

ESPACIO ABIERTO

Estrategias de superación de la pobreza y gestión territorial

Strategies of poverty overcoming and territorial management

Germán ROZAS OSSANDÓN

Psicólogo, Magister en Cooperación al Desarrollo.
Dpto de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

RESUMEN

El proceso de implementación de proyectos y de programas desde diferentes instituciones Gubernamentales en función de la superación de la pobreza, comienza a arrojar antecedentes en el sentido de que no se obtienen todos los resultados esperados.

En base a este diagnóstico y en conjunción con políticas gubernamentales orientadas a la descentralización, es que se ha comenzado a proponer una importante modificación respecto de la forma de trabajo con la pobreza. Un aspecto relevante es poner como prioridad el territorio, el cual de manera integral demanda una segunda acción: el trabajar de manera conjunta con diferentes actores locales, con la comunidad. Esta nueva manera se ha denominado por el momento como Gestión Territorial, o también intersectorialidad.

El propósito de esta ponencia es presentar algunas experiencias de trabajo con pobres particularmente el modelo de intervención Gestión Territorial.

La relevancia de este tema es la transmisión de experiencias, dado que muchas insituciones incluso de otros países comenzarán a aplicar dicha metodología o similares en la perspectiva de aumentar la eficacia en la población objetivo como a sí mismo a aumentar definitivamente el impacto social asociado a una mayor sustentabilidad de los logros en el tiempo, dificultad habitual de las políticas sociales.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, Comunidad, Gestión, Participación Territorio, Psicología Comunitaria.

ABSTRACT

The process of projects and programs implementation from different governmental institutions related to poverty overcoming is beginning to show that results are not obtained as expected.

Based on this diagnosis and in conjunction with public politics oriented to decentralisation, an important modification in the practice is starting to be proposed. The priority of the territory is a relevant aspect which demands a second action: to work as a whole with local actors and the community. This new way is called Territorial Management or intersectoriality.

The purpose of this article is to present several experiences related to poverty, specially the model of intervention of Territorial Management.

The significance of this matter is to transfer experiences. Many institutions, even from different countries, will use this method to improve the efficacy of the target population, as well as to improve finally the social impact associated to a better support of the results, usual difficulty of the social politics.

KEY WORDS

Poverty, community, management, participation, territory, community psychology.

ACERCA DE LA POBREZA

La pobreza en Chile ha disminuido de manera significativa en los últimos años, pasando de un 44,6 % de pobres en 1987 a un 25 % en 1996. Esta disminución se explica por el creciente desarrollo económico que ha experimentado el país en el mismo período. Sin embargo también detrás de este contexto ha cambiado la visión de la pobreza en el ámbito de implementación de políticas sociales.

Esto significa un conjunto de formas de trabajo que incluso relativizan los indicadores de medición de la pobreza, por cuanto lo que mide habitualmente son las necesidades en déficit por parte de los pobres y no se miden las oportunidades a los soportes sociales que permitirían salir de la misma.

La perspectiva de superación de la pobreza pone el acento no sólo en el individuo pobre sino también en las variables del contexto donde se desarrolla

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

	1987	1990	1992	1994	1996
POBREZA (Total)	44,6%	40%	32,7%	28,5%	25%
INDIGENCIA	16,8%	13%	8,9%	8,5%	6,5%

Fuente: Cepal/Mideplan
Casen 1987-90-92-94-96

Fundamentalmente el concepto de pobreza a variado desde una mirada dirigida a la carencia a un enfoque centrado en la superación de la pobreza.

su vida. En este sentido apunta a activar los recursos locales, de la comunidad, acceso a los servicios básicos, a general políticas de incentivo económico a la ini-

ciativa propia, acceso a créditos blandos. En la dimensión individual se orienta a la capacitación de modo que las personas adquieran habilidades y conocimiento, y con ello se preparen para aprovechar las oportunidades presentes.

Se trata entonces de trabajar no sólo con los pobres sino que de manera relevante con el entorno del pobre. Es decir variables institucionales, económicas, sociales, culturales, etc, que en su cambio y transformación generan mejores condiciones para favorecer en el individuo y la familia pobre oportunidades de inserción social.

Esta perspectiva ha llevado a distintas instituciones a replantear su modalidad de intervención social en cuanto a formas metodológicas, lo que en términos generales fluye desde la acción asistencialista hasta la gestión territorial, pasando por una modalidad intermedia que aquí vamos a atender como programática.

MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL PROGRAMÁTICO

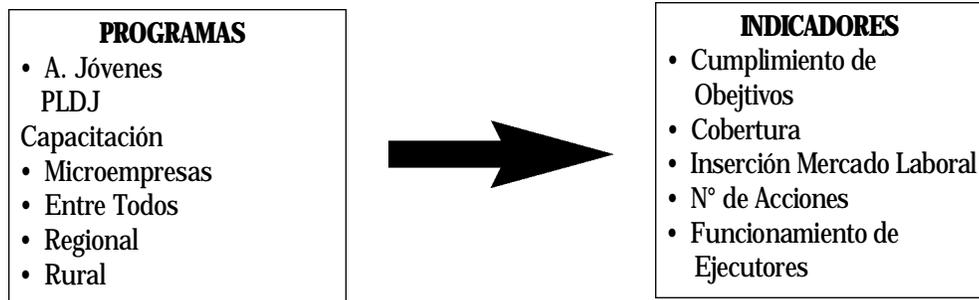
El trabajo del Fondo de Solidaridad e Inversión social (Fosis) hasta el año 1995 apuntó al desarrollo e implementación de Programas para la superación de la Pobreza (Modalidad Programática).

Algunos de estos Programas fueron de Apoyo a Jóvenes; Programas de Desarrollo de Localidades Pobres; Programas para campesinos; Programas de Apoyo a la Microempresa.

Desde la perspectiva de la Modalidad Programática los resultados obtenidos por estos son en general positivos. Esto en relación a cobertura, al cumplimiento de objetivos, a la inserción en el mercado formal y al porcentaje de inserción laboral de jóvenes capacitados, etc.

Sin embargo, la reflexión desde una perspectiva evaluativa diferente, no desde indicadores ad-hoc al programa, sino

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS FOSIS



En este trabajo se pretende ilustrar el proceso de transformación experimentada por una institución Chilena que desarrolla una labor en este ámbito y que busca nuevas alternativas que den cuenta de mejor manera de metodologías hacia un mayor éxito en la superación de la pobreza.

desde una lectura Territorial o comunal, los resultados de los programas son negativos o a lo menos sin impacto en sus resultados.

A partir de una Perspectiva 'Territorial', los programas de Fosis hasta el año 1995 pudieran ser caracterizados principalmente como (Rozas, 1995):

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

Estos elementos indican que se requiere una estrategia institucional y de cierta envergadura que tenga como perspectiva la comuna, enmarcado en una perspectiva de planificación regional, que pudiera diseñar en la práctica un proceso más global de desarrollo comunal en su intervención respecto del problema de la pobreza.

Recientemente, (Fosis, 1995, 1996) el Fosis metropolitano inserto en una dinámica de reflexión sobre los temas mencionados más arriba, se ha planteado estudiar e implementar nuevas propuestas que apunten a recoger una perspectiva interprogramática.

En este sentido Fosis a partir de 1996 y 1997 se comenzó a desarrollar la Modalidad IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) que modifica su perspectiva programática sin descartarla y la orienta hacia lo territorial.

Dado que este proceso es nuevo y requiere tiempo para hacer una evaluación no haremos por ahora una presentación del mismo. No obstante más adelante se expondrá un Modelo de perspectiva territorial el cual recoge la reciente experiencia del Fosis.

IDENTIDAD Y TERRITORIO

Al incorporarse al tema territorial aparece apropiado revisar su vinculación con la dimensión comunidad.

Existe una asociación del desarrollo y crecimiento de la comunidad al tema espacio geográfico. La comunidad se «enfrenta» con el territorio de modo de extraer recursos para su sobrevivencia. La Zona geográfica, las posibilidades y alternativas varían de región en región. La presencia o déficit de recursos limitan o potencian el desarrollo de la comunidad, la que a su vez desarrolla estrategias, técnicas, conocimientos y en definitiva experiencias que definen su propia historia.

De ésta relación nace entre otros productos la identidad comunitaria, o dicho de otra manera surge la identificación con un espacio determinado.

Dentro de diferentes ámbitos de las ciencias sociales la definición de comunidades se hace en referencia a sus características físicas o territoriales.

Para Sánchez Vidal (1991, pág. 84) comunidad es definida como: «Sistema o grupo social de raíz local, diferenciable en el seno de la sociedad de que es parte en base a características e intereses compartidos por sus miembros y subsistemas que incluyen: Localidad geográfica (vecindad), interdepen-

dencia e interacción psicosocial estable y sentido de pertenencia a la comunidad e identificación con sus símbolos e instituciones».

La propuesta del desarrollo cultural del Decenio 1988-19997 de Unesco propone «tener en cuenta la dimensión cultural del desarrollo, afirmar y enriquecer las identidades culturales, ampliar la participación en la vida cultural y promover la cooperación cultural internacional»

Sin embargo, según Viola Soto (1990, pág. 4) «El paradigma de la modernización con que se trabajó a partir de la Segunda Guerra Mundial dio vuelta la espalda a toda reflexión sobre la cultura y la identidad. Obvió así la relación conflictiva entre los procesos de modernidad y cultura tradicional y los intentos de búsqueda de síntesis cultural y reajuste institucional».

Desde el punto de vista de la Psicología Comunitaria dicha modernidad ha implicado el atropello a las tradiciones, a los esquemas ancestrales de concebir el trabajo, a los mecanismos religiosos-políticos de control social, a los sistemas integrados de salud mental con lo político y social etc, y por cierto han producido y producen una destrucción de nuestras comunidades, especialmente las más autóctonas (Rozas, 1989).

Está presente aquí la degradación gradual de la función y el sentido de las comunidades y grupos sociales interme-

dios y primarios (familia, vecindario, comunidad local redes religiosas, etc) que cumplen un papel de conexión del individuo al cuerpo social y mantenimiento del sentido de identidad, apoyo y pertenencia, (Sarason 1974).

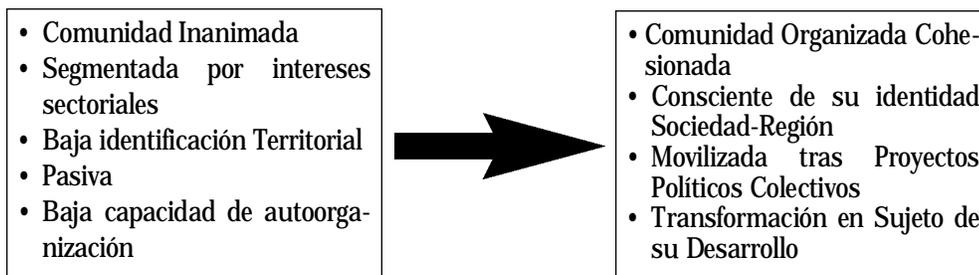
En este sentido existe en la región comunidades deterioradas fragmentadas, sin conducción con pocas perspectiva desde el punto de vista de la identidad, sin símbolos unificadores. Poblaciones que no cuenta con iniciativas coherentes para impulsar un proceso de desarrollo, no disponen de su acervo cultural en tanto recursos de orientación.

Sin embargo, la propuesta de modernización no necesariamente es destructora. El problema de la Modernidad es su perspectiva unilateral, es la manera como se implementa en las sociedades latinoamericanas. Introduciendo un concepto de sociedad y un estilo de vida basado en el mundo occidental y que se aplica sin contemplación y violentamente, por la fuerza, a otras culturas y otras sociedades que no comparten los mismos parámetros sociales.

Al respecto la Psicología Comunitaria tiene por delante un gran desafío, y este apunta a considerar el tema de lo comunitario en el contexto de la Modernidad de la Sociedad latinoamericana.

Una perspectiva interesante al respecto hace referencia al desarrollo Regional al cual alude Sergio Boisier (1988). Su enfo-

TRANSFORMACIÓN EN REGIÓN SUJETO. Boisier (Copal)



que plantea la tarea de la construcción de una región (léase comunidad) con identidad propia, la cual se reúne en el siguiente esquema.

La comunidad de una región debe pasar por un proceso de transformación, el cual debe apuntar a constituirse en una región-sujeto, sujeto pensante, creativo y organizado que moviliza proyectos hacia su desarrollo.

La propuesta de gestión territorial, que se expone a continuación hace referencia a la conformación de actores que en función del desarrollo de un territorio, recogen bajo sus posibilidades un problema, en este caso la pobreza y trabajan colectivamente tras su superación.

GESTIÓN TERRITORIAL

Nuestro país puede ser clasificado como centralista, pero también como sectorialista. Cada sector, como salud, vivienda, educación, deportes, obras públicas, etc, funciona de manera independiente y autónomo del resto de los sectores. Existe una cultura de autoprotección respecto de la invasión de campo por otros sectores e incluso por otras profesiones no asociadas. De alguna forma existe una arena social donde cada sector debate por intervenir, por definir las cosas egoístamente sólo desde su perspectiva, pone sólo a sus profesionales como los indicados para resolver los problemas.

Sin embargo, es claro que lo que interesa es la realidad social y la misma no puede en rigor subdividirse en segmentos, áreas o sectores sin alterarla. En el fondo los problemas o el desarrollo de un territorio requiere de un modo de enfrentamiento integral, de lo contrario se está actuando de modo reduccionista. Y es eso lo que ha estado ocurriendo históricamente en la estructura de políticas sociales de nuestro país, se ha pretendido atomizar lo social para

ajustarlo a un enfoque Centralista. La gran mayoría de los programas son creados e implementados desde el centro, de manera que las decisiones no se toman en otra parte de modo centralizado.

La Gestión Territorial es generar un proceso de acercamiento entre dos o más sectores o instituciones de modo de implementar programas de manera compartida. Buscar evitar el centralismo y darle protagonismo a la realidad social.

La Gestión Territorial es una metodología que busca producir un real ensamble entre programa, intercambiando recursos financieros, humanos y técnicos de forma de producir mayores efectos de impacto en la comunidad.

Conforma un proceso que pone el acento sobre un territorio, el cual es previamente seleccionado en función de objetivos específicos. Pudiendo ser la comuna, varias comunas, una región.

La definición de un territorio es un proceso flexible, que está mediado por el ciclo territorial de un problema o de un objetivo de desarrollo. Es decir el diseño de una acción depende del análisis que se haga de un tema determinado. Las causas y consecuencias pueden estar dentro y fuera del territorio, ello plantea la necesidad de aumentar o disminuir un espacio geográfico definido.

En su desarrollo actual la Gestión territorial pone el acento en los actores. Y para ello no cualquier actor es un sujeto de apoyo al proceso de desarrollo territorial o de resolución de un problema. Serán actores aquellos que disponen recursos humanos y financieros u otros que en base a variables geográficas, culturales o comunitarias estén involucrados.

Los elementos que caracterizan la Gestión Territorial son los siguientes:

1.— Diagnóstico Territorial

a) Diagnóstico Multisectorial:

Consiste en realizar un Diagnóstico desde una perspectiva amplia: Económica, Demográfica, Social, Geográfica, Institucional. Este enfoque es imprescindible por cuanto se trata de apelar a los diferentes recursos existentes y combinarlos de manera que sea efectiva una propuesta al desarrollo y particularmente una salida real de la pobreza en los sectores afectados.

- Aspectos económicos:

- potencial de desarrollo:

- acceso al crédito y a los mercados
- transferencia tecnológica
- producción agrícola e industrial
- mercados
- organización socioeconómica

- Aspectos Sociales:

- Redes de electrificación
- Servicios de comunicación
- Movimientos migratorios
 - Vivienda
 - Salud
 - Educación

- Aspectos Demográficos:

- Pirmámide Etárea

- Aspectos Geográficos:

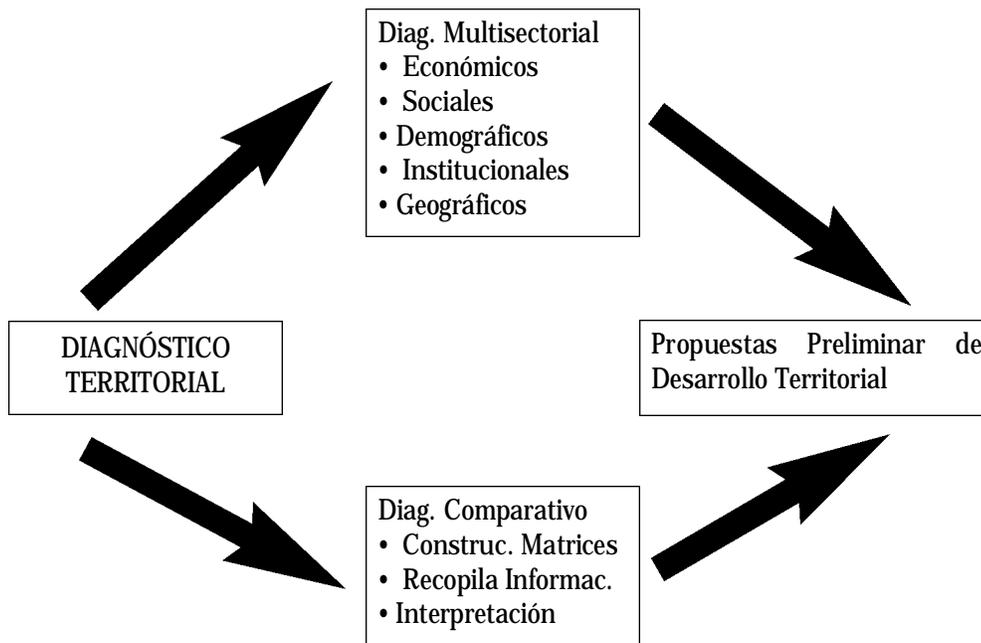
- Recursos Naturales
- Estudios de impacto social

- Aspectos Institucionales:

- Instituciones del área
- Infraestructura

b) Propuesta Preliminar de Desarrollo Territorial

GESTIÓN TERRITORIAL EN PROGRAMAS SOCIALES



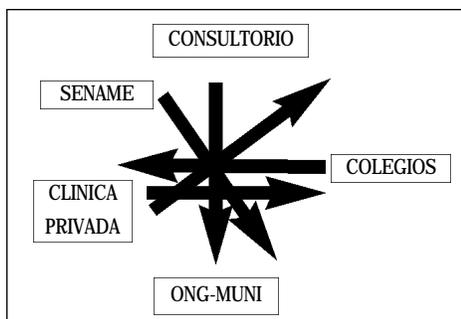
Con los antecedentes recogidos se construye una propuesta de Desarrollo Territorial y Comunitaria la cual debe ser consultada con las autoridades respectivas, autoridades institucionales y especialmente la población afectada. Sin embargo dicho proceso ya se hace referencia a la Etapa siguiente.

2.— Intervención Territorial

El objetivo de esta etapa es la generación de un Clima de Gestión Territorial, lo que significa un cambio Cultural dirigido a la conformación de una Red Institucional de apoyo a la propuesta.

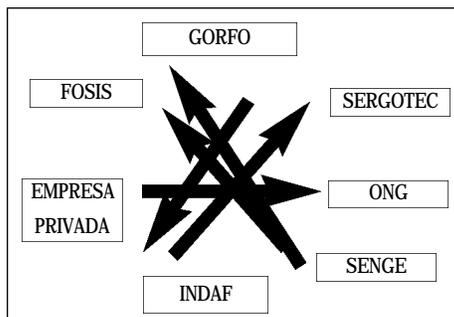
Este proceso, previo a la implementación de la propuesta es tan fundamental o más que la propuesta misma, dado que su éxito no está asegurado sin el concurso de diferentes actores de relevancia. Por lo mismo ello requiere un trabajo de romper resistencias, de estimular la apertura y muchas veces pasa por quebrar las normas institucionales.

REDES INSTITUCIONALES PROXIMALES. Programas



Aquí es donde adquiere vigencia el concepto de Gestión. La Gestión constituye el acto de articular y potenciar la participación de varios actores de un territorio en función de un objetivo de desarrollo o la solución de un problema.

REDES INSTITUCIONALES PROXIMALES. Programas



Esto apunta especialmente a la selección de socios privilegiados y con ello la generación de Redes de Instituciones Proximales.

Una vez que estén definidas las instituciones y los actores relevantes se da curso al proceso de **Negociación**. Este proceso consiste en poner de acuerdo a dos o más instituciones en la resolución común de un problema. Esta fase a pasado a constituir la dinámica estrella de la acción interventiva. El lograr un trabajo conjunto de una o más instituciones o actores genera sinergia y potenciamiento del impacto en la población.

La negociación pasa por articular puntos Complementarios, por articular puntos de Continuidad y Secuencia, por conformar puntos de Integración o de fusión. Ello implica sin duda ajustar recursos y posibilidades financieras conjuntas que permita una densificación financiera, como así mismo aportar recursos humanos.

Finalmente el producto de esta negociación es la generación de Convenios y Acuerdos que definan una propuesta de desarrollo territorial final.

Y con ello se elabora un diseño de implementación de la propuesta, coordinadores y responsables, y un Cronograma de desembolsos.

3. Implementación de la Propuesta

Estructura Institucional y Equipo. La Gestión territorial exige la conformación de una estructura y un equipo articulado territorialmente, de modo de atender los diferentes actores en base a propuestas de acción común.

Acción Interventiva: Consiste en la acción de implementar uno o varios programas, proyectos o propuestas, que en su despliegue pretenden atacar causas y efectos que están vinculados con la eliminación de cierto problema o la potenciación de elementos de desarrollo.

Operación de Procesos: Resulta muy necesario el monitoreo y seguimiento de la Operación de la Propuesta. Lo que hace referencia a la conformación de equipos conjuntos; coordinación y articulación de proyectos; control de evacuación de recursos; participación de Organizaciones Sociales y la Comunidad, procesos de Intervención Comunitaria.

ción presente en la gestión territorial en cuanto metodología de intervención, que su acción busca no sólo resultados, sino qué impacto.

Finalmente, la estrategia señalada no es la única, tal vez aparece relevante hoy en día, por cuanto alude y busca resolver lo que las dinámicas institucionales y sociales hoy demandan. Los temas de coordinación, de negociación, de participación, de intercambio y de trabajo compartido, son al parecer los nuevos sujetos de consideración desde una perspectiva territorial, es decir, desde las realidades sociales de una región a partir de una mirada multidimensional.

CONCLUSIONES

La Psicología Comunitaria en base al tema expuesto profundiza sus posibilidades teóricas y prácticas en el campo social. Estando vinculada al desarrollo de la comunidad toma contacto con actores ins-

OPERACIÓN DE PROCESOS



4. Evaluación

Evaluación de Impacto. El complejo proceso de impacto está orientado a los resultados evidenciados en los grupos concretos asociados al problema definido. Sin embargo, ello va más allá, se trata de evaluar los cambios producidos en el territorio, en las causas del problema, en los actores y los procesos participantes de su producción. Ello parte de la orienta-

ciones que requieren vivir un proceso de cambio y de modernización, para obtener un mejor impacto en la comunidad.

Diferentes instancias e instituciones como Municipios, Consejos Regionales, Consultorios, Colegios, ONGs y otras viven un proceso de evolución que apunta hacia el mayor fortalecimiento institucional y a la generación de capacidades de gestión.

Este proceso se enmarca en políticas globales en el país, presentes incluso en toda la región a nivel latinoamericano. Donde la evolución de los programas sociales se orientan hacia la descentralización y desconcentración del poder.

En el ámbito de la superación de la pobreza, el Estado hoy entiende que los cambios reales depende de modificaciones estructurales vinculados a la territorialización. Como así mismo cambios en la concepción de qué es la pobreza.

Esto último plantea abandonar la mirada carencial de la pobreza y se insisten en poner el acento en factores que tengan relación con la superación. Es

decir, la necesaria inversión (más que en el asistencialismo), en la generación de capacidades, en la generación de oportunidades y en la asociación a redes sociales potenciadoras de la inserción social.

La Psicología Comunitaria dispone de recursos para dar cuenta de muchos de los procesos señalados, la propuesta de Gestión Territorial conforma una modalidad de trabajo con la Comunidad que recoge elementos estratégicos como Diagnóstico Multisectorial, participación, negociación, articulación de proyectos, etc.; conformándose una modalidad de acción amplia e integradora de acuerdo a las necesidades presentes en nuestras realidades latinoamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

BOISIER: «Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos», 1988. Documento 88/12 Serie Ensayos CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL: «La pobreza en Chile en 1992». Documento de la división de Estadística y Proyecciones, 1993. Santiago de Chile.

CEPAL: «Panorama Social de América Latina», 1994. Santiago de Chile.

Comité Interministerial Social: «Programa Especial de Comuna», Programa Nacional de Superación de la Pobreza, 1994, Santiago de Chile.

Estrategia de Desarrollo Regional, Gobierno Regional Metropolitano, 1995, Santiago de Chile.

FOSIS: «Orientaciones de la Dirección para Programación 1996), abril 1995, Santiago de Chile.

Rozas: «Psicología Comunitaria en el Desarrollo

Local y Regional», Revista de Psicología, Departamento de Psicología, Universidad de Chile, Vol V, 1994-1995.

Rozas, G.: (1989) «*Maladie Mentale et Médecine Traditionnelle a la Cote d'Ivoire*», Universidad Libre de Bruselas.

Sánchez Vidal: «*Psicología Comunitaria*», 1991, Barcelona, 1991, Ed. PPU.

Sarason (1973) en: Bernstein, D. & Nietzel, M. (1982). *Introducción a la Psicología Clínica*. México: Mac Graw Hill, p. 482.

Viola Soto: «*Identidad Cultural Mestiza de América Latina y Curriculum Escolar*». Universidad Metropolitana de Educación, Santiago de Chile, 1990.

UNESCO: Seminario Identidad de América Latina y sus bases culturales, 1989, Santiago de Chile.