organizaciones no gubernamentales, la preocupación por la calidad de vida se ha reflejado en acciones de diversa índole que afectan tanto la esfera pública como la privada.

Dentro de este contexto y en forma paralela a la preocupación por el deterioro socioeconómico antes mencionado, existe una intencionalidad descentralizadora que busca el fortalecimiento de los municipios como gobiernos locales, motivo por el cual se les traspa una serie de responsabilidades que tienen que ver con este objetivo compartido de velar por la calidad de vida de las personas.

Reaparece en primer plano la preocupación por la superación de la pobreza, tema que no es novedoso ya que históricamente ha habido intentos por mejorar la condición de vida de la población. Sin embargo, en el escenario actual del gobierno del presidente Eduardo Frei existe un compromiso explícito por superar la pobreza al año 2000, lo cual hace aparecer esta preocupación histórica de un modo diferente y prioritario. La pobreza en nuestro país es hoy el tema recurrente en declaraciones de personeros públicos y se enmarca en un movimiento internacional, plasmado en la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo en Copenhague durante 1995.

La permanente preocupación por los índices de crecimiento nacional va acompañada de un reordenamiento en el Gasto Social, dando especial prioridad a los territorios donde se concentran los más altos niveles de carencias, mediante el Plan Nacional de la Pobreza y el Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Especialmente para el cumplimiento de estos objetivos, en abril de 1994 se crea el Comité Interministerial Social, integrado por doce Ministerios y sus respectivos Servicios, más las tres Fundaciones del Gabinete de la Primera Dama.³

Más allá de los resultados obtenidos por este Programa nacional, existe, al menos en las intenciones, el deseo de descentralizar el accionar social y de cambiar el concepto de inversión social integrando nuevos actores a esta misión. En este plano, se han creado instancias de acercamiento entre el sector privado, los organismos no gubernamentales y el sector público, como el Consejo de Superación de la Pobreza y los Comité Ampliados Comunales.

En otro plano, los organismos no gubernamentales se encuentran enfrentando un período de reajuste por una creciente reducción en sus fuentes de financiamiento extranjeras. Por este motivo, las iniciativas promovidas desde el nivel central hoy también son consideradas por quienes durante años actuaron con propuestas alternativas. Este acercamiento de lo no gubernamental al Estado se hace más fuerte en un contexto de crisis de las organizaciones sociales, tradicionales beneficiarias y apoyadoras del trabajo de estas instituciones.

Modelos de desarrollo: hacia el rescate de lo cualitativo

Han sido diversas las estrategias aplicadas para superar la pobreza en nuestro país y los países del Tercer Mundo en general.⁴

3 Los Ministerios integrantes de este Comité son: Hacienda, Economía, Salud, Educación, Vivienda, Mideplan, Justicia, Trabajo, Sernam, Agricultura, Obras Públicas y Transporte. Las tres Fundaciones del Gabinete de la Primera Dama son INTEGRA, PRODEMU y la Comisión Nacional del Adulto Mayor.

4 Sin entrar en un análisis detallado, históricamente podemos mencionar el Modelo Desarrollista propuesto por la CEPAL en la década de 1950 (ajuste de la estructura social ampliando la clase media, con un fuerte aumento de la industrialización y la productividad), la Teoría de la Dependencia planteada por Cardoso y Faletto (la pobreza debe superarse al romper la dependencia económica, política y social que tienen los países subdesarrollados frente a los desarrollados), el Desarrollo de la Comunidad (Vekemans, Desal-1960), la Propuesta Neoliberal (reaparece la visión modernizadora con un modelo abierto al mercado internacional y como consecuencia el endeudamiento y

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

Pese a que detrás de cada estrategia hay concepciones y supuestos diferentes, *hoy hay una constatación empírica de que los esfuerzos por mejorar las condiciones materiales de las familias, no son suficientes si no van acompañados de un trabajo en los aspectos cualitativos y las especificidades de la pobreza*. En esta línea, autores como Manfred Max Neef,⁵ ya en los años ochenta reconocían que entre las necesidades básicas de toda persona, junto con la vivienda o el alimento, también se encuentran el afecto, la realización personal y el amor.

Entre los enfoques que en ciencias sociales han hecho un acercamiento cualitativo a las personas en su espacio de habitabilidad se encuentra el desarrollo local.

El desarrollo local puede ser entendido como una serie de procesos transformadores que se inscriben en un determinado espacio local, el que a su vez actúa como espacio de identidad, de sociabilidad y de encuentro entre actores sociales.

Desde este enfoque, adquiere especial importancia el sujeto y su entorno. El punto de partida es el reconocimiento de la capacidad de las personas para resolver sus problemas y necesidades. Por considerar tanto a los sujetos como su entorno de un modo global y no parcelado, decimos que éste es un modo de enfocar la superación de la pobreza que va más allá de los indicadores macroeconómicos.

Todos o la mayoría de los problemas del desarrollo (...) aparecen con una dimensión posible de ser resuelta en el ámbito local. El espacio local emerge como un lugar para el mejoramiento de las condiciones de vida donde las personas pueden organizarse más fácilmente para proponer y aportar soluciones que permitan resolver, o aportar a resolver, las carencias en materia de vivienda, salud, producción de bienes y servicios, etc.⁶

En la medida que aumenta la participación, que mejore la información, las decisiones y el control que la comunidad ejerce sobre el gobierno, se está creando una condición indispensable para el desarrollo local.⁷

Ahora bien, «si se entiende desarrollo local como el proceso de aumento de las capacidades de las comunidades para definir sus demandas y orientar sus recursos a la solución de sus problemas, el concepto implica una relación muy activa entre la sociedad y el gobierno local».⁸

Más adelante retomaremos ambos aspectos: la participación y la relación con el gobierno local o municipio.

Instrumentos y mecanismos de medición: nuevos enfoques

Junto con la evolución en el concepto, también ha variado el modo en que se miden los niveles de pobreza. Los más tradicionales han sido (a) la determinación de una *línea de pobreza* (fijada según el costo de una canasta básica de alimentos, según la cual serían pobres quienes no cuentan con un ingreso igual o superior al que fija esta línea) y (b) el *método de insatisfacción de necesidades básicas* (en donde serían pobres quienes no satisfacen una o varias de las necesidades determinadas previamente, entre las que se encuentran vivienda, salud, vestuario, alimentación, etc.).

De la combinación de ambos se llega a un *método integrado*, en donde pueden distinguirse tres

empobrecimiento de la región), etc.

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

5 Revisar *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago, CEPALUR/Fundación Deg. Hammarstrand sj, 1986. Development Dialogue N° Especial.

6 Beatriz Micheli F.: «El desarrollo local frente a los desafíos de la modernización. Notas para un debate». *Revista Trabajo Social* N° 57-1, Escuela de Trabajo Social PUC, Santiago, 1990, p. 24.

7 Carlos Varas G.: «Papel del municipio en el desarrollo local: comentarios básicos». *Revista Trabajo Social* N° 57-1, Escuela de Trabajo Social PUC, Santiago, 1990, p. 48.

8 Ibidem.

tipos de pobreza: reciente, inercial y crónica.⁹ Según esta nueva concepción, no sólo son pobres quienes no tienen un nivel de ingresos mínimo, sino también quienes teniendo este ingreso mantienen necesidades vitales sin resolver.

Además de estos métodos, actualmente se agregan dos elementos en la medición de los niveles de pobreza. Primero, el factor de *concentración territorial de la pobreza*, que ha permitido diseñar un mapa con los bolsones de pobreza a nivel nacional. Es de acuerdo a este criterio territorial que se define un listado de localidades en condiciones de extrema pobreza, en las cuales se deben focalizar todas las inversiones sociales, especialmente aquellas que entran en el Programa de Superación de la Pobreza.

En segundo lugar, la focalización por *grupos vulnerables o emergentes*. Entre éstos, aparecen los menores, las mujeres especialmente las jefas de hogar, los ancianos o adultos mayores, los minusválidos y las minorías étnicas. Últimamente hay quienes proponen que la unidad de focalización sea «la familia».¹⁰

Sin embargo, los instrumentos mediante los cuales tradicionalmente se han medido los niveles de pobreza son la Ficha CAS II y la Encuesta CASEN (aplicada por última vez el año 1994). Mientras a nivel comunal la Ficha CAS II es el mecanismo para estratificar la población para la entrega de beneficios de la Red Social de Gobierno, a nivel regional la CASEN es un instrumento de planificación y programación de la política social que permite la medición y evaluación del impacto redistributivo del gasto social.¹¹

En definitiva, siguen utilizándose instrumentos para medir la pobreza que no permiten incorporar estos nuevos enfoques.

1.1 Concepto de Pobreza que subyace al Programa de Superación de la Pobreza

De acuerdo a lo señalado en el primer punto y considerando la importancia que en este momento el gobierno le ha dado al tema de la pobreza, a continuación profundizaremos en cómo se está entendiendo este concepto en el discurso oficial.

Aun cuando dentro del Programa de Superación de la Pobreza no queda clara la estrategia específica que se utilizará, sí hay términos claves a considerar al momento de distinguir el concepto de pobreza que hay detrás de esta propuesta: desarrollo autosostenido, crecimiento con equidad, atención a grupos vulnerables, políticas y programas de acción integrales e intersectoriales.

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

Para comprender mejor su lógica es necesario conocer los *criterios y orientaciones generales del Programa Nacional de Superación de la Pobreza*, que son los cuatro que se señalan a continuación.¹²

— *«La inversión social: palanca de oportunidades.*

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

— *«Coordinación inter e intrasectorial: fortalecer la integralidad de la acción social de gobierno.*

El mejor trabajo de cada Ministerio y Servicio depende de su capacidad de articulación y

9 Los métodos de medición de pobreza son descritos con mayor detalle en Jorge Mendoza V.: *Pobreza: criterios y metodologías para la orientación de programas y asignaciones de recursos*. Municipalidad de Conchalí, Marzo 1994.

10 Ver Verónica Silva: Op. cit., p. 22.

11 Entre las variables que consideran estos instrumentos, se encuentra la protección del medio ambiente (condiciones materiales de la vivienda), hacinamiento, saneamiento y confort, ocupación e ingreso, recepción de subsidios monetarios, educación (años de estudio aprobados) y patrimonio del jefe de hogar y/o su pareja.

12 Revisar Comité Interministerial Social: *Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos del Gobierno 1994 y prioridades 1995*. Santiago, 1994.

complementariedad con los otros que intervienen en áreas comunes. [Así, se podrá] evitar las duplicaciones y la sobreposición de acciones, enmendar las omisiones y las incoherencias» (Programa..., p. 8).

- «*Descentralización: la heterogeneidad social y territorial requiere propuestas diversas.* Los problemas de la pobreza, si bien son nacionales, se viven desigualmente por distintos grupos sociales y de acuerdo a su realidad territorial (...) [Según esto] serán los municipios, allí donde residen los sectores sociales priorizados por el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, los que deberán fortalecer sus capacidades técnicas y de gestión, para hacerse cargo, progresivamente, de las acciones sociales concretas dirigidas a los grupos y familias de las localidades más pobres, de acuerdo a su realidad particular» (Programa..., p. 9).
- «*La participación: nuestra mayor riqueza es el recurso humano.* Tanto o más importante que los recursos que se puedan destinar o que los buenos programas que se puedan diseñar, es la posibilidad de desatar las energías sociales que harán que dichos recursos y programas se utilicen de la mejor manera, potenciando los recursos disponibles con aportes participativos, tanto de la propia comunidad beneficiaria como de terceros» (Programa..., p. 9).

Todos estos elementos dan cuenta de los factores que, dentro de la lógica del Programa, inciden directa o indirectamente en los niveles de pobreza. El modo de entender la pobreza se ejemplifica en la siguiente cita de Luis Maira:¹³

El tema de la pobreza es un tema que ahora no lo podemos entender mediante la lectura de indicadores nacionales — que son promedios— dejando de lado las realidades territoriales concretas, dejando de lado los focos de pobreza donde no llega la modernidad (...) Mirar en el promedio estadístico lo que los países son, es la mejor manera de engañarse sobre cada uno de ellos y es una advertencia pertinente también, en el caso chileno.¹⁴

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

Haciendo un recuento del modo en que se plantea el objetivo de erradicar la pobreza, en mi opinión, podemos destacar cuatro puntos críticos del Programa de Superación de la Pobreza.

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

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

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

13 MIDEPLAN: *Superando la pobreza construyendo la equidad.* Santiago, 1995; p. 39.

14 Maira distingue diferentes tipos de pobreza, y que, por lo tanto requieren esfuerzos diferentes. La primera distinción está hecha entre pobreza «rural» y «urbana». Luego, de acuerdo al tiempo que se lleva en situación de pobreza, habla de pobreza «reciente» y pobreza «ancestral». Por último, habla de pobreza «simple» y pobreza «dura». Mientras la primera se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas (principalmente ligadas a factores económicos y productivos), en la segunda se agregan una serie de fenómenos recientes de desintegración social como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia o la violencia intrafamiliar.

coordinación, cosa que en este momento no funciona eficientemente.

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

Quizá el inicio de este problema es una planificación que, más allá de los intentos de descentralización, no va acompañada de una reflexión conjunta desde dichos actores.

En cuanto al concepto de pobreza, por una parte existe un reconocimiento de lo heterogéneo, de lo cualitativo, de lo específico que tienen «las pobrezas» en cada ser que la vive. No obstante, al mismo tiempo se miden los niveles de pobreza utilizando instrumentos que, una vez más, tienen un marcado corte económico, material, cuantitativo. Esto es sin dejar de reconocer que ha habido algunos avances, por ejemplo, al introducir los temas de la focalización territorial, el reconocimiento de grupos de mayor vulnerabilidad y el trabajo intersectorial.

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

Por otro lado, el mismo término «extrema pobreza» no pertenece al lenguaje cotidiano de los pobladores, sino que obedece a una categoría abstracta. Hay que considerar que el concepto de pobreza que se maneje está cruzado por el sujeto que la esté definiendo. Así, no será lo mismo lo que arroje un diagnóstico técnico de necesidades y lo que arroje un diagnóstico realizado por la propia comunidad afectada. *Para quienes la viven, la pobreza no es una definición sino una serie de experiencias cotidianas.*

1.2 Participación de la comunidad

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

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

Como antecedente, durante 1994 se realizó en Santiago un estudio a cargo de Mideplan sobre el tema de la participación de las personas en los programas sociales.¹⁵ El estudio arrojó como resultado que no hay un criterio único que se maneje a nivel de los distintos Ministerios Sociales para entender la participación y, por lo tanto, tampoco se incorpora a los programas de igual modo. El estudio también concluye que es la misma estructura desde donde se implementan los programas la que dificulta la participación.

Haciendo el análisis desde las personas, ocurre que cuando se abren espacios de participación

15 MIDEPLAN: *Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyecciones*. Santiago, abril 1994.

éstas no saben cómo aprovecharlos, o no cuentan con los conocimientos como para acceder a ellos (en esta última categoría se encuentran problemas de desinformación y de falta de herramientas más técnicas, a veces necesarias para participar, por ejemplo para elaborar proyectos de diversa índole).

La participación como espacio educativo

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

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

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

2. Contexto institucional: superar la pobreza desde el municipio

Luego de la reforma municipal del año 1980, las municipalidades se convirtieron en los órganos intermedios entre el poder central y la comunidad, o los también llamados «gobiernos locales».

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

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

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

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

a) En primer lugar, *el municipio como organismo efectivo de gobierno local*. Las iniciativas que emergen desde el poder central deben encontrar el modo de llegar en forma rápida y efectiva a los potenciales beneficiarios. Del mismo modo, desde la comunidad hacia el gobierno central, el municipio es el medio más cercano para dar a conocer las inquietudes e intereses de las personas. «Nadie puede decidir mejor que los propios habitantes de la comuna cuáles son las necesidades y posibilidades reales del desarrollo local».¹⁶

16 «Buscando el punto de equilibrio». Entrevista realizada por Isabel Téllez a Marcelo Schilling. *Cuadernos de Educación*,

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

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

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

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

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

Obstáculos municipales para avanzar en la superación de la pobreza

Ahora bien, de todos los elementos presentados hasta el momento se desprenden una serie de obstáculos con los que se topa la administración pública y que, de uno u otro modo, repercuten en el trabajo para la superación de la pobreza.

La mayoría de estos elementos también fueron mencionados en el último Seminario de Modernización del Estado realizado en Santiago.¹⁷

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

b) Estilo de dirección y coordinación interna: Existe falta de coordinación interna y externa. Hacia el interior, en muchos municipios ocurre que la función que debiera cumplir SECPLAC es deficiente, produciendo acciones paralelas y vacíos. La concentración de información en los altos mandos y la falta de comunicación permanente entre diferentes departamentos, produce además falta de autonomía y creatividad en el accionar funcionario, mermando la motivación por cumplir los objetivos institucionales.

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

Hacia el exterior, no existen canales permanentes y expeditos de coordinación entre el municipio

CIDE, Santiago, marzo 1995, p. 32.

17 Se hace referencia al II Encuentro sobre Modernización del Estado, realizado los días 7 y 8 de mayo de 1996 en Santiago. Éste fue organizado por el Ministerio de Hacienda y patrocinado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

y otros organismos públicos y privados que se encuentran interviniendo con los mismos grupos objetivo.

c) Falta de un Plan de Desarrollo Comunal: Las prioridades que tenga la institución municipal debieran ser definidas de acuerdo a un Plan de Desarrollo Comunal, que en muchas comunas no existe. Esto permitiría que las acciones internas fueran coherentes y tuvieran continuidad en el tiempo. Al faltar este Plan, el estilo de acción es inmediateista, sin proyección a largo plazo y sin lineamientos comunes que guíen el actuar de los distintos departamentos municipales y de otros actores que tienen que ver con el desarrollo de la comuna.

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

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

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

Entre estos instrumentos, se requiere contar con un sistema de información social computarizado y dinámico, como actualmente algunos municipios lo están haciendo con la instalación del Redatam Plus.

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

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

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

Otras dificultades asociadas al Programa de Superación de la Pobreza:
el caso de Viña del Mar

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

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

En relación al tema de los recursos, parece necesario encontrar el modo de ingresar recursos «frescos». Hasta el momento los recursos que se están invirtiendo no son nuevos, sino que provienen de una redistribución de los mismos con que se contaba anteriormente en el Presupuesto Nacional. La participación del sector privado, que podría ser central en la solución de este aspecto, ha sido mínima.

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

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

Por otro lado, vemos que administrativamente el Programa definió varias instancias de trabajo tales como el Comité Comunal y el Comité Ampliado. En el caso del primero, en Viña del Mar ésta es una instancia relativamente aislada al interior del municipio, sin participación de personajes claves como la SECPLAC o el Concejo Municipal. Lo que supuestamente es una prioridad a nivel nacional no parece ser una prioridad municipal, situación que se pone de manifiesto en la dificultosa aprobación de los proyectos priorizados técnicamente dentro del Programa, especialmente aquellos de corte social.

En cuanto al Comité Ampliado, éste no es una instancia que represente a todos los actores de la comuna ya que al momento de conformarlo no todos estuvieron informados. Pensando en las organizaciones sociales que participan, tal como ocurre con el CESCO (otro espacio oficial de participación), los representantes velan más por sus intereses particulares que por los del común de la comunidad a la que están representando. Más allá de este Programa, es necesario reestudiar la efectividad de los mecanismos de participación social.

Además, hay una notoria descoordinación de acciones entre los diferentes actores involucrados. Por un lado, paralelamente al Programa de Superación de la Pobreza existe un Comité Privado de la Pobreza que actúa de modo independiente. Por otro lado, todos los Servicios Públicos (de Salud, de Educación, INP, etc.) tienen instrucción de implementar acciones priorizando las unidades vecinales en extrema pobreza. En la práctica el trabajo de coordinación, incluso a nivel de intercambio de información, ha sido muy dificultoso.

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

3. Sobre la educación y su relación con el tema de la pobreza

Tradicionalmente, en la medición de niveles de pobreza se ha considerado como uno de sus indicadores la falta de escolaridad o bajos niveles de la misma. En consecuencia, se ha entendido, entre otras cosas, que disminuye la pobreza cuando aumenta el nivel de educación de las personas. Esta idea se ve reforzada con las próximas reformas educacionales anunciadas en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1996.

Sin embargo, esta forma de enfocar el problema es bastante simplista. Si el concepto de educación lo reducimos al de formación escolar o capacitación para el trabajo, vemos que no existe una relación directa entre el aumento de los años de escolaridad y la disminución en los niveles de pobreza.¹⁸

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

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

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

[La educación] es el único instrumento que realmente crea una base sólida a las personas para lograr su propio desarrollo, su propia inserción y su propia solución al problema de la calidad de vida. Todas las otras van a ser un poco asistenciales (...) Pero si hay una acción que iguala a los individuos, es la educación.¹⁹

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

Las estrategias que han utilizado los propios pobladores para mejorar su condición de vida no han tenido que ver, exclusivamente, con una mayor escolaridad. Y en estos aprendizajes, que podríamos llamar «para la vida cotidiana» o «para ser mejores ciudadanos», se centraron quienes promovieron el desarrollo local.

Las redes de solidaridad que durante años permitieron a las familias satisfacer sus necesidades básicas se relacionan con otro tipo de aprendizajes que no se entregan exclusivamente en la educación formal.

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

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

«La situación de pobreza puede ser conceptualizada como una serie de exclusiones referidas a un conjunto de dominios (...) relevantes para definir la calidad de vida». Los principales son los mercados del trabajo y el ingreso, la participación en las decisiones, las tecnologías, el dinero y el crédito. «La educación es el instrumento de política social a través del cual la política social podrá generar competencias que expandan las condiciones para superar las exclusiones».²⁰

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

La dimensión educativa en el Programa de Superación de la Pobreza

18 Juan Eduardo García Huidobro, Jefe de la División de Educación General del MINEDUC dice que «existen, obviamente, sectores sociales muy dañados desde el punto de vista de la equidad y que el mejoramiento de la educación no significa nada para ellos (...) Si un jugador parte con los pies amarrados no tiene ninguna posibilidad de jugar bien. Y esos pies amarrados significan los tremendos desniveles educativos que tenemos hoy día». En: «Para una escuela hermenéutica», *Revista de Movimientos Sociales Cal y Canto* N° 16, ECO, Santiago, mayo 1995, p. 18.

19 «Buscando el punto de equilibrio»: Op. cit., p. 33.

20 Luis Zúñiga: *Educación y espacio local*. CIDE, Santiago, 1990.

La tendencia general, cuando se habla de educación, es centrarse en el sistema escolar formal. Aunque dentro del Programa de Superación de la Pobreza se distinguen algunas necesidades educativas que escapan a dicho sistema, *el problema está en que existen otras necesidades que no se plantean como educativas, pero que entrarían en esta clasificación desde el punto de vista de buscar que las personas adquieran habilidades, valores y actitudes para un mejoramiento de su condición.*

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

Por lo general, se dan dos situaciones que dificultan la participación de personas en la elaboración de proyectos de mejoramiento. Por un lado, los proyectos de inversión requieren ser presentados en plazos muy reducidos (como ha ocurrido con los Fondos Especiales para el Programa de Superación de la Pobreza), que no son compatibles con ir a los sectores y confeccionar los proyectos en conjunto con las personas.

Por otro lado, se da un círculo vicioso entre la falta de conocimientos de las personas para la formulación de proyectos y el no incluirlas en la etapa de planificación. Esto es doblemente reforzado en proyectos de infraestructura.

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

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

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

4. Comentarios finales

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

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

En la mayoría de los proyectos de instituciones que promueven el desarrollo local los elementos educativos no se plantean explícitamente. En algunos casos, la dimensión educativa está definitivamente ausente. Esto es muy relevante considerando que en las intervenciones a largo plazo un problema recurrente es el cómo dar continuidad al trabajo. Generalmente falla la generación de capacidades de autogestión en los vecinos.

Los proyectos en sí no son instancias de aprendizaje; la producción de aprendizaje debe ser un

objetivo explícito dentro del proyecto. Cuando esto no ocurre lo más probable es que el aprendizaje no se produzca y por lo tanto, se refuercen los niveles de dependencia de los apoyos externos.

b) Otro elemento que es necesario considerar en las prácticas locales que van orientadas a superar la pobreza es el tema de la coordinación inter e intrasectorial. Se hace necesario estudiar el modo más adecuado de producirla.

Al respecto, podemos barajar varias alternativas de coordinación: trabajar con una visión multisectorial (Educación, Salud, Vivienda, Justicia, etc.), trabajar con grupos vulnerables o emergentes (adulto mayor, mujer, menores, etc.) y/o trabajar con focalización territorial (Reñaca Alto, Forestal, Chorrillos, etc.).

El tomar una determinación al respecto es uno de los temas más urgentes, antes de seguir realizando intervenciones sin tener lineamientos claros, lo que a la larga se traduce en una subutilización de los recursos disponibles.

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

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

c) En un trabajo interdisciplinario se pueden dar distintos niveles de coordinación. Desde el más básico que se da con el solo hecho de reunirse e intercambiar opiniones o compartir información, hasta el generar en conjunto información nueva o, en un nivel máximo de coordinación, realizar intervenciones en conjunto.

Los niveles de coordinación pueden darse explícita o implícitamente, de modo natural o intencionado. Todos estos niveles son necesarios para un trabajo eficiente, pero unos son más difíciles de lograr que otros. Por ejemplo, para intercambiar información, no es necesario tener un alto grado de compromiso con la instancia de coordinación. En cambio, para intervenir coordinadamente, además de compromiso debe haber voluntad de compartir una experiencia de trabajo conjunto.

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

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

d) Por otro lado, ocurre que las organizaciones comunitarias, en las cuales buscan apoyo la mayoría de las intervenciones locales, son poco representativas y no convocan la participación de las personas. Ante esta situación, es necesario buscar nuevos frentes desde donde iniciar la intervención. Por ejemplo, la escuela parece ser una buena alternativa pues es un espacio que, indirectamente, llega a un alto porcentaje de la población adulta.

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

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

De cualquier modo, el atender a problemas de infraestructura no es opuesto a la introducción de elementos educativos e instancias de participación. Al contrario, es necesario cambiar el modo de operar actual, terminando con la subordinación del saber comunitario ante el técnico.

Por último, hay que considerar que el trabajar con la comunidad de modo participativo implica el asumir sus potencialidades y falencias. Muchos pobladores tienen serias dificultades para trabajar en la formulación de proyectos de desarrollo, por lo tanto el ritmo de trabajo en este plano es más lento. En la práctica ocurre que el incorporar a la comunidad en la planificación se descarta de antemano porque es incompatible con el cumplimiento de los plazos que esta actividad exige.

e) Los vecinos no tienen identidad según las divisiones por unidades vecinales dadas desde el municipio, ni la vida cotidiana se desarrolla estrictamente dentro de estos límites territoriales. Esto ha sido una enorme restricción al momento de pensar en programas socio-educativos que ponen como requisito el circunscribir su acción a tal o cual unidad vecinal (como de hecho ocurre en el Programa de Superación de la Pobreza).

Tomemos como ejemplo un proyecto de salud comunitaria, en un sector donde hay una Posta que atiende 10 unidades vecinales o un Consultorio que atiende 6 sectores completos. Si consideramos además que el trabajo en el sector debe realizarse con todos los actores involucrados (tales como Escuela, Jardín Infantil, Junta de Vecinos, etc.), el criterio de focalización de las inversiones no puede ser únicamente territorial.

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

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

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

debe tener la producción de conocimiento dentro de la intervención.

g) En síntesis, está claro que el propósito de superar la pobreza es un tema muy complejo y relacionado con aspectos de orden social, económico y político. A esto se deben agregar las dificultades de tipo metodológico y técnico. Existe un claro desfase entre la forma en que se planifican las intervenciones y el cómo éstas se dan en la práctica. En este sentido, una buena aproximación a la realidad y un conocimiento acabado de la población con que se trabajará entregan elementos que es necesario considerar previamente.

SANTIAGO, junio de 1996

Bibliografía consultada

- CIDE: «Buscando el punto de equilibrio». Entrevista realizada por Isabel Téllez a Marcelo Schilling. *Cuadernos de Educación*, Santiago, marzo 1995.
- Colegio de Asistentes Sociales: «Pobreza y responsabilidad social». *Documentos*, Revista del Colegio de Asistentes Sociales, Santiago, 1995, pp. 36-42.
- Comité Interministerial Social: *Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos del Gobierno 1994 y prioridades 1995*. Santiago, 1994.
- ECO: «Por una escuela hermenéutica». Entrevista a Juan Eduardo García Huidobro. *Revista de Movimientos Sociales Cal y Canto*, N°16, Santiago, mayo 1995, pp. 15-19.
- : «Qué es la Educación Popular. Elementos para definirla». Serie Temas de Educación Popular. *Documento de Trabajo* N°1, Santiago, 1983.
- García Huidobro, J. Eduardo y Luis Zúñiga: *¿Qué pueden esperar los pobres de la educación?* CIDE, Santiago, 1990.
- Irarrázabal, Ignacio y otros: «Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Chile». Documento de Trabajo. Departamento de Desarrollo Económico y Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de *Documentos de Trabajo* N°154, Washington DC, mayo 1993.
- Maira, Luis: *Superando la pobreza, construyendo la equidad*. Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago, 1995.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios: *Informe sobre la decencia*. Ediciones SUR, Santiago, marzo 1996.
- Maureira, F. y S. Ibáñez: «Estrategias educativas en la acción social». *Cuadernos de Educación* N°213, CIDE, agosto 1993, pp. 26-30.
- Max Neef, M.: *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. CEP/AUR/Fundación Dag Hammarskjöld SJ, 1986, Development Dialogue N° Especial.
- Mendoza V., Jorge: *Pobreza: criterios y metodologías para la orientación de programas y asignación de recursos*. Municipalidad de Conchalí, Santiago, marzo de 1994.
- Micheli F., Beatriz: «El desarrollo local frente a los desafíos de la modernización. Notas para un debate». *Revista Trabajo Social* N°57-1, Escuela de Trabajo Social PUC, Santiago, 1990.
- Mideplan: *Participación de la comunidad en el Desarrollo Social. Logros y proyecciones*. Santiago, abril de 1992.
- Salamanca, Fernando: «Evaluación de políticas y programas sociales con participación de organizaciones sociales». En: Pistacchio, E. y otros (editores): *Modernización y participación social*. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Santiago, marzo 1994, pp. 29-38.
- Silva V., Verónica: *Participación social y superación de la pobreza*. Santiago, 1994.

- Solari, A., R. Franco y J. Jutkowitz: *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. Editorial Siglo XXI, ILPES, México, 1976.
- Torres, G.: «Educación para el desarrollo local». *Cuadernos de Educación* N°213, CIDE, agosto 1993, pp. 31-36.
- Varas G., Carlos: «Papel del municipio en el desarrollo local: comentarios básicos». *Revista Trabajo Social* N°57-1, Escuela de Trabajo Social PUC, Santiago, 1990.
- Zúñiga, Luis: *Educación y espacio local*. CIDE, Santiago, 1990.