

SEGUNDA PARTE
EXPERIENCIAS INNOVADORAS
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
EN AMÉRICA LATINA

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

PRESENTACIÓN

Marcelo Morales¹

En relación con aspectos generales del mundo municipal me parece importante relevar tres cosas: la primera es que las municipalidades evolucionan de ser entidades administradoras de recursos del Estado a ser gestoras y agentes de desarrollo en sus comunas. Si uno observa la Ley Orgánica de Municipalidades chilena, las municipalidades están definidas como entes administradores, con una función para promover el desarrollo, pero que no es su tarea fundamental, primera gran tensión política y de gestión que hoy los alcaldes y la Asociación Chilena de Municipalidades, como ente corporativo, están viviendo.

Un segundo aspecto es que las municipalidades son diversas y heterogéneas. No es lo mismo una municipalidad del norte que del sur, o una municipalidad con recursos financieros que una con escasos, o una municipalidad de la región metropolitana que una rural, etc. Esta observación es necesaria de hacer en el marco de la discusión cuando se revisan temas de carácter municipal.

El tercer aspecto tiene que ver con temas emergentes. Hay municipalidades que lo han asumido y algunas ni siquiera se lo plantean. Sin embargo, en esas comunas hay movimientos que están demandando que este tema sea asumido, más allá de lo que la misma ley establece. Esto marca una agenda política técnica de gestión importante para las autoridades locales y regiona-

1 Agencia de Cooperación Alemana GTZ - Chile.

les, para el Parlamento y para el Estado central. Por cierto, que en la medida que el vínculo de institucionalidad local pública de ciudadanía se active, se dinamice, eso se hará más evidente y notorio.

Otro aspecto tiene que ver con las lecciones y aprendizajes, tanto desde las experiencias como de los procesos inherentes a las experiencias. En general me pareció que la recuperación de la historia, la identificación con las identidades, la cultura económica, social y organizativa del territorio y de la institucionalidad es tremendamente importante al momento de plantearse estrategias de desarrollo económico local o estrategias de construcción de ciudadanía.

Por otra parte, la constatación de que las comunas, en función de lo anterior, cuentan con un capital social político y económico que es rentable como insumo para el desarrollo económico local. Las experiencias de desarrollo local pueden y deben contribuir a la construcción social, política y económica de la comunidad y de la ciudadanía. Esto está muy vinculado con la voluntad política y la visión de desarrollo con que esté trabajando el municipio y la intencionalidad que se le da a la acción.

Las municipalidades deben cursar y gestionar la voluntad mayoritaria estructurando técnica y políticamente sus demandas. Esto se destaca a propósito de la constatación de que pareciera ser que las municipalidades no tienen muy claro su rol en el ámbito del desarrollo económico social. Puede que no haya una mayor presión de las funciones específicas que pudiera haber como municipio, pero sí es claro que la municipalidad, siendo una instancia estatal y de gobierno local, donde el ejercicio político y su representación están sustentados en la voluntad popular, es responsabilidad de aquellas autoridades políticas transformar esa voluntad mayoritaria en políticas técnicas y viables.

Las municipalidades tienen un rol de liderazgo y estímulo fundamental en el desarrollo local. Experiencias exitosas crean áreas de influencia. Hemos escuchado cómo las experiencias trascienden su ámbito. El éxito refuerza la autoestima colectiva, creando mejores condiciones para su desarrollo y alcance.

Los impactos de las experiencias aún están en el nivel micro. Este aspecto es muy relevante en función de que se trata no sólo de resolver el problema socioeconómico de la comunidad que participa en las experiencias, también se trata de tener la proactividad, la dialéctica con los otros niveles de la política, con los otros niveles del sector, de la acción social, política y económica. Aun cuando se declara que los microempresarios captan el 80% del em-

pleo y la fuerza laboral de nuestro país, la verdad es que no está muy claro cómo se producen estos vínculos.

La participación se valora como un medio fundamental para el éxito. El desarrollo económico local es una forma de reacción a la globalización. Este es un tema de reflexión in extenso. Se puede tomar en varios sentidos, pero pareciera ser que en las experiencias presentadas hay germinación, la iniciación de un proceso y una concepción económica distinta, donde el ser ciudadano tiene importancia, pero también la tiene el ir construyendo y recreando una forma de economía distinta, economía solidaria, le han llamado.

En general, se perfila un método de trabajo que permite orientar las experiencias, y este método —como lo señalaba Silvio de Brasil— parte con un marco ético, político, valórico (participación, respeto al medio ambiente, sustentabilidad, etc.). Pero este método muestra también que las experiencias funcionan cuando hay un objetivo claro, cuando hay estrategias perfiladas: asociatividad, vínculo de lo público con otros ámbitos de lo público, de lo público con el ámbito privado, la asociatividad entre privados y públicos, la constitución de redes, la gestión del conocimiento que surge y que da pie a este tipo de eventos, el uso de la informática, etc., son todas estrategias que pueden ayudar a potenciar el trabajo.

El respeto y espacio necesarios para hacer viable las decisiones colectivas de la ciudadanía en el desarrollo económico local. El ejercicio de la participación y la representación no debería ser meramente declarativo y discursivo. Si vamos a participar, veamos hasta dónde llega y en qué se hace participación, por lo tanto, hay que generar los espacios y el compromiso para hacer viable la participación.

Finalmente, este método, también hace alusión a la fiscalización y monitoreo necesario para la experiencia, pero también necesario para el control social, por cuanto el monitoreo de control social dará transparencia a las experiencias.

Un segundo grupo de ideas está planteado en torno a los procesos. Estas ideas nos muestran con fuerza los procesos más centrados en la institucionalidad municipal y sus condiciones que en la construcción de ciudadanía. Son procesos de construcción social y económica que permitan insumos y ejercicios de gobernabilidad, empoderamiento o construcciones políticas. Los procesos dejan al descubierto las debilidades del sistema municipal, roles, participación, centralización y sus limitaciones, etc.

La política pública con sus respectivos programas centralizados, denota descoordinación, falta de pertinencia, adecuación y oportunidad con la demanda surgida de nosotros. Se muestra con mucha nitidez la urgencia de descentralizar.

La resistencia, adaptabilidad y conflicto son inherentes a estos procesos. Esto requiere de sistemas políticos locales fuertes; es decir, con legitimidad, capacidad de gobernabilidad, por lo tanto, para la regulación y la gobernabilidad del territorio y la ciudadanía.

La sustentabilidad de las experiencias se fundamenta en la participación y en el compromiso de los actores, también en la conectividad de los procesos regionales. Las experiencias exitosas no sólo lo son porque se expresan en un territorio específico, sino también en la medida que se conectan con otros sectores, con otras redes, con otros niveles y territorios. Por lo tanto, esta condición de conectividad es muy importante.

Finalmente, algunos temas para que lo pensemos más adelante: las lógicas de la modernización, que por lo general vienen desde la centralidad del poder del Estado y del gobierno, no siempre son coherentes y consistentes con las lógicas que en el mismo sentido se están planteando desde el mundo municipal. Allí se generan serios conflictos, que tienen que ver con la adaptabilidad y la consecuencia. ¿Cuáles son esas lógicas? ¿dónde coincidimos?, ¿dónde estaremos de acuerdo?

Las municipalidades abren espacios para procesos de esta naturaleza. La ciudadanía podría estar en condiciones de aprovecharlos, pero si bien las municipalidades son gatilladoras de la participación, ¿hasta dónde llega su responsabilidad? ¿Cuánto de responsabilidad de la ciudadanía está en juego ¿qué pasa con la ciudadanía y la comunidad local cuando participa o participa en forma poco representativa?, ¿qué pasa con los órganos de representación como el SEC?

En la misma lógica, ¿qué pasa con los partidos políticos? El tema de ciudadanía local pareciera ser un tema de coyunturas. Sin embargo, todos valoran el ámbito local. Algo no está funcionando con los partidos políticos.

Expusieron sus experiencias la Asociación de Municipios para el Desarrollo Local, de la Región del Bío-Bío, Chile, que preside el Alcalde de la comuna de Yumbel, don Raúl Betancourt Ayala; el Programa de Desarrollo Local de la Municipalidad de Piraí, cuyo alcalde es el prefecto Don Luis

Fernández y el Programa de Ordenamiento Territorial Municipal de Santa María Huatulco, del Estado de Oaxaca, México, cuyo alcalde es Don José Hernández. Los comentarios estuvieron a cargo de Franklin Coelho y Martín Fritz.²

1. LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL – AMDEL. REGIÓN DEL BÍO BÍO, CHILE

Presentación

Un grupo de Municipios de similares características ecológicas e históricas se asocian para enfrentar en conjunto el desafío de liderar el desarrollo económico local en sus territorios que –involucrando a la comunidad– estimule un crecimiento económico concordante con la planificación territorial comunal e intercomunal, definida.

Esta Asociación les ha permitido ser la contraparte del Gobierno Regional en todo lo que se relaciona con inversiones en este territorio. De esta forma, han realizado numerosos proyectos de inversión y, una planificación estratégica del territorio –con fuerte participación de la comunidad y de las Instituciones Públicas involucradas en el desarrollo– que les permitirá firmar un convenio de programación de las inversiones, que será monitoreado por la comunidad en su cumplimiento y liderado por AMDEL en su ejecución.

Las Comunas integrantes de la experiencia son Cabrero, Florida, Hualqui, Nacimiento, Penco, San Rosendo, Santa Juana y Yumbel y la experiencia se esta realizando a partir de 1998 a la fecha por los Municipios señalados, los que se han organizado en una Asociación de Municipios.

2 Los resúmenes de las experiencias provienen de la documentación realizada previamente por los respectivos Programas de Innovación en Brasil, Chile y México (salvo en los casos de AMDEL y Cerro Navia). Fueron recopilados y sintetizados por Cecilia Dastres. La presentación de los temas y comentarios, son síntesis de las transcripciones de los debates durante el Seminario.

Contexto

Las Comunas participantes de esta Asociación se encuentran en la VIII Región, son colindantes entre ellas y comparten características ecológicas e históricas. Suman un total de 164.000 habitantes, mayoritariamente urbanos, producto de la fuerte migración campo-ciudad que se ha desarrollado en los últimos 30 años.

Son comunas con una baja integración territorial por las escasas y malas alternativas de comunicación intra e inter comunal y un déficit de infraestructura básica, lo que afecta seriamente la calidad de vida y las oportunidades competitivas de acceso a los mercados.

Tienen altos niveles de Pobreza e Indigencia, pues entre un 24.5% y un 39.7% de la población (dependiendo de la comuna) está bajo la línea de pobreza. Los habitantes de este territorio contribuyen con un 32,2% a los índices regionales de pobreza e indigencia, que alcanzan a un 26,1% de la población de la región.

La fuerza laboral es de baja calificación, y la actividad económica local es débil. Tiene una vocación productiva agrícola sustentada por mas de 350 años que ha ido siendo desplazada por la actividad forestal que ya supera el 50% de la superficie del territorio, lo que contribuye a agudizar la pérdida de valor agrícola y la sequía en sus suelos.

Objetivos, descripción y logros de la experiencia

Desde 1995 el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC VIII Región, organismo público filial de CORFO, ha llevado a cabo un Programa de Apoyo a la Gestión Municipal de Fomento Productivo. Este programa se focaliza en el desarrollo de capacidades en las Municipalidades, para estimular la actividad económica local mediante la generación de condiciones del entorno, que contribuyan a mejorar las oportunidades competitivas de las empresas articuladamente con las condiciones de bienestar de la comunidad, favoreciendo así el desarrollo económico local.

En Julio de 1998 se constituye el Proyecto de Fomento de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, PROFO Municipios, por las Municipalidades de Coelemu, Laja, Penco, Tomé y Yumbel. Dichas comunas actúan en forma asociativa para potenciarse y enfrentar los desafíos del proyecto económico de sus territorios, adoptando la figura jurídica de Asociación de Municipa-

lidades y constituyéndose en una experiencia piloto, de características inéditas a nivel nacional.

La Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local – AMDEL, se creó en noviembre de 1998, como expresión de la voluntad de este grupo de municipios, los que constituidos en Proyecto de Fomento en alianza estratégica con SERCOTEC Región del Bío Bío, definen la necesidad de asociarse para enfrentar en conjunto el desafío de liderar el desarrollo económico local en sus territorios.

En el año 2001 se constituye un nuevo Proyecto de Fomento de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, PROFO Municipios, esta vez integrado por ocho municipalidades: Cabrero, Florida, Hualqui, Nacimiento, Penco, San Rosendo, Santa Juana y Yumbel, modificándose la conformación de la Asociación ya que además renunciaron a ella los municipios de Laja, Mulchen, Tomé y Coelemu.

En marzo del año 2001, el Gobierno Regional de la Región del Bío Bío dio a conocer la Estrategia Regional de Desarrollo vigente para los años 2000 – 2006. En ella se incorpora el concepto de territorio de planificación, en donde se denomina al territorio de AMDEL como secano interior, sin contar a Cabrero y Penco en un principio, pero luego de establecerse que estas dos comunas compartían características con las pertenecientes a AMDEL, se las incluyó en este territorio. Quedando conformado AMDEL por 8 Municipios: Cabrero, Florida, Hualqui, Nacimiento, San Rosendo y Santa Juana, Penco y Yumbel, siendo reconocido por el Gobierno Regional como la organización contraparte de la acción pública, en el Territorio de Planificación Secano Interior.

En este contexto, la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local – AMDEL se planteó como objetivo general el Potenciar la materialización de un desarrollo integral sustentable de las comunas integrantes de la Asociación, que involucrando a la comunidad, estimule un crecimiento económico concordante con la planificación territorial comunal e intercomunal, definida por los municipios miembros. El objetivo general se pretende lograr a través de los siguientes objetivos específicos:

- Cautelar la calidad ambiental, mediante acciones de control y mitigación de impactos ambientales negativos
- Proyectar y propiciar la integración territorial de los municipios miembros.
- Estimular el involucramiento comunitario en procesos de desarrollo liderados por el municipio.

- Promocionar y posicionar en la vitrina regional y nacional, la imagen de comuna y asociación, expresada en atributos y productos con denominación de origen.
- Estimular la generación de oportunidades de acceso al trabajo dependiente e independiente, para la comunidad residente, mediante acciones de fomento a la actividad económica viable, y de formación y capacitación pertinente.
- Generar y desarrollar capacidad municipal de administración territorial, mediante capacitación, apoyo técnico y colaboración interdisciplinaria entre los municipios miembros.
- Generar y desarrollar capacidades y condiciones a nivel de asociación y municipio para proponer, negociar, articular y gestionar inversión pública y privada.
- Convertir la vida rural en una alternativa válida, agradable de vivir y así favorecer la radicación de la población rural.

En cuanto a su estructura, AMDEL está dirigido por un directorio conformado por el alcalde de cada comuna y un concejal representante. Este directorio es dirigido por un presidente y apoyado por un vicepresidente. Por otra parte, AMDEL cuenta con un equipo profesional contratado con los aportes anuales realizados por todas las Municipalidades. Estos fondos son administrados por la Municipalidad que corresponde al Alcalde que es el Presidente de la Asociación, durante ese período.

El equipo profesional cuenta con un coordinador general que administra un equipo de trabajo y actúa ante el directorio en calidad de secretario ejecutivo. Este equipo acciona las tareas, acciones y programas en el territorio, articulándose con la institucionalidad pública con el propósito de gestionar la inversión del sector, con ONGs, EMPRESAS, comunidad local, universidades y equipos de profesionales de las 8 municipalidades.

En ese contexto, a partir de los lineamientos estratégicos consensuados por la Asociación para el desarrollo integrado de su Territorio, y a solicitud del señor Intendente Regional, en octubre del año 2001 la institucionalidad pública sectorial y territorial en trabajo conjunto con AMDEL, da inicio a un proceso de planificación estratégica, destinado a definir intervenciones interinstitucionales 2002 – 2005, para este territorio de planificación.

Para ello se constituyen cuatro comisiones de propuesta interinstitucional, en torno a tres ejes centrales de intervención:

<p>Eje de Intervención: Integración Territorial para la recuperación y fortalecimiento del sentido de identidad y pertenencia, a partir de su raigambre histórico cultural común.</p>	<p>Eje de Intervención: Recuperación del valor histórico patrimonial del territorio como factor turístico estratégico de dinamización económica territorial.</p>	<p>Eje de Intervención: Recuperación e incorporación de valor agro ecológico a la producción de suelos de uso agrícola que mantiene el territorio, introduciendo los conceptos de producción orgánica y manejo predial integral, en la gestión de pequeña producción.</p>
<p>Comisión Infraestructura Intercomunal Institución Coordinadora: Gobierno Regional Equipo de Trabajo: SEREMI de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, AMDEL y Gobierno Regional.</p>	<p>Comisión Fomento Económico Intercomunal Instituciones de coordinación conjunta: Seremi del Trabajo y SERCOTEC Equipo de Trabajo constituido en cuatro sub comisiones: <ul style="list-style-type: none"> • Sub. Comisión Turismo: bajo la coordinación de SERNATUR y la participación de SERCOTEC, INDAP, FOSIS, MINVU • Sub. Comisión Manejo Predial y Producción Orgánica: Coordinada por SAG y la participación de SEREMI Agricultura INDAP, SERCOTEC, FOSIS, CONAF, SAG, CONAMA, AMDEL • Sub. Comisión: Vitrina Comercial y Nuevas Alternativas Económicas: Coordinada por AMDEL con la participación de SERCOTEC, INDAP, FOSIS, CORFO y AMDEL • Sub. Comisión Riego: Coordinada por INDAP, Dirección de Obras Hidráulicas, Dirección General de Aguas, AMDEL. </p>	
<p>Comisión Optimización de la Oferta Educacional Municipal Institución Coordinadora: SEREMI de Educación Equipo de Trabajo: Seremi Educación, Gobierno Regional, AMDEL, SERCOTEC INDAP, FOSIS, SAG, CONAF.</p> <p>Comisión Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Municipal Institución Coordinadora: SEREMI de Economía Equipo de Trabajo: SEREMI Economía, AMDEL, SERCOTEC, Municipios</p> <p>Comisión Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Comunidad Local Institución Coordinadora: SENCE Equipo de Trabajo: Seremi Educación, Seremi de Gobierno, SERCOTEC, CONAMA, EULA, AMDEL.</p>		

Lo interesante de estas comisiones es que trabajan considerando fuertemente el factor histórico y cultural del territorio y que en ellas AMDEL trabaja a la par con las Instituciones Públicas, velando por el desarrollo de su territorio. Al finalizar este trabajo se logra consolidar una propuesta al Consejo de Asignación Regional, con gran consideración de las características histórico culturales del territorio.

La estrategia de desarrollo propuesta consiste en transformar la riqueza histórico patrimonial del Territorio - pérdida en la memoria del país y la región - en el eje dinamizador de un proceso de recuperación.

La apuesta estratégica que subyace en la dimensión de desarrollo agrario es, generar ejes dinamizadores de efecto demostración, que poniendo en el mercado los atributos turísticos patrimoniales que le son propios, permitan a la comunidad agrícola local, recuperar una forma de producción y generar una vitrina comercial que ponga en valor su producción agropecuaria orgánica y sus subproductos artesanalmente elaborados.

En este contexto, la oportunidad es romper con la inercia en la que se encuentran estos sectores, articulando para ello dos elementos:

- La necesidad de generar oportunidades competitivas para comunidades agrícolas deprimidas, generándoles acceso a nichos de mercado viables.
- La creciente necesidad, de segmentos comunitarios que habitan en centros urbanos de mayor desarrollo, de recuperar la relación con sus orígenes.

Para esto último, la propuesta es desarrollar una oferta turística agroecológica de carácter histórico patrimonial, que proporcione respuestas a este potencial cliente urbano, a través de su incorporación a la dinámica campesina tradicional chilena, en un entorno colonial en el cual encontrará arquitectura de la época en los hospedajes, una oferta gastronómica basada en la cocina tradicional y un encuentro con la historia de sus orígenes como nación.

Dentro de esta estrategia se han desarrollado numerosos proyectos de estudios económicos y productivos, un Plan de desarrollo turístico, estudios de marketing, de oferta y demanda de la educación técnico profesional y de asociatividad municipal e inter-conectividad. Se han desarrollado Exponegocios, parcelas demostrativas, capacitaciones a microempresarios, Escuela de líderes, instalación de señales informativas y turísticas y, construcción de un archivo documental histórico del territorio de AMDEL entre los años 1500 y 1800, entre otras cosas.

Todas estas acciones han servido de insumo para trabajar con la comunidad en un plan de desarrollo territorial donde cada comuna - representada por actores locales como la comunidad, microempresarios y grupos organizados - ha consensuado una imagen preliminar y una vocación productiva, a través de instancias participativas. El resultado de estas instancias ha sido la base para determinar los ejes de desarrollo en torno a lo que la comunidad desea para su futuro.

Esta propuesta se está trabajando con la institucionalidad pública para llegar en marzo del 2004 a un convenio de programación que deberá ser monitoreado por la comunidad. Un promedio de 25 personas por cada comuna forman parte de esta mesa de trabajo, complementada por los actores municipales y el cuerpo político.

¿Qué es lo innovador?

Se destaca como innovador el establecimiento de una Asociación de Municipios para trabajar territorialmente el desarrollo económico local. Así como el fuerte componente histórico-cultural que ha tenido.

Un segundo aspecto innovador es la participación de la comunidad en el diseño de la estrategia y en su monitoreo una vez que ésta se esté aplicando.

Un tercer aspecto innovador es el vínculo creado con la Institucionalidad pública que permite –desde el espacio local– gestionar y obtener recursos regionales. Así como planificar en conjunto la estrategia de desarrollo estableciendo interlocución de igual a igual entre ambos tipos de Instituciones Públicas: Municipio y Ministerios- Gobierno Regional.

Vínculo Sociedad Civil - Sector Público

La iniciativa ha logrado un interesante vínculo entre Municipios, al asociarse para planificar, gestionar recursos y ejecutar proyectos. Así como para aportar con recursos propios y administrarlos conjuntamente.

Existe también un importante vínculo entre AMDEL y otras Instituciones Públicas tanto de gobierno como sectoriales, para planificar en conjunto, interlocutar de igual a igual y, gestionar recursos.

Por último, la iniciativa potencia las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en tanto ésta participa activamente en la planificación del territorio y en el monitoreo de la ejecución de los proyectos que lleva a cabo la estrategia definida.

Facilitadores

Como factores facilitadores de esta experiencia, se destaca la visión y voluntad política de los municipios de asumir la asociatividad como fórmula para competir por acceso a oportunidades de desarrollo y; la Voluntad estratégica del Gobierno Regional de estimular la asociatividad territorial para planificar el desarrollo y negociar la asignación de recursos.

Por otra parte, la homogeneidad territorial y la historia común de las comunas del secano interior que forman parte de AMDEL, facilita la formulación de estrategias conjuntas.

Factores obstaculizadores de la iniciativa

La escasa capacidad emprendedora, productiva y económica de los habitantes del territorio, así como la falta de capacitación pertinente y que desarrolle habilidades de gestión empresarial. Por otra parte, la situación productiva de la comuna es compleja y de difícil solución.

Por otra parte, hay un bajo nivel educacional de la población local. A lo que se suma que los planes, programas y proyectos educativos, no contribuyen a la formación de una capacidad emprendedora y, que el sistema de financiamiento de la educación limita el desarrollo de programas educativos acordes con los objetivos estratégicos planteados.

En el ámbito de la Gestión Municipal, no hay políticas comunales claras en materia de fomento productivo ni recursos para apoyar programas de fomento para el desarrollo económico local. Hay escasez de personal capacitado en materias de fomento productivo. A esto se suman las características de la cultura organizacional municipal donde hay poca coordinación y disposición al trabajo en equipo.

En el ámbito de la participación comunal, faltan espacios de participación efectiva, faltan líderes con capacidades y conocimientos y, existe un deterioro de la confianza en las autoridades y en lo público, lo que dificulta el trabajo con la comunidad.

Por último, también se han observado dificultades para convencer al cuerpo político comunal de la importancia del proceso y, a los equipos profesionales de los municipios respecto a la importancia de implementar un trabajo asociativo.

2. LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL DE PIRAÍ ESTADO DE RIO DE JANEIRO, BRASIL

Historia de Pirai

El territorio del municipio de Pirai está ubicado a 84 kilómetros de Río de Janeiro y fue explorado en consecuencia del tránsito realizado entre la región de Minas Gerais y Río de Janeiro, a través del río Paraíba. El núcleo primitivo se desarrolló junto a la pequeña capilla de Santana do Pirai levantada alrededor de 1772. La localidad progresó rápidamente atrayendo numerosos colonos que buscaban tierras fértiles para su cultivo.

En 1811 sube a la categoría de "Vila de São João do Príncipe", la antigua parroquia de "São João Marcos", en la cual Pirai es incorporado en cuanto a parroquia. El "Vale do Paraíba" (Valle del río Paraíba) aparece como alternativa de desarrollo de la economía del café.

En 1817 sube a la categoría de "Freguesia" (Parroquia), con la denominación de Santana do Pirai y motivado por el continuo proceso de desarrollo apoyado en la economía del café, el gobierno concedió autonomía subiéndola a la categoría de villa a través de la Ley número 96 de 06 de diciembre de 1837. Para dar soporte a las actividades del nuevo municipio la misma ley determinó la creación de una Cámara Municipal y de todas las autoridades jurídicas y empleados, así como ocurría en los demás municipios. Con el cultivo y explotación del café, fuente de riqueza, el desarrollo continuó y la villa de Santana do Pirai adquirió foros de ciudad el 17 de octubre de 1874.

Tras la abolición de la esclavitud, la economía del café sufrió una fuerte caída. Datan de este periodo también las transformaciones urbanas en Río de Janeiro, cuyo proceso de modernización y ampliación de la infraestructura tendrán impacto sobre el municipio. En 1907 la empresa canadiense Light and Power obtuvo concesión para desviar las aguas de río Pirai y lanzarlas al "Vale do Ribeirão das Lajes", comprometiéndose la empresa en dejar correr sin interrupción un volumen de agua nunca inferior a 3000 litros por segundo.

El municipio pasó a construirse, de ese modo, dentro de un espacio estratégico para Río de Janeiro ya que la presa de Ribeirão das Lajes suministró y suministra agua y energía eléctrica a la ciudad.

El municipio ocupa una área de 505 kilómetros cuadrados, tiene una población calculada por IBGE para el año del 2000 de 22.118 habitantes y está a una altitud de 387 metros. La mortalidad infantil es de un 18,9 niños para cada 1000 nacidos, número inferior a la media de Brasil que viene disminuyendo a cada año y la población del municipio está casi totalmente alfabetizada.

Programa de desarrollo local de Pirai

Ubicado a apenas 84 kilómetros de Rio de Janeiro, Pirai quiere «desarrollarse sin perder la cordura», según afirma el informe del Perfil Económico del Municipio (PEM), elaborado en 1997.

En aquel año una nueva gestión asumió el ayuntamiento, teniendo por delante un escenario adverso: la privatización de Light había causado la exoneración de cerca de 1.200 trabajadores. Además de ser una de las principales generadoras de empleos del municipio y de ofrecer vivienda a los empleados, la empresa de energía eléctrica era propietaria de una gran extensión de tierras.

El ayuntamiento intentó negociar una sociedad en la que parte de las tierras se cederían a la construcción de casas populares y para la implantación de una comunidad industrial. Como la empresa rechazó la propuesta, la administración municipal salió al confronto: primero, con la aprobación de leyes que clasificaban las tierras como áreas urbanas propensas al cobro de Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU). Después, el ayuntamiento aún obtuvo una victoria judicial contra Light: hasta entonces, la compañía informaba la generación de sus usinas localizadas en Pirai como si estuvieran en Rio de Janeiro, que se quedaba con los impuestos.

La acción rindió lo equivalente a R\$ 12 millones de indemnizaciones (de las cuales más de 8 millones se pagaron en tierras) y un incremento del 60% en la recaudación. Sin embargo, el ayuntamiento sabía que la solución de las disputas con Light no solucionaría todos los problemas de Pirai. Existía la necesidad de generar un nuevo ciclo de desarrollo, a partir de la identificación de las potencialidades locales. Para eso se elaboró el Perfil Económico Municipal, que llamó la atención para los triunfos del municipio: los 53 kilómetros de territorio localizado a lo largo de la Rodovia Presidente Dutra (autopista), la proximidad con los principales centros consumidores del país y con el puerto de Sepetiba, la enorme disponibilidad de agua y la producción de energía eléctrica (un 20% de la que provee a Grande Rio) . A pesar de esas ventajas, Pirai tuvo sólo dos grandes empresas: (Light y una fábrica de papel) en 163 años de existencia.

Industrias que traen industrias

Basado en datos del Perfil Económico, el ayuntamiento elaboró el Programa de Desarrollo Local, dividido en tres componentes:

- Programa de Generación de Renta, Empleo y Desarrollo del Comercio, Industria y Servicios.
- Programa de Promoción del Trabajo y Renta en el Área Rural.
- Programa de Promoción del Trabajo y Renta con Fomento del Cooperativismo.

Para desarrollar el sector industrial, el ayuntamiento invirtió en la implantación de la Comunidad Industrial de Pirai (Condip) en una área antes perteneciente a Light. El gobierno municipal preparó el terreno, hizo el reparto en lotes e instaló la infraestructura, en algunos casos construyendo incluso galpones para las empresas. Los recursos se obtuvieron junto al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), al Banco do Brasil, a la Caixa Económica Federal y al gobierno estatal, a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fundes).

A las empresas se les concede una reducción de la alícuota del Impuesto Sobre Servicios (ISS) a medida que aumentan la generación de empleos. Según el contrato entre el ayuntamiento y las industrias tales puestos de trabajo deben destinarse de preferencia a personas que comprueben un determinado tiempo de residencia en el municipio, con la finalidad de evitar un desplazamiento de la población hacia la ciudad.

La atracción de empresas se planeó de forma a traer industrias que estimulen la instalación de otras industrias con bajos índices de contaminación. La mayor realización fue la "Indústria Cervejeira Cintra" (industria de cerveza) que invirtió más de 200 millones para instalar su fábrica, con capacidad para generar alrededor de 500 empleos directos y 2000 indirectos. Los incentivos ofrecidos están haciendo que muchas empresas de pequeño y medio porte, del propio municipio se muden a la comunidad industrial y salgan de la informalidad.

Un nuevo ciclo de desarrollo

El Programa de Promoción de Trabajo y Renta en el Área Rural tuvo como principal instrumento la implantación del Centro de Piscicultura. El Perfil

Económico del Municipio había apuntado el interés de los productores rurales en desarrollar la crianza de peces, actividad que sería favorecida por la disponibilidad de agua y por la topografía de Pirai.

El ayuntamiento invitó a los productores a que conocieran la producción de pescados en otros municipios ofreciéndoles capacitación técnica, equipamientos y recursos financieros posibilitados por los convenios con la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Rio de Janeiro (Emater-RJ), la Fundación Instituto de Pesca del Estado de Rio de Janeiro (Fiperj), el Ministerio de Agricultura y la Fundación Banco do Brasil. El gobierno de Pirai también implantó un almacén de pescados de agua dulce y prepara la inauguración del Centro de Estudios del Pescado, donde se desarrollarán estudios sobre el sector, en sociedad con Emater-RJ, Fiperj y Universidades Públicas. Hay alrededor de 120 productores involucrados en la actividad.

3. LA EXPERIENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTA MARIA HUATULCO ESTADO DE OAXACA, MÉXICO

Presentación

El presente reporte es elaborado a partir de la información obtenida durante la visita de campo celebrada los días 28 y 29 de septiembre de 2003. Durante esta visita tuvimos una reunión de trabajo en las oficinas del Ayuntamiento de Santa María Huatulco. Esta reunión, que se llevó a cabo el domingo 28 de septiembre, estuvo presidida por el Presidente municipal el Sr. José Efigenio Hernández y por el Sr. Joel Venegas, Comisariado de Bienes Comunes. También estuvieron presentes regidores y directores, así como un representante de la organización GAIA y la directora del Parque Nacional. Después de la reunión, realizamos una visita de campo a una parcela en donde se cultiva maíz, jamaica, piña, calabaza y árboles de madera. Enseguida fuimos a un vivero en donde se reproducen árboles de madera para reforestar la zona. Al regresar a Santa Cruz Huatulco en donde estuvimos hospedados pudimos escuchar la opinión de un comunero quien nos informó sobre los trabajos realizados por los comuneros y la problemática creada con la expropiación de 1984.

El Lunes 29 por la mañana, hicimos un recorrido en lancha por las bahías de Huatulco acompañados del Regidor de Gobernación y el Regidor de Ecología. Durante el recorrido nos explicaron las medidas que han tomado para proteger las bahías, mantenerlas limpias y cobrar los impuestos. Por la tarde, Enrique Cabrero asistió a una reunión con el Cabildo municipal.

Descripción del programa

De acuerdo con la información recibida, podemos decir que el proyecto de ordenamiento territorial de Santa María Huatulco es un esfuerzo del Ayuntamiento de este municipio por tratar de regular el uso del suelo, la costa y el mar que está frente a su territorio. Este proyecto reviste particular importancia porque el territorio y zona marítima de este municipio esta sujeto a disposiciones diversas, aplicadas por distintas instancias. La mayor parte del territorio (31,000 hectáreas) es poseído en forma comunal y por lo mismo está regulado por las autoridades agrarias. Otra parte importante del territorio que comprende la zona turística de Santa Cruz Huatulco es regulada por FONATUR desde 1984, año en que el gobierno federal expropió 21 mil hectáreas a este municipio. Una tercera parte (12 mil has.) forma parte del parque nacional y comprende tanto zona terrestre como marítima.

Este proyecto tiene como antecedentes el Plan Maestro de FONATUR para el territorio destinado a Bahías de Huatulco, el proceso de planeación territorial desarrollado por el Núcleo agrario de Santa María Huatulco, la integración del sistema comunal de áreas protegidas (SCAP) y la elaboración del Programa de Manejo del Parque Nacional Huatulco.

El proyecto de ordenamiento territorial pretende darle al Ayuntamiento intervención en la regulación del uso y conservación del territorio continental y marítimo, así como de sus recursos naturales. Para ello el ayuntamiento ha logrado convocar a las instancias agrarias, dependencias estatales y federales para que mediante la constitución de un grupo de trabajo permanente se aborden las distintas problemáticas y se establezcan las normas que regulen el uso del territorio y sus recursos naturales. En esta mesa de trabajo participan: el Núcleo agrario de Santa María Huatulco, la Dirección del Parque Nacional Bahías de Huatulco, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, las fincas cafetaleras y la organización civil denominada Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.

En esta primera mesa de trabajo, establecida en junio de 2002, se han

logrado importantes avances en la atención de problemas y en el avance de un reglamento de ordenamiento que en un corto plazo será aprobado por el ayuntamiento.

De acuerdo con las propias palabras de las autoridades municipales, el proyecto busca crear un instrumento que permita la integración y sobre todo el establecimiento de un marco político normativo que respalde sus planteamientos. Lo que buscan es lograr un desarrollo sustentable del municipio, que tenga como objetivo hacer un uso racional de los recursos naturales, así como proteger sus bosques, su territorio agrícola, sus costas y sus recursos marítimos. Se trata, como lo mencionaron en la reunión, de "hacer posible la convivencia de dos mundos diferentes, pero que pueden complementarse: un centro turístico y un territorio de desarrollo equilibrado y sustentable".

Para impulsar y fortalecer el proyecto de ordenamiento territorial, el Ayuntamiento ha aprobado varias ordenanzas y reglamentos entre los que destacan el de ecología, de verificación vehicular y el de protección civil.

Evidencias de impacto del programa

Hasta la fecha, el avance más significativo se ha dado en la zona comunal, entre otras razones porque existe una estrecha coordinación entre las autoridades agrarias y las civiles, pues el actual Presidente Municipal fue el anterior Comisariado de Bienes Comunales. Apoyados en los comuneros, cuyo censo asciende a un poco más de 1500, se ha logrado impulsar el ordenamiento territorial comunitario. Con los comuneros se ha impulsado estrategias de manejo territorial sustentable mediante la cual se pretende detener la deforestación, elevar la producción agrícola, diversificarla y preservar la calidad de la tierra. Ejemplo de este programa es la parcela visitada, en la cual de la simple producción de maíz, mediante el sistema de tumba, roza y quema se está pasando a la combinación del cultivo del maíz con jamaica y calabaza, al mismo tiempo que las parcelas se rodean de cercas naturales mediante la plantación de árboles de madera (caoba), y la erosión de la tierra en suelos inclinados se logra mediante la plantación de magueyes de piña en forma semi circular. El suelo también se abona sembrando algunas plantas que lo regeneran naturalmente.

Estas estrategias de manejo territorial sustentable se ven reforzadas con la creación de un vivero, en el cual trabajan 10 familias y en donde se producen más de 120,000 plantas para la reforestación de la zona montañosa.

En este vivero también se reproducen las plantas de piña para apoyar el trabajo de las parcelas agrícolas. Igual se construyó un "iguanario" que se piensa reproducir en otras zonas.

Junto con las autoridades agrarias se ha creado un sistema comunal de áreas protegidas a fin de garantizar la conservación de su territorio comunal. Algunas acciones como la instalación de letrinas secas, el uso de energía fotovoltaica, estufas ecológicas, y muchas acciones más, complementan esta política en el territorio comunal.

En la zona urbana, las autoridades están avanzando en la revisión del reglamento de ecología, mediante el cual también se está tratando de establecer el sistema de verificación vehicular y control de emisiones a fin de prevenir que en el futuro próximo Huatulco tenga los niveles de contaminación que tienen Cancún y Acapulco. Además diversas ordenanzas y reglamentos se preocupan por la señalización y recomendaciones en carreteras, protección civil municipal, mantenimiento del arbolado urbano, mejoras o prevención en la vialidad y el tránsito, así como centros de acopio y rellenos sanitarios.

En la zona marítima el ayuntamiento ha trabajado tanto en la regulación de la pesca deportiva y marítima, como en la limpieza de las playas y zonas de estacionamiento de lanchas y yates. Concretamente en Santa Cruz Huatulco se ha ordenado el estacionamiento de las embarcaciones marinas y se ha prohibido que se haga el cambio de aceite en el mar.

Apoyado en las mesas de trabajo el ayuntamiento está impulsando el ordenamiento pesquero del municipio, para lo cual están trabajando con el Instituto Estatal de Ecología y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

También se llevan a cabo talleres de planeación participativa con los pobladores, cursos de guías turísticos ambientalistas, acuicultura y pesca, así como aprovechamiento de la langosta. Cabe señalar de igual forma las acciones de educación ambiental para niños (20 horas de cursos), y un programa de radio de educación ambiental.

De acuerdo con lo escuchado en la reunión de trabajo y de la opinión de los comuneros, el proyecto de ordenamiento territorial tiene un importante componente de desarrollo sustentable, de defensa de los recursos naturales y de impulso a proyectos productivos.

Recomendación final

Basado en las presentaciones hechas por las autoridades, la visita a la parcela y el vivero, así como el recorrido por las bahías, el proyecto de ordenamiento territorial constituye un esfuerzo importante por tratar de darle al ayuntamiento la capacidad de controlar el uso de su territorio. La importancia de este esfuerzo estriba en que Santa María Huatulco es un municipio en donde el espacio agrícola y forestal es detentado en forma comunal y por lo mismo todavía existe la posibilidad de instrumentar acciones de carácter colectivo. Esta situación ha permitido instrumentar acciones importantes como establecer comunalmente áreas protegidas e impulsar proyectos de producción con carácter sustentable.

Tratar de establecer alguna normatividad que evite que en la zona urbana predomine el criterio económico en una zona con un gran potencial turístico, es una acción que merece ser reconocida. Tratar de establecer un equilibrio entre el desarrollo de la zona urbana y la rural es una gran empresa, que como lo señalan las propias autoridades sólo puede lograrse mediante la concertación y el diálogo.

4. COMENTARIO DE FRANKLIN COELHO (extracto)³

Trabajo desde 1993 en un laboratorio de reestructuración productiva. Aparte del laboratorio, trabajamos diversas experiencias que combinan investigación y extensión dentro de la Universidad. Un proyecto de producción de conocimiento, dentro de la propia Universidad. Con una ONG trabajé un proyecto de economía solidaria, de comercio solidario.

Un primer asunto es que estos procesos de desarrollo económico en su núcleo central, tienen a su haber un proceso de construcción social que abarcan distintas dimensiones como las condiciones del territorio. Todas las experiencias presentadas tienen que ver con desarrollo endógeno. Hay desarrollo a distintas escalas, a nivel nacional, local, comunal, intermunicipal.

3 Profesor de la Universidad Federal Fluminense en Rio de Janeiro, Brasil.

Pero también existe otra dimensión que tiene que ver con la integración intersectorial. Es un problema más ligado a la institucionalidad que se va construyendo y gestando a través de estos procesos, la cual va encontrando dificultades pero también estímulos y elementos facilitadores.

Una interrogante se refiere a cómo se le va dando sustentabilidad a este proceso de construcción social y desenvolvimiento económico. Estos procesos tienen que tener una dimensión de monitoreo, de evaluación, y en ese hacer es decisivo el cómo participa y se integra la comunidad, el proceso de control social que acompaña al proceso económico.

Finalmente, se plantea la integración de las nuevas tecnologías y la educación, tanto de la comunidad como de los distintos actores y de los procesos formales de educación, a complementar, facilitar, apoyar estos procesos de desenvolvimiento económico en sus distintas dimensiones. Y por tanto, a la comunidad en una lógica de recreación cultural e institucional.

5. COMENTARIO DE MARTÍN FRITZ⁴

Trabajo en la Municipalidad de El Bosque y ahora estoy a cargo de un proyecto asociativo denominado La Perla, que conforman tres municipios de la zona Sur de Santiago; El Bosque, Lo Espejo y San Bernardo. Desde el punto de vista territorial, también participan de esta iniciativa Pedro Aguirre Cerda y la Cisterna.

A partir de la experiencia presentada y de la lectura que pude realizar de ella, quiero tomar cuatro temas que son muy importantes para el fomento productivo, pero visto desde un punto de vista crítico, de las dificultades que hemos tenido nosotros como Asociación de Municipios de la Zona Sur de Santiago y que si no se superan la experiencia puede quedar en las buenas intenciones.

4 Centro de Fomento Productivo Intercomunal La Perla - Santiago de Chile.

La asociatividad

Las tres comunas asociadas más Pedro Aguirre Cerda y la Cisterna, están ubicadas en la zona sur de Santiago. Albergan sobre el millón de personas, son comunas urbanas con un fuerte carácter residencial. Las tres comunas tienen una experiencia administrativa a partir de 1990 y nacieron de la subdivisión de otras comunas, que llamamos comunas madres; San Bernardo y La Cisterna. También estamos asociados en este proceso con FOSIS y SERCOTEC. Ellos tienen oficinas en La Perla y desarrollan sus programas en el territorio, muy de mano con los funcionarios municipales a cargo del tema de fomento productivo.

Estas comunas tienen un nivel socioeconómico muy bajo y carecen de muchos servicios e infraestructura. Sus principales actividades económicas son de tamaño pequeño, trabajadores por cuenta propia, microempresarios, talleres. No tenemos grandes industrias, excepto en San Bernardo. La principal actividad económica en nuestras comunas es el comercio de tipo al por menor. Obviamente tenemos serias dificultades para asumir problemas de salud, educación, siempre los recursos son escasos.

Esta iniciativa del proyecto La Perla, lleva aproximadamente cuatro años, sin embargo, hubo como dos años previos para lograr encantar a las autoridades políticas locales de la necesidad de asociarse. Fue un proceso muy largo y lleno de dificultades. Básicamente porque muchas autoridades políticas locales estaban muy concentradas en los problemas de la comunidad local, sin mirar para el lado. Ese proceso de asociatividad se logró conformar el año '98 - '99.

La idea inicial era como fortalecíamos la experiencia de cada uno desde la perspectiva del fomento productivo. Es decir, esta idea de fortalecer los factores endógenos que tenía cada territorio. Sin embargo, la realidad de estas comunas por sí sola no basta para avanzar en el tema del fomento productivo, por lo que era muy conveniente la asociatividad.

Aquí nos encontramos con los problemas para poder hacer una gestión eficiente, que tenga impacto y resultados concretos. Primero, los marcos legales. Los municipios no pueden formar asociaciones. Por lo tanto, hay que hacer una trampa al marco legal para formar la asociación. En el caso nuestro, ha sido complejo, por cuanto en la medida que se establece la asociación, la rotación de las autoridades locales en la conducción de la misma viene a ser una dificultad, porque dependemos de la intensidad que el alcalde que preside le

de el tema. Tenemos también una rotación y una visión muy distinta del consejo directivo del Centro La Perla, que está conformado por los concejales. Por lo tanto, el marco legal plantea ahí una gran dificultad. Hoy día la asociatividad es el elemento clave para avanzar con mayor fuerza en el tema del desarrollo económico. Sin embargo, el marco legal no lo permite en forma fácil.

En el caso de las tres comunas, este proceso de asociatividad fue externo a la institucionalidad municipal. No es que los municipios en sus cuerpos de profesionales, técnicos y autoridades políticas hayan participado en un proceso en que se convencieron de que era importante la asociatividad. En este caso, ello surge a partir de un grupo de profesionales que teníamos una mirada mucho más integrada del tema y que hasta el día de hoy ha costado mucho internalizar la importancia que tiene la asociatividad en cada municipio.

El rol del municipio

A partir de la experiencia de Piraí me queda claro la fuerza con que el municipio asume la conducción del desarrollo económico local. Y esto se debe fundamentalmente a que en Chile este es un tema nuevo de gestión, por lo tanto no hay experiencia previa que permita avalar un trabajo ya realizado y con logros concretos. Incluso, en el marco legal no se establece claramente cuál es el rol del municipio en el tema del fomento productivo, Si uno pudiera comparar la función del municipio en otros temas, como por ejemplo en el trabajo social, el urbanismo, ahí esta normado por ley y hay una tradición en el tema. Por tanto es algo que algunos municipios consideran que no les compete. Para otros, se puede ver como una oportunidad. Sin embargo, el marco legal tampoco permite desarrollarlo claramente. ¿Cómo hay que hacerlo? ¿Cuáles son los procesos internos? Yo tuve más de una dificultad con la Contraloría General de la República, por que no estaban dentro de lo que el marco legal establece para ello.

Por otro lado y producto de lo mismo, en muchos municipios la instancia administrativa interna no existe. No hay capacidad institucional que se haga cargo del tema. Por ejemplo, en la Municipalidad de El Bosque tenemos una Dirección de Desarrollo Económico. En el caso de Lo Espejo, hay un Departamento. En el caso de Pedro Aguirre Cerda hay una persona que trabaja en SECPLAC y que está a cargo del tema. En La Cisterna recién están pensando en desarrollar una unidad que se haga cargo del tema. Y en San Bernardo existe una mayor institucionalidad interna que permite hacerse cargo del tema, generar políticas para su territorio y con ello también implementar recursos. Por lo tanto, ahí hay una dificultad. Por otro lado, está el tema del recurso

humano: y en este caso, muchos de los que trabajamos el tema, nos hemos ido haciendo expertos a partir de la experiencia, y eso es un proceso muy rico para uno, pero muy tenue desde el punto de vista de los impactos.

Pensemos que en comunas como las nuestras, El Bosque y muchas otras, el municipio es el principal empresario de la comuna, por lo tanto, lo que haga y lo que diga tiene mucha relevancia. Cuando no tiene la institucionalidad adecuada, los recursos y la voluntad política, es poco lo que se puede avanzar en el tema. Por tanto, voluntad política, capacidad institucional, recursos humanos preparados para asumir esta tarea, y también los recursos económicos. A modo de ejemplo, el presupuesto para el fomento productivo de la Municipalidad de El Bosque, no supera los veinte mil dólares anuales. Es decir, catorce millones de pesos. Entonces, hasta qué punto con esos recursos y estas dificultades, se puede avanzar en el tema del fomento productivo.

Descentralización y coordinación

Un tercer elemento muy importante es el tema de la descentralización y la coordinación. Hacer fomento productivo en el caso chileno, cuando todo depende de los fondos que provienen del gobierno central, es bastante difícil. El proceso queda muy condicionado a la oportunidad con que lleguen esos recursos al espacio local. Y a veces estos programas y políticas obedecen a más a criterios desde la agencia que entrega los recursos, que a partir de la realidad de cada municipio. En el proyecto La Perla, tenemos una infraestructura de 30 hectáreas con más de 10 mil m² construidos, tiene un teatro, pabellones, galpones, etc. y ahí siempre pensamos en desarrollar un proyecto de capacitación laboral. Pensando también que era un buen instrumento para lograr que los trabajadores se pudieran incorporar al mercado laboral por medio de la capacitación. Que también la capacitación sirviera para mejorar la productividad de las pequeñas empresas. Como para que ese proyecto pueda funcionar depende de los fondos del Estado a través de FOSIS o SERCOTEC, pasamos ocho meses para que al final del año se implemente una segunda etapa.

Hay otro tema que es la coordinación. Los mismos actores políticos, las agencias del gobierno central no se coordinan entre ellos en el tema del fomento productivo, por lo tanto ahí hay un despilfarro de recursos y tiempo y que de alguna manera, en el caso nuestro, a través de la integración que se ha dado en el territorio, por lo menos hemos logrado consensuar hacia dónde van los recursos, cuáles van a ser los grupos objetivos y si estos recursos realmente resuelven los problemas del territorio.

La relación con la comunidad

Por último, un tema importante es la relación con la comunidad. La idea de la confrontación y el diálogo. Ahí hemos tenido hartas dificultades, fundamentalmente, por esta imposibilidad de responder adecuadamente y a tiempo, a las necesidades de los actores económicos locales. Existe en nuestro caso una Asociación de Microempresarios (FEDESUR) que alberga sobre mil quinientos microempresarios. Entonces, atender las demandas de ese sector, es bastante difícil cuando los recursos están condicionados a tiempos y criterios que no dicen relación con las necesidades concretas de la gente.

Es cierto que hemos logrado avanzar, pero hoy día hay que lograr un salto cualitativo en el tema. Y básicamente por los desafíos que en el caso chileno plantean estos grandes acuerdos comerciales. Desde ese punto de vista hay que avanzar en la voluntad política. Los alcaldes y concejales deberían tener muy claro cuál es su rol en el tema. Además una voluntad política que tampoco se puede tener aleccionada cada cuatro años cuando hay cambio de autoridades, que es un problema que ahora tenemos en La Perla. Nosotros empezamos con tres alcaldes de la Concertación, hoy día hay dos alcaldes de la concertación y uno de la UDI, y eso ha generado bastantes dificultades para el desarrollo del proyecto.

Lo otro, es fortalecer la capacidad institucional, es decir, los organigramas municipales debieran consolidar las unidades que se van a hacer cargo del tema, para darle continuidad y permanencia en el tiempo y darle sustentabilidad a las iniciativas. Hay una gran rotación de funcionarios en este tema.

En tercer lugar, está el punto de cómo preparamos al recurso humano que se va a hacer cargo del tema. En Canadá, por ejemplo, existe el título universitario de encargado de fomento productivo. Por tanto, imagínense el impacto que eso tiene en la gestión. Acá no. Todos nos hemos hecho en la práctica. Hay también un desafío para el mundo académico. Como logran integrarse con mayor fuerza en la gestión local y participa en este proceso preparando a los futuros funcionarios que se hagan cargo del tema.

Por último está el tema de los recursos, de qué manera se pueden contar con recursos para darle permanencia en el tiempo.

GESTIÓN INNOVADORA DEL DESARROLLO SOCIAL

PRESENTACIÓN

Javier León⁵

La salud y la educación han sido incorporadas hace ya años a la gestión municipal, en un diseño que los consideró como meros ejecutores descentralizados de decisiones centrales. En ambas áreas los Municipios juegan roles sustantivos y son dos ámbitos que se encuentran en pleno proceso de reformas políticas de gran impacto social. En este escenario se gestan propuestas y soluciones que emergen «desde abajo» y desde el diálogo y participación de la sociedad civil con los actores institucionales, abriendo nuevas formas de construcción de soluciones para problemas de acceso, pertinencia y calidad de la atención con impacto en la gestión institucional y en el fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana.

Dentro de la integralidad del desarrollo como un horizonte para resolver problemas de salud, de educación, entre otros, que involucran al municipio, el primer punto es que la salud es una dimensión principal de este desarrollo social. El segundo punto importante que aparece en la discusión es el proceso histórico de la reforma y de los espacios que se van gestando. Son temas que emergen —a diferencia de lo referido a desarrollo económico local, que es un tema emergente— desde la historia. Esto es importante rescatarlo en la discusión de cómo se va instalando la salud dentro del campo municipal.

5 Director del Programa de Políticas Públicas de la Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile.

Otro aspecto es la importancia de repensar los modelos, en particular el modelo de salud, que más allá de las reformas administrativas y de las necesidades que tienen las políticas públicas de adaptar su método y de utilizar formas de modernización, aparece la necesidad de adaptar una medicina tradicional, positivista, paliativa, a una medicina de la prevención, de la participación. Implica también la transformación de la cultura de los actores involucrados en los procesos de desarrollo de la propuesta de salud; no sólo al nivel de los municipios, sino de los equipos de salud que tradicionalmente aportaban con una cultura de medicina tradicional. Aparentemente, hay un esbozo de romper esta tradición de medicina educativa.

La descentralización también es valorada como una oportunidad para trabajar y conseguir responsabilidades de los municipios. En el caso de Brasil es más clara la transferencia de recursos, porque ellos tienen a cargo del municipio el sistema completo de salud (lo que nosotros llamamos atención primaria, secundaria y terciaria), con administración de recursos, disposición de vehículos, etc. Incluso estaban avanzando en la incorporación de los sistemas de emergencia. En este sentido vuelve a reponerse la valorización de la descentralización como un proceso mayor de la reforma del Estado y del traspaso de recursos a las escalas locales.

Lo territorial tiene importancia, no sólo en la gestión del municipio, sino también a través de un método de trabajo que construye propuestas de salud en el territorio y reacomoda los equipos del municipio, transformando los espacios, como en el caso de Quillota. Allí hacen una reorientación de las tradicionales asignaciones de los consultorios y obligan a dibujar una nueva relación en la función que cumplen las unidades de salud, asignándoles un rol más integral. En el caso de Brasil, algunas unidades están instaladas en distintas zonas de la ciudad.

En torno a la discusión de las transformaciones de la salud se recoge cómo incorporar a la ciudadanía a través de mecanismos de consulta, a través del tipo de participación que han tenido en estas experiencias.

En síntesis, hay un cambio en el modelo de gestión, donde aparece la importancia del municipio y la posibilidad de que pueda hacerse cargo de la salud. La apuesta de la reforma de salud en Quillota aspira también a una ampliación de la ejecución de salud, ya no sólo la atención primaria.

El papel de los ciudadanos en una relación que va de pacientes a ciudadanos, releva una profundización de la acción pública. Se habla de la transfor-

mación de la cultura de los actores sociales, de la formación que se da a los profesionales de la salud, pero también el cambio de cultura del municipio y de sus actores. También se habla de un cambio de arquitectura organizativa, como un nuevo paradigma de trabajo en redes y en sesiones participativas.

En ese acápite se han seleccionado dos casos relevantes. Uno de ellos es la experiencia de adecuación de la gestión de salud desde el Municipio de Quillota tras la búsqueda de una mayor calidad y pertinencia local recogiendo las demandas y necesidades de la ciudadanía. La presenta Victor Alvarado, del Departamento de Salud de la Municipalidad de Quillota, Chile. La segunda es el Programa Médico de Familia, de Londrina Estado de Paraná, Brasil, que es presentada por Silvio Fernández Da Silva.

Los comentarios estuvieron a cargo de Dagmar Raczynski y Ladislau Dowbor.

1. LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO DE SALUD DE LA MUNICIPALIDAD DE QUILLOTA REGIÓN DE VALPARAISO, CHILE

Resumen

El Departamento de salud de la Municipalidad de Quillota ha implementado un cambio radical en el enfoque de la salud comunal, pues ha priorizado un enfoque de promoción en salud que co-responsabiliza a los ciudadanos en el cuidado de ésta, vinculando el nivel individual con el comunitario. Para esto ha reorientado el quehacer de sus unidades de atención, relevando el empoderamiento ciudadano de la salud y entendiendo la participación y vinculación ciudadana como un componente importante de la salud.

Todo esto combinado con un sistema de fichas clínicas familiares electrónicos de acceso tanto para los profesionales de la salud como a los clientes y, un sistema de contratos de afiliación manejados por ejecutivas de familia que mantienen una relación directa y personal con los clientes, lo que facilita el empoderamiento ciudadano de su salud.

La experiencia se realiza en la Comuna de Quillota, a través del Departamento de Salud de dicho Municipio, desde el año 2001 a la fecha.

Contexto

La Comuna de Quillota se encuentra ubicada en la V región, en la zona central del país. Se encuentra a 125 Kms. de la Ciudad de Santiago y tiene - según los resultados preliminares del Censo 2002 - 75.916 habitantes, la mayor parte de ellos en zonas urbanas aunque la mayor actividad productiva de la comuna es la agricultura y uno de sus importantes polos de desarrollo. El 17,8% de la población vive bajo la línea de la pobreza, donde un 7% es indigente.

En cuanto a los niveles de participación, se observa que un 35% de la población participa en organizaciones sociales, porcentaje levemente más alto que el nivel nacional.

Es interesante destacar que es una comuna que ha iniciado hace algunos años un proceso de innovación y desarrollo que la ha llevado a realizar y planificar cambios tanto al interior de la organización municipal, como en el ordenamiento territorial y, el desarrollo económico y social.

Objetivo, descripción y logros de la experiencia

El Departamento de Salud de la Municipalidad de Quillota está trabajando desde el 2001 en un plan de reorientación de la gestión de la atención primaria en salud comunal, que busca relevar la promoción en salud y las garantías ciudadanas, todo esto dentro de un enfoque de integración social. El objetivo de este nuevo modelo de gestión es fomentar la co-responsabilidad familiar en el proceso de salud/ enfermedad, centrándose en actividades resolutivas de alto valor agregado, tanto en el ámbito preventivo como en la dimensión del daño en salud. Las estrategias desarrolladas impulsan un enfoque fortalecedor de los lazos familiares y vinculaciones socioculturales entre el sistema de salud y la dinámica de la sociedad civil, a nivel de actores individuales y organizados, entendiendo que éste es el único camino posible para incidir favorablemente en una cultura saludable de vida.

Así, las diferentes unidades de atención con que cuenta la comuna han sido reformuladas en sus objetivos y modos de funcionamiento, quedando estructuradas de la siguiente manera:

- El Centro Médico (ex consultorio 1), que trabaja fundamentalmente la resolutiveidad en el nivel primario, de manera de reducir las acciones en el nivel secundario. Este trabajo lo desarrolla propiciando el empoderamiento de las personas respecto al propio cuidado de la salud, para lo cual se puso en funcionamiento un sistema de fichas clínicas familiares electrónicas y en red, lo cual permite que cualquier profesional de la salud conozca las atenciones previas y; contratos de filiación manejados por ejecutivas de familia, que permiten la mantención de una relación directa entre las personas y la Plataforma de Clientes.
- El Centro de Salud Raúl Silva Henríquez, por su parte, se ocupa preferentemente del empoderamiento familiar, potenciando en las familias que son atendidas un rol más activo en relación a su propio bienestar.
- En los Consultorios Rurales, se trabaja conjuntamente los empoderamientos clínico, familiar y comunitario. Este último a través de la implementación de iniciativas enmarcadas en el Plan Comunal de Promoción en Salud, que apuntan a fortalecer la integración entre familia y comunidad en el ámbito rural.
- El cuarto componente lo constituye el Centro de Promoción de la Salud y la Cultura, cuyo acento está puesto en el empoderamiento ciudadano. Su quehacer promueve una participación ciudadana que integre lo saludable con una cultura de la tolerancia y respeto a la diversidad, liderando las iniciativas que fomenten la participación ciudadana y la integración social.

Como elemento articulador de estos cuatro polos está la Plataforma de Clientes, que es una instancia común para todos -ubicada en el ámbito administrativo- que centraliza gran cantidad de información. Su instrumento más importante son los / las Ejecutivos / as de Familia, que tienen como misión la acogida, orientación y seguimiento de las familias. La información recabada aquí es, por una parte, entregada a los usuarios / as, de manera de potenciar su empoderamiento y su co-responsabilidad, y, por otra, sirve como insumo para la generación de planes y programas que permitan enfrentar adecuadamente los índices de riesgo y de líneas de trabajo en promoción para los cuatro niveles, de acuerdo a las características específicas de cada uno.

El Centro de Promoción de la Salud y Cultura se ha transformado en una instancia emblemática. Por una parte, se constituye en ejemplo de innovación para la optimización de los recursos públicos, en la medida que su nacimiento está directamente vinculado a la constatación de que los tres consultorios existentes en el área urbana eran un exceso para el nivel de población de la comuna, por lo que en vez de pensar en su cierre, se lo transforma en una instancia que aporte al mejoramiento de la salud de los habitantes de Quillota,

pero no desde la perspectiva médica, sino que desde un concepto de promoción en salud muy amplio, cuya base de sustentación es la participación activa de la comunidad.

Entre las actividades del Centro se cuentan aquellas dirigidas a los jóvenes, principalmente su utilización como espacio para el ensayo de bandas de rock. Otra línea tiene por destinatarias a las mujeres en general, con clases de aeróbica, alimentación saludable y salud mental, entre otros. Una tercera, a niños y niñas con trastornos motores que les impiden incorporarse a otras actividades, a los que se les ofrece tratamiento quinesioterápico. Y, por último, se desarrollan también iniciativas en teatro infantil y teatro familiar.

Esta diversidad quiere ser a la vez integración, en la medida que el Centro no solo se plantea ser un espacio para que unos y otros vayan a desarrollar actividades que les interesen, sino también busca constituirse en un lugar de encuentro, de convergencia, donde los distintos grupos deben aprender a negociar y a asumir responsabilidades. La idea con todo esto, es neutralizar las tendencias a la segmentación y focalización que se observan en la sociedad civil y en las políticas públicas, que en última instancia contribuyen a aumentar las brechas generacionales, sociales, de género, educacionales, etc. que caracterizan a la sociedad chilena actual. La idea, por el contrario, es dirigir los esfuerzos a la generación de una cultura de tolerancia y respeto a la diversidad, que favorezca el desarrollo pleno y saludable de los habitantes de la comuna.

Desde su creación, en el año 1999, el Centro de Promoción ha pasado por tres momentos. En una primera etapa, se trabajó fundamentalmente en un afiatamiento interno que llevara a comprender e integrar de manera efectiva los alcances de la promoción en salud, que transitan por un carril muy distante del de los indicadores bio-médicos a los que el personal de los consultorios está acostumbrado. En una segunda instancia, se inicia la apertura y la articulación con los distintos agentes de la comunidad. La tercera etapa ha implicado la incorporación del Centro al trabajo con las restantes entidades que conforman el Departamento de Salud Municipal.

Desarrollo de la ciudadanía

Promoción, integración y empoderamiento son tres conceptos claves que guían el trabajo del Departamento de Salud de la Municipalidad de Quillota, en general, y el del Centro de Promoción de la Salud y la Cultura, en particular.

En cada uno de estos conceptos, pero especialmente en la conjunción de los tres, subyace una mirada que apunta al desarrollo de un concepto del manejo y cuidado de la salud que no se ubica fuera de las personas, sino que, por el contrario, está en sus manos. Esto es válido tanto para los derechos como para las responsabilidades, y abarca un amplio espectro del quehacer cotidiano de hombres y mujeres.

El concepto de promoción, por ejemplo, apunta al proceso de proporcionar a la población los medios necesarios para ejercer un mayor control sobre su propio bienestar, y poder así fomentarlo. La integración, por su parte, es entendida como la incorporación activa en la sociedad de cada una de las diversas personas que conforman la comunidad, una incorporación que proporcione - con equidad - oportunidades a todos sus miembros sin discriminación alguna de sexo, condición social, religión, etc. Este concepto implica el reconocimiento y el respeto del otro/a en la convivencia, tema de gran importancia, por cuanto se entiende que la integración es consustancial al concepto de promoción de bienestar, por lo tanto, proporcionar a la población de Quillota los medios necesarios para ejercer un mayor control sobre su propio bienestar, implica construir en conjunto con la ciudadanía los mecanismos que permitan el fomento de ese bienestar.

Por último, el empoderamiento - y su correspondiente corresponsabilidad - supone conceptualizar a los/las usuarios / as como sujetos de derecho y no como meros receptores de prestaciones médicas en el ámbito individual. En este marco, la ciudadanía organizada posibilita que sea ella, al mismo tiempo, sujeto y beneficiario del desarrollo que se desea para la comunidad de Quillota.

¿Qué es lo innovador?

La innovación en la experiencia de Quillota se sitúa a dos niveles. Por una parte, está la reorientación de una capacidad subutilizada, logrando optimizar recursos ya existentes, y por esa vía, mejorar la calidad y el acceso a la salud para la población. En combinación con lo anterior, se ha innovado conceptualmente, en la medida que se ha instalado una visión integral de la salud, que amplía la mirada tradicional de los servicios, centrada fundamentalmente en la lógica asistencial de control de riesgos.

La Plataforma de Clientes y la acción de las ejecutivas familiares es una acción innovadora en la gestión en la medida que descentraliza la acción de

los consultorios, entrega información directa, recibe y da respuesta a reclamos, tanto telefónicamente como por carta o por visitas domiciliarias. Esta institución refuerza además las orientaciones que guían el trabajo de todo el Departamento de Salud, en la medida que las ejecutivas familiares no se ocupan únicamente de los hitos de la enfermedad de las personas, sino de su salud en términos más integrales poniendo atención a eventos no médicos, como la llegada a los 65 años, que celebran con un saludo especial por la incorporación a un nuevo ciclo de vida, o el inicio de un embarazo, al que hacen seguimiento, ofreciendo información a los padres.

Vínculos Estado - Sociedad Civil

Coherente con su lógica sistémica en el abordaje del tema de la salud, el trabajo del Departamento de salud otorga gran importancia a la conformación de redes y el establecimiento de acuerdos de trabajo Intersectorial. A nivel local, se están desarrollando algunas experiencias en este sentido, como las redes de adolescencia, prevención de drogas y alcohol, y tratamiento y rehabilitación e infancia. Paralelamente se han establecido convenios con distintos organismos públicos y privados para potenciar el uso de recursos con fines de promoción de salud. Ejemplo de ellos es el aporte de privados en el diseño del taller de Vida Saludable o el trabajo conjunto con JUNAEB en el programa Habilidades para la Vida.

El Centro de Promoción, por su parte, es el espacio de articulación por excelencia entre la comunidad organizada y la institucionalidad pública de la salud. También, aunque de manera más mediatizada, la experiencia de la Plataforma de Clientes ofrece una posibilidad de articulación entre la ciudadanía, representada en los/las usuarios / as y las autoridades sanitarias locales.

Actualmente están colaborando con FLACSO, que sobre la base de esta y otras cinco experiencias latinoamericanas, está realizando un análisis sobre la descentralización de las políticas comunales y como generar instancias de creación local en el espacio público e incidir así en la política pública.

2. PROGRAMA MÉDICO DE FAMILIA, LONDRINA ESTADO DE PARANÁ, BRASIL

Historia de Londrina

Localizado en el norte de Paraná, una región de tierra “roxa” (roja) y muy fértil, era hasta pocas décadas una extensa floresta. La colonización espontánea fue marcada por el arribo de hombres salidos de Minas Gerais o São Paulo, que fueron llegando al área de Cambará, entre 1904 y 1908.

Rápidamente, la franja entre Cambará y el Río Tibagi - una línea que representaría el futuro trayecto del ferrocarril São Paulo-Paraná - fue tomada por grandes propiedades cuyos dueños, casi siempre, las subdividieron en pequeñas parcelas vendidas como lotes urbanos o rurales.

Mientras tanto, vastas áreas de tierra “roxa” de dominio estatal, localizadas a Oeste del Río Tibagi, permanecían prácticamente inexploradas. En 1920, se percibía una seria frustración en las expectativas de ocupación del área, en virtud de la morosidad del Estado. Había falta de continuidad, recursos financieros limitados y una visible inepticia oficial. El cuadro, además de eso, ya se había agravado con la deflagración de la Primera Guerra Mundial, que no sólo interrumpió el flujo de inmigrantes como también provocó desconfianza en aquellos que ya se encontraban en la región.

A partir de 1922, el gobierno estatal empieza a conceder tierras a empresas privadas de colonización, prefiriendo utilizar sus recursos en la construcción de escuelas y carreteras. En 1924, se inicia la historia de la Compañía de Tierras Norte de Paraná, subsidiaria de la firma inglesa Paraná Plantations Ltd., que dio gran empuje al proceso de desarrollo del área.

En aquel año, atendiendo a una invitación del gobierno brasileño llega la “Missão Montagu” (Misión Montagu), dirigida por Lord Lovat, técnico en agricultura y forestación. La iniciativa fracasó, debido a los precios bajos y a la falta de semillas sanas en el mercado, obligando a un cambio en los planes. Se creó, así, en Londres, la Paraná Plantations y su subsidiaria brasileña, la Compañía de Tierras Norte de Paraná, que transformaría las propiedades del proyecto frustrado en proyectos inmobiliarios. En verdad, era un intento de resarcir al grupo inglés del perjuicio del proyecto anterior.

La gran novedad introducida por la Compañía y que le valdría el «slogan» de «la más notable obra de colonización que Brasil haya visto» fue el departamento de los terrenos en lotes relativamente pequeños. Los ingleses promovieron, de esta forma, una verdadera reforma agraria, sin intervención del Estado, al Norte de Paraná, ofreciendo a los trabajadores sin bienes la oportunidad de adquirir los pequeños lotes, ya que las formas de pago eran adecuadas a las condiciones de cada comprador.

Ese sistema estimuló mucho la concentración de la producción (principalmente de café), la explosión demográfica, la expansión de núcleos urbanos y el apareamiento de clases medias rurales.

El proyecto de colonización trajo otras innovaciones, como la propaganda en gran escala, transporte gratuito para los colonos, posesión de las tierras en cuatro años, alguna atención técnica y financiera, estudio de suelos e incluso la representación gráfica del terreno.

Londrina surgió en 1929 como primer puesto avanzado de este proyecto inglés. En la tarde del día 21 de agosto de 1929, llega la primera expedición de la Compañía de Tierras Norte de Paraná al local denominado “Patrimônio Três Bocas”, donde el ingeniero Dr. Alexandre Razgulaeff hincó el primer marco en las tierras donde surgiría Londrina.

La creación del Municipio ocurrió cinco años más tarde, a través de Decreto Estatal firmado por el interventor Manoel Ribas, el 3 de diciembre de 1934.

Hoy la ciudad ejerce gran influencia en el Sur del País y aporta mucho para la economía brasileña, siendo el principal punto de referencia del Norte de Paraná. En el momento, Londrina vive la era del desarrollo industrial y viene atrayendo cada vez más inversiones para la región. Ese proceso está dentro de una política que pretende, ante todo, la calidad de vida de los ciudadanos.

El Municipio ocupa un área de 1.725 Kilómetros cuadrados, tiene una población, calculada por IBGE para el año del 2000, de 447.065 habitantes y está a una altitud de 576 metros. El clima es subtropical, con lluvias en todas las estaciones. La temperatura media anual es de 21,4°C.

Programa de Salud de la Familia

Objetivos

Utilizarse de la estrategia de Salud de la Familia para aportar en la transformación del modelo asistencial de salud en vigor, teniendo como imagen-objetivo los principios del SUS de universalidad, equidad, humanización del servicio, integración de la asistencia, resolutivez, intersectorial y participación social, de forma integrada con políticas generales de gobierno, especialmente las que tienen por objeto promover la inclusión social y el rescate de la ciudadanía.

Objetivos específicos

- Ampliar el vínculo entre los profesionales de salud y la población;
- Diseminar el concepto de salud como derecho y expresión de calidad de vida;
- Perfeccionar el control social teniendo en vista la calidad de los servicios y la satisfacción de los usuarios;
- Aportar para la planificación de políticas de gobierno de integración para la inclusión social en las áreas del municipio con peor condición socio-económica y peor infraestructura urbana;

Justificación del programa

El municipio de Londrina pasó a ser parte de la historia de la descentralización de la salud en Brasil cuando, en la década de 1970, la Universidad Estatal de Londrina inició la implantación de unidades de salud en áreas periféricas para integrar asistencia básica con enseñanza para profesionales de salud. Posteriormente, por iniciativa de los gobiernos municipales que se devinieron, a la semejanza de lo que ocurrió en la mayoría de los municipios brasileños, la red de UBS (Unidades Básicas de Salud) se expandió de forma progresiva.

En el área básica de atención, el modelo de salud actual se encuentra estructurado para ofrecer asistencia médica, odontológica y de enfermería, que son realizadas en 51 Unidades Básicas de Salud (UBS) distribuidas en las áreas urbana y rural del municipio. La red municipal de salud cuenta también, incluidas entre las 51 citadas, con cinco Unidades de Presto Atención, tres de las cuales funcionan 24 horas, siendo que una de éstas atiende exclusivamente al grupo pediátrico de determinada edad .

La mayoría de las Unidades Básica de Salud posee buena infraestructura física y recursos humanos calificados, esa red realiza un expresivo número de servicios: 70.679 consultas médicas, 104.718 procedimientos odontológicos, 269.571 procedimientos de enfermería y desarrolla aún acciones programáticas en las áreas de: salud de la mujer (prenatal, prevención de cáncer cervical uterino, planificación familiar), salud del niño (inmunización, acompañamiento del crecimiento y desarrollo, programa de combate a las carencias nutricionales), enfermedades crónico-degenerativas (hipertensión arterial y diabetes), vigilancia epidemiológica de enfermedades de notificación obligatoria, entre otras; y agenda pacientes para niveles más complejos de atención.

En el período de 1993 a 1996, época en la que los gestores actuales estuvieron en el gobierno, se optó por implementar el Programa en el área rural y reestructurar el modelo asistencial en el área urbana utilizando los principios organizativos de la "Distritalização Sanitaria" (Demarcación Sanitaria), con la adopción de instrumentos como Territorialização, Estimativa Rápida Participativa e Planejamento Local y Ascendente (Área Territorial, Evaluación Participativa Rápida y Planificación Local y Ascendente).

En el contexto actual se optó por reanudar el proceso de cambios que estaba en curso anteriormente y para eso se pretende mantener el Programa en el área rural e implementarlo ampliamente en el área urbana por considerarlo la estrategia más adecuada de perfeccionamiento y reestructuración del actual modelo asistencial. Los instrumentos de análisis de la realidad sanitaria local y de planificación descentralizada, que constituyen experiencia acumulada en la red, son perfectamente coherentes con los principios de reorganización del programa.

Para garantizar soporte para que esta propuesta se fortalezca a nivel local están estructurados: un proceso de educación permanente para los profesionales de los equipos; grupos de apoyo a los equipos, contando con profesionales de diferentes áreas; talleres de planificación del trabajo para los equipos; reorganización de la asistencia farmacéutica y talleres de integración servicio comunidad, para la aproximación de los consejos locales y equipos salud de la familia. Además, disponemos de un profesional de fisioterapia para cada región de la ciudad, un dispensario de especialidades para dar soporte a los programas de la red básica (programa de hipertensión arterial, diabetes, tuberculosis, asma bronquial), y otros servicios como el de Internamiento Domiciliar y Centros de Servicio Psicosocial, que buscan garantizar un servicio integral al individuo.

Resultados

El PSF establece una nueva relación entre el equipo de salud y el enfermo. Mientras el sistema tradicional de salud prioriza el servicio individual promoviendo acciones curativas, los equipos de salud de la familia buscan conocer la realidad de la población, desde el contexto de las familias y de la comunidad buscando la prevención y promoción de la salud. La posibilidad de actuar de forma más efectiva y planeada, actuando sobre grupos y problemas prioritarios, incentivando el desarrollo de actividades educativas, algunas bastante innovadoras, dentro de la perspectiva de trabajar promoviendo la salud y autocuidado.

Entre los resultados alcanzados podemos mencionar:

- Ampliación de la cobertura de la asistencia;
- Representación gráfica de la ciudad de Londrina, con identificación de las áreas de mayor riesgo y de grupos excluidos de servicio
- Actuación más efectiva, con visitas a los domicilios y busca activa en los grupos prioritarios (gestantes, niños, ancianos, hipertensos, diabéticos, convalecientes, etc.)
- Detección precoz de los factores de riesgo de adolecer
- Construcción de flujos y protocolos de servicio teniendo por objeto el perfeccionamiento de la integración y de la resolución de la asistencia
- Aumento del vínculo del servicio de salud con la comunidad y el individuo
- Aumento de la capacitación del profesional de salud que actúa en los equipos.

3. COMENTARIOS DE DAGMAR RACZYNSKI⁶

Hemos escuchado dos experiencias muy interesantes que van en contra de la corriente en la cual está la mayor parte de la política de salud de nuestros países.

Si se miran las dos experiencias, son parecidas. Hay detrás un cambio en el modelo de salud que persiguen, y por otro lado, un cambio en el modelo de gestión de la salud. Ambos expositores plantearon los polos de este cam-

6 Consultora de Asesorías para el Desarrollo, Chile.

bio; de lo individual a lo familiar y comunitario, de lo especializado a lo más integral, holístico, etc.

Me gustaría saber cómo surge la idea de este cambio, porque estamos de acuerdo en que una política de salud más integral, con más énfasis en la promoción y la prevención, que incluya el entorno de las personas, es hacia donde hay que apuntar. Sobre todo hoy, cuando está cambiando el perfil epidemiológico y ya no son las enfermedades infecciosas y respiratorias las principales, sino que otro tipo de enfermedades que tienen que ver con la forma de vida y entorno familiar y comunitario pasan a ser prioritarias. Pero el tema es ¿qué hace que determinado grupo inicie y lidere el cambio? Lo van expandiendo. En el caso de Brasil, no sólo la experiencia en una comunidad rural, sino que se logra de alguna manera ampliar al área urbana. Estoy segura que hay diferencias en el modelo actual entre área rural y urbana. Y en el caso de Quillota, tenemos todavía una experiencia acotada a la comuna, quizás con algunas ramificaciones, pero al mismo tiempo no está muy claro, pues se dijo que en el ministerio no los han validado. Vale decir, no han logrado permear a las otras realidades de salud y estructuras del país.

¿Qué es lo que impulsa el cambio?, porque ciertamente queremos mejorar.

Lo que en experiencias de educación y evaluación de programas sociales, no precisamente de salud, aparecen como factores impulsores importantes, que favorecen un cambio y una nueva forma de encausar los problemas, es que en algún momento pasa algo que deja claro que la situación no da para más. O sea, la crisis es la oportunidad, y puede ser una crisis real o un diagnóstico negativo o un contraste con otra experiencia que devela las carencias y la crisis.

El segundo tema es que es un proceso largo. En el caso de Londrina y Quillota empezaron desde el año '95 a la fecha. Son ocho años y eso complica mucho ¿Cómo compatibilizar estas decisiones que tienen que ver con el modelo de atención y gestión en salud, con los cambios políticos que viven los municipios? ¿Cómo se logra el consenso para que pese a que hayan cambios de autoridades políticas, la política pública continúe?

En el caso chileno ha sido importante en las experiencias municipales, lograr que el alcalde y el concejo municipal que es el ente político que lo rodea, compartan un diagnóstico en función de los objetivos de la comuna y no en función de sus objetivos político partidistas.

Un tercer factor importante es que en ambas experiencias están involucrados programas de formación, capacitación y no en el sentido instrumental. Y ese programa de formación tiene que ver tanto con los funcionarios del municipio y del sector, en este caso de salud, y por otro lado tiene que ver con los usuarios. Capacitar respecto a nuevas relaciones que vinculen a los funcionarios con la población. En el caso chileno, en general los funcionarios municipales de salud, educación (profesorado) hacen lo que tienen que hacer de acuerdo a la lógica de lo que ellos han aprendido, la experiencia que traen y la lógica de las organizaciones en las que están insertos. En su nueva relación con los ciudadanos, la que se quiere construir, es importante lograr una formación de esos funcionarios para que vean de otra manera a la ciudadanía. Y cuando se da esa formación, es por una vocación personal, solidaria, altruista, política, que algunas personas logran. Pero ¿cómo se generaliza?

También me hubiera gustado escuchar en el caso de Quillota, los indicadores de salud tradicionales como los que mostró la experiencia de Londrina.

4. COMENTARIOS DE LADISLAU DOWBOR⁷

En Brasil hubo un proceso de discusión muy complejo de los movimientos de salud, que llegaron a una propuesta llamada SUS Sistema Unificado de Salud, basado en descentralización y participación y que construyó a lo largo de los años una cultura de salud alternativa. Digo alternativa porque uno tiene una imagen de salud en Brasil a través de la película de Silvio Fernández, y no es exagerado decir que eso es una isla, porque existe el problema profundo de las diferencias regionales y de la herencia social de la polarización entre ricos y pobres. Si no se generalizó y se implementó sólo en algunos lugares, es que hay poderosas estructuras de resistencia. Un alumno mío hizo el estudio del sistema de salud. Es un médico que fue a la administración para entender por qué no se logra manejar el sistema de salud. Su tesis terminó estudiando la corporación de fábrica de equipos hospitalarios, los planes de salud que le imponen a todos los lugares. En vez de parto normal, el parto con cesárea. En el Estado de Sao Paulo, el 53 % de los partos son con cesárea. Que multiplica por cuatro los riesgos para la madre. Hacen hospitales sin salas de parto,

7 Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil.

porque no es productiva, como no hay salas de parto le induces el parto, cómo no hay dilatación suficiente se opta por la cesárea necesitando a todo el personal, anestesista, etc. O sea es una industria de la cirugía. Hay corporativismos médicos y los planes de salud privados, los han comprado los bancos a través de compañías de seguros. O sea todo los cálculos de los planes de salud, son rentabilidad financiera. En Brasil vamos en dos velocidades.

Un ejemplo fuera del tema de salud, Zeta, un alcalde de Londrina para solucionar un problema de los escombros que botaban en cualquier parte y que la alcaldía tenía que estar recogiendo. El llamó a los que juntan los escombros e hizo un acuerdo con ellos. Dejándoles un lugar en que sin control, sin policías pudieran dejar los escombros. Abajo del lugar puso una máquina trituradora de escombros, con eso pasó a producir bloques de construcción. Los bloques de construcción son moneda de cambio para los habitantes de las favelas. Pasándoles los bloques para que los pongan a orilla del río, recuperando y limpiando los ríos, y transformándolos en paseos con árboles. La idea es una arquitectura organizacional en que se reúne con los distintos sectores viendo que rearticulación se puede hacer para que la cosa funcione. La idea del médico de familias es eso. Se trata de resolver el problema de salud. Para ello es necesario entrar en la familia porque se sabe dónde están los focos. Entonces, la lógica es que a partir de resultados se empiezan a construir las acciones.

Un ejemplo que vi en Suiza, en que a la gente anciana con problemas de movilidad, las metían inmediatamente en las casas de salud, porque en Suiza tiene que ser todo sano. Esto, con costos fenomenales. Una alcaldesa, hizo un mapa de toda la gente que está en esos centros de salud pero que prefiere estar en su casa, pero no pueden estar solos. Con la nueva tecnología lo pasó a micro mapas de la ciudad y mandó a los universitarios a identificar en cada bloque de casas a los ancianos con problemas de movilidad y si hay jóvenes dispuestos a cuidar a esta gente. Un pequeño curso en la alcaldía, un pequeño salario, el viejito queda en la casa, reintegrado socialmente. Un joven, junto con el anciano, que no tenía movilidad para sacar los libros del estante, construye un pantógrafo. Eso es construir una sociedad humana.

Nosotros estamos delante de nuevos paradigmas organizacionales. Todos hemos estudiado la pirámide estatal, o el sistema privado. No funciona ni uno ni otro, para un sistema que tiene que ser flexible, participativo, mucho más cercano de la población.

La experiencia La Pastoral del Niño, inicialmente de Paraná. Son sesenta y dos personas que manejan 150 mil voluntarios en 3.550 municipios. En términos de gestión es una General Motors. Esas 62 personas son responsables en la región donde trabajan de la reducción de la mortalidad infantil en 50%, gastando menos de un dólar por niño al mes. Es una actividad, si no fuera eso, la madre tendría que trabajar. En este caso hacen una acción económicamente productiva. La gestión es hecha en Red, de forma horizontal. No hay un sistema de órdenes plan general, sistema de órdenes, sino que un sistema muy denso en información. Cada grupo de madres, en cualquier parte de Brasil, recibe un periódico con montones de ejemplo de quiénes están mejorando la situación de sus niños, cómo y en qué parte de Brasil. O sea, tienen un sistema de información muy sencillo que no llena planillas para alguien en un nivel superior. Sino, que la poca información que hay es la que se necesita para seguir la situación del niño. Y es suficiente para que arriba, cuando llega al equipo de 62 personas que manejan eso, si viene una información con una relación de peso y tamaño y no hay mortalidad infantil, eso no cuaja y mandan a alguien a ver.

Sistemas en red, que es otro paradigma de gestión, o el sistema participativo como el de Londrina. Londrina es una región de Paraná con intensas cooperativas, con bastantes pequeños propietarios y diferentes a lo que es el nordeste de Brasil con sus coroneles, sus grandes empresas financieras, con los mega-propietarios tradicionales. Brasil tiene esas inmensas diferencias.

Los Consejos de Salud, en ciertos municipios de Brasil, por ejemplo, Paraná, Santa Catarina, son muy efectivos. En el Nordeste, casi todos los consejos de salud son cooptados, como se veía con el ejemplo de Colombia. El contexto de cultura política que está debajo de eso es esencial, y el cambio de cultura política no se hace de la noche a la mañana.

LA GESTIÓN DE NUEVAS PROBLEMÁTICAS SOCIALES

PRESENTACIÓN

Javier Salinas⁸

Crecientemente los municipios vienen haciéndose cargo de abordar políticas para atender a diversas realidades sociales emergentes no contempladas en las políticas públicas tradicionales: las políticas hacia grupos diferenciados y específicos de la sociedad (mujeres, niños, adultos mayores, etnias, discapacitados, jóvenes); también de las realidades sociales que surgen desde la exclusión (problemas de seguridad ciudadana, el consumo de drogas) y de desafíos que posibiliten un desarrollo armónico, no depredador del medio ambiente o que debata nuevas soluciones a problemas ambientales como la basura. Aquí surgen un conjunto de innovaciones que dan pistas y ofrecen nuevas soluciones específicas con impacto en la integración social, la buena gestión y la democracia participativa.

El debate de este bloque se centra en los actores tradicionalmente excluidos: jóvenes, niños, adolescentes, violencia intra familiar hacia la mujer. Vimos experiencias de Brasil; la experiencia de prevención de violencia intra familiar de La Florida en Santiago y la del departamento de jóvenes de la Municipalidad de Concepción. Una constatación que se ha hecho evidente es que los municipios son los que están más cerca de la comunidad en este tipo de problemática y ello comporta un gran desafío para los municipios de generar políticas públicas más apropiadas. Los desafíos que vimos están básicamente en tres niveles: la gestión, la gerencia de los municipios; el nivel político, y el nivel cultural.

8 Programa Ciudadanía y Gestión Local. Fundación para la Superación de la Pobreza. Chile.

El tipo de problemáticas debatidas no se puede trabajar de manera sectorial, sino que necesariamente debe ser intersectorial. Esto requiere buenos instrumentos y buenas capacidades técnicas. El desafío para los municipios en esto es muy fuerte. Los municipios requieren alianzas para enfrentar de mejor manera este tipo de problemáticas. Por ejemplo, el caso de DOMOS, que en algún tiempo funcionó en alianza entre una ONG con gran capacidad técnica y experticia en el tema y el municipio para enfrentar de manera conjunta la problemática.

Vimos que en las experiencias el factor de gestión para el éxito es que no solamente se trata de crear instancias especializadas en el municipio, sino que sean abiertas a la comunidad, que incorpore la participación de la comunidad, como en el Pladeco y la experiencia de Brasil. Hay consenso en que se pueden generar mecanismos bastante innovadores para desarrollar experiencias de participación de las organizaciones comunitarias. También que si se trabaja desde las demandas sociales y con las organizaciones, se puede asegurar más continuidad de los procesos, y ya no sólo dependerá de las autoridades, sino de que la comunidad se apropie de ellos y pueda llevarlos adelante.

Por otro lado, en las iniciativas hay liderazgos políticos sociales y este es un tema que necesitamos indagar más. Por otra parte en las experiencias, no solamente hay problema de recursos, sino de concordancia de los distintos niveles. El nivel local funciona descoordinadamente del resto de las unidades provinciales, regionales y nacionales. La asociatividad municipal para resolver este tipo de problemas es importante.

En el ámbito político, se pueden relevar varios aspectos: el problema de configuración de poder. Se trata de incorporar sectores excluidos, lo que requiere de una nueva configuración del poder en el trabajo. Esto se grafica con el problema de DOMOS y su relación con el municipio. Se requiere una voluntad política.

También se requiere construir ciudadanía, actores; especialmente con sectores excluidos. Esto no sólo es un problema de la autoridad política, sino también de otros actores locales, en la lógica de una responsabilidad social compartida, tendiente a incluir a los grupos excluidos dentro de las dinámicas locales. La construcción de confianzas es un paso para generar estos procesos, así como la comunicación es un tema importante. La construcción de ciudadanía requiere de ciudadanos informados, se deben generar redes de información, entregando información pertinente a los ciudadanos.

La dimensión cultural, no ha sido muy trabajada, pero se entiende que para la inclusión de los grupos sociales con problemáticas sociales relevantes se requiere de un trabajo cultural importante. Se trata de llevar la cultura de la inclusión más que la de la exclusión

1. LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO DE JÓVENES DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN: CONSTRUYENDO EL PUENTE HACIA EL TERRITORIO DE LOS SUEÑOS. GENERACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO JUVENIL. REGION DEL BIO BIO, CHILE.

Presentación

El propósito central de esta experiencia es implementar un proceso de generación de políticas públicas para los jóvenes de la comuna de Concepción. Este objetivo se realiza mediante la construcción de un instrumento denominado Plan de Desarrollo Juvenil (PLADEJU) que se enmarca dentro del desarrollo de un Plan de Desarrollo Comunal y Regional. El eje central de este proyecto es la participación activa y protagónica en la construcción del PLADEJU de alrededor de mil jóvenes pertenecientes a diversas organizaciones y agrupaciones juveniles de la comuna.

El problema principal que condujo al desarrollo de esta experiencia y que se intentó superar, fue el diagnóstico por parte de funcionarios de la Municipalidad de Concepción de que existe poco apoyo a las iniciativas juveniles tanto en el ámbito nacional como en el local y, que en Chile los destinatarios de las políticas públicas tienen escasa participación en el diseño de éstas. Asimismo, se parte de la base que la juventud está muy estigmatizada e invisibilizada por parte de las instituciones públicas y el mundo adulto en general.

La experiencia fue desarrollada por el Departamento de Jóvenes de la Municipalidad de Concepción, entre los años 1998 - 2000

Contexto

Esta experiencia se lleva a cabo en la ciudad de Concepción, capital de la Región del Bío Bío. Esta región es la segunda en importancia a nivel país, debido al nivel de población que reúne. La Comuna de Concepción tiene 216.061 habitantes según los datos preliminares del Censo 2002 que corresponde a un 11,6% de la población regional. La ciudad de Concepción se ha conurbado con la de Talcahuano y juntas constituyen un gran centro de actividades financieras, comerciales, administrativas y culturales que marcan las características de las comunas cercanas. Según la Encuesta de Caracterización socioeconómica del 2000, la comuna tiene un 18.1% de la población bajo la línea de pobreza, donde un 4.1% es indigente.

En lo que respecta a la población juvenil (entre 15 y 29 años de edad) el 22% están en situación de pobreza y el 5,4% son indigentes. Asimismo, el 4% desertan del sistema educacional. En cuanto al nivel de participación, en la comuna de concepción un 28,9% de la población participa en organizaciones sociales. Y, existen en la comuna 76 organizaciones poblacionales juveniles (en el año 2000).

Por último, es interesante señalar que durante la implementación del proyecto hubo elecciones Municipales y la Alcaldía pasó de manos de un partido oficialista (Partido Socialista) a un partido de la oposición de derecha (Unión Demócrata Independiente), pero gracias a la no-vinculación partidista de la iniciativa ésta logró subsistir al cambio de gobierno comunal.

Objetivo, descripción y logros de la experiencia

La experiencia se sustenta en el convencimiento de la necesaria participación de las y los jóvenes en la política pública, no como meros informantes en lo que se realizará, sino que como actores propositivos y con capacidad de decisión en los distintos momentos y contenidos, situación que discrepa profundamente con la tradicional forma de hacer política pública. Asimismo, se trata de la promoción de una ciudadanía activa, que confía en las y los jóvenes y parte desde una concepción de ellos como sujetos capaces de aportar en sus comunidades, dejando atrás las versiones del estigma y el daño, tan comunes en la Institucionalidad Pública y en la sociedad en general.

De esta forma, se construyó conjuntamente entre el Municipio y los y las jóvenes una política pública para este grupo social y; se logró involucrar a ac-

tores de otros servicios públicos y de otras direcciones municipales en una relación con el mundo juvenil basada en el respeto y la búsqueda de acuerdos, reemplazando sus visiones tradicionales sobre este sector.

El trabajo realizado consistió esencialmente en 3 momentos:

Primer Momento: Realización de talleres de realidad juvenil, con el objeto de conocer qué están pensando las y los jóvenes y, qué están proponiendo. La sensación que se tenía hasta ese momento es que lograban conocer la demanda juvenil y responder a ella, pero que esto no necesariamente generaba participación juvenil. Esto se debía – probablemente – a que la comprensión que estaban desarrollando de los diversos mundos juveniles de la comuna, no les permitía el despliegue de acciones que recogieran la diversidad de dichos mundos y las necesidades que los jóvenes no expresaban explícitamente. Esto mejoró con la realización de los talleres.

Segundo momento: La información producida permitió la preparación del Primer Cabildo Abierto de Juventud, que estableció como propósito abrir los temas de los y las jóvenes, hacer oír su voz e instalar en la conversación los temas que los propios jóvenes habían definido como sus temas. De esta forma, los representantes sectoriales de los jóvenes presentaron a las autoridades comunales sus demandas. Lo que significó que se validó políticamente la expresión juvenil en la comuna en forma autónoma de la política partidaria. Por otra parte, se produce en las autoridades municipales el inicio de un tránsito desde las imágenes de jóvenes como ‘daño’, hacia jóvenes como ‘aportes en la comuna’. Los temas propuestos por los jóvenes y los acuerdos suscritos con las autoridades, permitieron la realización de proyectos anhelados por el mundo juvenil y la redefinición programática del Dpto. de Jóvenes para el año 1999 en torno a las necesidades estratégicas enfatizadas por los jóvenes (desestigmatización de los jóvenes en el espacio público, fortalecimiento organizacional y, desarrollo promocional de la cotidianidad juvenil, lo que dio origen a un periódico, a un Fondo de Iniciativas y al desarrollo de experiencias piloto en diversos ámbitos).

Tercer Momento: En el año 2000, a raíz del trabajo anterior, se elabora el Plan de Desarrollo Juvenil de la Comuna (PLADEJU). Para esto se dividió la comuna en cinco macro sectores, según pertenencia y autodefinición de los propios grupos y se realizaron cinco Cabildos Territoriales, donde se estima que participó un total de mil jóvenes. Las temáticas discutidas en estos espacios fueron: ¿cuál es la ciudad que soñamos?, ¿qué le corresponde hacer al municipio?, ¿qué les corresponde hacer a los jóvenes? y ¿cuál es el tipo de relación que se debe plantear entre municipio y jóvenes?

Como resultados de estos encuentros de discusión juvenil, surgen una serie de análisis y propuestas desde las y los jóvenes para cada uno de los sectores, a lo que se le suma el trabajo de profundización que realizan los y las representantes de cada sector de la comuna en conjunto con el Equipo profesional del Departamento de Jóvenes. De esta forma, se identifican once Ejes Programáticos, a partir de los cuales se articulará el PLADEJU para el período 2000-2005 en la comuna. Estos ejes son: Creación y Administración de Espacios comunitarios; Educación; Empleabilidad Juvenil; Salud Joven; Cultura e Identidad Juvenil; Ciudadanía y Derechos Juveniles; Validación de la Experiencia Juvenil en la Construcción Ciudadana; Seguridad Ciudadana; Desarrollo Urbano; Generación de Canales de información Expeditos; Ecología y Medio Ambiente. Lo interesante de estos ejes es que contemplan necesidades propiamente juveniles como del resto de la comunidad. Así, los jóvenes apuntan hacia la integralidad de sus vidas y de los procesos comunitarios en que participan.

Posteriormente, fueron los mismos jóvenes –a través de mesas de trabajo– quienes desarrollaron las acciones para cada eje programático para el primer año. La relevancia de este proceso es la posibilidad que tuvieron las y los jóvenes de compartir con sus semejantes las diversas visiones sobre la realidad de cada sector y de la comuna; y la lógica solidaria que imperó entre los distintos grupos, dado que en un momento correspondió realizar una priorización de líneas de acción, lo que les implicó negociar, ceder y exigir.

Los recursos financieros con que contó esta experiencia, provienen básicamente del aporte presupuestario que la Municipalidad realiza y que les ha permitido desenvolverse sin mayores complicaciones, así como de la Comunidad Económica Europea a través del Programa URB-AL. También han contado con el aporte en recursos – económicos y humanos - de otras entidades, como las ONG CIDPA de Viña del Mar y con UNICEF.

Algunos logros importantes de destacar:

- Como la iniciativa se hizo sin vinculaciones políticas, ha podido continuar desarrollándose a pesar del cambio de línea política que tuvo el Municipio en las últimas elecciones, lo que significó tanto la ratificación del equipo de profesionales que montó la iniciativa como la continuidad del compromiso municipal con los jóvenes.
- Se han incorporado activamente las y los jóvenes en el trabajo de las instituciones de la comuna, ejerciendo en dichos espacios diversas formas de vincula-

ción con otros actores. Esto les ha permitido instalar en el debate las situaciones que los afectan a ellos, sus grupos y sus comunidades – esto último desde la perspectiva juvenil - y avanzar en la búsqueda de soluciones para dichas situaciones.

- Los Jóvenes han ganado legitimidad con los actores adultos de sus territorios, de modo que la ocupación de espacios de reunión (especialmente locales de juntas de vecinos) y la participación en cargos dirigenciales de las organizaciones vecinales, se van constituyendo ahora en una posibilidad concreta para estos jóvenes.
- En la medida que las diversas agrupaciones juveniles van logrando esta vinculación con las diversas instancias comunales, provinciales, regionales y también nacionales, sus discursos y propuestas van también instalándose en dichos espacios, lo que muestra el despliegue de la capacidad de incidir en otros que estos jóvenes están mostrando.
- Al mismo tiempo, las y los jóvenes están modificando sus visiones y actitudes respecto de las instituciones y también respecto de ciertos temas. Han ido descubriendo que pueden participar, que pueden tener voz en los diversos temas que les atañen y pueden también hacerse responsables de las decisiones que les afectan directamente. Esto les permite desplegar sus capacidades, ejercer sus derechos y ser ciudadanos activos.
- Las y los jóvenes sienten que pueden aportar a la construcción de una democracia día a día, para ello se auto exigen compromiso y mantenerse activos. Están descubriendo que esa construcción tiene que ver con ellos y ellas, que les necesita y que también se espera de su aporte.
- Se han descubierto posibilidades de construir nuevos modos de relacionarse entre las personas y entre las instituciones, especialmente las del ámbito público, ya que por años se ha tendido a las lejanías con los mundos juveniles. Hoy se decanta con más claridad entre los jóvenes y los funcionarios municipales cómo los primeros pueden aportar a la generación de relaciones distintas con sellos propiamente juveniles, dejándose interpelar también por los aportes que los mundos adultos pueden realizarles a sus experiencias, en diálogos que tienden a ser abiertos y directos.
- Consolidación del PLADEJU, como instrumento comunal para el diseño de políticas de juventud. En el cuál se incorporaron las visiones de los jóvenes tanto en el diseño como en la implementación y seguimiento.

- Se fortalecieron las organizaciones juveniles de la comuna, tanto por la conformación de la Unión comunal de organizaciones juveniles y el establecimiento de redes territoriales juveniles en diversos sectores de la comuna, como por la postulación por parte de estas organizaciones a diversos fondos concursables con sus proyectos.

¿Qué es lo innovador?

El eje de Innovación de la iniciativa está dado por la incorporación activa y protagónica de las y los jóvenes, desde sus realidades particulares, en el proceso de elaboración del PLADEJU. Si se considera que en nuestro país, la generación de las políticas públicas y de las políticas del ámbito local carecen de participación ciudadana en su diseño y elaboración, por parte de las y los involucrados, adquiere mayor relevancia la acción desplegada por esta iniciativa.

Un segundo aspecto innovativo es la incorporación que ha tenido el componente territorial en el proceso de elaboración del PLADEJU. Este componente se vuelve vital en el proceso, en tanto pone de relieve un aspecto de las identidades juveniles que está cada vez incidiendo más en sus definiciones y opciones, como es la pertenencia de las y los jóvenes a un territorio.

Otro aspecto innovativo de la iniciativa se relaciona con los vínculos que han establecido estos grupos juveniles con el mundo adulto de sus localidades y territorios. Las y los jóvenes han respondido a esto integrándose a las organizaciones tradicionalmente adultas, como son las Juntas de Vecinos y asumen ahí funciones que adhieren a su rol de dirigentes juveniles. Este aspecto constituye al mismo tiempo, un resultado en el ámbito de la promoción de la ciudadanía interesante de observar en el tiempo, ya que posiciona a dirigentes juveniles en una organización que tradicionalmente ha sido espacio del mundo adulto, abriendo nuevas posibilidades para la participación social, la vinculación amplia de los actores sociales y un reposicionamiento de lo juvenil barrial en la construcción de la democracia en el país. Esta situación es reconocida como un efecto no intencional de la acción desarrollada.

Desarrollo de la ciudadanía

La iniciativa promueve un concepto de ciudadanía donde la y el sujeto joven son vistos como activos y capaces, potentes e ingeniosos para proponer,

aportar, cuestionar y ejecutar las acciones que se definan conjuntamente. De la misma forma, se espera desde la iniciativa que esta condición-capacidad de ciudadanía juvenil no se ejecute solo hacia dentro de ella o en los espacios que ella genera, sino que les signifique a las y los jóvenes activarse para vincularse con otros actores e instituciones de su ciudad, región y país para la resolución conjunta de los ámbitos de su vida que les afectan e interesan. Vale decir, “hacerse coresponsables en el ejercicio del gobierno local”.

El protagonismo juvenil es considerado uno de los ejes de la promoción del ejercicio de ciudadanía. El estímulo permanente a la disposición de hacer con otros y otras, de vincularse, de establecer acuerdos y alianzas se vuelve una actitud vital. Jóvenes activos, capaces de diseñar sus acciones, de definir sus necesidades y alternativas de solución, capaces de participar activamente en los espacios públicos por medio del diálogo, la negociación, la cogestión y la fiscalización del accionar del Plan elaborado. En ese sentido, la sostenibilidad en el tiempo de la iniciativa y de sus logros es vista como dependiente de las capacidades generadas en las organizaciones y grupos juveniles para darle continuidad y profundidad a los logros obtenidos hasta el momento.

Vínculo Sociedad Civil - Sector Público

Para conseguir el propósito ciudadano enunciado, se generan vinculaciones entre distintos actores:

Por un lado los distintos grupos de jóvenes participan de una Red Comunal de Organizaciones Juveniles, que les ha permitido vincularse y activarse en el proceso de generación del PLADEJU. De manera particular, cada grupo pertenece a un territorio y posee una especialización temática que implica la identidad de su propio grupo.

Las Direcciones Municipales, desde sus distintos roles en el gobierno comunal, han debido abrir sus espacios para dialogar con las y los jóvenes para operacionalizar los acuerdos contenidos en el PLADEJU.

En cuanto a las Instituciones Gubernamentales, se han establecido vínculos de trabajo con aquellos espacios del gobierno provincial, regional y nacional, que permiten avanzar en el proceso de generación del PLADEJU, así como en los canales para implementar las acciones tendientes a su materialización. Dichos vínculos se establecen directamente con las y los representantes de los grupos y de sus Mesas de Trabajo, con el apoyo de los profesionales

del Equipo del Departamento para no generar reemplazos en el rol que a las y los propios jóvenes les corresponden.

En cuanto a otras Instituciones de la Sociedad Civil, la iniciativa ha desarrollado vínculos de intercambio y trabajo conjunto con ONGs, Universidades, UNICEF, Inter Joven, entre otros actores. Estos vínculos han consistido en asesoría técnica, acompañamiento en diversos momentos del proceso, apoyo metodológico, teórico, capacitación y apoyo financiero.

Los vínculos que se establecen desde la iniciativa han sido parte de una misma matriz, en que lo relevante surge desde la necesidad del permanente reconocimiento de las y los jóvenes como actores capaces y positivos. Desde esta racionalidad, se han impulsado relaciones con los grupos juveniles en que se promueve su autonomía y capacidad de autogestión de dar soluciones a sus necesidades. Con ellos y ellas, en tanto destinatarios principales de la acción, se busca construir en conjunto. Se trata de fortalecer su rol de ciudadanos jóvenes y sus aportes a la construcción de una ciudad atractiva y que los acoja.

En cuanto a las instituciones gubernamentales, incluido el gobierno municipal y sus Direcciones, se ha buscado establecer vínculos de colaboración para atender a las y los jóvenes en sus demandas y solicitudes, así como en la disposición a modificar las visiones y estilos relacionales tradicionalmente desplegados. Se busca generar nuevas formas de relación, establecer vínculos institucionales en que el respeto y el reconocimiento de otro ciudadano sean el eje de movimiento del lazo establecido.

Facilitadores y obstaculizadores

Como factores facilitadores de esta iniciativa se destaca que el Equipo que promueve la iniciativa, posee el rango de Departamento dentro del organigrama municipal. Se valora este carácter, sobre todo en comparación con la realidad nacional, en que las experiencias municipales de juventud tienen el rango de Oficinas Municipales, lo que las ubica en una condición de subordinación y de complejidades burocráticas que entran las relaciones y el trabajo cotidiano. Es importante señalar que este carácter Departamental, es uno de los logros que el equipo promotor de la iniciativa consiguió en los inicios del proceso.

Otro factor facilitador es que el liderazgo al interior del equipo de profe-

sionales es compartido y, al mismo tiempo, sus miembros tienen roles diferenciados temáticamente de acuerdo a sus características personales e intereses.

Como factores obstaculizadores se visualiza la pertenencia que el Equipo tiene dentro de la estructura municipal. Sin duda, la verticalidad con que las instituciones comunales se desarrollan, puede hacer variar en cualquier momento la composición de este Equipo y modificar así la orientación que su trabajo ha tenido por casi cinco años.

Un segundo factor obstaculizador de la generación de vínculos, fue la desconfianza de las y los jóvenes respecto de los espacios municipales. En la medida que se implementaba la experiencia fueron cambiando las relaciones y los sentimientos, hacia la confianza y la credibilidad en ambas partes. Lo que favoreció esta situación - a juicio de sus actores - fue la creación del Departamento de Jóvenes y la lejanía física del espacio juvenil que no está dentro del edificio de la Municipalidad.

Un tercer factor obstaculizador y que aún persiste en cierta medida, es la desconfianza hacia los jóvenes por parte de algunos actores municipales o de otras.

2. LA EXPERIENCIA DE SOBRAL CRIANÇA ESTADO DO CEARÁ, BRASIL.

Historia de Sobral

Localizada al norte de Ceará, a 235 kilómetros de Fortaleza, Sobral viene experimentando un fuerte proceso de modernización en su estructura económica.

Hace cincuenta años, la ciudad era el más importante centro comercial del norte del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX el desarrollo de Sobral llegó a superar al de Fortaleza. El progreso se firmó a partir de la instalación de industrias y de un vigoroso sistema educacional y de prestación de servicios de salud.

Nacido en 1841, el Municipio está a una altitud de 76 metros, ocupa una

área de 2.129 Km², con una población calculada por IBGE para el año 2000 de aproximadamente 155.276 habitantes. El clima es cálido y seco con una temperatura media de 30 grados. La BR-222 (carretera) une Sobral a Fortaleza que une Ceará a Piauí, Maranhão y Pará (estados del Norte y Nordeste de Brasil). El aeropuerto de la ciudad es uno de los tres más importantes de Ceará y ya hay vuelos regulares en aviones de medio porte.

El Sistema de Comunicación de Sobral es uno de los mejores de Ceará. Las excelentes instalaciones en el área de telefonía pública y privada, incluyendo la telefonía móvil (1.329 aparatos), que cubre a más del 90% del municipio une Sobral con el mundo. La ciudad ya tiene tres proveedoras de acceso a la red mundial de ordenadores (INTERNET), cuatro emisoras de radio AM y una FM. Además de existir cinco repetidores de televisión. Hay estudios para la instalación de una emisora de televisión local.

La mortalidad infantil es de 25,3 niños por 1.000 nacidos, número inferior a la media de Brasil, que viene disminuyendo cada año y la población del municipio está casi totalmente alfabetizada.

Programa de promoción de los niños de Sobral

El Programa Sobral Niño ofrece asistencia a los niños y a los adolescentes del Municipio de Sobral-CE (155.276 mil hab.). El Ayuntamiento Municipal, junto con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales elaboró, en 1997, un conjunto de políticas públicas que acompañara al niño desde su nacimiento hasta la madurez, suministrando condiciones para su pleno desarrollo. Para eso, busca combatir la mortalidad infantil, los problemas de salud, el analfabetismo y la falta de perspectivas profesionales para los adolescentes.

Objetivos

La mitad de la población del Municipio de Sobral tiene entre 0 y 18 años. Además, cerca del 60% de la población infantojuvenil del municipio viene de familias cuya renta es igual o inferior a un salario mínimo, y tiene, por tanto sus derechos sociales constantemente amenazados y/o violados, debido a su contexto social. Se ha detectado, así, la necesidad de un programa dirigido a los niños y adolescentes del municipio, con destaque para aquellos que viven en situación de riesgo personal o social. Se ha elaborado un conjunto de políticas

públicas, articuladas entre sí, que actúan en las áreas de salud, educación y entrenamiento profesional para adolescentes, acompañando cada etapa del crecimiento.

En cuanto a la salud, el objetivo es garantizar a todos los niños condiciones saludables desde el momento de la gestación, en el nacimiento y crecimiento. Para eso, busca promover la mejora de los servicios de salud y de atención materno-infantil. Uno de los instrumentos utilizados es la distribución, por parte de los servicios de salud a la población usuaria, de la "Caderneta da Mãe e da Criança" (Libreta de la Madre y del Niño). En esta Libreta están incluidas informaciones relevantes para las madres gestantes y nutrices, bien como están registrados los análisis realizados, las vacunas aplicadas, etc., permitiendo que los profesionales de la salud puedan acompañar más detenidamente el crecimiento del niño. Las libretas se entregan en las manos en su primera consulta prenatal, incentivando la formación de un bebé saludable. Paralelamente a la preocupación con la salud de los niños, el programa busca también garantizar el registro de nacimiento para todos ellos.

En el campo de la educación, el reto es garantizar a los niños pleno acceso a la educación, formación cultural y equipos de ocio. El Programa se propone reducir el analfabetismo entre niños en edad escolar, aminorar la evasión y suspensión de curso, como aumentar la oferta de plazas y los índices de aprovechamiento escolar. También busca promover la alfabetización de mujeres con 15 años o más, especialmente si ya son madres.

Además, el programa tiene por objeto estimular la formación de grupos de jóvenes, según las áreas de su interés, desarrollando cursos de formación cultural y artística. El programa busca también garantizar el crecimiento y desarrollo de niños y adolescentes, evitando la explotación del trabajo infantil, la prostitución, toda y cualquier especie de violencia física y moral.

La estrategia de operación del Programa Sobral Niño se basa en cuatro comités: "Comité Nacer em Sobral Criança" (Comité Nacer en Sobral Niño), "Comité Crecer e Desenvolver em Sobral Criança" (Comité Crecer y Desarrollar en Sobral Niño), "Comité Sobral Criança Cidadã" (Comité Sobral Niño Ciudadana) y "Comité Infanto-Juvenil" (Comité Infantojuvenil). Estos comités están constituidos por representantes de los diversos sectores de la administración municipal y por representantes de diversas organizaciones cuya actuación esté dirigida para niños y adolescentes del municipio.

Los comités son un foro permanente para discusión de los problemas y cuestiones relativos al público infantojuvenil de Sobral. A partir de estos foros se definen las estrategias y acciones. Los comités permiten la articulación de

asociaciones con los diversos órganos del poder público y con las organizaciones de la sociedad civil.

A. Comité Nacer en Sobral Niño

Concentra sus acciones en el área de salud. El comité se reúne periódicamente, discutiendo, de forma sistematizada, propuestas y directrices de proyectos cuyas acciones estén dirigidas a la gestación y al nacimiento de niños. Este comité tiene como una de sus preocupaciones centrales el combate a la mortalidad infantil, la atención a la salud y a la nutrición de la gestante y del recién nacido.

Por intermedio de este foro se presentaron proyectos de prevención de embarazo en la adolescencia, acciones de asistencia y acompañamiento de gestación de riesgo, organización del prenatal de riesgo, valorización y divulgación de la Libreta de la Madre y del Niño, así como se propusieron formas de implantación efectiva del uso de las libretas en todos los servicios prenatales.

B. Comité Crecer y Desarrollar en Sobral Niño

Este comité funciona de forma parecida con el de nacer en Sobral, direccionando sus acciones a la educación formal e informal, de cultura y socialización. Los proyectos propuestos por el Crecer y Desarrollar en Sobral Niño tienen por objeto movilizar la sociedad y divulgar el Programa Sobral Niño en las comunidades. En este comité se discuten acciones para ampliar la oferta de actividades de socialización, de cultura y de ocio, promover acciones de educación ambiental y promoción de festivales de arte y cultura en las escuelas. Éste busca proponer actividades de carácter educacional y preventivo, que ayuden a precaver el uso indebido de drogas y la prostitución infantojuvenil.

C. Comité Sobral Niño Ciudadano

Éste tercer comité está dirigido a la protección de los derechos del niño y del adolescente. La cuestión de la educación profesional forma parte de la agenda de discusiones de este foro. Ahí también son discutidos proyectos de combate al uso indebido de drogas, bebidas alcohólicas y tabaquismo, proyectos de prevención al embarazo indeseado, proyectos de prevención y erradicación de la prostitución infantojuvenil, proyectos de combate a la violencia doméstica. En este comité se concentran los proyectos de garantía de los derechos de los niños y adolescentes, con acciones dirigidas a la defensa preventiva y emergente de niños y adolescentes en situación de riesgo personal y

social. Por fin, la agenda incluye programas de incentivo al entrenamiento profesional de adolescentes.

D. Comité Infantojuvenil

Cuenta con integrantes de la Cámara Infantojuvenil y adolescentes de las instituciones que participan del Foro Municipal de Políticas Públicas de Atención al Niño y al Adolescente. Este último comité tuvo su origen en las deliberaciones del III Foro del Programa Sobral Niño y Adolescente en diciembre/2001.

Como el programa se destina - en gran parte - a los niños y adolescentes en situación de riesgo personal y social, se ha implantado un programa de atención al público infantojuvenil con histórico de violación de derechos. También se ha construido abrigo domiciliar para protección y vivienda provisional de niños y adolescentes en situación de riesgo. Por fin, se ha creado una unidad para la atención a jóvenes en conflicto con la ley.

Resultados

La articulación entre las diversas áreas y sectores, posibilitó la construcción de un nuevo modelo de gestión pública. En este nuevo modelo, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones se han realizado de forma integrada entre todos los sectores envueltos, superando la acción puntual y sectorial, habiendo así, mayor eficacia en la atención al público - meta.

Además de eso, la existencia de varios sectores y varias entidades (del gobierno y de la sociedad civil) trabajando articuladamente, propicia condiciones para que el programa tenga perspectiva de continuidad. Se busca construir una agenda para las cuestiones sociales, evitándose la práctica de acciones separadas e interrumpidas por alteraciones en las gestiones gubernamentales. Las políticas públicas que tienen continuidad en el transcurso de varias gestiones, son aquéllas que están unidas a varias instituciones gubernamentales, no gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil.

Desde su implantación, el Programa ayudó a reducir la tasa de mortalidad: del 43 por mil niños nacidos vivos en 1996, bajó para el 25,3 por mil en 2000.

Aún en el área de salud, la articulación del Programa Sobral Niño con el Programa Salud de la familia propició mejoras en la calidad de vida de las familias de Sobral.

3. DOMOS Y LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN LOCAL PARA ABORDAR LA VIOLENCIA DOMÉSTICA ONG DOMOS LA FLORIDA - SANTIAGO, CHILE

DOMOS es una ONG que ha desarrollado una interesante estrategia de intervención en el ámbito de la violencia contra la mujer, desde una perspectiva menos psicológica y más social y política, que releva las capacidades de las mujeres para modificar su propia situación, la toma de conciencia sobre sus derechos y la transformación del estilo de relaciones de la sociedad. De esta forma, busca empoderar a las mujeres y – sin dejar de lado el apoyo psicológico y legal que requieren – apoyarlas en el proceso de superación de su situación.

Contexto

El Centro de Desarrollo de la Mujer, DOMOS desde sus inicios (1984) ha tenido como centro de atención las mujeres y las transformaciones socio-culturales necesarias para lograr una sociedad democrática, más equitativa, centrada en el desarrollo humano y sin discriminaciones. Su trabajo se ha caracterizado por realizar actividades educativas y curativas en la perspectiva de mejorar la calidad de vida de las mujeres, abordando ámbitos de su cotidianeidad donde se producen y reproducen los estereotipos culturales que sustentan su discriminación; fortalecer su desarrollo como personas y promover su participación social.

El trabajo de DOMOS a lo largo de 19 años ha estado dirigido hacia tres niveles de intervención: acción directa con mujeres del sector urbano, principalmente en la Región Metropolitana; la capacitación y formación de agentes intermedios y multiplicadores –funcionarios/as públicos/as, organizaciones sociales y comunitarias, dirigentas y líderes sociales, educadoras/es - y hacia las políticas públicas con seguimiento, monitoreo y propuestas específicas.

A partir del año 1995 asume el ámbito local (comunal) como espacio de intervención para el trabajo directo con las mujeres, integrando relaciones con diversos actores para incidir en políticas públicas locales y monitorear programas sociales y su concreción en la realidad comunal. DOMOS ha validado metodologías de intervención posibles de réplica y/o adaptación a otras reali-

dades comunales y sectoriales, en temáticas como salud sexual y reproductivas de jóvenes, derechos y ciudadanía de las mujeres; gestión y liderazgo, violencia doméstica y derechos humanos.

Objetivo, descripción y logros de la experiencia

DOMOS ha realizado una propuesta de intervención frente a la violencia doméstica y familiar, teniendo como objetivo implementar - en el marco de la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres - un conjunto de acciones destinadas a la erradicación de la violencia de género, en especial la agresión doméstica y sexual, a través de la asistencia directa a las afectadas, la educación preventiva a la comunidad y, la contribución al diseño y evaluación de políticas públicas, orientadas a mejorar la condición y posición de la mujer en la sociedad.

Las acciones desarrolladas en educación preventiva se han caracterizado por el uso de una metodología experiencial, lúdica e interactiva, focalizada en el conocimiento personal y el desarrollo colectivo de nuevas visiones acerca de las problemáticas de la vida cotidiana, incorporando la perspectiva de género y la búsqueda de nuevas formas de encarar la realidad.

Paralelo al desarrollo de las acciones educativo-preventivas y de atención psicológica, se estudió y profundizó en el tema, en la perspectiva de sustentar los saberes y conocimientos que se iban dando con la práctica concreta. Se diseñaron módulos educativos, se desarrolló un modelo de atención terapéutica especializada que incluía la Inter consulta siquiátrica.

También se ha realizado capacitación a agentes intermedios implicados directamente en la atención de víctimas de violencia intrafamiliar. DOMOS toma la iniciativa de impulsar la creación de una instancia de coordinación local contra la violencia intrafamiliar por la necesidad de contar con formas rápidas y eficaces de derivación (Red de Acción Comunal contra la Violencia Intrafamiliar de La Florida).

La organización trabajó con el convencimiento de que las estrategias de redes son fundamentales para abordar problemas sociales complejos y consideró que para tener una buena estrategia de intervención, era fundamental la creación, generación y mantención de alianzas con actores e instituciones claves del espacio o territorio local. Razón por la cual a raíz del trabajo desarrollado en la atención secundaria de mujeres, se generaron coordinaciones con

autoridades comunales que culminaron con la firma de un convenio de externalización del servicio de atención a mujeres maltratadas consultantes en el municipio, atención que realizaría DOMOS (convenio que duró hasta el primer año de gestión del nuevo alcalde que asumió en el 2001).

Las siguientes son algunas de las líneas de trabajo de DOMOS:

Línea de Atención Directa: Conjunto de servicios y acciones destinados a brindar atención especializada a mujeres que se encuentran en una relación de abuso con sus parejas al momento de consultar, aún cuando se encuentren separadas de ellas. A través de distintas modalidades se busca desarrollar y/o potenciar los recursos personales de las mujeres para detener la violencia y salir de relaciones de abuso; fortalecer su identidad personal y de género, junto con la generación de conciencia acerca de sus derechos a vivir una vida libre de violencia. Atención en primer apoyo y evaluación de riesgo, atención psicológica individual y/o grupal: atención legal (a partir de las instancias definidas por la Ley 19.325 sobre Violencia Intrafamiliar), de acuerdo a las siguientes modalidades: asesoría individual, telefónica y grupal.; redacción de escritos: gestiones en tribunales; Refugio en Tránsito: se estableció un convenio con una institución de la Iglesia Católica para el refugio de mujeres en situación de riesgo vital, donde pueden permanecer con sus hijos/as por un período no superior a una semana, tiempo durante el cual, se realizan gestiones legales y de otro tipo con el fin de generar las condiciones de seguridad necesarias para la mujer y sus hijos/as.

Línea de Educación Preventiva: Esta línea tiene como objetivo sensibilizar y generar conciencia en las personas, la comunidad y sus instituciones sobre la violencia al interior de las relaciones familiares, en particular la violencia doméstica y estimular conductas encaminadas hacia estilos de relación más respetuosas y de convivencia democrática. Un propósito central en este sentido, es aportar a los cambios culturales en las familias y en las relaciones entre los géneros, de allí que la prevención sea una herramienta prioritaria en el trabajo directo con la comunidad.

Línea de Difusión y Redes: Contempla por una parte, la elaboración, diseño y producción de material educativo y de difusión en la temática de violencia, y por otra, el desarrollo de estrategias de alianzas y asociatividad, en redes de trabajo con otras organizaciones locales y nacionales para un enfrentamiento y abordaje más eficiente de la violencia doméstica. Las redes constituyen estrategias imprescindibles para enfrentar la violencia doméstica e intrafamiliar ya que ninguna institución puede por sí sola dar una respuesta integral a este complejo problema social. Las hay de diversa naturaleza y con

variados objetivos. DOMOS participa en dos redes:

- Red de Acción Comunal contra la Violencia Intrafamiliar de La Florida.
- Red Chilena en contra de la Violencia Doméstica y Sexual.

Línea de Generación de Conocimientos: Esta línea se desarrolla a través de: Elaboración de instrumentos de registro, monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas en las líneas de atención directa, educación preventiva y difusión y redes; Estudio y análisis de la temática a la luz de la práctica y de otras iniciativas; Elaboración de documentos de análisis relativos a la violencia doméstica, la legislación existente y sobre las propuestas metodológicas en la materia.

Algunos logros obtenidos

La propuesta de intervención en violencia doméstica en el ámbito local, desarrollada por Domos durante estos años ha tenido exitosos resultados. La estrategia de tres espacios de atención que combina el primer apoyo, la atención psicológica y la atención legal, sin duda, aumenta la eficacia de la atención y potencia sus resultados. Un indicador muy importante es que cerca de un 40% de las mujeres egresa dada de alta, es decir cumpliendo los objetivos planteados para su proceso junto a los requisitos de asistencia y permanencia a las sesiones de trabajo.

La metodología de trabajo grupal (en lo psicológico y en lo legal), permite a las mujeres romper el aislamiento, poner en común las experiencias individuales, valorar los espacios de conversación y la socialización de su situación particular. Ello facilita un tránsito más fluido desde una comprensión individual de la vivencia de la violencia hacia una comprensión sociocultural.

La intervención legal es parece fundamental para los procesos que viven las mujeres. Una estrategia de atención en la temática de violencia doméstica, que combina lo psicosocial con lo jurídico contribuye no sólo a mejorar la oferta de atención a las mujeres sino también, reforzar que las propias mujeres tengan una mirada integral de su situación. Un "darse cuenta" que la violencia que ellas viven no es sólo un problema personal que debe permanecer oculto sino también una problemática de incumbencia pública y frente a la cual la sociedad y el Estado deben responder a través de mecanismos judiciales y legislativos eficaces.

Con los elementos entregados en la asesoría legal, las mujeres pueden encaminarse a una mejor resolución de su situación, así como también calibrar sus expectativas, si éstas son "poco realistas". La información y toma de conciencia sobre sus derechos les ayuda en las decisiones, les entrega más confianza para enfrentar de mejor manera a la persona que las agrede y les permite aproximarse al ámbito judicial con menos temores y dudas.

En la metodología y contenidos de la intervención, la perspectiva de género ha sido el eje central por sobre la cual y desde la cual se desarrolla el quehacer. Es decir, si entendemos que la violencia se resuelve desde donde se genera, la incorporación de la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres como ejes orientadores de la línea de atención directa, nos parecen imprescindibles para abordar la violencia contra las mujeres.

Otro eje fundamental de la propuesta de atención directa desarrollada por DOMOS, es el respeto por la autonomía y autodeterminación de las mujeres. Es en sí mismo, un objetivo terapéutico central, que las mujeres sean protagonistas de sus propios cambios. Nuestra propuesta se ha orientado a fomentar e incentivar el desarrollo de la identidad, la proactividad y la capacidad de autonomía de las mujeres, respetando sus ritmos, opciones, avances y retrocesos. Hemos constatado cómo las mujeres durante el proceso terapéutico, comienzan a decidir los pasos y las opciones más adecuadas a su situación, y nuestro rol allí es el acompañamiento desde un profundo respeto por sus decisiones.

En un sentido nos parece que el no utilizar el concepto de víctima es importante, ya que si bien la rudeza y dolor de las situaciones de vida narradas por las mujeres implican ser víctimas tanto de un sistema nuclear-familiar como social-cultural, es de suma importancia romper con el escuchar victimizador que paraliza y refuerza el sometimiento. A cambio, nuestro énfasis en el diálogo con las mujeres, está puesto en sus capacidades y potencialidades personales y colectivas, reforzando la comprensión de sus derechos y el empoderamiento necesario para ejercerlos, condiciones para una desvictimización real. Es decir, la idea de cambio personal, familiar y social, se asienta en las capacidades de cada una y del conjunto de las mujeres.

¿Qué es lo innovador?

Se destaca como un primer elemento innovador, el enfoque de que la mujer es protagonista de sus cambios, a partir de la conciencia de sus derechos, lo que permite que éstas se vuelvan activas frente a su situación y realicen el cambio necesario.

Un segundo elemento innovador es la vinculación que se hace entre “vivencia de la violencia” y la “participación ciudadana”, que es sumamente diferente a los enfoques de intervención en este ámbito.

Un tercer elemento innovador es la prolífica construcción de alianzas estratégicas, que ha permitido trabajar mas efectivamente y visibilizar socialmente el problema, aportando así a la aceptación que este es un problema de todos los ciudadanos.

Por último, se destaca como innovador, la visión política del trabajo con mujeres que tiene DOMOS.

Vínculo Sociedad Civil - Sector Público en el Ambito Local

DOMOS ha generado numerosos vínculos con diversas instituciones, sea en forma individual como a través de la formación y participación activa en redes. En forma individual, se puede mencionar el convenio de externalización de servicios que mantuvo durante bastante tiempo con el Municipio, donde fue DOMOS quien atendió a las personas derivadas por el Municipio.

Una de estas redes es la Red de Acción Comunal contra la Violencia Intrafamiliar de La Florida que juega un rol preponderante en la comuna y Región Metropolitana en el tema de Violencia Intrafamiliar, debido a que es la única existente en el país que cuenta con 5 años de trabajo sistemático y que ha logrado funcionar con un plan de trabajo coordinado y eficaz. Está conformada por un grupo estable de 25 representantes de diferentes instituciones, tales como: Carabineros, Policía de Investigaciones, Corporación DOMOS, Area de Salud, Area de Menores, COMUDEF, Fundación de la Familia, Corporación de Asistencia Judicial, Area de Educación, Centro de Menores, CENFA, SERPAJ, Fundación de Asistencia Judicial, Centros Comunitarios Belén.

Facilitadores y obstaculizadores

Respecto de las dificultades enfrentadas en el desarrollo de esta propuesta, un factor permanente ha sido la carencia de recursos que permitan resolver los problemas asociados a la violencia y que escapan del ámbito de intervención de un programa específico en violencia. La falta de casas de acogida para mujeres que enfrentan riesgo vital; los escasos lugares especializa-

dos para la atención de hombres que ejercen violencia; la ausencia de programas específicos de capacitación e inserción laboral para las mujeres que les permita obtener un medio eficaz para resolver su autonomía económica; la insuficiente atención especializada en salud mental (en particular la atención psiquiátrica y terapéutica); la ausencia de programas que faciliten el acceso oportuno a vivienda a las mujeres que viven violencia, se constituyen en impedimentos insalvables para muchas mujeres a la hora de terminar con la violencia en sus familias.

Por otra parte, estamos conscientes de nuestra debilidad para lograr una coordinación "institucionalizada" con el ámbito gubernamental - central y local- que nos permita aportar de manera más efectiva al diseño de planes y programas dirigidos a la atención y prevención de la violencia doméstica. Podemos reconocer en esta débil relación, nuestra dificultad para comunicar de manera más insistente nuestro trabajo, sin embargo, no podemos dejar de explicitar que a nuestro juicio no ha existido una sensibilidad política de parte de las autoridades para aprovechar la propuesta desarrollada por diferentes instituciones no gubernamentales, entre ellas la nuestra.

Hasta el año 2000, Domos había logrado legitimar su presencia en la comuna, en particular su trabajo en la atención y prevención del VIF, siendo desde 1998, la institución a cargo de realizar la atención secundaria de mujeres en el marco de un convenio (vía subvención municipal) con el municipio, luego de que este tomara la decisión de externalizar este servicio. Si bien hasta ese momento, la relación de coordinación se llevó adecuadamente, esta no estuvo exenta de tensiones relacionadas con la autonomía de Domos ante el gobierno municipal, como también ante actores políticos comunales que de una u otra forma presionaban para que Domos se expresara de manera crítica ante el municipio; situación que se agravó durante la campaña municipal. En el año 2000 hubo cambio de alcalde y por ende de equipos municipales. Pasamos de un alcalde DC (centro político, partido en el gobierno) a uno de la UDI (oposición de derecha).

Hubo muchas dificultades para tener espacios de interlocución con la nueva administración. Luego de meses de insistencia sólo se lograron reuniones con personas recién integradas que llegaron con actitud soberbia y sin tener un conocimiento básico de la temática y tampoco de la comuna. Luego el municipio planteó terminar el convenio de externalización aduciendo el carácter "feminista" y "de izquierda" de DOMOS. Sin embargo por gestiones de las propias mujeres (de los grupos de autoapoyo) hizo cambiar al Municipio de opinión. DOMOS y Casa de la Mujer municipal presentaron el proyecto de atención de DOMOS ante

el Consejo Municipal y se siguió durante ese año trabajando. Sin embargo el Municipio formó su propio programa, aunque con metodologías diferentes.

Se decidió continuar el programa sólo si se mantenía la coordinación y se aseguraba un porcentaje de financiamiento municipal. No se logró ningún apoyo municipal, ni tampoco del Servicio Nacional de la Mujer, para conectar el programa con los centros regionales de violencia intrafamiliar que se estaban abriendo. El programa de atención se cerró a fines del año 2001. DOMOS continuó con el trabajo de la red local y nacional, la formación y capacitación, la sistematización y el trabajo en alianzas con distintos actores locales, regionales e internacionales y también profundizó en temáticas vinculadas a la violencia doméstica, como la violencia en el pololeo y la seguridad ciudadana.

Durante el año 2003, a partir de las variadas deficiencias detectadas en la atención por parte del municipio y en el trabajo con organizaciones de mujeres; DOMOS, junto a otras organizaciones decidieron organizar una Audiencia Pública, instancia reglamentada por la Ley Orgánica Municipal y la Ordenanza de Participación Ciudadana de la comuna, para que el alcalde se viera obligado a responder, ya que se había intentado infructuosamente un diálogo directo con el alcalde. A la audiencia asistieron 450 mujeres. Durante la audiencia se plantearon cuatro áreas de demanda frente a las autoridades: disconformidad con las decisiones a puertas cerradas y el bloqueo de los canales de participación ; pérdida de espacios y posibilidades de desarrollo de las mujeres, por una política de "borrón y cuenta nueva", sin tener la capacidad para valorar el acumulado existente; .crítica a la descoordinación de acciones hacia las mujeres y disminución de la cantidad y calidad de los servicios y crítica al hecho de que sólo un 0,2 % del presupuesto se destina a mujer y sólo al área mujer y familia).

Se plantearon también tres propuestas: constituir de una mesa de trabajo en la que participen con derecho a voz y voto, junto con autoridades, funcionarios y funcionarias municipales, representantes de organizaciones de mujeres y comunitarias; definir en esa mesa la política municipal hacia las mujeres y subir la asignación presupuestaria al menos a un 1%.

Sin embargo, después de las exposiciones de las convocantes, el alcalde molesto por la situación y sin tener respuesta, se negó a seguir dialogando retirándose del auditorio y junto con ello retiró el equipo de sonido, llamó a carabineros y dejó a la salida a un grupo de mujeres matonas que hostigaron, agredieron y golpearon a varias mujeres que salían de la reunión.

4. COMENTARIO DE PATRICIA ZARATE ⁹

Cuando Salomón Lerner, presidente de la Comisión de Verdad y Reconciliación en Perú, dio su mensaje al presidente Toledo y a la nación dijo: “Lo peor no es todo lo que sucedió, todas las víctimas, sino que desaparecieron 30 mil personas y no nos dimos cuenta”. El 75% de las víctimas de la violencia era gente quechua-hablante, mujeres, grupos vulnerables, sobre todo de zonas rurales. Esta gente tenía demandas sociales que nunca pudimos escuchar y que fueron muy bien captadas por Fujimori, por grupos terroristas o por los militares. Ha habido un empate entre discursos autoritarios en esta zona, una de las más excluidas, alejadas del centro. Perú es un país muy desarticulado, con pocas carreteras, la pobreza bordea el 50% y la pobreza extrema, el 30%. Es gente excluida no sólo por género o por vivir en zonas rurales, sino por hablar una lengua diferente del idioma oficial; sus derechos no se respetan en lo más mínimo.

Por otro lado, en el país se está viviendo un proceso de transformación del Estado que tiende a esa descentralización, en ese contexto se está dando una serie de mecanismos de participación que están surgiendo desde el gobierno regional, provincial y distrital. Políticamente el Perú se divide en regiones, provincias y distritos; hay unas 25 regiones, 200 provincias y más de 1.800 distritos. Los presidentes regionales son elegidos. Los distritos tienen una variación muy grande de cantidad de habitantes, desde 1 millón hasta 2 mil. El 30% de la población es rural, Lima tiene también 30%; el 70% está ubicado en áreas urbanas, pero en algunos departamentos, el porcentaje de población rural es mayor que el porcentaje de población urbana.

El trabajo que yo he venido realizando, más que estar cerca de la gestión municipal, es más bien parte de lo que he visto en temas de participación general y de exclusión en Perú; a partir de estudios cuantitativos, encuestas nacionales y grupos focales que hemos estado realizando hemos conocido sobre las nuevas demandas de la gente. Una de ellas es que la gente demanda Estado. La presencia estatal en Perú es muy débil, hay muy baja institucionalidad en todos los ámbitos, por eso es que empató muy bien un gobierno autoritario como el de Fujimori; el hecho de que el presidente llegara a lugares recónditos y perdidos vestido a la usanza de los lugareños, donde sólo había llegado Sendero, eso significaba que el Estado por fin se estaba acercando a ellos. Las principales demandas son: Estado a diferente nivel y justicia. Estas dos cosas

9 Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.

que parecen tan obvias para un país, no se dan de manera coherente en el Perú, incluso los problemas de corrupción para la gente eran un problema menor.

Nosotros, las instituciones académicas o las ONG asumimos como banderas o discursos problemas que no salen de la población, porque es una población muy alejada y realmente no se llega a ella. Comparando con las experiencias anteriores, lo que he visto en el caso de PLADEJU, poder hacer que la misma institucionalidad -que allí es el gobierno local- tome como política algo que va a afectar a un alto porcentaje de la población insertándolo en los órganos intermedios, para que el cambio de autoridad no haga depender todo el programa.

Tenemos un sistema político muy débil, donde la mayoría de la gente que accede a las alcaldías son de grupos independientes que cambian cada año. Hemos tenido muchas experiencias de concertación de gobiernos locales y la cooperación internacional ha invertido en mesas de concertación en muchas partes, sin embargo, vemos que en aquellos lugares, para las elecciones se presentan 8 listas de candidatos. Cómo podemos captar esas nuevas demandas y con ellos cómo lograr una representación social y política.

Una de las interrogantes es si estas nuevas instancias de participación van a poder captar las nuevas demandas sociales, porque son conocidas por un porcentaje muy pequeño de la población: en una encuesta que hicimos, sólo el 5% conoce las nuevas instancias que hemos creado, con un 56% rural que no conoce los encargados, ni el nombre del presidente regional, ni del alcalde regional; en el caso del alcalde distrital, el 75% lo conoce.

En esto vemos cómo el centralismo afecta no sólo la capacidad de captar las demandas, sino el nivel de información que tiene la gente, que no llega a las zonas de más de 3.500 metros de altura.

Hay una serie de desafíos que debemos enfrentar; es una responsabilidad para nosotros como país ver cómo podemos engarzar estas demandas, no como un problema de gobernabilidad, sino porque es un tema de justicia, de alta postergación, que hace que las demandas sean cada vez mucho más grandes y que caigamos en salidas autoritarias y que al cabo de unos años la gente más excluida sean los que poco a poco van extrañando un gobierno como el de Fujimori. Vemos en las encuestas cómo ha ido aumentando el porcentaje de gente que cree que Fujimori era descentralista, que había más presencia de Estado y que respondía más a lo que la gente quería.

Ha ido pasando el tiempo y estas salidas autoritarias aparentemente

son las que captarían las nuevas demandas. Es participación también, pero Perú es muy asistencialista: en comedores, en vaso de leche, etc. Muchas veces la gente está ahí como una forma de sobrevivencia. La relación entre participación y democracia era nula.

5. COMENTARIO DE ALEJANDRA VALDÉS¹⁰

Este espacio de encuentro nos permite no sólo crecer en términos profesionales u organizacionales y ver nuevas posibilidades para la gestión, sino que efectivamente generar estrategias a futuro para la acción de estas redes que se van forjando en torno al tema de lo local.

Esta mesa tiene como característica central que nos hace mirar la realidad desde un porcentaje muy relevante de la población: mujeres, jóvenes y niños, cerca del 70%. Cuando hablamos de violencia de género estamos hablando de grandes porcentajes de la población que vive en violencia doméstica, sin contar con la violencia sexual en los espacios públicos. Estamos hablando de la violencia que viven cotidianamente niños y jóvenes excluidos. En ese sentido, las posibilidades de transformación institucional, los factores de innovación y éxito que podamos tener en estas experiencias no son menores y no son un tema sectorial.

Cuando hablamos de respuestas a nuevas demandas sociales, las intervenciones desde el gobierno municipal, la sociedad civil y las ONG, nos permiten ver una realidad que es bastante compleja: son actores que no tienen ingreso, son mujeres dueñas de casa, los jóvenes no se inscriben en los registros electorales por lo que no generan rentabilidad política y los niños tampoco.

Lo más importante es que estas tres experiencias nos hablan de un tema bastante nuevo: las responsabilidades sociales compartidas y cómo se resuelve la acción hacia estos tres ámbitos de acción. En todos los ámbitos la violencia produce la exclusión; la dificultad de generar estrategias en la infancia y de enfrentar los temas de violencia con los niños en nuestra sociedad responden a un misma problemática, que tiene que ver en cómo se distribuyen las relaciones de poder y cómo finalmente las mujeres siguen siendo objeto de poder. Todos los grupos con menor poder siguen siendo discriminados y vio-

¹⁰ Directora de Hexagrama Consultoras, Santiago, Chile.

lentados por las formas en que se genera la masculinidad en nuestra sociedad.

Debemos pensar en instrumentos de gestión, transversalizando el tema de género. Aparte de los problemas relevantes para los grados de pobreza de la municipalidad, también hay un trabajo en prostitución infantil, abuso y madres adolescentes, temas que están atravesados por una lectura de género, al igual que la incorporación de una perspectiva de género en la acción del equipo de Concepción ha sido relevante para mantener la iniciativa. Es decir, la ciudadanía activa de las mujeres, su desarrollo, su potenciación, y la mantención de los mecanismos, no está aislada de la incorporación de una perspectiva de género que además permite abrir las posibilidades y la mirada hacia una diversidad de exclusiones.

En el caso de Concepción uno de los factores importantes es el desarrollo de un Departamento de Jóvenes que tiene una jerarquía al interior del municipio que permite observar cómo se enfrentan las dinámicas y cómo se incorporan procesos que tienen permanencia en el tiempo. Diversos estudios plantean que frente al cambio político, los programas pueden desaparecer, complejizarse o cambiar de foco. En el caso de Concepción me parece rescatable la capacidad funcionaria del equipo y como desarrolla estrategias al interior del municipio para poder dialogar con la nueva autoridad, para dialogar con los jóvenes y para mantener su programa en el tiempo, cuando además no era parte de la plataforma de la alcaldesa el tema de los jóvenes con esa precisión. La capacidad funcionaria y el aprendizaje hecho en el proceso lo mantiene con la misma perspectiva de elaboración y la nueva autoridad se compromete en compartir la responsabilidad social de los jóvenes.

Por otra parte, en el caso de Sobral, la acción sectorial y los vínculos entre Estado y sociedad civil logran instalar un modelo con alto impacto y nos muestra el efecto que tiene una agenda compartida de responsabilidades sociales sobre el tema de maternidad, infancia y adolescencia. Además tiene un elemento muy innovador que es la incorporación de la voz de los niños y los jóvenes en políticas afirmativas que des-estigmatizan su inserción.

Además tenemos la experiencia de Domos que nos muestra la capacidad de la sociedad civil para instalar procesos y sustentarlos en el tiempo, pero que se ven constantemente amenazados, que están sujetos a los vaivenes de la cooperación internacional, y por los cambios de autoridades municipales. Esto muestra otro desafío para la sociedad civil y su capacidad de negociación con el Estado.

Si negociamos con el Estado desde la sociedad civil solos, las posibilidades de salir perdiendo son muy altas. La importancia de generar redes sociales para fortalecer estrategias en el ámbito comunal y mantener programas, es muy grande. Existe también la asociatividad municipal y la responsabilidad en el caso de delitos hacia las mujeres. Así como las mujeres quedan solas (como el caso de la diputada Pía Guzmán), se podría decir que el tema de las alianzas está puesto en la construcción de la masculinidad. Yo no hablo sólo de alianzas entre organizaciones de mujeres; al contrario, son temas que deben ser abordados en conjunto por aquellos que tienen más poder.

Hace unos años atrás se realizó un proyecto para hacer una política de responsabilidades sociales compartidas, el problema no fue la relación con los actores civiles, sino entre los actores gubernamentales para ponerse de acuerdo para accionar, porque, además, los costos de un proyecto de esa magnitud no son menores.

Para terminar, creo que la acción municipal en estos temas, evidentemente requiere de recursos del nivel central y políticas públicas coherentes. En este ámbito han habido algunos ejemplos de intersectorialidad que son bastante relevantes. En Chile, está el programa de Jefas de Hogar que tuvo un acuerdo intersectorial en el ámbito nacional que se instaló en el municipio, pero que estuvo cruzado no sólo por lógicas políticas y por su permanencia en el presupuesto de la nación, sino también las dificultades para instalar procesos de este tipo en el ámbito local. Termina siendo la isla de las mujeres la que se hace cargo y por lo tanto cada vez con menos poder en el espacio local, un agregado de los acuerdos con la instancia central para generar recursos hacia el municipio. Cuando ese recurso se termina, los que persisten hoy día son aquellos que han sido capaces de incorporarlo al presupuesto municipal y han salido del ítem de las cuentas complementarias.

En lo concreto, en la construcción del espacio urbano y comunal, hay muchos desafíos. Cuando hablamos de seguridad para las mujeres, no estamos hablando sólo de atención psicológica, sino que estamos hablando de paraderos de proximidad para resolver el acoso en la calle, mayor iluminación, capacidades para construir la ciudad en conjunto y desarrollar ciudadanía y para generar espacios públicos para el desarrollo juvenil.

Concepción y Quillota son ejemplos claros de espacios de integración con los jóvenes, los adultos y las mujeres, en salud. Los problemas de las distintas generaciones no son tratados como problemas aislados, sino que se generan nuevas formas de integración. En América Latina hemos tenido

una década de programas específicos en el nivel municipal con fondos internacionales y nacionales en estas tres áreas. Se puede hacer una evaluación de lo que significa en términos de la fragmentación social, si a eso sumamos la cantidad de fondos concursables que ha habido para acciones fragmentarias, creo que hay mucho aprendizaje por hacer. Por lo tanto la intersectorialidad se transforma en un desafío, donde la respuesta está en la potenciación de redes, con flexibilidad y debiéramos dar más espacio en este tipo de iniciativas: a cómo valorar las redes de acción ciudadana y las redes de intersectorialidad y ciudadanía para enfrentar problemas de este orden.

Hay tres valores principales: un valor que tiene que ver con la generación de sentido de la acción y la incorporación de todas las voces y la confianza, creo que son los tres ingredientes para poder tener un espacio democrático en el nivel local. La única posibilidad de actuar es entre diferentes; esto implica fortalecer la acción del funcionario municipal, porque no hay capacidades instaladas; porque todos son funcionarios. Por lo tanto, esperar que mágicamente hagan todos estos procesos creo que es utópico.

