

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
Carrera de: Sociología

AUTOGESTION VECINAL:

¿AGENTE DE DESARROLLO LOCAL?
(Estado y sociedad civil creando desarrollo)

Nombre profesor guía: Jorge Gajardo
Nombre alumno : Mauricio Pastenes Acevedo

Tesis para optar al grado de: Licenciado en Sociología
Tesis para optar al título de: Sociólogo

Santiago
1998

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	5
PRIMERA PARTE	
PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	6
1. INTRODUCCIÓN	6
2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	8
3. RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	11
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
4.1 Objetivo General	14
4.2 Objetivo Específicos	14
5. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
5.1 Sociedades de socorros mutuos: primeras asociaciones ciudadanas autogestionadas en el país	15
5.2 Espacio, poblaciones y pobladores	18
5.2.1 Consideraciones preliminares	18
5.2.2 El origen de la Población : la ciudad invadida	21
5.2.3 1940-1960: surgimiento de las poblaciones	23
5.2.4 1960-1973: políticas habitacionales masivas desarrollo de la organización poblacional	26
5.2.5 Espacio y Poblador	30
6. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	31
6.1 Vida Cotidiana.	31
6.2 La Autogestión Vecinal: expresión pública del aprendizaje del hombre particular.	39
6.3 Municipio: ¿el Estado más cerca de la gente?.	45
6.3.1 Estructura Administrativa Municipal: composición, funciones y atribuciones.	51
6.4. La importancia de un enfoque integral del Desarrollo Local.	53

7. CUERPO DE HIPÓTESIS	56
7.1 Hipótesis Central	56
7.2 Hipótesis secundarias	56
8. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	58
8.1 Consideraciones preliminares	58
8.2 Justificación metodologica	58
8.3 Técnica de recolección de datos	59
8.4 Selección de muestra	60
8.5 Unidad de análisis	60
8.6 Plan de análisis de las entrevistas	61
8.6.1 Tópicos y definiciones	61
8.6.2 Plan de análisis: cuadro resumen	64
8.6.3 De las entrevistas aplicadas	65
8.7 Caracterización general de los municipios	65
SEGUNDA PARTE	
ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS Y RESULTADOS	67
1. CONSIDERACIONES GENERALES	67
2. POSICIONAMIENTO DEL MUNICIPIO FRENTE A LA COMUNIDAD	67
3. MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	85
4. MUNICIPIO Y SU RELACIÓN CON LAS EXPERIENCIAS DE AUTOGESTIÓN VECINAL	92
5. EXPERIENCIAS DE AUTOGESTIÓN Y LA COLABORACIÓN DEL MUNICIPIO	96

6. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE AUTOGESTIÓN VECINAL POR PARTE DEL FUNCIONARIO	108
---	-----

TERCERA PARTE	
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	119

1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES	119
2 IMPORTANCIA QUE ASIGNA EL MUNICIPIO A LA AUTOGESTION	120
2.1 Municipio y participación.	120
2.1.1 Aspectos preliminares.	120
2.1.2 Participación política, participación social, participación ciudadana	123
2.2 Posicionamiento del municipio frente la comunidad	128
2.3 La experiencia de autogestion vecinal	131
2.4 Evaluación de la autogestion vecinal	133
2.5 Conclusiones: municipio y autogestion vecinal	133

3. ELEMENTOS QUE DIFICULTAN Y FACILITAN LA CONVERGENCIA ENTRE MUNICIPIO Y AUTOGESTION VECINAL	137 ✓
--	-------

4. CONTRASTACION DE HIPÓTESIS	142
4.1 Hipótesis Secundaria	143
4.2 Hipótesis Central	146

5 RELEVANCIA TEÓRICA Y UTILIDAD PRACTICA DE LA AUTOGESTION EN EL ESPACIO LOCAL	148
---	-----

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	155
----------------------	-----

AGRADECIMIENTOS

A Leopoldo y Mercedes, mis padres.

A Gerardo, Ricardo, Pablo y Vivían, mis hermanos.

A mi Barrio, a mi pobla que cobijo mi niñez y adolescencia.

A Hilda, mi abueli.

A Loreto, mi hermani.

A mis amigos.

A mi familia toda.

Y a Patricia, mi amiga, mi enamorada, y mi crítica.

Sin todos ellos, nada de lo que he construido fuera y dentro de mí sería posible.

¡¡Gracias !!

Mauricio.

PRIMERA PARTE PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación representa *un esfuerzo* teórico-práctico que cumple dos objetivos:

- ser un ejercicio académico, que permite al tesista en particular, optar al grado académico y título profesional de sociólogo, en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, y
- ser un vehículo teórico-metodológico que tiene como principal utilidad explorar lo que ocurre en el ámbito del espacio local, con dos actores relevantes: la sociedad civil y el Estado, y más concretamente con la autogestión vecinal y el municipio, respectivamente

Para ello se ha recurrido a una batería teórica y metodológica que ha involucrado y demandado en su desarrollo, una gran cuota de imaginación y rigurosidad, tarea dificultosa, toda vez que hoy la disciplina se ve enfrentada a una serie de desafíos epistemológicos y teóricos de alta complejidad. Sin embargo, se ha de precisar respecto de esto último, que la presente investigación, pretende, como todo ejercicio que se precie de sociológico, encontrar respuestas que vayan en la dirección de explorar algunos de los supuestos epistemológicos, pertinentes al tema, como así mismo problematizar otros en un plano comprensible, aprehensible y útil para las prácticas, que implementan políticas dirigidas a grupos y personas en el espacio local.

No se trata, de “comprender la realidad total del mundo local”, se trata de establecer salidas sinérgicas, donde los conceptos teóricos se vinculen con las realidades parciales del objeto a investigar de una manera pertinente, acotada y creativa. Se trata de *responder* a una interrogante precisa y concreta. Sea la respuesta positiva o negativa, el valor de contrastar las hipótesis de trabajo es central, al menos en esta investigación.

Por otro lado, al rescatar conceptos teóricos como el de Vida cotidiana, se intenta valorar, lo que ocurre en el cotidiano, en el hacer de las personas, rescatando prácticas, percepciones y actividades que tienen que ver no tan sólo con lo que “transcurre en el diario vivir”, sino el valor que tiene toda esa práctica social acotada a un espacio local.

A simple vista lo local aparece como “territorio” donde sólo habita el sentido común y la rutina, donde los hombres sólo están y no crean ni potencian sus habilidades. Pues bien, lo que se problematiza y se explora es precisamente relaciones sociales entre actores sociales e institucionales, representantes de ámbitos que han estado, al menos

en Chile, separados e inarticulados durante mucho tiempo teórica e históricamente, como lo son la sociedad civil y el Estado, en lo que se refiere al espacio local propiamente tal.

No se analiza entonces sólo macros conceptos teóricos, como lo son sociedad civil y Estado, sino las particularidades de estos ámbitos complejos y su relación en un espacio acotado.

Develar las especificidades de estos ámbitos y explorar las respuestas de los funcionarios públicos municipales frente a esta enmarañada realidad local, representa en sí mismo una tarea relevante y pertinente, pero sobre todo abre puertas a nuevas preguntas, actualiza lo que existe y resalta el valor de establecer puentes teóricos, entre una sociedad civil ausente y demandada, de mayor participación, y un Estado teóricamente débil y en *competencia* con el mercado.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

“La cultura moderna incluye una contradicción que opera como fuente permanente de crisis para todos quienes tratamos de desenvolvernó en tal situación: en el mundo moderno todas las instituciones y todas las opiniones se proponen como problemáticas, es decir que dependen de la aceptación y de la decisión de los individuos a los cuales se dirigen; pero, por otra parte precisamente la propia dinámica modernizadora lleva una complejización reciente de ese mundo en el cual el individuo moderno está, menos que nunca en incapacidad de asumir el papel de ser fuente de decisión”¹.

Asistimos hoy más que en cualquier otro momento histórico de la humanidad, a cambios paradigmáticos de proporciones insospechadas. Estos cambios tienen que ver con paradojas del desarrollo económico mundial, crisis de representación de los sistemas políticos tradicionales, crisis y replanteamiento del valor de la democracia liberal, revalorización de lo microlocal y de la participación social, búsqueda de identidad para lograr la integración y la cohesión social, etc.

Todas las grandes y pequeñas temáticas mencionadas tienen como eje conductor, la incertidumbre que genera la Modernidad, como proceso global que sitúa al ser humano en un espacio-tiempo paradójico. El hombre moderno está impedido de ser fuente de decisión, administración y fiscalización del poder que lo rodea y lo recorre. Esto se produce, entre otras cosas, por la gran cantidad y complejidad de la información-conocimiento que produce la sociedad de masa y la inequitativa distribución de ella y por la falta de una relación de cooperación entre la sociedad civil y el Estado. Esto se traduce en un desdibujamiento del rol del ciudadano y ahonda aún más el desencuentro entre la sociedad civil y el Estado.

Esta suerte de “revalorización de la ciudadanía”, tiene como antecedente explicativos previo, como ya dijimos, la caída de los paradigmas clásicos de cohesionamiento social, que han perdido eficacia comunicacional y teórica y, que además han generado (o degenerado), un replanteamiento y revalorización del sujeto (como constructor de la historia) de su entorno y por cierto de su práctica cotidiana.

Los sujetos, por cierto, se constituyen a partir de la práctica. Práctica son esas experiencias particulares en que las personas se enfrentan a su realidad provistas de un “proyecto” y actúan consecuentemente para modelar esa realidad de acuerdo a tal intención.

Berger Peter. “Malestar de la Modernidad”. Edit. Paidós. Argentina 1982. Pág. 201.

No afecta al concepto de práctica el que la intención transformante resulta no exitosa, en cambio conviene subrayar que no todas las experiencias de una persona son "prácticas" sino sólo aquellas que están atravesadas por intención.

Decimos que esta experiencia fundamental no solo expresa a quienes buscan marcar la realidad con sus huellas, sino que las prácticas desarrollan a esas personas en tanto sujetos. La práctica manifiesta una capacidad que interviene en la realidad, con propósitos de modelarla, pero, además ese ejercicio impulsa a mayor desarrollo personal de quienes lo intentan. En esa aplicación de ingenio y esfuerzo, los seres humanos escapan a la condición de "objetos", dejan de ser entes pasivos, confrontados, junto con otros objetos, por la fuerza de las circunstancias; ese esfuerzo práctico los hace crecer en ese potencial, apoyado de ser sujetos constructores que dominan su contexto.

Los conceptos de "objeto" y "sujeto", tal cual se han presentado aquí y referidos a grupos sociales relacionados con contextos, tienen bastante de tipológico; son abstracciones externas y opuestas que pueden resultar útiles para intentar el análisis de situaciones concretas.

Es que, en la realidad, los individuos y los grupos concretos incluyen la condición de "objeto producto de las circunstancias" y la de "sujeto que busca enseñorearse de su contexto". En cada situación concreta ambos aspectos se presentan relacionados influyéndose mutuamente aunque con fuerza diversa en cada momento del proceso. Sigue válida la vieja afirmación que los hombres y las mujeres hacen la historia, pero que la deben hacer en las condiciones que le son dadas.

El saber de la gente es la cultura que se cristaliza desde la experiencia práctica permanente de relación, entre los grupos subordinados y su entorno vital. Son saberes fraccionados referidos a situaciones múltiples, datos que se conocen y transmiten sobre qué, cómo, cuando cultivar una determinada tierra, sobre el trato de las enfermedades, sobre la crianza de los niños, o sobre situaciones más precisas y modernas, como tratar con la burocracia o en qué forma vender en la calle todos saberes que orientan la práctica efectiva de los grupos y familias en referencia a situaciones vitales y variadas. Se trata de una multitud de destrezas que les permite desenvolverse bien en ocasiones puntuales y heterogéneas.

En su texto ya clásico sobre la condición humana, Hanna Arendt distingue tres grados según la fuerza diversa de la impronta con que la acción marca a la realidad y a los sujetos (Arendt 1988). La autora denomina "labor" a toda esa actividad que se despliega sometida a las necesidades vitales y a la preocupación por la reproducción básica; los productos que generan el "labor" son transitorios ya que se constituyen en la subsistencia, por ello que éstos exigen ser renovados día a día.

En oposición "work" se refiere a esa otra actividad que fabrica artefactos que no se destinan al consumo sino que son para el uso, que están destinados a durar y a

construir un entorno privado adecuado y estable, construido por los hombres, como un espacio satisfactorio para sí.

Por último, el término "action" designa aquellas actividades más directamente políticas, que expresan y manifiestan a las personas en tanto van dejando su huella en el espacio público.

Lo que se intenta resaltar acá es que buena parte de la acción de la gente es sólo "labor". Es decir, la gente queda social y políticamente confinada a realizar las formas más pobres de práctica ya que buena parte su ingenio y de su esfuerzo se aplica en asignar un mínimo nivel de reproducción.

La inquietud teórica y práctica que guía esta reflexión se expresa en la siguiente pregunta:

¿Se puede aprovechar ese "pedacito" de práctica que el sistema permite, a ciertos grupos, y que esa experiencia se proyecte en procesos de desarrollo?.

Con la interrogante de investigación propuesta, se quiere indicar la existencia de a lo menos dos actores relevantes -municipio y grupos de autogestión- en el ámbito local, además de resaltar, qué utilidad (teórica y práctica) a nivel de acciones ciudadanas representa la autogestión vecinal para el municipio. Este último es un agente estatal relevante hoy en día, llamado a ser por excelencia agente de desarrollo, además de representar el último eslabón de encuentro entre el Estado y la sociedad civil.

3. RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Relevancia Histórica

El enfoque dado por la investigación al tema de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, o mejor dicho entre el Municipio y las organizaciones sociales base autogestionadas, resalta el valor que tienen los diferentes actores y, más aún los nuevos actores surgidos en el ámbito del asociacionismo en Chile en relación al espacio local.

El hombre se ha asociado, desde el inicio de la historia y antes. Este evento antropológico, tiene como contenidos explicativos, variadas razones de orden práctico- económico, cultural y político. No es el caso extenderse innecesariamente en este punto; baste decir que la intención de agruparse en torno a un deseo o necesidad, frente a lo ignoto de la naturaleza, frente al miedo a los dioses sean estos mitológicos o tecnológicos, es y ha sido una necesidad vital del hombre que vive en comunidad.

Con la complejización del mundo moderno, el hombre busca asociarse, unirse y organizarse en torno a una serie de motivos y necesidades. Motivos y necesidades diversos y complejos, empero ello no niega el hecho de que los hombres aún gestionen en grupo la satisfacción de tales necesidades.

Acotado esto a un espacio (local), a una práctica (social) y a actores (municipio y autogestión), se definen las siguientes preguntas: ¿qué ocurre en el espacio local, con la relación entre autogestión vecinal y municipio?, entendiendo que, en el ámbito local existe una diversidad social, cultural, económica y política y por lo tanto carencias, demandas y necesidades no satisfechas y cambios.

¿Es posible que exista cooperación y encuentro entre estos actores?. Y ¿cuál es el producto de este encuentro?. El valor que encierran estas preguntas, define uno de los elementos relevantes de esta investigación.

Frente a la segmentación económica, política y cultural del consumo a través del mercado y a la sostenida complejización de la vida moderna, la posibilidad de fragmentación y desintegración social se hace cada vez más patente. ¿Que ocurre con los motivos de asociación?, y si desaparecen ... ¿entonces el encuentro de actores sociales, en relación a una necesidad vital específica, comporta escasa utilidad práctico-política?.

Relevancia Teórica

En la presente investigación, se ha elaborado un marco teórico que se sostiene en cuatro ejes conceptuales de base, estos son: vida cotidiana, desarrollo local, autogestión vecinal y municipio. Cada uno de ellos precisa y rescata contenidos que teóricamente se complementarizan entre sí.

El concepto de vida cotidiana, por ejemplo, tal y como lo entienden algunos autores², rescata y profundiza el valor del hombre particular situado en lo cotidiano, este es el lugar privilegiado donde las mujeres y los hombres particulares producen y reproducen un mundo simbólico y práctico, que ponen en práctica en el ámbito público. Sin estas destrezas, adquiridas en la vida cotidiana, el esta imposibilitado de desenvolverse en sociedad.

Al rescatar el valor de lo micro, de lo local junto a lo cotidiano, estos recobran un nuevo sentido. Es aquí donde lo público y lo privado convergen, donde lo particular y lo general establecen fronteras de acción. Los actores sociales, en este espacio acotado, generan dinámicas sociales, encuentros y desconvergencias, plantean dudas y se reconocen como grupo.

Rescatar el papel del Municipio y la Autogestión Vecinal, en una mirada teórica, es precisamente establecer de suerte un marco analítico pertinente y novedoso.

Esta investigación comporta el interés de contrastar este marco teórico tentativo, como un todo, donde los ejes conceptuales de base son directrices claves en el proceso de análisis y construcción.

Relevancia Metodológica

En la medida que se pueda conocer cómo el municipio, a través de las definiciones de su política de participación y de su estructura administrativa, elabora y desarrolla relaciones de colaboración, en la implementación del desarrollo local planificado, se podrá establecer el alcance y el valor de la relación entre Estado (municipio) y grupos organizados de base.

Esto de suyo es de relevante de interés, toda vez, que se ha asiste a un periodo de reforma y evolución histórica del municipio, tanto de su estructura funcional-administrativa, como también de sus finanzas. Además, se reconocen avances democráticos substanciales, yaque hoy los alcaldes son electos por votación popular.

² Considerence como ejemplo Agnes Heller, Henri Lefebvre, Jesús Ibañez y Norber Lechner.

Este cuadro expectante, demanda una serie de complejos problemas a resolver. Por ejemplo, falta establecer cómo las políticas sociales municipales logran una real descentralización y desconcentración; cómo las plantas funcionarias municipales se preparan (capacitan) para desarrollar labores aún más complejas, en términos de los servicios especializados que otorgan y el rol de desarrollo que están llamados a realizar; cómo se logra mayor equidad en la redistribución de los ingresos municipales, cómo se focalizan los recursos en concordancia a las necesidades de la comunidad, cómo se logra mayor autonomía municipal y finalmente la interrogante central, qué papel desempeña el ciudadano, las personas en este nuevo escenario local.

Conocer los *puntos ciegos* del municipio, que dificultan y evitan el desarrollo e integración con la comunidad organizada y no organizada, es de sumo interés, y comporta una problemática metodológica que debe ser dilucidada.

Relevancia Práctica

Establecer la existencia de una relación de cooperación entre lo que se ha denominado Autogestión Vecinal y el Municipio, releva una premisa, si bien no es ni la única ni la más acabada pero sí de primer orden, en torno a profundizar el desarrollo de los espacios denominados *comunas*, convergiendo y concertando tanto actores públicos, como ciudadanos.

Las comunas comportan una serie de diversidades y dinámicas que dicen relación a cómo el municipio financia, administra y promueve el desarrollo local. Entendiendo que existe un importante número de comunas que no poseen los recursos financieros suficientes para otorgar servicios adecuados, con personal idóneo, la interrogante que surge es el empleado público municipal otorga hoy un servicio pertinente y adecuado a los diferentes personas que habitan la comuna; y cómo la gente participa y coopera en el desarrollo de su localidad.

Entender y desbloquear las dificultades prácticas y metodológicas que impiden el desarrollo de estas interrogantes prácticas, es de fundamental interés.

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Objetivo General.

- Establecer la relevancia y utilidad teórica y práctica de la Autogestión Vecinal como proceso asociativo coadyuvante a las tareas de desarrollo que realiza el Municipio, a partir del análisis de las perspectivas y opiniones de los agentes institucionales municipales vinculados a las organizaciones sociales comunales.

4.2 Objetivos Específicos.

- Constatar, a partir de la caracterización de la experiencia de autogestión, en las comunas de la zona sur del Gran Santiago, el grado de importancia que el Municipio le asigna a la Autogestión Vecinal como agente de desarrollo local.
- Establecer, desde la actual estructura administrativa y de gestión municipal, los mecanismos y espacios que facilitan y/o dificultan la convergencia entre el Municipio y la Autogestión Vecinal bajo la perspectiva del desarrollo social local.
- Caracterizar, a partir del discurso de los agentes municipales vinculados a la planificación del desarrollo comunal y al trabajo con organizaciones comunitarias, el tipo de organizaciones que actualmente participa en el espacio local a través de experiencias de autogestión.

5. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

5.1.1 Sociedades de socorro mutuo: Primeras asociaciones ciudadanas autogestionadas en el país

Unas de las primeras manifestaciones concretas del espíritu de Autogestión ciudadana organizada y de solidaridad social en Chile, aparecen bajo la norma de sociedades de *Socorros Mutuos*. Es en estas mismas sociedades donde se comienza a estudiar en forma seria los principios básicos de la cooperación y sus ventajas, bajo la inspiración y dirección de Fermin Vivaceta, entusiasta *leader* proletario, sostenedor y propulsor del Mutualismo en el país.

El concepto de mutualismo y cooperativismo más tarde, es tan amplio y abarca tantos aspectos de la actividad humana, que no puede darse de él una definición completa y exacta. Existe consenso si en que es una *unión de individuos, sujetos a leyes comunes con el objeto de ampararse reciprocamente*. Por esta unión de individuos se forman las Sociedades de Socorros Mutuos, sujeta a estatutos, que constituyen su carta fundamental, y en las cuales se señalan los riesgos a que se hace frente la institución.

Las mutuales arrancan su origen desde la antigüedad. En Grecia se conocieron con el nombre de “hetairas” y “eranos” y tenían por finalidad: *“el seguro recíproco de los ciudadanos para el caso que se viesen necesitados, con la obligación del socorrido de contribuir a su vez, cuando mejorara de fortuna”*³.

Entre los romanos puede encontrarse una forma de institución de Socorros Mutuos en los “*colegia tenuiorum*”, cuya finalidad era asegurar funerales dignos a sus asociados.

“Ghildas” fue el nombre con que aparecieron en los países escandinavos pasando más tarde a los pueblos germánicos sobre la base de comprometerse, con un determinado ritual a ayudarse en determinadas ocasiones.

Fue en el siglo XIII, en que el movimiento cooperativo se extiende enormemente. los “*cueros*”, en Bélgica; las “*maestrías*”, en Francia; las “*artes*”, en Italia; las “*hermandades*”, en Alemania; los “*gremios*”, en España; y los “*trade gils*”, en Inglaterra; llevan en sí las casi totalidades de los principios de la mutualidad.

³ Francisco Pérez. “Las Sociedades Mutuales ante el Seguro Social”. N° 8 de la revista “Previsión Social”.
S. 1912-284.

En una palabra, puede afirmarse que la mutualidad y el cooperativismo nació desde el instante en que los hombres vieron la necesidad de unirse para auxiliarse mutuamente en los casos de enfermedad, de muerte o de cualquier otro hecho de tanta trascendencia como éstos, bajo determinadas normas dictadas por ellos mismos.

El nombre que hayan tenido en cada pueblo o en cada caso no tiene mayor importancia, ya que su finalidad fue siempre la misma.

Sin embargo, debe anotarse la circunstancia de que el siglo XVIII la Revolución Francesa, dio un gran vuelco, según algunos historiadores, a estos organismos. La Declaración de Derechos del Hombre, endiosó la libertad y con ello el individualismo y el predominio del más fuerte sobre el débil.

Spencer dijo: “Nada de corporaciones ni cuerpos gremiados, ni barreras que impidan el comercio de una localidad o de un país a otro; nada de reglamentación del matrimonio y de la familia; no más intervenciones del Estado en la fijación de los salarios y precios de las cosas, ni tampoco reglamentación legal de convenciones relativas a los servicios y al salario”.

Sin embargo, luego hubo de verse que el individualismo revolucionario burgués era contrario a los intereses de la colectividad. “La absoluta libertad -dice un funcionario ceno- lejos de colocar a los hombres en un mismo plano en la lucha por la vida, aumenta las diferencias y permite la libre explotación del más fuerte sobre el débil” (1936).

El crecimiento de la industria y la aplicación de las máquinas creadas a impulsos del vapor y de la electricidad, ahondaron las diferencias económicas, permitiendo la acumulación de grandes capitales por un lado y el agrupamiento de masas de trabajadores por otro. La gran industria que había dado riquezas a un número determinado de individuos y llevado al raquitismo y a la miseria a las clases trabajadoras, produjo la reacción contra las ideas individualistas y dio nacimiento a las nuevas doctrinas que se manifestarían en el nuevo mundo con sus principios de cooperación, de asistencia y previsión social.

Apremiados por las necesidades, volvieron los trabajadores a unirse y las asociaciones obreras, en especial las mutualistas, se multiplicaron en todos los países. Junto a esta obra social de los obreros se desarrolló, en pequeña escala, una cooperación patronal y en mayor proporción de defensa de las clases necesitadas.

Se llegó así al siglo XX en que el sindicalismo tiende a reemplazar y a sustituir las formas anteriores de asociación, entre ellas a la mutualidad y a la cooperativa. Las normas legislativas, como las leyes de previsión o de asistencia social, por otra parte, quitan al socorro mutuo mucha parte de su noble y altruista misión.

En Chile existe acuerdo entre partidarios y contrarios que la primera etapa del movimiento de asociación en el país, corresponde a las Mutuales. Nacieron así en el territorio nacional las Sociedades de Socorro Mutuos cuando aún no aparecía en él la lucha social ni mucho menos la lucha de clases.

El trabajador, el artesano, como se le denominaba entonces, laboraba en su propio taller, en su casa. La organización patronal no se conocía y las fábricas existentes eran de manufactura primitiva.

En Chile ocurrió lo que en la mayoría de los países americanos y, se ha confirmado lo que el eminente sociólogo E. Rostand decía en el Congreso de la Mutualidad de Milán: *“La cédula embrionaria, el núcleo alrededor del cual deben agruparse todas las demás instituciones de previsión y de asistencia social, son las Sociedades de Socorros Mutuos”*⁴.

Como muy bien se ha dicho, al establecerse en Chile el socorro mutuo y más tarde el cooperativismo, éstos contenían ya el germen de todas las ideas *altruistas y redentoras* que habrían de mejorar la condición del trabajador y llevarlo a una era de bienestar y de perfeccionamiento hasta entonces desconocidos. En efecto el mutualismo, fue durante medio siglo, por lo menos, el único organismo defensor del obrero, el *“vigía alerta que señalaba los peligros, el atalaya formidable contra la invasión de sus derechos y el guía recto y seguro en la marcha por la vida”*⁵.

Su objetivo no fue sólo el de cuidar enfermos y enterrar muertos, sin que estuvo preocupado constantemente de *“cuanta cuestión estaba relacionada de cerca, o de lejos, con el legítimo interés de los trabajadores”*⁶.

La mutualidad y el cooperativismo son un ejemplo histórico tanto de las capacidades de la gente de autoorganizarse y autogestionar soluciones a sus necesidades, como también de la necesidad incipiente de que exista una estrecha relación de cooperación entre la sociedad civil y el Estado.

La mutualidad y el cooperativismo son parte de un proceso que se ha desenvuelto a compás del progreso cultural del país. Su historia se confunde con la historia misma de la nación.

Moises Poblete Troncoso. “La Organización Sindical en Chile”. Santiago. 1926. Pág. 22

Ibid

Onofre Avendaño. Director de la Escuela de Artesanos. Boletín La Union N° 39. Santiago .1937.

5.2 ESPACIO, POBLACIONES y POBLADORES

5.2.1 Consideraciones preliminares

El estudio de lo poblacional o de los sectores poblacionales -para emplear un término de sentido común que designa a aquellos grupos de personas que habitan en poblaciones y campamentos periféricos y/o pobres de la ciudad- ha tendido a asumir dos características: la segmentación analítica y la preocupación política.

Lo poblacional ha sido objeto de variados recortes analíticos, siendo abordado como fenómeno urbano referido al surgimiento y desarrollo de la ciudad en países capitalistas dependientes; como fenómeno demográfico referido a los procesos de crecimiento, desplazamiento y concentración de la población; como fenómeno cultural, desde el punto de vista de la capacidad e incapacidad de los sectores dominantes de integrar al conjunto de los sectores subordinados, hegemonizándolos en su propia concepción de mundo; como fenómeno económico referido a las modalidades que asume el proceso de acumulación capitalista en los países latinoamericanos; y también, como fenómeno político, referido a los procesos de constitución y articulación de sujetos políticos populares o movimientos sociales y su capacidad de transformación del orden vigente.

Por otro lado, la problematización de lo poblacional *“ha estado acompañado, las más de veces, de una explícita preocupación política”*⁷.

Ambas características que presenta el estudio de este fenómeno social no son arbitrarias. Ya sea desde el punto de vista de la mantención de la dominación o de su transformación, *lo poblacional* adquiere carácter de problema práctico-político. Desde la perspectiva del orden, la existencia de masas humanas empobrecidas y hambrientas entraña el peligro del desbordamiento de dicho orden. Surge el temor de la *“revuelta o de la revolución”*⁸. De modo casi opuesto, desde la perspectiva de la transformación de la dominación, en su versión *clásica* u ortodoxa, se alimenta más bien la desconfianza ante el tipo de respuesta política que los sectores poblacionales pudieran llegar a desarrollar dada su no centralidad en la contradicción capital/trabajo.

En otro punto, lo poblacional plantea un problema teórico-conceptual aún poco trabajado. Socialmente aparece poseyendo una realidad empírica indesmentible: existe una materialidad poblacional (las poblaciones, los barrios), una vida poblacional (el conjunto de prácticas y relaciones sociales que se desarrollan en la

⁷ Valdés, Teresa “Poblaciones y pobladores: notas para una discusión conceptual” N° 33. Flacso. Santiago. 1982.

⁸ Brumer, J.J. “Apuntes sobre la figura cultural del pobre: parte I”. Documento de trabajo N° 69 FLACSO. Santiago. 1978.

población y los sentidos culturales que las organizan); existe por último, un grupo humano que socialmente es definido como, *pobladores* y que se reconoce como tal, que históricamente se ha transformado en sujeto de movilización social y política.

Por otro lado, lo que ha venido ocurriendo en el análisis de lo poblacional es una excesiva dureza de los marcos teóricos de interpretación que no logran flexibilizarse para abarcar e integrar fenómenos nuevos. Extrañamente, la preocupación por lo poblacional arranca de la presencia territorial de la población y los estudios empíricos se realizan precisamente en esos territorios. Sin embargo, las consideraciones interpretativas no se preocupan de ese espacio, sino que se ligan a consideraciones estructurales no espaciales.

Esta no consideración del espacio en los estudios sobre el fenómeno poblacional tiene a su vez el efecto de no situar históricamente tal fenómeno. En consecuencia resulta extraordinariamente difícil entender el proceso social de desarrollo de éste y consecuentemente su potencialidades, si no se incluye la variable espacio en el análisis:

“El espacio, más bien las diversas unidades espaciales o territoriales que conoce el sentido común, aparecen como experiencias de modos de vida específicos”⁹.

El espacio sería concebido así como soporte material de una determinada forma de organizar la vida -forma que se refiere al conjunto de acciones que realizan los sujetos para vivir y por tanto al conjunto de normas y valores que orientan la acción de los sujetos y el sentido que le otorgan- a la vez que como símbolo, de un determinado modo de vida compartido para un conjunto de individuos particulares.

En tanto soporte material de un modo de vida particular, el espacio y conjunto de recursos o bienes que lo conforman o están presentes en él, condiciona lo que los sujetos pueden hacer en dicho espacio; el tipo de vida susceptible de hacer o desarrollar en esas condiciones de alguna manera también, condiciona lo que se puede hacer en ese espacio mismo.

El espacio deviene en su misma *materialidad* en recurso de socialización, en instrumento de socialización de sus sujetos. El acceso a cierto espacio y no a otros, a ciertos bienes y no a otros, no se organiza sólo desde esta perspectiva según una lógica de satisfacer necesidades de sus *usuarios* sino también o más bien (según la capacidad de los sujetos de hacer algo distinto) según la lógica de reproducción sistemática. En este sentido es que se habla acá del espacio como socializador de sus sujetos en normas, prácticas, valores que organizan determinado modo de vida.

⁹ Gallardo Bernarda. “Espacio urbano y mundo poblacional”. Material de discusión N° 88 FLACSO. Santiago Chile. 1985

De otro lado, entendemos que el espacio o sus formas de organización concreta aparecen en el sentido común como expresión simbólica de *modos de vida* particulares. La clásica distinción del espacio en urbano y rural es expresiva de modos de vida diferenciados. Términos como los de *campo* y *ciudad*, con lo que el sentido común designa al espacio, encontrarían así sus sentido en referencia a un tipo de vida particular, de los cuales las formas urbana o rural del espacio son expresivos.

Del mismo modo operan las distinciones que establece el lenguaje de sentido común respecto del espacio urbano. Otros ejemplos de esto, sería el caso de la distinción entre barrio alto y poblaciones. Esas distinciones describen, refieren o muestran los diversos modos de vida que el sentido común percibe coexistiendo en la ciudad. Se trata así de términos sincréticos que permiten expresar las diversas unidades espaciales en tanto concreción de modos de vida específicos. Vale decir, términos que conjugan de manera unitaria el conjunto de aspectos comprendidos en ese término abierto y múltiple de modo de vida.

Lo que interesa resaltar es que las categorías espaciales que elabora el sentido común son construidas por referencia a lo que se ha llamado *modos de vida* y construidas en tanto *expresión*. No se trata que un determinado modo de vida, urbano por ejemplo, produzca un determinado espacio o lo transforme dotándolo de una forma específica, sino que éste (la ciudad en este caso) lo expresa inmediata y espontáneamente. Lo mismo se puede decir en sentido inverso. Si bien el espacio condiciona la socialización en algún tipo de vida, no es menos cierto que su forma (urbana por ejemplo) es anterior a la experiencia de los sujetos que en él participan; le es propia, innata. Si tiene sentido hablar de ciudad es porque ella expresa una realidad que le es anterior: un modo de vida urbano, previo al término mismo ciudad. Se trata así de una relación de expresión de una realidad anterior a la que apelan simbólicamente las categorías espaciales del lenguaje de sentido común.

Esta lógica se reproduce cuando se razonan situaciones específicas: hablar del barrio alto es hablar de un tipo de vida específica, la que llevan los que viven en el barrio alto; a la vez habitar ese barrio condiciona vivir de determinada forma y no de otra (vivir como viven los del barrio alto). A su vez habitan o pueden llegar a habitar en aquel lugar lo que viven de la manera de los del barrio alto y no otros.

Es la participación en determinado modo de vida, que hace pertenecer al individuo a determinados grupos de gente y no otros lo que condiciona el lugar en el espacio que ocupan.

Un aspecto final, que interesa rescatar al decir que las categorías espaciales del sentido común son expresiva de modos de vida, es que el sentido de las categorías espaciales no remite a *funciones*. La población o el barrio no es tal en cuanto cumple una función específica para la sociedad o para el funcionamiento del algún subsistema específico. Preguntarse qué es un barrio es preguntarse por el modo de vida que expresa y lo específica, no por su función o por el para qué sirve.

5.2.2 El origen de la Población: la ciudad invadida

Las diversas etapas por las que ha atravesado la economía chilena y los ciclos de expansión y depresión que ha vivido, desataron, desde muy temprano un proceso migratorio desde el campo a los centros productivos, es decir hacia Santiago, donde se concentran las actividades de producción manufacturera, de servicios financieros y comerciales, además de ser sede de las actividades del Estado.

Por otro lado, el proceso de industrialización provocó grandes migraciones hacia las zonas urbanas que actúan como polos de atracción, al tiempo que las condiciones de tenencia de la tierra y el estancamiento agrícola van expulsando población campesina.

Santiago como centro principal del país en lo político, administrativo, financiero, comercial y de comunicación acapara la mayor parte de las inversiones industriales, provocando de esta manera un crecimiento en su población en una proporción mayor al del resto de las ciudades.

El centralismo, así como permite la concentración de capitales en manos de un sector de la sociedad, también provoca la concentración de la inversión de estos capitales en ciertas regiones que le proporcionan menores gastos de instalación, aprovechando la infraestructura existente y mayores ganancias.

La industrialización, simultánea a una centralización, concentra grandes sectores obreros y medios, que no son absorbidos por el proceso productivo. Como correlativo se crea una gran demanda por bienes y servicios, tales como vivienda, salud, abastecimiento, etc. La situación se agrava aún más:

“con el crecimiento natural de la población, que va en aumento a medida que avanza la tecnología médica, hecho que produce paulatinamente una baja en la mortalidad”¹⁰.

Frente a las movilizaciones obreras, ya en 1890 el Estado comienza a tomar ciertas medidas de tipo higiénico y en 1906 se crean los Consejos de la Habitación Popular destinados a promover la construcción de vivienda y a higienizar, es decir, a rehabilitar viviendas y a demoler conventillos o casas colectivas consideradas insalubres. De hecho la función higienizadora se tradujo en una muy superior demolición de habitaciones que en construcción de las mismas. Este hecho agudizó la situación de escasez habitacional y en 1925 se dictó una Ley de arrendamientos que buscó limitar la especulación originada en dicha escasez¹¹.

Abarado et al., 1973: 45

Agüero y Sabatini, 1981: 4

La crisis del salitre provocó un importante movimiento migratorio hacia el centro del país y en especial hacia Santiago. Importante no tanto en cantidad como por la condición y trayectoria de lucha que caracterizaba a los trabajadores salitreros.

Varios autores señalan a este período de crisis, como la primera fase del proceso de formación de las *poblaciones* en el Gran Santiago, fase caracterizada por la *dispersión* de los recién llegados a Santiago al ubicarse éstos mayoritariamente dentro de los *muros* de la ciudad, en los conventillos, cites y pasajes típicos de las áreas deterioradas de la misma. Sin embargo, se calcula que alrededor de un 30% de los migrantes de este período ya comenzaron a instalarse en las que posteriormente se llamaron *poblaciones callampas*. Los terrenos invadidos por estos migrantes correspondían a tierras abandonadas por sus propietarios privados y por el Estado o los municipios motivo por el cual no se produjeron problemas serios.

La dispersión de los migrantes significa la ausencia de conflictos, es decir, la absorción de los mismos dentro de los *muros* de la ciudad no afectó visiblemente la vida metropolitana. Sin embargo, un estudio de la CORVI estima que un tercio del total de familias de obreros y empleados de Santiago vivía en las áreas centrales deterioradas.

En el caso chileno, desde comienzos de siglo, el Estado ha tenido una primerísima importancia en cuanto al tratamiento y resolución de los problemas de habitación de los sectores obreros. Frente a las necesidades de desarrollo y acumulación del capital, especialmente el capital industrial, se cargó sobre el Estado parte del costo de reproducción de la mano de obra urbana: servicios públicos previsionales, de salud, de educación, y también de vivienda, generándose, además, un vasto aparato estatal. Estos elementos son característicos del desarrollo concreto chileno. De hecho el Estado socializó los costos de reproducción de la mano de obra por la vía de la estructura impositiva, pero el resultado fue un permanente desbalance a nivel del gasto público.

En 1936 se crea la "Caja de la Habitación Popular" y en 1941 el "Fondo de la Construcción de la Habitación Popular", donde se concentraron todos los recursos estatales para contribuir a solucionar el problema habitacional mediante créditos a las instituciones de previsión, a industriales y a propietarios agrícolas quienes podían arrendar o vender las viviendas que edificaran. De este modo los industriales construyeron habitaciones para sus obreros y empleados, vendiéndoselas a plazo¹².

¹²En 1961 se había promulgado la Ley de organización y atribuciones de las Municipalidades donde se indicaba una serie de disposiciones en materia de vivienda popular. Se decreta, por ejemplo, "Prohibir la construcción de ranchos o casas de quinchas y paja dentro de ciertos límites urbanos y fomentar la construcción en condiciones higiénicas de conventillos o casas de inquilinato para obreros y gente pobre, formando el efecto planos adecuados y ofreciendo exenciones y ventajas a los que se someten a ellos (Sabatini, 1982: 12)

Seria a principios de la década de los 40', producto de una política habitacional financiada y dirigida por el Estado, es que se comienza a generar lo que hoy conocemos por *poblaciones*.

5.2.3 1940-1960: Surgimiento de las Poblaciones

Giusti señala, como segundo paso en la formación de las *poblaciones* en Santiago, el proceso iniciado con el apoyo a la industrialización desde el Estado, con la creación de la CORFO, es decir, a partir de los años cuarenta aproximadamente. De hecho, con la aplicación de esta política de industrialización se reforzó el carácter de imán de Santiago sobre el resto del país.

En Santiago ya se había congregado una amplia reserva de mano de obra y por lo tanto, un mercado potencial para esa industria; los medios de transporte y comunicaciones también se habían desarrollado para servir a la capital como centro político-económico y social.

La agudización del problema de la habitación, resultado de este proceso, obligó al Estado a reorganizar la Caja de Crédito de la Habitación Popular en 1943, dándole mayores poderes económicos. Por su parte, también el Frente Nacional de la Vivienda, surgido en los sectores afectados, luchó y obtuvo un representante como consejero de dicha Caja. Esta Caja, además de las funciones señaladas anteriormente, elabora una "*ordenanza de urbanización y construcción de viviendas económicas*"¹³ donde se definen ciertas condiciones mínimas de habitabilidad, presupuesto y superficie, además de otras condiciones de urbanismo, planificaciones, programa, altura, etc.; se libera de impuestos y disminuyen las exigencias en las especificaciones técnicas a las construcciones edificadas a través de estas normas.

Este paso en la formación de las poblaciones se caracterizó por un creciente *agrupamiento* de sectores obreros en las periferias de Santiago. Paralelamente se da la progresiva desaparición de conventillos y cites debido a los planes municipales de remodelación urbana.

De este modo se continuaba con una tendencia que había surgido ya en siglo pasado, cual era la segregación de los sectores populares de las áreas urbanas consolidadas¹⁴. De hecho, las acciones del sector público, unidas a las inversiones de las familias más adineradas habían valorizado las zonas más antiguas de la ciudad. Por otra parte, la población obrera había alcanzado importancia numérica y por lo tanto, constituía un

Alvarado et. al., 1973: 47

¹³ Es importante recordar aquí que el Intendente Benjamín Vicuña Mackenna (1872-75) había definido los límites de la ciudad y que la vivienda popular crecía fuera de ésta, es decir, no estaba contenida dentro de cierto radio urbano. El impulsó la remodelación del barrio ubicado al sur de la Alameda a la altura de la Iglesia de San Francisco, señalada por él como verdadero "potrero de la ciudad" (Sabatini, 1982: 12).

mercado relativamente estable tanto para los propietarios de terrenos aptos para el alojamiento obrero, como para los constructores de conventillos y cites.

Sin embargo, el patrón físico concentrado y desarrollado por Santiago no fue capaz de ajustarse a las demandas incrementadas de espacio residencial, con motivo de la expansión industrial. Así, el proceso de suburbanización no planificado que se había iniciado en la etapa anterior, adquiere un carácter masivo a partir de 1940. El centro de la ciudad va siendo abandonado por los grupos de altos ingresos mientras que los sectores medios y populares *rebalsan* hacia la periferia por haberse saturado las posibilidades más centrales. De hecho, los planes de redemolición urbana de las áreas deterioradas que ocupaban los grupos pobres agudizaron el proceso de traslado a la periferia de Santiago. A este hecho se agrega la permanente especulación con los arriendos a que eran sometidos que los forzaba a dejar las ubicaciones más centrales.

A partir de los años 40', la llegada masiva de migrantes y la expulsión de los sectores radicados anteriormente en la ciudad fue generando en la periferia de ésta asentamientos espontáneos cuyo producto más característico fue la *callampa*. La implantación del transporte colectivo automotor y la prolongación radial de las vías de transporte urbano facilitaron el desarrollo de estos asentamientos tanto en la periferia de la ciudad, como en terrenos desocupados que iba dejando su crecimiento.

En el proceso de *agrupamiento* de las poblaciones se distinguen claramente dos fases que marcarán un cambio definitivo en su forma de constitución.

Hasta 1946, la callampa constituyó la respuesta espontánea a la exigencia de vivienda familiar de los distintos grupos populares, sea de migrantes, de residentes urbanos desplazados por las remodelaciones y demoliciones de conventillos, de grupos empobrecidos o del propio crecimiento vegetativo de los sectores populares de la ciudad. Estas callampas se formaban por la invasión de terrenos por parte de grupos familiares individuales hasta llegar a su saturación¹⁵.

Alrededor de 1946 se inicia el proceso de ocupación de terrenos por parte de grupos populares organizados con la participación de partidos políticos.

Es importante agregar aquí que, paralelamente, y, dada la demanda por sitios para la instalación de vivienda por parte de los estratos populares, se venían desarrollando los llamados *loteos brujos*. Los empresarios de dichos loteos vendían sitios a plazo en forma ilegal, estafando de diversas maneras a los adquirentes. El control sobre los

¹⁵ Aguirre y Sabatini definen las "callampas" como "viviendas precarias que surgen de la noche a la mañana invadiendo terrenos libres o aquellos que por sus condiciones físicas naturales presentan un escaso o nulo valor comercial. Las "callampas" van organizando un habitat incontrolado, regido por las normas culturales de sus habitantes, equipando las viviendas de acuerdo a sus medios y desarrollándose en lucha permanente contra la represión física y las amenazas jurídicas" (Aguirre y Sabatini, 1981: 5)

abusos en los alquileres en cites y conventillos que significó la Ley de Arrendamientos de 1925 colaboró a que el sistema de *loteos brujos* para los grupos más pobres, se volviera más rentable¹⁶. En estos años ellos se intensificaron junto a las ocupaciones ilegales de terreno.

Entre 1940 y 1960 Santiago disminuyó su densidad de habitantes promedio, como efecto del proceso de suburbanización que afectó a los sectores altos como medios y bajos. Se acelera la segregación residencial por niveles de ingreso, desde la comuna central donde la segregación no era tan evidente.

Los loteadores, tanto legales como ilegales, tuvieron una importancia decisiva en este tipo de crecimiento urbano. Desde entonces, el área oriente de la ciudad se define como área exclusiva de expansión residencial para los sectores altos. Los loteadores brujos en cambio, operando para familias pobres, al igual que los ocupantes ilegales de terrenos, buscaron las localizaciones de menor valor. De este modo se minimizaban los riesgos de desalojo, en un caso, y en el otro se obtenían ventajas económicas.

Aguirre y Sabatini señalan que *"durante este periodo, ni la movilización popular ni la gestión pública lograron evitar los efectos negativos de su propia acción sobre el medio ambiente urbano. Estos efectos son: el creciente deterioro de la accesibilidad a los centros de trabajo y servicios, la baja calidad de las nuevas viviendas, y la precariedad del equipamiento local"*¹⁷.

Si bien a partir de 1946 las invasiones de terrenos se desarrollan con participación de los partidos políticos, la organización mediante la cual se realizaban las *tomas* no subsistió bajo la forma de una colectividad estable de los habitantes de la *callampa*, sino más bien como la influencia de ciertos individuos sobre sectores limitados, vinculados a través de una organización de los *sin casa*.¹⁸

En 1953 se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI), a partir de la fusión de numerosos servicios dispersos en la administración pública, formulándose los *primeros Planes Nacionales de Vivienda*. Estos planes contemplaban tanto la entrega de vivienda terminada para sectores de ingresos medios, como la erradicación con entrega de sitios seguida de autoconstrucción para los grupos de más bajos ingresos. Las erradicaciones contempladas en los planes de vivienda se sumaron a las

En 1951 se había creado la Cámara Chilena de la Construcción; en 1959 se dicta el DFL 2, ley de promoción de construcción de vivienda económicas; en 1960 se crean las Asociaciones de Ahorro y Prestamos y en 1965, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. También se creó la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) para la realización de proyectos estatales de redemolación habitacional y el manejo de un banco de tierras urbanas, y la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) para la distribución de la vivienda social.

Aguirre y Sabatini. 1981: 6

Asells. 1979: 44

ocupaciones ilegales como factor segregación y expansión urbanas. La razón de ello es que los planes al igual que sector privado (legal o ilegal), se regían por las condiciones impuestas por el mercado, caracterizado entonces por una tendencia alcista de los precios de la tierra.

Los programas de erradicación contemplaban la formación de nuevos propietarios urbanos al mismo tiempo que el retorno del total de la inversión hecha. Este doble objetivo se conseguía incorporando a los erradicados a un sistema de ahorros y préstamos. Por ello, las erradicaciones tuvieron que realizarse en áreas periféricas de bajo costo y, por lo tanto, lejos del Centro o de los ejes de accesibilidad.

Las acciones de fomento habitacional masivas más efectivas para el acceso a la vivienda fueron dirigidas a los sectores de ingresos medios y altos.

La ineffectividad de esas políticas para favorecer a los sectores populares llevaron a la masificación de las invasiones de terrenos a partir de la organización de las familias excluidas de los programas de erradicación en los *comités de vivienda*. Estas organizaciones de base ampliaron también sus reivindicaciones ante el deterioro ambiental en las áreas populares: accesibilidad, calidad de la vivienda, equipamiento local, etc.

5.2.4 1960-1973: Políticas habitacionales masivas, desarrollo de la organización poblacional

Los finales de la década del 50' son señalados como el período de agotamiento del modelo de sustitución *fácil* de importaciones como motor de la industrialización. Los límites del mercado interno, con una determinada distribución del ingreso, llevaron en la década del 60', a una crisis del modelo. Se inició el ascenso de nuevos sectores políticos impulsores de una *modernización* destinada a la superación de la crisis.

El resultado de la modernización puesta en marcha fue una mayor penetración del capital extranjero en la industria nacional, en especial en el sector monopolio. Las condiciones políticas existentes y la estrechez del mercado hicieron necesaria la expansión del gasto público en los sectores sociales (salud, educación, vivienda) y la redistribución del ingreso.

La construcción de viviendas y de infraestructura urbana por parte del sector público, especialmente en Santiago, se constituyó en una de las tantas formas de subsidio al capital industrial. El Estado logró reducir el costo de la mano de obra urbana haciéndose cargo de financiar la infraestructura social de vivienda, salud, educación y estableciendo una relación de precios internos favorables al sector industrial, con lo que se abarataba el costo de la alimentación.

Por otra parte, se señala cómo las dinámicas del mercado de tierras afectaron las políticas habitacionales: el carácter masivo de la construcción de vivienda social impuso tales restricciones de costo a los programas que se trató de disminuir al máximo el costo del suelo, eligiendo terrenos periféricos alejados de los centros metropolitanos de actividad y deficientemente equipados.

El propio movimiento reivindicativo poblacional se ajustó a estas normas al orientar las *tomas* de terrenos a aquellos predios que implicaran una baja probabilidad de represión policial, esto es, los más baratos y periféricos.

A los problemas de eficiencia urbana provocados por un crecimiento de baja densidad: transporte, congestión del centro de la ciudad, costos unitarios de urbanización crecientes, se agregaron los de segregación social, exacerbados por el régimen de financiamiento municipal que significó aumentar las diferencias iniciales de nivel y calidad de los servicios municipales para los residentes en las distintas comunas¹⁹.

El desarrollo urbano de Santiago en este período resulta ser una sumatoria de acciones, proyectos y programas, tanto públicos como privados, ejecutados sin una consideración más global e integral del desarrollo futuro de la ciudad. Es así como existen hoy día zonas en Santiago constituidas por la superposición de diversos programas realizados entre 1958 y 1973, sin ninguna planificación de tipo temporal o zonal y por lo tanto, incapaces de asegurar la consecución de un nivel de vida más integral en cuanto a equipamiento, centros alternativos de actividad y de servicios.

Con los planes de construcción de vivienda social masiva, los programas de erradicación y la estrategia de *desarrollo progresivo*²⁰ se constituyeron las comúnmente llamadas *poblaciones*. Estas consisten en una agrupación prácticamente permanente y abarcan una amplia gama de situaciones en cuanto a equipamiento, calidad de vivienda, tipo de adquirentes. Se incluyen aquí también las poblaciones surgidas de la *Operación Sitio* desarrollada durante el gobierno de Frei²¹.

¹⁹ Sabatini señala que en 1969 existía una diferencia de 17 veces entre la renta municipal por habitante de la comuna de mayor nivel socio-económico y de la comuna más pobre de Santiago.

²⁰ La estrategia de "desarrollo progresivo" consistió en la entrega de sitios urbanizados con programas de autoconstrucción.

²¹ La "Operación Sitio" fue la respuesta masiva al problema de la vivienda y consistía en un "programa de desarrollo progresivo", con ahorro y desarrollo de las viviendas por etapas. Se calcula que entre 1965 y 1970 habían accedido a un sitio por esta vía más de 100.000 familias, casi un 20% de la población de Santiago. (Aguirre y Sabatini, 1981: 10).

Es importante agregar aquí que, junto al compromiso del Estado con la industrialización durante este período, ya desde 1958 destaca su interés por la modernización y crecimiento de la actividad de la construcción. Es conocida su importancia en cuanto ocupadora de mano de obra reactivadora, debido a sus encadenamiento con otras ramas productivas. El Estado subcontrató en base a propuestas públicas, a grandes empresas constructoras, que se constituyeron al amparo de esta política, para la construcción de grandes conjuntos de viviendas terminadas²².

La contradicción entre las políticas de vivienda y los objetivos anti-inflacionarios de los gobiernos tuvo consecuencias importantes.

*"Para no incentivar la inflación, el gasto público debía reducirse, y para cumplir con los objetivos sociales trazados, el número de viviendas construidas debía crecer. En consecuencia, cobraba gran importancia de reducción de costos unitarios dentro de los programas de vivienda social. Ello se consiguió localizando los proyectos en terrenos baratos, y entregando soluciones incompletas o parciales"*²³.

Finalmente, en relación al sub-período 1965-73, es necesario señalar que, el ascenso del movimiento popular unido a la movilización social creciente se tradujo en presiones de la base organizada sobre el Estado, contribuyendo a que el carácter espontáneo (o de mercado) del crecimiento urbano siguiera primando por encima de los intentos planificadores del Estado.

En el proceso de constitución de las poblaciones del Gran Santiago, Giusti considera la década del 60' como el inicio de una tercera fase, caracterizada por la *organización* de los pobladores. De hecho los partidos de izquierda ya habían participado en las organizaciones de pobladores desde 1940, pero en este período, el proceso de organización cambia de carácter.

A partir de 1965 y hasta 1973 la política habitacional presenta un fuerte contenido social y, como señalamos más arriba, ésta se desarrolla en un período caracterizado por la *movilización social*. Las políticas sociales, entre las que se incluye la de vivienda, se inscriben en proyectos políticos específicos.

En caso del gobierno de Frei, la vivienda y la organización local en torno a ella fue vista como vehículo de integración social para superar la marginalidad. En el caso del gobierno de Allende, la reivindicación por la vivienda se orientó hacia la formación de nuevos frentes sociales en la lucha por el poder en vistas a un proyecto de sociedad socialista. En este sentido la planificación deseada quedó subordinada al juego

²² Sabatini, 1982: 32

²³ Aguirre y Sabatini, 1981: 15

político. La política de vivienda tuvo un carácter reactivo e inmedatista frente a las presiones sociales, las que se fueron haciendo crecientemente orgánicas.

Con el gobierno de Allende surge una nueva forma de habitación urbana donde se cristaliza tanto la acción de las organizaciones de base como la acción del gobierno. Se trata de los *campamentos*. Estos *campamentos* se originaron en invasiones de terrenos, las llamadas *tomas*, seguidas de autoconstrucción espontánea.

"La política oficial consideraba los "campamentos" como "en tránsito" hacia la meta de viviendas a entregar por el Estado. Las organizaciones de "pobladores" también lo entendían así. Con las invasiones de terrenos se presionaba al Estado para que éste construyera dichas viviendas en el terreno invadido. Por lo mismo, las invasiones se realizaban en terrenos tan pronto éstos eran adquiridos por el Estado para sus programas habitacionales. De esta forma, las invasiones pasaron a constituir de hecho una etapa reconocida del acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos" ²⁴.

Los *campamentos* tuvieron la particularidad de constituirse, desde la organización social. En ellos confluyen una experiencia de lucha política y de organización urbana.

En el contexto político nacional estos *campamentos* cumplieron un papel importante por su combatividad política y por las formas alternativas de tratamiento de los problemas propios de la comunidad. Es en ellos donde se dan un conjunto de experiencias nuevas respecto del tratamiento de la cesantía, el consumo colectivo (salud educación, vivienda e infraestructura urbana) y organización de gobierno interno.

En síntesis, entender el origen y surgimiento de las poblaciones y barrios que conforman el casco urbano del Gran Santiago, es también establecer una línea histórica comprensiva de lo que hoy es lo poblacional, lo comunal, lo local. Las Poblaciones son un espacio o lugar, que debe ser observado integralmente, no tan sólo desde la marginalidad, pobreza o agente político de cambio, sino como un espacio donde se estructura un modo de vida, que posee una cultura específica, empero por las características mediadoras de proximidad, vecindad y múltiples necesidades, no sólo materiales, sino de participación y potenciación de desarrollo, guardan más de una dinámica y más de una oportunidad de lectura tanto práctica como teórica.

El espacio local, barrial o poblacional, comportan actores que poseen especificidades particulares que deben ser aprehendidas y vehiculizadas prácticamente. para lograr esto es menester, profundizar tanto las relaciones institucionales del municipio con el

²⁴ Aguirre y Sabatini, 1981: 11

resto de los actores locales, como la forma, perfil y alcances de la participación de las personas.

5.2.5 ESPACIO Y POBLADOR

En el acápite anterior se dijo, que el espacio de referencia barrial o local, en el lenguaje de sentido común no es construido ni como producto o resultado del funcionamiento del sistema social, ni como función de aquél; más bien se elabora en el terreno de la cultura, apareciendo como expresión simbólica de algo distinto a él mismo: de modos o estilos de vida.

Entendido de esta manera el acceso a espacios es sobre todo acceso y participación en el modo de vida del cual el espacio particular es expresión. Esta relación que se establece para cualquier espacio o componente del espacio urbano se cristaliza en el término *poblador* que usa el sentido común.

Poblador pone en relación sujeto y espacio, pero en lo fundamental pone en relación sujeto y modo de vida, apareciendo el espacio como mediación entre ambos. Mediación analítica que reproduce intermediación real o empírica que el espacio, más precisamente, la ubicación en el espacio (en la población, en el barrio, en la comuna) establece entre sujetos individuales o grupales y modos de vida.

Ahora bien, el término poblador puede ser entendido entonces como una personificación de un modo de vida (como antaño lo fuera el término *campesino*), o mejor dicho entendido como una categoría social.

Recapitulando, lo que interesa resaltar acá es que existe un sujeto -el poblador-, asentado en un espacio -población, barrio, comuna, ciudad- que genera identidad, y ésta se expresa en un modo de vida particular.

Lo relevante, de rescatar la variable espacial, es que el espacio local es un territorio que comporta homogeneidad, como heterogeneidad cultural, por tanto especificidades sociales, políticas y culturales que potencian el valor, tanto del sujeto poblador, como de lo local, y que por ningún motivo se agota, como lo establecen otros enfoques teóricos que precisan que la marginalidad del tema poblacional se agota en las lecturas económicas o políticas. Esta por cierto, tiene más de una dinámica posible y contradicen las miradas lineales.

El espacio o nicho ecológico denominado población o barrio, se llena así de contenido y valor teórico, toda vez que precisa para su aprehensión y comprensión, respecto a temáticas de desarrollo local, participación e identificación del sujeto poblador, así se rescata tanto al sujeto que habita el espacio, el poblador, como a su modo de vida particular, cotidiano, esto finalmente no se entiende sino que visibilizando el valor central que tiene el espacio o territorio, en la generación de un modo de vida, cuya expresión es el Poblador.

6. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

6.1 VIDA COTIDIANA

El pensamiento que se ha querido dialéctico, entre otras duplas que repite con facilidad, siempre ha recurrido a las categorías general/particular. Sin embargo, quizás porque la dialéctica en occidente se ha empleado en el contexto dominante de la gran corriente racionalista, o quizás por la influencia de Hegel, que fue un idealista, o quizás simplemente porque se ha tratado como un asunto de intelectuales, el hecho es que tendemos a leer y a usar las relaciones entre estos dos niveles como hijos legítimos de Platón. Nos inclinamos a afirmarnos en los generales (el campo de los conceptos y de las leyes) como si allí se contuviera la verdad que representa adecuadamente a la realidad, y en cambio, como si lo particular no pasara de ser la expresión constreñida de esa verdad (más completa). Así hemos tendido a entender la ciencia como un conocimiento sobre los generales; los estudios de casos se aprecian, pero rápidamente se ha dudado sobre la fuerza de su representatividad.

En política también se ha privilegiado las estrategias y tareas que apuntan al conjunto de la sociedad. (al interés general); las acciones locales se miran con simpatía, pero se ha sospechado que fatalmente, esas iniciativas van a ser recuperadas y adecuadas por el funcionamiento del conjunto de la sociedad, así fue que el calificativo de reformismo llegó a emplearse como peyorativo insultante.

Es cierto que en los últimos años, ante el desmoronamiento de los paradigmas globales, se ha intentado revitalizar el valor de los particulares (Max Neef, 1986), pero entonces nos encontramos con una dificultad grande para referir esas potencias locales hacia sistemas más amplios; se tiende a esquivar el problema con lo que termina resultando como si lo general no tuviera más realidad que la suma agregada de esos particulares.

Frente a la parcialidad que sólo atenderá a lo general se ha venido levantando la otra parcialidad que sólo ve la realidad de lo particular.

Es en esta situación de empate de recortes hacia la cual nos estamos encaminando, que el concepto de **Vida Cotidiana**, tal como lo ha trabajado Agnes Heller parece aportar pasos de avance, tanto para recuperar un enfoque más rico y global, de particular y general integrado, como para el análisis de las potencialidades y de los límites que conllevan los grupos de base que se organizan para enfrentar variados desafíos en el espacio local.

Para el lenguaje corriente lo cotidiano es lo que sucede todos los días, con ese dejo de repetición que connota rutina y ordinario. Resulta así que nada importante se asocia a lo cotidiano; lo importante sería lo extraordinario, lo que irrumpe quebrando la rutina de lo cotidiano.

Otro distinto es el contenido conceptual que se debe asumir cuando lo cotidiano se incorpora en un discurso teórico.

Ahora, en cambio, la **cotidianeidad se conforma a través de las traducciones que tienen los procesos más totales que suceden en la sociedad, cuando éstos se expresan en las circunstancias específicas de cada situación singular; lo cotidiano es la experiencia singular que cada sujeto particular tiene de los procesos generales.**

Por la inflación se puede entender, recoger e intentar manejar en tanto una tasa de promedio que afecta al conjunto de la economía; en un barrio, en una población, donde se desconoce cuál es la tasa, o como se calcula, se experimenta la inflación porque el mismo salario adquiere cada semana menos cosas, o se la vive como una insistencia sobre los niños para que gasten menos luz, o como gestos de solidaridad con una vecina que tiene menos. Ambas dimensiones de la realidad y del conocimiento, la general y la singular son, sólo que lo cotidiano se refiere a la especificidad de la reproducción del hombre particular.

Frente a la simple presentación del problema en términos de general- particular, este discurso en torno a la vida cotidiana presenta, al menos, tres ejes de innovación que especifican y desbloquean el planteo tradicional.

1. Se rechaza explícitamente la versión según la cual lo particular se considera sólo como manifestación o efecto de los procesos más generales. Para la Heller, lo cotidiano es lo particular en cuanto expresa originalmente en su propio código y en una lógica inédita; por lo tanto, se debe entender que lo cotidiano es escenario de acción bastante autónomo (distinto de la sociedad como conjunto), que es necesario, conocer y tratar en si mismo.
2. Lo cotidiano es el campo en que los hombres y mujeres corrientes se pueden comportar como sujetos. Es que, para la gran mayoría de la personas, la vida cotidiana es la única vida que conocen.

Las decisiones que impactan en la sociedad como conjunto, se discuten y se acuerdan en los palacios de gobierno, en los salones legislativos o en reuniones de directorio; a la gran mayoría de los ciudadanos esas decisiones (sobre una devaluación, o acerca de una reforma educacional, o de una política de salud) los sorprenden y se reciben con la misma sensación de impotencia que despierta una peste o una lluvia fuera de época. Así llegan las decisiones generales hasta la vida cotidiana. Pero allí, en ese espacio inmediato, las mayorías buscan como defenderse ante la imposición social; no se conforman con ser desempleados, con no acceder a servicios de salud, con carecer de un techo propio que los cobije; allí proceden a construir un entorno que altera intencionalmente los efectos de los macro procesos.

Es en lo cotidiano que se puede quebrar el círculo vicioso que pregunta ¿qué se debe cambiar primero, a las personas o a las circunstancias?, porque allí las personas tienen la posibilidad de cambiar sus circunstancias (cotidianas) y así empezar a constituirse como sujetos.

3. Por último la tesis con que la Heller más enriquece el manejo usual de las categorías general- particular. Se trata de analizar, no sólo como lo particular está condicionando y recibe desde las estructuras y los procesos del conjunto de la sociedad, sino como operan también las influencias desde lo local hacia el conjunto.

En las primeras líneas del primer capítulo de su libro, la Heller entrega la siguiente afirmación, que luego despliega y profundiza a lo largo de todo el texto:

“Para reproducir la sociedad es necesario que los hombres particulares se reproduzcan a sí mismos como hombres particulares. La vida cotidiana es el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social”.

Lo que la autora insinúa en líneas apretadas -como ella lo aclara luego- es que los hombres sólo pueden enfrentar la construcción y la reforma de la sociedad premunidos de aquellas herramientas de las cuales se apropian en la práctica, en la vida cotidiana.

Si, a continuación, cito largo a la Heller, no es para empaparme en su autoridad, sino porque ella lo explica mucho más claro y mejor de lo que yo podría intentar:

“Todas las capacidades fundamentales, los afectos y los modos de comportamiento con los cuales trasciendo mi ambiente y que yo remito al mundo entero alcanzado por mí y que yo objetivo en este mundo, en realidad yo me lo he apropiado en el curso de la vida cotidiana: el coraje (cuando de niño he aprendido a entrar en una habitación oscura), el autocontrol (cuando he comenzado a poner en mi plato lo mejores bocados), el compromiso hacia las tareas a desarrollar y la alegría del éxito, la conciencia de la existencia de una comunidad (por ejemplo la familia), el apego, la gratitud, etc. sólo por citar algunos ejemplos de las esferas más diversas yo misma, sin las capacidades de que me he apropiado en este ambiente, sin mis objetivaciones ambientales, sería incapaz de objetivar en forma más elevadas mis capacidades. La vida cotidiana hace de mediadora hacia lo no cotidiano y es la escuela preparatoria de ello”²⁵.

²⁵ Heller, Agnes. “Sociología de la vida cotidiana”. Edit. Península. Barcelona. 1991 pág. 52.

Es en esta perspectiva que interesa conocer las estrategias autogestionarias, como reproducción simbólica del hombre concreto en sociedad. El lugar privilegiado donde el hombre particular se apropia del mundo objetivado (individualización) y, simultáneamente, es incorporado a la sociedad (socialización) en la vida cotidiana.

Asumiremos la proposición de Agnes Heller²⁶, que define la vida cotidiana como *"el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social"*.

Dos precisiones al respecto:

- a) Todo hombre al nacer se encuentra en un mundo ya existente, independientemente de él. La reproducción del hombre particular es pues la reproducción de un hombre histórico, de un particular en un mundo concreto.
- b) El hombre sólo puede reproducirse en la medida en que reproduce a la sociedad. No se trata tan sólo de que la acción ejercida en el "mundo pequeño" repercute imperceptiblemente en el "mundo grande" sino que el hombre particular, sin las capacidades de que se apropia en el ambiente inmediato, sería incapaz de objetivarse en formas más elevadas. La vida cotidiana -siempre referida al ámbito inmediato- hace de mediadora hacia el mundo "entero", prepara la constitución de lo "universal".

La vida cotidiana concierne dos relaciones. Por un lado, la relación entre las condiciones de vida en tanto que objetivaciones de determinado proceso social que condiciona al hombre concreto y la práctica histórica o, en palabras de Sartre, lo que *"el hombre hace con lo que han hecho de él"*. Las circunstancias hacen al hombre, escribe Marx, en la misma medida en que éste hace a las circunstancias. En esta perspectiva, nos interesa la vida cotidiana como un lugar privilegiado para estudiar la cooperación de "estructura" e "historia". Por otro lado, se trata de la relación entre procesos macrosociales y microsociales. La literatura sociológica latinoamericana aborda preferencialmente procesos macrosociales, un enfoque más acorde a sociedades con conflictos manifiestos y transformaciones rápidas.

El análisis microsocial, que suele presumir una sociedad en equilibrio, tiende a un reduccionismo psicologista que define el plano microsocial al nivel del individuo mismo. Podemos, sin embargo, recuperar el proceso microsocial como cristalización de las contradicciones sociales, que nos permiten "leer" las experiencias subjetivas de los procesos macros. No se trata pues de contraponer individuo y sociedad sino de explorar en la "textura celular" de la sociedad algunos elementos constitutivos de los procesos macrosociales²⁷.

²⁶ Ibid. pag 19

²⁷ O'Donnell, Guillermo: Memorándum al SSRC acerca de una "Sociología del Miedo" (1979).

Toda sociedad es una sociedad dividida. La división en la sociedad hace de la convivencia social una relación entre hombres particulares. Entendemos esta relación como una lucha -una competencia abierta o regulada- a través de la cual los hombres organizan a la población en "sociedad". La división social es organizada mediante procesos de integración y diferenciación. Se trata de relaciones de poder en las cuales los hombres se reconocen entre sí como constitución sobre la acumulación de diferenciaciones y afinidades, en la creación de representaciones simbólicas, de estructuras de comunicación e identificación, en la definición de lo bueno y lo malo, lo verdadero y lo falso, en la decisión sobre los fines y los medios de la organización, en fin, en la determinación del sentido de la convivencia humana.

El estudio de la vida cotidiana se refiere a las condiciones de vida y su reproducción particular. Este problema suele ser discutido, en sociedades capitalistas desarrolladas con un alto nivel de consumo, bajo el leimotiv político de "la calidad de la vida".

La estrategia concertacionista en Chile por ejemplo, empeñada en *defender* los intereses de los sectores populares al interior de la organización capitalista de la sociedad, busca transformar el incremento cuantitativo de las necesidades materiales y del potencial de satisfacción en una mejor calidad. Cabe dudar de la posibilidad de obtener un cambio cualitativo de las condiciones de vida si éstas son entendidas sólo como medios de consumo.

Sin embargo, el planteo significa un avance respecto al interior "productivismo" (de derecha o de izquierda) al tematizar calidad de las necesidades materiales del hombre. Eso va (tendencialmente) más allá del otro debate contemporáneo: las necesidades básicas. La estrategia de las necesidades básicas generalmente supone la existencia de un "mínimo vital antropológico" a partir del cual se podría determinar lo que es "excedente" (y su eventual redistribución). A tal enfoque cabe objetar, que las necesidades son una función inducida y una "fuerza productiva" requerida por el funcionamiento del capital. Las necesidades básicas son las necesidades del capital²⁸. Lo que conviene retener de ese debate es la insistencia en la **base material de la vida cotidiana**. El "modo de vida" de determinado grupo social en determinada época se levanta sobre necesidades materiales y éstas son necesidades socialmente producidas y cuya satisfacción requiere instituciones sociales.

Ellos permite una reformulación crítica de la "calidad de la vida". Mejorar las condiciones de vida significa no solamente incrementar cualitativamente la satisfacción de las necesidades existentes sino transformar las necesidades mismas. Se trata de la forma de vida que, en el fondo, realmente queremos; de redefinir colectivamente nuestro "deseo de vida". A ello se refiere la pregunta por la felicidad y la lucha por el sentido de la convivencia social. El sentido de por qué y cómo

²⁸ Baudrillard, Jean: La génesis ideológica de las necesidades. Anagrama, Barcelona 1976.

vivimos en sociedad, ese “sentido común”, es producido y reproducido por el hombre particular en su ambiente inmediato, en la vida cotidiana.

Interesa así interpretar los “datos” de la experiencia diaria como una lucha por el sentido de qué y cómo existe el hombre particular en determinada sociedad y cómo se conecta con grupos e instituciones en la cotidianeidad de su existencia..

A raíz de la división en la sociedad ésta objetiva el sentido de la convivencia social en un lugar fuera de ella: el Estado. Por medio del sentido exteriorizado bajo la forma de Estado la sociedad se reconoce y se afirma así misma. La determinación social de ese sentido tiene lugar en el ámbito público, donde los hombres particulares se reconocen y se relacionan entre sí en un plano “universal”. La esfera pública tiene una calidad diferente a la vida cotidiana, pero “alimentándose” de ésta. El hombre particular, como ya dijimos, sólo puede llevar a un plano universal (al ámbito público) aquellos intereses que aprendió en su experiencia cotidiana. Esta es la “materia prima” en que se arraigan las invocaciones y las organizaciones de la vida pública.

Tratando de conceptualizar “lo público” encontramos dificultades similares a las mencionadas respecto a la vida cotidiana. Siendo de uso común y una noción central de la teoría política es difícil dar una definición operacional. Preferimos, por ahora, hacer un excursu y exponer la reconstrucción histórica del concepto según Hannah Arendt²⁹.

Para la Arendt la diferencia en la concepción moderna de lo público respecto a la concepción griega se expresa en la temprana traducción del *zoon politikon* griego por el *animal socialis* romano. La identificación de lo político con lo social se basa en una antropología que define al hombre por la sociabilidad. Para los griegos, en cambio, “estar juntos” no diferenciaba al hombre del animal. Lo específicamente humano son la acción y el discurso; actuar y persuadir son la actividad política. La polis, el ámbito de lo público, está completamente separado de la familia y la economía doméstica. Estas forman una asociación natural (animal), basada en la necesidad y la desigualdad. Es la esfera de lo privado en el sentido de una situación de privación, donde el hombre está privado de libertad e igualdad. Sólo liberándose de las necesidades se puede acceder a la libertad; sólo libre de necesidades materiales se era libre para destacar entre sus pares. Ser libre significaba no solamente ser libre de la desigualdad que reina en la familia sino, sobre todo, actuar entre iguales: no gobernar por algo prepolítico, que hace parte del ámbito familiar privado. El eje de la actividad política no es el gobierno sino la vida buena. La polis cobra existencia por el interés de vivir, pero sigue existiendo por el interés de vivir bien. La “vida buena” concierne la calidad moral de la vida.

No es caso reseñar las bases sociales y económicas de la polis: la concepción griega se vuelve inviable para la expansión demográfica y geográfica de Roma. En efecto,

²⁹ Arendt, Hannah: La condición humana. Seix-Barral, Barcelona 1974.

Julio Cesar enfrenta una crisis sin alternativa. Es adoptando la organización de la economía doméstica que se desarrolla el Imperio Romano. El mundo jerárquico de la familia con el *pater familiae* en el vértice hace de modelo para la vida política, en cuanto al conjunto de asuntos e intereses de todo el pueblo. Posteriormente la expansión de las *societas* (en tanto que esfera doméstica) absorbe toda la actividad, no existiendo un ámbito público propiamente tal. La preocupación por lo público reaparece recién con Maquiavelo preguntando cómo se pasa de ser un hombre particular a ser un hombre público.

Sobre este trasfondo y en contraste con él podemos insinuar la noción actual de lo "público". La época moderna se caracteriza por el auge de lo social, generando una concepción instrumental de lo político. El liberalismo sitúa la libertad en lo social y en oposición al poder político. De ahí, la actual crítica al "estatismo" en cuanto pretensión de liberar al hombre de las necesidades materiales. El gobierno pasa a ser lo político por excelencia, pero al servicio de la libertad privada. El interés particular por la acumulación de riqueza se transforma en el verdadero interés público. Con el crecimiento poblacional y la mayor integración y diferenciación económica lo social, mucho más que lo político, determina a la esfera pública. Lo público ya no es la *res publica* sino lo que está abierto a la consideración de cualquiera. De ahí, que en público los hombres más que actuar (*praxis*) se comporten y ese "estar juntos" requiere una creciente formalización de las relaciones sociales. El ámbito público se desvanece así bajo el conformismo impuesto por lo social. Para la convicción que, en el mundo público, la personalidad del individuo es inmanente a sus apariencias, toda apariencia adquiere una significación personalizada. Si el Yo se revela en detalles de la apariencia, estos han de ser observados e interpretados como signos reveladores de la vida privada.

El extraño aparece entonces como un ser amenazador y la vida pública como una violencia, apenas contenida mediante la formalización de la vida social. Frente a esta presión de lo social los hombres ya no buscan realizarse en el mundo público sino en la vida privada de la familia. Esta es ya no solamente centro de la región privada sino un refugio idealizado que protege contra las amenazas y las tentaciones de la vida pública³⁰. Este proceso de privatización da lugar a una introspección narcisista que destruye las relaciones sociales. En la medida en que la "vida buena" reside en lo íntimo y lo auténtico, la política es denigrada como politiquería y se participa del mundo público sólo como "voyeur".

Lo público no es solamente lo que puede ver y oír todo el mundo; significa también el propio mundo en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él. El ámbito público es, según Hannah Arendt, lo que - similar a una mesa - une y a la vez separa a los hombres.

³⁰ Sennett, Richard. "El declive del hombre público". Edit. Península. Barcelona 1978.

“ La raíz de la antigua estima por la política radica en la convicción de que el hombre qua hombre, cada individuo en su única distinción, aparece y se confirma así mismo en el discurso y la acción y que estas actividades, a pesar de su futilidad material, poseen una permanente cualidad propia debido a que crean su propia memoria. La esfera pública, el espacio dentro del mundo que necesitan los hombres para aparecer, es por lo tanto más específicamente “el trabajo del hombre” que el trabajo de sus manos (homo faber) o la labor de su cuerpo (animal laborans)”³¹.

Este trabajo del hombre, la praxis, es la mediación del hombre particular con el ser genérico. Se trata -en la dialéctica hegeliana del amo y del siervo- de la lucha por el reconocimiento de si mismo y del otro. En esta perspectiva, entendemos por ámbito público, el espacio de la praxis, como la esfera en que se constituyen los sujetos. Una triple aclaración al respecto:

a) Los sujetos se constituyen a través de la lucha. Los estudios políticos suelen analizar las relaciones entre sujetos preconstituidos (trátese del individuo o de la clase); los conflictos aparecen entonces como posteriores y exteriores a los sujetos. Se trata, en cambio, de “ver” la constitución conjunta de los sujetos y las estrategias³².

b) La clase qua sujeto no es simple agente o portador de las contradicciones económicas. Es, como ya lo comprendió Gramsci, sujeto en tanto que voluntad colectiva. El estudio del ámbito público busca conocer la constitución de tales voluntades colectivas a través de la lucha.

c) Siendo la esfera pública la mediadora entre el hombre particular y el “hombre colectivo” no hay diferencia cualitativa entre religión, Estado y partido.

En síntesis, al distinguir el ámbito público y el ámbito privado, lo que se ha querido precisar es qué efecto produce la resignificación de lo público sobre la vida cotidiana. La pregunta se refiere a las transformaciones introducidas por el régimen militar chileno desde 1973 considerando, sin embargo, que estos cambios se insertan en las tendencias generales del desarrollo capitalista.

Debemos recordar la transformación que sufre la relación entre lo público y lo privado por el proceso moderno de urbanización. El problema de las grandes metrópolis no reside en que la vida en ella se haya urbanizado demasiado sino, al contrario, en que volvió a perder aspectos esenciales de la vida urbana. El hombre urbano ya no logra captar la complejidad de la gran ciudad de modo tal que ésta sea pública para él. No se trata solamente de que los habitantes de El Bosque o Las

³¹ Arendt, H. : op. cit., pag. 273 sg.

³² Laclau, Ernesto. “ Política e ideología en la teoría marxista” . Edit Siglo XXI. 1980

Condes tengan muy distintas visiones de Santiago y que, de hecho, vivan en ciudades diferentes. En la “cuestión urbana” se expresa un cambio más general de la esfera pública. Por un lado, ésta se extiende enormemente al privado traduciéndose incluso en el ámbito anteriormente privado (televisión, informática). Mucha más cosas son hoy de conocimiento público, pero igualmente hay muchos asuntos secretos, sustraídos al control ciudadano. Tiene lugar por otro lado, un cambio en la función de lo público. El estudio histórico de Habermas muestra como, en su origen iluminista, la esfera pública tenía una función crítica frente a la dominación; “el público” se constituía invocando la razón para participar en la determinación del orden social.

6.2 LA AUTOGESTIÓN VECINAL: EXPRESIÓN PÚBLICA DEL APRENDIZAJE DEL HOMBRE PARTICULAR

La Autogestión Vecinal en el espacio local, es un proceso, una experiencia, en el cual la gestión y la autorganización son entendidas como un conjunto de actividades o estrategias autovalentes a través de las cuales los vecinos (ciudadanos) de un barrio o población, dan respuestas a un conjunto de necesidades, siendo éstas de diversa naturaleza (políticas, culturales, sociales y económicas). Estas acciones pueden o no contar con ayuda del Estado. Lo relevante aquí es la capacidad de la sociedad civil de dar respuesta organizadamente a múltiples inquietudes y la relación que se pueda establecer con grupos e instituciones a nivel local

Debemos señalar que estas experiencias de autogestión vecinal, tiene como antecedentes históricos previos, diversas experiencias asociacionistas a nivel local, como son las estrategias de sobrevivencia, organizaciones económicas populares y toda una red de pequeñas experiencias ubicadas en contextos vecinales como juntas de vecinos y otras organizaciones funcionales. ¿Qué ocurre hoy con estas experiencias?, ¿qué utilidad poseen para quienes la componen?, ¿qué posibilidad existe de que se repliquen en modelos de planificación local?

Existen hechos históricos que dificultan el análisis; y esto es porque dentro de los sectores poblacionales urbanos, no se ha perfilado una *tendencia sistemática* y de largo aliento por desarrollar actividades para conformar organizaciones sociales autogestionadas de referente territorial local. La tradición de organización más reconocida entre los llamados *sectores populares urbanos*, se relaciona más que nada con la organización surgida en torno al desarrollo del movimiento obrero, de sus sindicatos y partidos políticos.

Ello porque si bien desde los años 60' surgió un movimiento poblacional en torno a la reivindicación de la vivienda urbana, a diferencia de lo que ocurre con los sindicatos, no se creó a partir de ello una estructura para la afiliación y participación permanente de quienes se fueron beneficiando de esas y otras iniciativas que promovió el movimiento.

Por otro lado, la mayor parte del activo político poblacional tampoco se volcó a crear o apoyar en forma sistemática el desarrollo de organizaciones poblacionales autónomas y estables. Su orientación privilegió más bien la denuncia y la creación de hechos políticos que la búsqueda de alternativas para representar intereses corporativos o locales, lo cual habría sido un elemento de peso para que éstas perdieran gran parte del atractivo y compensaciones que habían reportado en el pasado. El desafío al que estuvieron enfrentados los trabajadores durante el régimen militar se relaciona no solo con las restricciones a su participación política o social, implica también una desestabilización a nivel personal creada por el sentimiento de inseguridad frente a la capacidad para mantener un rol productivo, y, en definitiva, de mantener su capacidad para sobrevivir.

En el decir de Luis Razeto³³, existen tres motivaciones básicas que llevan a la formación de una organización. Ellas son:

- La necesidad de asociarse para subsistir. Esta puede responder a un imperativo de orden económico, moral o intelectual.
- La búsqueda de alternativas para obtener una interlocución con terceros. Las instituciones y organizaciones difícilmente se relacionan con individuos. La necesidad de organización está relacionada entonces con las exigencias impuestas por los aparatos del Estado y otras instituciones para relacionarse con los individuos.
- La búsqueda por satisfacer necesidades de pertenencia. Esta última condición es factor de orden cultural.

Diego Palma³⁴, precisa otras características de las organizaciones de base; plantea que los grupos populares de base son funcionales. Es decir, surgen en función de una tarea y de una necesidad, y en consecuencia, una vez que esa tarea se ha cumplido o que ese agrupamiento ya no parece ser el canal adecuado para conseguir la satisfacción que se busca, entonces la organización tendería a disolverse.

De allí que las organizaciones de base resulten sumamente inestables; surgen y desaparecen con gran facilidad. Se trata de una ocasión de práctica colectiva acotada; adecuada a personas que no disponen del tiempo o de la convicción en términos absolutos para autorganizarse o para mantenerse vinculados a un grupo u organización.

Estas organizaciones que incorporan a las personas a un tipo de práctica acotada, pueden considerarse como espacios que empujan al aprendizaje de la participación

³³ Filósofo. Investigador del PET.

³⁴ Sociólogo. Investigador CEEAL.

responsable y que, en consecuencia, inclinan a las personas que viven esta experiencia satisfactoriamente para que se incorporen, luego, a otros grupos que abordan tareas distintas o de otro nivel³⁵.

Porque se convocan en función de una necesidad (particular) y porque operan con referencia local, normalmente, las organizaciones de base se tienden a constituir como grupos pequeños. Allí las relaciones son personalizadas y se ejerce, o se puede ejercer, la democracia directa.

Por lo mismo que son funcionales y pequeñas, las organizaciones de base, en cuanto sus propósitos, conforman un conjunto abigarrado y heterogéneo.

Aunque la confusión en las referencias es permanente, aparece muy conveniente e iluminador el entender que ese agregado de iniciativas dispares no llega todavía a constituir "movimiento social". Es que, por mucho desacuerdo y disputa que haya entre las distintas formas de conceptualizar el tema, existe una coincidencia razonable en cuanto a que un "movimiento social" debe reconocerse en su objetivo compartido, y eso es lo que no aparece en la inmediatez heterogénea de las múltiples organizaciones de base: **éstas no se constituyen en torno a algún conflicto central sino en torno a necesidades particulares y contingentes.**

*"Es evidente que no se constituyen en movimientos sociales. Las identidades son débiles y fragmentarias, incluso las identidades parciales son internamente contradictorias. La visión de totalidad social, la percepción de un espacio nacional es difusa y predomina el inmediatez de los problemas de la subsistencia"*³⁶.

Así y todo, varios estudiosos subrayan en este proceso de creación de identidades básicas un encadenamiento muy promisorio hacia la unidad de los sujetos a través de pequeñas movilizaciones materialmente diversas.

Hay un rasgo que parece atravesar todo lo que se ha venido señalando: **las organizaciones populares de base contienen en sí más de una potencialidad y, por lo tanto, incluyen más de una dinámica posible, lo cual pone en duda cualquier juicio que la reduzca a una sola dimensión y adelanta una evolución lineal de estos grupos.**

Gonzalo de la Maza lo propone de manera muy acertada:

³⁵ A modo de ejemplo, la evaluación de un programa de capacitación campesina impulsado en el país descubre que, de los 22 coordinadores locales que intermediaron entre los centros de educación y las 20 comunidades donde se aplicó el programa, habían estado anteriormente en una organización distinta de la actual y 50% de ellos por lo menos en dos. (Chateau J. CIDE-FLACSO. 1988. Stgo).

³⁶ De la Maza, Gonzalo. "Identidad, exclusión y política en los sectores populares en Chile", mimeo Paris 1988, pág. 35.

"Coexisten en ellas (en la organizaciones populares de base) las predominantemente asistencialistas y cuyo principio es la sobrevivencia inmediata; las que se orientan hacia una alternativa económica de largo plazo y las que asumen tareas reivindicativas. En el fondo se trata de la presencia de tres principios de acción colectiva que se combinan diferencialmente según la organización; el clientelismo asistencialista, la autosolución y la reivindicación. Todas son respuestas a la crisis y a la exclusión, pero sus resultados son diversos"³⁷.

Volviendo al punto anterior, respecto de las motivaciones básicas que llevan a la formación de una organización, la necesidad de superar cualquiera de estas condiciones puede operar como detonante para la formación de una organización. Ahora bien, la elección de una u otra forma de organización para enfrentar estas u otras carencias responderá a condicionantes específicas en los que también juegan un papel los determinantes culturales. Responden a las formas en las que nos relacionamos cotidiana y permanentemente entre nosotros mismos con nuestro entorno social y con nuestro entorno natural o medio ambiente físico.

Si se explora en las representaciones e identidades del mundo popular, puede advertirse que entre los trabajadores existe un verdadero "pánico" a desdibujarse - dentro de la masificación que conlleva la asimilación a la pobreza- ante una situación de inestabilidad laboral, por la necesidad de mantener su calidad de entes laboralmente productivos, de seres socialmente reconocidos, integrados de alguna manera al mercado y la vida general de la sociedad.

Es decir, ante la pérdida o inseguridad del rol proveedor en el marco de una sociedad en la que día con día se van perdiendo los derechos colectivos adquiridos, se reforzará aún más la necesidad de estrategias basadas en una opción individual, a fin de diferenciarse de los 'excluidos'. Cuando esa diferenciación que da el saber hacer, se realiza por la vía de la integración al mercado, se realzarán atributos por los que conferirá semejanza incluso con estratos superiores. Dado que ello opera como mecanismo compensatorio a la inestabilidad y el estancamiento de la movilidad social, la alternativa de permanecer o ingresar al mercado formal será obviamente la más apreciada.

Históricamente es posible constatar que, paralelamente a la disminución de las oportunidades de empleo en el mercado de trabajo formal, se ha ido produciendo la paulatina y progresiva merma del número de organizaciones centradas en la defensa de los derechos de los laboralmente activos, de las que se promovían desde el gobierno y de las que se definían básicamente por principios político- ideológicos, a mediados de los 70' y hasta los 80', con lo cual **han ido surgiendo, dentro del**

³⁷ Ibid. pág. 47.

mismo ámbito popular urbano, una variada gama de organizaciones constituidas en torno a otros motivos de asociación. En términos generales, estas nuevas organizaciones denominadas **organizaciones de sobrevivencia** se dividen en varios tipos. Estas pueden ser desagregadas en tres grandes grupos:

1. Aquellas que generan ingresos, servicios y bienes para sus miembros. Estas se subdividen en:
 - a) De **consumo**: huertos familiares, “Comprando Juntos”, amasanderías, ollas comunes, y comedores populares.
 - b) De **producción**: talleres laborales que producen para el mercado (un ejemplo serían los talleres de confección de arpilleras).
2. Grupos de presión o que demandan soluciones colectivas a problemas comunes como el desempleo y falta de servicios urbanos (como por ejemplo los Comités de Allegados y Sin Casa).
3. Aquellas en que se realizan actividades culturales y educativas³⁸.

Todas ellas se caracterizan por ser formas de acción colectivas cuyo propósito es enfrentar variadas situaciones de privación y carencias, que desarrollan sus actividades dentro del ámbito o territorio que cubre el barrio y cuya definición se da en función de una alternativa de integración y resolución de problemas cotidianos, y ya no, por los grandes planteamientos ideológicos en relación a la construcción de una estrategia para producir cambios a nivel del sistema, fueran estos puntuales o inmediatos, o globales y estructurales. En este sentido, si bien ellas representan una reafirmación de la vocación siempre presente, entre un sector de la población, de optar por la organización colectiva y no por estrategias individuales, **a la hora de enfrentar problemas y a la hora de buscarles alternativas de solución, lo hacen desde una perspectiva que no representa exactamente una continuidad con la organización poblacional que se diera con anterioridad.**

Ahora bien, independientemente de los objetivos que estas organizaciones se hayan planteado, el hecho de que la mayor parte de ellas centre su acción en el desarrollo de alternativas o estrategias de sobrevivencia, posibilitó que sus integrantes pudieran identificarse con formas y contenidos de acción colectiva que son mucho más amplios de los que tradicionalmente se propiciaron desde el desarrollo de movimientos reivindicativos centrados en fundamentos de carácter ideológico. Esto, porque el sentimiento de pertenencia o asociación puede derivarse no solo de los lazos solidarios que se producen del hecho de compartir ciertas formas y/o condiciones de producción: en el caso de las organizaciones económicas populares (OEP), además de compartir la necesidad de establecer las reglas para la producción, también pueden establecerse lazos solidarios en la búsqueda de alternativas para

³⁸ Ríos Marcela. Tesis Maestría. FLACSO. México. 1993.

introducir mejoras en su condición de consumidores, en su calidad de vecinos (acercamiento por compartir una problemática por proximidad territorial), en su calidad de entes culturalmente afines y con tradiciones comunes (sean étnicas, políticas o religiosas).

Por otra parte, el hecho de que sea intencional en estas organizaciones el utilizar como recurso fundamental las capacidades propias de quienes las constituyen, las hace consistentes con el desincentivo de la reivindicación. En lugar de ello, se ha dado preponderancia a una orientación asociativa de carácter colaborativo y autogestionado a partir del cual se generan relaciones de cooperación que son propias de la cultura local circunscrita a un espacio territorial y socialmente acotado.

No obstante estas organizaciones surgieron con fuerza dentro del ámbito poblacional, no todos los integrantes de los genéricamente llamados “sectores populares urbanos”, han tenido el mismo interés por participar en este nuevo tipo de estructuras. Para el caso de quienes habían pertenecido a organizaciones activistas, reivindicativas o políticas, las restricciones impuestas a la organización durante los años de la dictadura militar (1973/1989) crearon una distancia entre lo pasado perdido y lo presente restituido, de manera que seguir participando en ellas significara algún tipo de compensación. Muy por el contrario, para otros sectores o grupos que en forma mayoritaria no habían contado con una experiencia de trabajo ni una experiencia organizacional previa, la participación que se generó en torno a las actividades para asegurar la subsistencia significaron una real oportunidad para desarrollarse e, incluso, para afirmar su identidad en forma colectiva.

Por otra parte, estas nuevas organizaciones se han dotado de importantes componentes, prácticas de trabajo grupal, autogestión organizacional, desarrollo de habilidades y conocimientos concretos que la aproximan, más de lo que estuvo cualesquiera de las antiguas formas asociativas, a responder, funcional y competentemente como eventuales agentes de desarrollo. Si bien prácticamente en todas las organizaciones e instituciones de apoyo se han elaborado planteamientos más o menos ambiciosos, estructurados y complejos, en relación al potencial vínculo organización social/desarrollo local, hasta el momento, las que trabajan en el campo de la vivienda y en el consumo aparecen como una buena experiencia acotada en ese sentido.

Ello, a través de la ejecución de acciones concretas que inciden positivamente sobre algunas carencias infraestructurales (relacionadas con la vivienda y sus servicios anexos), carencias y costos para cubrir las necesidades alimentarias (relacionadas con comprar, cocinar o producir en común ciertos alimentos), que junto con posibilitar la vinculación de la organización con los problemas locales, permiten asignarle un rol como agente de desarrollo. Es el caso de la creación de equipos de gestión local por comuna que, partiendo de la consideración de los procesos de desarrollo precario existentes, autogenerados y sostenidos individualmente por los pobladores, se

plantean la generación de organismos desde los que se enfrente colectivamente un proceso deliberado de tránsito de lo "local espontáneo" a lo "local planificado".

6.3 MUNICIPIO: ¿el Estado más cerca de la gente?

Entre los años 1974 y 1980, se llevó a cabo en el país un amplio proceso de reformas y transformaciones institucionales destinadas a establecer una nueva forma de regulación del gobierno y de administración del Estado. Paralelamente al proceso de reforma del sistema político administrativo que se materializó en una nueva división del país en regiones, provincias y comunas, el Estado autoritario impulsó un profundo programa de transformaciones que afectó la orientación de estructuras y organismos afines al Estado de compromiso. Todos estos procesos contribuirían a articular la puesta en marcha de una forma de relación Estado-Sociedad en que, junto con dismantelar y desacreditar las formas institucionalizadas y de facto precedente, se daría impulso a un nuevo modelo de organización económico social³⁹.

El carácter funcional del modelo sería ratificado y expresado más tarde en el plano político con la propuesta y puesta en vigencia en 1980, de una nueva Constitución.

La reforma Municipal no constituyó entonces un proceso casual ni aislado sino que se inserta, dentro de uno más general, de reforma político administrativa integral.

Tres son niveles territoriales mediante los que la regionalización desconcentra la autoridad del gobierno al interior de la nación. Ellos corresponden a las regiones, provincias y comunas en las que se subdividió el territorio. Atravesando estos tres niveles, se definen cuatro subsistemas o áreas de trabajo que constituyen la estructura orgánica del sistema de gobierno y administración interior. Estos son: la propia línea jerárquica de gobierno; la técnica (de planificación y coordinación del desarrollo económico); la de servicios o funcional y la de participación social. Cada área, a cada nivel, está subordinada a la que le corresponde como subsistema en el nivel superior. Así, la Intendencia que es el espacio de poder situado en el nivel regional, depende en todos los casos de los mandatos que emanan de su superior jerárquico situado a nivel nacional y que se concentra en último término en la persona del propio Presidente de la República.

Así también, en todas las regiones, el subsistema jerárquico hará depender de la Intendencia tanto a los gobernadores provinciales como a los alcaldes comunales y sus respectivos órganos técnicos y de participación. En la práctica, más allá de que el sistema de gobierno defina cuatro subsistemas de operación (político, técnico, funcional y social) todos los subsistemas quedan subordinados al subsistema

³⁹ En lo económico el Estado pasa de tener un rol benefactor a uno subsidiario. En lo político, de la tradición confrontación-negociación se pasa a un Estado autoritario con concentración del poder en el ejecutivo quien a su vez lo desconcentra vía regionalización, a través del territorio.

jerárquico. Ello porque la Ley no marca disposiciones diferenciadas para las funciones de administración y de gobierno y, porque, hace recaer la responsabilidad final, precisamente, en las autoridades que cumplen las funciones de dirección y representan la línea de gobierno.

Lo que se define como instancias descentralizadas de carácter político o de carácter técnico, se entienden mejor, si se las conceptualiza como instancias en las que se desconcentran ciertas cuotas de un poder que se ha centralizado y personalizado a nivel del Ejecutivo. Esta forma de descentralización por desconcentración es congruente y funcional con el modelo y el momento en que se inician dichas transformaciones.

La ampliación de funciones y atribuciones de que fuera objeto el Municipio hacen que éste pase a jugar un papel clave en la **redefinición de algunas de las relaciones** Estado-economía y Estado-sociedad. Su puesta en marcha involucró, de hecho, aspectos y definiciones que iban mucho más allá de aumentar la eficiencia del aparato administrativo del Estado.⁴⁰

El rol protagónico del Municipio en la última década se justificaría entonces no sólo por las ventajas que podía reportar administrar ciertas políticas y programas desde una entidad pública, más cercana a los problemas de la población. Se fundó también en la evaluación gubernamental de que era un espacio público escasamente institucionalizado y altamente politizado que era necesario rescatar y rencauzar.⁴¹

En diversos escritos se ha destacado la pérdida del significado político de que fue objeto el Municipio, en tanto entidad que a partir de la reforma quedó exenta de representación y legitimidad ante la población. La importancia asignada al Municipio por el régimen militar pareció en parte, explicarse precisamente por el reconocimiento de ese significado. Ello quedó sin embargo velado por las características propias del ejercicio del poder durante el periodo autoritario.

Hasta 1974, los municipios se rigieron por las disposiciones contenidas en la Constitución de 1925 y la Ley de Municipalidades de 1955. En el sentido jurídico institucional, el poder local estaba organizado con "autonomía" respecto del poder central y se caracterizaban por ser organismos territorialmente descentralizados, con escasas atribuciones y exiguos recursos⁴². De acuerdo a diversas informaciones, en 1967, el presupuesto municipal representaba apenas el 6.4% del presupuesto del

⁴⁰ En algunos casos, como el de la Región Metropolitana, se acompañó además de ciertas complementarias como las de redefinición de los espacios comunales y la reubicación de campamentos de personas en situación de pobreza.

⁴¹ Aylwin, José desarrolla ampliamente esta idea en su escrito, *La Reforma Municipal Chilena. Un mecanismo de proyección del Régimen*. Instituto de Estudios Humanistas, Santiago, Chile, mayo de 1988.

⁴² Chaparro, Patricio, *Organización u funcionamiento del gobierno local en Chile, 1925-1973: una apreciación crítica*, CED, Enero 1985.

Gobierno Central. Por otra parte, entre 1960 y 1966 la proporción de éste que se dedicaba a sueldos y salarios alcanzaba un 60%. Los recursos destinados a proyectos nuevos o en operación en cambio fluctuaban apenas entre el 9% y el 13%. La situación financiera de los Municipios era tan precaria que, al iniciarse la década del setenta, el gobierno debió dedicar el 2% del Presupuesto Nacional ejercible a cargo de catástrofes para ir en su apoyo. Esta expresaba también la escasa capacidad de operación que tenían por entonces.

No obstante estas limitaciones, su existencia se justificaba, sobre todo por la función que desempeñaba dentro de la constitución del poder a nivel local. Este proceso, que no necesariamente alimentaba un sistema de poder desde abajo hacia arriba, legitimaba y daba peso a la fuerza política que lo obtenía. Así, era precisamente esta autonomía de que gozaba el Municipio como organismo con independencia para generar procesos electorales y generar representatividad,⁴³ la que hacía que más allá de su ineficiencia como aparato institucional, fuera un organismo con ganada legitimidad social.

Por otra parte, esta escasez de atribuciones locales no estaba directamente relacionada con una escasez o fluidez en la prestación de servicios públicos y sociales. Por esos años, estos servicios no estaban radicados dentro de los Municipios sino en diversos servicios descentralizados especializados. Estos últimos eran responsables de sus acciones ante el gobierno central, sin que para ello mediaran relaciones orgánicas con el nivel de administración y gobierno comunal.

La falta de ligazón jurídico institucional entre los Municipios, los servicios especializados descentralizados y el poder central, impidieron que esta institución se fortaleciera y desarrollara armónicamente. Así, aunque autónomos por sus mecanismos para la generación de poder, su acción, escasa y clientelar, fue haciéndose cada vez más dependiente del acontecer a nivel nacional.

El carácter clientelar asumido por la integración entre Municipio y sistema político, llevó a que paulatinamente tanto grupos, como procesos y estructuras locales, estuvieran crecientemente dominadas por la política nacional. Esta realidad, que sin duda impedía el desarrollo autónomo del espacio local podía mantenerse sin conflictos en parte por su legitimidad política y en parte porque no era dentro del Municipio en donde se resolvían los conflictos en torno a las demandas de la población local.⁴⁴

⁴³ Chaparro, Patricio. Op cit.

⁴⁴ Martínez, G. El Municipio chileno un sistema político cerrado. U.CIDU 1967. caracteriza la municipio previo como un sistema político cerrado en virtud de que no encaraba proyectos ni establecía relaciones con otros organismos estatales que ofrecieran servicios a la comunidad. Desde esta perspectiva, y por adolecer de mecanismos de participación, habría estado allí latente una tendencia a delegar en las autoridades y los partidos políticos la responsabilidad de pugnar por obtener beneficios en el Centro y sin afianzar la institucionalidad local.

Durante la vigencia de la Ley de Municipalidades de 1955, estas no fueron espacios para la administración de proyectos y programas gubernamentales locales; no obstante que eran espacios en los que se gestaba una representación política de la comunidad que, investida de legitimidad ciudadana, presentaba y negociaba ante el centro las demandas de su localidad. Demandas que eran recogidas y negociadas ante las instancias políticas y de gobierno correspondientes y de allí surgían compromisos o acuerdos para su satisfacción. Finalmente, estas podían satisfacer a través de acciones puntuales -que servían para legitimar a la autoridad local -o bien recogidas como propuestas a satisfacer por medio de políticas públicas, en el marco de los lineamientos del Estado Benefactor y de compromiso.

Pero ¿cuál es el carácter de la actual integración entre Municipio y sistema político y, en consecuencia con grupos, procesos y estructuras locales y nacionales?. La reforma Municipal se insertó dentro de la reforma político administrativa. Bajo estos nuevos lineamientos, los Municipios se definieron como “instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objetivo es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal.”⁴⁵ No obstante, en estricto sentido, la naturaleza y funciones de la Municipalidades fue alterada recién en 1979 a través de la dictación de disposiciones en torno a sus finanzas.⁴⁶ Estas posibilitaron de hecho, la realización de las atribuciones que le fueron conferidas por Ley, como nuevas funciones.

La reforma Municipal incidió sobre tres grandes aspectos del desempeño municipal. El primero, fue dotar al municipio de importantes atribuciones que antes eran privativas del gobierno central, tales como **crear, mantener, y prestar servicios a la comunidad local**. La responsabilidad delegadas más importantes son: la educación básica y media, la salud primaria, los programas de subsidio a la extrema pobreza y los de empleo mínimo y vivienda.

El **segundo** es el relativo a sus finanzas. La importancia creciente adquirida por el Municipio en el desarrollo de tareas sociales se refleja en que, a la provisión de recursos disponibles para el ejercicio de sus atribuciones y funciones contenidas en el DL.: 3063, posteriormente se le agregó la posibilidad de complementarlos a través de la postulación a Fondos Especiales del Estado creados para estos fines.

En **tercer** lugar, la reforma incidió en su desenvolvimiento político en dos sentidos. De una parte las municipalidades quedaron insertas dentro del esquema general de Administración del Estado y pasaron a tener autoridades comunales no electas por sufragio directo. Por otra, la participación de la comunidad fue restringida solo a las organizaciones netamente sociales. Para ejercerla, un número determinado de sus representantes se integraría a participar -junto a representantes de otras

⁴⁵ D. L. N° 1289 DE 1976 que contiene la Ley Orgánica de Municipalidades y Administración Comunal.

⁴⁶ Ley de Rentas Municipales. D. L. N° 3063 de 1979

organizaciones- en un órgano especialmente creado para ese efecto dentro de la estructura regular de funcionamiento municipal: el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO).

Un hecho que va a generar cambios en la administración municipal y en el proceso de reforma municipal es, el proceso de **transición política** que vive el país y que se inicia en marzo del 1990 con el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Con este acontecimiento, también se inaugura una nueva etapa jurídica para el municipio y para la reforma municipal.

El gobierno de la Concertación envió al Congreso el 17 de Mayo de 1991 un proyecto de reforma constitucional, destinado a modificar el sistema de gobierno y administración del interior del Estado, e incorporó también modificaciones al sistema de gobiernos regionales. Además, con el objeto de dotar de mayor celeridad al proceso de cambio, las fuerzas políticas representadas en el Congreso firman el 21 de Agosto de 1991 un protocolo de acuerdo sobre reforma regional y comunal, en el cual se acuerdan los contenidos esenciales del nuevo texto constitucional y de las futuras reformas a normas legales vigentes.

De este modo, el 12 de Noviembre de 1991, mediante la publicación de la Ley N° 19.097, se materializó la reforma constitucional al capítulo XIII de la Constitución Política del Estado.

Por otro lado, el 19 de marzo de 1992, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 19.130, que modificó la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, permitiendo entre otros aspectos- la elección democrática de sus autoridades el 28 de junio de ese mismo año.

Desde el punto de vista de un eventual apoyo del Municipio al desarrollo, todas estas disposiciones constituyen elementos que no pueden interpretarse sino como positivos para la comunidad local. Sin embargo, existe una gran distancia entre lo que puede interpretarse de la letra aislada de la Ley -facultar a las Municipalidades para administrar la comuna, satisfacer las necesidades locales, elegir democráticamente las autoridades comunales, así como promover su desarrollo- y el alcance que ello tendrá dentro de la gestión real llevada a cabo por los gobiernos locales a partir de todo el proceso de reforma municipal.

Durante el régimen militar se desarrollaron básicamente dos reformas sustantivas que han incidido sobre el proceso actual en que se encuentra el municipio: en primer lugar, una reforma de tipo funcional, es decir, se traspasa un conjunto de nuevas funciones al municipio bajo la perspectiva de descentralizar ciertos servicios en el contexto de la política pública hasta entonces organizada centralizadamente. Entre éstas, la reforma más importante estuvo referida al conjunto de políticas sociales que fueron traspasadas desde el Estado central al quehacer de los municipios, pero sin que esta complejización de las competencias y funciones incorporadas al ámbito

municipal estuvieran acompañadas de una consecuente apertura democrática de la institucionalidad hacia el espacio local al cual estaba referida.

En este sentido, y para ilustrar el impacto que alcanzaron dichas reformas, es fundamental tener en cuenta que incluidas en este "paquete" de nuevas atribuciones, se encuentran la mayor parte de la salud y de la educación: el 80% de los estudiantes del país y el 80% de la atención primaria, ya no son responsabilidad de los ministerios, sino que de los municipios. Esto constituye un cambio fundamental en el Estado, que evidentemente también afecta a la sociedad civil y que modifica las relaciones entre ambos.

La segunda reforma municipal, como ya hemos dicho, de importancia realizada durante el régimen militar es de tipo financiero. Aquí tenemos al menos dos cuestiones relevantes: por una parte, aumentan en forma considerable los recursos netos de los municipios. Estudios del año 1987 señalan que el conjunto de los recursos de todos los municipios del país en dicho año, eran 25 veces más altos que los del año 1973. Por otra parte, se instaura el concepto de 'recursos propios', definiéndose legalmente que los municipios cuentan con atributos para gestionar y manejar recursos con independencia de las asignaciones presupuestarias hasta entonces definidas también de manera centralizada. Complementariamente, cabe destacar la creación del Fondo Común Municipal (FCM), un instrumento de redistribución en donde se traspasan recursos desde municipios con mayores ingresos a otros con menores posibilidades de generar los suyos propios, lo cual no deja de llamar la atención conociéndose el tipo de políticas implementadas durante el régimen militar, hasta entonces circunscritas a criterios de carácter geopolítico y político, fundamentalmente. Estas son las reformas fundamentales del periodo del gobierno militar con todas sus aristas e interpretaciones.

La reforma municipal fundamental del régimen democrático, es también de orden político pero con una orientación radicalmente distinta de las anteriores: **la democratización del municipio**. En este sentido, la Reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 por la Ley N° 19.300 de 1992, generó el principio de representación ciudadana en el Municipio, al abrir la posibilidad de que sus autoridades sean elegidas democráticamente.

En consecuencia, el municipio actual respecto del pasado, y respecto también de otros municipios latinoamericanos, es claramente una institución democrática, al menos en lo referido a la posibilidad de que sus autoridades sean elegidas y no designadas arbitrariamente. Es además, una institución que tiene un nivel de competencias y de funciones dentro de la vida nacional bastante relevante, prueba de lo cual dispone hoy día de un nivel de recursos financieros que alcanza el orden del 15% en relación al gasto público, con un porcentaje similar de la inversión pública.

En síntesis, y como primera aproximación a una visión histórica del municipio chileno, cabe señalar que en los últimos diez a veinte años se ha producido una

transformación radical y sustantiva del Municipio y que se ha traducido simultáneamente en aspectos de orden político, funcional y financiero.

Cabe señalar sobre esto último, que **los cambios que ha experimentado el Municipio en este contexto, no son condición exclusiva para prefigurar que en la actualidad éstos se hayan constituido efectivamente en 'agentes de desarrollo'**. Teniendo en cuenta que todas estas transformaciones implican de una u otra forma la configuración progresiva de una relación muy activa entre la sociedad civil y el gobierno local, **no se puede afirmar, sin embargo que el Municipio y sus recursos basten por sí solos para propiciar procesos de desarrollo dentro del espacio local**; fundamentalmente porque además de los problemas presupuestarios y burocrático administrativos a que se ven enfrentados los municipios, **los cambios institucionales antes enunciados no se han traducido en un aumento de las capacidades reales de las comunidades para definir demandas y reorientar sus recursos hacia la solución de sus problemas.**

Hasta la fecha y en parte por las restricciones impuestas a la participación en el ámbito local, han sido muchas las limitaciones que han enfrentado tanto las organizaciones autónomas como también el propio Municipio, para asumir responsabilidades conjuntas que vayan más allá de la subsistencia económica.

Pero habida cuenta del inicio del proceso de reencuentro entre actores, que necesariamente tendrá que ir ampliándose, dentro de la vida política y social y de los territorios locales, estas características de las organizaciones de nuevo tipo son cada vez más reconocidas en ámbitos tales como el económico, cultural, social y político. No es casual, por tanto, que la agenda social del Gobierno y las estrategias promovidas desde la política pública para propiciar acciones cada vez más eficaces en la superación de la pobreza, haya incorporado la noción de *participación* como un recurso activo a ser incorporado no sólo en la ejecución de dichas acciones sino también en la planificación misma del desarrollo.

La pregunta que se desprende de lo dicho, es de vital importancia: **¿es posible hablar de organizaciones (de base) con autogestión en la solución de sus necesidades, como un agente coadyuvante del municipio en el desarrollo local?. ¿es posible definir al Municipio como un nivel público cercano a la gente?.**

6.3.1 Estructura Administrativa Municipal: composición, funciones y atribuciones

La estructura municipal, así como la definición de su naturaleza, forma de constitución, funciones, atribuciones y competencias emanan de las disposiciones contenidas en la Ley 19.130 del 19 de marzo de 1992. En lo fundamental, ellas no contienen grandes variaciones respecto de la normativa previa, -contenida en sucesivos Decretos Ley- pero la precisan y profundizan en algunos de sus aspectos sustantivos.

La Ley define a las Municipalidades como **corporaciones de derecho público dotadas de autonomía administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad será promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, con participación de la comunidad local.** (Art. 1).

Las funciones y atribuciones municipales serán ejercidas por el Alcalde y por el Consejo Municipal. Para tales efectos la Ley establece que dispondrán de dos tipos de unidades administrativas. Las encargadas del cumplimiento de funciones de administración interna; 2 Secretaría Municipal, Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y las oficinas de Administración y Finanzas, de Asesoría Jurídica, de Control y las encargadas del cumplimiento de funciones de administración de servicios: Unidad de Desarrollo Comunitario, de Obras Municipales, de Aseo y Ornato, y de tránsito y Transporte Público.

La Ley señala las funciones generales correspondientes a cada unidad, sean estas direcciones, departamentos, secciones u oficinas, indicando que de existir otras funciones específicas y de coordinación, deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal dictado por el propio alcalde.

Las Municipalidades fueron facultadas para elaborar y ejecutar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO); elaborar y ejecutar el presupuesto municipal; ~~administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna;~~ dictar resoluciones obligatorias referidas a ordenanzas (normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad local); reglamentos municipales (normas generales y obligatorias relativas a materias de orden interno a la municipalidad; decretos alcaldicios; instrucciones a subalternos; establecer derechos por servicios permisos y concesiones; adquirir y enajenar bienes muebles o inmuebles; otorgar subvenciones o aportes; establecer tributos; celebrar convenios y contratos; desarrollar actividades empresariales o participar en ellas cuando una ley de quórum calificado lo autorice. El ejercicio de estas atribuciones deberá enmarcarse dentro de los lineamientos de los planes nacionales y regionales que regulan la actividad de que se trate.

El cumplimiento de estas atribuciones implica cambios significativos en la relación del Municipio con el gobierno central, en virtud de su nuevo rol en relación a la prestación de servicios públicos y al desarrollo local. Así también redefine su vinculación con los agentes y actores políticos y sociales involucrados en estos procesos a nivel nacional y local.

En relación a las funciones, estas pueden ser distinguidas entre las que son o no son privativas. Dentro de las primeras, se consideran la planificación urbana y la elaboración del Plan Regulador; la promoción del desarrollo comunitario; la regulación de construcciones y urbanización comunal; disposiciones sobre transporte y tránsito público y el aseo y ornato de los espacios públicos comunales. En las no privativas -delegadas, municipalizadas o compartidas -se encuentran las referidas a

asistencia social, salud, educación, protección del medio ambiente, también se incluyen todas aquellas que tengan por objeto el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Ahora bien, si diferenciamos las instancias que componen el organigrama municipal de acuerdo a la función que cumplen dentro del proceso global de planeación comunal, podemos distinguir cuatro tipos de funciones expresadas en órganos y unidades permanentes. Estas son:

- a) Administración superior o dirección, que recaen en la persona del Alcalde, el Consejo Comunal y el Consejo Económico y Social.
- b) Asesorías que recaen en la Unidad Jurídica, la Secretaría Comunal de Planificación y la Unidad de Control.
- c) Funciones de apoyo que recaen en la Secretaría Municipal y la Unidad de Administración y Finanzas
- d) Funciones de línea u operativas. Estas se relacionan en la Ley con las unidades de Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Aseo y Ornato y Tránsito y Transporte

De la revisión hecha sobre las competencias municipales especialmente analizadas desde la perspectiva de las funciones, resulta fácil advertir la multiplicidad de órganos de la Administración Pública con que el municipio debe compartir el cumplimiento de sus fines. Esto no representaría en sí más que un fuerte respaldo organizativo en pro de la satisfacción de los intereses públicos, pero en el hecho representa, muchas veces, una suerte de indefinición del marco real de actuación de la municipalidad, que incide marcadamente en su posibilidad de dirigir realmente la administración de la comuna.

6.4 LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE INTEGRAL DEL DESARROLLO LOCAL

Si entendemos por enfoque, una estructura de pensamiento coherente y ordenada que aborda analítica y sistemáticamente la génesis y desarrollo de un fenómeno, es posible postular que en relación al Desarrollo Local han existido distintas aproximaciones de esta naturaleza. Sin embargo, la idea de desarrollo aplicado al espacio local y correlacionado a las acciones de planificación que llevan a cabo los agentes encargados de concebir desde la política pública estrategias de desarrollo aplicadas al microespacio territorial, no cabe duda que frecuentemente se habla tangencialmente del desarrollo local, a través de aproximaciones indirectas e incompletas que no dan cuenta de la complejidad real del concepto

En el uso cotidiano del término, el Desarrollo Local es abordado desde alguna de las ópticas que permiten enfrentar el problema de cómo dirigir intervenciones sociales efectivas dentro de un espacio socioterritorial específico, constituyendo ésta una aproximación preliminar de la problemática del desarrollo. Dicho esto, es ambicioso hablar de que existan, en rigor, enfoques que se diferencien unos de otros en aspectos formales o substantivos. Más bien nos encontramos con que lo que hay es una serie de reflexiones, una serie de instituciones y una serie de énfasis desde los cuales se abordan lo que podríamos llamar “problemáticas del desarrollo”, es decir, la noción desarrollo local suele ser desagregada para mirar ciertos problemas que destacan algunos elementos y algunos factores que en algo se aproximan a la idea de desarrollo local.

Un enfoque de Desarrollo Local, en definitiva, es un intento por integrar en un pensamiento más o menos coherente, las distintas entradas al problema. Quienes suelen enfatizar estos elementos son técnicos, intelectuales, prácticas organizativas concretas que al reflexionar y problematizar la cuestión del desarrollo desde la especialización de sus respectivos expertizajes, enfatizan algunos tópicos, siendo todos ellos insumos que como pequeños brazos de un río mayor pueden ir conformando un pensamiento más general sobre desarrollo local.

Más aún cuando cada uno de estos temas que aparecen en las preocupaciones institucionales de la política pública y particularmente del municipio, -desarrollo comunitario, organización territorial, participación de base-, generalmente son expresión de temas más globales que afectan al conjunto de la sociedad, y que tienen que ver con qué tipo de Estado se quiere formar, qué tipo de democracia y qué tipo de organización social se quiere conformar, y, en definitiva, cómo la sociedad civil influye y permea al Estado y viceversa. Es decir, cómo alcanzar el equilibrio entre la sociedad civil y el Estado, para producir el desarrollo integral de las comunidades locales, regionales y nacional, a partir de una construcción conjunta de las estrategias que permitan alcanzar dicho desarrollo, y cuya participación converge precisamente en el encuentro de ambos actores en el espacio local.

Apartándonos del enfoque tradicional del desarrollo postulado desde el asistencialismo, y en virtud de la articulación integral postulada precedentemente en el sentido de no concebir el desarrollo como un proceso unilateralmente dirigido sino como una estrategia coparticipativa en que convergen Estado y sociedad, **se entenderá por Desarrollo Local un proceso de generación y aumento de la capacidad de las comunidades para definir sus demandas y orientar sus recursos a la solución de sus problemas, en relación con otros actores (agentes de desarrollo) y en un espacio físico o territorio acotado, que se ha denominado lo local**

El concepto, que intenta ser lo más simple posible aunque se refiere a un proceso obviamente complejo, supone que esa relación activa se apoye tanto en la

participación social como en la autonomía de la administración municipal, toda vez que las instituciones políticas vinculadas al desarrollo local han iniciado -no sin dificultades- un proceso progresivo de apertura hacia la comunidad y que le confiere a las organizaciones sociales un protagonismo creciente respecto de las tareas y estrategias propias del desarrollo.

En términos amplios se plantea que para lograr el desarrollo local, es necesario esforzarse en dos perspectivas simultáneamente, por un lado incentivar el desarrollo de dinámicas sociales “endógenas”, es decir, que los propios habitantes de una comunidad local cualquiera, consigan potenciar y aprovechar una serie de recursos, fuerzas y capacidades propias; por otro lado se postula una necesaria profundización de las estructuras estatal-municipal. Por lo tanto, para que se produzca el desarrollo de la localidad hay que desatar dinámicas desde la base y proporcionar, desde el Estado, una adecuada estructura que posibilite, fomenta y potencie no tan sólo el mejoramiento de las condiciones de vida de la localidad, sino que también las relaciones de cooperación en la tarea del desarrollo local.

7. CUERPO DE HIPÓTESIS

El presente cuerpo de hipótesis es una síntesis teórico-analítica que tiene como referentes a actores institucionales y ciudadanos ubicados en espacio local. En este espacio acotado, intervienen actores sociales e institucionales como el Municipio y grupos autogestionados, organizados y no organizados de base, que convergen en la dimensión de lo público, como formas sintéticas y analíticas de lo particular y lo general de la sociedad.

Se intenta por otro lado observar y explorar, a través del discurso de los funcionarios municipales, lo que ocurre en el cotidiano de la gente y cómo las personas se conectan a través de la autogestión vecinal con el principal actor -mas no el único- que propende el desarrollo en la comuna, el Municipio.

Se ha puesto énfasis en una sola dirección, especialmente en el discurso del funcionario municipal, como una mirada válida y pertinente de aprehender tanto la relación (autogestión-municipio), si es que se realiza, como la posibilidad de caracterizar la autogestión de grupos de base; así mismo la utilidad que representa para el funcionario y el municipio este posible encuentro.

En resumen lo que interesa explorar, a través del discurso del funcionario, son datos de la experiencia diaria, cómo la institución municipal observa al hombre particular, sus luchas y sentido de qué y cómo éste en un espacio acotado, la comuna, se conecta con grupos y con el municipio en la cotidianeidad de su existencia

Las hipótesis son, por cierto, y en primer lugar afirmaciones que la presente investigación intentará contrastar y confirmar.

7.1 HIPÓTESIS CENTRAL

- El Municipio en tanto sistema altamente complejo, institucional, técnico y administrativo, demanda un proceso sinérgico en que se incorpore una mayor y más sostenida autogestión de la población que habita la comuna, para impulsar un desarrollo local más integral.

7.2 HIPÓTESIS SECUNDARIAS

- La falta de coherencia del enfoque de desarrollo local desde el municipio, dificulta la visibilización, valor y encuentro de los diferentes actores locales en la consecución del desarrollo local.

- La ausencia de una definición de participación social, por parte del municipio, bloquea la convergencia de relaciones de cooperación entre éste y la autogestión vecinal.
- El sistema de financiamiento municipal, poco distributivo, la estructura y funciones municipales isomórficas y las políticas asistencialista, vía programas sociales, bloquean e invisibilizan el valor teórico y práctico de la autogestión vecinal en el desarrollo local.

8. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

8.1 Consideraciones preliminares

Una de las preocupaciones centrales de la presente investigación, es el análisis de discursos de funcionarios públicos, que desempeñan funciones y relaciones de servicio con la comunidad, y más concretamente con la autogestión vecinal de grupos en el espacio comunal. Esta intensión no tan sólo demanda precisar un marco teórico específico, sino que también, implica desarrollar un marco metodológico, en tanto que a través de una estrategia metodológica pertinente, cuya “!punta de lanza” es la técnica cualitativa, se intenta vislumbrar respuestas a una serie de afirmaciones teóricas que se han elaborado, previo al trabajo de campo.

Porqué esta técnica se preguntará el lector. La técnica no tiene valor en si misma, lo que comporta valor central, es la implementación de una estrategia metodológica, donde la técnica alcanza su mayor grado de amplitud y utilidad práctica. La técnica, se transforma así, en un instrumento pertinente toda vez que es capaz de penetrar el universo semantico-simbolico (posiciones de habla a investigar) de un observador experto en lo que hace (funcionario municipal), y circunscrito a un mundo institucional específico (referentes de habla). No tan sólo se analiza el discurso, de un funcionario estatal, sino que se investiga, cómo ese funcionario en su cotidiano, en su espacio de sentido mentado desarrolla, identifica, y evalúa (sus) las actividades con (de) “otros”. Es aquí donde radica la clave de lo que sea venido diciendo, investigar el mundo de un (os) otro (s), visto desde un punto de vista específico, personal e institucional.

Es esta mirada de segundo orden la que interesa develar, donde se propone, la integración del sujeto en el continuo de investigación como sujeto-en-proceso. Aquí la actividad del sujeto está regulada por el presupuesto de *reflexividad*, debe ser reflexivo. Lo objetivo se refleja, y se refracta, en lo subjetivo. Es decir pasamos de la investigación de los sistemas observados a la investigación de los sistemas observadores.

8.2 Justificación metodológica.

La metodología utilizada en la presente investigación, se enmarca dentro de lo que, en las ciencias sociales, se ha denominado metodología cualitativa. Esta es, una descripción que pretende captar la estructura interna del objeto investigado, de su propia red de determinaciones y su singularidad.

Es un saber que se constituye en la propia experiencia del investigador que se expone al objeto y aprende sus formas. Por ello se dice que las observaciones

cuantitativas ganan en precisión, lo que pierden en potencia de descubrimiento o hallazgo. En cambio, las observaciones cualitativas ganan en potencia descubridora lo que pierden, inevitablemente, en precisión de su información. *El observador cuantitativo siempre sabe lo que va a encontrar.* El observador cualitativo nunca sabe como encuentra lo que andaba buscando: la observación cualitativa postula, así, el carácter singular y relativo de lo observado.

En consecuencia, el procedimiento utilizado y los resultados obtenidos no son, ni requieren ser, estadísticamente significativos.

Así la estrategia metodológica comporta dos fases: una primera que consiste en la búsqueda y análisis de bibliografía especializada y una segunda, que es cualitativa, donde se realiza el trabajo de campo propiamente tal.

En la primera fase se realiza el análisis bibliográfico poniendo énfasis en revisar e incorporar literatura teórica respecto de los ejes temáticos centrales: **autogestión vecinal, municipio, desarrollo local y vida cotidiana**. Además de revisar los trabajos de investigación empírica que existen respecto de organizaciones de base, especialmente aquellas que buscan incorporar la problemática de autogestión en su desarrollo organizacional. Esto con especial atención a las dos últimas décadas.

Una vez completa esta revisión bibliográfica se realiza el trabajo de campo.

En resumen el trabajo de campo busca dos objetivos:

1. Enriquecer la revisión de los textos con material y experiencias de los funcionarios municipales.
2. Entrevistar a los funcionarios municipales que se dedican a trabajar con organizaciones de base.

8.3 Técnica de recolección de datos

La técnica a emplear se denomina Entrevista Semidirectiva, supone una situación conversacional cara a cara y personal, en que el entrevistado es situado como portador de una perspectiva que será elaborada y manifestada en un diálogo con el entrevistado. El investigador provoca esa habla con preguntas, pero también, con reformulaciones e interpretaciones.

El carácter semidirectivo esta dado por la estructuración temática de la conversación con el entrevistado.

8.4 Selección de la muestra

La muestra fue intencional, focalizada y seleccionada en términos de la capacidad de contribuir con información relevante para la investigación.

La representatividad de esta muestra es estructural. Se trata de un conjunto de sujetos definido razonadamente, en que éstos no son equivalentes ni intercambiables entre sí -son diferentes- pero están conectados unos a otros en una estructura social. El universo de pertenencia es definido como un sistema de relaciones, en que cada sujeto participa de modo diferencial.

Dicho sea de paso una muestra cualitativa es representativa si cubre la diversidad de “posiciones” de habla, o perspectiva, que componen a dicho colectivo. De este modo reproduce un orden estructurado por sobre el azar: asume el dato de la conexión estructurante entre los elementos los convoca en tanto “sujetos sociales” (funcionarios públicos, profesionales, mujeres y hombres, etc.) y no en cuanto a “individuos”.

El total muestral fue de 10 entrevistas semidirectivas a profesionales que trabajaban con grupos organizados y no organizados de base, que por estar en las Direcciones operativas del Municipio, tienen estrecho vínculo con estos últimos.

8.5 Unidad de análisis

La unidad de análisis esta conformada por los sujetos que aportan información relevante, estos son: Directores de SECPLAC, DIDECOS, Organizaciones Comunitaria, y otras a fines.

Estos, además son mujeres y hombres de diferentes edades, profesionales, funcionarios municipales, con rangos directivos que sustentan distintas posiciones ideológicas, tanto políticas como religiosas y que trabajan en Municipios que se encuentran ubicados, en diez comunas de la zona sur del Gran Santiago.

8.6. PLAN DE ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

8.6.1 TÓPICOS Y DEFINICIONES

A continuación se desarrolla en extenso, cada uno de los tópicos y subtópicos que componen el plan de análisis y que además fueron desarrollados en la entrevista semidirectiva aplicada a funcionarios municipales. Cada tópico tiene una denominación específica y su correspondiente definición.

Tópico 1º: Caracterización general del municipio

Definición: conjunto de datos relevantes, tales como demográficos, número organizaciones sociales, índice de pobreza e inversión social; que permiten caracterizar lógicamente a los distintos municipios.

Subtópicos:

- Población de la comuna.
- Superficie de la comuna.
- Índices de pobreza de la comuna.
- Organizaciones sociales de la comuna.
- Inversión pública de la comuna.

Tópico 2º: Posicionamiento del Municipio frente a la comunidad

Definición: distinciones de orden institucional que los funcionarios municipales elaboran de acuerdo a los servicios que el municipio otorga a la comunidad.

Subtópicos:

- Rol de municipio frente a la política pública
- Políticas sociales y municipio.
- El municipio como representación del Estado frente a la ciudadanía.
- Diagnostico acerca de los principales problemas que enfrenta el municipio.

Tópico 3º: Municipio y participación social

Definición: caracterización de distintos discursos existentes frente a la conceptualización, sentido y contenidos de la relación Municipio-participación-organizaciones comunitarias.

Discursos:

- **Cientelar:** basado en la obtención de adhesión a través de otorgamientos de “favores” generando una relación de dependencia, principal impedimento para una acción responsable de las organizaciones sociales.

- **Organicista:** que concibe a la organización social como una extensión del accionar del Estado o del Gobierno, otorgándole un rol de correa de transmisión. Es un discurso y una práctica que coarta la capacidad de acción y creación de las organizaciones de base.
- **Asistencialista:** que considera a las organizaciones sociales únicamente como receptoras de “beneficios” y subsidios, negándoles así su capacidad de proponer y actuar.
- **Formalista:** que sólo reconoce a aquellas organizaciones constituidas formalmente y se relaciona con ellas en los ámbitos expresamente señalados por la Ley o Reglamento, dejando fuera la espontaneidad y creatividad de la gente para agruparse y actuar colectivamente.

Tópico 4º: Municipio y su relación con las experiencias de autogestión vecinal

Definición: la relación específica que el municipio establece cuando colabora, contacta y apoya a experiencias autogestionarias o grupos de autogestión vecinal.

Subtópicos:

- En colaboración con el municipio.
- Sin colaboración con el municipio.
- Tipos de apoyo.
- Naturaleza del contacto (el municipio contacto, la gente solicita, intermediarios).
- Dirección municipal que recibe y/o realiza el contacto.

Tópico 5: Experiencias de autogestión

Definición: caracterización de las experiencias de autogestión vecinal, detectadas por el municipio y definidas como tal por el funcionario municipal.

Subtópicos:

- Caracterización de las experiencias.
- Dimensiones.
- Finalidad.
- Orientación de la acción de la organización.

Tópico 6: Evaluación general de la experiencia de autogestión por parte del funcionario municipal.

Definición: evaluación, por parte del funcionario, de la experiencia de autogestión vecinal

Subtópicos:

- Utilidad de la experiencia.
- Posibilidades de ser un modelo replicable.
- Ventajas y desventajas de la experiencia.
- Posibilidad de que la experiencia de autogestión se construyan en red.

8.6.2 PLAN DE ANÁLISIS: CUADRO RESUMEN

TOPICOS	DEFINICION	VARIABLES
Caracterización general del municipio	Conjunto de datos relevantes que permiten agrupar lógicamente a los distintos municipios.	Cantidad de habitantes, superficie, inversión pública del municipio, organizaciones sociales, índices de pobreza.
Posicionamiento del Municipio frente a la comunidad.	Posibles distinciones de orden institucional que los funcionarios municipales elaboran de acuerdo a los servicios que el municipio otorga a la comunidad.	Políticas públicas que se otorgan, demandas ciudadanas que se perciben, principales problemas detectados.
Municipio y participación social.	Caracterización de discursos existentes frente a la conceptualización, sentido y contenidos de la participación social y organizaciones comunitarias.	Discurso: clientelar, organicista, asistencialista, formalista y otros
Municipio y su relación con las experiencias de autogestión vecinal.	La forma en que el municipio colabora, contacta y apoya a grupos de autogestión o experiencias autogestionarias.	Tipos de apoyo, Naturaleza del contacto, dirección municipal que realiza el contacto, sin colaboración con el municipio.
Experiencias de autogestión.	Caracterización de las experiencias de autogestión vecinal, detectadas por el municipio.	Dimensiones finalidad (se asocia para?) Orientación de la acción de la organización, referencia territorial de la autogestión.
Percepción de la experiencia de autogestión por parte del funcionario municipal	Evaluación, por parte del funcionario, de la experiencia de autogestión vecinal	Utilidad de la experiencia, modelo replicable, Ventajas y desventajas de la experiencia, autogestión se construya en red.

8.6.3 DE LAS ENTREVISTAS APLICADAS

Se aplicó un número total de diez entrevistas semidirectivas, a funcionarios municipales, a cargo de Direcciones de Desarrollo Comunitario, Organizaciones Comunitarias y Unidades que cumplieran funciones análogas. Todas las Municipalidades visitadas se ubican en la zona sur del Gran Santiago.

Las entrevistas realizadas se distribuyen tal como sigue:

Nº	Municipalidad	Dirección	Nombre
1	San Ramón	Organizaciones comunitarias	Hernán Rojas
2	San Joaquín	DIDECO	Alejandro Díaz
3	La Granja	DIDECO y Org. Comunitarias	Gema Guerra
4	El Bosque	DIDECO	Paola Cisternas
5	Pedro Aguirre Cerda	DIDECO y Org. Comunitarias	Claudia González
6	Lo Espejo	DIDECO y Org. Comunitarias	Aída Bobadilla
7	San Miguel	DIDECO	David Sierra
8	La Florida	Participación Ciudadana	Claudia Fuenzalida
9	La Cisternas	DIDECO	Pedro Nancucheo
10	La Pintana	DIDECO	José Hidalgo

8.7 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS MUNICIPIOS

Este ítem consiste, básicamente, en caracterizar a cada comuna con datos tanto demográficos, por un lado como datos de inversión pública e índices de pobreza, por otro. Todo ello permite agrupar lógicamente a las comunas creando un corpus coherente la hora de contrastar la caracterización por cada comuna con el análisis de discursos posterior.

Los datos demográficos tomados como relevantes son, la población de la comuna, éste está expresado en miles de habitantes, como así mismo la superficie que ocupa el municipio, expresada en kilómetros cuadrados. Un tercer dato, es el número de organizaciones sociales de base, sean estas territoriales o funcionales, con que cuenta el municipio. Tenemos entonces las Juntas de Vecinos (JV), los Centros de Madres (CM) y por último los Clubes Deportivos (CD).

Un cuarto dato importante es el índice de pobreza con que cuenta cada comuna, este dato es un porcentaje obtenido de las encuestas de caracterización socioeconómica CASEN 1996. Cabe señalar que el índice porcentual de pobreza de la Región Metropolitana, es de 20,9. Este dato permite situar de mejor manera la distancia que existe entre una comuna y otra, respecto de los índices de pobreza con que cuentan.

Finalmente el quinto dato relevante, es el monto de la inversión pública de cada municipio. Este esta expresado en miles de pesos, ese total se distribuye porcentualmente en tanto inversión sectorial, fondos regionales y otros ingresos. Este dato final permite ilustrar de mejor manera las diferencias y dimensiones de la inversión municipal, entre una comuna y otra.

Lo que a continuación se presenta es la caracterización general de los municipios:

Cuadro N° 1
Datos Demográficos, Organización y Pobreza

N°	Municipio	Población	Superficie	Organizaciones Sociales			Pobreza
				JV	CM	CD	
1	San Ramón	101.218	6,6 Km	26	22	102	28,10
2	San Joaquín	110.725	9,9 Km	s/i	s/i	s/i	19,80
3	La Granja	143.274	10 Km	s/i	s/i	s/i	29,50
4	El Bosque	184.936	13,9 Km	72	58	200	26,90
5	PAC	123.393	8,6 Km	45	54	140	32,70
6	Lo Espejo	117.505	8,1 Km	s/i	s/i	s/i	29,80
7	San Miguel	80.609	9,5 Km	22	30	53	s/i
8	La Florida	392.302	7,2 Km	s/i	s/i	s/i	17,20
9	La Cisternas	93.476	10 Km	22	45	52	22,20
10	La Pintana	224.944	30,3 Km	s/i	s/i	s/i	28,80

Fuente: Reporte Estadístico. Ministerio del Interior 1997

Cuadro N° 2
Inversión Pública (total en miles de \$)

N°	Municipio	Inversión Pública 1994				Inversión Pública 1995			
		FNDR	Sectorial	Otros	Total	FNDR	Sectorial	Otros	Total
1	San Ramón	s/i	100%	s/i	143.303	32,38	67,62%	s/i	282.766
2	San Joaquín	9,32%	90,68	s/i	518.961	s/i	100%	s/i	188.379
3	La Granja	100%	s/i	s/i	385.702	6,96%	93,04%	s/i	683.968
4	El Bosque	39,1	60,89%	s/i	387.187	52,2	47,72%	s/i	302.761
5	PAC	13,2	86,77%	s/i	495.550	20,0	79,95%	s/i	765.405
6	Lo Espejo	s/i	100%	s/i	383.523	24,0	75,91%	s/i	309.277
7	San Miguel	s/i	100%	s/i	614.501	1,28%	98,72%	s/i	958.525
8	La Florida	17,33	66,04%	16,6	3.939.254	13,9	41,45%	44,6	666.351
9	La Cisterna	60,5	6,06%	33,38	587.151	s/i	s/i	s/i	s/i
10	La Pintana	18,56	81,44%	s/i	1.213.270	49,06	50,94%	s/i	311.767

Fuente: Carpetas Comunes MIDEPLAN 1996

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS Y RESULTADOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente acápite comporta en su desarrollo, la presentación de los cinco tópicos más relevantes del análisis de discurso, a funcionarios públicos municipales. Los tópicos analizados tienen carácter general, toda vez que agrupan lógicamente y analíticamente el discurso de los diez funcionarios desagregados, por un lado, respecto de su *posición de habla*, es decir como agente político y como agente técnico-político y por otro lado por su *referente de habla*, es decir Municipio, funciones y roles.

Resulta pertinente acotar, que los tres primeros tópicos están presentados de forma general, es decir, los distintos discursos de los funcionarios están agrupados lógicamente, denotando, tanto las diferencias como las similitudes más relevantes de sus discursos. Así mismo las citas están dispuestas, una vez terminada la presentación de cada tópico.

Los dos tópicos finales que dicen relación directamente con la experiencia de autogestión vecinal y evaluación de ésta por parte de los funcionarios, están presentados, para cada comuna y especificando los subtópicos que la componen. De allí que se observen distinciones en el análisis entre tópicos de carácter general y otros de carácter específico. Ambos análisis de resultados son complementarios y precisan un continuo lógico de análisis que logra cubrir en totalidad el manto semántico de cada discurso.

A continuación se presentan los tres tópicos de carácter general primero, para luego los dos tópicos de carácter específico.

2. POSICIONAMIENTO DEL MUNICIPIO FRENTE A LA COMUNIDAD

En los diferentes discursos de los funcionarios, respecto de cómo el municipio se estructura internamente para establecer relaciones con la comunidad, existe unanimidad, atendiendo a las particularidades de cada comuna, que el **municipio es un receptor y distribuidor de fondos públicos regionales y sectoriales de diverso orden**. Esto se observa con mayor claridad, al revisar y constatar los programas sociales con que se trabaja, a quienes están dirigidos estos y el rol que desempeña el municipio en este proceso.

Al hacer el corte analítico por municipio, se observa una clara distinción, que dice relación con las categorías con que se autodenominan. Por ejemplo, existen los que

cuentan con importantes recursos y que se encuentran tipificados como *medios*. Estos son los Municipios de San Miguel, San Joaquín y La Florida.

Si bien es cierto éstos, cuentan con programas intersectoriales, en ningún caso compromete la mayoría de su gasto social. De allí que se estén dando a la tarea de discutir respecto de la cobertura de sus servicios, relevando el valor de la gestión como un elemento estratégico a la hora de establecer cómo se posicionan frente a la comunidad.

Por otro lado, los funcionarios municipales no coinciden en el diagnóstico de cómo debe responder el municipio a las nuevas necesidades y niveles de organización de la comunidad. Ejemplo de esto son los municipios de San Joaquín y La Florida. Aquí el análisis se polariza. En uno, se intenta definir un municipio de “puertas abiertas”, donde la comunidad se organiza, se capacita, demanda y satisface necesidades.

En otro, San Joaquín, se precisa que existen innumerables problemas que resolver, no tan sólo a nivel institucional como por ejemplo poca autonomía municipal, plantas funcionarias con escasa y a veces nula capacitación; Sino que también a nivel de organizaciones de base, en éstas existe una atomización organizacional importante y un “estancamiento de sus demandas”.

De allí que el municipio de La Florida, aparezca con una clara preocupación de gestionar en forma más cercana a la gente; y el municipio de San Joaquín más bien con una visión crítica y formalista.

En los otros municipios se observa en el discurso una homogeneidad en la forma cómo definen y deben enfrentar la demanda de las personas, toda vez que la mayor parte de su gasto está dirigido a “grupos vulnerables”. Por tanto su organización interna, estructuras y fondos se vehiculizan hacia grupos objetivos precisos que cuentan, según los funcionarios, con escaso o a veces con incipientes niveles de organización.

Si bien es cierto, se habla de la importancia de las organizaciones de base, y se precisa un aumento de estas en los municipios con altos índices de pobreza, la cobertura que alcanzan, en el mejor de los casos representa un tercio de toda la población tipificada como grupo vulnerable.

Es menester precisar, que en algunos casos existe una discusión de fondo, respecto de que los servicios que el municipio otorga a la comunidad son absolutamente insuficientes.

El tema de la necesidad de mayores recursos, es un elemento transversal a toda la discusión que se da a nivel municipal respecto a la forma y al contenido de los servicios que se otorgan, empero sólo algunos municipios se han dado a la tarea de poner en el centro de su relación con la comunidad, el valor de la organización y la participación. Se insiste en que el mundo organizacional de base carece de las

capacidades técnicas para “concurrir” y obtener recursos, por tanto el municipio debe necesariamente distraer recursos que vayan en dirección de elevar los niveles técnicos de los grupos formalmente organizados, esto último en detrimento de los no organizados.

Respecto de lo dicho, se han dado casos paradigmáticos: una vez que los grupos organizados logran cierta expertis técnica⁴⁷, se transforman en verdaderos “clientes frecuentes”, tanto en el uso de la infraestructura del municipio como de los fondos concursables. Hecho que a largo plazo, según los funcionarios, juega en contra del resto de organizaciones menos capacitadas para establecer relaciones técnicas con el municipio.

El énfasis puesto, por los distintos municipios respecto de otorgar mayores recursos focalizados a los distintos grupos vulnerables, comporta a mediano y largo plazo un nuevo tipo de asistencialismo, donde la idea de que éstos logren autovalencia se dificulta y genera una suerte de zapato chino, donde la organización, una vez que no existan más recursos desaparece o genere una suerte de caudillismo dirigencial⁴⁸ que atomice a la organización. Esto por cierto ya se observa en los diferentes municipios y los funcionarios lo definen como “externalidades negativas” de un proceso incipiente de apertura a la comunidad.

Un último elemento digno de análisis es la diferencia que se observa entre los funcionarios municipales respecto de su lectura de lo que ocurre en la realidad municipal. Hay discursos “clásicos” con un claro posicionamiento asistencialista, organicista y formalista que comportan como común denominador falta de credibilidad en las capacidades de la personas; y otro, un discurso “modernistas”, que maneja una lectura crítica tanto interna como externa del municipio y su discusión más bien es retórica. Este discurso es notoriamente menor.

Se constata así una falta de discusión metodológica y teórica importante en los municipios; falta de interlocutores internos que retroalimenten la discusión; y ausencia de sistematización de experiencias que comporte a nivel evaluativo relineamientos o confirmación de avances o retrocesos, tanto en el servicio como en la gestión municipal hacia la comunidad.

De allí que se hable de una serie de inquietudes, preocupaciones y falencias en la administración municipal en torno de cómo hoy se elabora un marco de gestión local coherente, que sea capaz de otorgar un servicio eficiente a la comunidad por un lado y la vez articular eficazmente los exiguos recursos de que dispone, por otro.

⁴⁷ Lo que se quiere definir aquí con “experticia”, es la capacidad que logran los dirigentes de base para elaborar proyectos y agenciar recursos en los diferentes programas sociales que otorgan los municipios.

⁴⁸ En varios casos, los dirigentes logran altos niveles de formación e información, lo cual genera dependencia de los integrantes de la organización hacia él y lo pone al mismo tiempo en ventaja absoluta, según los funcionarios municipales.

2.1 Rol del municipio frente a la comunidad

El rol de municipio frente a la comunidad esta caracterizado por dos elementos centrales: por un lado, el carácter de la comuna, esto es desde su categorización de alto, medio o bajo nivel de pobreza, número de grupos vulnerables y niveles de organización de la comunidad. Y por otro lado, el manejo que hacen las distintas administraciones municipales, respecto de cómo implementar servicios a la comunidad teniendo como eje de acción, las políticas públicas desarrolladas y “descentralizadas” por el nivel central hacia el municipio.

No es casual que estos dos elementos converjan, según la combinación, en ciertos estilos de administración que ponen énfasis: a) en la participación pasiva de la comunidad y que se traduce en un rol pasivo frente la comunidad; b) en que definitivamente se plantean como misión institucional lo que históricamente el municipio ha hecho, que es administrar recursos escasos con criterios clientelares de corto plazo; c) los que de alguna forma intentan resolver de una manera innovativa los problemas de gestión, financiamiento e infraestructura.

Tenemos entonces que existen diferentes tipos de municipios que definen su rol frente a la comunidad de acuerdo a cómo se vinculan y gestionan las políticas públicas del gobierno central y cómo perciben los niveles de organización de la comunidad. De acuerdo a esto, los funcionarios municipales precisan que:

“en cierta forma casi toda la mecánica de trabajo con estos grupos es la metodología que tiene el mismo fondo concursable, esa es la verdad de las cosas”. (San Ramón).

“Entendiéndose sí que a veces las organizaciones reciben el financiamiento de forma directa y al municipio le cae solamente una función de fiscalización técnica de cómo se ha realizado el trabajo”. (San Ramón).

“la gente nos trae sus propuestas, nosotros les hacemos los alcances que nos parecen en función de la parte técnica y como funcionarios municipales que tenemos responsabilidad en ello, y luego lo apoyamos en cuanto a ellos quieren que los apoyemos”. (San Ramón).

“los municipios en general, son sedimentos autoritarios de una municipalidad creada en régimen autoritario, en donde el 70% los funcionarios provienen de ese gran bloque monolítico autoritario de control de todo el territorio nacional. y estos municipios nacen en ese cuento; y cuando llega el 92, por mucho que hayan hecho de modernización y toda la historia, la verdad es que es un completo fracaso (...) hoy día hay que llorar solamente la miseria de los años perdidos. Si hoy día me dicen que las municipalidades democráticas o democratizadas están tratando de rearmar experiencias de autogestión, proveyendo de facultades de autonomía y desarrollo al movimiento vecinal, es una gran mentira”. (San Joaquín).

“Necesitamos también crear un modelo nuestro, interno, de cómo nos imaginamos que la comunidad se puede organizar para que efectivamente tengan acceso y no nuevamente estos círculos tradicionales de poder organizacional que estén exclusivamente reflejados, y crear un modelo y bajarlo como propuesta a la comunidad y finalmente poder acercarnos desde el punto de vista externo y revisar las estructuras municipales internas, nuestra estructura municipal, en los ámbitos que sean competentes; a efectivamente ver cómo hacer coherente el discurso”. (El Bosque)

“Sí, pero además no solo entregar las platas. La difusión, el seguimiento y la evaluación es nuestra (...) cada vez se nos está dando más participación como municipio, de hecho el municipio es responsable desde concentrar el llamado a la convocatoria de las organizaciones, tener la asesoría especial para ellos para la elaboración de los proyectos, o sea ya el proceso está más acompañado por el municipio, el FOSIS es solamente anterior a la cantidad de proyectos que se presenten, el FOSIS determina montos, ahora, como se vayan a distribuir, eso es posterior”. (PAC)

“No se tiene muy claro qué es lo más importante en estos momentos para el gobierno comunal; el adulto mayor, la mujer, los niños (...) y eso es un temor para uno que está frente a la comunidad, es uno la que está con ellos, entonces nos ha costado levantar todo esto, que vuelvan a creer, que se autovaloraran, porque la autoestima ha subido (...). Pero resulta que si las políticas comunales no se dan y se sigue invitando a estos grupos, qué va a pasar, se van a sentir utilizados, entonces es un trabajo perdido, a esas cosas yo les tengo un poco de temor”. (PAC)

“Yo creo que no tenemos tiempo para eso, desgraciadamente...somos tan poquititos... imagínate, en este momento tenemos el plan de desarrollo comunal que estamos trabajando en forma participativa, en forma endógena, un PLADECO endógeno como le dicen en la SERPLAC; ahí hemos tenido cierto grado de reflexión, pero somos los mismos (...) los que estamos en el PLADECO somos los mismos que estamos como jefes, como directores, estamos en la mesa del IRAL, del programa jefas de hogar, en el aniversario, en todo; o sea somos los mismos soldados para todas las guerras”. (Lo Espejo)

“desde que comenzó el FOSIS a trabajar con el Entre Todos, nosotros siempre hemos hecho todo el intento de meternos en el proceso también; pensamos que el día que se vaya la AGT la comunidad no quede sola, o sea continuar este trabajo con ellos”. (Lo Espejo)

“Nosotros empezamos con el tema de los fondos concursables, hace ya cinco años. Y estos fondos que hoy día están establecidos por ley como FONDEVE nosotros los veníamos desarrollando hace cinco años, y consiste básicamente en la disposición a la comunidad de una cantidad de recursos diferenciados por las unidades vecinales de manera que las organizaciones de esa unidad vecinal, ya sea la junta de vecinos u otro tipo de organizaciones presenten iniciativas a concurso y que el municipio las jerarquiza, las prioriza y las aprueba”. (San Miguel)

“Yo diría que primero hay que perder el miedo a que la gente participe: creo que hay mucho temor en algunas instituciones a darle responsabilidades a la gente. Yo creo que en la medida en que haya una buena capacitación y un discurso muy coherente, un discurso claro frente a ellos el tema es bastante sencillo. creo que hay que tener la voluntad de estar al servicio cuando se requiere, porque este es un proceso que al comienzo cuesta como todas las cosas, pero que con el tiempo se va transformando en una cosa bastante útil”. (San Miguel)

“Nosotros orientamos, estamos ahí mediándolos, damos ciertas restricciones, damos nuestra opinión técnica, pero no definimos”. (La Florida)

“Nosotros tenemos un equipo de coordinadores, son seis en este minuto, que hacen un trabajo territorializado, que tienen a cargo territorios de la comuna y la idea es que el coordinador territorial sea un promotor de la organización para el desarrollo territorial, pensando en que el sentido que nosotros les vamos a dar a esta asesoría técnica es el apoyo a las organizaciones y es crear y fortalecer esas organizaciones para que sean motores del desarrollo de su territorio”. (La Florida)

“La tarea básica que el Municipio desarrolla con las organizaciones territoriales de la comuna, es ayudar a estos grupos en la formulación de propuestas y proyectos, de manera que transfiriéndoles ciertas capacidades técnicas las organizaciones puedan autogestionarse o mejorar su gestión, de manera que la organización exista con independencia del Municipio y consiga sus propios recursos”. (La Cisterna)

“a la organización comunitaria le ha cabido un rol fundamental en el desarrollo de la comuna en el último período. Esta comuna se caracteriza inclusive por tener en comparación con otras comunas, altos índices de programas participativos, hartos programas que tienen que ver con desarrollo urbano concreto, con adelantos, y que tiene que ver con un trabajo conjunto entre las organizaciones y el municipio”. (La Pintana)

2.2 Políticas sociales y Municipio

Existen tres características generales que cruzan el tratamiento y uso que se le da a las políticas sociales en el Municipio:

- i) Por la escasez de recursos propios, el municipio utiliza al máximo los fondos sectoriales. Estos van desde programas FOSIS en todas sus variantes (IRAL), CONACE, INJ, SERNAM, SERVIU y programas sectoriales dirigidos al trabajo con grupos vulnerables.
- ii) En esta asignación presupuestaria se privilegia a los grupos vulnerables, en tanto grupos definidos como receptores prioritarios de la políticas públicas, de acuerdo a los señalamientos contenidos en la agenda social del gobierno.
- iii) Uno de los grupos vulnerables que aparece con importante protagonismo en el uso de los recursos destinados al trabajo programático de estos municipios, es el Adulto Mayor. El hecho de que sean usuarios de esta oferta de servicios y beneficios no tan sólo se explica por el incremento de recursos destinados a este grupo objetivo, sino también por el grado de respuesta demostrado por éstos.

Si bien es cierto se reconocen algunas distinciones críticas respecto del estado actual de la política social municipal, por parte de algunos funcionarios, no existe una discusión importante sobre los contenidos y alcances de estas políticas. Los niveles de evaluación son mínimos y la posibilidad de establecer parámetros de impacto social no se vislumbran como una preocupación central.

En dos de los municipios estudiados, El Bosque y La Florida, la incorporación de una modalidad de intervención basada en la división territorial de la comuna, con el objeto de que las diferentes organizaciones que la habitan puedan mancomunar esfuerzos y focalizar recursos, aparece como una novedosa experiencia en el mejor uso de los fondos sectoriales.

Se establece un circuito lógico de la utilidad de la política social municipal, en la cual la mayoría de los funcionarios coinciden: el gobierno central, vía ministerios genera recursos para ser focalizados a grupos vulnerables preestablecidos; estos fondos se descentralizan a los municipios vía programas y los municipios agencian estos recursos aplicando las modalidades técnicas preestablecidas por los ministerios para hacer llegar los recursos a las personas. De allí que se hable de fondos concursables, fondos sectoriales y recursos municipales en el servicio que el municipio otorga a la comunidad.

Tal y como lo hemos descrito, el *circuito lógico* aparece como un proceso “vinculante” donde las personas, último eslabón de la cadena de las políticas sociales,

participan pasivamente, respecto a la destinación de los fondos y las formas en que estos se utilizan.

La cantidad de problemas que enfrenta las diferentes políticas públicas y específicamente la modalidad de focalización hacia quienes más necesitan, esta cruzada al hora de ser operada, por múltiples dinámicas locales de las cuales la cultural (identidad y territorio) y organizacional son las más complejas. Por ejemplo, muchas organizaciones que se han capacitados en esta dinámica de *fondos concursables* han hecho efectivo el uso de estos fondos, y lo han prolongado en el tiempo. A estas organizaciones y dirigentes se les conoce como “cliente frecuente”. Es decir grupos organizados de base -o más concretamente dirigentes que cuentan con altos niveles de información y formación- que logran capacitarse. En rigor se trata de algunos dirigentes que logran niveles técnicos importantes, se mantienen en estrecha relación con los fondos sectoriales por un tiempo, sin lograr ni autonomía en la gestión, ni autonomía en la administración de aquellos fondos. Esto, por el carácter mismo de los fondos y por la relación técnico-asistencial que el municipio mantiene con las organizaciones.

¿Se puede hablar de impacto social en estas organizaciones si aún necesitan de recursos en el tiempo para lograr autonomía?, las políticas sociales ¿pretenden esta autonomía?, ¿no esta frente a un tipo de asistencialismo de nuevo cuño?

Por de pronto tenemos que los municipios desarrollan políticas sociales en este contexto, las operan como herramientas, que integradas con una relativa participación de las personas a quienes esta dirigidas, pueden potenciar tanto la participación, como mejorar los niveles de vida de las personas. Sin embargo, esta relación ha sido formulada por los entrevistados como una posibilidad todavía por desarrollar.

Los funcionarios definen entonces su relación con las políticas sociales como sigue:

“el programa Adulto Mayor, que es lo que hemos estado trabajando más profundamente y que tienen financiamiento FOSIS a través de un fondo concursable y la metodología allí es que nosotros tenemos un catastro de organizaciones y **cuando nos llega la información de que el fondo concursable está vigente, comunicamos a las organizaciones esa situación, las organizaciones se interesan, se presentan y las convocamos para una fecha determinada donde hacemos una charla, donde hablamos de los que significa el fondo, de los dineros disponibles en la oportunidad y cuáles serían las temáticas que podrían tener mayor aceptación**”. (San Ramón)

“incluso de repente tenemos el problema de que empiezan a transformarse como el cliente de los fondos concursables de ciertas instituciones, y también si bien es cierto ellos no saben elaborar proyectos, **conocen algunas mecánicas respecto de cuándo presionar y dónde que les garantiza alguna seguridad de que su proyecto sea beneficiado**”. (San Ramón).

“hoy día estamos enfrentados (...) al tema de la participación, en la relación de municipio con las redes que es el tema del cliente vía programas sociales. Me hablan del programa de la mujer; sí, a lo mejor efectivamente el programa de jefa de hogar pueda

desarrollar una red de mujeres, ¿pero será una red con autonomía? ¿o será la clientela con otro signo que nosotros en democracia estamos armando con un grupo de mujeres? ¿cuánto le estamos ayudando nosotros a sostener su movimiento en forma autónoma? ¿será posible después de que el municipio deje de desarrollar el programa de mujeres jefas de hogar?”. (San Joaquín)

“Hace falta decirle a los dirigentes vecinales que son dirigentes burocráticos, que solamente están pensando en su remuneración (...) y **hace falta mover políticas en esto, poder producir digamos el parelé, de que no va más, este cuadro de desarrollo de la municipalidad paternalista, mecanicista y autoritaria**”. (San Joaquín)

“Este año hemos dado señas muy concretas de que efectivamente nuestro año y de aquí para adelante nos volcamos en nuestro quehacer, para afuera. **Yo diría que hay una buena relación con quienes estamos trabajando, tenemos claridad en que no estamos trabajando con toda la comunidad organizada**”. (El Bosque).

“el 94 hicimos el PLADECO en forma participativa, y ahí se les ocurrió - en forma interna, nuestra - dividir la comuna en seis sectores porque desde **ahí empezamos a trabajar el concepto del territorio, a propósito de cómo imaginamos que la intervención municipal pueda hacerse, pueda acercarse a lo que nosotros llamamos el desarrollo efectivamente más integral de los barrios**”. (El Bosque).

“podríamos tener un producto distinto, mucho más potenciado, mucho mejor; y efectivamente nos sentáramos a conversar políticas públicas, cómo uno las reorienta, qué toma de ellas, qué no toma, como las prioriza, cómo las recrea; en fin. **Creo que ese elemento de discusión nos falta**”. (San Ramón).

“el segmento que más se mueve y parece que eso es común hoy en día en el área sur, no sé en el resto de las comunas cómo está la cosa; **adulto mayor es el segmento que más está presente y que más presiona en esto de estar, integrarse y participar en todo este trabajo**”. (San Ramón).

“En este momento el adulto mayor es que el ha sido más beneficiado con programas externos y específicos; **se le ha dado** mucho auge a eso”. (PAC)

“el municipio nuevo, desde un comienzo vio que el adulto mayor era un grupo carente de muchas cosas. Se crearon paralelamente todas las oficinas de adulto mayor, de la mujer, de la juventud y del niño, porque todos eran los grupos etáreos más carentes de la comuna”. (PAC).

“**plantearnos algunas políticas con respecto a las organizaciones comunitarias, como grupo adulto mayor, como el grupo de la mujer; nosotros vamos a tener que hacer esa política para tratar de insertarla dentro del presupuesto y que nos puedan dar algo**”. (PAC).

“No tienen que ver tanto los recursos, también está la voluntad de hacerlo: también creo que tiene que ver con una voluntad, partiendo del alcalde, del SECPLAC y del Concejo. Yo no sé si hay una valoración de lo que significa PLADECO. porque yo que sepa

nunca se ha planteado eso de ponernos las pilas para ver cómo lo hacemos, por último sentarse un representante de cada departamento, de cada dirección a ver qué podemos hacer”. (PAC).

“Yo creo que **una de las grandes ayudas que hemos tenido nosotros acá son los programas del FOSIS** que se empezaron el año 93 a hacer los primeros Entre Todos acá, empezamos con Entre Todos, después seguimos con el IRAL, donde está el PMU, el PDJ, también el programa Más vida Para Tus Años, que lleva tres años acá con el adulto mayor; Chile Barrio comenzó este año”. (Lo Espejo)

“dentro de la presentación de programas siempre los programas con mayor inversión son los programas de tipo promocional y no asistencial. Y dentro de lo comunitario hemos tomado como temas prioritarios la participación ciudadana, mujer e infancia”. (Lo Espejo).

“capacitación principalmente, por ejemplo en diseño y en formulación de proyectos principalmente y **pensamos que también los dirigentes tienen que ellos movilizarse y ser más independientes; no estar dependiendo de que nosotros les hagamos el proyecto, sino que tener ellos las herramientas**”. (Lo Espejo).

“De hecho en estos fondos hay una parte que tiene que ser aportada por la comunidad, en términos de recursos monetarios, que es el diez por ciento del monto que ellos presenten y no ha habido ninguna dificultad”. (San Miguel).

“los fondos DIGEDER en que normalmente eran los municipios los que postulaban a estos fondos para determinadas actividades, hoy día lleva tres años la unión comunal de juntas de vecinos postulando a un proyecto de deporte en familia con apoyo del municipio”. (San Miguel).

“tenemos tres cosas: una es la subvención institucional, que son las típicas **subvenciones** que entregan todos los municipios a distintas instituciones. Otra es un **programa de fondos concursables** que nosotros tenemos, que es un programa grandote. Hay distintas platas y todo un proceso de formulación de proyectos y de ejecución, que en el fondo la parte ciudadana puede postular con iniciativas ciudadanas que pueden apoyar con plata”. (La Florida).

“**queremos que trabajen formalmente las distintas organizaciones del territorio**, ya no la junta de vecinos por un lado y los jóvenes por otro, sino que potenciar la coordinación entre ellos dentro de lo posible y **que sean actores de desarrollo en su territorio, que sean capaces de utilizar los recursos disponibles, que sean capaces de gestionar proyectos**”. (La Florida).

“Hasta este año los distintos programas sociales que existen acá, mujeres, jóvenes, adulto mayor, discapacitados, consumidores, etcétera, **trabajaban independientemente los asuntos organizacionales; a partir del próximo año nosotros vamos a centralizar el trabajo de las instituciones acá**, lo que es la asesoría, entonces aquí la gente que tiene cierto *expertis* en trabajos juveniles, en trabajo de mujeres, en juntas de vecinos, en organizaciones de niños; tratando de prestar nosotros un trabajo de apoyo hacia los programas”. (La Florida).

“hay una gran cantidad de fondos concursables que permiten que la organización aporte un porcentaje destinado a acciones concretas de desarrollo y el municipio también pone su parte”. (La Pintana).

“Bueno, como dije denante hay fondos concursables, para las juntas de vecinos, esta el FONDEVE y se organizó otro para grupos de mujeres. Yo creo que esta cosa es bien concreta, es decir, parte de los recursos de inversión tiene el sello de que la gente concursa a través de sus organizaciones y por tanto define ese tipo de inversión. Otro tema donde diría que hay un apoyo importante es en el tema capacitación y formación”. (La Pintana).

“La verdad es que hemos tratado de conciliar dándole más énfasis al tema promocional porque tampoco podemos al asistencialismo de un día para otro dejarlo; pero desde la perspectiva del Departamento Social se están introduciendo metodologías que permitan aportar, dar, pero también tratando de promover las capacidades de la gente”. (Lo Espejo).

“Cuando tú llegas a ejecutar - si es posible ejecutar el proyecto que ellos presentan - es un proyecto que tiene participación, que se ejecuta en conjunto, que se cuida, que tiene continuidad”. (Lo Espejo).

2.3 El municipio como representación del Estado ante a la ciudadanía

Existen dos enfoques de cómo se percibe el funcionario - y específicamente el municipio en tanto cara visible del Estado dentro del territorio-, frente a la comunidad.

Uno, es el que está definido por una analogía respecto de lo que le sucede al gran Estado: la actual estructura municipal administrativa-funcional-operativa y esta demandando mayores niveles gestión, descentralización y desconcentración de su rol garante y promotor del bien común. Y otro, que tiene que ver con las especificidades propias de una institución situada a nivel local y más *cerca* de las personas. Es aquí, donde se hace necesario un mayor grado de discusión y coherencia, hecho ratificado por los propios funcionarios.

Estos diagnostican la oferta y demanda municipal, como un gran “zapato chino”, donde las políticas sociales y los instrumentos técnicos de intervención se hacen insuficientes, y donde los requerimientos de las personas por mayores y mejores servicios no se absorbe de manera eficiente y eficaz.

Por un lado, algunos funcionarios demandan mayor autonomía y recursos para el municipio, y por el otro, se “culpa” a las personas de no tener ni las capacidades ni la voluntad de mejorar su calidad de vida, por los bajos niveles de organización que presentan.

Así el panorama comporta una falta de coherencia entre lo que se tiene y se hace y entre lo que dice y lo que ocurre en la realidad local.

El Municipio aparece así como un apéndice del Estado, el cual demuestra a nivel micro las mismas falencias que a nivel macro y la misma dificultad al promover el desarrollo.

Si bien es cierto, lo que se vislumbra es un proceso de “transición” hacia formas más democráticas, se constata también la falta de una reingeniería social de nuevo tipo, que dé cuenta de las especificidades del cambio generado en las necesidades de la gente y las formas nuevas que estas mismas personas están adoptando para demandar al Estado en pos de la satisfacción de múltiples necesidades. La sociedad civil⁴⁹, no es

⁴⁹ A pesar de las diferentes perspectivas teóricas y agendas políticas que hoy existen, lo que hace, sin embargo, la idea de la sociedad civil tan atractiva para tantos pensadores sociales es su capacidad de síntesis del bien público y el bienestar privado, y de los desiderata individuales y sociales. La idea de sociedad civil, de esta manera, encarna para muchas personas un ideal ético del orden social, un ideal que, si no supera, por lo menos armoniza las conflictivas demandas entre intereses individuales y sociales. El concepto de sociedad civil como una entidad colectiva que existe independientemente del Estado ha sido crítico en la historia del pensamiento occidental. Ella es la arena en donde el ciudadano, como persona privada, procura satisfacer sus intereses. La sociedad civiles, pues, la arena -en terminos hegelianos- la persona libre y autodeterminada plantea sus demandas por la satisfacción de sus

un constructo masa denominada malamente opinión pública, ni tampoco una ‘agregación’ de personas; es, ante todo, *sujeto y grupo*, capaz de demandar y fiscalizar lo que el municipio realiza en la medida que también este genere aperturas democráticas e institucionales que se alejan de las respuestas que el Estado hasta ahora ha elaborado y que se insertan en lo que genéricamente se entiende como “bien común”.

Por su parte, algunos municipios demuestran inquietud y preocupación por este estado de cosas, explicitando esta necesidad y operando con relación a la gente con este criterio, pero esto aún es incipiente, al igual que los niveles de organización y demanda de las organizaciones de base, sean éstas territoriales o funcionales.

A continuación se presenta *in extenso* las percepciones de los funcionarios municipales respecto de cuál es la imagen que de ellos prevalece en la comunidad, cuál es el alcance que ha adquirido el trabajo desarrollado con las organizaciones de base, y las problemáticas que se deben enfrentar en este mismo sentido. En resumen, cómo se posiciona el municipio frente a la comunidad:

“Claro, lo que pasaba es que **llegaba mucha gente acá creyendo que nosotros teníamos la capacidad** de colocar a sus niños en los jardines infantiles; entonces eso no es cierto, eso no es así, los jardines infantiles trabajan con la JUNJI y con sus propias asistentes sociales y en algunas ocasiones nos piden la ficha CAS y todo lo que nosotros les aportamos; entonces llegaba mucha gente demandando qué pasaba con estos niños; algunos de ellos no podíamos solucionarles el problema que era dónde los dejábamos en el día mientras la mamá iba a trabajar; a algunos les encontramos una solución”. (San Ramón).

“Tiene que ver con el movimiento vecinal de este país no más; o sea, no es diferente a lo que pueda suceder en otras comunas; a pesar de que otras comunas puedan decir algo distinto. Yo no me creo el cuento, porque **creo que aquí hay una fosilización mayúscula de las estructuras del movimiento social vecinal que se creó**”. (San Joaquín).

“**Yo creo que que el municipio no es agente de desarrollo.** Hoy día tal como está no es agente de desarrollo. Porque tenemos municipio que es en un 70% producto de funcionarios que provienen del régimen burocrático autoritario. Además, este municipio es heredero de la administración pública tradicional”. (San Joaquín).

“A este municipio, académicamente, le estamos colocando una serie de elementos, digamos, de roles y funciones; ese es uno de ellos: el de ser agente promotor del desarrollo, en función de que nosotros tendríamos efectivamente más presupuesto, tendríamos una serie de funciones, sí, es efectivo; pero el hecho de que tengan más presupuesto, de que tenga la posibilidad histórica de tener uno, dos tres, cuatro, cinco,

seis, siete profesionales o de tener una funcionalidad mucho más fuerte; no lo hace ser promotor de desarrollo”. (San Joquin).

“Tenemos la experiencia de la parroquia Jesús de Nazaret en que hay unos veinte cabros alrededor de los quince y veinte o veinticinco años, que se juntaron, vieron que andaban un montón de niños el día sábado en la calle: sin hacer nada, los agarraron, se los llevaron a la parroquia, empezaron a hacerles juegos, participaron en un (...), ganaron el (...); estuvieron todo el año, sacaron a los niños chicos a todos lados. **Nosotros ahí sin querer nos insertamos con ellos y empezamos a apoyar el trabajo de ellos**”. (La Granja).

“pero la responsabilidad nuestra en tanto Estado es no exigir interlocución técnica; en concreto. Tenemos algunos elefantes blancos a los que nadie se puede acercar, que están cinco años y que el FOSIS no puede cerrar, por infra. estoy hablando de la infra; no lo puedes ocupar y sin duda, cuando tengamos la posibilidad, **vamos a tener que invertir veinte veces lo que la gente con sus recursos... porque no tuvo, quizás el abandono pudo generar un proceso deficitario**”. (El Bosque).

“Pero creo que ya estamos en condiciones de madurez, de ensayo error, de todo lo que hemos tenido, tenemos una relación con la comunidad, **sabemos quiénes somos para ver nuestras fortalezas y nuestras debilidades y por lo tanto podríamos avanzar; y lo que no está en este reordenamiento, en este reacomodo interno; es la coherencia**”. (El Bosque).

“ellos entienden que el municipio es algo positivo para ellos y que ellos no necesariamente tienen que hacer todo con los municipios, pero sí lo informan al municipio, y eso es algo super bueno, porque lo que les pasa a ellos, nosotros lo sabemos y sin necesidad de andar detrás y esa es una gran diferencia con las juntas de vecinos, siendo que las juntas de vecinos tienen mayor poder según la ley, porque son territoriales; las juntas de vecinos se unen para estar solucionando la necesidad, ponte tú de luminaria, y pelean, pelean, pelean y se olvidan y de ahí hasta que no tengan otra opción de conseguir algo”. (PAC).

“la gente valora el municipio como figura, como institución que puede resolver los problemas que le atañen?... Yo creo que la visión es un poco compartida, yo diría que la mayoría de la gente no cree”. (PAC)

“En las comunas nuestras nosotros necesitamos la organización, el tema de la solidaridad es muy fuerte porque son culturas distintas. (..) y es distinto el tema. **nosotros para lograr cualquier tipo de avance, la comuna tiene que lograr que la gente lo sienta suyo, si no al otro día está destruido**”. (Lo Espejo).

“esto es una concretización de lo que nosotros estamos hablando cuando decimos el **municipio puertas abiertas**; de esto se trata; o sea se trata de que tu ingeniero civil que atiendes todos los programas y proyectos de cierres de multicanchas y sedes sociales, vas a tener que atender a las personas que van a venir a hablar contigo, y vas a tener que desarrollar ciertas habilidades de trato con ellos; que algunos ya la tenían por vocación personal, pero no como una política institucional”. (La Florida).

“Aquí hay oficinas. Las organizaciones de mujeres con la Oficina de la Mujer, hay organizaciones mapuches y aquí hay una Oficina Étnica. Hay una Oficina para Asuntos religiosos que es la que trabaja con las Iglesias. P’al tema de vivienda hay una oficina que es de vivienda. P’al tema de apoyo a la organización misma existe un Departamento de Organizaciones Comunitarias. **Hay una institucionalidad diversificada que pretende responder a esas demandas**”. (La Pintana).

2.4 Diagnóstico acerca de los principales problemas que enfrenta el municipio

Existe coincidencia en el discurso de los distintos funcionarios municipales, a la hora de definir cuáles son los principales problemas que se enfrenta como administración municipal. Acá existen dos énfasis, dos modalidades de observar la problemática local:

- i) Una mirada interna, donde lo fundamental son tres ideas fuerza que sostienen el diagnóstico crítico y demandante de los funcionarios:
 - 1° Falta de una política de concertación de actores, que defina y establezca un concepto de desarrollo local que contenga las especificidades sociales, culturales y espaciales de cada comuna.
 - 2° Establecer herramientas técnicas y evaluativas para justificar, tanto gastos como financiamiento de las distintas líneas de acción social.
 - 3° Mayor autonomía en la gestión y administración municipal para establecer instancias propias donde discutir y elaborar políticas sociales pertinentes y adecuadas al entorno comunal.
- ii) Una mirada externa, que dice relación con los diagnósticos acerca de los niveles de organización y movilización de las personas, en la satisfacción de sus necesidades.

Aquí no existe uniformidad en el discurso de los funcionarios. Algunos establecen avances organizacionales importantes, tanto en organizaciones territoriales como funcionales. Otros admiten una regresión tanto en la cantidad de organizaciones, como en el nivel de movilización de las personas. Sí existe absoluta claridad y coincidencias respecto de que los actuales niveles de organización comunitaria de base son insuficientes para establecer y configurar la existencia de un perfil de demanda clara y un ente ciudadano contralor.

De esto último vale pena mencionar, que existen marcadas diferencias de percepción entre los funcionarios de distintas municipalidades respecto a la utilidad y nivel organizacional de las organizaciones comunitarias. Ejemplo de ello es el discurso de los funcionarios de La Florida y San Miguel. Coinciden éstos en que, en la medida que la comuna cuente con la infraestructura hospitalaria, educacional, vial, comercial,

comunitaria y cultural apta, y el aumento de la calidad de vida de las personas sea sostenido, los ciudadanos organizados tienden a formular demandas específicas, técnicamente adecuadas y con un nivel de impacto social importante. Es decir, en comunas consolidadas en el aspecto urbano, con identidad histórica, con bajos niveles de pobreza y con gran cantidad de población, así como también un número bajo de ellos, juega en favor, según los funcionarios, de un trabajo más eficiente y eficaz en cuanto al servicio y la relación con la comunidad.

Todo lo que se ha venido diciendo se sintetiza en las diferentes opiniones de los funcionarios municipales:

“Entonces no existe tampoco una instancia donde uno pueda después conocer la experiencia que tuvo un colega, el departamento, la dirección respecto de lo que allí sucedió, **no hay una evaluación y menos aún una evaluación socializada**”. (San Ramón).

“la comunidad misma no tiene todavía la capacidad de elaborar un proyecto; de administrarlo, me parece que en cuanto a la parte de ejecución de las obras físicas sí; pero por ejemplo se enredan mucho cuando las cosas entran en el terreno técnico, por ejemplo algunas cosas relativas a obras o cosas por el estilo; porque ellos creen que no tienen esos conocimientos”. (San Ramón).

“donde más se entrampan y tienen más problemas, y que incluso repercute acá en forma bastante seria en términos de que nos crea algunos conflictos también a nosotros como funcionarios y que es que **no tienen capacidad para efectuar las rendiciones de los dineros**”. (San Ramón).

“Resulta que la gente no concurrió, y no concurrió porque tenía temor, porque la gente se había acostumbrado a estar metida frente al televisor y tenía poco interés a lo que le pasaba al vecino. **Entonces hubo que bajarle el perfil a esto y contentarse con generar un cierto interés en torno a los programas, una cierta curiosidad más bien en torno a los programas**, por un lado, y por otro lado generar una situación en la que el vecino saliera de su casa y a lo menos saludara al vecino que vivía al lado o que pasaba por el frente de su puerta hacía seis o siete años”. (San Ramón).

“No existen (las organizaciones comunitarias de base), dónde, desaparecieron. Son escasísimas las municipalidades que han podido lograr estructurar algún programa que trabaje con ellas (...) entre otras cosas porque este municipio, estos municipios en general, son sedimentos autoritarios”. (San Joaquín).

“el déficit más importante está puesto en esto que yo te decía; en la mezcla explosiva entre el tradicionalismo de un sector de funcionarios con el afán de hacer bien la tarea de otros, dejar hacer de los organismos centrales respecto de que aquí se hace lo que está probadamente archiprobado de que funcione; es decir, el temor (...) como el '92 **se tuvo temor al movimiento vecinal y social y se cortó. También hoy día se está teniendo temor respecto a la innovación**; y en ese cuento la descentralización está abortando derechamente”. (San Joaquín).

“creo que **una de las grandes deficiencias que es un tanto inconsecuente con el discurso nuestro es que las organizaciones que tienen que ver con la comunidad tienen una sensibilidad distinta al resto (...).** Entonces yo creo que ahí hay un cambio cultural y por eso hablábamos de este sistema”. (El Bosque).

“**Ha habido todas las experiencias imaginables,** comité de las comisiones de no sé qué cosa, decretos, toda la buena onda, en fin; pero efectivamente con toda la coherencia que hay, que yo creo que hay mucha coherencia en lo que se está haciendo, efectivamente; **pero sin duda podríamos tener un producto distinto, mucho más potenciado, mucho mejor**”. (El Bosque).

“**La experiencia acá de las organizaciones sociales es bastante rica,** la gente, los vecinos, en organizarse, **hay una gran experiencia de organización y esto viene como por una historia** de lo que significa todo el período de dictadura; desde antes ya se organizaban y ahora es una cosa casi propia, inherente de Pedro Aguirre Cerda, **los vecinos cualquier cosa que necesiten, se organizan**”. (PAC).

“Tú ves aquí la infraestructura, no hay una implementación aquí de lo que es DIDECO, especialmente para organizaciones comunitarias, que efectivamente también se valoraran las organizaciones comunitarias como tal, tendríamos otra oficina, **habrían mayores recursos para poder llegar a la gente y hacerles un trabajo de educación**”. (PAC).

“Después fueron aumentando, cuestión que nosotros no compartimos la existencia de tantas juntas de vecinos, el resto de las organizaciones sí, pero las juntas de vecinos pensamos que debiera existir una por unidad vecinal. Lo demás **es como un arma de doble filo porque permite la división entre los vecinos, se dividen por diferencias políticas principalmente**”. (Lo Espejo).

“**trabajamos con ellos porque de lo contrario a nosotros nos sobrepasan,** una comuna con la naturaleza nuestra, que somos una comuna pobre, aquí no hay bolsones de pobreza, sino que es la pobreza consolidada en la comuna”. (Lo Espejo).

“**creo que hemos ido generando confianzas mutuas con la comunidad y de esa confianza ha ido apareciendo esta relación y a lo mejor responde a nuestras necesidades y no responde a necesidades distintas.** A mí me parece que ese es el camino de la participación que no es nada menos que el respeto de la dignidad de cada una de las personas, que tienen opciones, que tienen necesidades y que tienen opiniones que uno tiene que tratar de acogerlas en la medida que se pueda, pero también que te conozcan, que conozcan la capacidad que tienes para resolver esos temas, y de ese diálogo debe encontrarse un punto de encuentro y solución o de repente (...).” (San Miguel).

“Nuestra iniciativa mayor es el grupo de los no organizados, en los organizados está lo de consolidar un trabajo, darle más profesionalización al trabajo nuestro, especificar nuestra oferta municipal, no estar p`a la patá y el combo, sino que nosotros estamos ofreciendo y esa es nuestra promesa pública, pero **los no organizados son nuestro gran desafío. Sobre todo que el tema organizacional es super importante pero tu ves un porcentaje menor, por más que intentemos nosotros fortalecer eso, no**

depende de la acción municipal, es multidimensional ese tema, entonces nosotros aportamos nuestra parte que es lo que creemos que tenemos que hacer; pero también queremos abrimos a lo otro. Aquí hay hartos sectores medios, que tienen otra cultura, no tienen cultura institucional, pero no por ello van a estar al margen”. **(La Florida)**.

“Lo que ha habido es una fuerte explosión de -al menos en la legalización, o sea en la tramitación de su personalidad jurídica-, de clubes deportivos. Yo diría que ese es el sector que más ha crecido. Juntos en un período con los comités de allegados que han tenido una acción exitosa en cuanto a la búsqueda de vivienda. O sea **se han logrado avances en eso, y eso ha permitido que se fortalezcan organismos coyunturales que desaparecen una vez cumplida la función**”. **(La Pintana)**.

“**hay un conjunto de temas culturales que es importante en cada comuna trabajarlo, el tema de la identidad de la gente con su comuna por ejemplo, y en La Pintana eso es un tema complicado porque la mayoría de la gente viene de otras comunas. Es una comuna que está hecha de a pedazos. Hay problemas de identidad y hay lugares en que no hemos logrado hacer que la gente se identifique con su comuna**”. **(La Pintana)**.

3. MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.

La orientación programática de los gobiernos I y II de la Concertación se ha definido en términos de consolidar y perfeccionar la democracia y lograr la justicia social. En ambos aspectos la participación de las personas aparece como un eje significativo y central.

Hasta ahora, se han llevado a cabo varias iniciativas que tienden a dar mayor participación a la ciudadanía para elegir a sus representantes, así como descentralizar el aparato del Estado a través de aumentar la autonomía de las regiones y de las comunas.

Así, lo que se ha venido dando es una discusión legal-formal de la participación ciudadana, lo cual se ha complementarizado con la idea de una participación social activa de las comunidades en la solución de sus problemas.

El Estado y más concretamente el Gobierno, al enfrentar la tarea de lograr la justicia social, definió la política hacia la pobreza a través del concepto de “integración al desarrollo”. Este es entendido como un proceso que contempla un *“conjunto de políticas e instrumentos, a través de los cuales el Estado genera oportunidades a las personas, familias, grupos y localidades que han permanecido marginadas, para que se integren al esfuerzo y a los frutos del desarrollo”*⁵⁰. Dentro de esta línea se asevera que la política social estará orientada a promover la participación, a *“alentar la respuesta de los afectados en la búsqueda de soluciones y favorecer la autoayuda”*⁵¹. Además de precisar que existen “grupos vulnerables”, los cuales representan un sector importante de personas postergadas en sus más elementales necesidades, además son objeto prioritario de las políticas sociales.

El discurso de los funcionarios municipales, respecto a la participación, está transversal y enfáticamente cruzado por la definición y rol de las políticas sociales sectoriales del pasado y actual Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Un elemento interesante de comentar es la coincidencia que hay en la definición y operatoria que los funcionarios municipales dan al concepto de *participación*: ellos indican que **a mayor número de organizaciones formales accediendo a los diversos programas sociales sectoriales agenciados por el municipio, mayor es la participación social efectiva de la comunidad.**

Existe una alta coincidencia en este punto por parte de los funcionarios, estos en su gran mayoría (7 de 10 municipios) pertenecen a municipios que cuentan con altos

⁵⁰ MIDEPLAN, “Un proceso de intergración al desarrollo”. Informe social 90/91. Stgo., agosto 1992.

⁵¹ Ibid

índices de pobreza, incluso sobre el índice la región, diversos grupos vulnerables y recursos propios escasos.

Otra idea que refuerza esto último es el hecho que cada municipio a través de sus direcciones operativas y especializadas (DIDECO, SECPLAC etc) está llamado a asesorar técnicamente tanto a las organizaciones de base como a las personas, cuando estos lo demanden

De ahí que se encuentre en el discurso del funcionario municipal respecto a la participación social, discursos que van desde el asistencialista, organicista hasta el formalista, o a veces una combinación de los tres.

Un elemento que llama la atención respecto de esto último, es que el discurso del funcionario se cruza o coincide con un énfasis “personalista” identificado con el rol del alcalde, toda vez que éste define áreas o temas que a él, por trayectoria o por formación profesional le son afines. Esto es conocido como la “alcaldización” de la comuna y juega muchas veces en contra de la función del profesional encargado de desarrollar y operar un área o tema de participación.

Otra idea que es común a algunos funcionarios es lo que han denominado como “crisis de la participación”. Los funcionarios reconocen avances tanto en la relación como en el aumento del número de organizaciones sociales de base, pero al mismo tiempo y también con mucha fuerza reconocen que gran parte del estado de cosas en torno al tema del estancamiento de la participación social, se debe a los bajos niveles de elaboración y administración de proyectos sociales de las organizaciones, la existencia de dirigentes burocráticos y el escaso y a veces nulo interés de la gente por organizarse barrialmente.

Por otro lado se detecta en el discurso, una exacerbada insistencia en demandar la formalización en el trabajo con las organizaciones, hecho que problematiza aún más el proceso de encuentro entre la comunidad y el municipio. Esto último se explica por el hecho que en casi la totalidad de los municipios, éstos deben agenciar recursos sectoriales, y llevar a buen termino este proceso teniendo así que contar los resguardos administrativos-contables del caso. De allí la necesidad de formalizar a las organizaciones de base, en tanto mecanismo de fiscalización y control

Una modalidad distinta de esta última, es convocar territorialmente a las distintas organizaciones del barrio y concertarlas para que trabajen a su vez con otra organización, que en la mayoría de los casos es la junta de vecinos, de manera que a través de ella se vehiculicen los recursos de los programas sociales a los que buscan tener acceso.

Finalmente cabe señalar que los funcionarios, en su gran mayoría coinciden en que los niveles de participación social no son los optimos. De allí la necesidad de insistir en la promoción y fomento de las organizaciones de base. Se señala también la

necesidad de contar con interlocutores válidos dentro de la comunidad a la hora de definir los problemas más graves que afligen a una localidad.

Los problemas, entre otros, que bloquean la consecución de todo esto es la falta de recursos para aumentar la participación, falta de intención política tanto del alcalde como del consejo, reestructuración interna del municipio para adecuarse a las nuevas demandas de las personas, sobrecarga de funciones sectoriales sin financiamiento suficiente y una política dirigida a los grupos no formalizados y a la gran cantidad de personas no organizadas.

Los funcionarios entienden la relación de participación del municipio y la comunidad tal y como se grafica a continuación:

“Primero que nada el municipio no tiene una organización interna que asigne a una dirección o departamento específico el tema; sino que el alcalde trabaja el tema con quien a él le parece que es la persona más indicada por diferentes motivos: porque ha tenido un contacto previo con esa organización, porque la persona conozca mejor el sector, incluso porque a él le parece que ahí es donde tiene que encargar ese trabajo” (San Ramón).

“Lo que es claro hoy día es que habiendo tenido el municipio la posibilidad de desarrollar efectivamente autogestión, autonomía, participación; participación entendida como la posibilidad de que individuos, grupos y comunidades puedan acceder al control de los recursos de instituciones que actúan sobre territorios; eso no está, ni siquiera hay un camino en hacerlo” (San Joaquín).

“las típicas que ellos demandan, en términos de infraestructura, las típicas, las típicas tradicionales que establece el clientelismo tradicional de la dirigencia vecinal de este país”. (San Joaquín).

“además nosotros podemos caer también en el hecho sensiblero, arcaico de pensar que vamos a tener participación como la teníamos hace veinte años atrás; en que tenía que existir un movimiento popular, urbano, etcétera depositario. con reivindicaciones... eso no lo tenemos y no lo vamos a tener nunca más; pero para que eso sea parte de un análisis de un producto aquí en esta dada película de profesionales. de la *inteligencia* municipal es necesario que estén puestos los elementos como parte del análisis para poder vincular los nuevos caminos y las nuevas municipalidades”. (San Joaquín).

“Falta algo que es muy importante, que efectivamente esto que está aquí pueda hacer la sinergia necesaria con todo el resto, de tal manera de poder romper los obstáculos burocráticos autoritarios que están en la mente de todo este cuerpo; y que efectivamente a partir de ahí puedan desarrollar una práctica y una planificación que no es normativa (...) que tiene que ser una planificación estratégica. situacional. política, etcétera, porque esto no es una empresa como hay muchas consultoras hoy día que están parodiando”. (San Joaquín).

“Es una política de este alcalde, porque el alcalde que tenemos nosotros en este momento fue el primer presidente de una unidad vecinal del sector donde vive él, que es San Gregorio, él fue el primer presidente de la unidad vecinal, de ahí fue secretario de la unión comunal y digamos que gracias a él se logró un trabajo de organizar a la comuna siendo él simplemente el secretario de la unión comunal y saco una cantidad de proyectos impresionante más allá de lo que el gobierno local en ese momento pudo sacar. Cuando él asumió como alcalde, el nivel organizacional subió en una forma impresionante”. (La Granja).

“Claro, es una exigencia que él (*el alcalde*) nos hace a todos los directores: tener una relación directa con los dirigentes de las comunidades”. (La Granja).

“entonces yo veo acá en el municipio que esta cosa de que se organice la gente, es una municipalidad puertas abiertas, o sea el que quiere va a conversar con el alcalde; hay una relación directa. O el que quiere pide hablar con la directora de desarrollo comunitario; son accequibles las direcciones”. (La Granja).

“uno de los factores importantes para nosotros, es que no hemos perdido la credibilidad de la gente; o sea si nosotros en algún momento tenemos que decirle a la gente que no, por tales y tales motivos, se le dice a la gente que no. Hay una transparencia absolutamente en todo lo que nosotros hacemos”. (La Granja).

“En un principio nos encontramos con una municipalidad en términos absolutamente asistencialistas, tremendamente asistencialista; y el primer período del alcalde fue un período fuerte, donde costó mucho y cuesta todavía quitarle a la gente y entender que la municipalidad no es la municipalidad que da. Pero este período, nuestro segundo período como gestión, ha tocado hacia otra (...) El trabajo social especialmente yo desde que asumí el municipio en Julio, es una atención integral. O sea una persona viene acá a solicitar un subsidio y hay que detectar si la mujer sufre violencia, si además de eso se puede conseguir otro recurso, ponte por ejemplo la vivienda, ir apoyándola con todas las instancias (...) En red. La única manera realmente de que la persona nos vea interesados en algo y no vuelve a pedir, es cuando recibe la atención integral”. (La Granja).

“significó también una reubicación de otro tipo de liderazgos; nuevamente los sectores más tradicionales, las organizaciones más tradicionales tomaron mayor fuerza, lo que son las juntas de vecinos, los que son dueños del equipamiento comunitario, no sé, con todo lo que eso significa, ellos se van poniendo nuevamente sobre el nivel de las otras organizaciones funcionales; ya sea legalmente constituidas o no, o esta más de tipo coyuntural”. (El Bosque).

“en este momento estamos en un tiempo hasta histórico en términos de redefinir nosotros un modelo desde la municipalidad hacia afuera con todas las limitantes y con todo lo contradictorio que puede ser eso también. Tener un modelo de participación de ciudadano organizado. Finalmente lo que se quiere es eso: por un lado nosotros creemos que el desarrollo de los barrios es efectivamente una forma de trabajo maduro, más cercano a las comunidades más cercano a la gente (...) creemos que a través del trabajo más concentrado, más dirigido, podemos un poco como efectivamente bajar a lo que las personas mismas, los dirigentes en este caso de

distintas organizaciones efectivamente van construyendo, van construyendo autodiagnósticos, cómo nosotros en ese minuto nos vamos comprometiendo hasta el grado en que nos podemos comprometer”. (El Bosque).

“la participación y que ésta sea la vía no solamente de control, porque eso lo hacen los ciudadanos cada cierto tiempo, **sino además sea la vía que además de relacionarse con quienes están al borde, al margen; organizarse para qué, a título de qué, cómo va mi población ahí**”. (El Bosque).

“estamos hablando de cambio estructural, de cambios en la relación, estamos hablando de todo ello, estamos hablando de procesos. Tenemos claro que tenemos que tener la capacidad de seducción”. (El Bosque).

“**las juntas de vecinos están perdiendo la capacidad, yo creo, de la participación, de escuchar a la gente en sus demandas.** Al dirigente se le ocurrió tal cosa, plantar arbolitos, y él gestionó los arbolitos y resulta que frente a la comunidad no tiene ningún impacto porque no era la necesidad; y aunque uno no lo quiera ver quedó el estigma de decir yo lo hago, yo mando, yo”. (PAC).

“en el aspecto de poder realmente trabajar en el desarrollo de la comunidad, no se ha podido, y es porque generalmente la información no baja, se estanca en los dirigentes de la junta de vecinos; o sea tú invitas a participar a la comunidad en general y tú por supuesto envías la invitación al dirigente, ah, no puedo ir ese día, la guarda”. (PAC).

“Lo importante es que exista el reconocimiento, lo malo es que **no hay un reconocimiento concreto de otorgar más recursos para que efectivamente la participación sirva y se potencie**”. (PAC).

“Y esa fue otra cosa que ellos aprendieron, porque pensaron que estando bajo el alero de la iglesia tenían que utilizar la personalidad jurídica de la parroquia en que los recursos que ellos obtuviesen tenían que pasar a la parroquia, y no era así, o sea ellos **comprendieron que efectivamente podían hacerlo solos**”. (PAC).

“Yo creo que **esta es una de las comunas que se caracteriza por el nivel de participación, por las organizaciones que tiene; y tiene además toda una historia también;** aquí fue en los años 50’ donde se formaron las primeras organizaciones, tales como centro de madres y también estas poblaciones”. (Lo Espejo).

“Sí, **siempre dentro de desarrollo comunitario uno de los objetivos centrales es la participación;** participación en las decisiones, en las iniciativas, en partir desde la raíz... además que **es mucho más fácil trabajar así**”. (Lo Espejo).

“**Todos estos procesos no son fáciles, son difíciles, son dolorosos,** porque hay como harta discusión, hay que hacer renunciaciones por lado y lado, a veces se alargan un poco y la idea es que estemos todos de acuerdo, o sea que entendamos nosotros y entiendan ellos también el proceso; pero yo creo que hemos tratado de damos los espacios de discusión”. (Lo Espejo).

“Respecto de la participación de la comunidad en estas organizaciones, yo diría que se ha ido dando un fenómeno que normalmente es esperable porque ha sido tradicional en la medida de lo que ha pasado en muchas partes, que consolidándose el territorio y resolviendo los problemas de infraestructura que normalmente convocan a la organización, estas tienden a minimizarse”. (San Miguel)

“Es que esa es un poco la apuesta que se hizo desde el municipio en vista que los problemas de la comunidad no pueden ser trabajados paternalistamente desde el municipio, la comunidad debe involucrarse en la solución”. (San Miguel)

“La verdad es que yo no le pondría apellido, diría que esa es la participación, yo creo que la gestión municipal debe involucrar necesariamente a la gente para resolver sus problemas, o si no se convierte en lo que tradicionalmente han sido las gestiones municipales en que hay alguien que piensa, que cree, que estima a veces con algunos elementos de juicio, otras veces sin ninguno cómo resolver un problema o cual es el problema, teniendo razones de peso para ello o creyendo tenerlas”. (San Miguel)

“Yo diría que si uno va uniendo cabos, por ejemplo en el tema de la pavimentación participativa tiene como contra recursos el MINVU, la municipalidad y los propios actores a quienes se les va a resolver el problema, de manera que se va conformando una situación de participación de la comunidad que permite vislumbrar o aventurar que día a día los temas de la gente son parte también de la resolución de ellos”. (San Miguel)

“Tradicionalmente en el municipio de La Florida el tema de la participación ha sido tomado desde distintas unidades pero con un énfasis especial en lo que era el Departamento de Organizaciones Comunitarias que es lo tradicional de todos los municipios y que está dispuesto en la ley orgánica, la obligación que tiene el municipio de prestar asesoría técnica a las organizaciones, donde cada uno de los que trabajó en el área le ha dado contenido a lo que es prestar asesoría técnica, qué es asesoría técnica no está definido; entonces cada profesional, cada persona que trabaja en el municipio dice, bueno para nosotros asesoría técnica es esto”. (La Florida)

“Nosotros ampliamos el concepto de participación, quisimos ampliar el concepto de participación ciudadana y dentro de eso identificamos tres subtemas que nos interesan impulsar; una cosa es la participación ciudadana organizada, que es lo tradicional. Te la voy a explicar en detalle más adelante, esa es una que existía como el Departamento de Organizaciones Comunitarias. Otra cosa es la participación ciudadana en la inversión municipal, en donde nosotros agrupamos todos los recursos que el municipio pone a disposición de la comunidad organizada para que hagan uso de ellos, a través de procesos formales. La otra área es la participación ciudadana no organizada”. (La Florida)

“nosotros queremos impulsar en un primer paso intencionar participación ciudadana organizada para poder hacer algún tipo de control de la gestión municipal por parte de los ciudadanos; que nos puedan dar su opinión y tener un

feed back de lo que nosotros estamos haciendo, que no sean solo las elecciones el único radar o termómetro que tengamos para saber qué está pasando”. (La Florida).

“Entonces nosotros tenemos un discurso bastante unitario en ese sentido, entonces ha sido fácil en cierta medida **orientar a la gente a que use los recursos existentes y entre eso está el valor de la organización para poder postular a todos los recursos que nosotros ponemos a disposición**”. (La Florida).

“Sobre todo cuando nosotros recién llegamos acá el año 90 habían muchos tipos de organizaciones informales que precisamente surgían por otras motivaciones, de subsistencia o de encuentro, **entonces hubo una tendencia a formalizar esa participación, yo diría que hoy día estamos bastante más relajados con eso, menos ambiciosos; porque a veces uno tiene la sensación de la institución que si no los conecta, los amarra y los formaliza se mueren y se van y no los ves nunca más**”. (La Florida).

“Igual la crisis de participación afecta también a esta comuna y eso se ve a nivel de la convocatoria más masiva..., pero también según la actividad”. (La Pintana).

4. MUNICIPIO Y SU RELACIÓN CON LAS EXPERIENCIAS DE AUTOGESTIÓN VECINAL

En este tópico se ha creído conveniente explicitar los cuatro subtópicos que lo componen, esto con el fin de lograr un mejor barrido del análisis y una exposición del discurso de los funcionarios municipales respecto del tópico en particular.

Los subtópicos son: la experiencia de autogestión vecinal y la colaboración del municipio, tipos de apoyo que presta el municipio, naturaleza del contacto y Dirección que realiza el contacto.

Los tres últimos subtópicos se han agrupado en un sólo ítem.

4.1 Experiencia de autogestión vecinal y la colaboración del municipio.

Se debe precisar que el discurso de los funcionarios municipales, no comporta una distinción clara entre la experiencia de autogestión y quien realiza la experiencia de autogestión. Se explicito (el preceptor) en el proceso de aplicación de la entrevista, que interesaba tanto la experiencia de autogestión, como la organización que la realizaba (fuera esta territorial o funcional).

El análisis arroja que el funcionario, en la mayoría de los casos, estaba imposibilitado de hacer la distinción analítica. toda vez que para ellos, la experiencia de autogestión está circunscrita a proyectos y obras que las organizaciones ganan y ejecutan via concurso, sean estos fondos municipales, sectoriales o regionales.

De allí, que cabe más hablar de “experiencias de autogestión”, y no de “la organización autogestionaria” que la realiza.

Entonces tenemos que la gran mayoría de las experiencias de autogestion se realiza con la ayuda o cooperación del municipio. Esto último se relaciona con la experiencia de autogestión en al menos tres etapas básicas de la relacion que se construye entre las comunidades y/u organizaciones autogestioinarias con el municipio: al inicio de la actividad (idea y autoorganización); durante la ejecucion de la actividad (desarrollo y gestión de la experiencia); y la fase final (consecucion y o satisfacción de la actividad).

Cabe señalar que muchas veces la experiencia de autogestión genera un nuevo proceso que se sitúa en un continuo mayor. Luego, el final de una actividad, es la obtención de un insumo para “echar a andar” la actividad mayor.

4.2 Tipos de Apoyos, Naturaleza del contacto y Dirección del municipio que realiza el contacto con las organizaciones.

En la generalidad de los casos los tipos de apoyo que el municipio otorga a las organizaciones que realizan alguna actividad de autogestión son de tipo técnico y financiero. A veces, otorga sólo una de ellas en todo el desarrollo de la actividad o una combinación de las dos en todo el proceso.

La naturaleza de los contactos comporta dos modalidades, contacto *via programas* sociales y contacto que demanda la organización: la primera y la más importante es que el municipio hace un llamado general a las diversas organizaciones de base respecto de un financiamiento, tema, modalidades de acceso a fondos concursables, etc.; la segunda y menos frecuente, es que la organización de autogestión solicita específicamente al municipio una ayuda particular. No se observa en ningún caso intermediarios entre el municipio y las organizaciones de base.

En la totalidad de los casos la Dirección encargada de establecer el contacto o recepcionar la solicitud de ayuda es la Dirección de Desarrollo Comunitario, y más específicamente la unidad Organizaciones Comunitarias o una unidad análoga a esta.

A continuación se exponen, las diversas opiniones de los funcionarios respecto de cómo el municipio se relaciona con las distintas experiencias de autogestión vecinal:

“(experiencia trabajo con microempresarios) los conocemos acá en el municipio y lo integramos, y para poder financiarlos, les íbamos a poner un programa; entonces se junta toda la cosa técnica y se comienza a trabajar con esta gente, primero que nada haciéndoles educación... ajustándoles todos los beneficios del municipio, o sea regularizándoles estudio, entregándoles asistencia a través del servicio de salud a través de nuestro servicio de higiene del ambiente; porque en su casa juntaban toda esta cosa y los ratones, la basura y la mugre y todo eso; se comienza un trabajo de traerlos y hacerles una charla para explicarles lo que significa toda esta cosa de la higiene y cómo tienen que cuidar sus hogares, prevenir enfermedades, todo ese tipo de cosas. Se trabajan una serie de variables; tratamos de hacerlo lo más integral posible”. (San Ramón).

“aparece FOSIS (...) y entregándoles este beneficio y les compra triciclos, les compra pesas, les compra uniformes, les compra una serie de cosas y les monta un centro de acopio; y les trae, porque para eso se hace un convenio con el municipio y como parte de ese convenio el municipio administra las platas que el FOSIS va a entregar para que esta gente se desarrolle y por ese lado se comienza a cambiar”. (San Ramón).

“Entonces cuando me hablan de experiencias de autogestión, yo digo que sí, claro, puede haber; (...) entonces lo que puedan parecer experiencias de autogestión nosotros lo podemos nominar experiencias de autogestión; pero yo creo que es una visión bastante optimista del cuento, porque de repente hoy día estamos enfrentados como a tres temas grandes, gruesos en el tema de la participación, en la relación del

municipio con las redes que es el tema del cliente vía programas sociales”. (San Joaquín).

“Entonces también está la necesidad de capacitación. Por ejemplo este año se agruparon mujeres que eran analfabetas, sin educación básica ni media, entonces regularon estudios las de básica a media y además aprendieron a leer y a escribir; entonces qué hacemos con estas cincuenta mujeres...exigieron capacitación, entonces el encargado de desarrollo productivo está preparando todo un trabajo de capacitación para el próximo año; porque ya les quedó chico a ellas”. **(La Granja).**

“En esa misma relación de la gente con el municipio qué es lo que se da más la ayuda técnica, financiera, o de infraestructura . O se dan los tres?. Se están dando esos tres niveles”. **(La Granja).**

“llegó acá simplemente a saber cómo ellos podían sacar el empalme porque no tenían idea, pero ellos tenían la plata para el empalme, ellos tenían todo”. **(La Granja).**

“Yo diría que ese fue mi inicio en el trabajo, de ahí, claro, **las experiencias de participación concreta y de cogestión y por lo tanto de opinión de la comunidad,** en materias que podemos nosotros quizás con procedimientos más sencillos haberlo... **desde pavimentación participativa hasta autoconstrucción de pequeñas áreas verdes**”. **(El Bosque).**

“**pidieron que elaboráramos un proyecto nosotros acá en la municipalidad para la construcción de una sede. se elaboró aquí un proyecto, ellos lo presentaron en el SERVIU, pero todo fue iniciativa de ellos y ellos vinieron a nosotros. Ahora el trece de mayo se inaugura la casa que queda aquí en 9 Sur con Avenida Central**”. **(Lo Espejo).**

“**Es un acompañamiento más que nada** y a veces llegan por ejemplo a conversar el tema, a conversar una idea que les parece como loca, y **nosotros los acompañamos, los informamos... y orientación, cómo hacerlo (...)** siempre las orientaciones, pero ellos son los que se movilizan”. **(Lo Espejo).**

“Como te decía, **esto tiene un grado de autonomía absoluto,** ellos presentan su propuesta, la propuesta que estiman, dentro de las bases del concurso evidentemente: **administran sus recursos, ellos compran, ellos fiscalizan la construcción, con asesoría del municipio en ese sentido; y después rinden cuentas de lo que han hecho**”. **(San Miguel).**

“Ellos presentan su iniciativa, hubo una primera etapa en que se capacito a los dirigentes y se abrió con consultas y asesorías para la presentación de las propuestas”. **(San Miguel).**

“**cuando yo te hablo de fortalecer la organización para que haga gestión territorial, estoy hablando de que ahí estamos metidos nosotros. está metido la SECPLAC, finanzas, ejecución, dirección de obras; o sea es todo un compromiso organizacional que hay detrás.** porque nosotros no sacamos nada con hacer una cosa sólitos sino que en el fondo es una coordinación de acciones de la organización, porque

si no (...) no resulta, o sea desde el alcalde hacia abajo todos tenemos que transmitir en la misma lógica, y eso lo estamos tratando, de repetir este cuento millones de veces y hasta el cansancio, hasta que nos salga fluido, o sea que ya esté incorporado en nosotros; y los dirigentes poco a poco han ido captando este discurso". **(La Florida).**

5. LA EXPERIENCIA DE AUTOGESTIÓN VECINAL

A continuación se presenta el análisis de discurso desagregado en cuatro subtópicos que componen este tópico, para cada una de las comunas.

Los cuatro subtópico son: caracterización de las experiencia de autogestión vecinal, dimensiones en que se realiza, finalidad de la experiencia de la autogestión, y orientación de la acción de la organización que realizó la experiencia.

1ª) Comuna de San Ramón.

i) Caracterización de la experiencia:

La organización se inicia como una agrupación de cartoneros, y tiene una duración en el tiempo de cuatro años.

Logra formalizar la experiencia a través de la ayuda de un profesional que se contacta con el municipio.

El funcionario municipal opina que es una experiencia bastante interesante y exitosa, pero que objetivamente decae en sus logros, una vez que el profesional que prestaba la ayuda en tareas de gestión y relación con el municipio y otras instituciones se retira de la organización.

ii) La experiencia de autogestión vecinal se da en la dimensión Económica.

iii) La finalidad de asociación es para satisfacer necesidades de carácter básico. Una vez obtenidas estas, aparecen necesidades de capacitación y gestión.

iv) La orientación de la acción de la organización es la autosolución de sus necesidades.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“asociación de cartoneros y recicladores. Ese es un grupo de personas que se agrupa como consecuencia de que un joven de apellido Huidobro estaba estudiando o habrá terminado ya, una ingeniería en medio ambiente; se vio en esta comuna y **empieza a recoger y contactar a esta gente y logra agruparlos**”. (San Ramón)

“**comienzan a crecer desde el punto de vista laboral en términos de que les empieza a ir bien con la comercialización de estos productos, de lo que ellos reúnen**, que no son solamente cartones; de hecho en un principio tenían el nombre de

cartoneros, se quedó corto entonces hubo que meterle a la asociación de recicladores. para que pudiéramos meter otros productos". (San Ramón).

"entonces se va desarrollando este grupo, logran comprar un vehículo que les permite transportar eso con sus propios medios; aquí no está el FOSIS financiándolos. **logran formar este bienestar que les entrega ciertos beneficios con los mismos fondos que ellos reúnen**, van en ayuda de quienes fallece un familiar, de quien tiene los hijos enfermos... Comienza a funcionar esta situación. Pero luego este muchacho Huidobro desaparece y hay que reconocer que se produce una baja en el trabajo y la organización de este grupo". (San Ramón).

"entonces se va desarrollando este grupo, logran comprar un vehículo que les permite transportar eso con sus propios medios; aquí no está el FOSIS financiándolos. logran formar este bienestar que les entrega ciertos beneficios con los mismos fondos que ellos reúnen, van en ayuda de quienes fallece un familiar, de quien tiene los hijos enfermos... Comienza a funcionar esta situación. Pero **luego este muchacho Huidobro desaparece y hay que reconocer que se produce una baja en el trabajo y la organización de este grupo**". (SanRamón).

"no porque la universidad de Santiago viniera acá y les explicara todo lo que hay que explicarse acerca del montaje de una empresa. ellos dijeran que sí y que lo entendieran y que incluso hubieran respondido pruebas o documentos o no sé cómo sería eso, no significaba que lo habían analizado. que estaba totalmente asimilado y menos significaba aun que pensaban trabajar de esa manera". (San Ramón).

"Entonces **después este muchacho se va, y como consecuencia desaparece el aporte del FOSIS por completo**". (San Ramón).

2ª) Comuna de San Joaquín

El funcionario municipal no revela ninguna información respecto de este ítem, toda vez que precisa que la Dirección que dirige no ha tenido ningún contacto con de experiencias de autogestión vecinal. Cabe señalar que el funcionario lleva mas de dos años a cargo de la Dirección de Desarrollo Comunitario

"no tiene mayores implementos que puedan estar sedimentados en la comuna como estructuras de autogestión, no, eso no existe".
(San Joaquín).

3ª) Comuna de La Granja

i) Caracterización de la experiencia:

La organización es una Cooperativa, la cual reúne un importante número de personas y familias, ubicadas en tres poblaciones contiguas. Por lo tanto, las actividades que desarrolla la organización tiene carácter interbarrial.

ii) La experiencia de autogestión se da en el ámbito económico-social.

iii) La experiencia de autogestión tiene como finalidad satisfacer la necesidad de infraestructura.

iv) La orientación de la acción de la organización es la autosolución.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“Álamos, Los Robles y Lagos del Sur, y era gente que eran una Cooperativa, juntaron plata, compró su terreno y llegó acá simplemente a saber cómo ellos podían sacar el empalme porque no tenían idea, pero ellos tenían la plata para el empalme”. **(La Granja).**

“estas cooperativas que llegaron es gente que lleva mucho tiempo juntando plata, que se conocieron, se organizaron y que nosotros no hemos tomado y **lo hemos organizado a través de desarrollo social para que esta organización no se pierda y se mantenga**”. **(La Granja).**

4ª) Comuna de El Bosque

i) Caracterización de la experiencia:

Esta se da en el ámbito de las organizaciones tradicionales de base, donde las organizaciones presentan un proyecto y concursan. El trabajo de administración, implementación y gestión es de la gente.

ii) Las dimensiones, en que se dan estas experiencia de autogestión, son económica, cultural y social.

iii) La finalidad de la organización es satisfacer necesidades de infraestructura y mejoras en su calidad de vida.

iv) La orientación de la acción de las organizaciones es la autosolución.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“hemos tenido desde proyectos de arborización donde la misma comunidad es la que presenta su proyecto, concursa, porque uno podría decir que podría asignar y hasta plantar los árboles; jamás ha sido nuestra intencionalidad, ni siquiera por un problema de plata, al contrario, efectivamente cómo uno se apropia, **cómo yo vecino, cómo yo organización siento la necesidad, diagnostico que efectivamente me puede faltar desde un árbol hasta cualquier cosa y me hago cargo de ello después**”. (El Bosque).

“Pero yo diría que **básicamente, la constancia de ellos, sin duda; porque eso mismo les ayuda dentro de sus comunidades a tener más apoyo**, porque a veces trabajan con experiencias buenas pero tenía a dos o tres, a la pobre pareja que siempre se dan abasto el uno al otro y dos o tres señoras o dos o tres caballeros y eso es todo”. (El Bosque).

“Yo diría la credibilidad, la transparencia de la información, efectivamente estar hablando de compromisos mutuos, efectivamente esto es mucho”. (El Bosque).

5ª) **Comuna de Pedro Aguirre Cerda**

i) **Caracterización de la experiencia**

Las distintas experiencias se dan en organizaciones tradicionales de base y con grupos etáreos específicos, que van desde un consejo ecológico donde participan jóvenes, hasta una agrupación de adultos mayores. Cada organización logra obtener personalidad jurídica.

La experiencia más reconocida se da a nivel de programas FOSIS. En paralelo todo se realiza con ayuda del municipio y la AGT.

El éxito demostrado por las organizaciones de adulto mayor, además de su cobertura, la cual alcanza toda la comuna, llama la atención positivamente a los funcionarios.

- ii) Las dimensiones, en que se dan las distintas experiencias de autogestión, son económico, cultural y social.
- iii) La finalidad de la organización es satisfacer necesidades de infraestructura y recreación.

- iv) La orientación de la acción de la organización es el clientelismo asistencialista.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“Ahora está surgiendo el Consejo Ecológico Comunal. Es un grupo ahora, pero se va **formar el consejo comunal; eso quiere decir que cualquier vecino o cualquier organización puede participar** de este Consejo Ecológico Comunal con el fin de hacer talleres, crear conciencia a nivel de los colegios, a nivel comunal. Eso es como lo nuevo que se está haciendo; pero **lo tradicional son los adultos mayores, las mujeres, todos los grupos étnicos tienen sus organizaciones**”. (PAC).

“Paralelamente está el otro subprograma que es el de **los fondos concursables en el cual ahí nosotros tenemos la experiencia específica de lo que es la autogestión**, porque estos fondos concursables van dirigidos a los grupos organizados de adultos mayores, en los cuales ellos a través de una pauta que entrega el FOSIS van viendo los problemas específicos que ellos tienen y las posibles soluciones, inclusive cómo mantenerlas en el tiempo”. (PAC).

“Y partiendo de la base que **no bastaba que fueran un grupo de adulto mayor, ellos además tenían que consagrarse legalmente, o sea tenían que tener su personalidad jurídica** y ello conllevó a que eligieran bien una directiva, con lo que significa el respeto a la ley de ciudad 1418, que tiene que votar, que tienen que cumplir con ciertas cosas... todo ese proceso ellos lo vivieron y ellos tuvieron esa capacidad de juntarse y reunirse”. (PAC).

“La característica que ellos tiene y que es fundamental, es que el adulto mayor dispone de más tiempo libre, es mucho más responsable porque se compromete y el adulto mayor cumple; es más, si tú le dices a las cuatro el adulto mayor está un cuarto para las cuatro o a las tres y media, una hora antes”. (PAC).

“ya tenemos la experiencia de un club de adulto mayor que está representado a cuatro más, que presentó un proyecto por el otro lado; o sea el PMU. entonces significa que ellos ya saben”. (PAC).

“Diferentes puntos, incluso tenemos uno que está ubicado físicamente en la catorce de los Maitenes, pero ese club tiene gente de la veinticuatro, de la treinta y tres, también de la catorce; **y están dispersas las organizaciones a través de toda la comuna**. Hay algunas que están bajo el alero de la Iglesia Católica”. (PAC).

“En las juntas de vecinos ahora ha aflorado un poquito más la autogestión, pero se da muy poco. Yo creo que hay muy poca participación de los socios al interior de las juntas de vecinos”. (PAC).

6ª) Comuna de Lo Espejo

i) Caracterización de la experiencia

Las experiencias de autogestión más destacadas son las que desarrollaron los adultos mayores. Se precisa en particular que el número de organizaciones va seguir aumentando, toda vez que ellos han descubierto el valor de la organización y de la autogestión.

Las experiencias, se dan a nivel de programas FOSIS. En paralelo todo se realiza con ayuda del municipio y la AGT.

- ii) Las dimensiones, en que se dan las distintas experiencias de autogestión, son económico, cultural y social.
- iii) La finalidad que persiguen las organizaciones es satisfacer necesidades básicas y recreacionales.
- iv) La orientación de la acción en algunas organizaciones es la autosolución y en otras es el asistencialismo.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“hay también; por ejemplo tenemos la unión comunal del adulto mayor que ellos empezaron hace más de dos años atrás a gestionar unos terrenos, entonces ellos averiguaron en la dirección de obras a quien pertenecía, supieron que era de SERVIU, con el apoyo también del municipio, pero fue iniciativa de ellos, fueron a SERVIU, pelearon su (...), después solicitaron al SERVIU, gestionaron ellos”. (Lo Espejo).

“Yo creo que es todo una historia, toda una historia. Este grupo de adultos mayores son casi todos del sector de la José María Caro y que es donde está con mayor fuerza el tema de participación, porque es en el sector de la José María Caro donde empezaron los primeros Centros de Madres. Yo creo que es una cuestión como de tradición y todos tratan de seguirlo”. (Lo Espejo).

“Yo creo que va a seguir el crecimiento de toda la organización del adulto mayor. Demandas yo diría que son mínimas, porque ellos gestionan, ellos se mueven. por ejemplo hoy día me encontré con la sorpresa de que ya tienen instalada en la sede que todavía no se las entregan las líneas telefónicas”. (Lo Espejo).

7ª) Comuna de San Miguel

i) Caracterización de la experiencia

Las distintas experiencias entendidas como de autogestión, están circunscritas a la modalidad de programas sociales del municipio. Esta tiene básicamente tres etapas: la primera donde la organización presenta la propuesta; una segunda donde se concursa y se escoge y; una tercera donde se entregan los recursos.

La administración, mano de obra y gestión corre por cuenta de la organización que desarrolla la experiencia.

- ii) Las dimensiones, en que se dan las distintas experiencias de autogestión, son económica y social.
- iii) La finalidad de la organización es satisfacer necesidades de recreación, calidad de vida, y capacitación.
- iv) La orientación de la acción de la organización es la autosolución, y en otras el asistencialismo.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“Hoy día ellos son prácticamente autónomos: ellos presentan su propuesta, si es escogida se le entregan los recursos y ellos los administran y rinden esos recursos a la contraloría municipal quien vela porque existen unidades técnicas entre medio, independientes de qué temática es la que verifica que los recursos que obtienen sean ocupados en lo que señala la propuesta y el compromiso que se ha asumido en ella”. (San Miguel).

“Organizaciones juveniles postulan muy pocas, pero hay diversas manifestaciones juveniles, qué sé yo campeonatos por allá y viene y (...) pero siguen siendo muy esporádicas y que resuelven ciertos temas puntuales, pero no tienen una visión conjunta”. (San Miguel).

“Ese es en general el ámbito donde están las postulaciones, mucha infraestructura para los clubes de adultos mayores y las juntas de vecinos, para realizar a posterior talleres, repostería, por ejemplo; hemos financiado alejamientos de cocina casi completas; guitarras, bombos, trajes para el desarrollo de la cosa folklórica. Yo diría que en ese sentido uno podría pronunciarse, la gente que accede a ese tipo de beneficios ya sea directa o indirectamente representa una gran proporción de la población”. (San Miguel).

“Ellos presentan su iniciativa; hubo una primera etapa en que se capacitó a los dirigentes y se abrió con consultas y asesorías para la presentación de las propuestas”. (San Miguel).

“diría que para graficar lo que tú planteas, en el último concurso dos juntas de vecinos se unieron en términos de provocar con ambas porciones de recurso, sin descuidar lo propio, sino con lo que restaba de esas proporciones para resolver un problema de salud; y permitieron dotar a uno de los consultorios de los que atiende a su gente de un ecocardiograma, y dotaron a ese consultorio de ese equipo”. (San Miguel).

“la organización tiene una función propia, debe tener vida propia; que se reunieron por un rango etéreo, por problemas comunes, y eso produce una identidad y esa identidad tiene que ser necesariamente permanecer en el tiempo. Cómo permanece en el tiempo cuando depende absolutamente de alguien, en este caso del municipio, si el municipio corta la llave de los recursos, esas organizaciones están destinadas a desaparecer. En la medida que existe capacidad de gestión propia, existe esa identidad y esa necesidad de resolver esos problemas comunes; entonces nosotros creemos que va a permanecer en el tiempo a pesar de todo, o a pesar de que una próxima gestión local pudiera no tener priorizado el tema de los adultos mayores”. (San Miguel).

8ª) Comuna de La Florida

i) Caracterización de la experiencia

Según el funcionario municipal con el tiempo se ha ido dando una fuerte noción al interior del municipio de que las organizaciones de base (territorial o funcional) son efectivamente interlocutores válidos y capaces, destacándose algunas por su alto nivel de gestión. Acá encontramos organizaciones de adulto mayor, alcohólicos anónimos y juntas de vecinos.

Se plantean como experiencias autogestionarias interesantes, las actividades que desarrollan los distintos comités de Navidad, los cuales alcanzan altos niveles de gestión.

Un elemento que llama la atención, es el énfasis que el municipio pone a la hora de formalizar tanto sus relaciones con las organizaciones como a las organizaciones mismas. Al estar formalmente constituidas las organizaciones, el municipio está en condiciones de entregar recursos financieros a las organizaciones.

- ii) Las dimensiones, en que se dan las distintas experiencias de autogestión, son económico, cultural y social.
- iii) La finalidad de las distintas organizaciones de base fue satisfacer necesidades recreacionales, de infraestructura y mejora en la calidad de vida

iv) La orientación de la acción de la organización es la autosolución.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“Hay que reconocer que **las organizaciones efectivamente son interlocutores capaces**; porque tú puedes discursar eso, que es más fácil, pero hacerlo y **asumir la responsabilidad conjunta que significa para nosotros traspasar dineros**, por ejemplo; ahí vamos todos en el cuento, de alguna manera. Bueno, ahora esa modalidad para nosotros es muy común” **(La Florida)**.

“Yo diría que hay algunas juntas de vecinos que se han destacado por su calidad de gestión, como te decía, frente a otras instituciones del Estado incluso”. **(La Florida)**.

“Sí, con todas las diferencias que puedan haber, con todos los vacíos jurídicos. Pero el hecho de que existan organizaciones formales nos permite traspasar recursos, primera cosa. O sea una organización formalizada, con personalidad jurídica, con estatutos vigentes, con director al día, con representantes legales, etcétera, nos permiten trabajar con ellos en términos de traspasarles recursos. Eso nos permite también que ellos cumplan ciertos requisitos formales que nos dan ciertas garantías a nosotros también de seriedad, de compromiso. O sea si ellos quieren llegar a pedir aquí y del solo hecho que se les pasó, no es la idea; y si ya **pasaron por toda la etapa de formalización, tienen todo al día, tienen estatutos, catastros financieros, quiere decir que aquí hay una seriedad, que son un organismo que está disponible, que está dispuesto, que es confiable, y nos permite interlocutar con personas jurídicas**”. **(La Florida)**.

“Hay de todo, porque hay mucho interés en lo que es desarrollo territorial, en lo que es el área de recreación y cultura, por los fondos concursables se ve también, hay mucha demanda de los pequeños grupos productivos, microempresas que están surgiendo y que se están consolidando (...). No me atrevería a decirte que... de todo lo que te he dicho hay fuertes en cada una de las ramas”. **(La Florida)**.

“llaman la atención en su forma de trabajar algunas instituciones funcionales como la unión comunal de rehabilitados alcohólicos, la unión comunal del adulto mayor (...) **tienen una mentalidad bastante moderna de gestión, para mi gusto. Y la unión comunal de rehabilitados alcohólicos tiene capacidad de gestionar frente al municipio, tienen una super buena coordinación con distintas instituciones comunales**, en términos de salud, ONG, ellos son un recurso muy activo en lo que es rehabilitación de alcohólicos. tienen su estructura propia, tienen su sede. han hecho mucho trabajo con la iglesia católica que también les ha puesto hartos recursos y apoyo a su gestión.(...) son bastante emblemáticos”. **(La Florida)**.

9ª) Comuna de La Cisterna.

- i) **Caracterización de la experiencia**
Todas las experiencias reconocidas como autogestionadas, según el funcionario, están circunscritas a organizaciones de base territorial, específicamente a Uniones comunales de junta de vecinos. La relación que el municipio establece con éstas es de transferencias de recursos vía programas sociales sectoriales.
Se insiste que la mantención de las distintas actividades que desarrollan las organizaciones de base necesariamente deben tener personal técnico idóneo.
- ii) **La dimensión en que se dan las distintas experiencias de autogestión vecinal, son de carácter económico.**
- iii) **La finalidad de las organizaciones de base es satisfacer necesidades de infraestructura.**
- iv) **La orientación de la acción de la organización es la reivindicación.**

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

“Ahora bien, la gente se asocia y organiza a partir de problemas que emergen en el entorno específico en el que residen, y demandan a la Municipalidad como un agente de intervención con capacidad de resolución”. (La Cisterna).

“En suma, es el traspaso de los recursos que comprometen los fondos concursables el que hace necesaria la organización. La emergencia de las organizaciones no está siendo, en estricto rigor, un proceso de conformación asociativa de carácter espontáneo sino que su formalización aparece como una exigencia -más bien instrumental- que permite la realización de ciertas actividades y el traspaso de algunos recursos”(La Cisterna).

“la autogestión, en definitiva, tiene que ver con la capacidad de las organizaciones para funcionar con sus propios recursos. Desde ese punto de vista, la autogestión es buena porque apoya a la municipalidad, pero (las organizaciones) necesitan personal técnico para subsistir como organización. De hecho, -y es lo que recuerdo en este momento- las mejores experiencias que hemos tenido como municipio en el trabajo con organizaciones, ha sido con juntas de vecinos por ejemplo, en las que su dirigente era un señor ingeniero jubilado que además de tiempo para dedicarse a estas cuestiones tenía el expertizaje como para desarrollar iniciativas y plantearlas formalmente haciendo proyectos. La misma cosa con otra junta de vecinos en que su

presidenta era profesora. Yo diría que... **hay debilidad todavía en la capacidad técnica de las organizaciones para agenciar recursos con independencia del municipio**". (La Cisterna).

"la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de La Cisterna -al menos en términos formales- es la experiencia más amplia que existe en términos territoriales". (La Cisterna).

"Fundamentalmente es para resolver problemas inmediatos y puntuales y que de alguna manera están relacionados con la Municipalidad y los servicios que ella ofrece (...) Es una organización de tipo funcional, en el sentido que se conforma en función de problemas emergentes". (La Cisterna).

"la motivación principal que orienta la asociatividad de estos grupos circunscritos al espacio territorial más próximo (vecindad o barrio), enfatiza la emergencia de "problemas" de este orden". (La Cisterna).

10ª) **Comuna de La Pintana.**

i) **Caracterización de la experiencia**

Las experiencias reconocidas como autogestionadas, según el funcionario, están circunscritas a organizaciones de base territorial, específicamente junta de vecinos. La relación que el municipio establece con éstas, es de transferencias de recursos vía programas sociales sectoriales.

Se insiste en el alto valor que las organizaciones tienen en comunas pobres y el valor central que tienen las capacidades de la gente. De ahí que la organización de base es vital. Se precisa que cuando el municipio trabaja con la comunidad organizada el municipio avanza y la comuna se desarrolla.

ii) Las dimensiones en que se dan las experiencias de autogestión son económicas y sociales.

iii) La finalidad que persiguen las distintas organizaciones de base es satisfacer necesidades recreacionales y mejora en la calidad de vida.

iv) La orientación de la acción de la organización es reivindicativa.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la experiencia de autogestión en su comuna:

"Esta es una comuna en donde hay harta experiencia en capacidad de gestión de los organismos comunitarios. En todos, juntas de vecinos, clubes deportivos" (La Pintana).

“En el caso de la comuna yo creo que hay una..., a ver..., **un gran número de dirigentes con gran capacidad de gestión y bien legitimados dentro de sus sectores**” (La Pintana).

“**No hay ninguna posibilidad de desarrollo..., desarrollo implica avanzar, no sé, no hay posibilidad de desarrollo local, al menos en La Pintana, sin contar con una población activa, con una gama de dirigentes atentos a los problemas, a buscar soluciones, son más importantes que el propio Municipio**”. (La Pintana).

“en las comunas pobres la principal riqueza es su gente. Y es gente que tiene que estar organizada, porque la gente que no está organizada viene siendo la masa o individuos sueltos. Entonces, hay municipios que han trabajado con la gente y han avanzado, los que no, no”. (La Pintana).

Yo creo que las que más permanecen en el tiempo son juntas de vecinos, clubes deportivos y centros de madres”. (La Pintana).

“ha habido un esfuerzo por organizar a la gente en términos de que se vayan tecnificando un poco, ver créditos, entonces esas mismas experiencias que han ido surgiendo se han ido convirtiendo en experiencias de microempresarios. Y hay una política de fortalecer ese tipo de organizaciones. Y hay actividades como en todos lados, o sea mueblistas, artesanos textiles, ropa..., no es muy distinto en relación a otras comunas”. (La Pintana).

“**por necesidad, o sea a donde hay necesidad la gente recurre a la vía de la asociatividad**”. (La Pintana).

“Una mezcla yo creo, en general se dan todas las características que se dan en las organizaciones comunitarias”. (La Pintana).

6. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE AUTOGESTIÓN VECINAL POR PARTE DEL FUNCIONARIO MUNICIPAL

Este tópico presenta cuatro subtópicos de análisis, los cuales serán desglosados para cada comuna, según corresponda a los hallazgos discursivos. Los subtópicos son: utilidad de la experiencia de autogestión, posibilidades de ser un modelo replicable, ventajas y desventajas de la experiencia, y posibilidades de que la experiencia de construya en red.

Se ha querido desarrollar este tópico de esta manera a objeto de alcanzar el máximo barrido semántico del tema. Cabe recordar que la información de este ítem es fundamental para los objetivos de esta investigación.

Cada subtópico tiene un desarrollo y descripción breve. Cuando no existe información al respecto se señalará “No Percibida”, esto quiere decir que el funcionario no precisó ninguna información al respecto.

1ª) Comuna de San Ramón

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
La experiencia en general es evaluada como buena, no obstante el funcionario no se percibe a mediano o largo plazo la utilidad cierta de la experiencia de autogestión. Esto porque al parecer las experiencias de autogestión vecinal aún son muy aisladas.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable:
Por lo incipiente de las experiencias y por las deficiencias del municipio, no se percibe que la experiencia de autogestión sea un modelo replicable de vinculación del municipio con la comunidad.
- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal:
No percibida.
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red:
No percibida.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“Buenísima, lo malo es que hay cosas que no sé si lo supimos manejar, porque **lo malo es que también tenemos limitaciones que de repente son gravísimas**, por ejemplo que de repente no tenemos como fotocopiar un documento durante un periodo extenso el municipio no tiene como fotocopiar un documento (...) Otras situaciones que te

impiden funcionar o manejar con esto es que esta gente se reúne en horarios que están fuera del horario de trabajo, entonces tú dices asignémosle a alguien una hora extraordinaria para que se encargue, pero no se puede, hay compensación, entonces cambiar una hora por otra y de repente el tipo quiere porque le conviene y de repente no quiere porque no le conviene no más”. **(San Ramón).**

“En autogestión me parece que ésa es la experiencia más rescatable, si bien también hay otras, unos talleres y otras cosas, pero me parece que **esa es la más rescatable, de los cartoneros y recicladores; y que la experiencia allí termina fracasando de alguna manera si se quiere decir así, porque hay imponderables que no los maneja el municipio** y porque también por problemas municipales no se puede mantener acá al monitor que mantenía acá esto y que quizás pudo haber efectuado un proceso de recambio de la directiva o de la asamblea menos traumático y con una cierta relación entre ello haberlos incentivado para que muchos de los que se van a otros lados vuelvan antes a dejar su experiencia acá. Pudo quizás con esa situación haberse mantenido y haber logrado todo”. **(San Ramón).**

2ª) Comuna de San Joaquín

El funcionario municipal no proporciona ninguna información respecto de este tópico.

Aunque la entrevista semidirectiva comporta explícitamente interrogantes a este respecto, el funcionario, explícitamente, define no tener información, sea por que lleva poco tiempo en el cargo, por que no tiene opinión del tema o porque la experiencia de autogestión vecinal no se da en la comuna. En este caso específico el funcionario no contesta las interrogante porque precisa que este tipo de experiencias no existen en la comuna..

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
No percibida.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable
No percibida.
- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal
No percibida..
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red
No percibida.

3ª) Comuna de La Granja

i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:

Se evalúa la experiencia como buena y útil cuando se da; por ahora es incipiente. La utilidad práctica que tiene es que la gente sabe qué quiere, cuándo y cómo respecto de un servicio específico. Eso evita desgaste y perfila de mejor forma la focalización de los recursos desde el municipio a la comunidad.

ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable: No percibida.

iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal: La ventaja consiste en ahorro de tiempo e infraestructura. Las desventajas no se perciben.

iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red: No percibida.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“Si llegan grupos así es fantástico (...) puedes apoyarlo desde la perspectiva técnica solamente, pero es importante tomar sobre todo a esta gente que no está organizada, que no tiene ninguna experiencia organizacional, tomarla, juntarla, decirle qué podemos hacer y ellos toman el interés, se suben al carrito y parten con nosotros como municipio para arriba”. (La Granja).

“Yo creo que los grupos organizados, que ya están organizados y que han hecho cosas, vienen para acá, vienen al concejo acá del alcalde y los concejales y vienen a pedir apoyo técnico, es decir, por lo que están haciendo ellos de exigir cosas que el municipio tiene que entregar; yo creo que va por ahí”. (La Granja).

“Nosotros partimos con grupos muy pequeños y hemos logrado llegar a... no sé que cantidad de organizaciones. Yo creo que las experiencias se fueron... la experiencia de San Gregorio que fue la primera, fue como creciendo, creciendo, y llegamos a un nivel de organización muy grande. De repente llega a ser muy grande y se da cuenta que aunque quisiera no se podría reunir con todas las organizaciones”. (La Granja).

“Claro, y ellos tienen la insistencia de venir para acá, le piden al alcalde tal cosa, vienen a la hora y exigen tal cosa. Aparte que los dirigentes sociales nunca se han sentido como que estuvieran pidiendo un favor; primero que nada”. (La Granja).

“nosotros estuviéramos al servicio de la gente, o sea nosotros estamos para servir a la gente; por lo menos la gente que estamos con el alcalde tenemos esa visión, o sea nosotros estamos para servir a la gente y los dirigentes saben eso, **tienen absolutamente claro que nosotros estamos para servirlos a ellos**”. (La Granja).

4ª) Comuna de El Bosque

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
No percibida. Lo que se potencia y se reconoce como útil es la habilidad del municipio en la oferta que otorga a la comunidad.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable
No percibida.
- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal
No se perciben ventajas de la experiencia. Sí se denota que cualquier experiencia que realicen las organizaciones sin la ayuda del municipio fracasará.
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red:
Se percibe la utilidad de la red, respecto de los servicios que otorga el municipio.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“redes, estamos hablando de las redes que es la versión última que estamos trabajando nosotros a propósito de trabajo comunitario”. (El Bosque).

“el tema de violencia intrafamiliar y el tema de drogas lo estamos trabajando a nivel de redes comunitarias”. (El Bosque).

“Y lo que ahora estamos afinando en este tiempo, **creemos en la autogestión**, intentamos luchar por un modelo interno nuestro para pasarles los veinte millones o qué sé yo, pero **teniendo la seguridad plena de que tienes la posibilidad de construir para ellos, no importa quien, pero para ellos**”. (El Bosque).

“Yo creo que no es una utilidad para nosotros: nosotros tenemos el poder de traspasar, asesorar, acompañar; todos los calificativos que podamos usar, efectivamente lleva para nosotros los elementos que son de fondo y no menores y coherentes entre sí: **uno efectivamente en localidades como las nuestras debería transformarse en un generador de desarrollo, de desarrollo local**”. (El Bosque).

“tenemos clarito, de que en lo teórico pueden representar a mucha gente pero en lo concreto... en la medida que vamos acercándonos a un sistema más transparente,

efectivamente creemos que es la fórmula también de seducir y convocar a otros que pueden estar ahí más escépticos, siempre se nos puede quedar gente abajo”. **(El Bosque).**

“para nosotros eso no es menor; no es un tema de prejuicio creer en las capacidades comunitarias, por el contrario, es como involucrar un proceso y tenés que estar dentro del proceso”. (El Bosque).

5ª) Comuna de Pedro Aguirre Cerda

i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:

La utilidad inmediata de la experiencia consiste en que las organizaciones puedan abrirse a otras organizaciones y transferir conocimientos. Además de que la misma organización gestione frente a otras instituciones distintas del municipio.

ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable: El concepto de “replicabilidad”, es entendido como multiplicación de organizaciones, por un lado y como una experiencia probada y no experimental por otra.

iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal: En el caso de la autogestión de organizaciones de adulto mayor, se connota como una ventaja, la pérdida del miedo a organizarse y participar en otras organizaciones. La desventaja estaría dada como problemas internos producto de las cuotas de poder que se va adquiriendo.

iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red: No percibida.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“Además ellos piensan en estos proyectos como un proyecto no solamente para ellos, sino como un proyecto que pueda tener un impacto en la comunidad. o incluso un programa en donde ellos aprendan y ellos vayan donde otros adultos mayores, a otros clubes a dar cuenta. a enseñar, prestar servicios”. (PAC).

“Fueron hartas cosas negativas. pero ahora llevamos dos años: es harto tiempo, entonces te permite conocer más gente. que la gente se identifique contigo, que tú seas el canal interlocutor entre el municipio y ellos; eso yo encuentro que ha sido uno de los productos positivos”. (PAC).

“Que ellos puedan gestionar a otras instituciones distintas al municipio; eso es lo más... de hecho yo te contaba que sí lo están haciendo”. (PAC).

“Sí, es que esta experiencia ya no es experimental, es probada; entonces”. (PAC).

“es que de hecho ha demostrado desde el año pasado hasta ahora que ha sido replicable; por la difusión que nosotros le hemos dado, por la cantidad de adultos mayores que se han organizado con personalidad jurídica del año pasado a este año y que han postulado a FOSIS; o sea se ha visto que ha habido una réplica, y eso ha sido por la difusión de nosotros”. (PAC).

“Y ellos han perdido el miedo también. No solo están organizados en el adulto mayor, ellos no han perdido la visión de que son entes vecinos, entonces están participando en las juntas de vecinos y en otro tipo de organizaciones, eso para nosotros también es muestra de que ha habido un cambio de actitud y un aprendizaje”. (PAC).

“Yo creo que una de las debilidades de que nos hemos dado cuenta, es que también existen problemas internos en ellos; digamos que han nacido ahora - justamente lo estábamos hablando en la mañana - y en muchos ha brotado esa ansia de poder”. (PAC).

“Lo otro que puede ser negativo es que son un grupo que es fácil de caer en la frustración; entonces tanto este programa como lo que pueda venir adelante, no va a dar alcance para todos, entonces se crean falsas expectativas y eso puede ser muy negativo para ellos”. (PAC).

6ª) Comuna de Lo Espejo

i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:

La utilidad de la experiencia de autogestión es de orden práctico. Esta tiene dos características importante: la experiencia convoca participación real de la gente; y existe un alto grado de continuidad, es decir la gente se mantiene unida en el tiempo.

ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable:

La posibilidad de replicabilidad del modelo es posible. Un hecho que demostraría esto es que se han creado importantes organizaciones intermedias, como las uniones comunales.

iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal:

Se precisa que la ventaja central de la experiencia de autogestión es el alto grado de involucramiento de las personas en los temas que a ellos les concierne, así los asumen como propios.

iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red:

No percibida.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“Cuando tú llegas a ejecutar - si es posible ejecutar el proyecto que ellos presentan - es un proyecto que tiene participación, que se ejecuta en conjunto, que se cuida, que tiene continuidad”. **(Lo Espejo).**

“Más bien son ventajas que desventajas, porque en la medida que la gente se involucra en los temas que a ellos les conciernen también lo asumen como propio, más que desventajas; es probable que no tengamos recursos nosotros pero de alguna manera nos ligamos en cuanto a financiamiento o lo dirigimos técnicamente para buscar alternativas, porque nosotros somos un municipio bastante pobre, así que no les vamos a dar solución, pero por lo menos enseñarlos en este proceso”. (Lo Espejo).

“Hemos creado como muchas organizaciones intermedias, por ejemplo la unión comunal, y siempre tratamos de trabajar los temas más que nada con ellos también; entonces eso te abarca toda la comuna”. **(Lo Espejo).**

7ª) Comuna de San Miguel

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
Se constata la utilidad práctica que conlleva el trabajar junto a la gente. Además se connota que los resultados de este tipo de experiencias se pueden observar a mediano y largo plazo.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable
Se percibe la experiencia de autogestión como altamente replicable, incluso en grupos etáreos poco organizados como los jóvenes.
- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal
El que la gente se involucre en la resolución de sus problemas es favorable, tanto para la organización como para el municipio.
La desventaja quizás es la posible multiplicidad de interlocutores. Lograr la unanimidad en la resolución de un problema es siempre dificultoso.
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red:
Se visualiza como una posibilidad cierta, que se vaya conformando un soporte de tipo comunitario en red. Aún es incipiente.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“para llegar a establecer un diálogo uno a uno con ellos, de igual a igual para decir qué necesitan, cómo lo requieren, cuando lo requieren”. **(San Miguel).**

“Yo diría que son absolutamente replicables, pero por ejemplo yo voy a poner el caso de los jóvenes. Lo jóvenes, yo diría que la gran cantidad de intereses diversos no permiten una efectiva integración en una sola visión, ese es un tema que hay que tratarlo de una forma distinta, no es asimilable”. **(San Miguel).**

“yo creo que la gestión municipal debe involucrar necesariamente a la gente para resolver sus problemas, o si no se convierte en lo que tradicionalmente han sido las gestiones municipales en que hay alguien que piensa, que cree, que estima a veces con algunos elementos de juicio, otras veces sin ninguno cómo resolver un problema o cual es el problema, teniendo razones de peso para ello o creyendo tenerlas. Pero normalmente yo diría que **es mucho más certero, es mucho más eficaz resolver los procesos.**” **(San Miguel).**

“Yo diría que más que una debilidad es un problema que hay que resolver y para el que hay que tener una gran capacidad y es que **cundo tú tienes muchos interlocutores, evidentemente la voz de unanimidad para hacer algo es compleja de repente conseguir, por lo tanto ahí hay que hacer un trabajo importante.**” **(San Miguel).**

“Es una posibilidad. Hoy día tenemos en el mismo sitio vinculados por la Unión Comunal de Juntas de Vecinos a la Unión Comunal de Adultos Mayores y a la Unión Comunal de Centros de Madres, y en ese sentido podría responder a tu pregunta que si se está conformando una red en que tenemos un interlocutor entre el municipio y la comunidad”.
(San Miguel).

8ª) Comuna de La Florida

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
Se precisa que toda experiencia sea organizada o no, de autogestión o de solicitud de recursos se incorpora a una estrategia de participación municipal. Es decir a una forma de trabajo en conjunto que el municipio ha venido desarrollando.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable:
Se plantea que la replicabilidad de una experiencia tiene que ver con orientaciones, énfasis que definen cómo gestionar, formas de trabajar, experiencia para evitar errores. Una experiencia exitosa y replicable debe dar

cuenta de lo local, de la gente, de las distintas culturas y de las relaciones de comunicación.

- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal:
No percibida.
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red:
No percibida.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“Nosotros le tenemos muchos peros al PLAC en términos metodológicos, nunca hemos dicho que es la panacea, tiene cosas por corregir, y uno de los peros que tenemos para hacerles reformas estructurales al PLAC es que sabemos que está arraigado en la comuna, por lo menos en las organizaciones, y esa es una gran cosa, o sea **cuando tú logras arraigar una estrategia de participación en la inversión municipal estamos hablando de desarrollo**, para mi gusto, porque no es irreversible o no es de fácil cambio. Eso por una parte y el hecho de que ya sea una forma de trabajar conjunta, o sea como te contaba del programa que nosotros creamos y las iniciativas de la comunidad, ellos saben que la forma es que tiene una cierta formalidad, una presentación de ideas ya no así como que yo quiero, sino que ellos saben que tienen que presentar (...) clarificar lo que quieren (...) Yo diría que en eso algo hemos hecho, **ya instituímos una cierta forma de trabajo y los dirigentes nuevos llegan a meterse en esa labor**”. (La Florida).

“Yo tengo un buen balance, faltando mucho por hacer, porque es un tema de nunca acabar, tan dinámico como la realidad misma”. (La Florida).

“yo diría que hay ciertas orientaciones generales que sí son traspasables, respecto a énfasis, a decir, mira, la gestión va por este lado, las formas de trabajar son estas, las opciones son éstas, ciertas experiencias que son como rescatables para no cometer los mismos errores; quizás una forma de estructuración dentro de lo posible también podría ser como un modelo para tenerlo presente por último, pero es una organización local, esa es la gracia, esa es la especificidad del municipio, que puede hacer todas las (...) para que las cosas resulten de acuerdo a su realidad, a su gente, a sus culturas de formas de ser, de comunicarse”. (La Florida).

“existe el PLAC, haga el proyecto, contáctese con su junta de vecinos, y a través de ellos o con ellos presenten el proyecto en tal oportunidad del proceso; o sea orientar el proceso. Si viene un grupo juvenil que tiene ganas de hacer una banda rock. fantástico, qué bueno, contáctese con el Programa Jóvenes, de partida, para que no estén desvinculados y puedan acceder a los recursos; es como meterlos en la red de servicios”. (La Florida).

9ª) Comuna de La Cisterna

El funcionario no genera ninguna información respecto de este tópico. Aunque la entrevista semidirectiva comporta explícitamente interrogantes a este respecto, el funcionario, explícitamente, define no tener información, sea por que lleva poco tiempo en el cargo, por que no tiene opinión del tema o porque la experiencia de autogestión vecinal no se da en la comuna. En este caso específico el funcionario no contesta las interrogante porque “no sabe”.

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
No percibida.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable
No percibida.
- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal
No percibida..
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red
No percibida.

10ª) Comuna de La Pintana

- i) La utilidad de la experiencia de autogestión vecinal:
Se precisa una especie de utilidad genérica, es decir toda experiencia de organización y autogestión sirve y ayuda al municipio para derivar recursos hacia quienes lo necesitan más.
- ii) Posibilidad de la experiencia de autogestión sea un modelo replicable:
Se plantea que existe la posibilidad real de que las distintas experiencias de autoorganización se multipliquen.
- iii) Ventajas y desventajas de la experiencia de autogestión vecinal:
Tanto las experiencia, como la organización están cerca de la gente. Así las respuestas son más pertinentes.
La desventaja es que aún la expertis técnica de la gente es baja.
- iv) Posibilidad de que la experiencia de autogestión vecinal se construya en Red.
Más que un hecho se precisa un deseo de que las organizaciones poco apoco vayan demandando en red y recepcionando la oferta municipal de la misma manera.

Las citas están ordenadas de acuerdo a la distribución de los subtópicos, esto por cierto cuando corresponda.

A continuación los distintos discursos de los funcionarios municipales respecto de la evaluación de experiencia de autogestión vecinal en su comuna:

“Bueno eso ocurre acá. Si usted ve que en el ‘92 habían 200 organizaciones y ahora hay 600, **algo las creó digamos, y obviamente fue la propia experiencia y la conformación de redes.** Muchas de las organizaciones que surgen en los sectores son producto de las experiencias de juntas de vecinos por ejemplo”. (La Pintana).

“Primero, que son los organismos que están más cerca de la gente, saben lo que está pasando, las inquietudes. Son también los mejores mecanismos de comunicación. Pero hay un déficit grande en la capacidad. **Falta más capacitación de los dirigentes, que sean más capaces de producir más cosas p’a lo social**”. (La Pintana).

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El presente capítulo de conclusiones comporta en su desarrollo cuatro partes complementarias, de las cuales las dos primeras son una síntesis apretada de las conclusiones más significativas en torno a la importancia que el municipio le asigna a la autogestión vecinal y los elementos que dificultan y facilitan la convergencia entre el municipio y la autogestión vecinal.

La tercera parte, dice relación con la contrastación de hipótesis de la investigación, tanto secundarias, como central.

La cuarta parte y final, presenta y desarrolla en profundidad la relevancia teórica de la autogestión vecinal y las posibles salidas que comporta el concepto teórico “vida cotidiana”, como un elemento directriz, que acota la autogestión vecinal a un espacio físico y que rescata un modo cotidiano, tanto en el hacer como el decir, del hombre particular en lo local. Y por otro lado la utilidad práctica de la autogestión vecinal, circunscrita ésta a un espacio público, el local, pero vinculado a un espacio institucional, el municipal, con el cual se establece posibles relaciones relevantes en términos de cooperación. Este encuentro entre actores precisa y define finalmente la importancia de un enfoque integral del desarrollo local, toda vez que el municipio está llamado a rescatar y valorar todas las prácticas autogestionarias que puedan ser incorporadas como un recurso más dentro del desarrollo local.

Por último se presentan las conclusiones finales de la investigación, donde se sintetiza el análisis y los hallazgos de resultados tanto del trabajo de campo; como de la contrastación de las hipótesis y marco teórico.

2. IMPORTANCIA QUE ASIGNA EL MUNICIPIO A LA AUTOGESTION VECINAL

Para entender el valor que el Municipio otorga a la autogestión vecinal en un contexto de relación y cooperación para el desarrollo local, se deben precisar cuatro elementos significativos, que perfilan y circunscriben lo que es la autogestión vecinal, para la administración municipal.

Primero, lo que el municipio entiende como participación de las organizaciones de base. Segundo, el posicionamiento del municipio frente a la comunidad.

Un tercer punto es el tipo de organizaciones que desarrollan actividades de base, las dimensiones en que las hacen, la necesidad que guía la autogestión y la orientación de la acción de la organización.

Un cuarto elemento es la evaluación que el funcionario municipal hace, respecto de la utilidad, replicabilidad, ventajas y desventajas y posibles estructuras en red de la autogestión vecinal.

Con todo ello podemos caracterizar la experiencia de autogestión para establecer el grado de importancia que el municipio le asigna a ésta, como agente coadyuvante en el desarrollo local

2.1 MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN

2.1.1 Aspectos Preliminares.

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una **“intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”⁵²**. Tal definición es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones. Sin embargo, aún cuando se aceptara ésta u otras definiciones semejantes, no se tendría una noción clara de lo que esto significa en términos de su génesis ni los alcances que podría tener en su desarrollo, delimitación y comprensión.

Principalmente tendríamos el grave problema de que, sin mayor especificación y análisis, no podríamos diferenciar este tipo de intervención de otras, como ocurre precisamente con las de tipo político, corporativas, de grupos de presión, etc. La

⁵² Baño, Rodrigo. “Consideraciones acerca de la participación ciudadana”. Documento de Trabajo. FLACSO - Chile. Agosto de 1997.

especificidad de la participación ciudadana se escapa de estas especificidades conceptuales e incluso se diferencia de ellas, dadas las connotaciones que trae aparejadas en términos de las formas de intervención que los particulares realizan en actividades públicas vinculadas al desarrollo local.

Lo único que parece claro al principio es que con la expresión “participación ciudadana” se está haciendo referencia a alguna especie de relación - aunque difusa - entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera que además, cuenta de antemano con una valoración positiva, por cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos, o porque la acción misma podría ser expresión de un valor. De aquí resulta que se plantea para la práctica de la política social, la exigencia de que se incentive, impulse y desarrolle la “participación ciudadana”, propuesta que encuentra dificultades a la hora de operacionalizar sus propósitos, pues no siempre es posible discriminar entre una participación simbólico - formalista o una participación substantiva desde el punto de vista de su efectividad. Situación que es tanto más compleja en la medida que se trata de conceptos confusos o polisémicos.

El problema se hace más difícil de abordar por el hecho de que están comprendidos en la idea de participación ciudadana dos términos que carecen de una significación unívoca: Estado y sociedad civil. Esto suele sembrar confusiones que incluso pueden tener serias repercusiones en términos de las propuestas de acción que se plantean. Sobre tales términos no corresponde establecer simplemente las delimitaciones conceptuales abstractas, lo que desde ya sería bastante difícil, sino entender la construcción histórica de significaciones que va a ir cargando de contenido a tales conceptos hasta hacer comprensible el sentido que ellos tienen aquí y ahora.

Será el contractualismo político, en sus diferentes versiones, el que establecerá un corte más nítido entre sociedad natural, en que rigen los instintos y las pasiones, y sociedad civil o Estado, donde rige un orden racional impuesto por un poder central. Ya antes, en el vituperado Maquievelo, se encuentra esta misma concepción: el fin justifica los medios, porque el fin es la obtención o mantención del poder y el poder es la constitución del orden; el predominio de la razón sobre el conflicto de intereses.

El desarrollo del capitalismo y la revolución burguesa conducirán a la separación de la sociedad civil con respecto al Estado. Significa en los hechos que ciertos intereses privados de tipo económico se separan de la consideración del todo social, se sustraen al orden racional, y conforman la sociedad civil, que se distingue del Estado en cuanto a que es éste desarrolla la política, que tiene que ver con el todo social. Esta es la inicial distinción entre esas dos esferas.

La definición posterior de una economía y un mercado nacional concurrirán a la conformación del Estado Nacional, en el cual se condensará la noción de totalidad social, especialmente en la visión de Hegel que elevará la idea rousseauiana de voluntad general a la concepción idealista del Estado como objetivación del espíritu absoluto. Con ello establecerá teóricamente una clara distinción entre sociedad civil y

el Estado. Aquí la sociedad civil es vista como el antecedente histórico del Estado, que ordena las relaciones humanas de cierta manera que le permita un arreglo de los intereses particulares, una administración de las diferencias y una optimización de los beneficios materiales para los sujetos, pero que carece de la fuerza moral que identifica a los sujetos con el todo social. Esto último constituye precisamente al Estado en el cual los sujetos individuales se reencuentran como iguales en su participación en la voluntad general.

Ahora bien, a pesar del discurso neoliberal, de hecho el Estado no tiende a desaparecer en cuanto expresión del todo social. Por el contrario, la utopía del mercado autoregulado se muestra lejana y la intervención estatal se mantiene en cuanto garantía de la vigencia del mercado y en cuanto principio de orden de las relaciones sociales. Los procesos de desregulación estatal y regulación mercantil impulsados mundialmente requieren efectivamente de una participación de la administración estatal, pero esta administración necesita a su vez justificar su poder en términos de la asunción de la representación de intereses generales, esto es, de ser representación del Estado. Las dificultades en articular tales objetivos planteará crisis de administración reconocidas como “crisis políticas de representación”. La respuesta suele ser en algunos casos el replanteo de las relaciones entre lo público y lo privado, entre interés general e interés particular, entre multiplicidad y unidad, una discusión sobre orden y su génesis.

La generalidad de este enfoque, únicamente pretende recordar un esquema muy amplio de análisis al cual las singularidades históricas pueden aportar otros alcances interpretativos. De tales singularidades históricas pareciera conveniente señalar la distinta evolución que han experimentado ciertos sistemas, lo cual explicaría las connotaciones que podrían tener los ensayos de relación Estado sociedad civil entre los cuales se ubicaría la noción de “participación ciudadana”. Al respecto sería digno de considerar una tradición de pensamiento distinta que corresponde al modelo norteamericano, puesto que permitiría ensayar algunas consideraciones respecto de los alcances que podría tener la implementación práctica de aquello que se tiende a nominar “participación ciudadana”.

Si recordamos la situación chilena en cuanto a esas tradiciones, se verá que tiene un entronque de tipo europeo continental bastante acentuado e incluso exagerado, debido a las particulares circunstancias de su constitución como país independiente. Aunque también en América Latina en general y en Chile en particular se confunde en un sólo personaje al Jefe del Estado y al Jefe de Gobierno, tiende a primar el carácter de Jefe de Estado, con una fuerte concentración del poder en la persona del Presidente, encarnando el principio de unidad que precisamente se trata de constituir. Lo que se conoce como “fuerte estatismo”, da cuenta de un predominio de la lógica de la totalidad social en un Estado que se articula en relación a un orden jurídico que se presenta como principio fundante de la nación. El “legalismo”, tantas veces criticado por muchos, es un fenómeno común de la elites políticas de Latinoamérica, que en el caso de Chile pareciera adquirir mucho mayor profundidad, puesto que no se refiere a

un mero formalismo, sino que corresponde a una orientación al orden que se da en todas las manifestaciones de la vida social.

Esta orientación normativo - jurídica, el reconocimiento de la “autoridad”, la temprana organización burocrática del Estado, tenderán a hacer expresivo en el poder público, la identidad común de la ciudadanía, que, como suele ocurrir en otros países de la región, **se establece desde aquí**.

El asocianismo privado es bastante débil, pues las relaciones sociales no presentan con claridad un carácter mercantil, dada la naturaleza subdesarrollada y dependiente de su economía y la subsistencia de formas de sociabilidad precapitalistas. Más aún, en la medida que se desarrollan formas de organización social, éstas adquieren una clara orientación en relación con el aparato público y con el gobierno. El conflicto de intereses no se plantea entre intereses colectivos particulares, sino que en relación con el principio de totalidad social en el ámbito del Estado, reconociéndose en los poderes públicos la concreción de tal principio. Consecuentemente, las movilizaciones sociales se realizan para conseguir la intervención de los poderes públicos en nombre de la representación de *la sociedad en su conjunto*. En otras ocasiones, organizados ideológicamente, los movimientos sociales se colocan en disposición de disputar la conducción estatal desplazando al poder constituido formalmente. La apelación puede ser tanto insurreccional como golpista y tener distinta orientación, pero siempre con la pretensión de apropiarse de la dirección estatal. No es raro que las movilizaciones sociales contemplen ambas orientaciones a la vez, apelando al arbitraje del poder público o tratando de hacerse de él, según se defina la correlación de fuerzas respectivas.

Lo que interesa resaltar aquí es que, aunque partiendo del mismo tronco común, la tradición norteamericana, donde se desarrolla la idea de participación ciudadana, presenta características distintas a la chilena y que tales características apuntan al fondo del problema, que son las relaciones entre Estado y sociedad civil. Por cierto que no se trata de sacar de estas consideraciones indicaciones prácticas respecto a la posibilidades de desarrollar la participación ciudadana en uno y otro caso o qué tipo de participación tiene mayores probabilidades de operar. La cuestión apunta más bien a tratar de entender cuál es el tipo de problemas que da lugar a la idea de participación ciudadana para intentar entender la relación entre Estado y sociedad civil.

2.1.2 Participación política, participación social y participación ciudadana

En principio resulta extraño utilizar la expresión “participación ciudadana” para referirse a un tipo de participación que no es propiamente política. Extraño, puesto que inicialmente la ciudadanía es el concepto que define precisamente la participación política. El ciudadano es quien tiene “derechos” y estos derechos pasan a constituirse a través de su capacidad para participar en procesos de toma de

decisiones que competen a la comunidad. Modernamente las constituciones consagran como derechos ciudadanos precisamente los derechos políticos, de los cuales el principal en las democracias representativas será el de elegir y ser elegido.

Independientemente de problemas terminológicos, la participación política se presenta como relativamente clara, puesto que es aquella que se relaciona con el poder público que se arroga la representación del Estado. Sin embargo, la relatividad de esta significación acerca de la participación política se plantea cuando se sale de la reducida esfera del sistema político partidario, puesto que nada determina que la participación política sólo se pueda ejercer a través del sistema de partidos, ni nada impide que a través de los partidos se realice una participación que no sea estrictamente política. De modo que el órgano a través del cual se realiza la participación no determina necesariamente el tipo de participación de que se trata. Esto lleva a que la participación política siga presentándose con un alto grado de generalidad, tanto como correspondería a la amplia definición de Estado que se ha planteado con anterioridad, toda vez que participación política sería lo mismo que participación en el Estado.

La delimitación más conocida que quizás se podría hacer de la participación política tiene que ver con la definición del Estado moderno en términos institucionales y no en el más amplio de sistema político que se ha estado usando hasta aquí. Institucionalmente el Estado se define en relación a una cierta normativa que regula la distribución y el ejercicio del poder público y que es la que consagra jurídicamente como ciudadanía el derecho a intervenir, según normas legales, en la conformación de decisiones de dicho poder. Es esto lo que suele conocerse como participación política y corresponde al funcionamiento regular de una democracia representativa que, definida en términos de sistema, consagra la existencia de poderes públicos que se ejercen sobre una determinada sociedad que, a su vez, determina las decisiones de estos poderes a través de los partidos políticos. Sin embargo y pese a la extensión y complejidades que caracterizan este tema, no compete abordarlos con mayor profundidad, puesto que lo único que se pretende dejar sentado aquí es la noción restringida de participación política que usualmente se hace en términos de funcionamiento de una institucionalidad definible gruesamente como democracia representativa.

Independientemente de la importancia que pueda tener la distinción de una participación política institucional normal o de la valoración que pueda hacerse de ella, es difícil soslayar el hecho de que la determinación de las decisiones políticas no se produce sólo a través de ella. Por el contrario, y al menos ello resulta claro en países como Chile, la intervención de fuerzas distintas a los partidos políticos y de procedimientos diversos a los consagrados institucionalmente, suele tener una considerable importancia en la formación de la voluntad política. No se trata aquí sólo de la obvia referencia a la Fuerzas Armadas, sino que también a personajes y organizaciones sociales cuyo impacto es evidente. En el tema aquí abordado interesa especialmente destacar el peso que pueden tener ciertos actores sociales, distintos de

los conocidos tradicionalmente sino que se expresan y desarrollan en un espacio social y territorialmente acotado y que se vinculan igualmente con las instituciones del Estado.

En realidad el sentido más fuerte de “movimiento social” hace referencia a la movilización de los sectores populares orientada a la transformación del sistema capitalista. Tal movimiento sólo tardíamente emprende una actividad política de tipo institucional en medio de fuertes discusiones al respecto que son bien conocidas. En todo caso, el movimiento social adquiere desde ahí un carácter contestatario al sistema económico social, ya sea que él se desarrolle directamente desde la clase obrera o desde otros sectores definidos como populares. Difícilmente se podría sostener que este movimiento tenga orientaciones asimilables a lo que actualmente pareciera entenderse por “participación ciudadana”, dado que no está dirigido a la participación, sino que a la transformación. De aquí la importancia de establecer la distinción entre actores sociales de referencia territorial local, y movimientos sociales que tienen como característica central elementos aglutinantes de distinto orden, connotando, por tanto, un tipo de participación distinta en cada caso.

Con lo que sí pareciera tener una cierta correspondencia la noción de participación ciudadana es con aquello que se denominó genéricamente como “nuevos movimientos sociales”, de acuerdo con la concepción de Touraine, Offe y otros. Tales nuevos movimientos, que han recibido por lo demás variadas denominaciones, parecen tener un parentesco más próximo con lo que en estricto rigor entendemos por “participación ciudadana”, como es el caso particularmente de las mujeres.

Ahora bien, la característica de esos “nuevos movimientos sociales” (de mujeres, ecologistas, pacifistas, de minorías étnicas, de identidad sexual, entre otras) es que, a diferencia del “movimiento popular”, se plantean fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político partidario. Su tendencia es la de centrarse en el espacio de lo cotidiano y corresponderse con ciertos niveles de desarrollo socioeconómico del capitalismo que provoca, según algunos, una erosión de la centralidad del trabajo como elementos definidos por el tipo de sociedad vigente. Lo plantean tales movimientos es una genérica demanda por una politización de lo social, puesto que se trata de acciones dirigidas hacia los poderes públicos con el fin de obtener decisiones de ese carácter respecto de problemas que normalmente eran definidos como propios de una cotidianeidad particularizada.

Muchas expectativas se generaron alrededor de la emergencia de estos “nuevos movimientos sociales”, especialmente por cuanto ellos podrían significar alguna especie de transformación en las relaciones entre Estado y sociedad civil. Situación que parecía más clara debido a que tales movimientos aparecían en condiciones en que se diagnosticaba una cierta crisis en los sistemas de representación político partidaria que había sido vista como el tipo de intermediación prevaleciente. Sin embargo, el entusiasmo decayó ante el claro declinar de estos y la limitación de su accionar. No es que hayan desaparecido, pero parecieran haber quedado reducidos a

la categoría de grupos de presión. En general las demandas planteadas tienden a institucionalizarse en el Gobierno o en el accionar de los propios partidos políticos.

Las ideas de “participación ciudadana” parecieran derivar de alguna de estas experiencias, aunque sus concepciones pudieran ser aún más extensas y confusas. **Prácticamente se podría decir que para el Estado lo primero que aparece es la intención de impulsar y desarrollar la participación ciudadana para después tratar de determinar sus características y especificidades.** Cabe naturalmente la pregunta respecto de qué es lo que se pretende al impulsar eso que se llama “participación ciudadana”. Tal vez si se pudiera determinar el objetivo perseguido se tendría una idea más clara respecto a lo que es en tanto procesos y resultados. Hay varias lógicas posibles en la noción de “participación ciudadana” que aparecen sugeridas en los escritos que se refieren al tema y en las propuestas para impulsarla. Está la lógica de la eficiencia administrativa. Está la lógica de privatización de la gestión desarrollada por el aparato estatal. Está la lógica de la sustitución de la participación política partidaria. Está la lógica del status público del interés privado. Está la lógica del mercado sustituyendo al Estado. Está la lógica de las asociaciones intermedias. En fin, pareciera que el problema de la “participación ciudadana” no se puede enfrentar directamente en términos de definiciones más o menos precisas y la determinación de sus distintas especies y posibilidades de desarrollo, sino que más bien tratando de establecer cuáles son las condiciones que hacen que se plantee como un tema relevante el ensayar o desarrollar un cierto tipo de relación entre los intereses particulares o colectivos, y el Estado, debiendo precisarse respecto de éste si está definido en cuanto administración pública, en cuanto Gobierno o en cuanto principio de totalidad. Es en este terreno donde cobran fuerza las expresiones anteriormente citadas respecto a que lo público no se agota en lo estatal y que hay que fortalecer a la sociedad civil (lugar de la libertad) frente al Estado (lugar de la dominación).

La participación ciudadana, según la difusa caracterización que se hace de ella a través de la denotación de acciones concretas, no altera la representación política, puesto que más bien supone su existencia. La participación social, según se ha dicho, no se considera participación ciudadana sino en tanto y cuanto se relaciona con el poder público. La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos y políticos, ante los cuales apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés.

La participación ciudadana no trasciende su interés privado, el cual tiene que ser procesado de acuerdo al criterio de totalidad prevaleciente. La concertación de vecinos sobre el diseño urbano y la concertación de una mafia para el control de la seguridad de un barrio tienen la misma forma de participación social, que se plantea como participación ciudadana en cuanto buscan una relación con el poder público, el cual tiene que ver con el interés general. Puede ser, y de hecho ha ocurrido, que el detentador del poder público integre indiferentemente a una u otra demanda, pero

formalmente tiene que hacerlo de acuerdo a un criterio de interés general si es quiere que éste sea un acto legítimo de autoridad

El criterio de interés general sea aparente o ideológico es una cuestión de hecho difícil de determinar en el caso concreto, pero es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social si es que quiere seguir siendo reconocido como expresión de la voluntad general (nacional) de la sociedad.

Es en este sentido que la participación ciudadana encuentra dificultades como para ser considerada una forma de ampliación de la democracia representativa. La democratización es un objetivo político que se implementa por medios políticos. Dado que la democracia es un régimen político, para hacer efectiva la soberanía nacional lo correspondiente sería activar la participación política de la “ciudadanía” en la definición del interés general.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, esto es, interés particular, puede ser contradictoria con la participación política. Esto no obsta para que dentro de los aspectos que algunos señalan como correspondiendo a la participación ciudadana se encuentran algunos que son propiamente cuestiones de participación política, con lo cual pierde bastante su delimitación aquel concepto. Sería preferible, pues, no hacer de la participación ciudadana un término omnicompreensivo que le haga perder toda utilidad. Cuando se propugna una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado. Es lo que ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, referéndum de carácter nacional o regional, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado.

En el caso que convoca esta reflexión, la definición de participación, que los distintos funcionarios municipales dan, tiene que ver con un circuito y proceso donde el Estado (el Municipio) es definido como Administración Pública, que provoca una invitación a participar, en este caso a concursar en programas sociales, para vehicular recursos de una manera más eficiente y eficaz hacia las personas, entendidas estas como grupos organizados formalmente, los cuales otorgan al proceso legitimización en tanto “participan” en este proceso. Es obvio que no estamos hablando de participación social, desde el referente de habla del funcionario municipal, eso no quita que efectivamente las experiencias de autogestión vecinal no correspondan a un tipo de participación ciudadana más compleja y rica en sus especificidades. Por lo pronto esto es un tema que precisa una mayor y más profunda indagación, que no es el caso aquí precisar y explicitar.

2.2. POSICIONAMIENTO DEL MUNICIPIO FRENTE A LA COMUNIDAD

Se ha precisado como elemento característico de la relación Municipio-comunidad, la unidireccionalidad de ésta. El municipio es actualmente un receptor y distribuidor de fondos regionales y sectoriales de diverso orden. La unidireccionalidad se observa con mayor claridad al constatar los programas sociales con que se cuentan los municipios; a quienes está dirigida estas políticas y el rol que desempeña el municipio y la comunidad en este proceso.

Se establecen, diferencias entre los municipios, respecto de los recursos con que cuentan. Algunos, por cierto, cuentan con recursos propios, pero la gran mayoría no, estos últimos se aferran a los recursos sectoriales prioritariamente, los otros, si bien es cierto cuentan con recursos, la estructura de sus servicios -y los recursos para operarlos- obedece a una estructura centralmente determinada. Es decir no existen diferencias substanciales entre los municipios en cuanto a la forma de otorgar los beneficios de lo programas sociales.

Esto se ve confirmado por un modelo de servicio a la comunidad impregnado de un discurso asistencialista, el cual enfatiza sólo la entrega beneficios aislados (aunque se insista que lo que se busca es la integralidad de los servicios) y no promueve una concertación territorial de actores locales que promuevan el desarrollo.

Cabe señalar, que los funcionarios precisan interés, o mejor dicho explicitan el deseo de mejorar las cosas, de mejorar la lógica del servicio. La escasa autonomía para elaborar política social acotada a la comuna, funcionarios municipales que aún operan y continúan con resabios de un modelo de gestión autoritario-burocrático y la escasa participación en la decisiones de las organizaciones de base en torno a las formas de demandar, configuran un modelo de gestión de carácter asistencial y formalista.

Por otro lado, queda claro que son las políticas sociales elaboradas desde el poder central que define el modelo de servicio del municipio hacia la comunidad. Este tiene como ejes de acción dos elementos que perfilan y confirman lo que se ha venido diciendo:

i) Las diferencias de los municipios respecto a los recursos con que cuentan. Es decir la escasez de recursos municipales, determina la necesidad de que estos se preocupen por recepcionar la mayor cantidad de recursos regionales y sectoriales posibles.

Los municipios que cuentan con recursos propios, en cambio, se preocupan de gastar dichos recursos poniendo énfasis en la cobertura de sus servicios y tangencialmente en actividades que tienen que ver con el aumento de la calidad de vida.

Se establece así una similitud en la gestión de los recursos entre el municipio que posee exiguos recursos para la inversión social y lo que poseen importantes recursos.

ii) La priorización y focalización de las políticas sociales hacia grupos objetivos específicos: los grupos vulnerables.

Allí donde exista la denominación de comuna “pobre” existirá un número significativo de grupos prioritarios y un municipio dispuesto a recepcionar y vehicularizar estos recursos hacia estos grupos.

En el caso de municipios que cuentan con significativos recursos propios (San Miguel, La Florida y San Joaquín), al igual que los otros municipios con escasos recursos, estos vehicularizan recursos a los grupos vulnerables, la diferencia es que estos no cuentan con pobreza extrema. Es decir, los municipios que cuenta con recursos, también poseen este sistema de servicios vía políticas sociales definidas centralmente. La excepción es que estos además de preocuparse por los sectores más carenciados de la comuna, perfilan servicios hacia los sectores medios de la comuna direccionados hacia temas recreacionales, educativos, entretención, calidad de vida, etc.

La gran mayoría de las políticas sociales municipales comportan la necesidad de la participación de la comunidad de base organizada, de suyo imprescindibles para recepcionar los fondos de los programas. Ahora bien la participación formal de estos grupos organizados, territoriales o funcionales, es mínima y genera vicios clientelares y de dependencia institucional importantes.

Este tipo de participación formalizada (organizaciones con personalidad jurídica) esta configurada por requisitos y actividades, de los cuales el de “aprender a elaborar y administrar un proyecto”, junto con priorizar “el” o “los” problemas a resolver aparecen hasta ahora como las capacidades adquiridas (o transferidas) más significativas y útiles para la gente. Cabe señalar, respecto de las necesidades más urgentes a satisfacer por el usuario de una política social específica, que los “beneficiarios” deben “elegir” frente a escasas temáticas de proyectos predefinidos un número no superior a uno de alternativas reales de financiamiento (tres a uno: se elaboran tres y se elige uno) y “pegarle el palo al gato” de que algunas necesidades coincidan con la temática general que desde el gobierno central se ha definido.

La imagen del municipio, como representante del Estado aparece así como una analogía espuria del Gran Estado. Es decir el municipio, *último eslabón entre el Estado y la sociedad civil* comporta las mismas necesidades de mayor modernización de la gestión, mayor eficacia de los servicios, autonomía y desconcentración de los recursos. Junto con esto, al municipio no se le percibe como “un ente institucional cercano a la gente”, elemento altamente subjetivo, por cierto pero decidor del como el propio funcionario posesiona al municipio frente a la comunidad.

El municipio aparece como un apéndice del Estado, el cual sufre de las mismas necesidades, falencias e ineficacias que éste al promover el desarrollo.

En síntesis, todos los elementos mencionados: políticas públicas con alto sesgo centralista; exiguos recursos municipales y escasa posibilidad de discusión y elaboración de políticas municipales cogestionadas; falencias tanto de los usuarios como de las organizaciones a la hora de insertarse en los circuitos de fondos

concursables; y una estructura burocrática, asistencial y formalista conforman un cuadro confuso y altamente atomizado, respecto de como el municipio se posiona frente la comunidad.

Se tiene entonces que el posicionamiento del municipio frente a la gente es: ambivalente y expectante, con incipientes elementos de autocrítica, por parte de los funcionarios, en lo que respecta a la gestión y a las potencialidades de la participación de la gente.

Es claro que aún el Municipio está en un **proceso de transición y reforma**, confirmando que no basta con sólo tener autoridades municipales electas democráticamente, sino que se precisa de avanzar hacia una mayor autonomía municipal político-administrativa, capacitar a los funcionarios municipales en la moderna gestión de servicios, mejorar substancialmente el uso y distribución de los recursos por la vía de las evaluaciones de impacto social y mejorar un modelo de participación tanto en la oferta social vía programas, como así mismo configurar espacios contralores y de planificación entre la comunidad, organizada y no organizada y el municipio.

2.3 LA EXPERIENCIA DE AUTOGESTION VECINAL

- La Autogestión Vecinal en el espacio local, es un proceso y una estrategia, en el cual la gestión y la autorganización son entendidas como un conjunto de actividades o estrategias autovalentes a través de las cuales los vecinos (ciudadanos) de un barrio o población, dan respuestas a un conjunto de necesidades, siendo éstas de diversa naturaleza (políticas, culturales, sociales y económicas). Estas acciones pueden o no contar con ayuda del Estado. Lo relevante aquí es la capacidad de la sociedad civil, del hombre particular, de dar respuesta organizada y autogestionadamente a múltiples inquietudes-necesidades, y la relación de cogestión que se pueda establecer con grupos e instituciones a nivel público, como es el Municipio en el proceso de satisfacción de estas necesidades.

Cabe señalar que estas experiencias de autogestión vecinal, tiene como antecedentes históricos previos, diversas experiencias asociacionistas a nivel local, como son las estrategias de sobrevivencia, organizaciones económicas populares y toda una red de pequeñas experiencias organizacionales ubicadas en contextos espaciales barriales y circunscritas tanto a organizaciones territoriales como las juntas de vecinos como a organizaciones funcionales. ¿Qué ocurre hoy con estas experiencias en relación al Municipio?, ¿qué posibilidad existe de que se repliquen en modelos de planificación local y cogestión?.

Una manera de visualizar esto es cómo a la luz de los cambios políticos-sociales y de nuevos roles y estructuras que ha ido adquiriendo el municipio en los últimos quince años, la sociedad civil a ido asumiendo todo esto y permeando sinérgicamente a otros actores. Es menester decir que si bien es cierto estos cambios han sido graduales en el tiempo, sólo en estos últimos ocho años, donde ha primado un régimen clásico de democracia representativa, los temas locales y más precisamente las diversas necesidades de la gente y sus preocupaciones cotidianas han ganado terreno, de allí el interés de indagar la imagen y la gestión de los servicios de distintas instituciones públicas, como lo es en este caso el Municipio.

En este cuadro se ha perdido de vista el valor que comporta la participación de la ciudadanía en todas sus formas y los aportes que de ella pueden surgir en torno a dar respuestas planificadas a temáticas y problemáticas específicas en el ámbito de lo cotidiano, de lo local.

Una posible y pertinente mirada, es cómo el Municipio, *último eslabón entre el Estado y las personas*, estructura sus servicios y define el valor práctico que tienen las distintas manifestaciones organizacionales formales o no formales de la gente en el entorno local.

Uno de los primeros hallazgos significativos, en torno a la visión que se tiene de las manifestaciones autorganizadas u autogestionadas desde la población, en el discurso de los funcionarios municipales, es que hoy día existen varias organizaciones de

nuevo tipo y tradicionales vinculadas a experiencias de autogestión vecinal que van desde microemprendimientos (cartoneros y otros oficios independientes), cooperativas, comités ecológicos, juntas de vecinos, organizaciones funcionales, hasta, uniones comunales, estas últimas son vistas como organizaciones intermedias con muchas potencialidades a futuro en torno la autogestión y cogestión de proyectos sociales.

Las **dimensiones** en que desarrollan las experiencias de autogestión son principalmente en el económico, en el social y en el cultural.

Encontramos en el ámbito económico experiencias que van desde microempresas en torno al reciclaje, cooperativa y uniones comunales en torno al financiamiento de infraestructura, como también a necesidades de capacitación para el empleo. Es decir la **finalidad de asociarse** estas organizaciones es para responder a necesidades de infraestructura, capacitación y empleo.

En lo social, básicamente encontramos experiencias vinculadas a programas sociales sectoriales vía concurso a fondos concursables que se caracterizan principalmente por demandas en torno a necesidades básicas (salud, educación, cesantía, etc.). Es decir la **finalidad de asociarse** estas organizaciones es para responder a necesidades básicas en un contexto de indigencia y pobreza.

En lo cultural tenemos principalmente necesidades en torno a la recreación, tiempo libre y mejora en la calidad de vida. Es decir la **finalidad de asociarse** estas organizaciones es para responder a necesidades de mejora en la calidad de vida.

La **orientación de la acción** de estas organizaciones que desarrollaron experiencias tipificadas como autogestionadas, y que un acápite pasado se explicito que todas ellas estaban vinculadas a políticas sociales centralizadas y vehiculizadas por el Municipio, comportan desde la autosolución, la reivindicación hasta el asistencialismo. Si bien es cierto la mayoría de las experiencias se desarrollaron con ayuda del municipio, gran parte del proyecto, en lo que dice relación a la administración, mano de obra, así como rendiciones de dinero fue hecho por los propios grupos beneficiados por el proyecto social. Es dentro de este contexto que es entendida la autogestión vecinal, para los funcionarios municipales.

El error visible que se percibe, de parte de los funcionarios, es tipificar esta suerte de capacidad de gestión de algunos grupos en proyectos sociales, con un cierto tipo participación social, que en rigor estos no ejercen ningún control y en cambio estos están sujeta una serie de restricciones y legalismos, características propias de una visión de la participación ciudadana electoralista e instrumentalista, tanto por parte del gobierno central como por parte de los funcionarios municipales.

2.4 EVALUACIÓN DE LA AUTOGESTION VECINAL

Respecto de este ítem, resulta bastante confuso entender la opinión de los funcionarios municipales, ello porque si bien es cierto se reconoce en general una cierta utilidad de la autogestión vecinal, es decir, es evaluada como positiva en los casos que ha sido detectada y apoyada o, que se ha provocado el encuentro con grupos que necesariamente deben desarrollar autogestión, lo que prima como motivación principal para trabajar con organizaciones de base es relevar el protagonismo asistencialista del Municipio, el cual debe desarrollar tanto políticas asistencialistas como políticas que generen el desarrollo de nuevas organizaciones de base (cobertura). Una vez establecido esto, se debe velar por un cierto formalismo, para poder vehicular recursos e información.

De allí que a la consulta de replicabilidad de estas experiencias y el valor que comportan son a lo más leídas como incipientes y difícilmente replicables si no cuentan con la ayuda financiera y el soporte asesor del Municipio.

En otro punto y respecto de las ventajas y desventajas que tienen las experiencias de autogestión, se perciben interesantes respuestas en torno a que la experiencia de autoorganización y autogestión. Como una ventaja visible se señala que ésta comporta y conlleva “mayor compromiso de las personas en la solución de sus necesidades, alto grado de involucramiento, cercanía del municipio a los problemas de la gente, ahorro de tiempo e infraestructura, participación concreta, y donde los grupos organizados fiscalizan la institución pública que esta prestando el servicio”.

La posibilidad, de que estos vínculos entre Municipio y autogestión vecinal se realicen y se desarrollen en red es categóricamente inexistentes, es decir, no es percibido por lo funcionarios este hecho. A lo más se precisa la importancia de aquello en torno a los servicios que hoy el municipio presta a la comunidad. Los funcionarios entienden y se interesan por los vínculos en red, en la medida que se ve ratificada la integralidad del municipio en la otorgación de servicios.

2.5 CONCLUSIONES: MUNICIPIO Y AUTOGESTION VECINAL

Se ha establecido como relevante para el desarrollo de este ítem y la comprensión del mismo, entender lo que para los funcionarios municipales es la participación de los ciudadanos, el posicionamiento del municipio frente la comunidad, la caracterización y evaluación que hacen de la autogestión vecinal en el torno local.

Hecho esto debemos concluir:

En el intento por contribuir a la delimitación conceptual del término participación ciudadana se han hecho diversas consideraciones que parecieran apuntar a un uso más bien restringido que extensivo de tal denominación. Pero no se trata de establecer fórmulas adecuadas de economía del lenguaje, sino también de analizar las

significaciones que en la práctica pueden tener determinadas tendencias de acción. Como lo vemos en el discurso de los funcionarios municipales, estos presentan la participación social con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. Es muy posible que esta aparente generalizada deseabilidad se deba a que se atribuya a tal denominación muy distintas significaciones. Corresponde, pues, tratar de aclarar esas diversas significaciones a fin de entender qué es lo que de hecho se está valorando como positivo o como negativo.

Ha parecido conveniente al efecto recordar la construcción genética de las nociones de Estado y sociedad civil, como nociones analíticas de la unidad y la diferencia, de manera de despejar la confusión que suele cometerse al definir al Estado en cuanto aparato de Gobierno y administración que pareciera estar presente en muchas de las propuestas de participación ciudadana. De la misma manera, se ha aludido a las distintas tradiciones históricas que, naturalmente otorgan distinto sentido a las prácticas planteadas como participación ciudadana y cuyo desarrollo muy probablemente generará también consecuencias distintas. Este trasfondo histórico conceptual pareciera señalar que en general las propuestas de participación se entienden mejor desde la perspectiva de la intervención de los intereses privados en la esfera pública y no en la definición de lo público que corresponde a la política.

Es perfectamente posible utilizar el concepto de participación ciudadana para englobar a todo tipo de actividades referidas al poder público, de manera que queden comprendidos ahí los movimientos sociales de antiguo y nuevo cuño, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa como la autogestión vecinal, etc. También sería posible reservar el término para hacer referencia a la participación no institucionalizada, pero eso acercaría bastante a lo que se entiende como nuevos movimientos sociales, con las complicaciones adicionales que tiene toda delimitación por negación. Estos y otros casos se volverían a encontrar las distintas opciones valorativas que están detrás de la lucha por el contenido de los términos.

Si se ha preferido aplicar el término de participación ciudadana a la intervención de intereses privados colectivos en actividades públicas o, como señala un autor “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”, es porque esto pareciera corresponder a un tipo de actividad diversa a la participación política (institucional o no) y distinta también de la participación social de tipo comunitario. Es desde estas consideraciones que se concluye que el espacio de participación ciudadana corresponde a la administración pública, a lo que se denomina genéricamente como aparato del Estado.

Frente a lo que se conoce como “crisis de la democracia representativa” se han planteado alternativas que algunas veces han sido consideradas como formas de participación ciudadana. Tanto desde las alternativas de restricción o sustitución de la democracia representativa, como desde las propuestas de su ampliación, se han

realizado planteamientos relativos a otras formas de participación. En todo caso, independientemente de las consideraciones valóricas que puedan hacerse respecto de tales alternativas, ellas corresponden claramente al problema político y, específicamente al régimen político, que es el mecanismo a través del cual la soberanía se transforma en Gobierno.

En cambio, es muy posible y así parece ser, asignar objetivos administrativos a la participación ciudadana, en cuanto pudiera ser propuesta para enfrentar problemas de gestión pública. Estos problemas, referidos al predominio de la racionalidad formal burocrática de énfasis procedimental o, casi a la inversa, la orientación sustantiva particularizada, suelen apuntar a las repetidas denuncias de ineficiencia y corrupción. La participación ciudadana en las diversas etapas de la gestión podría contribuir a la solución de estos problemas.

Finalmente, habría que hacer notar que la participación ciudadana es una forma de acción y no tiene ninguna garantía respecto de la consideración ética. Es una forma de acción que lo mismo puede corresponder a una acción de autogestión para obtener agua potable que a una organización de narcotráfico que gestiona acuerdos con la policía. La adopción que aquí se hace respecto del significado de lo que vagamente los funcionarios municipales designaron como participación, no tiene la pretensión de justificarse por su mayor proximidad a determinados valores de alta dignidad, sino que por la mayor fuerza analítica que podría tener. De la misma manera, la recuperación de la idea de unidad o totalidad social en el concepto de Estado no pretende una glorificación de éste, sino sólo señalar que es su derivación a la noción de Estado nación la que establece el fundamento de la convivencia social actual. Que pueda haber alternativas al principio de unidad no pareciera lógicamente posible, pero nada impide transformaciones históricas a la objetivación de tal principio.

El concepto de participación utilizado permanentemente por los funcionarios municipales, no comporta ni un componente nuevo, más bien precisa una invitación a compartir una oferta programática que tiene atisbos de consulta (programas participativos), una oferta desde el Estado, la cual no pueden permear las especificidades locales. Esto no es tan sólo una demanda para quienes hacen las políticas sociales, sino para quienes la llevan a cabo, en este sentido los funcionarios se interesan sólo, salvo algunas excepciones, por el número de organizaciones que “participan” en tal o cual programa, sin tener la posibilidad de reelaborar las políticas o discutir los alcances de éstas y la función y rol de la participación social en este proceso.

De allí que el concepto de participación, reiterado por los funcionarios, sea ambivalente y carente de distinción entre una invitación a participar comunitariamente en programas sociales, o a controlar y planificar el desarrollo de sus localidades.

El referente articulador aquí es el Estado (municipio), el cual define en cuanto a administración pública, las necesidades de mejorar su gestión y el nivel de involucramiento de las personas en este proceso.

Esto último define el posicionamiento unidireccional del municipio frente a la comunidad. La unidireccionalidad tiene relación con una suerte de “rallado de cancha”, el cual no produce los efectos deseados de mayor participación y fiscalización de las personas de la gestión pública, sino que todo lo contrario, atomiza y genera dependencia de las organizaciones, y restringe la creatividad de estas.

El modelo vigente de gestión municipal, vía programas sociales, es por cierto atinente para grupos vulnerables indigentes, los cuales obviamente necesitan medidas y beneficios asistenciales, pero de ninguna manera sólo estos beneficios. Por otro lado se debe tener en cuenta que no tan sólo existen estos grupos de extrema pobreza, sino que grupos medios y medios bajos.

Es este contexto de participación de las personas en torno a la gestión pública y el posicionamiento del municipio frente a la comunidad permeado todo esto, por las políticas públicas, recursos escasos, autonomía municipal relativa, es el contexto en el que se inserta la estrategia de autogestión vecinal. Esta última opera con muchas dificultades, es decir, la autogestión vecinal no está exenta del contexto general local, de allí la caracterización, dimensión, finalidad y orientación de ella.

La autogestión vecinal se desarrolla en los mismos formatos establecidos por el municipio para vincularse tanto con grupos organizados como los no organizados, las dimensiones en que se desarrolla la experiencia son las que se han priorizado a nivel central. Lo que se visualiza como distintivo es lo que dice relación a la finalidad de asociarse de las personas y la orientación de la acción de los grupos. Según los funcionarios, la finalidad de asociarse aparece correlacionada a temáticas recreacionales y de mejora en la calidad de vida y ya no tan sólo a necesidades básicas y de infraestructura. Por otro lado la orientación de las diversas experiencias tipificadas como autogestionarias son consistentes, según los funcionarios con la orientación a la autosolución. De allí el éxito relativo de estas experiencias detectados por los funcionarios.

La evaluación general de la experiencia de autogestión perfila más de una lectura posible y potencia aún más las ventajas de la autogestión a nivel vecinal. Es cierto que estos procesos son incipientes, empero la realidad local comporta necesidades, tanto de mayor vinculación entre los diferentes actores locales, como de gestión local planificada y de participación autónoma y concreta de la gente. De aquí el valor de la autogestión como un agente de desarrollo y coadyuvante del municipio.

La evolución histórica del municipio chileno sitúa a éste en una posición expectante, en tanto hoy posee atributos y funciones consistentes con la profundización de la democracia y la descentralización de las políticas públicas, teniendo así la posibilidad

única de provocar y producir el encuentro entre actores locales en igualdad de condiciones y oportunidades, desincentivando el paternalismo y el asistencialismo.

Es cierto la experiencia de autogestión vecinal comporta, para el municipio, un bajo grado de importancia como agente desarrollo local, en la actualidad. Empero los elementos que dificultan esta valorización son elementos que están en un proceso de decantamiento, es decir, existe acuerdo que se debe mejorar mucho en temas tales como: autonomía municipal, mayores fuentes de recursos, planificación del desarrollo local, mayor participación de la gente, etc. Decantados y puesto en perspectiva estos elementos provocarían a mediano y largo plazo, demandas desde la comunidad local que dicen relación específicamente con grados crecientes de participación social, que al relacionarse en el ámbito público con el Municipio se traducirán en participación ciudadana real, mejora en la forma de demandar servicios y mayor autogestión y autoorganización tanto de los grupos organizados como de los grupos no organizados.

3. ELEMENTOS QUE DIFICULTAN Y FACILITAN LA CONVERGENCIA ENTRE EL MUNICIPIO Y LA AUTOGESTIÓN

Existen elementos que dificultan la convergencia entre la autogestión vecinal y el Municipio, estos son:

- Un **primer** elemento que viene a explicar la escasa convergencia entre el Municipio y la experiencia de autogestión vecinal, como ya se ha explicitado en acápite pasado, es el concepto de participación que comportan las políticas públicas elaboradas centralmente. Cabe señalar que lo dificulta esta convergencia, no es tan sólo la centralidad de la elaboración de la políticas sociales y por cierto la determinación de grupos prioritarios, sino que la “participación pasiva” que se requiere para la consecución y desarrollo de tales políticas sociales a nivel local.

La demanda de participación pasiva que se realiza en torno a la política social, precisa de la “presencia de las personas”, ésta al estar ceñida a ciertos requisitos en torno a la mejora de la gestión de la administración municipal define sólo una ganancia política, relegando el valor de cercanía de la administración política del Estado con el ciudadano.

Como se ha insistido, el discurso de los funcionarios municipales, respecto de la participación de las organizaciones de base, está transversalmente y enfáticamente permeado por la definición y rol de las políticas sociales sectoriales del actual gobierno. De allí que los funcionarios aparezcan valorando que a mayor número (cobertura) de organizaciones accediendo a los diversos programas sociales sectoriales agenciados por el municipio, mayor es la participación efectiva de la comunidad.

Es obvio que aquí se está en un problema de definiciones centrales y no tan sólo de mejor o peor operatoria en la gestión, sino que de problemas metodológicos de intervención social importantes. Es decir el énfasis puesto en la cobertura de los programas sociales a nivel municipal, prescinde de los impactos sociales de estas políticas y la pertinencia de su mantención en el tiempo.

Por otro lado la homogeneización artificial del municipio tipo, es decir del municipio que posee todos los grupos vulnerables predeterminados y que cuenta con escasos recursos propios, es el que aparece con mayor “eficacia” en el gasto y cobertura de trabajo con las organizaciones, frente a otro municipio que efectivamente cuenta escasamente con grupos vulnerables, pero con una importante población que cuenta con otros problemas en torno a la “crisis urbana” como por ejemplo recreación, capacitación laboral, tiempo libre, contaminación, calidad de vida. Estos problemas quedan fuera de estas políticas y de los recursos asignados, y sobre todo quedan fuera las personas de establecer una relación de cooperación para resolver sus problemas con el municipio.

- Un **segundo** elemento que dificulta la relación entre autogestión vecinal y municipio es el exacerbado discurso formalista⁵³ de los funcionarios municipales. Todas las organizaciones y experiencias a nivel de base, incluso las autogestión son tratadas por las estructuras de servicios y funcionarios municipales como interlocutores válidos en la medida que estas organizaciones organizan y disponen de una estructura jurídica formal. No es el caso alargarnos respecto de esto, baste decir que esta insistencia en la formalización de la organización, por parte del municipio, se debe al carácter de agenciador y distribuidor de recursos al que está llamado.

Así podemos decir que quedan lejos del accionar municipal un importante número de experiencias, tanto de autogestión como de autoorganización que no cuentan con estructuras formales, condición necesarias, más no suficiente para establecer una relación de cooperación y beneficio mutuo con el municipio en la actualidad.

- Un **tercer** elemento que dificulta la relación entre autogestión vecinal y municipio es respecto de los tipos de apoyo que el municipio otorga a las organizaciones que realizan alguna actividad de base, incluso de autogestión. Estos son sólo de tipo técnico y financiero. A veces, se otorga sólo una de ellas en todo el desarrollo de la actividad o una combinación de las dos en todo el proceso. Esto último está muy institucionalizado y pertenece a una de las funciones privativas de las Direcciones encargadas de relacionarse con la comunidad (DIDECO) en el Municipio. Queda

⁵³ **Discurso formalista:** que sólo reconoce a aquellas organizaciones constituidas formalmente y se relaciona con ellas en los ámbitos expresamente señalados por la Ley o Reglamento, dejando fuera la espontaneidad y creatividad de la gente para agruparse y actuar colectivamente.

clausurado así la creatividad de nuevas formas de desarrollar gestión comunitaria, es decir queda fuera la innovación organizacional y la cogestión.

- Un **cuarto** elemento que dificulta la relación entre autogestión vecinal y municipio, es la naturaleza de los contactos entre Municipio y experiencia de autogestión, ésta comporta dos modalidades: contacto vía programas sociales y contacto que demanda la organización. La primera y más importante es que el municipio hace un llamado general a las diversas organizaciones de base respecto de un financiamiento, tema, modalidades de acceso a fondos concursables, etc; la segunda y menos frecuente, es que la organización de autogestión solicita específicamente al municipio una ayuda particular. No se observa en ningún caso intermediarios entre el municipio y las organizaciones de base.
- Un **quinto** elemento que dificulta la relación entre autogestión vecinal y municipio, es la percepción de los funcionarios que se necesita de una política de concertación de actores, que defina y establezca un concepto de desarrollo local que contenga las especificidades sociales, culturales y espaciales de cada comuna; que establezca herramientas técnicas y evaluativas para justificar, tanto gastos como financiamiento de las distintas líneas de acción social; que genere mayor autonomía en la gestión y administración municipal para establecer instancias propias donde discutir y elaborar políticas sociales pertinentes y adecuadas al entorno comunal; y que precise de diagnósticos y evaluaciones acerca de los niveles de organización y movilización de las personas, en la satisfacción de sus necesidades.

Por otro lado, existen elementos que facilitan la convergencia entre la autogestión y el Municipio, estos son:

- Existen innumerables casos y experiencias muy interesantes en los fondos concursables, para optar a alguna política social. Toda esta experiencia está generando una práctica local que produce encuentros y convergencias entre un municipio en evolución hacia formas más autónomas y la sociedad civil sujeta constantemente a demandas de su entorno .
- Actualmente uno de los temas más complejos en discusiones académicas y políticas es el interés que existe por la participación de las personas en el ámbito público y lo “insuficiente” que actualmente es. La demanda por participación tiene que ver con varios factores e intereses transversales a ella, entre los cuales se cuenta: la influencia y rol de los mass medias en la actual sociedad de masas; la desurbanización de la ciudad, es decir, la vida en ciudad se torna compleja e inhóspita para el ciudadano; el mejoramiento de los niveles educacionales y de salud de las personas demanda un tipo de relación entre el Estado y la gente ya no de niño-padre, sino de persona a persona.

- Existe un alto interés de los profesionales que desarrollan su proyecto laboral en el ámbito municipal, de influir en los procesos locales y configurar un municipio “mas cercano y amistoso” con la gente. Se esta en sintonía con la necesidad que existe en el municipio de adquirir elementos modernos de gestión, mejorar el servicio hacia a los usuarios, necesidad de mayor capacitación, etc.
- A la luz de la fuerte necesidad de modernizar el Estado, el municipio esta demandando los mismos requerimientos de este último. De allí que se busque mejorar tanto la cobertura de los programas sociales como la evaluación y el impacto de ellos.
- Existe una alta valoración por el espacio (o territorio); la división del territorio comunal que se piensa y en algunos casos se realiza en el municipio, se hace no tan sólo para focalizar recursos, sino para captar las especificidades de cada barrio o agrupaciones de barrio, en el fondo también se intenta captar y relevar el modo de vida de las personas.
- Todas las experiencias identificadas y definidas como de autogestión, por el funcionario municipal, fueron exitosas, generando productos analíticos y teóricos que han producido más de un proceso de elaboración y cambio en la gestión municipal. Estos aún son incipientes, empero ya se establecen como condición fundamental para una buena co-gestión.
- Se identifica en el desarrollo de la autogestión vecinal, operadas por los funcionarios municipales, tres procesos concadenados: a) un inicio, donde se genera la idea, que tiene como antecedente una necesidad o varias de ellas; y se produce la autoorganización; b) la elaboración y ejecución del proyecto, donde se lleva a cabo la operatoria y desarrollo del plan de acción elaborado; c) el fin del proceso, donde la necesidad ha sido satisfecha. Síntesis de una relación de co-gestión entre el municipio y la organización-grupo.
- Es fundamental la creciente importancia del municipio en la vida cotidiana de la personas. Esto por cierto comporta y constituye una externalidad positiva. Y adelanta, un futuro de mayor y creciente relación de cooperación, entre los distintos actores locales.

Identificados los elementos que dificultan y facilitan la convergencia entre el municipio y la autogestión, hacia una relación de cooperación, se concluye que:

- Las debilidades, definidas como elementos que dificultan el encuentro del municipio y grupos de autogestión vecinal, comportan en si más de una dinámica posible y no clausuran una posible salida de encuentro entre grupos y municipio. Esto último queda gráficamente demostrado en que tanto el carácter pasivo de la participación requerida por el municipio vía políticas sociales, el discurso

formalista de los funcionarios, el apoyo específicamente técnico y financiero que otorgan las direcciones especializadas del municipio y la escasa concertación de actores locales son parte de una época de transición y reforma del municipio, donde estas anomalías son detectadas y evaluadas con barreras del desarrollo del municipio. De allí las potencialidades de la situación actual que define una evolución hacia mayores espacios de convergencia y de relación entre el Municipio y los distintos actores locales, entre lo cuales se encuentra la autogestión vecinal y la cogestión.

- Las fortalezas, definidas como elementos que facilitan el encuentro del municipio y grupos de autogestión vecinal, define procesos que estructuran posibles espacios de encuentro entre grupos de base y municipio. Esto se observa en las prácticas que los grupos de base (territorial o funcional) han realizado, vía políticas sociales municipales y el aumento en el número de ellas; en el interés de los profesionales por influir con elementos tanto técnicos como metodológicos en la vida municipal; en las crecientes necesidades de procesos de modernización de la gestión municipal. Estos tres elementos configuran el interés y valoración, por parte de los funcionarios municipales de el espacio o territorio comunal; valoración de experiencias que convoquen y demande la participación de la gente, identificando a la autogestión como positiva dentro de este contexto.

Todo lo dicho se engarza con el sostenido y creciente interés por El MUNICIPIO, por parte del mundo académico y privado. Estos perciben en el municipio una institución pública capaz de influir cada día más en la vida cotidiana de las personas y producir el desarrollo integral que se necesita.

4. CONTRASTACION DE HIPOTESIS

En este acápite corresponde, por un lado contrastar tanto las hipótesis secundarias como la hipótesis central.

Por otro lado se debe señalar, que en el proceso de análisis de la información obtenida, las afirmaciones teóricas se convirtieron en hipótesis de trabajo, es decir constructos analíticos que demarcaron las fronteras entre el decir del funcionario municipal y su hacer en la realidad local.

Se confirma por cierto, la orientación de las hipótesis, en lo que dice relación a la exploración investigativa, esto es, el criterio que estructura la mirada desde el municipio hacia la realidad local como un primer paso en el proceso de acotar el valor de la autogestión, tanto teórico como práctico.

Se confirman las diferencias y semejanzas absolutas y relativas entre los municipios como sistemas complejos que son.

Cada uno de estos comporta una realidad en torno a su relación con las distintas organizaciones de base, empero las diferencias no radican tan sólo en esto, sino más bien en una suerte de posicionamiento respecto a los problemas que les aquejan. Es decir de acuerdo al proceso de elaboración y discusión que se esta dando, internamente en cada municipio, respecto por ejemplo de la participación y a los énfasis puesto en ello, las salidas y oportunidades del proceso se hacen posibles y visibles. Así también ocurre con temas como la autonomía municipal, escasez de recursos, plantas funcionarias anquilosadas en un modelo de gestión municipal autoritario y asistencialista, discurso formalista y organicista en relación a las organizaciones de base.

De allí que se observen municipios, que si bien es cierto no cuentan con grandes recursos, si se están planteando como salida a sus innumerables problemas la búsqueda de la cooperación de las personas en la gestión municipal, al igual que otros que poseen recursos y se encuentran en la denuncia de los problemas y constatación de las barreras sociales, culturales y políticas que detienen, no tan sólo el encuentro con las organizaciones de base, sino que además dificultan las posibilidades de ejercer y potenciar el desarrollo de las comunidades locales.

4.1 Hipótesis Secundarias

i) La falta de coherencia del enfoque de desarrollo local desde el municipio, dificulta la visibilización y encuentro de los diferentes actores locales en la consecución de un desarrollo local más integral.

Al establecer las barreras que impiden que el municipio defina y opere un desarrollo local integral, se está planteando por cierto las oportunidades que esa confirmación trae consigo. Pero además se está afirmando con que la falta de coherencia en el quehacer municipal, es real, esto se observa en los distintos énfasis que existen entre un municipio y otro, y las diferencias en el tratamientos y resolución de los problemas. Aún no se puede hablar de un municipio consolidado. Este actualmente es una institución pública que está “haciéndose” y asimilando las innumerables funciones a la que está llamada por ley a hacer, las cuales de alguna u otra forma sobrepasan las posibilidades actuales de gestión eficaz de éste.

Al privilegiar parcialmente un tema, el Municipio, establece una direccionalidad en sus gestión que provoca también una barrera en la elaboración continua de un concepto de desarrollo local integral. Ya se ha dicho, que se entiende el desarrollo local como un enfoque que integra las distintas dinámicas y prácticas en tanto institución pública y en tanto actor ubicado en el espacio local.

De allí que la valoración y visibilización de las relaciones entre los diferentes actores locales se observe compleja y en-desarrollo, no pudiendo categóricamente afirmar que esto obedece tan sólo a una falta de visión del municipio, sino que también a la “precaria y desalentadora transición democrática que vive el país desde hace menos de una década”⁵⁴.

Por tanto la hipótesis de trabajo se confirma.

ii) La ausencia de una definición de participación social, por parte del municipio, bloquea la convergencia de relaciones de cooperación entre éste y la autogestión vecinal.

Se ha dado una extensa discusión respecto a la definición de participación desde el municipio y los elementos que priman en ella, no es el caso alargarnos en esto, tan sólo tres precisiones:

- 1º No existe una “ausencia de definición de participación en el municipio”, más bien lo que existe es una definición confusa, parcial y utilitarista del concepto de participación.

⁵⁴ Las comillas y la afirmación son del autor.

- 2° La participación que se opera en el municipio, se relaciona únicamente con el nivel administrativo del mismo.
- 3° Existen importantes prácticas municipales en torno a mejorar y dar mayor contenido práctico a la participación de las personas en la realidad municipal, más allá de su rol de “ciudadano elector”. Se busca en estas prácticas desarrollar encuentros que potencien la capacidad de fiscalización de las personas y que éstas se sientan participe de la soluciones de sus propios problemas. Estas prácticas aún son incipientes.

Hecha esta salvedad, y entendiendo las restricciones del concepto de participación, tanto teóricas como prácticas, se confirma la hipótesis de trabajo precedente en relación a que efectivamente el concepto de participación que opera el municipio en la actualidad bloquea la convergencia de relaciones de cooperación entre éste y la autogestión vecinal.

iii) El sistema de financiamiento municipal, poco distributivo, la estructura y funciones municipales isomórficas y las políticas asistencialista, vía políticas sociales, bloquean e invisibilizan el valor teórico y práctico de la autogestión vecinal en el desarrollo local.

La hipótesis precedente de suyo compleja en su formulación y análisis comporta en el proceso de contrastación de tres distinciones:

1°) El sistema de financiamiento municipal: este es un tema muy complejo y que guarda en él, más de una posible lectura. Lo que interesa señalar acá es la que a través del sistema de financiamiento municipal, éste teóricamente debería tener capacidad administrar su gestión, cosa obvia por lo demás, cuando justamente el municipio es una organización definida por ley autónoma y con financiamiento propio. Justamente aquí es donde radica el problema, las formas de financiamiento existentes están vinculadas a tributaciones, de distinta naturaleza, de las personas y las empresas que habitan y se encuentran en la comuna.

Un somero recorrido histórico precisa que al implantar, el régimen autoritario, la actual división administrativa en la década de los 70²(comuna, provincia, región) del país y crear de las 17 comunas existentes en el Gran Santiago 32 comunas en total, no tan sólo realizó sumas ni restas con el municipio, sino que configuro un escenario local aún más complejo, segregacionista, autoritario y asistencialista.

Cabe señalar que la división administrativa del país y específicamente la configuración del “nuevo municipio”, se realizó con un criterio geopolítico, el cual se sostuvo muy claramente en la doctrina de Seguridad Nacional, a la cual por esos

entonces el régimen militar adscribía fervientemente. Hecha esta división, sin criterios urbanísticos que tuvieran a las personas en el centro de dicha propuesta y en ausencia de un plan que definiera la nodalidad de las nuevas comunas, ni su capacidad de autonomía se conformaron comunas, de no más de 100 a 150 mil personas; sufriendo la gran mayoría de las nuevas comunas un proceso de absorción (erradicación) de gran cantidad de familias pobres venidas de campamentos, sin traspasar ni los recursos para sostener el aumento obvio de la demanda de servicios, ni la capacidad de autonomía para desarrollar salidas a esto. Se suma a todo esto la decisión político-estratégica de que el gobierno central, designa a la autoridad máxima del municipio de ese entonces, de allí recordar la triste y celebre figura de los “alcaldes designados”.

Baste este antecedente y las escasas posibilidades de tributación actual de los municipios, para entender que aún no se resuelve de manera cabal las deficiencias del sistema de financiamiento municipal. Estas deficiencias han generado no tan sólo la triste, falaz y estigmatizante definición de comunas “pobres” y comunas “ricas”, sino que además se ha tenido que crear “un fondo solidario municipal” para palear estas diferencias estructurales.

La necesidad de más recursos para los municipios es una demanda histórica y concreta, empero la mejor distribución de los recursos es una condición necesaria y suficiente para poder provocar, junto a otros elementos, el desarrollo de las distintas comunidades locales. Ello aún no es una realidad.

Se reconocen avances en torno a otorgar por ley mayor tributación al municipio vía conceptos de servicios ofrecidos por el municipio, como lo es la extracción de basura domiciliaria, permisos de circulación vehicular, y otros. Pero ello no resuelve la pobreza estructural de la mayoría de los municipios que se ubican en los márgenes de la metrópoli.

Por tanto la escasez de recursos municipales y la pésima distribución en la comunidad son un elemento que entorpecen decisivamente el desarrollo de potencialidades de los diversos actores locales.

2º) La estructura y funciones municipales isomorfas: este punto es aún más complejo que el anterior, toda vez que lo que se trata acá es que el municipio, por ley esta facultado para realizar funciones de desarrollo económico, social y cultural, sin contar en la actualidad con las plantas funcionarias capacitadas para ello. Solo un ejemplo sobre esto: se sabe que en la actualidad el municipio debe hacerse cargo de la educación y la salud. Al enfrentar el municipio, esto temas se ha visto sobrepasado, no tan sólo por la demanda de la comunidad por estos servicios, sino por la falta de recursos humanos capacitado para desarrollar labores de planificación y gestión necesarias de implementar, frente a una demanda de servicios cada vez más creciente.

Las dotaciones funcionarias de los municipios, al igual que toda la reparticiones públicas son de cargo inamovibles, de allí que se observen funcionarios que provienen del régimen anterior con una alta carga de desconfianza en lo social; se suma a esto funcionarios medios, sin experiencia en temas municipales y unos cuantos profesionales a cargo de labores de dirección. A todo esto se agrega, los funcionarios con un perfil partidario-militante, que conforman el colach perfecto en el cual la gestión se hace lenta, burocrática, clientelista y verticalista.

Este tema es fuente de debates y preocupaciones por parte de todos los actores involucrados, empero los resultados operativos aún no se plasman en la realidad comunal.

3º) Se ha presentado largamente lo que significa para varios municipios agenciar fondos concursables sectoriales y regionales. Este hecho, junto a procesos de focalización hacia grupos prioritarios están generando externalidades negativas que dicen relación a sólo llegar a grupos específicos, sin traspasar, ni dejar capacidades instaladas que sirvan de herramientas que signifiquen aumento de oportunidades y autovalencia. De allí que se hable que es posible que en unas o en todas las organizaciones de base que participan en estas experiencias se estén dando el fenómeno de un nuevo tipo de asistencialismo vía programas sociales.

Efectivamente, estos tres elementos bloquean e invisibilizan el valor práctico y teórico, no tan sólo de la autogestión vecinal, sino de otros procesos y actores locales en el espacio comunal.

Un sistema de financiamiento municipal más equitativo genera mayor focalización y mejor uso de los recursos; una estructura y funciones municipales capacitadas para otorgar mejor servicio potencia la confianza y mejor uso de los servicios municipales por parte de las personas; políticas sociales asistenciales, con énfasis también en lo promocional comporta un proceso de cogestión de los recursos, por que la transferencia de capacidades a la comunidad es una inversión que retorna, a mediano y largo plazo, en una demanda acotada, pertinente y cooperativa.

4.2 Hipótesis Central

El Municipio en tanto sistema altamente complejo, institucional, técnico y administrativo, demanda un proceso sinérgico en que se incorpore una mayor y más sostenida autogestión de la población que habita la comuna, para impulsar un desarrollo local más integral.

Se venido enumerando una serie de razones práctica y de análisis, que precisan despejar al menos respecto de esta afirmación claramente dos cuestiones centrales:

1º) El municipio se encuentra en una etapa de “transición” y ajuste de su actual status financiero, administrativo y democrático. Empero se habla de transición, porque aún

quedan resabios autoritarios, no tan sólo a nivel de plantas funcionarias, sino que a nivel de desigualdades estructurales en las comunas que dicen relación con una alta cantidad de demandas sociales que claramente son parte del “costo” de implementación del modelo neoliberal, por parte de la dictadura militar. Este costo, que se intenta “palear”, tiene como expresión práctica lo que se ha definido como “grupos vulnerables prioritarios”. Estos corresponden a grupos étnicos específicos, sin oportunidades de empleo, con escasa educación, sin vivienda, ni herramientas para enfrentar el círculo tortuoso de la pobreza. De allí la necesidad de focalizar recursos hacia ellos.

2º) La falta de un enfoque de desarrollo local que integre y ordene el camino de la planificación local, el desarrollo de un concepto de participación pasivo y carente de contenidos de autonomía en la gestión de las personas, el sistema financiero municipal poco distributivo, la estructuras funcionarias isomorfas y las políticas sociales escasamente promocionales estructuran un escenario local que demanda un ajuste entre lo que se necesita para lograr objetivos de desarrollo y lo que entorpece esta posibilidad de un desarrollo armónico e integral de la comunidad local.

Estas precisiones de fondo despejan un elemento de confusión en torno a la afirmación respecto del sentido de demanda de un proceso sinérgico en que se incorpore a este escenario local actual, la participación de la sociedad civil, cuya expresión es lo que se ha venido desarrollando como Autogestión Vecinal.

Entender la “demanda” de un sistema tan complejo como el municipal, consiste precisamente en definir los obstáculos que impiden que lo ideal se realice, transformándose así las barreras en oportunidades que desbloquean y provocan el posible encuentro de actores. Es desde esta visión pragmática que se entiende que la hipótesis central queda confirmada.

Significa esto que al producir y retroalimentar el municipio a los grupos de base, en una dinámica de mayor autonomía e incorporar el acervo cultural que traen consigo los grupos, territoriales o funcionales, el Municipio esta potenciando no tan sólo el valor de la experiencia de las personas, sino esta cumpliendo el mandato al que ha estado llamado desde sus orígenes, configurarse como sujeto y objeto de desarrollo.

5. RELEVANCIA TEÓRICA Y UTILIDAD PRACTICA DE LA AUTOGESTION VECINAL EN EL ESPACIO LOCAL

Se ha dicho, y así lo entiende el lenguaje corriente que lo cotidiano es lo que sucede todos los días, con ese dejo de repetición que connota rutina y ordinario. Resulta así que nada importante se asocia a lo cotidiano; lo importante sería lo extraordinario, lo que irrumpe quebrando la rutina de lo cotidiano.

Un enfoque distinto, es el que dice relación con el abordaje de lo cotidiano desde un discurso teórico. En este, en cambio, la cotidianeidad se conforma a través de las traducciones que tienen los procesos más totales que suceden en la sociedad, cuando éstos se expresan en las circunstancias específicas de cada situación singular; lo cotidiano es la experiencia singular que cada sujeto particular tiene de lo procesos generales.

Frente a la simple presentación del tema, este discurso en torno a la vida cotidiana presenta, al menos, tres ejes de innovación que especifican y desbloquean el planteo tradicional.

- Se rechaza explícitamente la versión según la cual lo particular se considera sólo como manifestación o efecto de los procesos más generales. Para la Heller, lo cotidiano es lo particular en cuanto expresa originalmente en su propio código y en una lógica inédita; por lo tanto, se debe entender que lo cotidiano es escenario de acción autónomo (distinto de la sociedad como conjunto), que es necesario, conocer y tratar en si mismo.
- Lo cotidiano es el campo en que los hombres y mujeres corrientes se pueden comportar como sujetos. Es que, para la gran mayoría de la personas, la vida cotidiana es la única vida que conocen.

Las decisiones que impactan en la sociedad como conjunto, se discuten y se acuerdan en los palacios de gobierno, en los salones legislativos o en reuniones de directorio; a la gran mayoría de los ciudadanos esas decisiones los sorprenden y se reciben con la misma sensación de impotencia que despierta una peste o una lluvia fuera de época. Así llegan las decisiones generales hasta la vida cotidiana. Pero allí, en ese espacio inmediato, las personas buscan como defenderse ante la imposición social; no se conforman con ser desempleados, con no acceder a servicios de salud, con carecer de un techo propio que los cobije; allí proceden a construir un entorno que altera intencionalmente los efectos de los macro procesos.

Es en lo cotidiano que se puede quebrar el círculo vicioso que pregunta ¿qué se debe cambiar primero, a las personas o a las circunstancias?, porque allí las personas tienen la posibilidad de cambiar sus circunstancias y así empezar a constituirse como sujetos.

- Por último se trata de analizar, no sólo como lo particular está condicionando y recibe desde las estructuras y los procesos del conjunto de la sociedad, sino como operan también las influencias desde lo local hacia el conjunto.

De allí que se asume la proposición de la Heller, que define la vida cotidiana como *“el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social”*. Dos precisiones al respecto:

- Todo hombre al nacer se encuentra en un mundo ya existente, independientemente de él. La reproducción del hombre particular es pues la reproducción de un hombre histórico, de un particular en un mundo concreto.
- El hombre sólo puede reproducirse en la medida en que reproduce a la sociedad. No se trata tan sólo de que la acción ejercida en el “mundo pequeño” repercute imperceptiblemente en el “mundo grande” sino que el hombre particular, sin las capacidades de que se apropia en el ambiente inmediato, sería incapaz de objetivarse en formas más elevadas. La vida cotidiana -siempre referida al ámbito inmediato- hace de mediadora hacia el mundo “entero”, prepara la constitución de lo “universal”.

La vida cotidiana concierne dos relaciones. Por un lado, la relación entre las condiciones de vida en tanto que objetivaciones de determinado proceso social que condiciona al hombre concreto y la práctica histórica o, en palabras de Sartre, lo que *“el hombre hace con lo que han hecho de él”*. Las circunstancias hacen al hombre, escribe Marx, en la misma medida en que éste hace a las circunstancias. En esta perspectiva, nos interesa la vida cotidiana como un lugar privilegiado para estudiar la cooperación de “estructura” e “historia”. Por otro lado, se trata de la relación entre procesos macrosociales y microsociales. La literatura sociológica latinoamericana aborda preferencialmente procesos macrosociales, un enfoque más acorde a sociedades con conflictos manifiestos y transformaciones rápidas.

El análisis microsocial, que suele presumir una sociedad en equilibrio, tiende a un reduccionismo psicologista que define el plano microsocial al nivel del individuo mismo. Podemos, sin embargo, recuperar el proceso microsocial como cristalización de las contradicciones sociales, que nos permiten “leer” las experiencias subjetivas de los procesos macros. No se trata pues de contraponer individuo y sociedad sino de explorar en la “textura celular” de la sociedad algunos elementos constitutivos de los procesos macrosociales ⁵⁵.

Toda sociedad es una sociedad dividida. La división en la sociedad hace de la convivencia social una relación entre hombres particulares. Entendemos esta relación

⁵⁵O'Donnell, Guillermo: Memorándum al SSRC acerca de una “Sociología del Miedo” (1979).

como una lucha -una competencia abierta o regulada- a través de la cual los hombres organizan a la población en “sociedad”. La división social es organizada mediante procesos de integración y diferenciación. Se trata de relaciones de poder en las cuales los hombres se reconocen entre sí como constitución sobre la acumulación de diferenciaciones y afinidades, en la creación de representaciones simbólicas, de estructuras de comunicación e identificación, en la definición de lo bueno y lo malo, lo verdadero y lo falso, en la decisión sobre los fines y los medios de la organización, en fin, en la determinación del sentido de la convivencia humana.

El estudio de la vida cotidiana se refiere a las condiciones de vida y su reproducción particular, cuya expresión más inmediata es la Autogestión Vecinal.

Al crear el concepto de autogestión vecinal y circunscribirlo al concepto teórico de vida cotidiana, lo que se ha intentado sintetizar es el rostro visible, la punta del iceberg de cómo el hombre particular, en un espacio acotado (lo local) y frente a un actor que se configura como el representante de la totalidad social, el Municipio, se visibiliza y establece relaciones de cooperación con éste. En este caso lo que se ha hecho es invertir la dirección de la pregunta investigativa, es decir, cómo el Municipio percibe las distintas expresiones organizacionales del hombre particular y el valor que le otorga .

El soporte teórico, que esta detrás de esta afirmación, es que el hombre particular sin las capacidades de que se apropia en el ambiente inmediato, sería incapaz de objetivarse en formas más elevadas. La vida cotidiana -siempre referida al ámbito inmediato- hace de mediadora hacia el mundo “entero”, prepara la constitución de lo “universal”. Es decir lo cotidiano es lo particular en cuanto se expresa originalmente en su propio código y en una lógica inédita, se debe entender así que lo cotidiano es escenario de acción bastante autónomo que es necesario conocer. De allí la importancia de precisar, el valor que el Municipio le concede a la autogestión vecinal en el espacio local.

Al establecer la direccionalidad de la interrogante de investigación, sea ha querido intencionalmente problematizar y explorar, si el funcionario municipal, desde su referente de habla (el municipio) percibe la lógica y el código específico de la autogestión vecinal, expresión histórica del hombre particular que intenta cambiar las circunstancias materiales, y concretas que lo afectan.

Se trata de analizar, no sólo como lo particular está condicionando y recibe desde las estructuras y los procesos del conjunto de la sociedad, sino como operan también las influencias desde lo local hacia el conjunto. Lo local es un espacio cotidiano, un contexto donde se relacionan actores, y es precisamente esto lo que se intenta investigar, porque aquí los actores desarrollan un conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social.

La importancia de establecer un tipo de relación relevante, entre Municipio y autogestión vecinal, comporta el tema central que recorre toda la discusión teórica que se ha venido explicitando. Esta relación mediatizada por barreras y oportunidades que dicen relación con procesos históricos macros como lo son las constantes reformas que ha sufrido la administración del Estado y más concretamente el Municipio en estos últimos quince años, la evolución que han experimentado las organizaciones de base tanto en sus motivos de asociación, como en la temática que los involucra, la total o parcial invisibilización de la sociedad civil⁵⁶, la valoración de lo local, de lo micro al cual se asocia la cercanía de las personas, del ciudadano y la ausencia total del valor por el espacio (lugar) denominado barrio.

Se trata de analizar, no sólo como lo particular está condicionando y recibe desde las estructuras y los procesos del conjunto de la sociedad, sino como operan también las influencias desde lo local hacia el conjunto.

Al establecer la relación entre los cuatro ejes conceptuales de base como son vida cotidiana, autogestión vecinal, municipio y desarrollo local, se ha querido establecer no tan sólo un espacio y actores en una “escena social” específica, sino que además se ha relevado la importancia del desarrollo local, como una síntesis donde necesariamente debe converger, con un protagonismo significativo tanto el Municipio como la autogestión vecinal, expresiones ambas de lo general y particular, de lo macro y microsocioal, mediatizados por cierto por la vida cotidiana.

Al establecer esta relación sociológica entre los conceptos de base, y al provocar necesariamente el encuentro analítico de estos, el resultado se traduce en una síntesis, que dice relación con la utilidad práctica de la pregunta de investigación: ¿es la autogestión vecinal un agente coadyuvante del desarrollo local?

Si bien es cierto que en el contexto municipal, la valoración de la autogestión está mediatizada por varios elementos de tipo administrativos, carencias de recursos, desarrollo e implementación de políticas públicas focalizadas, que son además barreras prácticas que dificultan el posicionamiento de la autogestión en el espacio local, esto no invalida la importancia y las potencialidades que posee la convergencia de relaciones de cooperación entre el municipio y la autogestión.

⁵⁶ Al leer cómo se habla de ella, es posible imaginarla como una “señora que entiende muy las cosas, sabe lo que quiere y lo que tiene que hacer, es buena, buena, y, desde luego, la única adversaria posible de la perversidad estatal. Es tan virtuosa y tiene tanta seguridad en sí misma, que da miedo”. La sociedad civil nueva fuente de certezas en este tiempo de incertidumbres, parece otro concepto totalizador destinado a negar el heterogéneo y desintegrado conjunto de voces que circulan por las naciones. Algunos autores definen los modos de interacción social que la expresión sociedad civil abarca como distintos de la economía y del Estado, aunque entrelazados con ellos. Quienes a mi parecer mejor lo reformulan son Jean L. Cohen y Andrew Arato al incluir -y la vez diferenciar- la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de asociaciones (especialmente asociaciones voluntarias y de autogestión), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.

Es decir las barreras que enfrenta la autogestión vecinal actualmente en relación al municipio, son más bien oportunidades que se deben problematizar, profundizar y aprovechar en relación a un concepto de desarrollo local más integral. Con esto se quiere señalar, que no basta privilegiar una práctica, una línea de acción o un programa social, sino más bien integrar permanentemente ejercicios democráticos que potencien el encuentro de actores. Este encuentro dice relación con mejorar la gestión municipal, aumentar la autonomía, provocar intencionalmente la promoción de la organización, precisar de un concepto de participación más activo en orden a privilegiar el sentido de fiscalización, creación y retroalimentación de las experiencias cotidianas de las personas y finalmente incorporar la variable espacial (en el sentido de lugar), como el barrio, lugar no tan sólo de vecindad, sino un lugar-espacio donde se sitúan modos de vida específicos y culturalmente distintivos, que configuran el valor trascendente de la vida cotidiana, única vida además que conoce la gran mayoría de la gente.

La autogestión vecinal, como una experiencia concreta del hombre particular mediatizado por la vida cotidiana es una expresión-proceso, y por cierto no la única, que demanda del municipio atención permanente y una relación sistemática en orden a utilizar toda aquella experiencia que provenga de instancias de base con un carácter autogestionario. Esto es de vital importancia retenerlo; son las experiencias autogestionarias las que comportan en su estructuración y desarrollo más de una potencialidad, porque lo que las cruza como denominador común, es la capacidad e iniciativa de las personas.

Las pocas y valiosas experiencias detectadas por los funcionarios municipales, constatan este hecho. Las personas, que desarrollaron experiencias de autogestión, demandaron sólo lo que necesitaban, se mantenían unidas por relaciones horizontales cara a cara e involucraban en su accionar tanto el lugar-espacio barrio, como fuertes elementos de identidad de grupo. Además de mantenerse unidos durante un importante período de tiempo.

Innumerables son las experiencias en la historia del país, respecto de procesos asociativos autogestionarios con estas características, como por ejemplo toda la variada y rica experiencia de las mutuales y cooperativas de principios de siglo. Estas sin mediar ninguna instancia estatal fueron capaces de autoorganizar y gestionar complejos niveles organizacionales, inéditos para ese entonces, satisfaciendo una enorme gama de necesidades, comportando en su accionar elementos como referencia espacial (fabrica y barrio), identidad (obrero y poblador) y de cooperación con otras instancias institucionales.

La relevancia teórica, así como práctica de la autogestión vecinal, en un contexto local y en relación al Municipio, comporta aún salidas por indagar. Es cierto que ésta actualmente se visualiza parcialmente como un agente coadyuvante en las tareas del desarrollo local, empero no se le niega este rol, todo lo contrario, la situación actual de la administración municipal está sujeta a una serie de necesidades (gestión, autonomía, recursos y participación) y cambios jurídicos que mejorarán su posición

frente a la comunidad, demandando por tanto la posición y revalorización de la autogestión como un agente coadyudador real del desarrollo local.

Esto último demanda de un mayor contenido teórico y práctico al desarrollo local, configurando un proceso de generación y aumento sostenido de la capacidad de las comunidades para definir sus demandas y orientar sus recursos a la solución de sus problemas, en relación con otros agentes de desarrollo y en un espacio físico o territorio acotado, como lo es la comuna. Esto por cierto aún no se logra.

Al confirmar la hipótesis central de la investigación, se ha descubierto el importante valor de la autogestión vecinal, además de descubrir en ello, que ésta comporta en su contenido la síntesis de problemáticas mayores, como lo es el encuentro democrático entre la sociedad civil y el Estado. Pero además propone la idea de un nuevo Estado que requiere la sociedad contemporánea, éste ya no es ese Estado grande, interventor y burocrático que se acuño y maduro a lo largo de este último período, ni tampoco es solamente un Estado más pequeño, sino que es un Estado más inteligente, orientador y asociativo. De estos rasgos el más importante, probablemente, sea este último en la medida en que implica que el cambio deberá pasar fundamentalmente por una asociación más estrecha entre éste y la sociedad civil y una redistribución de responsabilidades y tareas entre ambas esferas.

Respecto de los cambios, existen cambios jurídicos importantes que el Municipio a sufrido: el pasado mes de noviembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.526, donde se confirma la reforma constitucional sobre administración comunal.

Esta reforma, iniciativa del Ejecutivo, modifica el artículo 62 N° 2 de la Constitución Política, al párrafo penúltimo (Administración Comunal) del Capítulo XIII (Gobierno y Administración Interior del Estado) de la carta fundamental y agrega a ésta una nueva disposición transitoria. Como podrá apreciarse, estas modificaciones a la Constitución de 1980 implican el establecimiento de normas dirigidas a fortalecer la autonomía municipal.

A continuación los temas que trata esta reforma:

- Corporaciones, fundaciones y deporte.
- Transferencias de competencias.
- Resguardos pertinentes a la hora de crear nuevos municipios.
- Da lugar a un principio de libertad de asociación no exclusivo, mejorando la participación ciudadana.
- Crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones de los funcionarios públicos.

Las atribuciones señaladas van a poder aplicarse cuando, en la Ley Orgánica se regulen las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas

competencias, según lo señala expresamente la disposición 38ª transitoria de la Constitución, agregada como ya se indicado, por esta reforma.

Es cierto, el municipio esta sujeto a cambios y estos no tan sólo son iniciativas del ejecutivo, sino que la realidad compleja de lo local lo demanda. Demanda ciudadana, que sin duda alguna ha definido e influido en los cambios señalados.

La autogestión vecinal en el espacio local requiere de la ayuda luego, no de un municipio grande, sino que de un municipio estratégico.

En su obra póstuma, basado en las conferencias pronunciadas en la prestigiosa cátedra “Charles Eliot Norton Poetry Lecture” de la Universidad de Harvard (1985), Italo Calvino analiza con inmensa profundidad los rasgos que distinguirán al hombre, la sociedad y la cultura en el próximo milenio, e incluye entre ellos la levedad, la rapidez, la exactitud y la multiplicidad. El municipio no podrá escapar a ellos, así como tampoco nosotros.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Arendt Hannah. "La condición humana", Edición Seix-Barral, Barcelona, 1974.
2. Brunner J.J. "Vida cotidiana, sociedad y cultura: Chile 1973-1982" Edición FLACSO, Documento de trabajo N° 151, Chile 1982.
3. Baño Rodrigo. "Consideraciones acerca de la participación ciudadana". Seminario sobre políticas de desarrollo social de la pobreza. FLACSO, agosto 1997.
4. CEP "El municipio: Estudios jurídicos", Edición CEAL, Santiago, 1994.
5. CIDE "Estrategia de formación para el desarrollo local", Edición CIDE, Santiago, 1993.
6. CEUR "Gobierno y democracia local en America Latina. Tendencias de la administración y de la política municipal", Edición CEUR, Buenos Aires, 1994.
7. CEP "El municipio estudios jurídicos", Edición Universidad Catolica de Valparaíso, Santiago, 1994.
8. CPU "Familia, vecindario y comunidad: un modelo sistémico para la interpretación del desarrollo progresivo", Edición CPU, Santiago, 1990.
9. D.O.S. "Temas de participación", Edición DOS, Santiago, 1994.
10. D.O.S. "Modernización y participación social: de la transición a los nuevos tiempos", Edición DOS, Santiago, 1994.
11. Documento "Propuesta para un nuevo municipio: competencias y estructura municipal", Consejo Directivo Nacional de la Asociación Chilena de Municipalidades, Punta Arena, Chile, junio 1994.
12. D.O.S. "Temas de participación", Edición MSGG, Santiago, Chile, agosto 1994.
13. E.T.S "El desarrollo local frente a los desafíos de la democratización", Edición Escuela de Trabajo Social de la Universidad Catolica de Chile, 1990.

14. GIA "Gobierno local y participación social", Edición GIA, Santiago 1988.
15. Gallardo B. "Espacio urbano y mundo poblacional", Edición FLACSO, documento de trabajo N° 88, Santiago, 1988.
16. Gonzalez, R. "Espacio local. Sociedades y desarrollo. Razones para su valoración", Edición PET, Santiago, 1994.
17. Heller, Ágnes "Sociología de la vida cotidiana", Ediciones Península, Barcelona, 1977.
18. ILADES "Municipios y Desarrollo", Edición ILADES, Santiago, 1994.
19. Jofré Manuel "La cultura local", Edición Documentas, Santiago de Chile, Noviembre 1991.
20. Lefebvre Henry "La vida cotidiana en el mundo moderno", Edición Alianza, Madrid, 1972.
21. Legassa María "Gobierno local y políticas sociales en el gran Santiago", Edición PET, Santiago, 1992.
22. Latorre Carmen "Análisis de las políticas sociales y su concreción en programas y proyectos locales", Edición PIIE, Octubre 1994.
23. Lechner Norbert "Notas sobre la vida cotidiana II. Agonia y protesta de la sociabilidad". Edición FLACSO, Material de discusión N° 50, Noviembre 1983.
24. Lechner Norbert "Notas sobre la vida cotidiana. Habitar, trabajar, consumir", Edición FLACSO, material de discusión N° 53, Santiago Chile, 1983.
25. Lechner Norbert "Vida cotidiana y ámbito público en Chile. Un proyecto de investigación", Edición FLACSO, material de discusión N° 103, Santiago Chile, Diciembre 1980.
26. MIDEPLAN "Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logro y proyecciones", Edición MIDEPLAN, Santiago, Abril 1992.
27. Ministerio Interior "Ley 18.695 Organica Constitucional de Municipalidades", Edición SUBDERE, Santiago, 1995.

28. Noé Marcela "Participación ciudadana y políticas públicas", Edición FLACSO, documento de trabajo N° 88, Santiago, 1997.
29. Peñalva Susana "Gobierno y democracia local en America Latina. Procesos y tendencias de la administración municipal", Edición CEUR, Buenos aires, 1990.
30. Pressaco Carlos "Municipios y desarrollo. Balances y desafíos", Edición ILADES, Programa de postgrado en ciencias sociales, Julio 1994.
31. Pozo Hernan "La reforma municipal: propuestas, problemas y perspectivas", Edición FLACSO, documento de trabajo N° 431, Santiago, 1989.
32. Tomassini Luciano "¿Qué espera la sociedad del gobierno", Edición CAPP, Santiago, 1994.
33. Tomassini Luciano "La reforma del Estado y las políticas públicas", Edición CAPP, Santiago, 1994.
34. Taller Local "¿Qué podemos resolver en los barrios y comunas", Edición Taller Local, documento de trabajo N° 8, Santiago, 1989.
35. SOCHIPLAN "Planificación, democraca y participación", Edición Primer Congreso Nacional de Planificación, Santiago, 1992 .
36. Sabatini Francisco "Participación y localidad: problemas, conflictos y negociación", Edición FLACSO, documento de trabajo N° 33, Santiago, 1997.
37. CIDE "Investigación para la acción: estrategia de capacitación. Desarrollo local. Aportes para la discusión, Edición CIDE, Santiago, 1990.
38. Wirth Louis "El urbanismo como modo de vida", Edición Pocket, Madrid, 1978.