
NUEVAS EXPERIENCIAS DE
GESTIÓN PÚBLICA CIUDADANA.

Las 20 Destacadas del Premio 2004

Programa Ciudadanía y Gestión Pública

Santiago de Chile

Diciembre 2005

**NUEVAS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA CIUDADANA.
Las 20 Destacadas del Premio 2004
Programa Ciudadanía y Gestión Pública**

Registro de Propiedad Intelectual: 152.811
I.S.B.N. 956-8546-00-6

Diagramación e impresión
LOM ediciones Ltda.
Concha y Toro 25, Santiago.
Fono: 6722236

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INNOVACIONES CIUDADANAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE	
La Experiencia del Premio Innovación y Ciudadanía <i>Gonzálo Delamaza y Margarita Fernández</i>	13
EXPERIENCIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL	
La Sociedad Civil en la Gestión Ambiental Avanzando hacia el desarrollo sustentable.	29
Gestionando Derechos Civiles ante la Contaminación Ambiental. Junta de Vecinos N° 69 Villa Los Laureles, Arica. <i>Documentada por Luis Salgado.</i>	35
Protección y Defensa del Parque Comunal Los Chañares. Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre, Diego de Almagro. <i>Documentada por Gabriela Fernández.</i>	49
Implementación de Prácticas de Producción Limpia como Estrategia de Mejoramiento Ambiental. Asociación Gremial de Microempresarios de Limarí. <i>Documentada por Rodrigo Figueroa.</i>	67
Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco. Iniciativa Desarrollada por Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco. <i>Documentada por Sandra Ríos.</i>	85
EXPERIENCIAS DE GESTIÓN SOCIAL	
Ampliando la Ciudadanía y la Gestión Social. Nuevas Propuestas.	103
Construyendo Hogares en el Puerto de Caldera. Hábitat para la Humanidad Chile. <i>Documentada por Antonieta Surawski.</i>	109
Vinculando la Universidad al Territorio. Taller de Acción Comunitaria, Cerro Cordillera, Valparaíso. <i>Documentada por Juan Carlos Castillo.</i>	125

Ciudad Viva: Muévete por una Ciudad Mejor. Corporación Ciudad Viva, Santiago. <i>Documentada por Leandro Sepúlveda.</i>	141
Mesa Regional de Mujeres por el Control Ciudadano. Servicio Nacional de la Mujer, Región de Los Lagos. <i>Documentada por Alejandra Valdés.</i>	159
Consejo de Desarrollo de Islas Huichas: Un Instrumento de Descentralización y Desarrollo del Territorio. Junta de Vecinos N° 12, Puerto Aguirre, Aysén. <i>Documentada por Oscar Garrido.</i>	177
EXPERIENCIAS DE GESTIÓN TERRITORIAL	
Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial El Rol de los Municipios.	195
Plan Piloto de un Presupuesto Participativo en la comuna de Illapel. Corporación Confluencia. <i>Documentada por Roberto Epuleo.</i>	201
Concejo Municipal Infantil de Rancagua. Municipalidad de Rancagua. <i>Documentada por Sandra Palestro.</i>	215
Presupuestos Participativos de Cerro Navia. Municipalidad de Cerro Navia, Santiago. <i>Documentada por César Pagliai.</i>	229
El Rol de la Ciudadanía en el Ordenamiento y Desarrollo del Espacio Local. Municipalidad de Lebu. <i>Documentada por Ariel Yévenes.</i>	251
EXPERIENCIAS DE GESTIÓN EN SALUD	
Desafíos de Ciudadanía en la Reforma De Salud. Avanzando hacia alianzas entre el sector público y la sociedad civil.	267
Modelo de Gestión Municipal de Salud. Municipalidad de Quillota. <i>Documentada por Patricia Vera.</i>	275

Comunidad Terapéutica de Peñalolén.

Corporación de Desarrollo ONG Comunidad Terapéutica Diurna de Peñalolén, Santiago.

Documentada por Claudio Figueroa. 299

Red de Acción Frente al Maltrato y/o Abuso Sexual Infanto-Juvenil de Buin y Paine.

Red de Acción frente al Maltrato y Abuso Sexual de Buin y Paine.

Documentada por Francis Valverde. 317

Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano.

Servicio de Salud de Talcahuano.

Documentada por Carlos Ochsenius. 335

Ciudadanía Rural en el Consejo de Salud Cañete.

Servicio de Salud Arauco.

Documentada por Lorena Cea. 353

Salud Rural: Red de Centros Comunitarios de Desarrollo Integral.

Municipalidad de Los Lagos.

Documentada por Viviana Barrientos. 373

Modelo de Salud Complementario Williche de Chiloé "Küme Mogen Williche Chafün Chilwe", "Nuestra salud es nuestra madre tierra".

Consejo General de Caciques Williche de Chiloé.

Documentada por Silvia Baldvieso. 387

SIGLAS 405

PRESENTACIÓN

Como ya es habitual, desde hace algunos años, nos complace presentar los resultados de la documentación de innovaciones destacadas con el Premio a la Innovación en Ciudadanía, correspondientes al Cuarto Ciclo del año 2004. Esta iniciativa, cuyos componentes son la identificación, reconocimiento, premiación, investigación y difusión de experiencias locales innovadoras, ha desarrollado cuatro ciclos de premiación entre 1999 y 2004, recepcionando un gran número de ellas (1.576); provenientes de diversas regiones del país, actores institucionales y sociales, y diferentes áreas temáticas.

Los objetivos que sustentan el Premio dicen relación con reconocer prácticas institucionales destacadas en promoción y ejercicio de ciudadanía en sus estrategias de intervención. Así buscamos, por una parte, generar vías para que un conjunto de agentes, que se definen como innovadores, den a conocer sus enfoques y modalidades de trabajo, y por otra, identificamos las innovaciones reales y los elementos claves en ellas comprometidos para promover su réplica y aprendizaje por otros actores, en diversos contextos. En la metodología del Premio interesa, especialmente, promover las iniciativas que comprometen a instituciones estatales cuyos aprendizajes permiten mejorar la gestión pública en el área de fortalecimiento ciudadano. Se propone contribuir, por tanto, a la gobernanza democrática mediante el fortalecimiento de la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos en el espacio local, para así aumentar su impacto e importancia en la agenda pública de actores estatales, académicos y sociales.

A continuación, exponemos un breve recorrido y los principales lineamientos, que han orientado nuestro proceder durante estos años, vistos a la luz de la evolución del contexto social e institucional de nuestro país. Seguidamente, presentamos una descripción y caracterización de cada una de las 20 iniciativas destacadas en este Cuarto Ciclo (15 Premios y 5 Menciones de Reconocimiento). Hemos organizado las innovaciones en cuatro bloques de acuerdo a las siguientes áreas temáticas; Experiencias de Gestión Ambiental, Experiencias de Gestión Social, Experiencias de Gestión Territorial y Experiencias de Gestión de Salud. Cada bloque es precedido de una breve introducción de la problemática abordada en el contexto actual y de una lectura de los principales aportes, así como de las limitaciones, de las innovaciones presentadas.

Cada experiencia fue documentada en terreno por un/a documentador/a especialista en el área y de acuerdo a una agenda de visita acordada previamente con los diferentes actores que la impulsan. Luego de ella, se elaboraron los informes teniendo a la vista los antecedentes escritos (Cuestionario de Profundización) y audiovisuales que las propias iniciativas habían hecho llegar. La edición general de los textos estuvo a cargo de Julia Cubillos, socióloga. La

revisión final del libro la realizó la antropóloga Elsa Gabriela González. Sin las contribuciones de evaluadores/as, documentadores/as, así como el trabajo de las editoras, este libro no habría podido completarse. Recordamos en especial el aporte de Claudio Figueroa, nuestro documentador en temas de discapacidad, sensiblemente fallecido durante el 2005. Dedicamos este trabajo con agradecimiento al conjunto de innovadores e innovadoras que nos han hecho llegar sus experiencias e ilusiones, sus proyectos, logros y frustraciones.

Esta publicación refleja una muestra de la innovación social de calidad y excelencia que se está desarrollando actualmente en el país; interesa, por tanto, colocar este material a disposición de la comunidad académica, así como de responsables políticos, de la institucionalidad pública y de organismos de la sociedad civil. Esperamos que este trabajo suscite el interés de investigadores,/as, y analistas, diseñadores/as o ejecutores/as de políticas y programas públicos, y la sociedad civil, para aprender de quienes ya han avanzado en el camino de la innovación ciudadana.

Finalmente, importa destacar que esta publicación no sería posible sin el generoso aporte de la Fundación Ford, a través del proyecto "Ciudadanía y Gestión Local", Donación N° 990-0821-2.

Gonzalo Delamaza
Director Programa Ciudadanía y Gestión Pública

*Innovaciones Ciudadanas y
Gestión Pública en Chile*

LA EXPERIENCIA DEL PREMIO INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA

GONZALO DELAMAZA
MARGARITA FERNÁNDEZ¹

Los Programas de Innovación

Desde 1986 la Fundación Ford viene apoyando el desarrollo de programas de innovación destinados a fortalecer y mejorar la gestión pública, mediante la estrategia de aprender a partir de la experiencia de iniciativas innovadoras en diversas áreas. El programa “Excellence in Government” fue el primero de ellos, ejecutado por el Kennedy School of Government de Harvard University, en EEUU. Estos programas luego se fueron creando en Filipinas (1994), Brasil (1996), Sudáfrica y Chile (1999). Posteriormente surgieron Honoring Nations dirigido a comunidades indígenas en Estados Unidos, además del Premio Municipal en México, los programas de China, Perú y, el más reciente, el Programa Subregional MILGAP en África del Este (Kenya, Uganda y Tanzania)².

La metodología común en todos los Programas de Innovación gira alrededor de un Premio. Este se entrega a organizaciones (no individuos) que llevan adelante iniciativas destacadas en gestión pública. Su convocatoria es nacional y periódica y las iniciativas son escrutadas por equipos evaluadores externos sobre la base de criterios preestablecidos. Luego de entregados los premios, se realiza una labor de difusión de las iniciativas galardonadas, que siempre incluye documentación directa en terreno y se estimulan procesos de investigación en torno a variables críticas de la innovación, para posibilitar aprendizaje y replicabilidad.

Por la naturaleza de los programas, cada uno de ellos ha intentado responder a los desafíos específicos de su contexto en materia de gestión pública. En el caso del Programa de los Estados Unidos, este ha intentado revalorizar la función pública frente a la descalificación de toda acción estatal, en medio del ascenso de la ideología neoliberal privatizadora a ultranza. En Filipinas el Premio se insertó como un factor en la construcción de los nuevos gobiernos municipales luego de la reforma legal a comienzos de los noventa. En Brasil la orientación ha sido fortalecer la ciudadanía y en México la gestión descentralizada de los municipios, luego de décadas de gobierno centralizado y unipartidista.

¹ Director y Subdirectora del Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos / Corporación Innovación y Ciudadanía. Más información, disponible en World Wide Web: www.innovacionciudadana.cl

² Sobre la Red Internacional véase mas información disponible en World Wide Web: <http://www.innovacionciudadana.cl/premio/> y <http://www.innovations.harvard.edu/>

En el caso de Chile, se tomaron dos opciones innovadoras respecto de los programas existentes al momento de su creación: concentrarse en el nivel local y priorizar las innovaciones que significaran un fortalecimiento de la ciudadanía en la gestión pública. Tras este objetivo el Premio a la Innovación en Ciudadanía, convocado por primera vez en 1999, admite postulaciones provenientes tanto del Estado como de la sociedad civil que den cuenta de un espacio de intersección entre ambos³. El diagnóstico detrás de estas opciones asume que tanto los gobiernos locales como el empoderamiento ciudadano son eslabones especialmente débiles del proceso político e institucional desde 1990.

Ciudadanía y Gestión Pública en la Transición Chilena

a) Las políticas y programas gubernamentales

A partir de 1990 el Estado chileno ha adoptado una política social activa, que se ha expresado principalmente en una fuerte inversión en infraestructura social básica (educación, salud, vivienda) y de variados programas innovadores para atender a problemáticas sociales específicas. Ello, ha sido acompañado por un lento, pero continuo movimiento tendiente a introducir reformas modernizadoras de tipo gerencial en la gestión pública que comprometen a todo el aparato del Estado, fundamentalmente al sector justicia, educación y salud.

En el ámbito local los municipios han adquirido una creciente importancia para la ejecución de programas, canalizando gran cantidad de recursos públicos. En 1981 se produjo el traspaso de los establecimientos de educación básica y media y los consultorios de salud primaria a los municipios intervenidos por el gobierno militar, generando un fuerte desfinanciamiento del sector. A partir de 1990 las municipalidades comienzan a implementar diversos programas de la nueva agenda social, proceso que se acentúa en 1992, con la elección democrática de alcaldes y concejales en los 344 municipios. Aunque todavía la inversión municipal es una fracción menor del total de la inversión pública, de acuerdo a la última reforma legal de 1999, el municipio adquiere atribuciones nuevas en los ámbitos económico-productivo, ambiental y de igualdad de oportunidades. A la vez se han generalizado instrumentos de acción local como los Planes de Desarrollo Comunal, los Planes Reguladores y los Fondos de Desarrollo Vecinal, tecnificándose la gestión local. Desde el gobierno central, con recursos del Banco Mundial, se ha implementado el Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM).

Los principales cuellos de botella de la gestión han residido en las finanzas municipales que, aunque han aumentado, recién han comenzado a equilibrar el déficit que generaron los servicios traspasados en 1981. También la falta de

³ También el Programa peruano, Participación y Gestión Social, adoptó como eje la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, en el marco del período de recuperación democrática posterior al fin del gobierno autoritario de Alberto Fujimori.

personal calificado, especialmente en las comunas rurales y pequeñas. El tercer gran problema de la gestión ha sido la falta de canales de participación comunitaria. Por ello, en la última reforma a la ley de municipios se redefinieron las instancias de participación estableciendo nuevas modalidades: ordenanzas de participación; flexibilidad y autonomía para crear los Consejos Económico-Sociales; regulación de los plebiscitos y consultas comunales; obligatoriedad de las audiencias públicas, entre otros.

En 1992 se dictó la Ley de Gobiernos Regionales, que permitió elegir indirectamente consejeros en 1994 y que ha ido aumentando sus atribuciones y recursos a lo largo de los últimos años. Los Consejos Regionales carecen de funciones ejecutivas y su rol principal consiste en la asignación de los recursos de inversión pública descentralizada, especialmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Dirige el Consejo Regional el Intendente Regional designado por el Presidente de la República. Los mecanismos de generación de los representantes regionales acusan un importante déficit de legitimidad y han sido diseñados principalmente en una línea de gestión, más que de democracia local.

b) La acción de la sociedad civil

El panorama descrito ha tenido diferentes repercusiones sobre la estructuración de la sociedad civil. De acuerdo al catastro realizado por el PNUD en 1999, donde se registraron 83 mil asociaciones civiles (sin incluir las religiosas)⁴, la sociedad chilena muestra una tendencia a sostener una trama asociativa extensa. Dicha trama, sin embargo, está compuesta principalmente de pequeños grupos débilmente vinculados entre sí, dependientes del financiamiento estatal para ejecución de programas gubernamentales y no articulados a redes mayores⁵. Al mismo tiempo dicha pauta asociativa está presente sobre todo en sectores menos impactados por la modernización económica. Otros sectores, como los trabajadores temporeros y temporeras, comunas sometidas a fuerte crecimiento poblacional y el sector laboral ligado a la subcontratación de servicios, muestran una densidad asociativa mucho menor y pocos instrumentos organizativos innovadores.

En el caso de las ONG, lo anterior ha ido acompañado de una pérdida de identidad de las instituciones surgidas durante los años ochenta. Junto a la retirada de la cooperación internacional, durante los últimos diez años se ha construido un vínculo con la administración gubernamental como ejecutoras subordinadas de las políticas sociales. Se ha perdido en ese ejercicio una importante capacidad de propuesta e inversión institucional de varios años. La principal demanda de éstas es la participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas sociales, con un estatuto autónomo de la administración estatal.

⁴ Con la misma metodología en Argentina se registró un número inferior de asociaciones (79 mil), para una población que duplica la chilena.

⁵ Véase PNUD. *Mas Sociedad para Gobernar el Futuro*. Santiago de Chile, 2000.

En este sentido, cabe señalar que los mecanismos institucionales de participación resultan particularmente ineficaces. El principal de ellos, el Consejo Económico Social Comunal (CESCO) sólo tiene funciones consultivas y es muy poco conocido por la población. Igual cosa ocurre con otros mecanismos de participación en planificación pública, como los Planes de Desarrollo Comunal o las Estrategias de Desarrollo Regional⁶. La estructura municipal dispone de una oficina especializada en establecimiento de vínculos con la comunidad (Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO), lo que de algún modo margina a la ciudadanía de todo rol en relación a las crecientes funciones asignadas al municipio. Incluso en el caso de la educación y la salud primaria en muchos casos son administradas por Corporaciones semi-autónomas de la municipalidad.

c) Contexto específico del Premio a la Innovación en Ciudadanía a fines de los noventa

El contexto inmediato de la primera convocatoria al Premio a la Innovación en Ciudadanía, mostraba varios aspectos que han sido significativos en su desarrollo: las reformas municipales de 1999, que aumentaron funciones al municipio y establecieron nuevos mecanismos de participación; la mayor prioridad política del tema de la participación ciudadana a partir del 2000, expresada en la promulgación de un Plan gubernamental que recogió los planteamientos del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, así como el dictamen de un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana para los diferentes ministerios. También debe mencionarse la continuidad relativa (hasta 2002) de los programas con enfoque territorial, que se habían iniciado en la segunda mitad de los noventa -algunos de ellos con apoyo de la cooperación internacional- y el proceso de reforma del sector salud. En el campo de la sociedad civil, pese a que la situación de desarticulación y fragmentación era la tendencia generalizada, fue momento de emergencia paulatina de nuevas expresiones ciudadanas autónomas (asociadas a problemáticas específicas) respecto del liderazgo político tradicional⁷. En los últimos años se evidencia también la emergencia de iniciativas de este tipo que incluyen al sector privado empresarial, suscitando creciente interés entre el empresariado.

El Premio fue considerado como una experiencia importante de replicar y apoyar, siendo incluido en el Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, establecido por el gobierno en el año 2001, y dando origen a diversas iniciativas que se inspiraron en él⁸. El propósito del Premio fue incidir sobre el espacio público local mediante el reconocimiento, estímulo, visibilización y promo-

⁶ Véase más información en World Wide Web: <http://www.masvoces.cl/html/publicaciones.htm>

⁷ A fines del 2004 muchas de estas expresiones desarrollaron un proceso de articulación en el Foro Social Chileno realizado con motivo -y en rechazo- de la reunión del APEC en Chile.

⁸ Premio a las Buenas Prácticas en Vivienda, Premio a la Innovación en Infancia de Fosis/Unicef; Premio a la Innovación Social Fundación Kellogg / CEPAL, entre otros.

ción de aprendizajes de experiencias de gestión pública innovadora que fortalezcan la participación ciudadana. Ampliando la noción de lo local más allá del municipio y la autoridad estatal, hacia todos aquellos actores que hacen posible el “buen gobierno” de una comunidad, interesó específicamente fortalecer la gestión local en un sentido cualitativo, destacando el espacio donde convergen las organizaciones ciudadanas y el sector público en una relación que contribuye a fortalecer la democracia. Fue convocado inicialmente en el marco del Programa Ciudadanía y Gestión Local, ejecutado hasta el 2004, por la Fundación para la Superación de la Pobreza⁹.

Estratégicamente el premio ha focalizado su acción en aquellas iniciativas del sector público que dialogan, incorporan y fortalecen a la ciudadanía, a la vez que centra la atención en aquellas experiencias del sector no gubernamental que mejoran el desempeño y aumentan las capacidades de la propia ciudadanía en su relación con el Estado.

El Premio se sustenta en la necesidad de introducir transformaciones que apunten a cambios cualitativos en el modo de gobernar. Tanto a escala global, como nacional y local, el Estado debe buscar una adecuación a los requerimientos que a cada ámbito le son propios, así como también una articulación coherente entre cada uno de ellos. En la actualidad es evidente que las respuestas a los desafíos que el Estado enfrenta no pueden remitirse simplemente a los patios interiores de las instituciones estatales, sino que deben ser remitidas a la suma de las fuerzas entre estas instituciones y las que provienen de la sociedad civil.

Los esfuerzos de la sociedad civil a la vez -si quieren ser sostenibles en cuanto tales- deben, entre otras cosas, superar aquellas formas tradicionales de vincularse con el Estado que se limitan a relaciones meramente funcionales y a un accionar privatista que no apunta a fortalecer el espacio público institucional. Ya sea que se hable del acercamiento del Estado al ciudadano, o de éste al Estado, dicho acercamiento requiere de la construcción de estructuras interconectadas, producto de una redefinición innovadora en estas relaciones. En tal sentido, los diferentes componentes del Premio buscan construir referencias para el aprendizaje sobre la gestión democrática.

El Premio y sus resultados

a) La postulación al Premio

De las experiencias postuladas en los cuatro ciclos, poco más de un tercio son pertinentes a los objetivos propuestos y son consideradas semifinalistas, 60 han obtenido el Premio a la Innovación y otras 50 se han hecho acreedoras a

⁹ Desde el 2005 el Premio es organizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, una iniciativa conjunta de la Universidad de Los Lagos y la Corporación Innovación y Ciudadanía. Es patrocinado por un conjunto amplio de instituciones y cuenta con un Comité Consultivo también de amplia conformación.

una Mención de Reconocimiento. Además se ha otorgado Premios Especiales, en las categorías de vivienda social, salud, regionalización y acción no gubernamental en el espacio público.

Un aspecto a señalar es que durante las cuatro convocatorias han postulado al Premio un alto número de iniciativas locales que se definen a sí mismas como innovadoras, situación que se ha mantenido en el tiempo y que abarca a diferentes tipos de organizaciones en el país¹⁰. La convocatoria al Premio ha contado con un amplio espectro de instituciones y redes que la han patrocinado y hecho suya. Desde el comienzo se ha contado con el apoyo de la Asociación Chilena de Municipalidades, situación que se ha mantenido bajo tres presidentes de dicha Asociación. Lo mismo ha ocurrido con la Asociación Chilena de ONG ACCION y otras redes como el Consejo de las Américas, la Red de Desarrollo Solidario (REDESOL) y fundaciones nacionales que han cofinanciado Premios (Fundación Carmen Goudie, Fundación Nuestra Casa, Corporación de Desarrollo Arica y Parinacota). En el campo gubernamental son varios los ministerios que han patrocinado la convocatoria y aportado recursos para diversas actividades; entre ellos, el Ministerio de Salud, el Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Planificación. También se ha contado con el concurso de diversas universidades regionales (de Tarapacá, Playa Ancha, ARCIS, Bío Bío y Los Lagos), quienes han colaborado en difusión y evaluación de las iniciativas, dirigiendo comités regionales de evaluación. Durante el primer trienio de funcionamiento contó con el valioso apoyo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

La convocatoria ha tenido un amplio impacto entre entidades públicas, que han participado con un 52,5% de iniciativas postuladas, mientras que las de la sociedad civil llegaron al 47,5% (Tabla N° 1). La convocatoria se ha centrado en la innovación local, independientemente del origen institucional de los programas o iniciativas. La amplitud y diversidad de la respuesta, a partir de la autocalificación de los postulantes, sugiere un grado significativo de comprensión de lo público como algo más amplio que lo simplemente estatal.

En el caso del sector público destaca la alta participación de los municipios, la categoría más voluminosa en todas las convocatorias. En la primera convocatoria la participación municipal alcanzó casi al 50% del total, lo que disminuyó significativamente al año siguiente, posiblemente por una expectativa más precisa sobre el Premio, que redundó en una mayor pertinencia de las iniciativas presentadas. El tercer año nuevamente disminuyó el número de municipios participantes, dado que se trataba del primer año de ejercicio de nuevas

¹⁰ El criterio de inclusividad en la primera etapa, si bien le resta potencial analítico a la base de datos así reunida, resulta una condición de la metodología en todos los programas de innovación en el mundo, por cuanto permite potenciar a los innovadores a través del intercambio y aumenta el alcance de la difusión, sirviendo al mismo tiempo para validar diferentes visiones sobre la innovación. En el plano del análisis permite la detección y observación de tendencias en la gestión pública local, con un mecanismo económico y de amplio alcance.

administraciones municipales¹¹. El cuarto año volvió a los niveles observados durante el segundo concurso, y la naturaleza de las experiencias expresa probablemente la propuesta que estas administraciones alcanzaron a madurar hacia el final de su mandato en fortalecimiento de la ciudadanía. Las postulaciones municipales del cuarto ciclo representan aproximadamente a un 40% de los municipios existentes en el país. En el caso chileno las experiencias provenientes del sector municipal incluyen las corporaciones municipales que administran la salud y educación y las iniciativas provenientes directamente de establecimientos municipalizados de salud (consultorios de atención primaria) y educación (escuelas básicas y liceos de educación media).

Considerablemente menor en número es la participación de los servicios públicos de nivel supralocal, posiblemente porque muchos de ellos desarrollan sus programas a través de los propios municipios o licitan sus recursos a organizaciones de la sociedad civil. Así, parte de las innovaciones corresponden al hecho ya mencionado de la extensión de los “concursos de proyectos” y “licitaciones” particularmente de las agencias de acción social surgidas después de 1990, como forma de acción pública.

Entre la sociedad civil un importante número de iniciativas provienen de las organizaciones sociales y de organismos no gubernamentales, jurídicamente organizados como fundaciones y corporaciones sin fines de lucro. Por la naturaleza y focalización del Premio a la Innovación en Ciudadanía, todas estas iniciativas de la sociedad civil conllevan algún grado de vinculación con el sector público, ya que se busca destacar aquellas iniciativas de concertación o cooperación entre la sociedad civil y el Estado.

Tabla N° 1

Premio a la Innovación en Ciudadanía. Postulaciones por Tipo de Institución

Institución / Año	2000	2001	2002	2004	Total	%
Estado	280	203	147	197	827	52.5
Instituciones Municipales	231	144	101	141	617	39.2
Instituciones de Gobierno	49	59	46	56	210	13.3
Sociedad Civil	192	173	202	182	749	47.5
Fundaciones y Corporaciones	94	57	75	73	299	18.9
Organizaciones Sociales	88	91	102	97	378	23.9
Otras	10	25	25	12	72	4.7
Total	472	376	349	379	1576	100

Una distribución de las postulaciones por regiones del país nos indica que un 30% de las postulaciones provienen de la Región Metropolitana, cifra menor a la concentración de población en esta Región (43%). La participación en las otras doce regiones tiende a crecer a lo largo de los cuatro años, posiblemente

¹¹ Alcaldes y concejales fueron elegidos en octubre del 2000 y asumieron en diciembre del mismo año.

debido a una mayor difusión del Premio. Las regiones más pobladas, Valparaíso y Bío Bío, aportan también una importante participación; aunque más significativa y creciente en el segundo caso, y decreciente en Valparaíso. Otras dos regiones que superan las cien postulaciones y se mantienen estables en su participación son Araucanía y Los Lagos, situación que contrasta con las regiones rurales del centro del país (O'Higgins y Maule) donde la participación no llega al 5% cada una, a pesar de su significación demográfica. Las regiones de menor participación son las del extremo sur, no sólo por su escasa población, sino por la menor difusión y trabajo en red que el Premio ha implementado.

Tabla N° 2

Premio a la Innovación en Ciudadanía. Postulaciones por Región

Institución / Año	2000	2001	2002	2004	Total
Tarapacá	21	11	12	11	55
Antofagasta	8	15	4	3	30
Atacama	26	12	19	24	81
Coquimbo	9	28	19	18	74
Valparaíso	52	46	46	37	181
O'Higgins	10	19	20	15	64
Maule	14	13	17	21	65
Bío Bío	85	50	39	61	235
Araucanía	27	25	23	35	110
Los Lagos	43	35	25	45	148
Aysén	3	3	10	9	25
Magallanes	3	0	4	7	14
Metropolitana	171	119	111	93	494
Total	472	376	349	379	1576

Desde el punto de vista temático la extensión de las iniciativas alcanza un sinnúmero de temáticas: salud, desarrollo social y pobreza, planificación local, educación y capacitación, cultura, medio ambiente, infancia y juventud. Temas de gran cantidad de postulaciones como salud abren espacio para la instalación de un premio especial, definido con el Ministerio de Salud, lo que tiende a aumentar su representatividad.

Otros temas han venido incrementando su participación como los de infancia y juventud, planificación local, desarrollo social y pobreza. Estos parecen estar asociados a nuevos instrumentos creados desde el sector público. Temas como el desarrollo económico local, por otra parte, tuvieron mayor peso en el segundo y tercer concurso -es decir entre el año 2000 y el 2002- asociados probablemente al eje de empleo y crecimiento económico que se estimuló desde distintos espacios del Estado.

Finalmente, existen temas que decrecen en su participación; es el caso de medio ambiente, educación y capacitación, donde los instrumentos de financiamiento de iniciativas tienden a disminuir.

Tabla 3

Premio a la Innovación en Ciudadanía. Postulación por tema

Temas	Postulaciones	%
Cultura	116	7,4
Deportes y recreación	23	1,5
Desarrollo Social y Pobreza	202	12,8
Desarrollo Económico Local	159	10,1
Educación y Capacitación	196	12,4
Género	67	4,3
Infancia y Juventud	90	5,7
Justicia	47	3,0
Medioambiente	106	6,7
Multisectoriales	67	4,3
Salud	340	21,6
Seguridad Ciudadana	32	2,0
Vivienda y Urbanismo	46	2,9
Planificación Local	85	5,4
TOTAL	1576	100,0

b) Las Innovaciones destacadas

Más allá del conjunto de postulaciones, es interesante analizar la “pertinencia” de las iniciativas postuladas. Ello, resulta de la evaluación que aplica las dimensiones e indicadores de selección que identifican las experiencias según el potencial innovador de las mismas, determinando un conjunto de iniciativas “semifinalistas”. Dentro de los elementos que caracterizan las innovaciones seleccionadas como semifinalistas y las destacadas con el Premio, es que estas cumplen parcial o decididamente con los criterios e indicadores de selección que permiten definir y seleccionar la innovación en gestión pública y ciudadanía. Para esta selección se establece que la evaluación entregue resultados positivos, al menos en seis de los siete indicadores que operacionalizan las dimensiones de evaluación.

El resultado obtenido en los primeros ciclos de premiación tendió a favorecer a las iniciativas de la sociedad civil por sobre las del sector público: mientras las primeras obtenían un 45% de semifinalistas, las segundas llegaban sólo al 25%. Ello condujo a modificar parcialmente la convocatoria y los criterios de selección, estableciendo un formulario de postulación orientado al sector público y municipal, y otro a iniciativas de la sociedad civil. A su vez la evaluación utiliza el mismo menú de indicadores pero con aplicaciones diferenciadas. El supuesto de esta modificación es que cada sector tiene desafíos específicos de innovación en función de sus propios problemas, estructura jurídica, entre otras, que dificulta la comparabilidad entre ambos sectores. Sin embargo, fue la adición de la dimensión de sostenibilidad en 2004 lo que práctica-

mente equilibró el porcentaje de semifinalistas en torno al 25% para ambos sectores¹¹.

Las instituciones estatales por otra parte manifiestan una pauta estable en cuanto a sus resultados. Las de gobierno central -mayoritariamente servicios e instancias sectoriales- logran que un tercio de sus postulaciones adquieran la categoría de semifinalistas. De este conjunto es posible destacar iniciativas correspondientes al sector salud, en sus diferentes niveles, a agencias vinculadas al sector justicia (niños en riesgo, acceso a la justicia) y a las instituciones del sector rural. Las provenientes del sector municipal, en cambio, resultan semifinalistas solo en proporción de un cuarto de las postulaciones; repartidas, sin embargo, en urbanas y rurales, pequeñas, medianas y grandes, entre otras.

Tabla N° 4

Premio a la Innovación en Ciudadanía
Experiencias Semifinalistas por Tipo de Institución

Estado	Postulaciones	Semifinalistas	% Semifinalistas
Estado	827	223	27,0
Instituciones Municipales	617	154	25,0
Instituciones de Gobierno	210	69	32,9
Sociedad Civil	749	304	40,5
Fundaciones y Corporaciones	299	129	43,1
Organizaciones Sociales	378	159	42,1
Otras	72	16	22,2
Total	1576	527	33,4

Desde la primera convocatoria se pudo constatar que las iniciativas de la sociedad civil, particularmente aquellas respaldadas por una ONG, resultaban de mayor pertinencia a los objetivos planteados por el Programa. Se trataba de experiencias con mayor elaboración conceptual, un discurso más consciente de sus implicaciones en el ámbito de la ciudadanía, con mayor énfasis en el carácter innovador y con objetivos de “empoderamiento” de grupos sociales determinados. Estos resultados sugieren la existencia de un núcleo consistente de experiencias de innovación en gestión local, promovido por ONGs, que sin ser de gran envergadura numérica, son importantes cualitativamente. En el caso de las organizaciones sociales la situación es similar y son más en cantidad; en general no se trata de organizaciones tradicionales –como las Juntas de Vecinos o los Centros de Madres– más bien surge un nuevo tipo de expresiones sociales tales como redes, coordinadoras de desarrollo local, comités de adelanto y sindicatos con nuevas funciones (en el caso de la pesca artesanal).

Dados los criterios de selección, en todos los casos existe un vínculo entre el Estado o las administraciones locales, en conjunto con los organismos de la

¹¹ De hecho en 2004 el sector público mantuvo sus porcentajes de semifinalistas en ambos componentes, mientras las de la sociedad civil disminuyeron hasta un 23%.

sociedad civil, y en muchos casos, los organismos vinculados desarrollan una estrategia de postulación que prioriza a esta última, contribuyendo a aumentar su peso. Sin embargo, la postulación de las experiencias está también, de manera importante, asociada a la institución u organización que dio origen a la iniciativa. De acuerdo a esto, el alto número de iniciativas “semifinalistas” de la sociedad civil podría representar una “maduración social” de intervenciones que en más de un caso se iniciaron con agentes externos al Estado y que han seguido desarrollándose ya como procesos arraigados localmente¹³.

Criterios de innovación en gestión pública y ciudadanía

Desde la tercera convocatoria, en 2002, se estableció una aplicación diferenciada de los criterios o dimensiones de evaluación y selección según se tratara de organizaciones públicas y municipales o de la sociedad civil. La intervención en el espacio público que realizan las organizaciones de la sociedad civil difiere de la impulsada por el Estado no sólo por las capacidades y habilidades de gestión/intervención (y los recursos involucrados), sino que la mayor diferencia está puesta en el tipo de acciones que cada uno debe realizar para vincularse con el otro. Si bien en ambos casos los actores de un sector deben legitimarse frente al otro, generar confianzas y marcos orientadores comunes, la acción que realizan es claramente diferente:

- a) Las organizaciones de la sociedad civil buscan por un lado *acceder a la estructura estatal* -ya sea incidiendo en su quehacer, instalando temas, propuestas, formas de trabajo, en el desarrollo e implementación de políticas públicas- y por otro, intentan *custodiar la acción de éste*. Al mismo tiempo, estas experiencias buscan *incidir sobre lo público no estatal*, vale decir, sobre ese espacio de comunicación donde se nutre la opinión pública, donde se colocan temas que van teniendo un interés público y común a muchos sectores de nuestra sociedad.
- b) En el caso de los organismos públicos el movimiento es a *abrirse a las opiniones y propuestas* de la ciudadanía organizada, crear mecanismos e instrumentos que posibiliten un diálogo sostenido entre ambos -con incidencia en readecuaciones en la gestión- y al *involucramiento de los ciudadanos en forma responsable en los asuntos públicos*.

Las experiencias semifinalistas y destacadas de cualquier ámbito cumplen con tres dimensiones: innovación materializada, fortalecimiento de la ciudadanía e incidencia de los vínculos entre sociedad civil y Estado en la gestión pública. Las dimensiones que permiten seleccionarlas se operacionalizan en criterios e indicadores, que se van aplicando en grados de creciente profundidad a medida que avanza el proceso de selección, que incluye tres fases. A partir de 2004

¹³ Este es un tema que sugiere una investigación de relevancia, a modo de establecer características de arraigamiento en nuevas modalidades de acción social.

se ha incluido también desde las primeras fases de selección, la dimensión de sostenibilidad¹⁴.

La dimensión de innovación identifica las experiencias que modifican la relación Estado/sociedad civil e introducen cambios específicos en la gestión pública. Se define como la incorporación de nuevas prácticas, las que pueden ser: originales, corresponder a redefiniciones, adaptaciones de prácticas existentes o en desuso, o a la integración de nuevas prácticas y acciones recurrentes en la sociedad, pero que no están en uso en un contexto determinado.

La innovación involucra un cambio en la forma de abordar un problema de gestión pública, ya sea la identificación de una nueva problemática, la introducción de cambios en la planificación de las acciones, los métodos, mecanismos e instrumentos con los cuales ésta se aborda. En el campo de la ciudadanía la innovación adquiere un carácter cultural, es decir, se orienta a la introducción de nuevas ideas y prácticas sociales (e institucionales) en la gestión de un problema, línea de acción o programa; estableciendo en el sector público nuevas concepciones de administración de recursos, relación con el medio, la comunidad o la organización social, en un determinado contexto.

La diversidad de realidades locales o regionales y de objetivos de las iniciativas han sugerido que un cambio innovador aborda un proceso de instalación, que transita desde el surgimiento de una idea a la construcción de un equipo de trabajo que la pone en marcha de manera planificada, involucrando negociaciones y arreglos institucionales (internos y externos). La instalación de este proceso de trabajo conduce a ciertos resultados o logros y a su reconocimiento institucional, pudiendo tener (o no) expansión dentro de la institucionalidad pública e impactos culturales en la gestión institucional.

La dimensión fortalecimiento de la ciudadanía se apoya en la noción de derechos, en la de ciudadanía activa y en la observación de los procesos de deliberación sobre los asuntos públicos. La noción de derechos permite observar cómo se expresa en la experiencia la preocupación por visibilizar, promocionar, ejercer y garantizar derechos ciudadanos en los diferentes campos de la acción social. La distinción entre las diversas innovaciones nos indica que el reconocimiento o el ejercicio de derechos puede transitar desde los aspectos más básicos relacionados con la información y difusión sobre los mismos, hasta los que buscan su garantía efectiva a través de instrumentos diseñados especialmente para ello, tales como políticas y programas especiales, instrumentos legales, entre otros.

En estas experiencias se desarrollan elementos de promoción de ciudadanía activa, es decir, promueven la participación activa y responsable en el quehacer público local, proceso que contribuye a las formaciones identitarias y de

¹⁴ Luego de la evaluación, en la determinación de la muestra final de premiados se busca también mantener una cierta representatividad entre los actores involucrados (del Estado y la sociedad civil).

pertenencia de las personas y grupos sociales con la comunidad en la cual se insertan. Eso supone estrategias de trabajo que desarrollen las competencias para un diálogo horizontal y de mayor equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, abriendo espacio a la toma de decisiones sobre el curso y orientación de la gestión pública. En consecuencia, en mayor o menor grado, en las innovaciones se desarrollan capacidades individuales y colectivas para la acción en la vida pública, y dan cuenta de la existencia de una estrategia concreta para hacer que los cambios introducidos queden asentados en la realidad sobre la que ellas intervienen.

Las innovaciones buscan modificar el papel tradicional que desempeñan los ciudadanos, enfatizando en la generación de mayores capacidades para el protagonismo local y de incidencia en las decisiones. Ello implica transformar el rol pasivo de receptor de beneficios de los ciudadanos, hacia roles más activos expresados en la colaboración con los programas públicos, ya sea como consultor y/o proponente de una política o, más directamente, en la integración a un espacio de toma de decisiones.

Todas las experiencias dan cuenta de *vínculos que se desarrollan entre el Estado y la sociedad civil*. En esta dimensión se pueden identificar las iniciativas que presentan un trabajo conjunto, el que a veces puede ser bipartito o integrando a múltiples actores que desarrollan una interfaz. Este expresa una apertura de la iniciativa hacia el mundo institucional que no le es propio tanto tras el logro de ciertos objetivos y metas sociales públicas, como por el ideario de democratización que la sustenta.

En este sentido, cabe destacar que no basta con la disposición a la apertura, por parte de la iniciativa, sino que también las experiencias destacadas dan cuenta de una calidad de vinculación distinta, medida por la forma en que el contenido del vínculo se define. Así, en las innovaciones se apunta hacia una relación de equilibrio y horizontalidad, valorando las relaciones que van más allá de lo meramente formal, que contribuyen a la generación de relaciones de confianza, colaboración mutua y al reconocimiento del otro desde su propia identidad. Ello es la base para procesos sustantivos de participación no instrumentalizada.

Producto de la vinculación horizontal, las innovaciones crean nuevas formas de gestión, contribuyen a generar instrumentos, mecanismos o espacios de participación -que impactan o se traducen en formas de adaptación de los contenidos programáticos o institucionales a las realidades sociales y locales- promoviendo la descentralización y las soluciones pertinentes. Las innovaciones muestran logros y cambios en la gestión de organismos, planes o programas públicos, que van desde: ampliación de cobertura; cambios en la asignación de recursos o en los diseños de los planes públicos; formalización de compromisos por parte de las autoridades públicas; materialización de nuevas prácticas de inclusión y acceso que deriven tanto de las demandas como de las

propuestas de la ciudadanía en la gestión. En los casos destacados son relevantes aquellas mejoras que apuntan a un cambio en la cultura organizacional.

Las innovaciones destacadas con el Premio, dan cuenta de bases sociales e institucionales sobre las cuales la experiencia se hace *sostenible*. En general todas enfrentan amenazas, y debilidades y cuentan con fortalezas y oportunidades que contribuyen a su sustento. Las proyecciones de sus logros dependen en parte de su grado de maduración, de las fortalezas de sus actores, del marco institucional en el cual se desenvuelve y del grado de institucionalización que estas alcanzan.

La *dimensión de sostenibilidad* se incorpora con mayor relevancia en el año 2004 al observar que parte de las innovaciones destacadas en los años previos se desarrollaban en un ámbito periférico de la gestión y administración institucional, sujetas a la voluntad política de los gestores públicos, con bajos grados de institucionalización de las prácticas y por ello vulnerables a la modificación de los interlocutores del Estado. Ello afirma la necesidad de observar los asideros institucionales sobre los que se asienta la experiencia, la fortaleza de los actores sociales para potenciar una gestión democrática y el grado de maduración que ésta ha alcanzado.

*Experiencias de Gestión
Ambiental*

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

AVANZANDO HACIA EL DESARROLLO SUSTENTABLE¹

Antecedentes

Hasta antes del debate sobre las consecuencias del caso de la planta de celulosa CELCO en Valdivia, y su fuerte repercusión en la agenda política durante el 2005, era opinión general entre las organizaciones de la sociedad civil que el tema ambiental parecía haber retrocedido en la agenda pública de los últimos tres años.

Institucionalmente, la entidad donde radica el tema a nivel del Estado, la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), ha sufrido constantes cambios en su planta directiva, con las consiguientes reestructuraciones internas y readecuaciones de políticas, planes y programas, viéndose fuertemente debilitada en su credibilidad y validación ante los actores relevantes. Pero afortunadamente se ha transitado de los diagnósticos críticos, normalmente descalificados por la autoridad², a un relativo consenso transversal a las coaliciones políticas, acerca de la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental de manera sustantiva³.

Con relación al marco legal vigente, aún no se ha generado un amplio debate en la sociedad que ameritaría abogar por las modificaciones a la Ley de Bases

¹ Texto basado en Informe proporcionado por Viviane Castro, evaluadora en temas de Gestión Ambiental en este ciclo de premiación.

² Un buen ejemplo, lo proporciona la Fundación Terram "(...) la estructura institucional para dirigir las políticas ambientales deriva inevitablemente en conflictos con las demás autoridades sectoriales, debido a su papel coordinador. La posición del director ejecutivo, sea político, ambientalista o técnico, siempre estará cuestionada y, al primer conflicto, ineludiblemente terminará con su salida del organismo. La CONAMA ha tenido un rol abúlico, reactivo y sin iniciativa en los grandes problemas ambientales del último tiempo, dejando las decisiones en manos de las autoridades sectoriales, las que, por la naturaleza de sus funciones, ponen estos temas en el último lugar de sus prioridades". Análisis de Coyuntura No.11, Enero-Marzo 2004, preparado por el Departamento de Estudios de la Fundación Terram, en www.terram.cl

³ En el programa de gobierno de Michelle Bachelet figura, por ejemplo, adoptar una "nueva política ambiental" centrada en la idea de desarrollo sustentable, a modo de compatibilizar crecimiento económico, protección de la naturaleza y equidad social; para ello se plantea introducir cambios en la institucionalidad pública relativa a temas medioambientales. Por tanto, se propone la creación de una Superintendencia Ambiental y que el director de CONAMA tenga rango de ministro.

El programa de gobierno de la oposición era concordante en estos temas, toda vez que plantea la creación del Ministerio del Medio Ambiente y que las resoluciones de impacto ambiental estén bajo responsabilidad de un Consejo Nacional del Sistema de Evaluación Ambiental.

Sobre estos temas véase, respectivamente, los Programas de Gobierno disponibles en internet:

http://www.michellebachelet.cl/m_bachelet/grafica/ambientes/0/programa%20MB.pdf

<http://www.sebastianpresidente.cl/abc2/index.php?id=1226>

de Medio Ambiente. Mientras que otras normativas ambientales que han sido materia de iniciativa legislativa -Ley de Bosque Nativo, Reglamento para Áreas Protegidas Privadas y la ahora urgentemente necesaria Ley de Promoción de las Energías Limpias y Renovables- no han logrado ser despachadas en el parlamento y siguen sin lograr los acuerdos necesarios para entrar en vigencia.

En el caso de los organismos no gubernamentales se suma a lo anterior la considerable disminución de los flujos de fondos de la cooperación internacional destinados a apoyar iniciativas de defensa o protección ambiental en Latinoamérica, y muy particularmente en Chile, considerado como país “emergente” en la economía mundial.

A pesar de este escenario más bien desfavorable, se pueden apreciar avances parciales en la conciencia y sensibilización pública sobre la necesidad de proteger el medio ambiente, defender los recursos naturales y el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, y el rol que a todos -Estado, sector productivo y ciudadanía- les corresponde en estos aspectos. Junto a la adopción de la mirada más amplia que mencionábamos anteriormente, este escenario de escasez de fondos ha impulsado a las ONG ambientales -que en su mayoría, hasta hace algunos años, dependían fuertemente de dicha cooperación- a hacer grandes esfuerzos de *focalización, especialización y profesionalización* de sus actividades. Esto ha redundado en que los nuevos proyectos de defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales incorporen progresivamente elementos de sustentabilidad económica, componentes productivos, o planes de negocios.

Estos modestos logros son fruto, por un lado, de la persistente acción educativa y el activismo de algunas de las ONG ambientalistas de mayor renombre y trayectoria; y por otro, de la acción de un creciente número de organizaciones comunitarias y ONG de base regional, que comenzaron a visualizar las conexiones entre medio ambiente-salud, ambiente y calidad de vida, ambiente y valoración económica de su entorno o de sus propias actividades económicas (como micro-emprendimientos), e incluso las actividades de protección ambiental como fuentes generadoras de ingresos.

Es así, como en forma creciente nos encontramos, por ejemplo, con iniciativas de conservación de la biodiversidad o de protección de un área silvestre que incluyen componentes como: promoción del ecoturismo, turismo rural, producción sustentable u orgánica, emprendimientos de recolección y recuperación de materiales reciclables, que contemplan agregarles valor a través de la fabricación de productos a partir de ellos y su comercialización. Es decir, estamos en presencia de experiencias que no sólo denuncian o diagnostican, sino que también proponen y emprenden⁴.

⁴ Ejemplos de ello son: la tenaz oposición de los habitantes de Aysén al proyecto “Alumysa” (planta de fabricación de aluminio, de origen canadiense), declarando a la región “Reserva de Vida”, pero también, estableciendo planificación a nivel local para impulsar la economía, a

Esta tendencia también se ha traducido en la búsqueda más amplia de alianzas, tanto con el sector público como con el privado. Este último sector, por su parte, particularmente motivado por las exigencias que le plantean los recientes tratados de libre comercio, muestra un creciente interés en adoptar políticas y realizar acciones de *Responsabilidad Social Empresarial* (RSE). Como consecuencia ha apoyado algunos proyectos de contenido ambiental; ejemplo de ello es el apoyo de algunas empresas a procesos de Certificación Ambiental Escolar impulsados en el marco de un programa nacional de CONAMA y el Ministerio de Educación, con asesoría de ONG⁵.

No obstante, en las organizaciones sociales de base y en menor grado en la comunidad de ONG ambientales, aún persiste la antigua desconfianza a asociarse a un sector con el que han mantenido históricamente confrontaciones y divergencias profundas, y donde los prejuicios y las descalificaciones mutuas son asuntos corrientes. Las organizaciones aún tienden a percibir los esfuerzos de las empresas en el área de RSE como simples operaciones de relaciones públicas o de “lavado” de imagen. Por su parte, las empresas también tienen problemas para tratar a estos socios en condiciones de igualdad y muestran cierta desconfianza en su nivel de organización y capacidad de gestión de los proyectos. En suma, hay mucho camino por recorrer en nuestro país en este ámbito; la creación de confianzas, la generación y desarrollo de capacidades de diálogo, negociación, mediación, resolución de conflictos, así como un entorno político, económico, jurídico e institucional que incentive la colaboración entre ellos, serán factores determinantes en la evolución futura de las relaciones entre estos sectores.

En este contexto, es posible observar que la política del Estado ha sido intentar compatibilizar la relación entre crecimiento, producción económica y ambiente, en la línea de controlar las externalidades negativas y revertirlas. Se ha asumido un rol regulador, esperando, por parte de las empresas, el desarrollo de estrategias de gestión ambiental preventiva que minimice emisiones y descargas en los procesos productivos, utilizando de manera eficiente los recursos. Estos programas se han concentrado en las pequeñas y medianas empresas, que constituyen una elevada proporción de las empresas nacionales. La política pública se ha visto desafiada por experiencias como la defensa contra el plomo en Arica (ver experiencia más adelante), estableciendo normativas más precisas y efectivas en áreas de impacto ambiental y salud pública, dando especial relevancia al tema de los residuos peligrosos.

través del ecoturismo, cultivos orgánicos, y pesca sustentable; la red de parques comunitarios “Mapu Lahual” (TIERRA DE ALERCE), en el sector costero de la provincia de Osorno, que se han propuesto siete comunidades indígenas mapuche-huilliche, que busca aunar esfuerzos para la conservación de sus bosques nativos de alerces y olivillo costero, y contempla entre sus actividades la habilitación de Centros de Información Ambiental y Cultural Huilliche, impulsando programas de educación ambiental y muestras culturales e informativas. Fuente: www.codeff.cl

⁵ Shell (Recoleta, RM), Minería Escondida (II Región), Enami (V Región), entre otras.

Destaca por otra parte el impulso de una producción limpia que si bien tiene que ver con aumentar la competitividad, al mismo tiempo persigue un desempeño ambiental preventivo de las empresas. Iniciativas impulsadas por el Gobierno de Chile como Chile Innova, coordinado por el Ministerio de Economía y Consejo Nacional de Producción Limpia, dependiente de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), es un ejemplo de ello. Se han impulsado a la vez acuerdos entre diferentes sectores enmarcados en el concepto de responsabilidad ambiental⁶.

En una perspectiva estratégica se aprobó también en 2003 la Estrategia Nacional de la Biodiversidad, requiriéndose ahora elaborar su Plan de Acción, para el decenio 2005-2015. Como se aprecia son diversos los campos donde las experiencias locales están avanzando e innovando en áreas prioritarias de la acción pública, siendo recogidos algunos de sus aportes por la autoridad, como señalara la directora de CONAMA, Paulina Saball, durante el IV Encuentro de Innovación en Ciudadanía⁷.

Experiencias destacadas en 2004

Esta sección del libro recopila cuatro experiencias que constituyen un aporte innovador en materia de gestión ambiental. El conjunto de las iniciativas ambientales presentadas a premiación en el Ciclo 2004 se inserta, en mayor o menor grado, en las tendencias anteriormente descritas. Es decir, se trata de experiencias que muestran una gran asociatividad entre sociedad civil y sector público, aunque sólo en uno de los casos se aprecian alianzas o acercamientos al sector privado. Por otra parte, la mayoría contienen elementos de sustentabilidad económica y/o contemplan aspectos productivos destinados a la generación de ingresos para la comunidad.

Las experiencias premiadas son:

- Gestionando Derechos civiles ante la Contaminación Ambiental. Iniciativa impulsada por la Junta de Vecinos Los Laureles en Cerro Chuño, Arica, I Región de Tarapacá.
- Protección y Defensa del Parque Comunal Los Chañares. Iniciativa impulsada por la Junta de Vecinos Cuatro de Octubre, Diego de Almagro, III Región de Atacama.

⁶ Por ejemplo, el Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica "Chile Innova" propone en su plataforma de acción 2001-2006 que el área de producción limpia contemple: fortalecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación público-privada; apoyo al sector empresarial para impulsar cambios en la gestión ambiental; asistencia técnica y financiamiento de Proyectos de Producción Limpia; formación de capacidades en recursos humanos incentivando la formación de profesionales de alto nivel en Producción Limpia. Ver más información disponible en World Wide Web: http://www.innovacion.cl/chileinnova/sec_chile.php?id_seccion=11

⁷ Véase intervención de Paulina Saball en Cuarto Encuentro de Innovación en Ciudadanía. Disponible en World Wide Web: <http://www.innovacionciudadana.cl/premio2004/premio2004.asp>

- Implementación de Prácticas de Producción Limpia como Estrategia de Mejoramiento Ambiental. Iniciativa impulsada por la Asociación Gremial de Microempresarios de Limarí, en Ovalle, IV Región de Coquimbo.
- Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco. Iniciativa impulsada por la Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco, IX Región de la Araucanía.

En términos generales, la mayor fortaleza que se aprecia en la mayoría de las iniciativas es la constante preocupación por instalar o potenciar capacidades, ya sea dentro de la propia organización o en la comunidad donde se trabaja. Además, hay una ampliación de la visión en lo que a capacidades se refiere; se percibe una mayor conciencia en la necesidad de desarrollar capacidades, no sólo de gestión interna, sino también de diálogo, negociación y propuesta, en las agrupaciones de la sociedad civil.

También se aprecia, en la mayor parte de los casos, la potencia y validación que otorga a las iniciativas el establecer redes de información, intercambio y apoyo, más allá de la propia localidad, e incluso en el ámbito internacional. En este sentido, se observa la persistente acción educativa y el activismo de algunas de las ONG ambientalistas de mayor renombre y trayectoria, al tiempo que emerge la acción de organizaciones comunitarias y ONG de base regional.

En el terreno de las debilidades, se advierte el desconocimiento por parte de las autoridades locales (principalmente concejos municipales y alcaldes) de la importancia de la temática ambiental y por tanto, la definición clara del rol del municipio en su gestión y desarrollo. En las propias organizaciones, por otra parte, la evaluación sigue siendo un aspecto susceptible de mejorar en prácticamente todos los casos. No se aprecia, o al menos no se reporta, como parte integrante de la metodología de las iniciativas, el uso sistemático de indicadores de desempeño, de resultados o de impacto. Sólo uno de los siete casos menciona una instancia periódica de evaluación.

Otro aspecto mejorable es que, si bien varias iniciativas contemplan acciones puntuales de difusión, en general no integran estrategias comunicacionales de manera más permanente durante la vida del proyecto. Del mismo modo, se advierte falta de mayores esfuerzos por sistematizar los aprendizajes de las experiencias.

Por otra parte, sólo algunas de las iniciativas seleccionadas mencionan haber incorporado en sus actividades, el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones ('TIC'), para apoyar o potenciar su trabajo. Este es un aspecto al que vale la pena poner atención, ya que las organizaciones podrían estar perdiendo oportunidades que hoy son abundantes en esta área.

Entre las innovaciones propuestas, destaca como enfoque emergente el paso de la sensibilización a la acción estratégica. Así, las propuestas de actividades

de conservación de la biodiversidad o de protección de áreas silvestres⁸ no sólo buscan desarrollar educación ambiental o investigación in situ, sino también crear oportunidades económicas (ecoturismo, producción sustentable, comercialización de productos fabricados, a partir de materiales recuperados) que benefician a la comunidad local en su conjunto.

Estos elementos innovadores son extremadamente relevantes en el contexto del desarrollo de experiencias ciudadanas de defensa y protección ambiental para el desarrollo local sustentable. Se asientan fuertemente en el territorio y la cultura local; generan vinculaciones expresadas en compromisos formales o institucionales con aliados estratégicos como el municipio, el gobierno regional, u otros actores; se abren a la creación de emprendimientos productivos o actividades económicas sustentables beneficiosas para la localidad o región en su conjunto; buscan incidir en políticas, o insertarse en planes y programas, materializando los objetivos propuestos y dando así mayor proyección y sustentabilidad a sus acciones.

Las iniciativas ambientales que destacamos muestran la certeza de que, para ser sustentables, no pueden ser llevadas adelante en solitario por ningún sector. El examen de estas experiencias evidencia que, finalmente, se está llegando a comprender que en la defensa y protección ambiental todos los actores son necesarios e importantes, que se debe trabajar de manera conjunta, combinando las capacidades y competencias específicas de cada cual.

Estas experiencias ambientales se destacan porque están desarrolladas por organizaciones locales que han traspasado gradualmente el límite de la mera sensibilización, diagnóstico y denuncia de situaciones. Entrando así en una fase mucho más propositiva y proactiva adoptando el protagonismo en la búsqueda de alternativas y soluciones, y de las alianzas para lograrlas. En este proceso las organizaciones están generando y potenciando nuevas capacidades como: liderazgo, negociación, diálogo, resolución de conflictos, incluyendo crecientemente en las iniciativas el manejo de emprendimientos productivos y otras actividades económicas sustentables.

⁸ Sobre este tema, ver información disponible en World Wide Web: <http://www.areas->

GESTIONANDO DERECHOS CIVILES ANTE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.



Síntesis ejecutiva

Nombre ambiental Comuna	Gestionando derechos civiles ante la contaminación Arica
Región	I Región de Tarapacá
Organización	Junta de Vecinos N° 69 Los Laureles, sector Cerro Chuño
Tipo de organización	Organización social
Tema	Contaminación ambiental
Actores	Pobladores, ADEMA, ONG SERPAJ, Corporación Norte Grande, Corema, abogado Fernando Dougnac.
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Lombardo Molina Manzo Presidente de la Junta de Vecinos N° 69
Dirección	Cocharcas N° 1678, Villa Los Laureles, Cerro Chuño
Fono-Fax	58-219131 y 58 221467
Email	anavarro@cng.cl

El riesgo de salud de los niños y adultos por la contaminación con plomo y arsénico causado por el depósito de desechos tóxicos cerca del cerro Chuño en Arica, condujo al Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) en conjunto con la junta de vecinos, a presentar un Plan Vecinal para la resolución no violenta de este conflicto ambiental que afectaba a las familias de la población. Este conflicto surge entre una organización vecinal, Junta de Vecinos Los Laureles, de condición socioeconómica medio pobre y pobre, y los servicios públicos involucrados, además de una empresa privada.

A partir de ahí, los pobladores generan su propia estrategia, creando un referente técnico: Agrupación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA), el cual desarrolla seminarios, cursos, exposiciones y movilizaciones que generan en principio el rechazo de la autoridad y los servicios públicos.

Esta experiencia se propuso:

- Disminuir la contaminación de plomo y arsénico que sufre parte de la población de Arica.
- Asumir los derechos que otorga la ley de medioambiente, utilizando garantías en beneficio de la población y así lograr reparación, indemnización, saneamiento ambiental y mejoramiento general de la calidad de vida.

La estrategia comunicacional implementada por la experiencia permite otorgar a la misma una gran visibilización a nivel local y nacional, que sensibiliza a la autoridad y a los servicios públicos permitiendo la generación de vínculos entre la organización civil y organismos del Estado para buscar soluciones conjuntas a los problemas que afectan a los pobladores.

Así, la organización vecinal logra movilizar a los servicios públicos mediante propuestas cuya aceptación permite obtener soluciones parciales a sus demandas, destacando por ejemplo:

- Cambios en las políticas públicas, especialmente en normas de salud, vivienda y medioambiente.
- Diagnósticos y atención de salud a la población afectada.
- Traslados de residuos tóxicos, sellado y saneamiento del sitio de acopio.
- Mejoramiento urbano (saneamiento, pavimentación, sedes sociales, parques).
- Actualmente el conflicto está a la espera de la resolución judicial de una demanda civil en contra de la empresa responsable de los acopios de tóxicos y del Servicio de Salud de Arica.

GESTIONANDO DERECHOS CIVILES ANTE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

INICIATIVA IMPULSADA POR JUNTA DE VECINOS N° 69 VILLA LOS LAURELES

LUIS SALGADO¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

La iniciativa se desarrolla en un sector marginal de la comuna de Arica, localizado en el sector nororiente de la ciudad, denominado población Cerro Chuño y que abarca tres villas: Los Laureles, Amanecer y El Solar. El sector debe su creación a un plan de construcción del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), el cual entregó a los pobladores viviendas básicas mediante subsidio habitacional.

Las viviendas fueron construidas sobre terrenos que estaban fuera del plano regulador, en un área que correspondía a antiguos basureros municipales y corresponden a un sector alto con pendiente y suelos de alto contenido salino. Además, actualmente, todavía existen en el sector basurales clandestinos. Hacia el occidente del sector, en el plano, se ubicaba un área industrial con diversas actividades, entre las que destacaba un gran terreno en el que se acopiaban residuos de minerales de una conocida empresa minera local.

Desde el punto de vista socioeconómico la población del sector corresponde al segmento medio-pobre y pobre, los cuales se encuentran organizados en tres Juntas de Vecinos, una por cada villa. El sector presenta problemas de marginalidad vinculados al desempleo (elevado en la ciudad) y al tráfico y consumo de drogas.

1.2 Descripción del programa

La iniciativa ha sido llevada a cabo por los dirigentes de la Junta de Vecinos N° 69 Los Laureles, liderada por su actual presidente Lombardo Molina Manzo, a partir del año 1997. Esta organización vecinal posee personalidad jurídica desde el año 1995.

El problema que aborda la iniciativa es el de la contaminación de la población por plomo, producto de la habilitación de sectores residenciales en la ciudad de Arica, en áreas destinadas a uso industrial y vertederos. Los objetivos que persigue la iniciativa son la inmediata remoción y traslado de la fuente contaminante, atención gratuita de salud para evaluar y remediar los daños a la población, reivindicar el derecho a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación, una reparación ambiental que contempla la devolución de los tóxi-

¹ Académico de la Universidad de Tarapacá.

cos a su país de origen y reparación a los afectados en atención de salud como indemnizaciones por daños causados.

Esta acción vecinal derivó de la intervención realizada por la ONG Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), que en 1997 desplegó un programa en el sector mediante seminarios, talleres y charlas de información sobre temas ambientales, especialmente, sobre las leyes y derechos que resguardan a la ciudadanía en este ámbito y metodologías para resolver conflictos ambientales por la vía de la aplicación de principios de no-violencia activa.

El sector enfrentaba problemas por la presencia de basurales clandestinos alejados y sus efectos nocivos a la salud de la población, particularmente los infantes, quienes entre otros síntomas padecían jaquecas, conjuntivitis, enfermedades bronco-pulmonares, afecciones a la piel, problemas estomacales. La acción desarrollada por SERPAJ condujo a concluir que los problemas estaban directamente relacionados con los acopios de minerales en la zona.

Estos acopios eran de la responsabilidad de Minera Procesadora de Metal Ltda. (PROMEL), la cual, además de sus propios desechos producto de la operación de la Mina Choquelimpie, había importado desde Suecia entre 1984 y 1985 unas 19.000 toneladas de desechos tóxicos bajo el concepto de barros con contenidos metálicos, con el propósito de reciclarlos y obtener oro y plata. Todo ello con la anuencia del Servicio Nacional de Salud de la época. Los desechos nunca fueron procesados y quedaron depositados a la intemperie en un predio de Bienes Nacionales muy cercano al sector en estudio.

Una vez constatado el origen del problema, la acción vecinal se orientó hacia la erradicación de los acopios buscando el apoyo de otras organizaciones, además de la ONG SERPAJ. Entre ellas, la Universidad de Tarapacá, el Servicio de Salud, Municipalidad de Arica, Renace, el Observatorio latinoamericano de conflictos ambientales, la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA) y TERRAM. También se recurrió a las autoridades de la época, comprometiendo al alcalde, gobernador, intendente, parlamentarios y jefes de servicios involucrados, como Salud, CONAMA, SERVIU y otros, en la solución del problema.

La Universidad de Tarapacá documentó la composición química de los residuos estableciendo la presencia de una gran cantidad de elementos tóxicos que estaban en el suelo por sobre la norma de contenidos de metales pesados. Entre otros: arsénico 10%, plomo 4,4%, zinc 2,1%, cobre 1,5%, antimonio 0,84%, bismuto 0,47%, estaño 0,13% y mercurio 0,26 parte por millón. Por otra parte, la consultora Senda Norte realizó un análisis de material particulado en suspensión, detectando elevados niveles de partículas de polimetálicos, particularmente plomo.

Los antecedentes señalados llevaron a la organización a desarrollar movilizaciones de distinta naturaleza, consiguiendo sensibilizar a las autoridades de turno y a la opinión pública local y nacional, poniendo en el tapete de la discusión los problemas derivados de la contaminación por plomo.

1.3 Resultados y Logros

Como resultado de la acción sostenida de denuncia y movilización fue erradicado el cerro de tóxicos y se pavimentaron las calles y pasajes del sector. Se le practicaron exámenes de sangre a 4.000 personas para determinar los niveles de contaminación, se prestó atención de salud a niños con un aporte alimentario para descontaminar el organismo. Se construyeron sedes vecinales en las villas del sector y se posicionó en la opinión pública local el tema de los requisitos ambientales para la construcción social. Asimismo, se establecieron redes con organizaciones locales, nacionales e internacionales.

A través de un proyecto derivado y gestionado por la ONG Corporación Norte Grande, se desarrolló un programa radial destinado a difundir el tema ambiental y social de la comuna, el que se transmitió durante once meses en la radio Sensacional de esta ciudad. También se consiguió la instalación de una comisión especial de la Cámara de Diputados para investigar la contaminación por plomo en Arica y sus responsables. Con el apoyo de la Municipalidad y el Gobierno Regional esta iniciativa ciudadana logró que se sellara el lugar donde estaban los acopios y se construyera en el sitio un parque recreativo, en el que ya se han construido dos canchas de futbolito con sus respectivas gradas, las que están al servicio de la comunidad.

Los logros más destacados, a nuestro juicio, son la acción pionera de esta iniciativa en el tema medioambiental y la constitución de la Agrupación de Defensa del Medioambiente, ADEMA, agrupación de carácter poblacional que ha tenido un rol protagónico en el desarrollo de la iniciativa y que ha permanecido activa en el tiempo.

Finalmente también se puede consignar como logro la demanda civil por daño ambiental presentada en contra de la empresa Promel y el Servicio de Salud de Arica, demanda conducida por el abogado Fernando Dougnac.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

La iniciativa es impulsada por la Junta de Vecinos de la Unidad Vecinal N° 69 Los Laureles, que tiene una directiva de 5 personas presidida por Lombardo Molina M., el cual lideró desde su inicio la experiencia que comentamos. Para la operación de la iniciativa la Junta de Vecinos creó un organismo funcional denominado Agrupación para la Defensa del Medio Ambiente (ADEMA) conformada por los mismos dirigentes y pobladores del sector y en el cual participan aproximadamente 60 personas. Dicho organismo tiene el propósito de focalizar el tema ambiental e independizar el conflicto de la Junta de Vecinos, evitando así presiones de todo tipo, muy frecuentes en conflictos de esta naturaleza. ADEMA ha gestionado y entregado soporte técnico a las demandas de los pobladores.

La iniciativa surgió a raíz del desarrollo de talleres y seminarios realizados por la ONG Servicio Paz y Justicia, SERPAJ, cuyo objetivo fue realizar un Plan Vecinal para abordar los problemas ambientales del sector. Esto permitió elaborar un diagnóstico de la situación y comprender la gravedad de la contaminación por los desechos minerales tóxicos.

Este diagnóstico condujo a la Junta de Vecinos y ADEMA a realizar una campaña de difusión y capacitación hacia los pobladores con el objeto de que tomaran conciencia del problema. Esta campaña se hizo a partir de cursos, charlas y exposiciones acerca de los problemas ambientales, la legislación existente, experiencias conocidas y estrategias de solución. Simultáneamente, se emprendieron acciones paralelas para definir y cuantificar los agentes contaminantes, los niveles de contaminación y las responsabilidades involucradas.

La toma de conciencia y el mayor nivel de información de los pobladores los llevó a promover acciones de denuncia y movilizaciones a través de las cuales cerraron caminos, se tomaron calles y pasacalles en el centro de la ciudad, realizaron conferencias de prensa, radio y televisión; repartieron volantes, confeccionaron pósters y desarrollaron un programa radial. Todas estas acciones situaron el problema en la opinión pública logrando sensibilizar a las autoridades del Estado, entre ellas, a la ministra de Salud Michelle Bachelet, al alcalde de la época Iván Paredes F. y al intendente Santiago Vera, quienes ayudaron a buscar soluciones al problema planteado.

En este proceso de otorgar mayor visibilidad al conflicto la Junta de Vecinos y ADEMA, en conjunto con otras organizaciones lograron conformar el Comité de Iniciativa Arica - Parinacota Sustentable, el cual movilizó a un grupo de organizaciones vinculadas a la defensa del medio ambiente, constituyendo un apoyo fundamental a la iniciativa. En la actualidad, dicho comité se encuentra inactivo.

Los pobladores interpusieron una demanda civil en contra la empresa Promel y el Servicio de Salud de Arica, cuya resolución debería emitirse durante el presente año. Cabe, también, señalar que la bancada verde de la Cámara de Diputados intentó establecer una demanda internacional a la empresa sueca responsable de los acopios, pero no prosperó debido a la ausencia de reciprocidad legal en el tema.

En la actualidad, la iniciativa cuenta sólo con los recursos humanos representados por los dirigentes vecinales más los pobladores adscritos a ADEMA y el aporte eventual de algunas ONG como SERPAJ y Corporación Norte Grande, todos los cuales trabajan de manera voluntaria. No obstante, en su momento de mayor notoriedad pública la iniciativa contó con el concurso de profesionales remunerados por la vía de proyectos o por el apoyo de instituciones públicas. Por esta vía participaron un comunicador social, un sociólogo, un psicólogo y un asistente social. Voluntariamente, se sumaron médicos y profesionales que dieron respaldo técnico a las demandas de la organización civil.

Durante todo el proceso, los principales actores han sido los pobladores, con su directiva a la cabeza, sin embargo destacan como instituciones de apoyo la ONG Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) con sus profesionales, la Corporación Norte Grande con sus profesionales, Corporación Regional del Medio Ambiente (COREMA), Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el Servicio Municipal de Salud, el Municipio, la Universidad de Tarapacá, Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) y otros. Todos ellos, a excepción de SERPAJ fueron requeridos por la organización para contribuir a consolidar sus demandas.

Finalmente, como producto del proceso de desarrollo de la iniciativa, se logró instalar en la agenda local el tema, transformándose en una demanda ciudadana local que alcanzó visibilidad nacional, llegando a involucrar a parlamentarios, los cuales crearon una comisión para estudiar el tema, como también a la Ministra de Salud de la época, que debió instruir al nivel regional para que se involucrara en la solución del problema. Desde el punto de vista local también influyó en la decisión del Municipio de crear una oficina del medio ambiente para atender este tipo de problemas. La iniciativa impactó la gestión institucional y SERVIU incorporó la evaluación de impacto ambiental en sus operaciones para la construcción de futuros conjuntos habitacionales. Del mismo modo, el Servicio de Salud debió revisar sus procedimientos de manejo de residuos metálicos. Por último, cabe señalar que el traslado de los residuos implicó una gran tarea de coordinación entre distintos servicios públicos que fue realizada directamente desde la Intendencia Regional.

2.2 Espacios y Mecanismos de participación

Las alianzas más significativas y permanentes que ha desarrollado la iniciativa han sido con el Servicio Paz y Justicia, y la Corporación Norte Grande, con los cuales, después de siete años, mantiene lazos muy fuertes. Con el primero porque esta ONG permitió visibilizar el problema y organizó a los pobladores para desarrollar sus demandas, empoderando la organización civil. Con la segunda, la alianza se produjo a raíz del proyecto radial "radio Cerro Chuño", el cual tuvo gran relevancia en la difusión de la experiencia a la comunidad local. En la actualidad, la Corporación sigue apoyando a la Junta de vecinos en aspectos relacionados con la demanda judicial presentada y también en su postulación al ciclo de premiación del programa Ciudadanía y Gestión local. La iniciativa generó espacios de participación a través de exposiciones, talleres y seminarios, como también de movilizaciones y asambleas masivas de pobladores con presencia de autoridades y jefes de servicios.

Por otra parte, resulta destacable la ejecución del programa radial como un mecanismo de participación en el cual los vecinos dieron a conocer y confrontaron sus puntos de vista con autoridades, políticos, especialistas, amén de dar tribuna a pobladores de otros sectores también afectados por la contaminación por plomo. Dicho programa fue iniciativa de la Junta de Vecinos y

apoyado por la Corporación Norte Grande para su presentación a CONAMA, quien financió el proyecto. Originalmente, tenía una duración de seis meses pero se mantuvo en el aire durante once meses, lo cual da cuenta del éxito que tuvo. El programa radial tenía una frecuencia semanal y era conducido por un periodista con un panel de dos pobladores e invitados. En el participó gran parte de las figuras públicas connotadas que visitaron la ciudad en el período 2001 – 2002.

Sin embargo, los espacios de participación más permanentes e interesantes son la Agrupación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA) y el Comité de Iniciativa Arica-Parinacota Sustentable. La Agrupación surge por iniciativa de los pobladores para garantizar su independencia respecto a sus organizaciones impulsoras, a fin de resguardarla de presiones ejercidas sobre los dirigentes vecinales. Desde un plano independiente ejecutó un proceso de capacitación sobre contaminación y medio ambiente a los vecinos. ADEMA se ha mantenido como un espacio de participación activo, no sólo para pobladores de la Junta Vecinal Los Laureles sino también para vecinos de villas aledañas como El Solar, Amanecer e Industriales IV. Cabe señalar el alto grado de conocimiento alcanzado por los componentes de la agrupación en el tema de contaminación por plomo, como también en el de los derechos y deberes ciudadanos implicados en los temas ambientales y la forma de enfrentarlos desde la base social local.

El segundo espacio de participación es el Comité de Iniciativa, el cual nace como fruto del accionar de la Junta de Vecinos y ADEMA en su relación con otras agrupaciones como SERPAJ, Corporación de Defensa del Medioambiente Aymará (CADMA), Corporación Norte Grande, Taller de Estudios Andinos (TEA) norte mujer, Villa Santa María y otras. Este comité se instala con el propósito de abrir un espacio de participación más amplio que incorpore a más fuerzas vivas de la ciudad. Este Comité de Iniciativa lleva a cabo una serie de seminarios con motivo de distintos temas ambientales: agua, vertedero, plomo, depósitos Copaquilla, Villa Santa María, Puerto, Boro, entre los más relevantes. De ellos, el más importante fue el seminario de Recursos Hídricos realizado como parte de las actividades del Programa Chile Sustentable.

Debe consignarse que la participación generada en todas estas instancias ha tenido incidencia en políticas públicas atingentes a la experiencia, como se aprecia en el funcionamiento de servicios como CONAMA, el cual a la luz de la iniciativa ha debido revisar la legislación e institucionalidad ambiental para incorporar el tema de los traslados y acopios de minerales tóxicos. Asimismo, el Servicio de Salud estableció normativas para el traslado de minerales y, finalmente, SERVIU debió revisar y establecer nuevas políticas para la construcción y adjudicación de viviendas sociales, como por ejemplo, análisis de suelos, dotación de infraestructura social en la construcción de conjuntos habitacionales y, por último, la atribución del postulante a vivienda de aceptar o rechazar la casa ofrecida.

La iniciativa también influyó en los diseños institucionales, particularmente en el Servicio de Salud que debió implementar la Unidad de Toxicología para enfrentar el tema que para ese momento era totalmente nuevo, al extremo que debió solicitar ayuda al Ministerio para contar con especialistas en toxicología, los cuales viajaron a la ciudad y trabajaron en el sector para implementar la atención que requerían los afectados por la contaminación. También, el Servicio de Salud debió implementar un programa especial para entregar una dieta suplementaria a los vecinos más afectados, para su descontaminación.

Igualmente, esta experiencia de participación ciudadana ejerció una influencia importante en la gestión de la municipalidad al provocar, indirectamente, la creación de la Oficina Comunal del Medio Ambiente para abordar y visualizar el tema medioambiental como una problemática social de Arica. El alcalde de la época y actual diputado Iván Paredes F. se involucró muy activamente con la experiencia debido a la gravedad de la situación denunciada y posterior aparición de otros casos de contaminación.

Otro efecto importante logrado por la iniciativa fue generar la creación de una Comisión Especial de la Cámara de Diputados y otra del gobierno regional para estudiar el tema de la contaminación por plomo en Arica.

La iniciativa, si bien generó muchos apoyos y lazos a nivel local, nacional e internacional, estos no se han mantenido en el tiempo de manera institucional, sino basados en las vinculaciones personales desarrolladas por su presidente Lombardo Molina. No obstante, el grado de influencia que él ejerce sobre algunos servicios todavía es bastante fuerte. Sin embargo, los vínculos desarrollados por ADEMA, principalmente, están plenamente vigentes aunque algo aletargados por el estado de inmovilidad en que se encuentra la organización, a la espera de la resolución de la demanda judicial, cuestión de la cual los dirigentes están plenamente conscientes.

Por otra parte, ADEMA y el Comité de Iniciativa Arica-Parinacota Sustentable son los mecanismos de participación que se encuentran institucionalizados, alcanzando una legitimidad que se expresa en el respeto manifestado por las Instituciones públicas involucradas en el tema. No obstante, lo anterior, los mecanismos de participación desarrollados por la iniciativa, en general, exhibieron un alto grado de legitimidad. Prueba de ello es el alto grado de aceptación e incorporación de las propuestas realizadas por los vecinos.

Dentro de las propuestas más importantes de la demanda ciudadana se cuenta la realización de 4.000 exámenes de sangre a los pobladores y el aporte de una dieta suplementaria para descontaminación por parte del Servicio de Salud; el traslado de los tóxicos, su encapsulamiento y sellado por parte del Gobierno Regional, incluyendo todas las acciones de resguardo de la población que involucró el traslado; la construcción de las sedes vecinales en las villas del sector Cerro Chuño y pavimentación de las calles; el sellado del sitio F, lugar donde se encontraban los tóxicos, con la promesa de implementar allí

un parque recreativo, de lo cual se ha avanzado en la construcción de dos canchas de baby-fútbol con sus respectivas graderías.

La iniciativa ha significado un fuerte impacto en los actores. En el caso de los pobladores, el nivel de experticia alcanzado en los temas de contaminación en general y en contaminación por plomo es notable. Por otra parte la organización vecinal logró generar capacidades en ámbitos tales como: diagnóstico y planificación, liderazgo y manejo de medios de comunicación, manejo en el tema de contaminación por tóxicos, capacidades de negociación y resolución pacífica de conflictos, entre otros. Estos logros han contribuido a su empoderamiento y la consolidación de su liderazgo en el problema.

En el caso de la institucionalidad el efecto más notable fue, sin duda, enfrentar un tema nuevo para el cual no estaba preparada a responder a la comunidad organizada. Después de un primer momento defensivo las instituciones tomaron conciencia del problema provocado y los errores cometidos, y rápidamente ensayaron respuestas para solventar el problema. El impacto básico en la institucionalidad está referido al conocimiento y experiencia adquiridos en un tema nuevo pero de antigua data como problema social. Cabe señalar en este aspecto que la organización fue más allá de su problema puntual al realizar propuestas a los servicios públicos que apuntaban a la prevención de los problemas detectados por la iniciativa, como la propuesta al SERVIU de considerar requerimientos ambientales en la construcción de viviendas sociales y la dotación de infraestructura social a las nuevas villas. En el mismo sentido, la propuesta al Servicio de Salud de crear programas de prevención en materia de contaminación y a COREMA y CONAMA en legislación ambiental (redefinir los niveles mínimos de tolerancia al plomo y otros minerales tóxicos).

2.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad de la iniciativa se encuentra fuertemente ligada a la existencia de los mecanismos de participación como es el caso de ADEMA y el Comité de Iniciativa. Ambas organizaciones, de carácter funcional, fueron creadas por los pobladores en consideración a la fragilidad de las organizaciones territoriales y su exposición como Juntas de Vecinos ante la influencia de las autoridades públicas. En este contexto, la presencia de estas organizaciones asegura la independencia de la iniciativa frente a la autoridad de turno mientras no se obtenga una solución de fondo al problema que da origen a la propuesta ciudadana.

Por otra parte, cabe señalar que han surgido otros focos de contaminación en la ciudad por minerales tóxicos; es el caso de los sitios de acopio de minerales bolivianos del puerto, los patios del ferrocarril aledaños a la Villa Santa María, los acopios de minerales en el sector de la quebrada de Copaquilla, por ahora. Estos focos y los problemas que generan permiten visualizar que el tema de la contaminación por minerales tóxicos está vigente y, en consecuencia, el cono-

cimiento, la experiencia y los vínculos desarrollados por las organizaciones señaladas son de gran utilidad para la demanda ciudadana.

Conspira contra la sostenibilidad la ausencia de liderazgos alternativos en la organización vecinal, lo cual puede ser considerado como una debilidad debido a que todo queda centrado en la figura de su presidente, Lombardo Molina, quien ha personalizado, a pesar suyo, el conflicto.

Por otra parte, el medio local ha asumido lo real y significativo del problema, reconociéndolo como un asunto de bien común de la ciudad de Arica, de tal manera que el conflicto tiene un favorable respaldo de la ciudadanía y también augura una mayor sustentabilidad. El sector presenta otros problemas ambientales como la presencia del vertedero, cuya remoción se erige hoy como una nueva aspiración ciudadana.

La organización reconoce como su principal amenaza la frustración de los dirigentes y de los pobladores por no percibir una solución definitiva al problema ni tampoco la posibilidad de una reparación por parte del Estado. Sin embargo, reconocen como oportunidad para la sustentabilidad de la iniciativa la resolución de la demanda, como también admiten la capacidad de sus dirigentes para conducir las reivindicaciones ciudadanas.

La experiencia de las organizaciones sociales e instituciones involucradas en el tema ha sido muy rica, lograron vencer desconfianzas y resistencias a través de su interacción en busca de solucionar un problema ciudadano común.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

Desde la perspectiva de las líneas de trabajo de la iniciativa ciudadana, su reconocimiento público e institucional en defensa de derechos y fortalecimiento de organizaciones civiles, la experiencia muestra un alto nivel de logros, permitiendo en los ciudadanos un alto grado de concientización respecto de sus derechos ambientales. También los servicios públicos desarrollaron conciencia sobre estos problemas que desconocían y respecto a los cuales carecían de información. Además, el sector público experimentó una relación de diálogo con la comunidad organizada, revitalizándose el rol del servicio público acorde a un Estado más evolucionado, cercano a las personas y, por ende, más democrático.

Esta iniciativa expandió sus inquietudes más allá de su entorno local entre las organizaciones de base y el sector público, estableciendo contactos y relaciones nuevas con organizaciones nacionales e internacionales que apoyaron aportando conocimientos y experiencia, elevando así la capacidad de movilización. En la actualidad, estos vínculos han caído en un estado de latencia debido a la inmovilidad de los vecinos mientras esperan la resolución de la de-

manda civil. No obstante, los vínculos existen y se pueden activar en cualquier momento.

Cabe mencionar el papel jugado por ADEMA en el conflicto y que, a nuestro juicio, es el elemento más interesante de la iniciativa porque permite asegurar continuidad a la experiencia al separar el liderazgo político administrativo de los vecinos del liderazgo de las intervenciones ciudadanas por la defensa de derechos. Desde esta dimensión se refuerza a los vecinos como ciudadanos informados en una nueva temática, potenciando sus habilidades y capacidades para abordar otras situaciones atentatorias a la salud medioambiental y humana, como lo es el urgente traslado del vertedero municipal.

3.2 Innovación

La iniciativa es innovadora porque incorpora a un gran número de actores generando relaciones de asociatividad y colaboración entre ellos. Por otra parte combina metodologías de movilización callejera, estrategias comunicacionales, lobby político, resolución pacífica de conflictos, y herramientas legales como la demanda civil.

Un aspecto novedoso de la iniciativa consiste en crear una instancia técnica, ADEMA, independiente de la organización vecinal, lo que permite llevar adelante la iniciativa libre de presiones. Pero por otra parte les permite a los pobladores pasar de la etapa de la denuncia a la propuesta, a través del soporte técnico que representa ADEMA y sus vinculaciones con el mundo profesional y académico. Por otra parte, parece importante relevar que la iniciativa es conducida bajo el método de resolución de conflictos por la vía pacífica.

Los actores de la iniciativa, tanto públicos como privados, han demostrado un cambio de mentalidad, reflejado parcialmente en la búsqueda conjunta de soluciones al problema, lo cual fue impulsado por las jornadas de movilización, reuniones y visibilización del problema y que fue logrado gracias a la organización de base, Junta de Vecinos Los Laureles y ADEMA. No obstante lo anterior nos parece innovador, en este caso, a partir de la interacción con el sector público, éste se compromete y adopta una nueva mirada sobre los problemas planteados, incorporando la perspectiva ciudadana.

3.3 Factores claves

El potencial de aprendizaje que presenta la iniciativa está representado básicamente por el alto nivel de conocimiento alcanzado por los integrantes de ADEMA, lo cual como ya dijimos, le otorga sostenibilidad pero también le da un gran potencial de replicabilidad. Lombardo Molina, señalaba que en la ciudad de Antofagasta se ha producido una situación bastante similar por lo cual se comunicaron con él para inquirir detalles técnicos y de metodología para enfrentar la situación. Al respecto, cabe señalar que la iniciativa detonó otros conflictos similares de contaminación por traslado y acopio de minerales en distin-

tos puntos de la ciudad y la provincia, como es el caso de los patios del Ferrocarril Arica La Paz y la Villa Santa María, los sectores de acopios de el Puerto de Arica y los desechos de minerales depositados en la Quebrada de Copaquilla.

Otro elemento clave para la iniciativa y que contribuye al desarrollo de ciudadanía es el papel que juegan los medios de comunicación social, gracias a los cuales el conflicto alcanzó notoriedad pública local, nacional e internacional, permitiendo que los actores asumieran responsabilidades en la medida que las evidencias se hacían visibles para la opinión pública.

Finalmente, es importante mencionar en este aspecto la credibilidad alcanzada por los dirigentes del conflicto, tanto de ADEMA como de la Junta de Vecinos, los cuales, en muchos casos, debieron tomar decisiones inconsultas y, sin embargo, nunca han sido desautorizados por la base poblacional.

4. Conclusiones

La iniciativa documentada presenta, a nuestro juicio, el gran valor de haber logrado visibilizar un problema que afecta a toda la ciudad de Arica, dados los múltiples focos de contaminación ambiental existentes en ella, particularmente, en el caso del plomo y polimetálicos. A partir de ahí logra que las organizaciones sociales tomen conciencia de los problemas ambientales locales y propone una forma: la resolución de conflictos por la vía pacífica. Contribuye al desarrollo de ciudadanía desde el empoderamiento local como también desde la toma de conciencia de instituciones públicas frente a temas emergentes, obligándolas a revisar su accionar frente a la comunidad.

Por otra parte, la experiencia ha permitido a otros sectores poblacionales iniciar acciones similares aprovechando el ejemplo dado por la Junta de Vecinos Los Laureles.

Otro elemento relevante es la creación de dos instancias de participación ciudadana, ADEMA y el Comité de Iniciativa; ambas, principalmente la primera, le dan al conflicto un carácter más técnico y profesional, aislándolo de la presión política contingente y además, permiten que un gran número de pobladores se capacite en el tema específico y también que adquieran conciencia de sus derechos, constituyéndose en un interlocutor válido para instancias públicas especializadas, principalmente por el carácter propositivo que adquirió el conflicto por parte de los pobladores. Estos dos mecanismos de participación le conceden credibilidad y sustentabilidad a propuestas vecinales similares que pueden involucrar a otras organizaciones medioambientales en las reivindicaciones ciudadanas.

Digno de destacar es el hecho que, si bien, la organización vecinal recibió un fuerte apoyo técnico de la ONG SERPAJ, fueron los pobladores quienes condujeron por sí mismos las negociaciones con autoridades y representantes de servicios públicos para encontrar soluciones y hacer alianzas. De esta manera,

los dirigentes vecinales involucraron a parlamentarios y agentes del gobierno a nivel central (ministros) como también a nivel regional y local.

En la actualidad, la iniciativa sólo ha logrado soluciones parciales y se encuentra en estado de latencia a la espera de la resolución de la demanda civil presentada en contra de la procesadora de metales PROMEL y el Servicio de Salud de Arica por daño ambiental.

Esta acción vecinal en defensa del medio ambiente ha instalado una capacidad en la organización de base para enfrentar conflictos de magnitud en el ámbito medioambiental y también la conciencia que ser protagonistas en la gestión de sus problemas y ejercer un control social sobre el Estado, constituye una vía activa para llegar a soluciones más satisfactorias y de mayor calidad.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- El empoderamiento sobre el conflicto ambiental
- Creación de instancias de participación independientes de la dirigencia vecinal
- Credibilidad de los dirigentes
- Las alianzas vigentes con ONG SERPAJ y Corporación Norte Grande
- Integración de redes y desarrollo de vínculos
- Exhibir resultados tangibles y permanentes
- La existencia de la demanda que permite alimentar la esperanza

Debilidades

- La presentación de la demanda civil focalizó el conflicto en la Junta Vecinal desplazando el protagonismo de ADEMA que es más independiente y menos susceptible de presiones
- Despreocupación por formar nuevos líderes
- La desvinculación de los dirigentes de otras villas del sector

Oportunidades

- Apoyar a otros sectores poblacionales en conflictos similares
- Expandir las capacidades desarrolladas a otros temas ambientales del sector

Amenazas

- Desgaste de liderazgo por ausencia de relevos
 - La politización del conflicto
-

PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL PARQUE COMUNAL LOS CHAÑARES.



Síntesis ejecutiva:

Nombre	Protección y defensa del Parque Comunal Quinta los Chañares de Diego de Almagro
Comuna	Diego de Almagro
Región	III Región de Atacama
Organización	Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre
Tipo de organización	Organización Social
Tema	Medio Ambiente
Actores	Población en general y actores públicos (I. Municipalidad de Diego de Almagro, Junta de Vecinos "Villa Cuatro de Octubre", Servicio País, PNUD PPS, Universidad de Atacama, Liceo Manuel Magalhaes Medling, CONAMA, CONAF)
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Patricia Godoy Godoy. Presidenta de la Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre
Dirección	Av. Juan Martínez 1403. Diego de Almagro.
Fono-Fax	52-449323
Email	udp_dda@hotmail.com

La comuna de Diego de Almagro carecía de un programa de manejo sustentable de uno de sus principales recursos naturales y culturales: el parque Comunal Quinta Los Chañares. Esto, motivó a la Junta de Vecinos Villa 4 de Octubre, a presentar una iniciativa comunitaria que en sus aspectos fundamentales, buscaba restaurar, proteger y defender el ecosistema del parque. Se solicitó ayuda a la Municipalidad, quien ha relevado el tema ambiental desde hace muchos años, y dispuso el apoyo técnico.

Se obtuvieron recursos del Fondo Mundial del Medio Ambiente de las Naciones Unidas y se sumaron otras entidades como la Universidad de Atacama, CONAF, CONAMA, Programa Servicio País de FSP y el Liceo Local. En un convenio amplio de cooperación, la Junta de Vecinos, ha formado como agentes ambientales a los vecinos y se ha hecho cargo de la administración ambiental del parque, movilizándolo a otros actores para usar el espacio y protegerlo.

Sus principales objetivos han sido:

- Crear un área de exclusión para la protección del ecosistema natural y contribuir a la protección del patrimonio arqueológico y etnográfico del Parque.
- Promover la participación y educación de la comunidad local en la gestión y uso de los recursos naturales de valor ambiental y sociocultural de la localidad.

Los principales logros se refieren a:

- El reconocimiento de los vecinos como promotores ambientales que administran el parque.
- El estrechamiento de lazos de cooperación entre los socios de la Junta de Vecinos, lo que redundó en un incremento de participación en las asambleas así como mayor vinculación con organismos de cooperación local e internacional.
- El establecimiento de relaciones de horizontalidad entre la Junta de Vecinos y la Municipalidad.

PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL PARQUE COMUNAL LOS CHAÑARES.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA JUNTA DE VECINOS VILLA CUATRO DE OCTUBRE,
DIEGO DE ALMAGRO.

GABRIELA FERNÁNDEZ¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

La comuna de Diego de Almagro (antiguamente Pueblo Hundido) se ubica en la Provincia de Chañaral de la III Región de Atacama. Con una superficie de 18.664 Km² y una población de 18.589 habitantes (8.558 mujeres y 10.031 hombres), acoge a 7,31% de la población regional; 4,92% corresponde a población rural y 95,08% a población urbana (Datos Censales 2002).

Según las estadísticas municipales, 77,1% de los hogares encuestados de la comuna se encuentran en situación de pobreza crónica, es decir, presentan un nivel de ingresos bajo la línea de pobreza y con más de una carencia fundamental.

Se excluyen de estas estadísticas los habitantes de El Salvador, localidad donde están residenciados los trabajadores de Codelco, quienes tienen ingresos promedios superiores a la media nacional.

La localidad de Diego de Almagro se encuentra localizada en la región ecológica de desierto interior. Esta región muestra doce meses áridos, con una humedad relativa que fluctúa alrededor del 50% y una baja pluviometría promedio y escasez de otras fuentes de agua. Por esta razón, la vegetación natural es limitada, salvo en algunos valles y sitios con mayor humedad como ocurre en el sector Quinta de los Chañares, donde existen napas freáticas relativamente superficiales que permiten una importante manifestación de flora nativa, donde la especie predominante corresponde al Chañar.

Sin embargo, el cuidado del medio ambiente no se había considerado en Diego de Almagro, generando consecuencias negativas irreversibles, hasta que en el año 1996 el municipio fue invitado por la comuna de Conchalí, para integrarse junto a un grupo de comunas del país al Proyecto Planificación y Gestión Ambiental Municipal 1996-1999.

Este proyecto cuenta con la asesoría técnica de la Municipalidad sueca de Borlänge, a través de su empresa municipal Borlänge Energy, que tuvo por objeti-

¹ Trabajadora Social (PUC), Magíster en Gestión y Políticas Públicas (Universidad de Chile). Ha trabajado en el sector público y no gubernamental, especialmente en las áreas de proyectos socio-educativos y en el fortalecimiento de dirigentes y organizaciones sociales. Actualmente trabaja en la instalación de una Ecoaldea y ecocentro para la educación y difusión de un modelo de vida sostenible (La Serena).

vo elaborar un plan ambiental para responder a los problemas ambientales de corto y mediano plazo de Diego de Almagro.

Para avanzar en este objetivo se constituyó un equipo ambiental integrado por funcionarios de las distintas direcciones del municipio, que durante un año y medio fueron capacitados y sensibilizados de la problemática ambiental, a través de reuniones, talleres y pasantías en Suecia, lo que les permitió conocer in situ el desarrollo de planes ambientales en otros lugares del mundo.

Terminada la etapa de formación se elaboró el Inventario Ambiental Comunal a través de talleres con la participación de la comunidad. Este inventario recogió la visión de la sociedad civil sobre el estado ambiental de la comuna y se levantó el Primer Plan Ambiental de Diego de Almagro, el cual mediante el Taller de Validación, fue revisado por la comunidad.

El Plan Ambiental Comunal, directamente ligado con el Plan de Desarrollo Comunal, aportó a la comunidad una nueva perspectiva sobre el desarrollo de Diego de Almagro. El municipio puso en ejecución proyectos y acciones contenidas en el para revertir o enfrentar algunos de los problemas descritos, entre los que destacaba el deterioro de los escasos espacios cubiertos por flora nativa de la comuna.

Es así como la Junta de Vecinos de la Villa Cuatro de Octubre, basándose en el plan ambiental comunal, manifestó su preocupación por el deterioro sufrido por la Quinta los Chañares en sus aspectos ambientales y culturales.

A partir de este momento, comienza a tomar cuerpo la idea de diseñar y ejecutar el proyecto de Protección y Defensa del Ecosistema del Parque Comunal Quinta los Chañares de Diego de Almagro, el que, históricamente ha sido utilizado por la población como zona de recreación refrescante y solaz.

Administrativamente, el Parque está a cargo del municipio, institución que firmó un convenio para traspasarles esta función en calidad de comodato hasta 2008 a la Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre. Este proyecto se ejecuta desde marzo de 2003 con financiamiento municipal y del Programa de Pequeños Subsidios Rurales del PNUD, además del apoyo técnico de otras instancias de la región.

1.2 Descripción del programa

Los *problemas* que asumió la experiencia en su diagnóstico fueron:

- Inexistencia de un de plan de manejo adecuado y sustentable del recinto municipal Parque Comunal Quinta Los Chañares, espacio de valiosos recursos biológicos y arqueológicos.
- Degradación severa que ha impedido la regeneración natural de las especies arbóreas nativas que han mermado considerablemente en el lugar.
- Pérdida de parte del patrimonio prehistórico local asociado a este sistema natural.

- Indiferencia de la comunidad local: no percibía al parque y su entorno como un recurso natural frágil y perecedero, por lo tanto no se habían desarrollado mecanismos para su protección, rehabilitación y mantenimiento.

Los *objetivos* que persigue la experiencia son:

- Crear un área de exclusión para la protección del patrimonio del ecosistema natural del Parque Quinta los Chañares.
- Sectorizar el Parque destinando a áreas de recreación, de protección y rehabilitación del recurso natural y cultural del mismo.
- Promover la participación de la comunidad local en la gestión de los recursos naturales de valor sociocultural de la localidad.
- Forestar el área de protección del chañar de la Quinta los Chañares.
- Contribuir a la valoración cultural del parque comunal a través de la protección del patrimonio arqueológico y etnográfico, asociado a su entorno natural.
- Educar a la comunidad de Diego de Almagro para que la utilización del parque sea compatible con la conservación de los recursos naturales y culturales del área.
- Convertir el área de protección ambiental del chañar de la quinta en una zona de extensión docente, donde puedan desarrollar actividades lectivas los alumnos del Liceo Manuel Magalhaes Medling.

De este conjunto de objetivos, se pueden desprender a lo menos tres **líneas de acción**:

- a) Preservación de un área verde y, especialmente, recuperación y cuidado de una especie nativa propia de la quinta, como lo es el chañar.
- b) Sensibilización de la comunidad de Diego de Almagro en torno al cuidado del medio ambiente y de los escasos recursos “verdes” en la zona.
- c) Valoración social del espacio de la Quinta Los Chañares como lugar de patrimonio natural y cultural, promoviendo un uso respetuoso y sustentable del lugar, que integre actividades de recreación y esparcimiento, así como también de educación e investigación in situ.

El *origen y desarrollo histórico* de la experiencia se encuentra en la iniciativa de los vecinos de la Villa Cuatro de Octubre, quienes a través de su directiva canalizaron sus inquietudes y preocupaciones hacia el municipio, haciendo ver el deterioro del que este espacio estaba siendo objeto.

Originalmente, las casas de esta Villa a diferencia del resto de los espacios residenciales de Diego de Almagro, fueron construidas por la empresa Codelco para sus trabajadores. Sin embargo, al poco tiempo la misma empresa decidió mudar a todo su personal al pueblo construido en El Salvador, dejando estas casas deshabitadas. Los actuales vecinos de la Villa llegaron por arriendo o compra de las viviendas a sus antiguos moradores.

Por sus características de materialidad y equipamiento, la Villa Cuatro de Octubre es uno de los sectores con mejor puntaje CAS (índice utilizado como parámetro de medición y jerarquización de las familias según sus necesidades, para el otorgamiento de beneficios de la red social pública), lo que se suma a que socialmente son percibidos por el resto de los habitantes de la comuna como los “ricos” de Diego de Almagro.

En definitiva, estas características hacen que la Villa como sector no clasifique como adjudicatario de muchos de los proyectos de mejoramiento social vigentes.

En este escenario, los dirigentes de la Villa viven el tema medioambiental no sólo como un derecho y una temática en la que les interesa profundizar (siendo ambos aspectos ciertos y de fuerte presencia en la mentalidad de los involucrados), sino también, como una veta estratégica para poder acceder a recursos, respaldos municipales y de otras instituciones públicas y privadas.

El trabajo medio ambiental de la Villa Cuatro de Octubre no se inicia con el proyecto en la Quinta Los Chañares, sino que parte años atrás con la instalación de huertos familiares e iniciativas de reciclaje comunitario, prácticas que, en parte, se mantienen hasta el día de hoy y cuyos aprendizajes están siendo aplicados a las iniciativas actualmente en curso.

1.3 Resultados y logros

Como resultado de la historia de trabajo de la Villa Cuatro de Octubre, se ha instalado un estilo de trabajo que aparece como una gran fortaleza para proyectos como el que actualmente ejecutan en Quinta Los Chañares. Esto se muestra, por una parte, en un afiatamiento organizacional que posiciona los proyectos más allá de las personas que figuran como responsables. Por otra parte, en un involucramiento de los diversos grupos étnicos que habitan la Villa, dando más fuerza y proyección al trabajo iniciado.

Mirando el proyecto desde el punto de vista del logro de los objetivos propuestos, se puede decir que en su primera etapa se han plantado nuevos ejemplares de chañar, los que, en caso de llegar a adultos, permitirían expandir la zona arborizada de la Quinta.

Aunque la municipalidad declaró al sector forestado por los vecinos de la Villa Cuatro de Octubre, como área de exclusión y protección ambiental de las especies nativas en la Quinta los Chañares, el proyecto ha logrado que los vecinos respeten este espacio de plantación, sin necesidad de la instalación de cierres perimetrales.

En cuanto al trabajo con los vecinos, dentro de la villa –los participantes– y en particular, los niños y jóvenes, han logrado interiorizarse de las características de la especie “chañar”, y de un modo más amplio, han revalorizado los espacios verdes y el cuidado del medio ambiente.

Ciertamente, el proyecto ha tenido diferentes significados para los vecinos involucrados y sus logros van más allá de los propósitos buscados inicialmente por sus gestores. Los participantes del proyecto creen que han descubierto nuevas habilidades personales a través de la relación con sus vecinos en la faceta de trabajo mancomunado y que están contribuyendo al bienestar de la comuna en su conjunto. Lo que más les satisface de su experiencia es trabajar en familia, involucrando a los niños, y tener la oportunidad de viajar por medio de las giras tecnológicas realizadas con financiamiento del proyecto.

La participación del proyecto en distintas ferias y actividades medioambientales dentro y fuera de la comuna, así como la puesta en marcha del comodato y la permanente búsqueda de nuevos recursos para el funcionamiento del mismo, ha fortalecido a sus dirigentes en el ejercicio de su rol y ha aumentado las redes de contactos y fuentes de información. Algunos resultados y logros específicos:

- Planificación y ejecución participativa de la iniciativa.
- Creación de un comité técnico que da asesoría y soporte a la junta de vecinos.
- Firma del convenio amplio de cooperación entre la municipalidad y la junta de vecinos, que transfirió el control del área de protección del parque a la junta de vecinos por cinco años.
- Desarrollo de un proceso de capacitación a vecinos para la rehabilitación del parque.
- Establecimiento de contactos con investigadores de la cultura local para iniciar el rescate arqueológico del parque.
- Generación de una red de cooperación entre la junta de vecinos con organismos y organizaciones que trabajan para el cuidado del medio ambiente.
- La municipalidad pone a disposición de la junta de vecinos un funcionario que rinde cuentas a la junta de vecinos y al comité técnico.
- Relización de giras tecnológicas y asistencia a encuentros nacionales para promocionar la iniciativas.
- El liceo local y la escuela básica, a partir del presente año, desarrollan actividades lectivas y de investigación biológica y etnográfica en el lugar de la intervención vecinal.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

El proyecto surge por iniciativa de un grupo de vecinos de la Villa Cuatro de Octubre, quienes plantean a la Secplac municipal la idea de hacer un trabajo de preservación del chañar en el lugar donde crece naturalmente, y esta la

acoge. Al mismo tiempo, reconocen que el perfil del proyecto tuvo en consideración las posibilidades de financiamiento que se abrían a través de los fondos concursables del PNUD para temas medioambientales.

Una vez aprobado el financiamiento del PNUD, en la práctica los objetivos del proyecto se fueron ampliando más allá de la conservación de una especie nativa como lo es el chañar, en la medida que encontraron en la Quinta un lugar de patrimonio histórico y natural, privilegiado para trabajar otros temas relacionados; por ejemplo, el de las culturas ancestrales.

Siendo la Quinta Los Chañares un espacio que originalmente se encontraba bajo la administración municipal, la estrategia de trabajo siempre consideró estar en alianza con el gobierno local, pero no por eso se esperó que la iniciativa tuviera que ser financiada desde este espacio. En la ampliación de los objetivos del proyecto aparecieron aliados de otra naturaleza (Liceo, Universidad de Atacama, UDA, CONAMA) y los horizontes de fuentes externas de apoyo se fueron abriendo.

Actualmente, el proyecto está siendo manejado por la Junta de Vecinos, quienes cuentan con una contraparte municipal, funcionario de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

La Junta de Vecinos de la Villa Cuatro de Octubre cuenta con una directiva elegida democráticamente y funciona regularmente sesionando cada uno o dos meses con asambleas ordinarias. Además del proyecto de la Quinta Los Chañares, la organización se encuentra desarrollando otros proyectos (como pavimentación participativa y capacitación en el cultivo de hortalizas, plantas medicinales y plantas ornamentales), lo que hace que la participación de los vecinos sea percibida por ellos mismos y por las autoridades como bastante alta (cuantitativamente se estima que de un total de cerca de 340 habitantes habría 140 que son socios de la Junta de Vecinos, de los cuales 80 estarían involucrados en estos proyectos).

Internamente, operan con la modalidad de comités de trabajo que permiten descentralizar las responsabilidades e involucrar a más vecinos en las decisiones y acciones de cada proyecto ejecutado. Aun así, el manejo de los recursos se mantiene centralizado en la directiva de la organización.

Dentro de la Junta de Vecinos, la coordinación del proyecto recae sobre una ex dirigente con claras características de liderazgo, validada ante sus vecinos y ante las autoridades municipales. En el ejercicio de su cargo, mantiene permanente comunicación con la directiva actual de la organización, situación que se da con más facilidad ya que, la presidenta y otras dirigentas de la directiva participan activamente del proyecto en Quinta Los Chañares.

El proyecto que dio pie al financiamiento inicial (\$ 16 millones) está próximo a su término. Por este motivo, los vecinos y el municipio se encuentran concentrados en la postulación de nuevos proyectos que permitan financiar las fases siguientes. Tras recibir una respuesta negativa por parte de la CONAMA re-

gional, ahora postulan a los fondos internos manejados por el municipio para los proyectos de las organizaciones sociales.

2.2 Espacios y Mecanismos de Participación

La iniciativa es coordinada por una mujer (ex dirigente vecinal) desde la Junta de Vecinos, quien trabaja con un grupo de más de 60 personas. Las más estrechas colaboradoras fluctúan entre 20 y 30 personas, entre quienes figuran tres de las actuales dirigentas de la organización vecinal. El grupo de personas adultas está conformado principalmente por mujeres, sin embargo algunos de los maridos se han ido sumando al trabajo que realizan todos los días sábados, colaborando en labores puntuales como el traslado. A los adultos se suma un grupo de unos 20 jóvenes y niños de entre 3 y 19 años, en su gran mayoría (aunque hay algunas excepciones) vecinos de la Villa Cuatro de Octubre.

El proyecto ha permitido contratar a un vecino que trabaja regando la zona recién arborizada. El municipio, por su parte, ha asignado un profesional de DIDECO (agronomo, ex Servicio País) para coordinar el proyecto institucionalmente y mantener el vínculo con la comunidad, en un rol de gerente comunitario, quien coordina las acciones del proyecto en sus aspectos operacionales.

Además, se cuentan tres profesionales voluntarios del Servicio País que colaboran entregando asistencia técnica. Entre estos, especialmente una ingeniera agrónoma, docente de la Universidad de Atacama, UDA, y del liceo, dedicada al tema del rescate arqueológico.

Desde el punto de vista material, la Junta de Vecinos cuenta con una amplia y equipada sede comunitaria ubicada en la Villa Cuatro de Octubre (a unos 3 kilómetros del lugar donde se desarrolla el proyecto en la Quinta). Con fondos de este y otros proyectos han podido adquirir distintos implementos que les permiten mostrar y ordenar su material para las exposiciones y ferias donde participan (como computador, impresora, paneles, video, televisor), y otros que les permiten salir a las giras tecnológicas (carpas, sacos de dormir, loza, conservadoras de alimentos, etc.).

En la Quinta, el proyecto se desarrolla al aire libre, donde han instalado una zona arborizada con más de 200 ejemplares nuevos de chañar y sistema de riego por goteo (recién instalado). Existe en la Quinta además una zona de experimentación y otra de vivero, que son compartidas con la UDA y con privados. En la zona de picnic, el proyecto ha instalado nuevas mesas más amplias que les permiten realizar sus reuniones y almuerzos durante las jornadas de trabajo.

El trabajo de difusión y rendición de cuentas de las actividades desarrolladas ante la comunidad se realiza principalmente a través de reuniones y asambleas generales de la Junta de Vecinos en la sede comunitaria. A un nivel comunal, es la presidenta de la Junta quien participa en las reuniones y consejos que convoca la Dirección de Desarrollo Comunitario, junto con todas las orga-

nizaciones sociales de Diego de Almagro (entre las que se cuenta un total de 18 Juntas de Vecinos y una Unión Comunal de Juntas de Vecinos).

A un nivel más amplio, se ha trabajado participando en ferias medioambientales y otros eventos a los que han sido invitados para mostrar la experiencia. Además, destaca la participación de los vecinos en las actividades semanales de operación en terreno, y en la planificación y realización de diferentes giras tecnológicas (consistentes principalmente en paseos organizados con financiamiento del proyecto y con aporte de los vecinos para conocer lugares y experiencias que se desarrollan en otros lugares dentro y fuera de la región). La gestión de recursos financieros denota esfuerzos desde la organización y el municipio para llegar a nuevas fuentes, actividad en la que han participado directamente los responsables del proyecto dentro de la Junta de Vecinos. En la firma del convenio aparecen involucrados la Universidad de Atacama, UDA, CONAMA y CONAF (aun cuando esta última no se ha vinculado en la práctica a la ejecución del proyecto). Además, participa Servicio País y el Liceo Manuel Magalhaes Medling.

2.3 Incidencia en las políticas públicas

El proyecto ejecutado en Quinta Los Chañares ha contado, además del respaldo del alcalde, con el apoyo de diferentes instancias municipales, como la Dirección de Desarrollo Comunitario, de la que depende, y su Oficina de Medio Ambiente, la Dirección de Obras, la Dirección de Educación y, al parecer, también el Concejo Municipal. Las acciones que aquí se ejecutan son parte del Plan Comunal Ambiental que se está reelaborando desde 2003 y de las líneas de acción que forman parte del Plan Bicentenario.

Desde el punto de vista del municipio, la quinta representa, entre otras cosas, un punto de atractivo turístico para Diego de Almagro, proyectando el lugar como espacio de desarrollo de buenas prácticas urbanas y como uno de los ejemplos de la preocupación medio ambiental que tiene la comuna (forma parte de la Red PAI Chile, Programa Ambiental Intercomunal, que se coordina desde la Municipalidad de El Bosque en la Región Metropolitana).

Desde el punto de vista de la Dirección de Desarrollo Comunitario, el trabajo que viene realizando la Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre ha servido como ejemplo para que otras organizaciones se acerquen al municipio a presentar sus iniciativas, se incorporen ideas de proyectos más innovadoras que van más allá de la construcción o equipamiento de sedes sociales, se ha legitimado la mecánica de asesoría y adjudicación de recursos hacia la comunidad a través de presentación de proyectos y una suerte de fondos concursables comunales.

La incidencia en los diseños institucionales se observa a nivel de otras juntas de vecinos y de la reciente Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Por su mecánica de trabajo, se ha mostrado una forma de funcionamiento descentralizado

mediante la creación de comisiones de trabajo y operación a través de la elección de delegados de proyectos específicos.

A nivel del municipio, se observa el involucramiento de distintas instancias (encargado de Organizaciones Sociales, encargado de Medio Ambiente, Dirección de Obras, Dirección de Educación), sin embargo no es posible asegurar que gracias al proyecto se haya instalado, de modo más definitivo, un estilo de trabajo de alianzas internas.

Desde el punto de vista de los recursos y el manejo presupuestario, el proyecto en sí no ha producido cambios al punto de contar con una partida o ítem propio en el presupuesto anual; sin embargo, sí existe un dinero proveniente del pago de la explotación minera que es destinado al trabajo de las organizaciones sociales de la comuna. A estos recursos se accede por la vía de presentación de proyectos al municipio, en cualquier momento del año y sin tener temáticas preestablecidas o fijas.

Recursos con los que ha contado la iniciativa:

2003: \$10.500.000. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Pequeños Subsidios. Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre. Ilustre Municipalidad de Diego de Almagro.

2004: \$5.500.000. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Programa de Pequeños Subsidios. Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre. Ilustre Municipalidad de Diego de Almagro.

2.4 Sostenibilidad

El proyecto desarrollado en la Quinta Los Chañares por los vecinos de la Junta de Vecinos Villa Cuatro de Octubre presenta varias fortalezas que hacen pensar que es posible su sostenibilidad en el tiempo, aun cuando no contarán con recursos financieros frescos en un plazo inmediato. Esta percepción deriva de la observación del estilo de trabajo, la identificación de los participantes con lo que vienen desarrollando, la articulación de vínculos con otras organizaciones a través del trabajo voluntario y la forma en que ellos mismos plantean su compromiso de seguir colaborando más allá del financiamiento disponible.

A esto, se agrega el respaldo de la Dirección de Desarrollo Comunitario y su voluntad explícita de cumplir con los compromisos contraídos, a lo menos por los cuatro años que restan a la vigencia del comodato suscrito para la administración de la quinta por parte de los vecinos. Para el municipio el mejoramiento del parque es un aporte real para la comuna, en tanto la instalación del tema medioambiental en la comunidad es uno de los aspectos con que proyecta distinguirse esta localidad.

Sin embargo, hay elementos del escenario comunal que son mucho más complejos de analizar y que sobrepasan con creces el alcance que pueda tener esta iniciativa en particular. La falta de agua en esta zona de desierto interior es un

problema grave que requiere grandes inversiones en estudios y obras para paliar sus efectos. El proyecto, en este sentido, ve amenazada la conservación de los espacios verdes proyectados por falta de agua para riego.

El inminente cierre en 2007 de El Salvador de Codelco, cuya instalación está dentro de la comuna de Diego de Almagro, amenaza el actual nivel de recursos financieros que por este concepto ingresan a la comuna, situación que es aún más grave si se considera que esta empresa sustenta gran cantidad de empleos y servicios que podrían desaparecer.

La relación de la municipalidad con la empresa Codelco es tensa. El municipio ha entablado un par de demandas judiciales contra la cuprífera, por la contaminación de aguas y por la falta de pago de algunos impuestos. Al momento de registrarse esta experiencia, el alcalde en ejercicio estimó como más fluida la comunicación con esta empresa. El pago del royalty por parte de las empresas mineras serviría, por ejemplo, en el caso de la comuna de Diego de Almagro, para financiar las inversiones necesarias para paliar el problema de la escasez de agua.

En este sentido, el alcalde de Diego de Almagro, quien presidió la Agrupación de Municipios Mineros, integrada por cerca de 40 alcaldías, apoyó la iniciativa legislativa para la aplicación del royalty también en Chile, al igual que en los países mineros del mundo.

Estas incertidumbres son mencionadas por los vecinos, sin embargo no entorpecen sus proyecciones y sueños en relación al proyecto, que además del respaldo municipal suma el apoyo de los pequeños empresarios y comerciantes de la comuna.

Aunque la experiencia no ha logrado un mayor involucramiento con el resto de la comunidad, no tiene detractores. Uno de los aspectos que la Junta de Vecinos de la Villa Cuatro de Octubre quiere abordar en la segunda etapa de este proyecto, es ampliar su difusión y trabajo con los vecinos de los demás sectores. Otra actividad que se plantean para hacer más atractiva esta iniciativa dentro de la comuna, es la instalación de una pequeña granja demostrativa con animales que, en un principio, serían donados por los mismos vecinos participantes.

En todo caso, Parque Comunal Quinta Los Chañares, representa 66,6% de las áreas verdes de la árida y seca comuna minera de Diego de Almagro, que no podrá sustraerse a los beneficios de su pulmón verde ante las adversidades geográficas, climáticas y la contaminación ambiental generada por la extracción de minerales en la localidad.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

La experiencia destaca por una fuerte relación entre la sociedad civil (representada especialmente por una Junta de Vecinos) y el municipio. La colaboración y

trabajo coordinado en la elaboración, puesta en marcha y búsqueda de financiamiento es un aspecto que da cuenta de una ciudadanía que se involucra en la solución de los problemas comunales, y de un gobierno local que considera a los vecinos como actores de los proyectos de mejoramiento comunal.

Desde el punto de vista de cómo se ha gestionado este proyecto, la firma de un comodato a cinco años plazo formalizó el respaldo municipal a una iniciativa vecinal. Hubo aprendizajes personales e institucionales a través del diálogo y la negociación de este acuerdo.

Frente a la lentitud de los procedimientos burocráticos con los cuales se enfrentó la experiencia en sus inicios, los participantes aprendieron que a través del diálogo cara a cara con los funcionarios responsables (jefes o encargados), es posible agilizar los trámites para que el proyecto no se detenga, ni retrase.

La voluntad empeñada por este colectivo asumió como un aprendizaje la muerte de la primera plantación de chañares por falta de asesoría técnica para sortear la aridez del terreno. Esta dificultad les enseñó que la carencia de profesionales propios hace imprescindible la alianza previa con instituciones especializadas en cada área de actividad.

Así, la concreción de alianzas y colaboración entre la sociedad civil y diversas instituciones locales, nacionales e internacionales ha sido asumida en forma práctica como un mecanismo para un trabajo comunitario más eficiente y solidario.

La dimensión de los “derechos ciudadanos” también está presente en el proyecto, particularmente mirando derechos de tercera generación como la educación y el cuidado del medio ambiente. El contexto geográfico y climático donde se instala este proyecto hace que las iniciativas que vayan en esta línea sean urgentes. En este caso, la preocupación de los ciudadanos por un espacio público que se ve amenazado en su conservación denota un alto nivel de conciencia que merece ser destacado y reforzado, más aún cuando sirve como ejemplo para el emprendimiento de otras iniciativas similares y hace más visible y cercano el aporte que pueden hacer los propios vecinos en la solución de sus problemas.

La participación organizada de la comunidad en los procesos de planificación local, desde la definición de problemas, detección de necesidades, manifestación de preferencias, y proposición de soluciones, ha viabilizado la puesta en marcha de proyectos comunitarios, en los que los vecinos se apropian de las iniciativas.

La incorporación de la comunidad en la definición de los objetivos de desarrollo de los proyectos ha implicado un aprendizaje de doble vía, puesto que el gobierno local de cierta forma ha logrado establecer, en los temas medioambientales, relaciones de horizontalidad con la comunidad.

3.2 Innovación

Dentro de la comuna, se reconoce como innovador el desafío que ha instalado la Junta de Vecinos responsable del proyecto, particularmente por la preservación del medio ambiente como bien común para todos los habitantes de la comunidad y no sólo de una localidad.

También resulta innovadora la búsqueda de descentralización en la asunción de responsabilidades y, por lo tanto, un mayor involucramiento de los vecinos con las iniciativas emprendidas.

Desde el punto de vista temático, la preocupación medio ambiental no es reciente en la comuna, sin embargo tanto los vecinos como los funcionarios públicos reconocen que todavía no es una preocupación totalmente instalada en las prácticas cotidianas y, por lo tanto, proyectos como el de la Quinta Los Chañares vienen a reforzar la urgencia de abordar el tema y mostrar con ejemplos concretos el tipo de iniciativas que se pueden emprender.

Los vecinos de la Villa Cuatro de Octubre reconocen la presencia de otros problemas ambientales que los aquejan dentro de su sector (como lo es la canalización de aguas con residuos químicos que pasan por la mitad de su Villa). Sin embargo, están dispuestos a trabajar por el bien de la comunidad en su conjunto, valorando el espacio de la Quinta como un bien precioso que debe ser cuidado por todos.

Por otra parte, la incorporación de niños y jóvenes en el proyecto abre nuevas vetas de trabajo educativo y una alternativa constructiva para ofrecer actividades de uso del tiempo libre para estos grupos etéreos (actividades que dentro de la comuna son más bien escasas). En esta línea, las vinculaciones establecidas con los establecimientos educacionales son un acierto que debe ser reforzado, y que responde perfectamente a los lineamientos que ha establecido CONAMA para el trabajo de certificación ambiental en liceos y escuelas a lo largo de todo el país.

Una de las alianzas de este proyecto, y que es parte de lo que lo hace innovador, es la que se estableció entre la Junta de Vecinos y el municipio. Además, aparecen como interesantes los espacios de relación que están empezando a tejerse entre la Junta de Vecinos y los establecimientos educacionales; alianzas que en uno de los casos ya ha empezado a operar (caso del Liceo Manuel Magalhaes Medling) y en el otro está todavía gestándose los primeros contactos (caso de la nueva escuela Sara Cortés).

3.3 Factores claves

En el escenario antes descrito, es clave para el proyecto (y para el fortalecimiento del tema medioambiental en la comuna en su conjunto) el fortalecimiento de alianzas con el sector privado y con organismos internacionales que puedan aportar recursos frescos para los problemas de fondo que presenta la comuna, especialmente en torno al tema del agua. En esta línea han apun-

tado algunos esfuerzos de la Junta de Vecinos y el municipio al postular proyectos a instancias como el PNUD y la Cooperación Canadiense.

Más allá de esto, el trabajo de los vecinos en la conservación de áreas verdes de uso comunal es un ejemplo digno de ser imitado, y por lo mismo sería clave que la iniciativa lograra una mayor difusión en todos los niveles, incluyendo los medios virtuales (confección de una página web, por ejemplo), punto que todavía se muestra un poco débil.

Otro factor clave es lograr un verdadero respaldo de los vecinos de los demás sectores de la comuna, y en esta línea es acertado que dentro de las prioridades que tienen proyectadas para la segunda fase del proyecto se cuente con una estrategia de difusión y mayor vinculación con estos, por ejemplo a través de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Al respecto, ha faltado una mayor consulta a la comunidad en su conjunto acerca de las necesidades y proyecciones que se puedan hacer en la Quinta. De otra manera, la instalación de iniciativas como una granja educativa puede presentarse como un poco voluntarista desde esta organización.

Por lo mismo, también es clave que exista una mayor claridad en la perspectiva del proyecto para sus fases siguientes, tomando criterios de realidad como la escasez de recursos y las necesarias conversaciones que deben hacerse no sólo con la municipalidad y el resto de la comunidad, sino también a través de alianzas con instituciones públicas y empresas privadas especializadas en prácticas de recuperación y mantenimiento para la preservación del medio ambiente en la más amplia concepción de sus implicancias como bien común vital.

4. Conclusiones

Como ya se ha mencionado, el trabajo de colaboración que aquí se ha establecido entre la sociedad civil y el sector público es uno de los espacios de innovación abiertos por el proyecto, destacando la visibilidad e impacto de irradiación que ha alcanzado la organización a través de los resultados alcanzados con este proyecto.

Es interesante ver cómo los resultados obtenidos en un cambio de conciencia ambiental en los menores que participan del proyecto, es percibido por docentes de un establecimiento educacional que no participa directamente del proyecto. Además, que el ejemplo de que sí se pueden lograr trabajos exitosos en alianza con el municipio u otros organismos como CONAMA ha motivado la presentación de otras iniciativas como el compostaje de residuos domiciliarios y la arborización de algunas zonas. El mismo municipio tiene entre sus planes utilizar esta experiencia como ejemplo de irradiación para hacer un trabajo similar en otra zona de la comuna llamada Inca de Oro.

La evaluación de los resultados del proyecto no puede abstraerse del contexto donde se desarrolla (particularmente la variable climática de desierto interior), donde la dificultad que conlleva la conservación de las áreas verdes es mucho más alta, por lo cual se requiere apoyo profesional más especializado para sustentar esta iniciativa.

En este sentido, sería importante que tanto la Junta de Vecinos de la Villa Cuatro de Octubre como la municipalidad, redoblaran sus esfuerzos para concretar la adhesión inicial de CONAF, organismo que aún no ha plasmado su compromiso con el proyecto, como la presencia activa que ha demostrado CONAMA.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Parque Comunal Quinta Los Chañares, representa 66,6% de las áreas verdes de la árida y seca comuna minera Diego de Almagro.
- Respaldo institucional municipal al proyecto en particular y a una mayor instalación del tema medio ambiental en la comuna en general.
- Existe una dinámica comunicacional bastante fluida y vías de acceso para la coordinadora del proyecto bastante expeditas, hacia las diferentes instancias municipales y hacia otros organismos públicos.
- Fuerte compromiso por parte de los vecinos incorporados a la iniciativa.
- Incorporación de las nuevas generaciones en el proyecto, lo que da mayor proyección a la instalación del tema a largo plazo.
- Legitimidad de las autoridades responsables de la Junta de Vecinos en general y de la persona que coordina el proyecto en particular.
- Logros concretos y visibles en la primera fase del proyecto mantienen un estado de ánimo optimista y ganas de proyectarse y seguir trabajando.
- Establecimiento de alianzas con otros organismos públicos y privados.

Debilidades

- No contar con recursos financieros fijos.
- No haber vinculado en la planificación y gestión del proyecto a los vecinos de otros sectores de la comuna (que en definitiva son gran parte de los usuarios de la Quinta Los Chañares, donde se desarrolla el proyecto).
- No haber logrado el apoyo real de una de las instituciones que firmó el convenio de colaboración (CONAF) que originó la experiencia.
- La falta de conocimientos técnicos específicos para la tarea de arborización en zonas áridas, que llevó a perder toda una primera partida de árboles nativos recién plantados.

Oportunidades

- En el corto plazo, el pago de un royalty por parte de las empresas mineras, situación que potencialmente permitirá contar con nuevos recursos para la comuna de Diego de Almagro. De ser así, en palabras del alcalde, una parte de estos recursos podrá ser destinada al mejoramiento de la Quinta Los Chañares.
- La buena opinión que tienen otros actores de los resultados logrados por el proyecto ayudan a legitimar la experiencia, abrir focos de irradiación y contar con potenciales nuevas alianzas y recursos humanos que apoyen al proyecto.
- La existencia de fuentes de financiamiento, especialmente internacional, que están preocupadas por el control de la desertificación a nivel mundial pone a esta comuna como sujeto propicio de ser apoyado en iniciativas como la que se desarrolla con este proyecto.

Amenazas

- La falta de fuentes de agua y la contaminación de las napas por el mal o deficiente manejo de los residuos químicos.
- El grave deterioro de algunos recursos biológicos que no logran su regeneración natural de las especies arbóreas, como por ejemplo el chañar.
- El inminente cierre en unos años más de la mina El Salvador deja a la comuna completa en una situación compleja.
- La condición de pobreza que afecta a un alto porcentaje de los habitantes de la comuna.

IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS DE PRODUCCIÓN LIMPIA COMO ESTRATEGIA DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Implementación de prácticas de producción limpia como estrategia de mejoramiento ambiental.
Comuna	Ovalle, Provincia del Limarí.
Región	IV Región de Coquimbo.
Organización	Asociación Gremial de Microempresarios del Limarí.
Tipo de organización	Organización gremial o sindical.
Tema	Medio ambiente.
Actor	Microempresarios del rubro metalmecánica.
Actores	Asociación Gremial de Microempresarios del Limarí (sector metalmecánica), Colegio San Viator, Asociación de Comunidades Agrícolas del Limarí, Gobernación Provincial, Empresas privadas.
Área	Mixta.
Nombre y cargo de la persona de contacto	Marcela Miranda Pizarro. Asesora técnica Asoc Gremial de Microempresarios del Limarí.
Dirección	Amunátegui 610. La Serena.
Fono-Fax	09-5680594 - 51-211038
Email	etra_@hotmail.com

El inadecuado manejo de los residuos generados en los talleres mecánicos causa riesgos laborales y provoca problemas ambientales. La iniciativa consistió en capacitar y equipar a los miembros de la Asociación con el propósito de implementar prácticas de producción limpia en sus lugares de trabajo y a la vez generar ingresos a través del reciclaje de residuos. Además se consideró la educación ambiental hacia la comunidad, especialmente a estudiantes de escuelas y colegios.

La experiencia es impulsada por la Asociación Gremial de Microempresarios del Limarí (AGME), entidad fundada el 20 de diciembre del año 1997. La institución cuenta con personalidad jurídica y en adelante al momento de referirnos a la asociación utilizaremos la sigla AGME.

Dentro de los logros destaca:

- La implementación de prácticas de producción limpia y reciclaje de residuos.
- Sensibilización de estudiantes sobre la problemática ambiental,
- Convenios de colaboración entre la AGME y la Agrupación de recolectores de La Serena.

Además, para sustentar económicamente la iniciativa, se establecieron acuerdos de colaboración con las empresas recuperadoras de estos materiales y se garantizó la comercialización de estos residuos. El compromiso de la comunidad y potencial replicabilidad de la iniciativa se concretó mediante el desarrollo de un Seminario Nacional de Producción Limpia, ciclos de capacitación y talleres. El sector público, a su vez, contribuyó impulsando otras acciones como la recolección selectiva de chatarra, el Programa de Reciclaje Industrial, la puesta en marcha de un servicio de retiro de residuos reciclables y la futura implementación de un centro de saneamiento de residuos.

IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS DE PRODUCCIÓN LIMPIA COMO ESTRATEGIA DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA ASOCIACIÓN GREMIAL DE MICROEMPRESARIOS DE LIMARÍ

RODRIGO FIGUEROA¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

El proyecto se desarrolló en la comuna de Ovalle, capital de la provincia del Limarí en la Cuarta Región. La comuna se caracteriza por desarrollar actividades económicas ligadas a la agricultura, la minería y el comercio. Las zonas rurales presentan problemas de aislamiento producto de la condición geográfica, aspecto que se ha remediado en los últimos años con la pavimentación de tres rutas que han conectado a la capital provincial con las comunidades de Monte Patria, El Palqui, Combarbalá y la ruta interior hacia la costa.

La asociación gremial de microempresarios fue fundada en 2000 y tiene como antecedente inicial las aspiraciones de formalización de la actividad económica de un grupo de microempresarios del sector metalmecánico. El impulso hacia la formalización de su actividad económica proviene de las consecuencias del terremoto de Octubre de 1997 y la muerte de un microempresario del sector metalmecánico como consecuencia de los daños provocados por materiales químicos que fueron depositados en el patio de su casa contaminándose él y su familia. En términos organizacionales la Asociación gremial cuenta con 25 miembros.

1.2 Descripción del programa

El programa de implementación de prácticas de producción limpia tuvo como **objetivo** el mejoramiento del manejo de los residuos industriales en las actividades de microempresarios del sector metalmecánico de la ciudad de Ovalle. El proyecto se inicia el año 2001 y se extendió hasta fines de 2003. En él participaron diversos actores sociales de la comunidad y del sector público, logrando relacionar la implementación de prácticas de producción limpia con la concienciación de derechos y responsabilidades sobre la relación con el medioambiente y la satisfacción de necesidades sociales y productivas.

¹ Licenciado en Sociología y Magíster en Economía del Trabajo y Relaciones Laborales. Profesor Departamento de Sociología de la Universidad de Chile e Investigador Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad. Su interés se centra principalmente en Sociología económica, Sociología del trabajo, gestión del conocimiento, instituciones económicas y el impacto social y económico de las actividades de investigación científica.

Problema: La implementación del programa surge a partir de la necesidad de abordar el problema que nace de la relación entre las actividades productivas y el medioambiente en la Provincia del Limarí. En este sentido, surge la preocupación por desarrollar prácticas de producción limpia con el objetivo de no afectar la producción agrícola y evitar el desmejoramiento de la calidad de los productos a causa de la posible contaminación por desechos industriales². Conjuntamente, el programa buscó implementar estas prácticas en las actividades del microempresariado del sector metalmeccánico para minimizar los impactos en la salud y los riesgos laborales provocados por un manejo inadecuado de los residuos industriales. Cabe señalar que las actividades del sector metalmeccánico se caracterizan por contener un alto riesgo para la salud de los trabajadores a raíz del contacto con residuos industriales. En este sentido, la experiencia del fallecimiento de uno de los socios, a causa de contaminación por residuos industriales, significó la toma de conciencia de los peligros para la salud que representa la actividad.

El programa se implementó a través de los siguientes *ejes de trabajo*:

- **Promoción de asociatividad:** La implementación de prácticas de producción limpia entre los socios de la AGME era viable, en tanto se fortaleciera la capacidad asociativa de la organización y la gestión asociativa de sus intereses. Entre otros aspectos el programa implicó sumar al 80% de los socios de manera activa al programa a través de actividades de capacitación y comercialización de productos derivados del manejo de residuos industriales.
- **Desarrollo de redes:** El programa implicó la relación con otros actores organizados de la sociedad civil y representantes del Estado. En el primer caso, se destaca la alianza que se estableció con la ***Asociación de Comunidades Agrícolas del Limarí***, la cual agrupa a cerca de 8.000 comuneros y sus familias³ dedicados principalmente a la producción de queso de cabra y derivados de la crianza de ganado caprino como es el caso del charqui. Además, el programa se vinculó con el Colegio San Viator de la ciudad de Ovalle, impulsándose un programa de difusión, capacitación y concienti-

² Aspecto central en las actividades agrícolas a partir de la implementación del sistema de BPA (buenas prácticas agrícolas).

³ Las Comunidades Agrícolas son una forma particular de posesión de la tierra y de asociatividad. Se ubican principalmente en la IV Región y proceden de un tipo de posesión de la tierra cuyos antecedentes se remontan al periodo colonial, que fue generacionalmente traspasada hasta que el Estado finalmente las reconoció formalizando su estructura a través del DFL 5 de 1968. En este decreto se define a la comunidad agrícola como “aquellos terrenos rurales pertenecientes a diversos propietarios en común, en los cuales el número de comuneros sea manifiestamente superior a la capacidad productiva del predio para que los respectivos grupos familiares puedan subvenir a sus necesidades esenciales de subsistencia”. La constitución de la propiedad de las Comunidades Agrícolas, el saneamiento de sus títulos de dominio y su organización se efectuaron de acuerdo a las disposiciones del DFL 5, a petición de dos o más comuneros interesados. Estas Comunidades gozan de personalidad jurídica desde la inscripción del predio en el Conservador de Bienes Raíces respectivo. En consecuencia, son capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente.

zación entre los alumnos del establecimiento, sobre derechos y responsabilidades respecto de la relación con el medioambiente. Un rasgo especial de este vínculo fue el hecho de que los mismos dirigentes y socios de AGME participaron en la capacitación de los alumnos del establecimiento. Por último, importantes fueron los vínculos con las autoridades provinciales y comunales, y los representantes de las grandes empresas ligadas al manejo de residuos industriales en el país.

El programa se inició en 2001 a propósito de la toma de conciencia de AGME respecto de la necesidad de mejorar los estándares de higiene y seguridad en los talleres de los socios. Esta iniciativa fue apoyada por gestores medioambientales de la región quienes diseñaron un programa para la implementación de prácticas de producción limpia.

El desarrollo de la experiencia se vio fortalecido por alianzas con el sector público, privado y organismos internacionales como la FAO, quien a través del Fondo para las Américas, financió el proyecto en el período 2002 y 2003⁴. En el marco del proyecto se realizaron diversas actividades con la asociación de comuneros agrícolas, el Colegio San Viator y empresas del sector privado, entre las cuales destaca la realización del seminario “Estrategias de mejoramiento ambiental en el rubro metal-mecánico”⁵.

1.3 Resultados y logros

Durante el periodo de ejecución del programa se han obtenido variados resultados y logros en sus distintos ejes de desarrollo temático, donde destacan:

- En el *área de promoción de la asociatividad* el programa muestra evidentes resultados en el área de la capacitación y el impulso a procesos de comercialización de carácter asociativo entre los miembros de AGME. Las capacitaciones en las cuales han participado los miembros de AGME han fortalecido sus compromisos con la acción colectiva, aspecto fundamental para impulsar el proyecto de producción limpia o la implementación de un PROFO co-financiado por CORFO.
- En el *área de la promoción de redes* el programa también muestra resultados al conformar un conjunto de relaciones con actores de la sociedad y organizaciones del sector privado/público de carácter regional y nacional. El vínculo con las comunidades agrícolas ha significado la ejecución de accio-

⁴ El monto asignado por el Fondo de las Américas al proyecto fue de \$ 29.520.000 pesos.

⁵ El seminario fue realizado entre los días 28 y 29 de noviembre del año 2002 y contó con la asistencia de representantes de las grandes empresas recicladoras de residuos industriales, asociaciones gremiales de pequeños empresarios de las ciudades de Talcahuano y Arica, pequeños y microempresarios de la provincia del Limarí, representantes del Fondo de las Américas, actores de la sociedad civil y autoridades provinciales y comunales. Como veremos más adelante el seminario constituye un hito en la experiencia al generar dos efectos: la confianza del sector privado en AGME y el impacto sobre la comunidad hacia la cual AGME se constituye como un referente en temáticas de desarrollo local. Al seminario concurren unas 200 personas constituyendo un hito en la organización.

nes tales como la recolección de residuos industriales en comunidades de la provincia. Con esto se ha logrado una mayor conciencia respecto del manejo medioambiental y se han satisfecho necesidades económicas y sociales de las comunidades con la reutilización de los residuos industriales. En este caso, miembros de la AGME han diseñado accesorios que son necesarios en las tareas productivas y para abordar precariedades sociales como el hacinamiento en las viviendas de los comuneros.

La promoción de redes también muestra resultados a través de la vinculación del programa con el Colegio San Viator, hecho que ha permitido concientizar sobre derechos y responsabilidades respecto del medioambiente a alumnos y alumnas del establecimiento. Las actividades realizadas con el colegio también han generado un impacto significativo entre padres y apoderados del establecimiento y en sus estamentos directivos.

Otro aspecto de la conformación de redes, es el vínculo de AGME con empresas privadas relacionadas con el manejo de residuos industriales, las cuales han manifestado interés en apoyar el programa y de hecho fueron relevantes en la organización del seminario. En el seminario se difundió la importancia actual de la implementación de prácticas de producción limpia para la conservación del medio ambiente, protección de la salud de los trabajadores y la valorización comercial de los productos que las incorporan. El éxito del seminario y la difusión de las actividades del proyecto implicó que las autoridades provinciales y comunales incorporasen preliminarmente a sus agendas la preocupación por la relación entre procesos productivos y medioambiente.

Las actividades realizadas por el programa han posicionado a los miembros de AGME como agentes de desarrollo, constituyéndose sus dirigentes en referentes para otros sectores de la sociedad civil. El dirigente Luis Gómez, fue incorporado en la definición del PLADECO en la ciudad de Ovalle, en las mesas de trabajo del Comité Productivo Provincial y fue considerado uno de los principales microempresarios de la región por SERCOTEC. Además, las actividades han generado la certeza de que los microempresarios a nivel regional y nacional pueden incorporar prácticas de responsabilidad social empresarial ligadas, por ejemplo, a la producción limpia.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

El programa de implementación de prácticas de producción limpia fue impulsado por la Asociación gremial de microempresarios del Limarí en conjunto con asesores medioambientales. En este sentido, en el diseño de la experiencia es sustantiva la participación de la gestora medioambiental Marcela Miranda, quien asesoró técnicamente la introducción de las prácticas de producción lim-

pia. El impulso dado por la asesoría encontró un contexto adecuado para el desarrollo de sus tareas, especialmente, por el impacto de la muerte de uno de los socios de AGME como consecuencia de la contaminación por residuos industriales.

La experiencia se implementó estratégicamente en torno a dos ejes: programas de capacitación y difusión. En términos generales, las actividades del programa permitieron la mayor concientización sobre el significado de las prácticas de producción limpia. En esta dirección, las actividades de capacitación y difusión sobre prácticas de producción limpia fortalecieron las relaciones de AGME con la comunidad desde el punto de vista de su reconocimiento, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y autoridades públicas.

La experiencia se realizó, básicamente, en tres **etapas** que se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: definición de los alcances del proyecto, capacitación y difusión, externalización y encuentro con otras entidades de la sociedad civil. Los recursos del proyecto, básicamente, provinieron del Fondo de las Américas, con los cuales se implementaron las actividades de capacitación y difusión. Posteriormente, se establecieron alianzas con actores de la sociedad civil de la provincia del Limarí como ocurrió con la Asociación de Comunidades Agrícolas del Limarí y el Colegio San Viator de Ovalle. En la etapa de difusión, el proyecto se relacionó con empresas del sector privado vinculadas al manejo y reciclaje de residuos industriales⁶. En este sentido, la presencia de estas empresas es clave ya que en la actualidad las certificaciones medioambientales han adquirido importancia para acceder a ciertos mercados que asocian el valor del producto con el respeto de las normas sobre calidad e higiene medioambiental en el trabajo.

El vínculo con el sector privado permitió constituir y fortalecer alianzas para el desarrollo comercial y social de las prácticas de producción limpia. Desde esta perspectiva, se logró identificar que el manejo de los residuos industriales en la zona del Limarí y en general en el país, es viable siempre y cuando se incorporen activamente los pequeños y microempresarios. Según representantes de las empresas privadas vinculadas al proyecto sólo así será posible desarrollar una economía de escala para la viabilidad económica de la actividad.

El desarrollo del proyecto generó vínculos virtuosos con una gama amplia de actores relevantes en la reflexión sobre estrategias de desarrollo. En este sentido, instaló la preocupación sobre el tema medioambiental entre actores de la sociedad civil, empresas privadas de la provincia, y quedó plasmada en la agenda pública del gobierno provincial. En esta dirección, la gestión que desarrolló AGME significó renovar la agenda local y posicionar las actividades asociadas a la AGME respecto de su gestión asociativa y su rol como interlocutor válido para el desarrollo económico local.

⁶ Las empresas privadas que han participado con AGME son: HIDRONOR Chile, GERDAU AZA, BIMAR Chile, Pacific Chemical.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Como ya hemos mencionado, el proyecto AGME logró establecer tres alianzas que fortalecieron las actividades de capacitación y difusión sobre prácticas de producción limpia. Estas alianzas permitieron incorporar a nuevos actores e impulsar en conjunto actividades con un fuerte impacto en la comunidad. En este caso, se destaca el hecho de que los vínculos con otros actores locales generaron relaciones de intercambio que fortalecieron el proyecto y el compromiso de los miembros de AGME.

La alianza que se estableció con la Asociación de Comunidades Agrícolas del Limarí, a través de un convenio de colaboración, permitió desarrollar actividades de capacitación entre comuneros para el manejo de residuos industriales. En este caso, se capacitó en el manejo de residuos industriales derivados de las tareas agrícolas y se promovió su reutilización en la fabricación de herramientas de trabajo, accesorios para la vivienda y productos que conllevarán un mejoramiento en la calidad de vida.

En términos concretos se intentó establecer una ruta para recuperar, reciclar y reutilizar los residuos industriales de las comunidades agrícolas de la provincia. Aunque la geografía de la zona impidió el total éxito de esta actividad, se muestran logros, como por ejemplo, el manejo de residuos y un vertedero en la comunidad agrícola de Manquehua. Además, en cuanto a la reutilización de los residuos, se recuperaron tambores que habían sido depósitos de fertilizantes o bien de combustibles, pero que se convirtieron en molinos de viento diseñados y producidos por los miembros de AGME. El lograr con cierto éxito un prototipo de molino de viento significó dos cosas fundamentales en la vida en la comunidad agrícola: reducir los costos asociados a la compra de molinos de viento a los proveedores tradicionales y mejorar el manejo del agua, aspecto sustantivo para la viabilidad social y económica de las comunidades.

Además, se diseñaron accesorios para la producción de queso de cabra y la vida cotidiana, tales como cocinas y camarotes. Con esto, se abordó creativamente cómo mejorar el prensado de los quesos y desarrollar una alternativa a la cocina a leña utilizada en algunas casas de comuneros. Es necesario indicar que en estas actividades hay un factor fundamental que las hace posibles, esto es el origen comunero de parte de miembros de AGME. No cabe duda, que existe una relación entre la memoria social de los miembros de AGME y la reutilización creativa de los residuos industriales para mejorar la calidad de vida de los comuneros y generar un beneficio económico extra.

Los productos diseñados por AGME fueron presentados a miembros de comunidades agrícolas, como por ejemplo, la de Manquehua. Esta actividad mostró la importancia de la reutilización de los residuos industriales para la comunidad. Conjuntamente con la presentación de la máquina prensadora de queso se dieron a conocer braseros, adornos para el hogar, camarotes y cocinas. Es muy significativo este acontecimiento ya que con la reutilización de

residuos se plantearon posibles soluciones a carencias sociales y económicas de las comunidades como es el hacinamiento. Más aún, se tomó conciencia de que los recursos para solucionar estas necesidades estaban en la misma comunidad y podían tener un costo mucho menor.

El impacto de las soluciones planteadas a las comunidades agrícolas significó el fortalecimiento del proyecto y entender que las consecuencias del mismo iban más allá de la capacitación y difusión sobre el manejo de residuos industriales. De hecho, con el desarrollo de accesorios para las necesidades productivas y sociales de las comunidades surgió un interesante intercambio económico. El interés que despertaron los productos diseñados por AGME entre las comunidades agrícolas significó valorar la reutilización de residuos industriales desde el punto de vista económico, aspecto que permitió un mayor compromiso de los socios de AGME.

Cabe señalar que, en la región y la provincia, la temática medioambiental no era una situación que evidenciara preocupación entre la población, lo cual hacía más difícil desarrollar una gestión entre los intereses de los miembros de AGME y los alcances del proyecto. Por esto mismo, el hecho de que la reutilización y reciclaje de los residuos resultase en una oportunidad económica aumentó el compromiso de los socios. El éxito, en cuanto a la valorización económica de la actividad de reciclaje y manejo de residuos industriales, ha llevado a los miembros de AGME a impulsar mejoras en las formas de comercialización de los productos derivados de esta actividad, como por ejemplo, la estandarización de precios y calidad.

En cuanto al vínculo con el colegio San Viator de la ciudad de Ovalle, fue significativo para el reconocimiento del proyecto por parte de la comunidad. Esto se explica porque dicho establecimiento ha sido y es un referente en los procesos de formación de la provincia por la calidad de la enseñanza, el proyecto educativo que encarna y porque ha establecido nexos con la comunidad desde el punto de vista deportivo, religioso y social. La forma en que se implementó la relación con el colegio San Viator tuvo diversas etapas. En primer lugar, el colegio acudió a un llamado realizado por AGME a los establecimientos de la comuna para participar del proyecto. El colegio, en este caso, desarrolló un concurso entre sus alumnos que buscó promover la concientización sobre la necesidad de manejar adecuadamente los residuos industriales en vistas de la protección del medio ambiente. De esta forma, los estudiantes del colegio participaron en el diseño de un afiche en el cual se llamaría a la comunidad de Ovalle a reciclar residuos y material potencialmente tóxico, como aceites, chatarras y neumáticos, que posteriormente serían manejados por los miembros de AGME.

El concurso permitió que entre los alumnos y alumnas de los cursos de 5° y 6° básico se promoviera una preocupación por el tema medioambiental, hecho fortalecido por su introducción en el currículum de ambos cursos. Más aun,

existía una clara conciencia de que este tema podía ser leído bajo una lectura de carácter local y que se reflejó en la definición del icono y referente de la campaña de reciclaje al loro Trichahue, ave de la zona amenazada por la extinción.

El paso siguiente fue el desarrollo de actividades de capacitación y difusión del proyecto a 80 niños y niñas del establecimiento educativo. La importancia de esta actividad radicó en que fueron los miembros de AGME quienes desarrollaron la capacitación y porque a esta actividad se incorporaron apoderados y padres del establecimiento. No cabe duda que esta actividad significó un reconocimiento para los miembros de AGME ya que, no sólo se sentían parte del proyecto, sino también, capaces de irradiarlo como actores activos de su difusión.

Un tercer vínculo que estableció AGME para el desarrollo del proyecto fue con las grandes empresas privadas dedicadas al manejo y gestión de residuos industriales en el país. El vínculo con estas empresas permitió fortalecer la impresión, entre los miembros de AGME, de que conjuntamente con ser positivas las prácticas de producción limpia para el bienestar ecológico de la provincia y la salud de los trabajadores, resultaban también una excelente oportunidad para generar mayor desarrollo económico. Esto último, quedó claramente expresado en el seminario sobre manejo de residuos industriales, en donde se abordó la relación entre protección medioambiental, manejo de residuos industriales y comercialización de productos que cumplan con las exigencias ecológicas que imponen los mercados.

Según la impresión de los ejecutivos de las empresas que participaron en el seminario, AGME es quizás la organización de microempresarios cuya conciencia es más clara y desarrollada respecto de los beneficios medioambientales y económicos que traen las prácticas de producción limpia. En AGME se constata el diagnóstico de las empresas privadas que basan el desarrollo económico del reciclaje industrial en la asociatividad de los pequeños y microempresarios.

Al momento de realizar la sistematización de la experiencia se constató la existencia del interés por parte de empresas privadas de la provincia y la región, en especial aquellas ligadas al rubro agrícola, en que sean los microempresarios agrupados en AGME quienes manejen sus residuos industriales, actividad que sería asesorada por las grandes empresas. Respecto a lo último hay un compromiso por parte de las empresas privadas de apoyar la iniciativa de AGME para crear un centro de acopio de residuos industriales. En esta dirección, las empresas privadas apoyarían participando en su diseño y cumpliendo con las máximas exigencias técnicas para este tipo de actividades.

Un elemento que es necesario resaltar es el hecho que la realización del seminario significó dos cuestiones fundamentales para el proyecto. En primer lugar, se realizó en una ciudad sin actividad industrial, y en segundo lugar, per-

mitió que los miembros de AGME se relacionaran con ejecutivos de empresas que poseen una vasta trayectoria en el manejo de los residuos industriales. En este sentido, las empresas privadas quedaron impresionadas con el compromiso de los miembros de AGME frente al desafío de introducir prácticas de producción limpia y del reconocimiento que estos hacen de la necesidad de ligar la recolección de residuos industriales con la gestión asociativa de los intereses de micro y pequeños empresarios.

2.3 Sostenibilidad

El proyecto ha debido enfrentar dos grandes desafíos que están implícitos en la posibilidad de su sostenibilidad: la inexistencia de una preocupación evidente y general sobre el tema medioambiental en la provincia del Litoral y las limitaciones propias de la condición de microempresarios de los miembros de AGME. La primera limitación es más que evidente por el volumen de la actividad industrial en la provincia que redundan en una baja conciencia sobre la relación que puede existir entre procesos productivos y medioambiente. En el segundo caso, al no existir una preocupación por el tema, la viabilidad del proyecto siempre ha estado asociada a su posible difusión y al hecho que los microempresarios adquieran mayor visibilidad como actores relevantes para el desarrollo de la provincia.

Ambas condiciones han sido en cierta forma superadas por las consecuencias que ha generado el proyecto. En este sentido, existe una incipiente preocupación por el medioambiente en las agendas de las autoridades provinciales y los miembros de AGME, además sus representantes se han convertido en referentes y agentes para el desarrollo local. En estos aspectos es posible afirmar la sostenibilidad del proyecto impulsado por AGME. De hecho, parte de los dirigentes de AGME se han constituido en referente obligado para instancias e instituciones públicas que definen las agendas de trabajo para la provincia y la región.

La trayectoria de los miembros de AGME también puede ser considerada como un factor que permitiría la sostenibilidad de proyecto. En la memoria social de los miembros de AGME destaca el hecho de que sus actividades fueran informales y marginales, económicamente, hasta fines de la década del 90. La condición de precariedad asociada a estas experiencias les ha permitido observar claramente los beneficios obtenidos a partir de su formalización y que, ciertamente, les ha dado acceso a iniciativas y recursos que los han fortalecido como organización.

Generalmente, la gestión asociativa tiende a ser compleja ante la necesaria compatibilización de intereses. En el caso de AGME, a pesar de los matices y diferencias que existen entre sus miembros, la organización ha logrado sostener proyectos como la implementación de prácticas de producción limpia y un PROFO. Ha demostrado una importante capacidad de incorporar nuevas

capacidades y habilidades que han sido sustantivas para su éxito. Cabe recordar el esfuerzo de este grupo de microempresarios por cambiar sus formas tradicionales de trabajo basadas en la poca valoración del cliente o en el manejo de los insumos para realizar sus actividades.

Los vínculos que han establecido con sectores de la sociedad civil son relativamente fuertes y se explican en la complementariedad de sus intereses. El caso más ejemplar es aquel de las comunidades agrícolas en donde al comienzo sólo se pensó en una relación muy marginal asociada al reciclaje de residuos industriales de la actividad agrícola o ganadera. Sin embargo, se identificaron ciertas necesidades, sociales y productivas de las comunidades, que fueron satisfechas por AGME. La relación que han establecido AGME y las comunidades agrícolas de la región es importante por los desafíos que tiene la pequeña economía campesina en la zona. De hecho, la actividad de AGME significó en algunos casos abaratar costos en maquinarias, especialmente, en lo que dice relación con la falta recurrente de agua. Además, las comunidades agrícolas en la provincia son un actor social fundamental y la asociación que las representa en el Limarí es la depositaria de la confianza de más de 8.000 personas que conforman los comuneros y sus familias.

Respecto de la relación con el colegio San Viator el vínculo se vio fortalecido por la complementariedad de sus intereses y al ser el establecimiento un referente para la ciudad de Ovalle, lo cual permitió difundir los alcances del proyecto. Ciertamente, la continuidad de este vínculo está condicionada por el énfasis que el establecimiento le otorgue a la educación asociada a lograr entre los alumnos y alumnas una mayor responsabilidad sobre el medioambiente.

En lo que dice relación con la gran empresa ligada al manejo de los residuos industriales, hay conciencia, principalmente de estos últimos, que cualquier proyecto de reciclaje en la zona es realizable siempre y cuando participen activamente los micro y pequeños empresarios. La necesidad de asociación se explica porque el manejo de los residuos industriales tratados individualmente por cada pequeño o micro empresario hace insostenible la actividad en términos económicos. De ahí que las grandes empresas vean como una alternativa el acopio de los residuos industriales por parte de micro y pequeños empresarios asociados. Con esto se alcanzaría el volumen adecuado para minimizar costos de traslados y gestión de los residuos.

Frente a los vínculos que se han establecido y los alcances de los proyectos realizados por AGME, la reacción de la comunidad ha sido positiva y se ha logrado posicionar la necesidad de poseer una agenda que aborde este problema. En general, ha existido una reacción favorable al proyecto, especialmente en el momento de la realización del seminario y las actividades de difusión en el colegio. No cabe duda, que los aspectos de difusión y concientización son claves para despejar temores y desconfianzas que pueden surgir, especialmente desde la comunidad, sobre la introducción de prácticas de producción limpia.

De hecho, en el último tiempo este aspecto ha sido clave en la gestión de un terreno para la instalación del centro de acopio.

La experiencia está actualmente enfrentada al desafío de encontrar un recinto en donde situar el CESAR⁷. En este sentido, se constató que no hay un descompromiso de los socios por establecer dicho recinto, sino más bien, una falta de voluntad política entre las autoridades comunales y prejuicios o temores de sectores de la comunidad, hecho además que es común de acuerdo a las experiencias de otras comunidades ante la instalación de zonas para el tratamiento de la basura o residuos industriales.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

En la experiencia impulsada por AGME se fortalecieron tres aspectos asociados al desarrollo de la ciudadanía. En primer lugar, AGME se constituyó en un actor social relevante como agente del desarrollo económico local y como una organización capaz de participar en la toma de decisiones. Los dirigentes de AGME se han consolidado como referentes para impulsar actividades económicas, sociales y culturales que sirvan para el desarrollo de la provincia y la región.

En segundo lugar, el proyecto logró fortalecer el ejercicio ciudadano desde el punto de vista de los derechos y de las responsabilidades. En este sentido, la introducción de prácticas de producción limpia implicó una toma de conciencia sobre la responsabilidad y derechos que existen respecto del medioambiente. La realización de las jornadas de capacitación, realizadas por miembros de AGME y que tuvo como participantes a los alumnos del colegio San Viator, implicó fortalecer las acciones asociadas al proyecto con un significativo impacto en la comunidad. En este caso, se estableció una relación con la ciudad de Ovalle que se vio fortalecida con la realización del seminario sobre tratamiento de residuos industriales.

En tercer lugar, el proyecto logró consolidar el desarrollo de la ciudadanía en el entendido que la preocupación por el medioambiente incorpora una nueva dimensión al concepto. De esta manera, a través del proyecto se logró ampliar la noción misma de ciudadanía sin que ésta se vea reducida a los aspectos sociales, políticos, económicos o culturales. En el marco de las tareas emprendidas por el proyecto se observó claramente cómo a partir de la preocupación

⁷ El Centro de Saneamiento de Residuos (CESAR) constituye hoy la máxima aspiración de AGME para la sostenibilidad del proyecto. Las actividades que realizaría este centro son las de acopio de residuos industriales, preferentemente baterías, chatarras, neumáticos y aceites, siendo administrado por AGME a través de una gestión asociativa y asesorado por las grandes empresas recicladoras del país. Estas últimas apoyarían en lo que se refiere a la implementación del lugar y velar porque funcione de acuerdo a las exigencias de seguridad para este tipo de actividades.

por la relación entre procesos productivos y medioambiente se logró consolidar un ejercicio ciudadano sobre los derechos y las responsabilidades respecto del entorno económico, social y medioambiental.

La forma en que se han desarrollado estos tres aspectos está relacionada con las alianzas con otros actores de la sociedad civil, en especial con el colegio San Viator y la Asociación de Comunidades Agrícolas de la provincia del Limarí. Ambas instituciones son un referente en el devenir de la ciudad y la provincia. El colegio San Viator es y ha sido uno de los principales referentes educativos de la ciudad y ocupa un lugar privilegiado como actor social, aspecto fortalecido por las acciones hacia la comunidad desde el punto de vista religioso y social. En el caso de la Asociación su relevancia es absoluta en la región y en la provincia en especial por la realidad económica y social de los comuneros y sus familias. Al interior de estas comunidades se encuentran importantes expresiones de pobreza rural y aún pervive la pequeña economía campesina. El vínculo que se estableció entre el proyecto y AGME puede ser la oportunidad cierta para satisfacer demandas sociales de las comunidades, proteger el medioambiente y la salud de las familias de comuneros y ciertamente una oportunidad económica para los miembros de AGME. Cabe destacar que este vínculo es consecuencia del encuentro de instituciones con intereses comunes y por el nexo de los miembros de AGME con la realidad social y económica de las comunidades al ser en algunos casos hijos de comuneros.

En los vínculos establecidos por el proyecto con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas existe un aporte significativo para la profundización democrática y la gobernabilidad local. Las consecuencias del proyecto dicen relación con una mayor visibilización de AGME como actor social, político y económico relevante para el desarrollo de la provincia del Limarí. El proyecto en sí mismo es una manifestación de la posibilidad de que grupos que aparecen marginados de la vida económica y con una escasa capacidad para representar intereses puedan convertirse en actores relevantes y referentes obligados al momento de definir estrategias de desarrollo en espacios locales. La evidencia de la nueva condición que ha logrado AGME se observa en su incidencia en el comité económico productivo de la provincia, en la introducción a la agenda de las administraciones comunales y locales de la temática medioambiental, y la profundización de los vínculos con otros actores sociales que generó una intervención no reducida al aspecto medioambiental sino extendida al incremento de los beneficios económicos, sociales y el fortalecimiento de las organizaciones.

Las actividades que dan cuenta de la participación de AGME como agente para el desarrollo son:

- Introducción de la temática de producción limpia en el Programa de Desarrollo Local de la provincia del Limarí.
- Participación en la definición del PLADECO de la comuna de Ovalle.

- Coordinación a nivel regional con otras instancias de reciclaje como es la asociación de recolectores de La Serena.
- Introducción de la temática medioambiental a partir de la experiencia de AGME en las mesas de trabajo de la mujer campesina promovidas por la Asociación de Comunidades Agrícolas del Limarí.
- Designación como mejor microempresario de la región dada a Don Luis Gómez, presidente de la AGME. por parte de SERCOTEC.
- Participación como AGME en las mesas de trabajo del comité productivo de la provincia del Limarí.
- En estos momentos hay cuatro empresas agrícolas de la provincia que firmaron protocolos para que AGME retire sus residuos industriales.

3.2 Innovación

En un primer momento el proyecto de implementación de prácticas de producción limpia aparecía reducido a una temática acotada y específica. No existía conciencia de los alcances de dicho proyecto, especialmente, de las interacciones que a partir de la temática medioambiental se podían establecer con otras preocupaciones de orden económico y social encarnadas por instituciones y actores de la sociedad civil. Sin embargo, la realización del proyecto redundó en un ejercicio virtuoso de la ciudadanía que permitió vincular actores sociales, innovar en la agenda pública y satisfacer necesidades económicas y sociales de la comunidad de Ovalle y la provincia del Limarí.

En el transcurso del proyecto se consolidó una forma innovadora de desarrollo de la ciudadanía y de gestión de su entorno más próximo a nivel de las aspiraciones y sueños de las personas. En torno a la temática medioambiental y la protección de la salud en procesos productivos complejos se logró consolidar un ejercicio de la ciudadanía que les permitió obtener visibilidad a un grupo de actores sociales de la ciudad de Ovalle y la provincia del Limarí. Sin duda, este ejercicio aparece innovador dentro del contexto de la provincia y la ciudad en el entendido que al interior de ésta, al momento de iniciar el proyecto, no existía una conciencia y responsabilidad medioambiental y mucho menos procesos de desarrollo del ejercicio ciudadano a partir de esta temática.

Los aspectos anteriormente reseñados dan cuenta de la relevancia en cuanto a gestión ciudadana que tuvo el proyecto de introducción de prácticas de producción limpia en la provincia del Limarí. De acuerdo con esto, es posible evaluar la trascendencia de este proyecto en la definición de las agendas públicas de los gobiernos comunales y provinciales. En esta dirección, el proyecto viene a complementar otras instancias de desarrollo existentes a lo largo de la última década en la provincia. Así como esas instancias, por ejemplo PRO-DECOP, introdujo en las agendas comunales y provinciales el componente productivo, el proyecto impulsado por AGME tuvo la virtud de re-pensar el desarrollo de la provincia a partir de una nueva temática: el medioambiente.

3.3 Factores claves

Los factores claves con los cuales podemos sintetizar la experiencia de AGME, son la certeza de que no es posible reducir al carácter puramente productivo/económico o político/representativo el desarrollo de la ciudadanía. La temática medioambiental puede articular preocupaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Por otra parte, esta experiencia aparece altamente replicable en otras zonas del país por dos aspectos: primero porque existe una necesidad de manejar los residuos industriales y esto sólo puede hacerse en tanto participen activamente micro y pequeños empresarios de manera asociada; y segundo, la preocupación medioambiental puede convertirse en un componente de la agenda pública en espacios locales permitiendo la interacción entre diversos actores locales.

4. Conclusiones

La experiencia de AGME en la ciudad de Ovalle constituye un aporte relevante al fortalecimiento de la ciudadanía. Esta afirmación se justifica por el hecho de que a partir de la preocupación medioambiental se logró articular otros intereses y relacionar este aspecto con temáticas más tradicionales vinculadas al desarrollo de la ciudadanía, como es el caso de lo social y lo económico.

La experiencia impulsada por AGME les permitió hacerse visibles ante la comunidad y las autoridades públicas a un grupo de microempresarios con un pasado de actividades económicas informales y marginales. El lugar relevante que hoy ocupan es una muestra de su capacidad de llevar adelante un proyecto que en un primer momento no parecía cercano a las preocupaciones de la ciudad y la provincia. Más aún, les ha permitido participar en la toma de decisiones sobre estrategias de desarrollo, vincularse con el sector privado y proponer una forma de abordar, en conjunto con otros actores sociales, las necesidades sociales y económicas de sectores empobrecidos como lo es la pequeña economía campesina de la zona.

No es posible dejar de mencionar la alta replicabilidad del proyecto en otras zonas del país. Existe la necesidad cierta de manejar los residuos industriales, aspecto demandado por las grandes empresas del país y que no tiene ninguna viabilidad si no es a través de la gestión asociativa de micro y pequeños empresarios. Pues bien, no cabe más que destacar esta experiencia por haber construido, a partir de la temática medioambiental, un tejido social significativo que puede redundar en el diseño de nuevas estrategias de desarrollo para la provincia del Limarí.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Gestión asociativa.
- Liderazgo de los directivos.
- Compromiso de los miembros.
- Reconocimiento por parte de las autoridades regionales, provinciales y comunales del liderazgo en materia económica y productiva que tiene AGME en la provincia del Limarí.
- Disposición y actitud, por parte de AGME, a la innovación sobre sus procesos productivos y organizacionales.

Debilidades

- Relativa incompreensión del proyecto en sus inicios.
- Relativa desconfianza al no existir en los inicios del proyecto un claro componente económico.
- Débil preocupación por los efectos de los procesos productivos en el medio ambiente. Este aspecto fue abordado por el proyecto con relativo éxito.
- Poca diversidad de instancias para conseguir recursos que permitan la implementación de proyectos complementarios a la introducción de prácticas de producción limpia.

Oportunidades

- Necesidad del tratamiento de residuos industriales en las tareas productivas del sector agrícola.
- Demanda de empresas del sector privado industrial en contar con los micro y pequeños empresarios como agentes activos en la gestión y manejo de residuos.
- La viabilidad económica del reciclaje de residuos industriales se sustenta en la asociatividad de pequeños y microempresarios.
- Impacto positivo de las actividades desarrolladas en la comunidad.
- El gobierno regional ha dispuesto de un programa de reciclaje para la región.

Amenazas

- Falta de compromiso en las autoridades locales, especialmente, en la municipalidad de Ovalle.
- Temor y desconfianza en la comunidad ante las tareas de manejo y control de residuos industriales.
- Las autoridades no han adquirido una conciencia plena respecto de la posibilidad de pensar estratégicamente el desarrollo desde el punto de vista medioambiental.
- El prejuicio de las comunidades ante las actividades de reciclaje y tratamiento de residuos industriales.

ORGANIZACIÓN BOSQUE MODELO ARAUCARIAS DEL ALTO MALLECO.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco
Comuna	Malleco y Curacautín
Región	IX Región de la Araucanía
Organización	Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco
Tipo de organización	Organización social territorial o funcional
Tema	Desarrollo Económico-social, Pobreza y Medio ambiente
Actores	Población en General
Área	Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Washington Alvarado Toledano, Gerente
Dirección	O'Higgins 990, Lonquimay.
Fono-Fax	045-892055
Email	bmodelo@chilesat.net
Página web	www.bosquemodelomalleco.cl

Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco, es una organización creada el año 2000 para lograr el manejo sustentable de cuatrocientas mil hectáreas de bosques y praderas dentro de las comunas de Lonquimay y Curacautín. Su propósito es generar las condiciones para un desarrollo sustentable integral, orientado principalmente al manejo silvoagropecuario, la superación de la pobreza y la pertinencia cultural de los programas públicos y privados que se insertan dentro de este territorio.

Comienza conformando un Directorio amplio, que ha logrado convocar a representantes de organizaciones comunitarias de pehuenche y colonos, servicios públicos, municipios, organizaciones No Gubernamentales, y empresas privadas que han llevado a cabo un conjunto de iniciativas para el desarrollo territorial.

Esta experiencia se propuso:

- Incorporar a todos los actores en el proceso de desarrollo sustentable, armonizando variables ambientales, políticas, sociales, culturales, productivas y económicas.
- Dar a las autoridades políticas, instituciones, agentes y población local, especialmente las comunidades mapuche-pehuenches, las herramientas adecuadas para la optimización de la toma de decisiones, respecto a planes de acción gubernamental.
- Responder a la ampliación de las capacidades productivas, a través de la orientación de las inversiones privadas y los requerimientos de capacitación y educación.

Los principales logros a la fecha se expresan en:

- Promover el diálogo en las autoridades regionales y representantes locales sobre el desarrollo territorial y la definición de planes y programas.
- Desarrollo de iniciativas más pertinentes a la realidad local.

ORGANIZACIÓN BOSQUE MODELO ARAUCARIAS DEL ALTO MALLECO

INICIATIVA DESARROLLADA POR BOSQUE MODELO ARAUCARIAS DEL ALTO MALLECO

SANDRA RÍOS¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto Regional

La región de La Araucanía se localiza aproximadamente entre los 38° y 39°30' de latitud sur. Su organización administrativa está conformada por dos provincias (Malleco y Cautín) y 31 comunas, con una superficie total de 31.842 km².

La ciudad de Temuco es la capital regional y está ubicada a una distancia de 667 km. al sur de Santiago. La población total de la región de acuerdo al censo del año 2002 alcanzó a 869.535 habitantes, cerca del 5,8% de la población total de Chile. El 68% de la población es urbana y 32% rural, esta última con un alto porcentaje de etnia mapuche. La densidad regional es de 27,31 hab/km².

En el aspecto económico, la región de La Araucanía presenta un Producto Interno Bruto (PIB) que alcanzó en 2001 a 2,66% respecto al PIB nacional regionalizado.

La región concentra uno de los mayores porcentajes de población pobre e indigente del país. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2003 (Casen), registró que la pobreza bajó significativamente desde el 32,7% en 2000 a 29% en 2003. En tanto, la indigencia disminuyó de 11,1% a 8,9%, cifra superior al promedio de 4,7% que observa el país.

La pobreza urbana disminuyó desde el 31,5% al 29,1% en 2003. Esta cifra todavía supera el índice nacional que se ubica en 18,6%. La pobreza rural bajó desde el 34,9% a 28,8% en el mismo período.

1.2 Contexto Local

La Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco, se encuentra enclavada en un ambiente precordillerano y cordillerano, abarcando parte de las cuencas del Bío-Bío y la del Imperial, y conformada por seis subcuencas, denominadas: Lonquimay, Liucura, Laguna Galletué, Laguna Icalma, Río Conguillío y parte de la de Río Cautín superior. Representa una unidad fisiográfica

¹ Ingeniera Comercial, Magíster en Ciencias Sociales, actualmente vive en España donde cursa Doctorado en Agroecología y Desarrollo Rural Sustentable en la Universidad de Córdoba. Trabaja en la Universidad de Los Lagos, Osorno (X Región de Los Lagos), en la que ha ejercido docencia, investigación y ha participado en la coordinación de proyectos corporativos de la institución.

ca ilustrativa del paisaje cordillerano de la región, con condiciones climáticas severas y una variada presencia de recursos naturales en condiciones de fragilidad y distinto estado de conservación.

Organización Bosque Modelo abarca dos comunas, Lonquimay y Curacautín, que se destacan por tener la mayor superficie territorial dentro de la IX Región (400.000 hectáreas) y con la mayor cantidad de bosque nativo en la región. En ella se hace presente *Araucaria araucana*, especie nativa protegida por el Estado, y que tiene importancia cultural para los pehuenches. Esta organización se emplaza en territorio tradicional de los mapuche-pehuenche, comunidad que totaliza unas 5.862 personas, según el Censo 2002.

Otra característica importante de estas comunas es su alta tasa de ruralidad, en especial, Lonquimay, con aproximadamente un 70% de población rural y en Curacautín 30%.

Lonquimay tiene una población de alrededor de 10.104 habitantes, de los cuales un 40% pertenece a la etnia mapuche-pehuenche. Del total de la población, alrededor de un 31% se encuentra bajo la línea de pobreza.²

En Curacautín, el total de la población es 16.885 habitantes. Según la encuesta Casen 2000, un 47,9% del total de la población se ubica bajo la línea de pobreza. La distribución según sexo en ambas comunas es la siguiente (Censo 2002):

Comuna \ Sexo	Mujeres	Hombres	Total
Lonquimay	4105	4310	8415
Curacautín	8232	8763	16995

Las principales actividades productivas en Lonquimay se relacionan con la actividad agropecuaria y maderera, además de una economía de subsistencia. La más importante es la actividad pecuaria con un total de 115.551 animales. Sin embargo, desde un punto de vista geográfico, las condiciones para un desarrollo agropecuario son difíciles y limitantes por el clima y la alta presencia de suelos de origen volcánico.

En la comuna de Curacautín la producción es agropecuaria de tipo extensivo, de bosques naturales, montes y plantaciones forestales que cubren 46% del total de la superficie de la comuna. El soporte de esta localidad se encuentra en la actividad silvoagropecuaria, 30% de la población se desarrolla en esta área laboral.

Los suelos de ambas comunas tienen serios límites productivos. La mayoría de ellos se encuentra entre las clases 5 y 8, afectados por la falta de fósforo, por serias variaciones climáticas con fuertes nevazones y prolongadas heladas.

² Casen 2000.

1.3 Descripción del programa

Los **problemas** que busca atender esta iniciativa son los siguientes:

- La migración de jóvenes, niños y mujeres desde el mundo rural al urbano debido a la falta de oportunidades escolares y laborales.
- Deficientes vías y limitadas prácticas comunicacionales tanto entre dirigentes locales como entre instituciones. Esta carencia dificulta el desarrollo integral dentro del territorio.
- Falta de valorización de la gente hacia el bosque nativo como instrumento de desarrollo humano.
- Existe una importante masa forestal, que se maneja de forma irracional, ilegal y de modo no sustentable.
- Prácticas ganaderas y forestales incompatibles con el cuidado del medio ambiente, que se traducen en una gran cantidad de suelos degradados y pobreza.

El **objetivo estratégico** que se planteó la Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco fue implementar, dentro del territorio, un desarrollo forestal sustentable con participación comunitaria.

Se trata de un proceso complejo que requiere diversos recursos: infraestructura, voluntades, formación, instalación de capacidades y herramientas materiales. Dadas las características geográficas y climáticas del territorio y los problemas socioculturales que afectan a sus habitantes, se necesita desarrollar un proyecto integral que involucre las actividades ganadera, energética, tecnológica, educacional, cultural y laboral, para trabajar finalmente la temática forestal que se ve afectada por este conjunto de condicionantes.

Este objetivo supone los siguientes **desafíos**:

- Proporcionar herramientas para optimizar la toma de decisiones compartidas entre autoridades políticas, instituciones, agentes y población local, especialmente las comunidades mapuche pehuenche.
- Propender a un modelo de desarrollo territorial sostenible que logre la diversificación de las actividades productivas asegurando la permanencia de la población rural en el campo, demostrando la viabilidad de la existencia del segmento campesino y pehuenche en la comunidad nacional.
- Desarrollar el encadenamiento de las actividades productivas, desde la generación o manejo de los recursos naturales hasta su comercialización local, y extraterritorial
- Rescatar, mantener y difundir el patrimonio cultural del territorio.

1.4 Resultados y Logros

Tal vez, el principal logro que ha tenido la Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco es la conformación de un Directorio, integrado por

representantes de organizaciones locales, gubernamentales y no gubernamentales que comparten el territorio y que hoy pueden dialogar y decidir respecto a iniciativas de desarrollo que se implementan en su territorio, constituyéndose de esta manera en un referente de participación y democracia tanto para la región como para el país.

Además, en este tiempo se ha logrado:

- El diseño de herramientas para la optimización de la toma de decisiones respecto a planes de acción gubernamental, ampliación de las capacidades productivas, orientación de las inversiones privadas, requerimientos de capacitación y educación.
- Aplicación del Sistema de incentivo para la recuperación de suelos degradados (SIRDS), a través de un convenio entre INDAP y Bosque Modelo se ha logrado habilitar praderas en alrededor de 300 has. dentro del territorio.
- Forestación en el 2003 de alrededor de 200 has. en el territorio, mediante un convenio entre CONAF-ENDESA y Bosque Modelo.
- Desarrollo, en 2003, del Primer Fondo Concursable de Bosque Modelo Malleco, el cual favoreció a 11 proyectos.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

El concepto de Bosque Modelo se originó en Canadá a través del Servicio Forestal. Se promovió en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1991). Chile comenzó a explorar el tema a través de un foro celebrado en 1997 al que siguió la formación de una asociación entre el gobierno y varias instituciones. Entre ellas, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Instituto de Investigación Forestal (INFOR), organizaciones no gubernamentales, compañías del sector privado y otros interesados.

En 1999, nació Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco en la Región de La Araucanía. Pero, recién en 2001 se logró contratar un gerente para comenzar a operacionalizar las actividades presupuestadas en el plan estratégico.

Bosque Modelo logró constituir un **Directorio** compuesto por las siguientes instituciones: Municipalidad de Lonquimay, Municipalidad de Curacautín, Departamento de Acción Social del Obispado (DAS), Servicio para el Desarrollo Evangélico (SEPADE), Intendencia de la IX Región, SEREMI de Agricultura IX Región, CONAF IX Región, CONADI IX Región, INDAP IX Región, PNUD, CODEFF, Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, dos organizaciones colono-campesinas y ocho organizaciones pehuenches.

Esta organización se apoya en el trabajo de tres **comités**:

- Comité de Programación y Proyectos, que tiene como funciones evaluar proyectos presentados a concurso, formular perfiles de las estrategias de acción de los proyectos.
- Comité Revisor de Cuentas, que tiene como funciones realizar un control periódico de cuentas presupuestarias e informar y asesorar al directorio sobre la marcha financiera y administrativa.
- Comité de Promoción y Difusión, que tiene como funciones elaborar planes semestrales de promoción y difusión de las actividades de la experiencia.

El **apoyo profesional** con que cuenta Bosque Modelo es el siguiente:

Profesional	Cantidad	Área que desarrolla	Tipo de jornada
Antropóloga	1	Formulación y ejecución de proyectos	Completa
Técnico en maderas	1	Asesor Intercultural	Completa
Profesora	1	Secretaria y logística	Completa
Ingeniero Forestal	1	Gerente	Completa
Ingeniero Forestal	1	Apoyo Técnico Canadiense	Visita de especialista al proyecto por 2 años a partir de 2004

Actualmente, el programa mantiene la oficina central en Lonquimay y otra en Curacautín, ambas dotadas de la infraestructura necesaria. El equipo de profesionales desarrolla las siguientes líneas de trabajo: desarrollo forestal sustentable, desarrollo turístico territorial, desarrollo cultural y educación ambiental, desarrollo energético, tecnología y desarrollo agropecuario sustentable.

Las reuniones de directorio se realizan en la Municipalidad de Lonquimay. El presidente del directorio es el alcalde de Curacautín, Pablo Sola, quien reconoce a Bosque Modelo como un instrumento activo de transformación social, para el “desarrollo humano y económico de las familias en torno a otras actividades que les permitan alternativas distintas a la sola explotación de su bosque, para que lo hagan realmente sustentable mediante un adecuado manejo. Se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas comunas en la medida que ellos se consideren personas y sean consideradas personas por los demás”.

Los principales **recursos** de los que ha dispuesto la iniciativa son los siguientes:

Año	Monto	Origen
2002	94.000.000	CONAF-INDAP
2003	240.000.000	CONAF-INDAP-Red Internacional
2004	265.000.000	CONAF-INDAP-Red Internacional FIA

2.2 Espacios y mecanismos de participación

El territorio de Lonquimay y Curacautín se caracteriza por su pluriculturalismo. Para armonizar el encuentro entre los diferentes participantes de la iniciativa, se ha utilizado la metodología de participación ZOPP³, por la cual han logrado una definición realista y clara de los objetivos en una perspectiva de mediano y largo plazo. La metodología se orienta principalmente a:

- Mejorar la comunicación y cooperación entre los participantes a través de la planificación conjunta, utilizando documentos precisos y definiciones claras, y
- Definir las áreas de trabajo como base del Plan Operativo.

Uno de los primeros pasos fue redefinir lo que debe entenderse por ciudadanía, haciendo de esta una categoría abierta a la diferenciación cultural, desligándola del supuesto de la homogeneidad de la cultura nacional.

Un ejemplo concreto de la riqueza de la discusión entre visiones culturales diferentes que se genera en las reuniones de directorio es la que se realizó respecto al uso del suelo. Ahí, se contrastaron dos visiones de la realidad. Mientras para las comunidades mapuche-pehuenche, la pérdida de cobertura de los bosques significa pérdida del *Lahuen* –pérdida ancestral de la fuerza espiritual de la tierra–, para los servicios públicos, en cambio, se trata de un problema de erosión, producto del manejo no controlado del bosque. Sin embargo, entre todos fueron capaces de construir un marco común de acción para tener un criterio integrado.

Un elemento central para la toma de decisiones es que todos los actores poseen el mismo rol de directores. Entre algunas de las decisiones adoptadas por el conjunto del directorio se destacan por ejemplo, la orientación de recursos para empastadas (SIRDS) o de reforestaciones de acuerdo a las realidades de cada comunidad y tipos de proyectos a desarrollar por Bosque Modelo.

Las capacidades instaladas en el ámbito de la participación y apertura a la diversidad de opiniones experimentadas por los representantes de las comunidades y de las instituciones que trabajan directamente con la experiencia, los potencia como agentes de cambio, que pueden trasladar sus vivencias y prácticas a las comunidades y las instituciones.

En este sentido, los representantes institucionales han ido modificando su visión respecto a los mapuche-pehuenche y los colonos, flexibilizando su accionar institucional.

Mario Curical, dirigente mapuche, señaló con respecto a su participación en el Directorio de Bosque Modelo:

³ Ziel Orientierte Projekt Planung ZOPP es un sistema de **procedimientos e instrumentos** para una planificación de proyectos orientada por objetivos.

“...para estar participando en las reuniones de Bosque Modelo donde se juntan puros grandes, me sentí medio complicado. Pero, de ahí, informé a la gente del sector y empezó todo. En el invierno nieva mucho y sin forraje los animales se mueren, entonces lo primero que hicimos ese año fueron las praderas y resultó. Ahora la mayoría tiene su forraje... La otra parte es reforestar para tener leña. Uno participa dentro de personas que están capacitados, nosotros hemos tenido reuniones con el seremi de Agricultura, el intendente. Nunca habíamos tenido una participación como esta, somos 8 representantes mapuche, pero con el tiempo nos hemos sentido más capaces de participar, nos sentimos escuchados, valorados”.

Para compartir la experiencia y validar los aportes de sus participantes, el comité de difusión y extensión creó un informativo bimensual bilingüe (español-mapudungun), donde se promocionan los valores que asume el Desarrollo Territorial Sostenible⁴.

Por medio de fondos canadienses, se realizó en 2003 el Primer Concurso de Proyectos para las comunidades participantes de la experiencia (ver nómina de beneficiados en anexo). Uno de estos proyectos fue “Cuidemos el medio ambiente: es nuestro hogar” desarrollado por la Escuela Mallín. Consistió en la construcción de un vivero forestal de 70 metros cuadrados con la participación de padres, apoderados, alumnos y profesores. A esta escuela asisten 80 alumnos pehuenches, quienes dentro de su plan de estudios desarrollan como objetivos transversales el manejo y conservación del bosque.

Para el director del establecimiento:

“hacer un vivero con la idea de entregarle a cada uno plantas, para que cada uno vaya reforestando a objeto de volver a rehacer los bosques que habían aquí, es muy significativo. Los bosques que yo conocí hace años atrás llegaban hasta el pueblo, hasta Lonquimay, pero lamentablemente la venta de madera masiva en la década de los 50 se los llevó”.

Proceso de toma de decisiones realizado por Bosque Modelo:

2.3 Sostenibilidad

Etapas de trabajo	Actores que han participado o participan	Cómo y en qué han participado
Motivación inicial	Asociación Comunal Pehuenche	Diseño y definición de dirigentes
Diseño - instalación	CONAF	Recursos básicos y propuesta final
Ejecución - gestión	Equipo técnico y operadores	Propuestas de política y ejecución de acciones
Evaluación - readecuación	Directorio	Evaluación anual de lo realizado. Cambio a políticas públicas
Toma de decisiones	Directorio	De todo tipo: por consenso y mayoría.

⁴ Manual de Planificación para la Agenda 21 Local: Una introducción a la Planificación del Desarrollo Sostenible, ICLEI, 2000.

La institucionalidad de la iniciativa, la creación de un fondo concursable que apoyó a 11 proyectos en el 2003 para potenciar las capacidades productivas de las comunidades (iniciativas turísticas, de reforestación, etcétera -ver anexo) y la generación de impactos económicos verificables a través del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, son logros que podrían proyectar su sostenibilidad y alcance en el tiempo.

La generación de confianzas mutuas y la voluntad de trabajo conjunto, constituyen factores de proyección.

El Directorio tiene el desafío de instalar las competencias necesarias en las comunidades para que la idea sea asumida con protagonismo por sus beneficiarios. La sostenibilidad tiene que ver con los procesos que potencian la asociatividad, donde la idea fuerza debe ser compartida y asumida no sólo por los dirigentes, sino también por las comunidades más allá del financiamiento del Estado.

En este sentido, uno de los factores que más ha dificultado el trabajo de Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco, consistió en aterrizar a la realidad las inmensas expectativas de la gente del territorio, entusiasmada por la llegada de recursos económicos limitados. Se ha logrado enmarcar estas aspiraciones en términos efectivos con la concreción de pequeñas iniciativas en forma transparente, participativa y profesional. La gente ha podido comprender que Bosque Modelo no es una organización que trae muchos recursos, pero que puede ayudar mucho con su gestión y acercamiento, especialmente con las instituciones que forman parte del Directorio.

Otro de los elementos importantes para la mantención en el tiempo de esta iniciativa es la necesidad que tienen tanto los agentes locales como los organismos públicos de tener esta instancia de encuentro. Desde las instituciones del Estado que conforman Bosque Modelo existe el interés por hacerse presentes en el territorio, a través de esta organización, debido a que la mayor parte de ellas no tiene oficinas en estas lejanas comunas.

El proceso de intervención que la experiencia promueve, requiere de ciertos plazos para concretarse. Con esta premisa, la iniciativa de desarrollo se inició con un proceso de planeación comunitaria-participativa, que incluyó un diagnóstico y un plan de desarrollo, con horizontes de mediano y largo plazo. El proceso de planificación participativa requiere lograr Planes Comunitarios de Desarrollo Productivo, que contengan proyectos coherentemente integrados y articulados entre sí, lo cual permitirá diferenciarlos de los actuales programas públicos a que puede optar el mundo indígena.

Una de las tareas pendientes se refiere a la incorporación más activa de las mujeres que viven dentro del territorio, cuyas identidades, necesidades e ideas se están dando a conocer en la medida que la iniciativa se acerca a los ámbitos familiares y privados del mundo rural campesino y pehuenche.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

La experiencia observada en el funcionamiento del Directorio, entre agentes con visiones diferentes, ha permitido a sus actores asumir que en el país existe una diversidad cultural, omitida por la prevaleciente cultura homogénea. En este sentido, los participantes del directorio se han ido manifestando más abiertos a la aceptación de los otros, y experimentan un proceso de construcción de confianzas.

La metodología ZOPP, que acota y sistematiza los términos para la discusión y toma de decisiones, constituye un aprendizaje personal para los participantes, quienes han agregado esta nueva herramienta para reforzar su participación en equipos de trabajo diversos.

En términos de su incidencia en políticas públicas, Bosque Modelo ha influido en la adaptación de las políticas de INDAP sobre subsidios y préstamos a la agricultura. INDAP, luego de constatar que el bosque puede ser parte integral de un sistema productivo de pequeñas granjas, ha decidido fomentar la coexistencia de las actividades forestales con las agropecuarias. Con la experiencia de Bosque Modelo han tenido acceso a la producción de forraje más de 500 agricultores (ver anexo de familias beneficiadas por programa SIRDS).

También este programa de INDAP ha beneficiado a la mayor parte de las personas que se dedicaban a la ganadería. Antes, durante los inviernos debían comprar fardos para alimentar a sus animales, ahora cuentan con alfalfa y pueden cosechar en verano y contar con forraje para el invierno, lo que significa ahorro de dinero y desarrollo de una actividad productiva complementaria. Por otra parte, se ha contribuido al mejoramiento de los suelos erosionados.

A través de un convenio CONAF-Bosque Modelo, se están realizando plantaciones con especies exóticas en suelos que presentan gran erosión, y en otros sectores se está experimentando con la plantación de especies nativas que puedan soportar las condiciones climáticas extremas que tienen estas comunas, especialmente Lonquimay.

Uno de los logros de la flexibilización política de CONAF se grafica en que el programa de reforestación con bosque nativo y exótico redujo de cinco a dos las hectáreas exigidas a cada propietario para recibir el apoyo de la institución, en muchos otros casos hoy es posible que se unan dos o más propietarios para lograr un total de cinco hectáreas.

El director regional de CONAF de la Araucanía enfatizó que *“CONAF nace al alero del Estado, pero renuncia a las potestades que tiene en favor de la mesa integrada, colectiva, pública-privada de Bosque Modelo, donde se ponen los instrumentos de fomento y el Directorio decide cómo focalizar los recursos”*.

3.2 Innovación

La promoción de instancias formales para el encuentro y diálogo permanente entre la sociedad civil y las instituciones públicas, desplegada por Bosque Modelo, está demostrando que el desarrollo territorial sostenible es un desafío que interesa al conjunto de la sociedad.

La toma de decisiones sobre intereses públicos, adoptada en forma conjunta por los funcionarios del aparato del Estado y representantes de organizaciones de la comunidad, representa un referente cultural emergente en el país, toda vez que las instituciones del Estado se han abierto a la adaptación de algunos procedimientos emanados de las políticas públicas. Así lo indican las respuestas aportadas por INDAP y CONAF en esta experiencia.

Los participantes de Bosque Modelo están validando la mediación ejercida por esta organización no gubernamental con vínculos y parámetros internacionales, adaptados y recreados localmente en el desarrollo del proceso en curso.

El involucramiento de la comunidad en la elección entre los suyos, de representantes que los incorporan a las actividades socioeconómicas promovidas por el Directorio de Bosque Modelo, instancia en la que también estos delegados participan en la toma de decisiones.

La participación de la comunidad en esta iniciativa se ha traducido en beneficios directos para quienes han desarrollado pequeños proyectos individuales y/o compartidos con otros, como por ejemplo, comuneros que suman sus dos hectáreas hasta completar las cinco para acceder a los planes de forestación de CONAF.

3.3 Factores claves

Uno de los factores claves de la experiencia es la concepción integradora sobre la que se sostiene, plasmada en numerosas acciones para iniciar y mantener un proceso participativo de construcción de alianzas para el Desarrollo Territorial Sostenible en estas localidades precordilleranas con dificultades de acceso y comunicación con las zonas urbanas.

Bosque Modelo no se estableció de la noche a la mañana; supuso un proceso de información, promoción y facilitación del involucramiento y negociaciones entre el sector público, privado y la sociedad civil para la generación de una organización integradora.

La experiencia ha neutralizado prejuicios respecto a la incompatibilidad cultural y las euforias respecto a que la diferencia es buena en sí misma. Este punto de equilibrio pasó por la redefinición de lo que debe entenderse por ciudadanía, haciendo de ésta una categoría abierta a la diferenciación cultural, desligándola del supuesto de la homogeneidad de la cultura nacional.

Problemas complejos deben tener soluciones múltiples que logren apuntar al objetivo del desarrollo territorial sostenible y para esto se requieren medidas de corto, mediano y largo plazo. Requiere de visiones integrales, concertacio-

nes públicas y privadas, una mesa integradora; y sobre todo que los sujetos de la transformación sean los pehuenches y colonos que conforman el mundo rural de las comunas de Curacautín y Lonquimay. Si bien es cierto la experiencia se encuentra en sus primeras etapas y ha obtenido logros significativos para sus protagonistas, enfrenta muchos desafíos a futuro para llegar a definirse como un territorio con desarrollo sostenible.

4. Conclusiones

Dado el perfil económico de las comunidades que componen ambas comunas, caracterizado por condiciones de pobreza, dependientes de economías de subsistencia en torno a la actividad pecuaria, el objetivo estratégico de promover un desarrollo forestal territorial sostenible, resulta complejo, porque el sujeto de cambio tiene una tradición ganadera con alto peso cultural e inmediatista y con una reducida valoración del bosque.

Hoy en Lonquimay y Curacautín las comunidades pobres tienen fuerte dependencia de los bosques para satisfacer sus necesidades de alimento y abrigo, porque de ellos obtienen material de construcción, combustible, forraje, medicamentos.

Se suma a esto que la calidad del bosque es en general mala, prestando servicios productivos de baja rentabilidad a los propietarios. Sin embargo, por un lado las características participativas, integradoras y flexibles que tiene el proceso de intervención Bosque Modelo, además de las habilidades de adaptación, aprendizaje e innovación que muestran las comunidades, son factores que podrían ayudarles a sortear los problemas institucionales, culturales, geográficos y económicos.

Por otra parte, los directores institucionales han ido modificando la visión que tienen de los mapuches pehuenches y de los colonos. Esta comprensión les ha permitido flexibilizar su accionar institucional.

El Directorio tiene el desafío de instalar las competencias necesarias en las comunidades para que la idea se sustente en el tiempo. La sostenibilidad tiene que ver con los procesos que potencien la asociatividad, donde la idea fuerza debe ser compartida y asumida no sólo por los dirigentes sino, también por las comunidades, más allá del financiamiento del Estado.

Actualmente, las comunidades que participan en la experiencia de Bosque Modelo conocen sus derechos y tienen conciencia de su rol ciudadano, saben que este se acrecienta con cada paso que dan. Ciertamente, las empastadas, la reforestación, los galpones, las actividades turísticas, la plaza artesanal, un alcalde presidente del directorio de Bosque Modelo, dirigentes pehuenche y colonos con capacidades para ejercer sus derechos de participación ciudadana, marcan el inicio de una alianza estratégica de largo plazo, que podrá en el futuro considerarse un espacio de Desarrollo Territorial Sostenible.

Desde las instituciones del Estado que conforman el Bosque Modelo existe el interés por hacerse presentes en el territorio, a través de esta organización, debido a que la mayor parte de ellas no tiene oficinas en este lejano sector.

En cuanto a los alcances de la replicabilidad de esta experiencia, ella misma es una extensión de iniciativas que se originaron en Canadá y que están trascendiendo a otros países luego de la cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. En Chile, hay dos ensayos de Bosques Modelos. Dos dirigentes y directores campesinos de la Organización Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco fueron a Canadá a conocer la experiencia de cuatro Bosques Modelos. También se ha mantenido contacto con el otro Bosque Modelo chileno que se encuentra en Chiloé.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Constitución de un Directorio colectivo entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, que comparten la toma de decisiones.
- Encuentro entre horizontes culturales muy diferentes entre instituciones y beneficiarios, acercan las propuestas de desarrollo sustentable a la gente.
- Entusiasmo de las organizaciones sociales por participar dentro del Directorio y representar los intereses de la comunidad.
- La experiencia y apoyo en distintas gestiones aportados por varias ONG locales, regionales e internacionales.

Debilidades

- Carencia de preparación y formación de líderes.
- Carencia de instrumentos de comunicación entre las comunidades de base y el directorio.
- La falta de participación de ciertas instituciones claves que, si bien, son parte del Directorio su presencia ha sido muy débil; explícitamente se hace alusión a CONADI Y FOSIS.
- En el caso de las ONG las debilidades apuntan a que cada una posee visiones muy distintas y muchas veces compiten por legitimarse dentro del territorio y con la gente.

Oportunidades

- El diseño de políticas públicas de largo plazo que promuevan el desarrollo sustentable, generarán un contexto propicio para que Bosque Modelo consolide y amplíe espacios democráticos y participativos para que la ciudadanía se constituya en protagonista de un desarrollo territorial sostenible, que conduzca al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Amenazas

- Por ser una iniciativa de largo plazo existe dificultad para mantener el interés continuo de sus participantes.

- Muchas veces los intereses personales comienzan a ser más importantes que los de la comunidad o el territorio.
- La planificación participativa prevista por Bosque Modelo, requiere lograr Planes Comunitarios de Desarrollo Productivo que contengan proyectos coherentemente integrados y articulados entre sí, lo cual permitirá diferenciarlos de los actuales programas públicos a los que puede optar el mundo indígena.

Anexos

Nombre Proyecto	Sector	Temática	N° Beneficiarios
Familias cordilleranas mejoran la Infraestructura ganadera a través de la Construcción y Reparación de Galpones en Sector Ranquil Llames	Ranquil	Desarrollo Agrop. Sustentable	16 familias
Mejoramiento de infraestructura sanitaria camping el pehuenche	Icalma	Des.Turístico territ.	4 familias
Senderos Pehuenches	Esc. Malalcahuello	Educ. med.amb. y cultura.	5 familias Sector Pino Solo y 15 familias de diferentes sectores de la comuna de Curacautín
Mejoramiento de infraestructura pecuaria	Naranjo	Desarrollo Agrop. Sustentable	7 familias
Escuela Federico García Lorca, Mejorar las condiciones de habitabilidad del Establecimiento y 3 familias del Sector Ranquil Llames, a través de la implementación de una microcentral Hidroeléctrica.	Escuela Ranquil	Des. Energético	50 familias
Turismo Rural Río Blanco	Río Blanco	Desarrollo Turístico territorial	8 familias
Mejorando el entorno de la plaza de artesanos Lonquimay	Lonquimay	Educ. med. amb. y cult.	Los beneficiarios directos serán 67 familias que conforman el Comité de artesanos, e indirectos toda la comuna de Lonquimay (alrededor de 10.000 habitantes).
Cuidemos el medio ambiente, es nuestro hogar	Escuela Mallin	Educ. Medio amb.	76 familias
Implementación de un taller de mueblería	Lonquimay	Des. Forestal Sustent.	3 familias
Agrupación El Pehuén Hacia un incremento de la artesanía tradicional en lana, sector Pehuenco bajo	Pehuenco Sur	Desarrollo Turístico territorial	20 familias
Total			271 familias

Familias beneficiadas con experiencia Bosque Modelo Araucarias de Alto Malleco

Programa Forestación (Convenio ENDESA-CONAF- INDAP -Bosque Modelo)	
Lonquimay	Curacautín
<ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2003 se beneficiaron 19 familias pertenecientes a los sectores: Ranquil, Pichipehuenco, Rucamanqui, Lolen, Mitrauquen y Huallenmapu. • Durante el año 2004 se beneficiará a 11 familias pertenecientes a los sectores: Ranquil, Mitrauquen, Lolen y Galletué. 	<ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2003 se beneficiaron 14 familias pertenecientes a los sectores: Curacautín, Río Blanco y Manzanar. • Durante el año 2004 se beneficiarán 20 familias pertenecientes a los sectores: Curacautín, Río Blanco y Manzanar.
Programa SIRDS (Sistema de Incentivo para la Recuperación de Suelos Degradados) convenio INDAP- Bosque Modelo Malleco	
<ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2002 se beneficiaron 135 agricultores y a sus correspondientes familias en los sectores: Ranquil, Marimenuco, Cruzaco, Mallín del Treile, Naranjo, Pedregosos e Icalma. • Durante el año 2003 se beneficiaron 125 agricultores y a sus correspondientes familias en los sectores: Cruzaco, Pedregosos, Icalma, Huallenmapu y Llanquen. • Durante el año 2004 se beneficiarán 114 agricultores y sus correspondientes familias en los sectores: Cruzaco, Icalma, Huallenmapu y Marimenuco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2002 se beneficiaron 175 agricultores y a sus correspondientes familias en los sectores: Lefuco, La Tapa, Independencia, Hueñivales, Curacautín, Caftren, La Palma, Blanco Sur, Manzanar, Manchuria y Malalcahuello. • Durante el año 2003 se beneficiaron 56 agricultores y a sus correspondientes familias en los sectores: Vega Larga, Río Blanco, Piedra Cortada, Manzanar, Manchuria, Malalcahuello, Lefuco, La Tapa, Independiente, Hueñivales y Cañón del Blanco. • Durante el año 2004 se beneficiaron 70 agricultores y a sus correspondientes familias en los sectores: Vega Larga, Río Blanco, cañón del Blanco, Piedra Santa, Boca Norte, Manzanar, Manchuria, Malalcahuello, Lefuco, La Tapa, Independiente, Hueñivales, Caftren y Blanco Sur. • El año 2003 como ya se mencionó, se realizó el Primer Fondo Concursable de Bosque Modelo Malleco, el cual favoreció a 11 proyectos.

Experiencias de Gestión Social

AMPLIANDO LA CIUDADANÍA Y LA GESTIÓN SOCIAL. NUEVAS PROPUESTAS

Antecedentes

El contexto latinoamericano ha pasado, en los últimos cuarenta años, por profundas transformaciones en su estructura económica, política y social, donde se observan movimientos zigzagueantes entre los Estados de bienestar o neoliberales, y una búsqueda de nuevos horizontes en materia social, coexistiendo en ocasiones elementos complementarios u opuestos. En el caso de Chile, el desplazamiento a partir de una transición política, básicamente institucional, sin mayor presencia de actores sociales o políticos no partidistas y un sistema económico eminentemente neoliberal, ha traído como resultado la concentración económica en un pequeño segmento social, a la vez que la persistencia y aumento de brechas de desigualdad¹.

En materia de política social, muchas de estas transformaciones se basan en la re-estructuración del Estado, no sólo en su organización, sino también en su función y alcance. Luego de las reformas liberales de los años '70 y '80, que se centraron en limitar y disminuir la función pública, el impulso se ha orientado a reconstruir el Estado, intentando mantener una estructura operativa limitada y eficiente, y fijando como meta ampliar el alcance de su quehacer. Así, surge en los 80 la promesa de la descentralización². Sin embargo, las experiencias descentralizadoras no parecen haber incluido suficientemente la participación como pilar "escuela" de ciudadanía. Además, existe el riesgo de que la transferencia de poder a instancias subnacionales no resulte en la promoción de la democracia, sino en un reforzamiento de la dominación de las oligarquías locales.

¹ En el caso de Latinoamérica, se afirma que "casi todo el fruto del crecimiento económico de esta región ha ido a parar a manos de aquellos que ya tenían un ingreso elevado, y muy poco se ha derramado hacia quienes más lo necesitan". Heynig, K. "Equidad: un desafío para la gestión social en América Latina" En CLAD. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 2002.

El BID, por otra parte, precisa que: "(...) gran parte de la desigualdad de América Latina se relaciona con las diferencias entre el 10% superior y el resto de la población. Pero no se trata solamente de la distribución de los ingresos. Las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género profundizan la desigualdad. La distribución del patrimonio en América Latina es aun más concentrada que la del ingreso total (85% de la población latinoamericana tiene un acceso patrimonial inferior al promedio)". BID *Informe Progreso Económico y Social en América Latina. América Latina frente a la desigualdad*. Washington, 1998.

² Franco, R. Descentralización, participación y competencia en la gestión social. En CLAD. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 2003.

Esto ha significado llevar, paulatinamente, desde inicios de los '90, viejas y nuevas preocupaciones a la agenda social; aun cuando, desde los niveles centrales de decisión muchos han dudado de la capacidad de las autoridades locales, y la suficiente autonomía de la sociedad civil local, promoviendo cambios "desde arriba". Como sea, el esfuerzo ha estado concentrado en aspirar al desarrollo con equidad, acciones a favor de grupos vulnerables, especialmente pobres, y repensar reformas en sectores sociales importantes (educación, salud, justicia). Junto a ello, se pretende lograr una sociedad donde se puedan ejercer plenamente los derechos ciudadanos (sociales, culturales, económicos, políticos, civiles y culturales), disminuir las brechas de desigualdad y promover una democracia participativa.

Actualmente, los desafíos de la política pública se relacionan con la complejidad de los problemas, la incertidumbre de los escenarios o los crecientes requerimientos de inclusión por parte de distintos sectores. Esta demanda es una potencialidad, pues esos actores son fundamentales en un contexto en que la complejidad: "[es un] rasgo hoy consustancial al proceso político en general y a las políticas públicas y los actores sociopolíticos muy en particular"³. A partir de esta consideración, es posible planificar de manera innovadora, de modo tal que los movimientos sociales o las redes críticas formen parte del espacio de producción de las políticas públicas y cuenten con estrategias eminentemente flexibles, definiendo e influyendo en los espacios de gobernanza, a fin de contribuir a un sentido de democracia más pluralista⁴. De esta manera: "El llamado tercer sector aparece como una alternativa de organización que puede traer respuestas innovadoras al articularse con el Estado y asegurar la participación ciudadana"⁵. La exploración de respuestas, en tal sentido, está apuntando hacia nuevos caminos para la organización, movilización y gestión social de los problemas locales.

Los cambios en la agenda social, han incidido en la presencia e interlocución con diferentes actores sociales, destacando no sólo las renovadas estructuras del gobierno central y los emergentes gobiernos locales, sino también la paulatina incorporación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil; las que si bien a nivel nacional registran baja densidad de participación y en algunos casos crisis, demuestran un significativo alcance de sus acciones y la renovación de flujos democráticos⁶.

³ Ibarra, P. et al. Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical. En *Creadores de Democracia Radical*. Icaria, Barcelona, 2002, p. 9.

⁴ *Ibid.* p. 10.

⁵ Dowbor, L. Brasil: tendencias de la gestión social. *Revista Nueva Sociedad* [en línea] N° 187, Septiembre-Octubre 2003 [fecha de consulta: 21 diciembre 2005] <http://ppbr.com/ld/artigos/03socialnueva.pdf>

⁶ "La emergencia contemporánea de la sociedad civil como un tema relevante surge, principalmente, en dos procesos históricos. Uno de ellos, es todo lo que es la caída de los socialismos reales y la lucha social que hay detrás de ellos, y la emergencia de una sociedad que estaba oculta ahí bajo un sistema muy estatista. Y el otro es, obviamente, la democratización

¿Qué consecuencias tiene este cambio de escenario, tanto estatal como social, para los vínculos entre Estado y sociedad civil? ¿Cómo se desenvuelven las dinámicas de cooperación entre ambos, que se visualizan como necesarias para la profundización democrática? ¿Es posible formular nuevos contornos y contratos para la ciudadanía bajo estas nuevas modalidades? El discurso de la participación social se ha ido instalando en el diseño de las políticas públicas, pero no alcanza a dar cuenta del desafío en la construcción de nuevas ciudadanías. Es decir, incluye la consideración de ciertas demandas que formulan los grupos de la sociedad civil organizada, pero no representa aún una respuesta coherente.

Por otra parte, las preguntas que cabe realizar, en lo referido a la sociedad civil, dicen relación con sus dinámicas y el modo en que estas permiten asumir los nuevos desafíos que plantea la gestión social. Es importante revisar de qué manera la sociedad civil: contribuye efectivamente a un rediseño posible de la acción pública, en una perspectiva ciudadana; anticipa, a la vez que promueve la ampliación, el reconocimiento de derechos y su ejercicio; instala nuevas capacidades en los ciudadanos/as⁷.

La “construcción participativa de lo público” no es sólo una cuestión de diseños institucionales y de ingeniería política, sino que tiene que ensamblarse con la dinámica local efectiva, conectando los “diálogos informales” con las instancias formales de toma de decisiones. Las experiencias más avanzadas, en este sentido, provienen en su mayoría de la propia ciudadanía que ha permitido o forzado, según sea el caso, la coordinación de los servicios públicos entre sí para abordar un problema. Esto pues, aún predomina la sectorialización de las agencias estatales, mientras los intentos de gestión con enfoque territorial avanzan de modo discontinuo.

De tal manera, en el campo social, se aprecia el surgimiento de organizaciones basadas en la consideración multisectorial del territorio y centradas, sobre todo, en temas de calidad de vida.

A pesar de que la participación ciudadana se ha establecido como política pública *transversal*, la concepción gubernamental respecto de esta sigue siendo la de una participación instrumental a la ejecución de programas. El largo y amplio debate promovido sobre la necesidad de una ley de participación ciudadana culminó en un proyecto, presentado durante el 2005, reducido a facilitar el reconocimiento de organizaciones sin fines de lucro y a contar con un fondo

de América Latina, en el contexto de las dictaduras militares, que en nombre de los derechos humanos y de la democracia, se moviliza un activo que antes no aparecía porque estaba mediatizado por fuerzas políticas de otro tipo” (De la Maza, 2004).

⁷ Dowbor, por ejemplo, indica que existe espacio y necesidad de ello, pues nos señala que: “(...) la agilidad y flexibilidad que exigen situaciones sociales muy diferentes no pueden depender de interminables jerarquías estatales que paralizan las decisiones y agotan los recursos. Los paradigmas de la gestión social aún están por definirse o construirse. Es una gigantesca área emergente en términos económicos, de primera importancia en términos políticos y sociales, pero con puntos de referencia organizacionales todavía en elaboración”. Dowbor, *Op. cit.*

(que en la práctica ya existe) para financiar pequeños proyectos de las mismas. Sobre la demanda de participar en las decisiones de política pública aún no hay avances sustanciales. El tema, sin embargo, está instalado en el parlamento y puede experimentar nuevos avances en el contexto del nuevo gobierno para el período 2006-2010⁸.

Experiencias destacadas en 2004

Esta sección del libro recopila cinco experiencias que constituyen un aporte innovador en materia de gestión social con una perspectiva de derechos. Contribuyen a ampliar el ejercicio de *derechos ciudadanos*, desde singulares experiencias localizadas en algunos territorios y en algunos actores tales como: pobladores sin casa, vecinos de zonas urbanas, mujeres, niños y jóvenes universitarios.

Las experiencias premiadas son:

- Construyendo Hogares en el Puerto de Caldera. Iniciativa impulsada por Hábitat para la Humanidad Chile, en la III Región de Atacama.
- Vinculando la Universidad al Territorio. Iniciativa desarrollada por el Taller de Acción Comunitaria en el Cerro Cordillera, V Región de Valparaíso.
- Ciudad Viva: Muévete por una Ciudad Mejor. Iniciativa impulsada por la Corporación Ciudad Viva, que agrupa a diversas organizaciones sociales, en la Región Metropolitana.
- Mesa Regional de Mujeres por el Control Ciudadano. Iniciativa desarrollada por el Servicio Nacional de la Mujer, en la X Región de Los Lagos.
- Consejo de Desarrollo de Islas Huichas: Un Instrumento de Descentralización y Desarrollo del Territorio. Iniciativa impulsada por la Junta de Vecinos N°12, Puerto Aguirre, XI Región de Aysén.

Las cinco experiencias que se presentan a continuación, tienen la particularidad de reflejar cómo se organiza la sociedad civil y cómo incide en asuntos públicos a través del establecimiento de diversos vínculos de coordinación. Por tal razón, los elementos que destacan en ellas y que se observan como fortalezas se vinculan a que estas muestran resultados concretos y objetivos que redundan en mayor bienestar en las personas implicadas. A la vez, muchas de ellas han tenido una amplia difusión en medios de comunicación, sean masivos o alternativos, junto al acompañamiento y asistencia técnica por parte de ONG (Hábitat para la Humanidad, Servicio País, Ciudad Vida) o Universidades.

⁸ Véase el Mensaje enviado el 8 de junio de 2004, por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para iniciar la tramitación del proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en World Wide Web: http://www.portalciudadano.cl/detalle_noticia.html?id=128&id_seccion=165

En todas las iniciativas se observa, ya sea como acción deliberada o resultado, el fortalecimiento de líderes ya existentes en las localidades. Algunas experiencias impulsan procesos de delegación democrática del poder, no sólo renovando directivas, sino la responsabilidad de ciertas atribuciones; por ejemplo vocería (Mesa Regional) o Fondo de Recursos Rotatorio (que beneficia a todas las familias de Caldera).

Junto a ello, se observa la disposición de agentes públicos al diálogo y la acción conjunta. Se trata de servicios públicos y dependencias municipales receptivas, con voluntad política que permite llegar a acuerdos operativos y asignación de recursos. Destaca, en tal sentido, el Instructivo de Participación Ciudadana, como marco que favorece la apertura del sector público.

Por otra parte, entre las debilidades y amenazas a las que se ven expuestas las experiencias, figuran la inestabilidad en el financiamiento y acceso a recursos que garanticen su permanencia y proyección. En las propias autoridades, a la vez, el involucramiento y el formar parte en estos procesos, sigue siendo un aspecto importante a mejorar, toda vez que, si bien existe interlocución con diversas autoridades públicas no siempre las que corresponde involucrar al debate están presentes. Además, existen procedimientos y trámites que limitan la fluidez del diálogo o la concretización de acuerdos.

Entre los elementos innovadores en estas iniciativas figura la preocupación por el espacio público y promoción del desarrollo local, en tanto la mayor parte de ellas centra su interés en la gestión del territorio⁹. Se trata de experiencias que aunque no declaran una visión ecológica, sus orientaciones y acciones consideran el entorno humano y natural. Estas experiencias se asientan sobre desafíos objetivos que articulan a los actores, pero también sobre significados y sentidos compartidos, que no pasan por definiciones ideológicas o adscripciones partidarias, sino por el sentido de pertenencia a un territorio.

Destaca también la perspectiva inclusiva que favorece la integración social. Así, varias de estas experiencias se concentran en sectores tradicionalmente excluidos o que se mantienen al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos que les competen directa o indirectamente; figuran, por tanto, personas que han visto un abrupto desarrollo urbano al que buscan intervenir para vivir en una ciudad más humana (pescadores artesanales y lugareños de un archipiélago apartado, personas en busca de la construcción de viviendas y un barrio, además de mujeres, niños y jóvenes).

Aunque todos tienen aspectos críticos por los cuales manifestarse, la acción no tiene el tinte reivindicativo, sino cooperativo, sin desconocer la presencia de ciertos conflictos, presentes o latentes. Se trata de una actitud no conformista y transformadora.

⁹ En este sentido, los fines son diversos y abarcan desde el desarrollo de viviendas, desarrollo de actividades de promoción cultural, o la protección/regulación de una adecuada explotación y uso de los recursos naturales.

Varias de las experiencias demuestran la articulación entre organizaciones de la sociedad civil y agencias del Estado, observándose una activa participación ciudadana en ejercicios de control y planificación. Esto se expresa, no sólo en el involucrarse y ser partícipes de ciertas acciones, sino en la implicación de las personas en procesos de mayor data y responsabilidad, que conllevan a la obtención de resultados que sobrepasan el interés y beneficio personal. El marco de acción es la opinión sobre decisiones, responsabilidades y competencias del Estado en asuntos públicos; en tal sentido, la Mesa de la Mujer, el Consejo de Islas Huichas y Ciudad Viva, por ejemplo, actúan como fiscalizadores y agentes propositivos respecto a la planificación social en sus territorios. De ahí, que el control ciudadano sea tan marcado en 3 de las 5 experiencias. Se trata de una implicación personal y el paraguas de la organización como forma de canalizar inquietudes y disposición al cambio. Junto a ello, sobresale como aspecto estratégico la lógica de alianzas que sustentan la experiencia, donde no solo se establece articulación con una organización clave, sino la vinculación con un amplio abanico de instituciones y organizaciones de las más diversas áreas¹⁰ (académicas, sindicales, vecinales, ONG, municipales, servicios públicos, organizaciones religiosas, etc.).

Se observa una integración de diversos elementos, que no hacen ecléctica, sino integral la acción sobre asuntos públicos y son coherentes con la ampliación de la ciudadanía. Se combina la acción crítica con la propositiva, la integración con el resguardo de lo particular, la autonomía y el diálogo, la alianza, en vez de la segmentación; en otras palabras, ampliar la ciudadanía operando con la diversidad que caracteriza a los actores y procesos sociales.

Finalmente, se advierte profesionalización de la acción social, que aunque no es completa -ni tendría por qué serlo- su presencia apunta a un aspecto fundamental: realizar acciones con impacto y calidad, en tanto prestación de servicios. Tanto las experiencias que implementan acciones como aquellas que levantan propuestas, e incluso control ciudadano, lo hacen sobre bases, supuestos y orientaciones técnicas. Estos aspectos permiten abrir el diálogo con las autoridades a la vez que legitiman a los interlocutores sociales.

¹⁰ En referencia a este punto, además, es posible destacar: Presencia, fortalecimiento y centralidad del voluntariado. En 4 de las 5 experiencias (HPH, TAC, Islas Huichas y Ciudad Viva) la acción solidaria voluntaria es central. Esta, no obstante, cobra ciertas particularidades, como, por ejemplo, involucrar a sectores profesionales, especialmente jóvenes en proceso de formación, por lo que como externalidad positiva se observa el desarrollo de un sentido de responsabilidad social.

CONSTRUYENDO HOGARES EN EL PUERTO DE CALDERA.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Construyendo Hogares en el Puerto de Caldera
Comuna	Caldera
Región	III Región de Atacama
Organización	Hábitat para la Humanidad Chile, HPH.
Tipo de organización	Fundaciones, Corporaciones, Organismos No Gubernamentales
Tema	Vivienda y urbanización
Actores	Población general
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Luis Leandro Santibáñez Ibarra. Director Ejecutivo Nacional Hábitat para la Humanidad Chile
Dirección	Los Naranjos 974. Providencia. Santiago.
Fono-Fax	2641868 - 2640497
Email	lsantibanez@habitatparalahumanidad.cl
Página Web	http://www.habitatparalahumanidad.cl/index.htm

En los últimos cinco años, en la III Región de Atacama, la ONG Hábitat para la Humanidad ha implementado un sistema de acceso a la vivienda para sectores de escasos recursos. Este sistema, basado en la autoconstrucción y ayuda mutua, asistencia técnica y financiamiento hipotecario sin intereses, ha permitido que 25 familias construyan una solución habitacional en el Puerto de Caldera.

Intervienen y colaboran jóvenes voluntarios, algunos de ellos de colegios técnicos de la comuna, pequeño empresariado local, servicios públicos regionales y la Municipalidad de Caldera.

Los principales objetivos propuestos en esta experiencia fueron:

- Facilitar el acceso a las familias trabajadoras de escasos recursos a viviendas adecuadas, sólidas y definitivas, con el apoyo técnico, social y financiero de HPH;
- Incentivar a voluntarios, instituciones y organizaciones para que apoyen la labor que HPH realiza con las 25 familias en el Puerto de Caldera;
- Fortalecer comunidades a través de un trabajo solidario que rescata las potencialidades de las familias trabajadoras para enfrentar y resolver sus propias problemáticas.

A la fecha de la documentación, los principales logros tienen que ver con el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones locales (trabajo en red, liderazgos locales, etc.) y la construcción, ampliación y reconstrucción de viviendas con metodología de autoconstrucción asistida y cooperativa.

CONSTRUYENDO HOGARES EN EL PUERTO DE CALDERA

INICIATIVA IMPULSADA POR HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD CHILE

ANTONIETA SURAWSKI¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

El nombre de Caldera proviene de las piedras huecas erosionadas por el viento (Taffoni) y diseminadas en el lugar en cuyas oquedades se almacenaba agua de las neblinas matinales, la que se calentaba con el inclemente sol de mediodía.

La comuna de Caldera está en el litoral de la III Región de Atacama. Junto con Copiapó y Tierra Amarilla, es una de las tres comunas que forman la Provincia de Copiapó. Tiene una superficie de 4.667 km², casi el 7% de la superficie de la región. Caldera es un puerto turístico e industrial, designado como puerto limpio, localizado a 75 kilómetros al oeste de la ciudad de Copiapó, capital de la Región de Atacama. El aeropuerto más cercano es Chamonate, cerca de Copiapó, y actualmente se construye un aeropuerto internacional ubicado a sólo 17 km de Caldera que potenciará el corredor bioceánico de Atacama. A esta infraestructura se agrega la licitación este año de la construcción de la doble vía Copiapó-Caldera y la futura localización de un casino en la comuna, aprobada por el Consejo Regional, CORE.

El Censo 2002 registró 13.734 habitantes, mayoritariamente urbanos (99%) y mostró un aumento de 13,9% respecto al Censo 1992. La población está conformada por un 52,7% de hombres y 47,3% de mujeres. Se caracteriza por ser mayoritariamente joven, concentrándose aproximadamente el 60% entre los 0 y 29 años de edad.

La comuna se orienta a actividades turísticas (Bahía Inglesa, Bahía Cisne y otras playas) y acuícolas (pesca, mariscos, moluscos, cultivos de ostiones y algas), en 113 km. de costa. En época de verano la población se multiplica varias veces y las actividades se intensifican. Se piensa que la futura localización del casino permitiría un flujo mayor de gente a la comuna durante todo el año.

La población está constituida en gran número por familias trabajadoras de escasos recursos, que obtienen sus recursos en forma independiente o en acti-

¹ Arquitecto (Universidad de Valparaíso), Master en Estudios del Medio Ambiente (M.E.S.), Planificación Urbana y Regional (York University), Toronto (Canadá). Especialista en participación ciudadana, gestión local, gestión ambiental y desarrollo urbano, áreas donde ha realizado consultorías, estudios y publicaciones. Trabaja actualmente en el Centro de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

vidades temporales. La mitad de la población cuenta con ingresos irregulares a causa de inestabilidad laboral. De acuerdo a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2000, sólo 22,4% de los encuestados tiene trabajo estable en algún servicio público o empresa comunal de tamaño mediano. Asimismo, se verificó que la III Región de Atacama tiene 24% de población pobre (pobres e indigentes), superior al 21% de pobres a nivel nacional.

En cuanto a vivienda, el Censo 2002 indicó un total de 7.374 viviendas, de las cuales 3.842 están ocupadas y el resto son principalmente casas de veraneo. De acuerdo al Censo 1992, un 95% tenía acceso a la red pública de energía eléctrica, 91,2% estaba conectada a la red pública de agua potable y 89,3% estaba conectada a un sistema de alcantarillado o fosa séptica.

La variabilidad e inestabilidad del ingreso dificultan el ahorro y el acceso a crédito para construir o reparar la vivienda. Al año 2002 la Municipalidad de Caldera tenía registradas en lista de espera para vivienda a 298 familias, las que llevaban más de cinco años esperando una solución habitacional.

La cantidad de viviendas que se construye en Atacama es limitada, lo que según fuentes municipales se debe menos a la cuota asignada y más a las gestiones hechas desde la región hacia el resto de las provincias. Los fondos de financiamiento no son bien conocidos por los municipios, y estos últimos sólo han operado como receptores de inscripciones sin capacidad resolutive. Entre los nuevos programas habitacionales del MINVU, destaca el Fondo Solidario de Vivienda porque traspassa al municipio mayor responsabilidad decisoria. Sin embargo, los programas requieren un ahorro mínimo y se enfocan en familias con ingresos muy bajos o en tramos superiores, quedando entre ambos un segmento de población desatendida, que tampoco puede acceder a crédito hipotecario en un banco comercial.

Hábitat para la Humanidad, en adelante HPH, busca llegar al segmento de población pobre que requiere mejorar sus condiciones de vivienda pero cuyas características socioeconómicas le restringen acceso a la oferta tanto del sector público como del sector privado. HPH busca enfrentar el problema de vivienda en Caldera mediante la valorización de iniciativas colectivas desde la base, impulsando la organización, el trabajo y el compromiso activo de diversos actores y sectores de la comunidad hacia la generación de soluciones participativas y no asistencialistas.

1.2 Descripción del programa

El *objetivo* central de la iniciativa es “que toda familia de la III región tenga un lugar digno donde vivir”. Los objetivos bajo los cuales se orienta esta experiencia son:

- Que las familias trabajadoras de escasos recursos accedan a viviendas adecuadas, sólidas y definitivas, con el apoyo técnico, social y financiero de HPH, basado en autoconstrucción asistida, ayuda mutua, ahorro previo y crédito hipotecario sin intereses.

- Que la comunidad organizada a través del Directorio de HPH Filial Atacama pueda enfrentar –de acuerdo a sus capacidades- el problema de vivienda de su comuna, incentivando el apoyo de nuevos voluntarios, instituciones y organizaciones.
- Fortalecer comunidades a través de un trabajo solidario que rescate las potencialidades de las familias trabajadoras para enfrentar y resolver sus propios problemas generando sinergia en la comunidad para el apoyo mutuo.

1.3 Origen y desarrollo histórico

HPH es una organización internacional ecuménica sin fines de lucro dedicada a construir viviendas económicas para y en asociación con las propias familias de escasos recursos a quienes están destinadas. La organización fue fundada en 1976 en Estados Unidos y hasta ahora ha construido más de 135.000 viviendas para más de medio millón de personas en 87 países.

En 1998, un grupo de residentes locales y extranjeros de Chile empezaron a trabajar para crear una Filial de Hábitat en Chile. En 2000, se formó la Filial Atacama, materializándose la presencia de HPH con una oficina en el puerto de Caldera. Esta organización cuenta con medios de difusión propios como boletines, informativos, página web, y hace uso de otros medios como radio y televisión para darse a conocer. HPH opera siempre bajo los mismos principios, si bien puede variar su forma de aplicación de acuerdo a las idiosincrasias y requerimientos locales.

En noviembre de 2001 se seleccionaron las primeras familias participantes en el programa. La construcción de las tres primeras casas empezó en marzo 2002, inaugurándose en septiembre del mismo año. Desde entonces se ha observado una disposición creciente de la comunidad de Caldera a participar de la modalidad de trabajo de HPH.

Existen otros grupos voluntarios en Chile interesados en formar filiales, los que reciben capacitación en la formación de una filial, recaudación local de fondos, conocimientos sobre HPH y sus principios. HPH además trabaja en alianzas con empresas y organizaciones internacionales y nacionales.

Los principales *resultados* logrados por esta experiencia son:

- Mejoramiento de la vivienda y la calidad de vida de las familias participantes.
- Construcción de viviendas: construcción de 16 viviendas de 52m², de 2 ampliaciones de 18 m², reconstrucción de 42 m² en 7 unidades habitacionales.
- Mejoramiento de la calidad de la vivienda: construcción sólida, iluminación, ventilación, baños completos e integrados, dormitorios adicionales, espacio para guardar, espacios comunes amplios.

- Involucramiento de la comunidad de Caldera en un proyecto técnico-social de construcción de viviendas mediante autoconstrucción asistida y ayuda mutua, lo que implica:
 - aprendizaje de capacidades técnicas en construcción,
 - aprendizajes relacionados con el trabajo en equipo y capacidades organizacionales,
 - aprendizajes en gestión orientada a procesos y resultados,
 - apertura de los participantes a temas de desarrollo personal y comunitario.
- Consolidación de HPH como organización con credibilidad y protagonismo en el desarrollo de la comuna, con una oferta viable orientada al bien común. Esto se expresa en el:
 - reconocimiento, trabajo conjunto y apoyo mutuo con la Municipalidad,
 - reconocimiento y cooperación desde otras entidades y programas públicos (Chile Barrio, Seremi Vivienda, Seremi Gobierno, Carabineros, Armada),
 - validación y promoción por medios de comunicación locales,
 - reconocimiento y colaboración desde el sector privado empresarial local,
 - reconocimiento y colaboración desde instituciones de la comuna (escuelas, iglesias).

1.2 Incidencia en políticas públicas y diseños institucionales

La Municipalidad de Caldera es un aliado fundamental en tanto apoyo institucional. Hay también aportes de varios empresarios locales, incluyendo un acuerdo comercial con la barraca local para materiales de construcción. Dos empresarios entrevistados destacaron su fuerte compromiso apoyando con fletes sin costo, materiales y equipos.

Estudiantes de 3° y 4° medio de la especialidad edificación del colegio local, así como voluntarios de otro establecimiento educacional de la comuna, trabajan como voluntarios en construcción. En el primer caso, además, completan horas de práctica necesarias para la obtención de su título.

La Ley General de Urbanismo estipula el cobro de un permiso de construcción para cada obra que se inicia. El Concejo Municipal, frente a la imposibilidad de la exención de esta disposición, aprobó la entrega de un aporte monetario a cada familia participante en HPH.

HPH logró un convenio de gratuidad con el consultorio para prestar primeros auxilios a trabajadores y brigadas de voluntarios involucrados en la iniciativa. HPH tiene un convenio anual con el Colegio Parroquial Padre Negro, perteneciente al Obispado de Copiapó, para ofrecer espacios de práctica profesional en edificación.

El año 2003, el Seremi de Vivienda manifestó su interés en que HPH postulara a fondos concursables. SERVIU, brinda apoyo técnico y orientación en la postulación a subsidios de las familias que construyen con HPH.

A nivel regional, se incorporó a HPH y su sistema de autoconstrucción como opción en vivienda en el Programa Puente, a partir de familias Puente que ya han construido con HPH. También la experiencia HPH fue usada en los fondos de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), proyecto de Mideplan.

En 2003 HPH recibió el premio anual otorgado por el Concejo Municipal de Caldera a la institución que se destaca por su compromiso con el desarrollo de la comuna y el bienestar de las personas.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

Marco institucional

Como ya se mencionó, HPH es una organización internacional cuya misión se orienta a proveer un techo digno para los más necesitados. En Chile, se presenta como un ministerio religioso, insertándose activamente en comunidades locales, buscando alianzas y contribuciones de organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado. Consta de un Directorio Nacional y Asamblea. Caldera es la localización física de la Filial Atacama, a cargo de un director y una coordinadora regional. Cuenta con un directorio de ocho miembros².

El directorio de la filial realiza al menos una reunión mensual y según el caso algunas extraordinarias, como fue el caso de la sesión especial con motivo de la documentación de la experiencia. Además, se realiza una asamblea anual con 40 personas como mínimo, incluyendo familias socias, personal, especialistas, colaboradores, funcionarios públicos, líderes locales y otros miembros de la comunidad que deseen participar. En la asamblea se busca asegurar niveles de diversidad entre los participantes, por ejemplo que estén representadas distintas religiones. Solamente los miembros responsables o inscritos tienen derecho a voto, exigiéndoseles participación, asistencia y trabajo en comités (construcción y ayuda mutua, relaciones con iglesias, desarrollo de recursos, comunicaciones y relaciones públicas, brigadas, selección de familias, educación).

² Los aspectos administrativos y operativos están definidos en manuales para el funcionamiento de las filiales, el Directorio, la capacitación, talleres y otros. Mediante reportes mensuales al nivel central, la Filial entrega información con seguimiento detallado respecto a las finanzas, desarrollo de recursos y comunicaciones, alianzas estratégicas (empresas, municipio, SERVIU), relaciones eclesásticas, programas juveniles y estudiantiles, construcción, capacitación y programa interno. Anualmente, se realizan evaluaciones internas, y cada dos años se lleva a cabo una evaluación externa donde participan miembros de la organización internacional.

Diseño y estrategia de desarrollo

El trabajo se centra en dos áreas fundamentales: familias y promoción / desarrollo de recursos. Ambas áreas implican un trabajo a nivel de individuos y a nivel de redes sociales y comunitarias. La iniciativa se ha realizado en las poblaciones Bellavista, Diego Portales y el sector antiguo de la ciudad. Las familias participantes son propietarias de los terrenos, cuya superficie promedio es de 200 m² con casetas sanitarias conectadas a la red pública de agua potable y alcantarillado.

En el trabajo con las familias, se identifican las necesidades de vivienda en la comuna, se promociona e informa sobre la institución, se seleccionan familias con necesidad de vivienda, se las capacita para que asuman un rol activo, se construye bajo el sistema de autoconstrucción asistida y ayuda mutua, se integran voluntarios a las actividades de la Filial y se coordinan esfuerzos con otras instituciones e instancias. Al mismo tiempo, hay un plan social de acompañamiento y seguimiento de las familias, donde se interviene en lo valórico, basado en una estructura de intervención ya probada en otros países.

HPH trabaja con el concepto de Fondo Rotatorio. Los recursos iniciales provienen de HPH, pero en la medida que la iniciativa se consolida se van agregando recursos locales mediante aportes de distintos sectores de la comunidad, tanto financieros como materiales y técnicos, además de los pagos de la deuda de los socios. Estos reciben préstamos para construir en forma de materiales, pagaderos a 12 años y sin intereses a un Fondo Rotatorio para la Humanidad a nivel local. El fondo se destina a construir, ampliar o renovar viviendas.

2.2 Actores y agencias participantes

Espacios y mecanismos de participación

Organismos no Gubernamentales	Organizaciones sociales	Organismos públicos locales	Organismos públicos de nivel regional y central
<ul style="list-style-type: none"> • Hábitat para la Humanidad Internacional • Hábitat para la Humanidad Chile, filial Atacama 	<ul style="list-style-type: none"> • Familias socias de HPH • Asociación de Juntas de Vecinos • Grupo Minka Wuifala • Grupos de distintas iglesias • Brigadas/ individuos voluntarios nacionales y extranjeros 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalidad de Caldera • Colegio Parroquial Padre Negro y Liceo Blanco Encalada • Consultorio de Caldera 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Regional • SERVIU Atacama • Intendencia • Secretaría de Gobierno • SEREMI de Vivienda
Empresas <ul style="list-style-type: none"> • Barraca Rocar • Pesquera Playa Blanca 			

La labor de HPH y su metodología de trabajo participativo se apoya en el protagonismo de actores sociales e instituciones locales que están promoviendo nuevos espacios para la expresión ciudadana. El año pasado el municipio licitó el Plan de Desarrollo Comunal y ahora está licitando el Plan Regulador.

Ambos contemplan una metodología participativa a la que se ha integrado HPH.

Se formó la Unidad de Fomento Productivo, integrada por la Oficina de Intermediación Laboral, Servicio País e Inspección del Trabajo, para entregar información legal laboral a los trabajadores. El municipio formó la Unión Comunal de la Cultura, se reestructuró la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, recientemente se formó la Unión Comunal de Mujeres. Ya desde 2002 existe la Unión Comunal de Adultos Mayores, y la comuna ha organizado con mucho éxito eventos y congresos en discapacidad y adultos mayores.

En 2002 Dideco inició una reestructuración para cambiar su rol tradicionalmente asistencial. Se creó una unidad para fortalecer las organizaciones sociales e involucrar a las personas en la gestión de proyectos, entre ellos ya se han concretado varios de pavimentación participativa. Dideco incorporó un arquitecto encargado de habitabilidad que trabaja vinculado a la asistente social. En esta instancia se apoya la regularización de los títulos de propiedad y estos profesionales se relacionan más directamente con SERVIU. HPH interactúa con ambas entidades en las áreas de interacción en que se involucran.

En este ambiente de promoción de la participación social, del desarrollo y la habitabilidad local, HPH promueve y aplica sus metodologías participativas en el diseño y construcción de viviendas. Los arquitectos socios de HPH involucran a la familia en la elaboración de su proyecto de vivienda. En la construcción de las viviendas, cinco familias vecinas trabajan conjuntamente en las obras respectivas. Si en un día de trabajo una familia no está representada, la obra respectiva queda detenida y se continúa en otra casa, a forma de reprimenda, lo que alarga el período de construcción y encarece costos.

HPH trabaja con un concepto de "socio". Un entrevistado lo define como: *"El concepto de socio nos atraviesa. Somos iguales. Tenemos derechos y deberes, podemos todos llegar a cargos directivos en la institución, todos participamos en la organización."*

Las familias propietarias tienen derecho a voz y voto en las asambleas y deben tener un 30% de representación en el directorio.

El voluntariado es el mecanismo esencial de participación en distintas instancias (reuniones, brigadas, aportes, apoyos) y formas (dinero, trabajo, materiales), desde el profesional local que entrega asesoría técnica al turista internacional que dedica parte de su estadía a participar en una brigada de construcción. Según la Alcaldesa de Caldera, *"han sido capaces de traspasar barreras e involucrar al resto de la comunidad"*.

2.3 Sostenibilidad

HPH ha logrado compromisos con distintas instituciones de apoyo, incluyendo la Municipalidad, SERVIU, Seremi de Gobierno, Seremi de Vivienda, Intendencia, Serplac, empresas, escuelas, medios de difusión y otros. Estos apoyos se refuerzan con la red social en crecimiento existente en Caldera, que

presenta algunos núcleos consolidados. La acción de HPH se da en un marco donde las organizaciones sociales se están fortaleciendo.

El modelo de intervención participativo de HPH, donde el concepto de beneficiario toma un nuevo significado, aparece como una fórmula atractiva para algunos programas públicos orientados a temas de habitabilidad.

El Fondo Rotatorio aparece viable hasta el momento. HPH inició su intervención en Caldera sin subsidios ni aportes del Estado, sólo con fondos de la solidaridad internacional. Entre julio 2002 a junio 2004 por esta vía ingresaron unos \$140 millones, en tanto los recursos locales se aproximan a los \$12 millones. El costo aproximado de cada casa es de \$3 a 4 millones, que se prestan en materiales y se devuelven en cuotas sin intereses en un plazo de 12 años. A la fecha no existen problemas de morosidad.

Los socios saben que el costo de su vivienda depende de su organización y colaboración asociativa, lo que les incentiva a cumplir con los compromisos contraídos en autoconstrucción, reduciendo las horas de maestros remunerados. También se reduce el costo en la medida que se logran aportes de particulares e institucionales en mano de obra y otros ítems como fletes, materiales, equipos, etc.

La Municipalidad obsequió una betonera, han logrado importantes descuentos en materiales con un empresario local, si bien se menciona que el sector privado es una fuente potencial de recursos poco desarrollada. Estos flujos permiten el funcionamiento del Fondo Rotatorio para continuar la construcción de viviendas en el área cubierta por la filial.

A través de sus resultados, HPH proyecta una imagen que ha ganado respeto y credibilidad en la comuna en general y en la región, particularmente en instancias gubernamentales. Sin embargo, su presentación como organización cristiana puede generar reticencias entre ciertos sectores.

Por otra parte, está el desafío de no ser confundido con una financiera, lo que se trabaja mostrando los logros y potenciando la vinculación de los socios en distintas redes sociales. Se reconoce, en todo caso, que hay riesgo de una participación utilitaria y que ello forma parte de la realidad en que se insertan, a lo que HPH responde difundiendo la idea de un proyecto asociativo como alternativa frente al individualismo y el consumismo.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

HPH fomenta un compromiso y un rol activo en asumir derechos, beneficios, responsabilidades, que se traduce en resultados concretos en la obtención de la vivienda. En esta misma lógica, la falta de compromiso también implica la interrupción de la construcción, sube los costos y demora los resultados, lo

que conlleva aprendizajes individuales y colectivos. Los socios aprenden sobre su derecho a un techo, a participar en la oferta programática del Estado y a buscar activamente respuestas a sus necesidades.

Se ha estimulado la participación de la mujer, un alto número de ellas (de un total de 47 participantes en la experiencia, 24 son mujeres) asumen la responsabilidad de la deuda frente a HPH. También se han incorporado respuestas a necesidades de discapacitados y adultos mayores a través del diseño de la vivienda. La política de HPH de abrirse a diversos sectores de la comunidad ha sido fructífera, logrando la incorporación de personas sin distinción de religión, política, estatus socioeconómico, nivel educacional, etc.

La capacitación permanente entrega diversas herramientas y conocimientos técnicos, pero además permite a los participantes reconocer sus propias capacidades y potencial, y asumir responsabilidades y aprendizajes en otras áreas. Los talleres entregan conocimientos sobre HPH, economía familiar, temas legales, comunidad y ayuda mutua, autoconstrucción, relaciones humanas y resolución de conflictos. También, los socios aprenden a elaborar proyectos y relacionarse con instituciones, profesionales y otras entidades.

En el proceso hay aprendizajes sobre el derecho a organizarse para la resolución de problemas en conjunto con otros actores, para maximizar recursos y tener mayor capacidad de negociación.

La integración a la comunidad mediante la ayuda mutua, es un aprendizaje nuevo para personas que aprenden a convivir y construir en conjunto, con un impacto notorio a nivel individual y grupal. A juicio de los socios, el cambio de casa implica un cambio en las personas, se crean lazos y se forma comunidad.

Los participantes toman conciencia del sentido de pertenecer a la comunidad y ser sus actores, potenciándose la inserción en redes, la asociatividad y la creación de vínculos entre miembros y organizaciones.

Por su parte, el sistema público aprende del modelo participativo de HPH y reconoce su viabilidad como alternativa y/o complemento a los programas existentes. HPH ha contribuido a visibilizar falencias y trabas de la institucionalidad y de las políticas públicas en la atención de personas necesitadas no cubiertas por programas públicos porque no cumplen con los requisitos estipulados (ahorro, no estar en Dicom, nivel de ingreso, grupo familiar).

3.2 Innovación

Los proyectos de vivienda de HPH logran resultados concretos y más expeditos que a través de programas habitacionales del sector público, con más participación en el diseño de viviendas más acordes a las necesidades de cada familia.

El sistema de autoconstrucción asistida consiste en la formación de equipos de trabajo con integrantes de hasta cinco familias vecinas que estén en proceso de construcción de su vivienda, capataces y maestros remunerados para la supervisión técnica y personal voluntario de la comunidad (estudiantes en

práctica, grupos de jóvenes) o de otros puntos (voluntarios nacionales o internacionales).

El equipo trabaja sucesivamente en cada vivienda, excepto en las viviendas cuyo socio no se presenta a trabajar, a modo de sanción. En comparación con una empresa contratista o con el sistema SERVIU, los costos son menores y la calidad es mejor al ser los socios los que se construyen su propia casa y sin las limitaciones técnicas de los programas públicos. Los costos se reducen en la medida que las familias cumplen con su responsabilidad social de aporte horario (menos tiempo de construcción, menos días de mano de obra remunerada). En una visita a una obra, se pudo constatar la molestia de una familia por las repetidas ausencias de un vecino a colaborar con el equipo, generando retrasos y costos para todo el grupo.

El sistema de autoconstrucción y ayuda asistida, así como el fondo rotatorio, exigen capacidades organizativas y de gestión. Desarrolla valores como la solidaridad y el compromiso social. Si bien algunos se sorprenden por el voluntariado sin retribución monetaria, ésta constituye para muchos una forma distinta y altamente satisfactoria de inserción social. El Seremi de Gobierno enfatiza: *“llama la atención que en Caldera, entre las familias, hay gran unidad, un tejido social fuerte, con mucho compromiso”*.

Frente a una oferta pública más bien rígida y focalizada en los más pobres, HPH adquiere interés para otros sectores pobres y medios con carencias de vivienda. Constituye una alternativa innovadora según los funcionarios públicos entrevistados. Desde el aparato público se considera a HPH una iniciativa muy innovadora por los niveles de participación, partiendo de una comuna pequeña y sumando apoyos de dirigentes y del Estado.

3.3 Factores claves para el desarrollo de la iniciativa

La propuesta de estrategia participativa y de ayuda mutua, aprender a trabajar con otros, y motivar a continuar aportando incluso después de obtener su vivienda aparece como un motor esencial de desarrollo social y comunitario. Un entrevistado que obtuvo su casa por el SERVIU y que ahora participa en HPH indicó que *“uno aprecia más la casa si uno mismo la hace”*. Los socios se convierten así en los principales difusores y replicadores, dando credibilidad a la organización y al concepto que la sustenta.

El concepto de socio abarca otras personas que buscan aportar al problema de la vivienda desde sus propias posibilidades, generándose redes sociales y comunitarias que se ocupan de temas de la agenda local y del desarrollo de la comuna en distintos ámbitos. Se facilita así el establecimiento de vínculos y alianzas estratégicas para el crecimiento de la iniciativa en Caldera y en otros puntos de la región y del país.

Hay una clara proyección de trabajo conjunto entre HPH y entidades públicas, planteado expresamente por estas últimas y ejemplificado con experien-

cias concretas de trabajo conjunto con programas públicos del municipio y de distintos ministerios.

4. Conclusiones

El aporte más relevante e innovador de la experiencia es su propuesta para el mejoramiento de la calidad de vida mediante un trabajo colectivo, participativo y en alianza con actores institucionales, de la sociedad civil y el mundo privado.

El sistema permite a los postulantes obtener mejores viviendas y más rápidamente que a través de los programas habitacionales del sector público.

Al aliarse organizaciones sin fines de lucro (municipio-HPH) los recursos se concentran en calidad del producto y el usuario, en oposición al sistema de licitación en que las empresas privadas se financian con el aporte que hace el Estado para la superación de la pobreza.

Personas que llevaban muchos años postulando a vivienda social y no habían tenido respuesta lograron obtener su casa en menos de tres meses. Además, HPH logró aumentar los 36 m² de la vivienda que construye el Estado a más de 42 m², con construcción sólida, con terminaciones y posibilidad de ir mejorando el producto final.

Tanto aspectos de diseño como el Fondo Rotatorio constituyen soluciones más adecuadas a las necesidades y realidad de las familias, lo que no habría sido posible con una vivienda SERVIU.

HPH se ha visto enfrentado a dificultades administrativas, otras originadas en el diseño de las políticas y en los sistemas de gestión pública. Ha puesto en evidencia inequidades del sistema de postulación a vivienda social, reglamentaciones que vienen desde el nivel central y que constituyen amarres u obstáculos a la superación de la pobreza.

En el caso de los terrenos fiscales, el municipio plantea que el Estado debiera ser más flexible y usar precios de venta referenciales cuando se gestiona con organizaciones sin fines de lucro, y no mantener un precio fijo tanto para privados como para una organización social.

HPH requiere desarrollar estrategias para ampliar la difusión de su experiencia. Hay poco conocimiento sobre su metodología de trabajo, su aporte y su visión. La organización requiere mayor visibilización y reconocimiento frente a la comunidad y el Estado, abriendo con ello más oportunidades de trabajo y alianzas con otros actores locales.

El Director Nacional siente el peso de la responsabilidad de que HPH sea reconocida y respetada como una organización seria: *“En lo personal, espero nuestro desarrollo. Por sobre mi persona, hay otros intereses por cumplir, hay expectativas de todos los que han confiado en nosotros”*. En todo caso, Caldera ha sido propulsora de la iniciativa a nivel del país, y los resultados obtenidos están permiti-

tiendo que otras comunas en la III Región y en otras regiones de Chile inicien un proceso similar.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Trabajo participativo entre familias, organización, voluntarios y otras entidades y organizaciones de la comunidad, superando asistencialismos, mediante intervenciones técnico-sociales orientadas a fortalecer a las personas y grupos.
- Resultados concretos en lo material, en habitabilidad y calidad de vida en general.
- Es sustentable en la medida que el pago del crédito para mantener y aumentar el Fondo Rotatorio permite ayudar a otras familias.
- Existe una mística de ayudar que mueve a voluntarios y que permite mantener y reproducir los procesos.
- Se enfoca al ejercicio del derecho a la vivienda y las necesidades de las personas y familias, respetando la diversidad y trabajando con sectores vulnerables.

Debilidades

- Es una organización joven y anónima en Chile, si bien es antigua a nivel mundial. Si no logra el reconocimiento frente al mundo público, privado y la comunidad, podría transformarse en una organización desconocida que opera a través de colectas anuales, lo que limitaría su potencial de trabajo con los sectores carentes.
- Recursos humanos son difíciles de conseguir, especialmente debido a los altos niveles de compromiso que se requieren para este tipo de empresa.
- Los recursos financieros siempre son escasos y se debe trabajar en su desarrollo.
- Su imagen puede ser confundida con una financiera (participación utilitaria) o bien su mensaje cristiano puede crear distancias con algunos sectores, a pesar de presentarse como organización ecuménica.
- Falta compromiso de algunos miembros que se busca superar con la formación de comités. Además, han surgido problemas con individuos no preparados para un trabajo de esta naturaleza y que buscan sólo el beneficio propio.

Oportunidades

- Disposición abierta, de colaboración y compromiso de parte del municipio, el gobierno regional y otras entidades y programas públicos.
- Gran potencial de alianzas entre organizaciones sin fines de lucro, lo que permite enfocarse fundamentalmente a mejorar la calidad de la vivienda.

- Comuna cuenta con más del 43% de terrenos de propiedad fiscal, lo que representa una significativa cantidad de suelo disponible para el crecimiento habitacional.
- El municipio promueve y apoya la ampliación y fortalecimiento de redes sociales.
- HPH ofrece un sistema que llega donde las políticas públicas no lo hacen y de una forma que éstas no pueden llegar. HPH es una alternativa viable y deseable en lo social, técnico y financiero.
- A partir de su consolidación en la comuna, tiene el desafío de insertarse y consolidarse a nivel regional, con el respaldo e incluso en el marco de otros programas públicos.

Amenazas

- Trabas burocráticas del sistema público que se aplican por igual a organizaciones con o sin fines de lucro. Amarres estructurales y administrativos desde el nivel central no toman en consideración los contextos locales y obstaculizan los objetivos de mejorar la equidad y superar la pobreza.
- Idiosincrasia de la no participación, de no enfrentarse a problemas. Poco sentido de comunidad, especialmente en el norte por las distancias entre localidades.
- Poco interés de los empresarios.
- Programas sociales tradicionales promueven el paternalismo y el asistencialismo.

VINCULANDO LA UNIVERSIDAD AL TERRITORIO.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Vinculando la Universidad al Territorio
Comuna	Valparaíso
Región	V Región de Valparaíso
Organización	Taller de Acción Comunitaria - TAC Cordillera
Tipo de organización	Organización social territorial o funcional
Tema	Educación y capacitación
Actores	Niños y adolescentes
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Patricia Castillo Iribarren. Presidenta TAC Cordillera
Dirección	Camino Cintura n° 3049 Cerro Cordillera, Valparaíso
Fono-Fax	212737 - 237318
Email	tac@vtr.net
Página Web	www.geocities.com/tacvalpo

El Trabajo en red con niños y jóvenes voluntarios del Cerro Cordillera en Valparaíso para el desarrollo de actividades culturales, educativas y de mejoramiento ambiental, ha caracterizado por más de 15 años al Taller de Acción Comunitaria (TAC), organización social integrada por niños del sector y jóvenes voluntarios, estudiantes de educación superior de universidades de la V Región y en menor medida del extranjero.

En los últimos años, anualmente, aproximadamente 200 voluntarios han logrado construir vínculos formales de trabajo comunitario, desarrollando actividades que al tiempo que contribuyen a la comunidad, favorecen su desarrollo profesional a través de una aproximación a la realidad local (prácticas, desarrollo de tesis, pasantías, y algún ramo).

Sus principales objetivos son:

- Fortalecer el vínculo con las universidades involucradas actualmente,
- Promover la formación de valores en jóvenes profesionales a través de la educación no formal,
- Desarrollar un trabajo sistemático por medio de talleres a niños, niñas y jóvenes del Cerro Cordillera,
- Fortalecer la acción voluntaria como un ejercicio de ciudadanía.

En esta línea sus principales logros y contribuciones son:

- Inserción de las comunidades universitarias en el ámbito local, conociendo su realidad social y humana,
- Desarrollo en los jóvenes universitarios de la flexibilidad, tanto con sus pares como con los niños; la empatía, (ponerse en el lugar de otro); la creatividad, con el desarrollo de nuevas metodologías educativas, capacidad para trabajar en equipo y responsabilidad social,
- Acuerdos de cooperación con universidades nacionales y extranjeras.

VINCULANDO LA UNIVERSIDAD AL TERRITORIO.

INICIATIVA DESARROLLADA POR EL TALLER DE ACCIÓN COMUNITARIA, CERRO CORDILLERA,
VALPARAÍSO

JUAN CARLOS CASTILLO¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

Valparaíso con sus 275.000 habitantes enfrenta condiciones de desaceleración económica creciente respecto al auge que experimentó como puerto principal en el Océano Pacífico hasta 1914, cuando se inauguró el Canal de Panamá. Pero, en los últimos 30 años ha perdido competitividad por la migración de industrias a otras regiones, en especial la Metropolitana, por el mejor acceso a servicios, economías de escala y masa de consumidores.

Como puerto, Valparaíso se mantiene como eje del comercio exterior del país y a través del corredor bioceánico, es puerta de entrada y salida de productos de diversas ciudades de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, hacia los mercados del Asia-Pacífico. Sin embargo, su incidencia en la generación de empleo se reduce a las actividades de transporte y carga.

Valparaíso posee un tejido empresarial con una clara orientación a la producción de servicios, concentrando el 95,1% de la actividad económica, mientras que el sector transable participa sólo con un 4%. El sector turismo en la comuna representa cerca del 10% de las unidades productivas, correspondiendo mayoritariamente a pequeñas y microempresas, encontrándose ausencia casi absoluta de medianas y grandes empresas. Los grupos de actividad en que se congrega este conglomerado corresponden principalmente a Restaurantes y cafés, Pubs (cerca del 70%). Desde la perspectiva del empleo generado, se estima que este foco de actividad representa directamente cerca de un 10% del empleo comunal.

En 2004, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la V Región de la cual Valparaíso es su capital, anotó el nivel de desempleo promedio más alto del país, un 11,2%, y se mantuvo por sexto año consecutivo liderando el *ranking* nacional de cesantía. La fuerza de trabajo ocupada se dedica, en su mayoría, a labores que no tienen que ver con la producción, sino con el comercio y los servicios comunales, sociales y personales. Obtienen ingresos muy por debajo de los que podrían lograr en la región metropolitana, con niveles

¹ Licenciado en Psicología, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Master of Public Management, Universidad de Potsdam, Alemania. Actualmente se encuentra realizando doctorado en la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Humboldt en Berlín, Alemania.

de estudio similar. Las mujeres perciben menores ingresos que los hombres en similares condiciones de nivel educacional.

Sin embargo, la evolución de la pobreza en la V Región se ha dado en forma similar que en la Región Metropolitana. El porcentaje de indigentes sobre el total de la población disminuyó de un 11% a un 4%, desde 1987 a 1998. Las fugas de población se dan en jóvenes en busca de oportunidades de trabajo, luego de completar sus estudios, o incluso antes. Valparaíso concentra un alto porcentaje de población adulta mayor en relación con otras ciudades.

En 2003 una vasta e importante zona de Valparaíso fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura, UNESCO. Entre los 45 cerros residenciales que componen la accidentada condición topográfica de esta ciudad, el Cerro Cordillera, espacio en el que se despliega la iniciativa “Vinculando la Universidad al Territorio”, quedó integrado al área patrimonial, tras decretarse su condición de “zona típica” en 2001.

El Cerro Cordillera ofrece vistas hacia los diferentes barrios históricos de Valparaíso, con una fuerte presencia hacia la Plaza Sotomayor. Otra zona típica alberga el antiguo Castillo San José, monumento histórico en el que funciona actualmente el Museo del Mar Lord Cochrane; la Estación Cumbre del monumento histórico Ascensor Cordillera, y una plaza de gran riqueza espacial y arquitectónica que da vida al barrio. Destacan las edificaciones residenciales de calles Merlet, Villagrán, Sócrates y Purcell, que con variedad y armonía conforman un conjunto de valor, permitiendo un recorrido peatonal interesante y con inmejorables vistas de la ciudad.

En este contexto económico, social, cultural y ambiental que caracteriza al Cerro Cordillera, adquiere particular relevancia la acción del TAC que responde a la forma en que su intervención ha sido construida: desde el Cerro mirando el Cerro, con énfasis en la sociedad civil e intentando un balance en la distribución del poder desde una perspectiva comunitaria, basada en las capacidades instaladas en la sociedad civil de esta zona histórica residencial que posee una larga trayectoria de asociatividad.

1.2 Descripción del Programa

El Taller de Acción Comunitaria (TAC) es una experiencia de trabajo en Red que data desde 1991, desarrollando iniciativas sociales conducentes al mejoramiento del entorno y de la calidad de vida de las personas. Tiene su origen como un programa de trabajo del Centro de Estudios, Asesoría y Capacitación Poblacional (CECAP), del cual se autonomizó en el corto plazo, y que busca apoyar la acción social territorial en Cerros de Valparaíso. Sin embargo, la historia del TAC lo caracteriza básicamente como una organización de base inserta en la comunidad, particularmente en el Cerro Cordillera de esta ciudad.

El TAC representa una experiencia singular, ha logrado sortear las restricciones financieras enfatizando su dependencia de la participación de la comunidad y del voluntariado para cubrir las tareas de su extensa gama de líneas de trabajo que responden a su estrategia “Juntos construyendo una vida mejor”. La iniciativa “Vinculando la Universidad al Territorio” tiene por objetivo enriquecer el proceso de formación de los alumnos, construyendo vínculos entre la academia, la realidad cotidiana y los actores sociales, para “derribar muros y construir puentes” entre ambos mundos que frecuentemente se dan la espalda e ignoran el uno al otro, mientras la realidad se mantiene en una dinámica en constante movimiento.

En tal sentido, la iniciativa junto con generar un impacto en el futuro desempeño profesional de los actuales voluntarios, busca “permear el mundo universitario”², abrirlo, acercándolo y sensibilizándolo respecto a la realidad local, posicionando al territorio como el espacio necesario en la formación de los futuros profesionales, quienes desde su inserción en el mundo laboral incidirán en las ‘maneras de hacer y decir’ en los espacios sociales. A la vez de socializar las relaciones entre la universidad y la comunidad, esta experiencia se plantea su institucionalización para desarrollar acciones conjuntas.

Con esta experiencia el TAC genera una alternativa de encuentro entre la universidad y los estudiantes universitarios y la realidad social y humana de niños y jóvenes de las escuelas vinculadas a su trabajo en terreno, como también a la inversa, acercar a los niños, las escuelas, la comunidad y otras instituciones sociales a la universidad y a sus estudiantes de diversas disciplinas. Esta inter-relación se propone fortalecer la acción voluntaria como un ejercicio de ciudadanía de todos los participantes, cuya práctica se constituye en parte de su acervo personal.

Este programa implica que el TAC, en conjunto con las escuelas y universidades; trabaja en el diseño de los talleres en los que semestralmente participan 750 niños y jóvenes de las 11 escuelas (comunes, integradas y especiales) provenientes de varios cerros de Valparaíso y que se desarrollan en el Cerro Cordillera.

Los jóvenes universitarios se integran en los talleres como monitores, aportando en la planificación de las actividades y desarrollándolas con los niños. Cada monitor tiene un horario de trabajo y un curso del cual está a cargo. Así, en conjunto con otros estudiantes universitarios, participa en talleres sobre diversos temas: medioambiente, reciclaje, estilos de vida saludable, huertos, afectividad, patrimonio e historia local, arte, prevención y recuperación de espacios públicos, atención al público y trabajo de reforzamiento en biblioteca.

En la práctica de los talleres se construye el aprendizaje. Niños y jóvenes universitarios aprenden no sólo conocimientos, sino que también construyen una relación basada en el respeto, la colaboración, la comunicación y el afecto. En

² Entrevista a Patricia Castillo, Directora del TAC.

esta interacción se descubre un modo de relación distinta donde los rótulos sobran y se practica una formación valórica a través de la educación no formal pero sistemática, en el marco de la reforma educacional.

1.3 Resultados y logros

Durante los 15 años el TAC ha trabajado con voluntarios universitarios. Si bien en un principio esta relación era informal, es decir no era parte de una actividad curricular de la universidad, con el tiempo esta relación se fue formalizando. Esto ha consolidado una relación, expresada por ejemplo, en la elaboración de trabajos de investigación (tesis), co-investigación Universidad - TAC, hasta la formalización de una asignatura "Acercamiento valórico del medio", que es el caso de la Universidad de Playa Ancha.

Mediante el fortalecimiento de la sociedad civil expresada en la capacidad de vincularse, mantener y consolidar relaciones con universidades públicas se ha desencadenado un proceso sistemático de aprendizaje en conjunto, a través del cual los jóvenes universitarios tienen la opción de asumirse como futuros agentes de cambio tras ampliar su mirada, haciéndola más real, cercana y social respecto a lo que será su desempeño profesional.

Cada estudiante, durante su paso por el TAC, desarrolla flexibilidad, ya sea en trato con sus pares, como con los niños; empatía, escuchar al otro y ponerse en su lugar; creatividad, porque se les pide innovar y proponer nuevas metodologías educativas; trabajo en equipo, lo que les hace sentir que el trabajo en conjunto sirve para relacionarse, conocerse y valorarse cada uno en su medida y responsabilidad, al participar como protagonistas de los cambios, actores.

A través de las prácticas se han innovado metodologías educativas, que permiten tanto a niños como jóvenes universitarios construir un aprendizaje activo y participativo.

Desde el año 2000 hasta el presente el TAC ha formalizado acuerdos de cooperación con: Universidad de Playa Ancha y Universidad del Mar, Universidad de Oldenburg (Alemania), Programa Norteamericano Internacional for School Training, que reúne alumnos de diversas universidades norteamericanas (25 alumnos semestralmente pasan por el TAC (calculándose unos 400 a la fecha). Por convenio con el Programa de Intercambio de Alumnos de curso superior ciencias políticas suecos y Suizos (Universidad Academia de Humanismo Cristiano), grupos de 10 a 15 estudiantes visitan anualmente el TAC.

Actualmente, 750 niños y jóvenes de 11 establecimientos educacionales participan semanalmente con sus docentes (30) en talleres temáticos. Hay más de 40 organismos asociados a la red de trabajo del TAC, alrededor de 10 universidades (entre nacionales y extranjeras), y cerca de 200 voluntarios participan al año, los que en su mayoría son universitarios.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

Paralelamente al trabajo realizado en red y a las actividades con los niños, se ha desarrollado progresivamente un vínculo con el mundo universitario. La evolución cualitativa de este vínculo puede ser analizada desde diferentes niveles que implican a su vez distintos aprendizajes y grados de consolidación. Se puede distinguir un primer nivel de aprendizaje en lo que respecta a *habilidades específicas* en relación a los temas de los talleres realizados por el TAC: medioambiente, reciclaje, estilos de vida saludables, huertos, afectividad, patrimonio, historia local, arte, prevención y recuperación de espacios públicos. En este primer nivel, también hay un espacio para la contribución desde las disciplinas o carreras desde las cuales vienen los voluntarios, y desde aquí también la posibilidad de mejorar o proponer nuevos espacios y/o mecanismos de acción.

Un segundo nivel de desarrollo de esta experiencia de vinculación apunta a la promoción del “desarrollo integral de los jóvenes universitarios”³. Por medio de su labor y también por el contexto en que esta se desarrolla, hay una serie de habilidades y valores que la organización declara fomentar, tales como la empatía, flexibilidad, creatividad, trabajo en equipo y responsabilidad. Estas habilidades personales se constituyen en un insumo no sólo para el desarrollo personal o profesional del voluntario, sino que también favorecen un fortalecimiento en el ejercicio de la participación ciudadana.

Se puede distinguir un tercer nivel en la experiencia individual de los voluntarios universitarios: el sentido que adquiere la acción social, desde una gestión que posee fines públicos, en interacción con lo estatal, pero sin ningún tipo de dependencia. Un sentido que rescata el valor de lo local, el protagonismo en la construcción de estrategias de mejoramiento de las condiciones de vida y la participación como parte de un ejercicio democratizador. Este nivel corresponde ya a una meta-reflexión que algunos de los voluntarios relatan, fundamentalmente aquellos que se han quedado más tiempo y que se han hecho parte de esta propuesta que les aporta sentido a su quehacer.

2.2 Permeando el mundo universitario: Formalización académica progresiva de la acción voluntaria

Si bien se ha reconocido la influencia de esta iniciativa en la experiencia individual de los voluntarios universitarios, hay un segundo ámbito a distinguir que dice relación con transformaciones en un nivel de carácter institucional, que se van produciendo desde la sumatoria de experiencias individuales hasta la intención declarada del TAC de “permear el mundo universitario”. Este

³ Entrevista con grupo de voluntarios.

ámbito de influencia que sobrepasa la experiencia individual de voluntarios, es el acento que la organización está dando actualmente en la vinculación con el mundo universitario.

En principio, todo el voluntariado universitario se realizaba al margen de su formalización académica, y ha ido avanzando tanto por una postura intencionada del TAC como por un reconocimiento y valoración por parte de las instituciones de educación superior. Es un área en crecimiento en la cual la proporción de voluntarios con formalización académica ha aumentado progresivamente. Para la universidad, este espacio ya no sólo permite a sus alumnos desarrollar actividades extra-académicas, sino que estas se conjugan con los proyectos de las diferentes casas de estudio respecto a la formación integral de los alumnos.

El espacio de voluntariado generado por el TAC ha ido adquiriendo en el tiempo diferentes niveles de formalización por parte de las universidades, que han visto en el TAC un espacio interesante para constituir alianzas. Esta formalización hace referencia a acciones que en un primer momento son reconocidas por la universidad, para luego establecer alianzas de carácter más estratégico.

Por lo tanto, se puede realizar una distinción entre los voluntarios universitarios: los formalizados académicamente y aquellos sin formalización académica de su acción. Ambas modalidades implican un vínculo diferencial con el mundo universitario. En el caso de los no formalizados, la experiencia es más individual y la repercusión en el ámbito académico es más difusa, llevando en algunos casos a resignificar las carreras, a reorientarse vocacionalmente y/u optar por un determinado ámbito de ejercicio profesional. En el caso de la experiencia formalizada, junto con lo anterior, hay un vínculo que crea un espacio de intersección entre el mundo universitario y el TAC, donde más allá de ser un lugar donde realizar actividades que pueden ser requisitos académicos, se establece un ámbito de influencia desde el TAC hacia la Universidad como institución, más allá de su efecto en sujetos individuales.

Los espacios de formalización posibles de reconocer son los siguientes:

- *Prácticas profesionales*: que a la vez de contribuir a la organización con horas profesionales, producen un acercamiento y validación de la experiencia al interior de la comunidad docente, posicionándose como un espacio que contribuye a la formación de competencias profesionales.
- *Desarrollo de tesis*: corresponde a un ámbito de influencia en la esfera académica por cuanto implica algún nivel de investigación. Hay contribuciones específicas a la labor del TAC, como tesis relacionadas con educación ambiental de estudiantes de la Universidad de Playa Ancha, y también tesis de la carrera de Ingeniería Comercial de la Universidad Católica de Valparaíso. Esta última, además es un ejemplo de la vinculación que puede ocurrir desde una disciplina tradicionalmente lejana a este tipo de intervenciones.

- *Pasantías de estudiantes extranjeros*: mediante convenios con universidades de Estados Unidos y de distintos países de Europa, los estudiantes se integran al trabajo cotidiano del TAC. Si bien, a los pasantes les toma un tiempo la superación de limitaciones iniciales a causa de la falta de dominio del idioma español y su inserción en el país y en la experiencia, el valor de esta vinculación radica en participar en una iniciativa de carácter promocional y no asistencial, lo cual les permite estimular y despertar sus potencialidades y creatividad en la construcción de una tarea colectiva. Su presencia y aportes benefician la diversidad y la interculturalidad, lo cual nutre a las actividades desde diferentes perspectivas.
- *Desarrollo de asignatura*: La incorporación del TAC como “otra sala de clases” como refieren algunos docentes, se expresa de una manera tangible en el desarrollo de la asignatura *Acción Valórica en el Medio*, de la Universidad de Playa Ancha (UPLA). Esta universidad realiza una reforma al currículum de los estudiantes de pedagogía integrando una franja valórica, consistente en crear una asignatura en la cual los alumnos deben efectuar una labor de trabajo social / comunitario durante un semestre, cumpliendo un número de horas determinadas, lo cual es asesorado por un profesor y finalmente evaluado. Es un ramo que se estableció como obligatorio en el marco de la reforma educacional y de la formación integral de los profesores. Si bien el TAC es una de las alternativas para realizar este ramo entre otras opciones, “es uno de los espacios más demandados por los alumnos”⁴, por lo cual se ha llegado a fijar una cuota de 40 cupos por semestre. Estos alumnos son guiados y asesorados por otros voluntarios del TAC, y también se lleva un registro de su participación y asistencia, lo que es un insumo para la evaluación del profesor. A su vez, los universitarios aportan al trabajo voluntario desde la especificidad de sus profesiones y van retroalimentando las prácticas académicas.

Si bien, la categoría de “voluntario” adquiere una significación distinta en tanto el voluntariado se enmarca en una experiencia de carácter académico, en el trato cotidiano no se aprecia una diferencia entre aquellos estudiantes con o sin vínculo académico. Aunque la labor posee un formato que puede distar del voluntariado propiamente tal, en cuanto incorpora ciertos elementos de obligatoriedad, la decisión de realizar, ya sea, práctica, tesis, pasantía o asignatura recae siempre en el alumno, por lo que se puede catalogar de voluntariado formalizado académicamente.

Esta experiencia muestra cómo el TAC hace posible la apertura del mundo universitario a nuevos ámbitos de formación que tienen que ver con la construcción desde lo local, con la autogestión y con la participación. Se aprecia entonces una sincronía entre la incorporación de temas como la responsabilidad social universitaria producto del (auto) cuestionamiento por parte de las instituciones

⁴ Entrevista con profesor Rodrigo Villaseñor, Universidad de Playa Ancha.

de educación superior respecto de su rol como formadoras y los sentidos de sus proyectos educativos y, por otro lado, la existencia de experiencias como el TAC que desde hace un tiempo estaban aportando en esta línea, pero sin un reconocimiento académico como el que ahora está obteniendo.

La experiencia del TAC ha impactado la óptica interna de la institución universitaria, que pasó de considerar el voluntariado estudiantil como actividad previamente extra-académica hacia su formalización institucional, lo cual implica no sólo una valoración mayor, sino un cambio relacionado con el rol social de la universidad y la formación de sus alumnos. Si bien, el alcance de esta experiencia no puede considerarse masivo dada su mínima cobertura comparada con la población universitaria de la región, sin duda va produciendo una apertura del mundo universitario a este tipo de prácticas, que fomentan la responsabilidad ciudadana de los futuros profesionales.

2.3 Espacios y mecanismos de participación

Una de las particularidades del TAC es que no cuenta con un equipo de profesionales remunerado encargado de la experiencia. Desde su directora, todas las personas involucradas, con mayor o menor grado, realizan su labor de manera voluntaria. Existe un núcleo de voluntarios “históricos” (alrededor de 10 personas), que llevan bastante tiempo trabajando en el TAC y son en su mayoría profesionales y estudiantes. Estos voluntarios, que corresponderían al nivel ejecutivo de la organización, son los principales encargados de la implementación y desarrollo de las actividades. Son también los encargados de recibir y dar orientación a los otros voluntarios que llegan al TAC.

El principal recurso que moviliza esta iniciativa es el aporte de los voluntarios y los respaldos obtenidos por vía de las redes y alianzas que el TAC ha desarrollado a lo largo de su historia⁵. Este capital destaca por sobre los eventuales recursos económicos que la organización pueda lograr, ya que no existe financiamiento estable.

La infraestructura que el TAC ha adquirido durante sus 15 años de actividad constituye una base sólida para programar y concretar sus líneas de trabajo. Dispone de una casa comunitaria con 5 salas que sirve para la realización de los talleres y actividades; una biblioteca (Biblioteca Comunitaria Gutenberg) en una casa que fue donada (al TAC) por la comunidad y que cuenta con 4 salas y 5.000 textos; un Anfiteatro con capacidad para 630 personas; 5 terrazas de cultivo; Zona nativa y patios; una oficina equipada.

Estos recursos se han logrado principalmente a través de la autogestión y el trabajo de voluntarios. También se han adjudicado premios y proyectos. Actualmente, la organización se encuentra desarrollando un plan para poder financiarse a mediano plazo (5 años).

⁵ Entrevista con Felipe Gascón, Universidad de Playa Ancha (Valparaíso).

Con distintos grados de consolidación el desarrollo del vínculo universidad-comunidad se encuentra actualmente en la siguiente situación:

- *Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación*: con esta institución hay un mayor grado de formalización de los vínculos y por tanto constituye una relación más consolidada en relación a otras instituciones. Esto se refleja en la participación de los alumnos por vía del ramo Acción Valórica en el Medio, prácticas y tesis.
- *Universidad de Oldenburg*: convenio para la realización de prácticas de alumnos alemanes (Praktikum in Chile).
- *Universidad del Mar*: experiencias de docencia de psicología social y patología social.
- *School for International Training*: organización que se encarga de un programa de intercambio de alumnos de Estados Unidos que están por un semestre en Chile. En el marco de su programa de formación realizan voluntariado en el TAC para un mayor acercamiento con la intervención social directa, que enfatiza la reciprocidad académica y cultural⁶.
- *Universidad Academia de Humanismo Cristiano*: desarrollo de intercambio y pasantías.
- *Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*: desarrollo de prácticas, tesis y pasantías.

Además de estas universidades y programas que son organismos asociados permanentes, realizan pasantías y prácticas en el TAC alumnos de INACAP, INCACEA y del Instituto Profesional Santo Tomás.

A través de la Red del TAC estos vínculos con la universidad pueden extenderse y generar contactos entre los más de 40 organismos e instituciones relacionados que incluyen organizaciones sociales, productivas, de la sociedad civil, ministerios y servicios públicos, escuelas municipales y la Municipalidad de Valparaíso.

2.4 Sostenibilidad

La capacidad de convocatoria y la validación de la experiencia del TAC constituyen sus principales fortalezas. La trayectoria de 15 años en el cerro Cordillera ha dejado huellas en las personas, en la comunidad, en los miembros de la red. Pero sus voluntarios han dejado también estampadas sus propias huellas en diversos murales pintados en diferentes puntos, espacios recuperados, plazas de juegos, biblioteca y la construcción de un anfiteatro.

El trabajo realizado en la red ha generado capital social para la institución y el entorno de los actores entrevistados para la presente documentación. Esta característica es también parte del atractivo que ejerce la convocatoria en los

⁶ Entrevista con René Leal, Director Académico del SIT.

estudiantes de educación superior para trabajar como voluntarios, cuya rotación y presencia es constante y muy activa.

Precisamente, las dificultades han aparecido en la medida en que la presencia universitaria ha aumentado y se han formalizado acuerdos de cooperación con diversas casas de estudio. Hasta el presente la iniciativa carece de mecanismos eficientes que faciliten la inserción del voluntario universitario como uno más. Falta una persona de tiempo completo dedicada al acompañamiento de los universitarios y a la supervisión en terreno.

Por otra parte se han planteado divergencias entre criterios académicos y prácticos. Esto como resultado de que algunas instituciones han establecido 'la práctica como obligación', cuando el énfasis del TAC se funda en la voluntad, el compromiso y los sueños colectivos.

La experiencia se enfrenta a la necesidad de sistematizar el proceso educativo que realiza a través del seguimiento de los niños que han participado en el TAC, para verificar la incidencia que ha tenido el aprendizaje experimentado en su vida. Se requiere una evaluación que involucre la participación del TAC/ Universidad/ Escuela.

La falta de recursos financieros para la renovación del material educativo, recepción, capacitación, acompañamiento y evaluación de los voluntarios, así como la operación y gestión a largo plazo de esta iniciativa es un desafío de primer orden a su sostenibilidad en el largo plazo.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado – Sociedad Civil

Esta experiencia de vincular a la universidad al territorio y a la comunidad, que se emplaza en una región en la que se concentra una importante actividad académica profesional del país, es una fuente de aprendizaje para el resto de las universidades y regiones en el marco del proceso de descentralización vigente, el cual requiere el impulso de los propios interesados en mejorar las condiciones de la calidad de vida de su entorno.

En Valparaíso, la iniciativa desplegada por el TAC le ha permitido a las universidades una vía para repositionarse en su rol social de contribución al desarrollo local y entregar una formación más integral a sus estudiantes, quienes han tenido la oportunidad de valorar a través de su voluntariado el significado de la responsabilidad social de los profesionales, de las empresas, de las instituciones, de la comunidad y en definitiva de las personas, incluidos los niños participantes en esta experiencia.

Los universitarios prueban su capacidad de incidencia en el espacio público a través de su vinculación con agentes locales por medio de su trabajo voluntario. De esta manera, hay un desarrollo y aprendizaje de sus derechos ciudada-

nos, para identificar puntos comunes de interés en una localidad y trabajar en conjunto por ellos, replicando dichas prácticas donde quiera que vayan.

El trabajo comunitario en alianza con el Estado que realiza el TAC, en apoyo a la educación pública que se realiza en las escuelas municipales, representa una vivencia que confirma a los voluntarios que es posible la participación e incidencia de la sociedad civil en los espacios y configuración de las políticas públicas.

Esta forma diferente de hacer política pública mediante la participación en iniciativas concretas de incidencia en lo local, genera espacios de expresión que implican el aprendizaje en valores democráticos como son el ejercicio de derechos, la apropiación y mejoramiento de los espacios públicos, la construcción colectiva y el rescate de la identidad local. El TAC se transforma, para sus voluntarios, en una escuela de ciudadanía mediante: la integración de diversos actores de la sociedad civil, las herramientas que entrega a los jóvenes universitarios, la integración de la comunidad universitaria a la red de trabajo del TAC y también en el estilo de relación establecido entre los miembros de las diversas organizaciones, caracterizado por la horizontalidad, el respeto, la no exclusión y la colaboración. De esta forma se fortalecen las prácticas ciudadanas que articular voluntades individuales con aquellas de carácter institucional.

Un aprendizaje propio y para quienes se relacionan con ellos lo representan los niños y jóvenes, en actores de su propia historia, asumiendo tareas de mejoramiento y recuperación de los espacios públicos, creando sentidos de pertenencia y fuerte identidad, mostrándose (y mostrando a otros) que es posible juntos construir una vida mejor. Los niños hoy son un referente para los demás actores comunitarios, se convierten en agentes multiplicadores al interior de sus comunidades educativas y vecinales.

3.2 Innovación

El carácter innovador de esta experiencia está dado principalmente por la calidad y el tipo de vínculos que se han logrado establecer con las instituciones de educación superior, que traspasan la experiencia individual de los alumnos y generan un proceso de cambio institucional, constituyéndose en un lugar que va ganando la confianza de casas de estudio nacionales y extranjeras. Hay una valoración explícita por parte de ellas respecto de “lo distinto” de este espacio, y de cómo “eso distinto” constituye un aporte, porque es un espacio donde se puede aprender enseñando, dando y recibiendo.

La acción comunitaria del TAC, la red a la que está adscrito y el trabajo voluntario, se expresa en una perspectiva visual: murales, plazas, terrazas de cultivo, biblioteca y principalmente su anfiteatro en una quebrada del cerro que antes era un basural. Sin duda estas obras para el disfrute común provocan un impacto que es difícil traducir en palabras o entregar en una sala de clases. Esta “educación en la acción” que en el TAC declaran como su metodología es diferente a la que los alumnos están acostumbrados, aparece como adecuada considerando los contenidos y valores que se intentan transmitir.

3.3 Factores Claves

Finalmente, la sostenibilidad de la experiencia radica principalmente en el sentido de pertenencia generado en la comunidad y en los miembros de la red. El trabajo realizado en torno al fortalecimiento de la identidad, revitalización de sueños colectivos y la densificación de los vínculos comunitarios han generado transformaciones profundas en las maneras de relación entre actores y de éstos con su entorno.

Además, la organización está abierta constantemente a acoger nuevas personas e iniciativas, y a compartir su experiencia y metodologías que tienen un gran potencial de replicabilidad. Por ello, ha puesto también un énfasis en la difusión de la experiencia a través de medios escritos y ha participado constantemente en foros y seminarios, vinculándose con otras experiencias innovadoras.

4. Conclusiones

La vinculación Universidad - Comunidad que plantea el Taller de Acción Comunitaria, TAC, en esta etapa de su organización ha ido permitiendo no sólo una mayor formalización del voluntariado, sino que ir progresivamente permeando el mundo universitario desde su experiencia de desarrollo local en un territorio determinado. El mundo universitario ha comenzado a formar parte de esta iniciativa como un actor más de los muchos que convoca el TAC, pero que adquiere una especial relevancia dado el carácter voluntario de la organización y del aprendizaje en temas ciudadanos que implica para los estudiantes su paso por el TAC. El aporte que en ambos sentidos se puede originar de esta vinculación ya está dando sus frutos, pero aún es una línea de trabajo en pleno desarrollo y por lo mismo abierta a la innovación. Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Capacidad de convocatoria
- Permanencia en el territorio
- Compromiso en la acción voluntaria
- Apertura al medio y capacidad de adaptación

Debilidades

- Falta de sistematización y evaluación de la experiencia
- Financiamiento inestable
- Equipo central sobrecargado por tareas paralelas

Oportunidades

- Vínculo con las Universidades, sintonía en temas relativos a responsabilidad social universitaria
- Motivación de universitarios por participación en iniciativas de carácter voluntario
- Espacios de formalización crecientes de la acción voluntaria desde lo académico

Amenazas

- Falta de fuentes de financiamiento estables
- Demandas que sobrepasen su capacidad y que cuestionen externamente sus formas de operación.

CIUDAD VIVA: MUÉVETE POR UNA CIUDAD MEJOR.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Ciudad Viva: Muévete por una ciudad mejor
Comuna	Recoleta
Región	Región Metropolitana
Organización	Ciudad Viva
Tipo de organización	Organización No gubernamental
Tema	Planificación local
Actores	Población general
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Lake Safaris. Secretaria de comunicaciones
Dirección	CasaBella-Centro Vecinal, Antonia López de Bello 024
Fono-Fax	737 3072
Email	info@ciudadviva.cl
Página Web	http://www.ciudadviva.cl/

La Corporación Ciudad Viva es la expresión de diversas organizaciones sociales del Barrio La Chimba¹, unidas inicialmente para rechazar el proyecto Costanera Norte y luego articuladas como un actor propositivo con gran capacidad de iniciativa en materia de desarrollo urbano.

Sus objetivos son: i) Capacitar y empoderar a organizaciones locales de base en temas de transporte urbano y su relación con el medio ambiente y la igualdad social, y ii) Promover la gestión participativa del entorno urbano. En esta línea, sus principales contribuciones apuntan a:

- Crecientes niveles de participación y articulación de diálogo formal y político (seminarios, publicaciones, manifestaciones, entre otros). Lo que se expresa en una amplia convocatoria de la comunidad y autoridades municipales, regionales y nacionales, principalmente del área transporte y medio ambiente.
- Gestión participativa del entorno urbano, donde destacan diversas acciones tanto de recuperación de zonas, generación de nuevas áreas de ocupación (peatonal, de mercados, entre otros), como impulso a nuevas modalidades de transporte.
- Planificación participativa (Primera Charrette en Chile), en el marco del concurso de la Universidad Católica y las Municipalidades de Providencia y Recoleta.

¹ Incluye a los sectores Bellavista, Vega Central, Recoleta y Pedro de Valdivia Norte, de al menos 3 comunas de la ciudad: Recoleta, Santiago y Providencia.

CIUDAD VIVA: MUÉVETE POR UNA CIUDAD MEJOR.

INICIATIVA IMPULSADA POR CORPORACIÓN CIUDAD VIVA, SANTIAGO

LEANDRO SEPÚLVEDA²

1. Antecedentes y descripción de la iniciativa

1.1 Contexto en que se desarrolla

El Proyecto **Muévete por una Ciudad Mejor** es una iniciativa desarrollada por la organización de la sociedad civil Ciudad Viva y se sitúa territorialmente en el sector de La Chimba de la ciudad de Santiago. El sector está delimitado por el río Mapocho en el sur, el Cerro San Cristóbal por el norte y el Cementerio General por el poniente, a lo largo de la Avenida Recoleta. Comprende los barrios Bellavista, Pedro de Valdivia Norte, el conjunto de mercados que constituye el sector de La Vega Central y un tramo del barrio Independencia.

El radio de incidencia de Ciudad Viva alcanza a una población cercana a las 50.000 personas, entre habitantes de algunos barrios históricos de la zona centro-norte de la ciudad de Santiago y trabajadores de los mercados tradicionales, tales como la Vega Chica o la Pégola de las Flores de calle Santa María.

Esta diversidad de actores constituye una de las fortalezas más importantes de la experiencia de Ciudad Viva. El origen de la organización se remonta al año 1996, cuando se produjo un importante proceso de asociación de organizaciones en el marco de los rumores y noticias fragmentarias acerca de la construcción de la Costanera Norte; primera carretera urbana concesionada en Chile y que en su diseño original implicaba una fuerte intervención del espacio urbano, y del entorno asociado al Cerro San Cristóbal, en el sector comprendido entre Pedro de Valdivia Norte y la Vega Central.

Agrupaciones tales como: la Junta de Vecinos de Pedro de Valdivia Norte, Comité de Defensa del Parque Metropolitano, Comité de Defensa de Recoleta, Comité de Defensa de Patronato y diversas agrupaciones existentes en la Vega Central, son algunas de las asociaciones que dieron origen a la Coordinadora “No a la Costanera Norte”, que durante cuatro años desarrolló un trabajo sostenido de denuncia, información y (finalmente) diálogo con las autoridades.

² Antropólogo social, investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE. Docente en la Escuela de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y en el Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad Arcis. Ha trabajado en estudios sobre procesos de gestión municipal, programas de participación ciudadana y pobreza. En la actualidad está a cargo de una línea de investigación del CIDE sobre transición del sistema educacional al mundo del trabajo.

des públicas que incidió definitivamente en la modificación del plan inicial de esta carretera³.

Ciudad Viva está conformada por varios de los actores que participaron de este proceso, agregándose con posterioridad otras personas y organizaciones tales como la Agrupación de Ciclistas *Arriba'e la Chancha* o el *Movimiento Furiosos Ciclistas* en las distintas actividades de difusión, promoción y propuestas para el mejoramiento del entorno urbano de la ciudad y su adecuación a las necesidades de los habitantes.

En la actualidad, la organización tiene como uno de sus ejes fundamentales de trabajo el desarrollo de acciones de participación social en la discusión, información, debate y desarrollo de propuestas dirigidas a enfrentar los temas de *construcción de ciudad* sensibles a la comunidad.

Como lo señala una investigadora del proceso vivido desde el origen de la Coordinadora *No a la Costanera Norte*, la organización ha logrado avanzar desde una actividad fundamentalmente reivindicativa y de oposición a la intervención urbana que afectaba directamente a los participantes, a otra de debate y promoción de alternativas viables, asumiendo un rol amplio de propuestas y desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el entorno, cambiando hábitos en el uso de la ciudad, privilegiando el transporte público, entre otras. Según la opinión de la investigadora referida, "lo que nos parece más interesante del proceso seguido por este movimiento, es que no se ha quedado sólo en la oposición al proyecto. Paralelamente a la lucha directa contra la carretera, las organizaciones participantes en la Coordinación decidieron seguir trabajando juntas con una visión y propósitos más amplios. Conformaron entonces la Corporación Ciudad Viva, cuyos objetivos reflejan la visión de una ciudad sustentable que esperan construir"⁴.

El Proyecto Muévete por una Ciudad Mejor se inserta en esta perspectiva, y representa el desafío de la organización por articular los intereses y demandas de los actores locales donde se desarrolla buena parte de su quehacer con el levantamiento de "temas integrales de transporte, seguridad, medio ambiente, sociabilidad, cultura y patrimonio"⁵, es decir, aspectos que remiten al conjunto de la ciudad.

De este modo, el proyecto, aunque con un fuerte asiento territorial, se sitúa en un contexto mayor, desarrollando acciones de impacto a nivel de la ciudad de Santiago y convocando en sus actividades a una amplia heterogeneidad de actores.

³ En términos generales los objetivos del proyecto que se presenta a este Premio se sitúan en la línea argumentativa que orientó las propuestas sostenidas desde un inicio por la Coordinadora; esto es, desincentivo del uso del automóvil, desarrollo de una red eficiente, segura y autosustentable de transporte público, promoción de una organización de la ciudad que posibilite el desarrollo de la convivencia y uso de los espacios públicos.

⁴ Ducci, M.E. "*Las batallas urbanas de principios del tercer milenio*"; artículo en libro de próxima publicación. Facilitado por la autora durante el proceso de documentación.

⁵ Cuestionario de profundización sobre la experiencia.

1.2 Descripción del Programa

Los principales **Problemas, Objetivos y Líneas de Trabajo** del proyecto Muévete por una Ciudad Mejor dicen relación con que este constituye una iniciativa de continuidad de actividades anteriores realizadas por la Corporación Ciudad Viva. A partir de la experiencia acumulada, en el proyecto se intenta abordar desde una perspectiva ciudadana el impacto negativo de las transformaciones urbanas de los últimos años: la ausencia de políticas públicas por desincentivar el uso del automóvil, el incremento de niveles de ruido y emisiones contaminantes, la pérdida de espacios públicos y el impacto de estos procesos en la convivencia y la seguridad de los espacios habitacionales.

El énfasis del proyecto se ha dirigido a desarrollar acciones destinadas a la toma de conciencia sobre estos temas en diversos ámbitos del quehacer social y la gestación de propuestas y soluciones concretas surgidas a partir de la discusión e intercambio de experiencias entre diversos actores de la sociedad civil y el sector público.

Las actividades del proyecto han estado dirigidas a fortalecer procesos en el territorio donde se sitúa el trabajo de Ciudad Viva⁶, así como también en foros de discusión y elaboración de propuestas de carácter transversal.

El Proyecto Muévete por una Ciudad Mejor contempla los siguientes **objetivos**⁷:

- a) Desarrollo de un debate amplio y discusión de propuestas concretas para: hacer efectivo el resguardo de los espacios públicos, fortalecimiento de iniciativas que favorezcan el transporte sustentable, el desincentivo del uso del automóvil y condiciones para incremento de medios alternativos de transporte en la ciudad.
- b) Generación de iniciativas de información, diálogo y encuentro para el desarrollo de acciones que favorezcan el resguardo del patrimonio de los barrios del sector La Chimba; mejoramiento del entorno vial y *fiscalización ciudadana* de las acciones desarrolladas en el sector.
- c) Difusión de los temas generales de preocupación de Ciudad Viva, en la perspectiva de generar nuevas redes de colaboración, toma de conciencia ciudadana e información sobre alternativas de desarrollo para los problemas de la ciudad.

Las **líneas de trabajo** pueden sintetizarse en cuatro orientaciones fundamentales:

- Trabajo con organizaciones, habitantes y trabajadores del sector en el desarrollo de diagnósticos, levantamiento de intereses, información, difusión y participación directa en iniciativas surgidas en el marco del proyecto.

⁶ “Nuestra metodología parte de lo inmediato, incentivando y capacitando a grupos locales a tomar conciencia, diagnosticar, proponer y participar en la implementación de soluciones a partir de su realidad inmediata”. Ciudad Viva. *Muévete para Vivir Mejor*. En La Voz de La Chimba, Santiago, mayo, 2003.

⁷ Los objetivos aquí presentados son una reelaboración de aquellos contenidos en el Cuestionario de Profundización, a partir de las conversaciones con los encargados de la iniciativa y el material reunido de la experiencia durante el proceso de documentación.

- Interlocución con autoridades públicas, organismos privados, investigadores y otros actores relevantes para el desarrollo de los temas de interés del proyecto.
- Fortalecimiento de mecanismos de información y difusión de temática general, incluyendo página Web, programa radial y boletines informativos.
- Desarrollo de acciones de denuncia y fiscalización ciudadana, representando intereses colectivos en la defensa de un ordenamiento urbano funcional al conjunto de la comunidad.

Las principales actividades realizadas por Ciudad Viva tuvieron su **origen** entre los meses de marzo 2003 y marzo 2004, contando con recursos económicos de apoyo del Programa de Pequeños Subsidios del Fondo del Medio Ambiente Mundial (GEF en su sigla inglesa) del PNUD. Gracias a este apoyo Ciudad Viva pudo destinar recursos a su Área de Transporte, donde se concentra la mayoría de las acciones impulsadas durante el período.

La iniciativa cuenta con **resultados y logros** concretos de innegable impacto. De acuerdo a los objetivos reseñados, se pueden señalar entre otros:

- *Acciones masivas de gran incidencia pública.* Representado en el desarrollo de un Seminario Internacional con apoyo de CEPAL, destinado a la discusión ciudadanía-autoridad sobre alternativas de transformación urbana favorable al desarrollo humano, y la publicación del libro “Muévete por tu ciudad: una propuesta ciudadana de transporte con equidad” (Lom, 2003).
- *Desarrollo de la participación comunitaria en el debate y levantamiento de iniciativas de mejoramiento territorial local.* Representado en un conjunto de actividades destinadas a la renovación de calle Pío Nono; encuentro entre actores y acuerdo con autoridades municipales para un proyecto de ensanchamiento de veredas e incremento del uso peatonal de las vías⁸.
- *Impulso a acciones de difusión e información sobre los problemas urbanos y las alternativas de solución.* Entre otros aspectos, producción de 6 ejemplares de *Temas Urbanos*, documentos de difusión sobre alternativas urbanas existentes en el mundo; producción de *Menús de Soluciones* con alternativas para mejorar el espacio público y para hacer actividades en las calles; producción de 7 ediciones de la *Voz de la Chimba*; revista sectorial con 15.000 lectores estimados; renovación completa del área de transporte del sitio Web de Ciudad Viva; un programa de radio al mes destinado a la difusión de las temáticas; Instalación de un Centro de Documentación en la sede de Ciudad Viva con más de 450 documentos abierto al uso comunitario.

⁸ Véase en la sección siguiente la modalidad de trabajo y los resultados de mediación entre actores municipales que inciden en este barrio.

2. Mecanismo de Funcionamiento

2.1 Concepto y Operación.

El Proyecto, desde nuestro punto de vista, sintetiza una **metodología de trabajo** innovadora, que combina diversos niveles o ámbitos de desarrollo de la participación ciudadana.

Conformado por un núcleo heterogéneo de personas: profesionales, habitantes del sector, dirigentes, trabajadores de la Vega Chica y la Pégola de las Flores (donde destaca mayoritariamente la presencia activa de mujeres), el énfasis de Ciudad Viva ha estado centrado en el desarrollo de acciones para preservar el patrimonio urbano de estos barrios y, sobre esa base, promover propuestas integrales para el conjunto de la ciudad.

En esta tarea destaca la capacidad de vinculación con organizaciones de diverso tipo, desde juntas de vecino barriales hasta organizaciones reivindicativas del uso de bicicletas en la ciudad.

Entre las **principales estrategias** para el desarrollo de su trabajo, es posible destacar:



- a) *Búsqueda e impulso de nuevas modalidades de encuentro y diálogo ciudadano.* En esta dirección se puede relevar la realización de una modalidad particular de encuentro e intercambio: la *Charrette*, en Pío Nono, en el mes de noviembre del 2003. El modelo, sugerido por expertos de estudios urbanos y territoriales a partir de la experiencia de algunas ciudades norteamericanas, se caracteriza por la confluencia de actores diversos en el debate de problemas y la búsqueda de soluciones viables. La *charrette*⁹ consiste en el

⁹ El término (literalmente, carreta) proviene desde París (mediados del siglo XIX) de la Escuela de Bellas Artes. En ellas era tradición que el procurador recolectara los trabajos finales de los alumnos a través de este medio. Posteriormente, la *charrette* derivó como la caracterización del intenso trabajo de estudiantes de arte y arquitectura destinado a finalizar sus proyectos.

desarrollo de un intenso trabajo de talleres y espacios de debate público con actores diversos, destinado a generar propuestas comunes que sirvan de base para una acción o iniciativa viable y funcional a los intereses del conjunto de los participantes¹⁰.

En este caso, la *Charrette* de Pío Nono estuvo orientada a debatir alternativas de modificación del uso de la calle con la intención de potenciar la circulación peatonal. Para tal efecto, se realizó por primera vez, en una tarde, el cierre total de la calle. Esta fue ocupada por integrantes de las organizaciones barriales, ciclistas y público en general que participaron en una serie de actividades artísticas y recreativas. El encuentro permitió la reunión de vecinos y comerciantes del sector con profesionales de las municipalidades de Recoleta y Providencia¹¹, apoyados por profesionales y estudiantes de la Universidad Católica y el presidente de la Asociación de Arquitectos de la ciudad de Boston, experto en la metodología de *charrette*.

Como resultado de este trabajo, los participantes acordaron algunas alternativas viables de mejoramiento de esta calle, elaborándose una propuesta de ensanchamiento de veredas y mejoramiento de infraestructura peatonal. La propuesta fue enviada por los respectivos municipios con el apoyo de Ciudad Viva al Concurso de Espacios Urbanos Patrimoniales del Ministerio de Vivienda, con el fin de lograr financiamiento para su realización.

Para los integrantes de Ciudad Viva la experiencia constituyó un aprendizaje de primera importancia en el ejercicio democrático de la responsabilidad ciudadana, logrando limitar las tendencias de *diálogo de sordos* que caracteriza, por lo general, los encuentros entre actores del sector público y la sociedad civil.

b) *Apoyo en expertos y actores estratégicos para el desarrollo de acciones de debate y propuestas alternativas.* Muy vinculado con lo anterior, los integrantes de Ciudad Viva han sabido recurrir a apoyos externos de investigadores o de organismos vinculados a la temática de interés, para incidir en la opinión pública y generar conciencia sobre alternativas de solución a los conflictos urbanos que han hecho frente durante este tiempo.

Esta estrategia de ampliación de la Red de vínculos, les ha permitido contar con fundamentos consistentes en la discusión con organismos públicos o pri-

¹⁰ La *charrette* exige: (a) destinar tiempo de trabajo (por lo común más de un día de talleres) y espacio adecuado para el intercambio, (b) un proceso abierto, que incluya a todos los actores y sus intereses, (c) un proceso colaborativo que incluya el encadenamiento de acuerdos parciales conducentes a un plan factible de ser llevado a cabo, y (d) una aproximación general que evite el encierro en visiones particularistas o específicas. Para más detalles sobre la propuesta metodológica de la *charrette*, véase National Charrette Institute, Worl Wide Web: www.charretteinstitute.org

¹¹ Los integrantes de Ciudad Viva destacan que esta fue la primera ocasión en que se produjo un encuentro de estas características con profesionales de ambos municipios. La calle Pío Nono es el límite administrativo entre ambas comunas, y por mucho tiempo ha sido imposible desarrollar una política coherente en beneficio del sector.

vados sobre los temas de su interés, alcanzando éxitos insospechados en comparación a la recepción inicial de sus propuestas.

La estrategia ha permitido que Ciudad Viva sea reconocida como una organización que va más allá de la mera reivindicación u oposición a un proyecto. Sus argumentos obligan a lecturas técnicas y, de hecho, entre sus principales logros destaca el haber modificado programas públicos en desarrollo (como es el caso de la carretera Costanera Norte).

En el marco del proyecto que postula al presente Premio, los principales logros observados en esta dirección se encuentran en la realización de un Seminario Internacional en CEPAL destinado a debatir alternativas viables de mejoramiento de la ciudad¹², que incluyó la visita del ex alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa¹³, y la publicación del libro con propuestas ciudadanas de transporte sustentable (“Muévete por tu ciudad”) prologado por el ex Coordinador General del Programa Transantiago, Germán Correa¹⁴.

Son destacables algunas intervenciones locales del *Proyecto Muévete por una Ciudad Mejor*, como por ejemplo el estudio “Propuesta y cambio de la programación de semáforos peatonales en el sector de La Vega” (en coordinación con la Unidad Operativa de Control de Tránsito de Santiago) y la preparación de propuestas para *las vías sobrevivientes de la Costanera Norte*, con el objetivo de rescatar las avenidas paralelas a la autopista para el uso local.

c) *Desarrollo de tareas de fiscalización y acciones demostrativas*. Pese a la relevancia que adquirió la tarea propositiva y su complejidad técnica, Ciudad Viva no ha perdido el carácter social de fiscalización, información y promoción de acciones destinadas al mejoramiento del entorno urbano y el uso alternativo de medios de transporte.

Estas acciones posibilitan mantener la vigencia de una amplia articulación de actores territoriales y la identificación del sector de La Chimba con un conjunto de propuestas innovadoras para *vivir la ciudad* (defensa del patrimonio arquitectónico y cultural, uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo, apropiación de espacios públicos por la comunidad).

Entre las principales **actividades ejecutadas** bajo esta modalidad durante el período de desarrollo del proyecto, destacan:

- Celebración del **Mes A/Tracción Humana**, durante el mes de mayo de 2003, que contempló cicletadas, caminatas de difusión y entrega de informativos, celebración del Día del Patrimonio.

¹² Los integrantes de Ciudad Viva destacan que este seminario se implementó con la participación activa de cerca de 100 voluntarios de diferentes grupos comunitarios asociados a la organización.

¹³ Se adjunta video de su presentación editado por un equipo de Ciudad Viva en el marco de este proyecto.

¹⁴ Uno de nuestros entrevistados destaca este hecho como un logro relevante: desde entonces Ciudad Viva ha logrado un reconocimiento de este programa gubernamental, particularmente a través de su Área de Medio Ambiente.

- ***Caminatas de fiscalización ciudadana*** en los barrios Pedro de Valdivia Norte y Bellavista, formulándose informes a las municipalidades sobre estacionamiento y tránsito de vehículos y motos en veredas obstaculizadas del acceso peatonal. Celebración del día de promoción del uso de la bicicleta junto a las organizaciones de ciclistas en la ciudad.
- ***Control ciudadano*** de obras de intervención urbana, por ejemplo visita de dirigentes de La Vega Chica y Pérgola de las Flores a la construcción de estaciones del metro en el sector.
- ***Acciones concretas***, tales como la instalación de *cicleteros* en el Parque Metropolitano, La Vega y un condominio del barrio Bellavista¹⁵.
- El proyecto *Muévete por una Ciudad Mejor* contó con recursos aportados por PNUD para el período de ejecución durante el año 2003 (\$21.960.000). Sin embargo, el término de esta vía de financiamiento no termina con la línea de trabajo que representa una de las principales ideas fuerza de Ciudad Viva.
- La organización cuenta en la actualidad con un local en el barrio Bellavista implementado con infraestructura adecuada para el funcionamiento y desarrollo de sus actividades. El equipo central está compuesto por cerca de 30 voluntarios y solamente cuatro personas son remuneradas por sus actividades al interior de la organización. Sólo una de ellas, la secretaria, percibe un salario correspondiente a una jornada completa.

2.2 Espacios y Mecanismos de Participación.

Como se ha indicado, la experiencia de Ciudad Viva en el desarrollo de este proyecto ha significado avanzar en un modelo de gestión que articula demandas y reivindicaciones de actores locales, junto al desarrollo de capacidades propositivas para hacer frente al conjunto de temas urbanos que motivan su quehacer.

Para uno de nuestros entrevistados, esta característica representa una evolución notable de la organización, que ha logrado avanzar desde un “*grupo de vecinos enojados*” (producto de la intervención urbana que les afectaba directamente) a un grupo de ciudadanos que se propone pensar y elaborar alternativas para la ciudad más allá de los límites de su propio barrio.

¹⁵ Durante el proceso de documentación en terreno fue posible asistir a la inauguración del cicletero en el Parque Metropolitano que sirvió a Ciudad Viva para celebrar el día del Patrimonio Cultural; en el evento participaron integrantes de las organizaciones de ciclistas y representantes del Parque. Aprovechando la ocasión, voluntarios de la organización, montaron una exposición temática y entregaron informativos a los visitantes (domingo 30 de mayo, 2004). Los cicleteros son producto de la donación de una empresa privada. Pese a algunos esfuerzos en esta dirección, la relación con otras empresas son limitadas debido fundamentalmente al tipo de intereses de la organización y su modalidad de trabajo. El vínculo más directo ha sido con comerciantes y locales establecidos en los barrios donde se sitúa el trabajo de Ciudad Viva, pero siempre ha estado supeditado a la confluencia de intereses en la defensa del patrimonio arquitectónico o mejoramiento del entorno urbano. En este sentido, Ciudad Viva no tiene una política de *búsqueda de financiamiento* de estas empresas sino más bien, cuando corresponde, su participación como un actor más en el debate sobre el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad.

Este esfuerzo, sin embargo, no significa abandonar las relaciones y modos de participación que dieron origen a la organización, sino que se complementa con otras funciones que requieren mayores competencias técnicas, resueltas a través del desarrollo de una red de colaboración de profesionales y organismos especializados.

Tal esfuerzo obliga a ampliar la red de vínculos y relaciones para sostener sus actividades. Los principales actores con los que Ciudad Viva establece alianzas son:

- Dirigentes e integrantes de organizaciones barriales del sector donde desarrolla su quehacer, incluyendo dirigentes de juntas de vecinos, dirigentes de organizaciones de la Vega y Pégola de las Flores (la actual presidenta de Ciudad Viva proviene de esta agrupación) y otras organizaciones barriales.
- Profesionales y académicos de diversas organizaciones que colaboran en la reflexión y elaboración de análisis técnicos sobre los temas *ciudadanos*, entre otros, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales¹⁶, el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica, CEPAL, PNUD y Banco Mundial.
- Profesionales de organismos técnicos gubernamentales y municipales, con los que se mantiene relaciones de comunicación y colaboración para el desarrollo de propuestas concretas (Municipalidades de Providencia y Recoleta, Programa Transantiago, Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito).
- Organizaciones sociales reivindicativas del uso alternativo de medios de transporte, específicamente organizaciones de ciclistas de Santiago.

Muévete por una Ciudad Mejor es una iniciativa que pretende generar espacios de encuentro, debate y propuestas para el desarrollo de alternativas viables frente a los problemas urbanos del barrio de La Chimba en particular, y de la ciudad de Santiago, en general. Como se ha indicado, los principales mecanismos de participación desarrollados han sido:

- Espacios amplios de debate y deliberación de propuestas concretas para soluciones urbanas (como el caso de los seminarios y el modelo de *charrette*, anteriormente descrito).
- Realización de encuentros comunitarios de información y recreación, uso de espacios públicos barriales enfocados a la generación de identidad territorial y apropiación temática por parte de la comunidad.
- Difusión de ideas fuerza del proyecto, recurriendo a programa radial, materiales impresos y publicación de periódico de circulación regular.
- Realización de acciones de denuncia y/o difusión a nivel territorial (por ejemplo, denuncia de construcción de edificios de altura en barrio Bellavista).

¹⁶ Organismo que colaboró en la elaboración de una publicación sobre el debate de la construcción de la carretera Costanera Norte, "Costanera Norte ¿Qué ciudad queremos?" (1997).

ta; acciones de difusión del uso de bicicleta en Plaza de la Constitución, entre otras actividades).

Este conjunto de instrumentos y mecanismos de participación, desde nuestro punto de vista, posibilita que Ciudad Viva sea reconocida como una organización ciudadana que se sustenta en tres ejes fundamentales, esto es:

- una organización con **capacidad de articular actores diversos** a nivel territorial,
- una organización con capacidad de realizar **denuncia informada** sobre temas de ciudad, transporte y contaminación, enfatizando en la discusión sobre alcances de políticas públicas,
- una organización con capacidad de **generar y/o promover propuestas alternativas** viables, factibles de ser incluidas en programas y proyectos de intervención urbana.

Esta capacidad permite que Ciudad Viva mantenga una amplia red de contactos e incidencia con actores de diverso tipo, junto al reconocimiento y *respeto* que ha alcanzado en algunos de los organismos públicos vinculados a la temática. Su experiencia sirve también como referente a otras organizaciones de la sociedad civil que observan con interés el trabajo¹⁷.

2.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad de la propuesta contenida en el proyecto de Ciudad Viva puede analizarse en cuatro ámbitos diferenciados:

a) La experiencia acumulada a través de estos años en Ciudad Viva permite afirmar que ésta tiene una base de sostenibilidad territorial sólidamente constituida. Como se ha indicado, entre las principales fortalezas de esta organización se encuentra la capacidad colectiva (de las diversas agrupaciones y personas participantes) de haber transitado desde una acción reivindicativa focalizada, hacia una modalidad de organización social preocupada de temas transversales propios de la ciudad.

Uno de los entrevistados señaló que en ese proceso, Ciudad Viva arriesgó perder la fuerza social participativa que caracterizó a la Coordinadora No a la Costanera Norte, pudiendo profesionalizarse u **onegizarse** durante ese período¹⁸.

¹⁷ Es lo que ha sucedido en el último tiempo con la solicitud de apoyo de organizaciones vecinales de la zona sur de Santiago con la construcción de la carretera Vespucio Sur, la organización de personas minusválidas (Ciudad Accesible) a quienes se les apoyó con una acción legal en contra de los organismos públicos que no han acatado la normativa de construir accesos para personas minusválidas en sus edificios, o el Club de Rotarios de San Bernardo que ha experimentado con el cierre de calles de la ciudad para el desarrollo de acciones comunitarias.

¹⁸ Por cierto, no es nuestra intención realizar una crítica del proceso de *profesionalización* de una organización de este tipo, cuestión absolutamente legítima. Solamente queremos destacar algunas eventuales consecuencias de la transformación de una modalidad de organización a otra, con sus respectivos costos y beneficios.

Sin embargo, a diferencia de esto, la organización ha mantenido buena parte de su identidad original equilibrando su rol de organización social participativa, sustentado en la amplia colaboración de personas no rentadas para el desarrollo de sus actividades.

Para varios de los entrevistados, el proceso de Ciudad Viva en estos años sorprende particularmente porque **no ha individualizado** su quehacer, esto es, pese a existir actores que alcanzan mayor protagonismo en una u otra actividad, su fuerza y persistencia se sustenta todavía en una tarea y acción común, permitiendo la rotación de funciones, la asunción colectiva de responsabilidades y la no dependencia (o por lo menos, una menor dependencia) en *actores claves* de la organización.

Igualmente, a lo largo del proceso, Ciudad Viva ha sabido innovar en acciones movilizadoras, desarrollando propuestas para la amplia participación ciudadana; su enfoque posibilita una fuerte **identificación y motivación** de la *gente común y corriente* y la práctica desarrollada hasta ahora permite, junto a la discusión de los *grandes temas*, la implementación de acciones y soluciones concretas favorablemente acogidas por los habitantes, usuarios y trabajadores del territorio (es el caso de las cicleteras, cambios en semaforización, etc.)

b) En el plano de la relación con los organismos técnicos de los dos municipios que tienen incidencia en el territorio del barrio La Chimba, los avances logrados en el marco del proyecto son más que satisfactorios.

No solamente se alcanzó un nivel de reconocimiento e interlocución con cada uno de ellos, sino que también, Ciudad Viva se constituyó en una **organización de intermediación** y puente entre ambos municipios¹⁹. En una proyección inmediata, Ciudad Viva ha colaborado con el Municipio de Providencia en el desarrollo de un proyecto destinado a la implementación de ciclovías interconectadas entre varias comunas de la Región Metropolitana (aspecto que refuerza un carácter extra-territorial de su aporte).

De igual manera, las organizaciones asociadas a Ciudad Viva mantienen un intercambio de información constante acerca de las intervenciones que se realizan en el entorno de la Vega Central (finalización de las obras de la carretera, construcción de nuevas estaciones del Metro), quedando en suspenso su impacto urbanístico y social.

Sin duda, el vínculo con ambos gobiernos municipales se ha fortalecido durante este proceso y es factible que se profundice en el futuro sobre la base del desarrollo de confianzas mutuas.

c) En el plano de las relaciones con profesionales y organizaciones sociales externas, Ciudad Viva participa en una **red de colaboración** significativa. Como se ha indicado, estos actores aportan conocimientos, contactos y colaboracio-

¹⁹ Cuestión ratificada en entrevista a los asesores urbanos de ambos municipios.

nes puntuales para las tareas de difusión y debate que resultan de gran importancia para el desarrollo de los objetivos de la organización.

Posiblemente, es en el plano de la colaboración de Ciudad Viva hacia otras organizaciones sociales donde todavía existe un campo amplio de desarrollo. Aunque en el último año han existido acercamientos a algunas experiencias, el potencial de aporte metodológico y de conocimiento acumulado de esta organización podría ayudar en el fortalecimiento de acciones o iniciativas incipientes a través de un ejercicio demostrativo de la experiencia.

d) Ciudad Viva ha legitimado su capacidad como interlocutor válido en su relación con el sector público. La mayoría de los entrevistados (al interior de la organización, como los actores externos) reconocen logros significativos en las diversas acciones desarrolladas durante estos años (comenzando por la “*pelea por la Costanera Norte*”) evidenciándose la apertura de algunas autoridades al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y el reconocimiento de Ciudad Viva como una organización con capacidad de propuesta.

Pese a ello, las posibilidades de incidencia son limitadas y muchas veces marginales, prevaleciendo un modelo de gestión de políticas públicas que considera la incidencia de este tipo de organizaciones como un estorbo.

Esta dificultad, en todo caso, es parte constituyente del origen de Ciudad Viva. En su testimonio de desarrollo ellos declaran: “somos ciudadanos capaces y dispuestos a cumplir un papel de liderazgo en la resolución de los problemas urbanos de nuestros sectores. Quizás al partir desde la nada, despreciados y tratados como *vecinos ignorantes*, no tuvimos nada que perder. Nos metimos, preguntamos, aprendimos, opinamos, y finalmente nos hemos dado cuenta de cuánto realmente sabemos de nuestros sectores, de la ciudad, de sus necesidades y las posibilidades reales de responder a ellas”²⁰.

El convencimiento de la importancia de la tarea y el derecho a canalizar las inquietudes, aspiraciones y deseos de toda la comunidad frente a las grandes transformaciones que vive la ciudad de Santiago representan una convicción que permite augurar la sostenibilidad de relaciones complejas con diferentes interlocutores.

3. Aprendizajes

Como se ha reiterado en este informe, uno de los logros más importantes de la experiencia radica en la capacidad del conjunto de organizaciones sociales que conforman Ciudad Viva por asumir la complejidad de los problemas urbanos y desarrollar propuestas viables de tipo integral.

Muévete por una Ciudad Mejor es una iniciativa que promueve el ejercicio del derecho de los ciudadanos a pensar, opinar y proponer alternativas para el

²⁰ Cuestionario de profundización.

desarrollo de su ciudad a través de diversas instancias de participación (desde acciones fiscalizadoras en el territorio hasta debates sobre las modalidades de transporte e innovación en el entorno urbano). La iniciativa tiene un alto potencial ciudadano, favoreciendo el carácter deliberativo de la comunidad y relevando la responsabilidad colectiva en las decisiones que tienen que ver con las transformaciones de la ciudad.

En la implementación de esta tarea, pueden identificarse cuatro ideas que refieren los aprendizajes respecto a los procesos de construcción de ciudadanía e innovación en la gestión; estos son: (a) nuevas formas de entender la relación Estado-sociedad civil, (b) relevamiento de los espacios y procedimientos de debate ciudadano, (c) desarrollo y ampliación de las redes de cooperación e intercambio, y (d) articulación de intereses específicos con propuestas transversales.

a) Nuevas formas de entender la relación Estado-sociedad civil. La experiencia del proyecto es un ejemplo exitoso del ejercicio de la ciudadanía, ampliando la noción más allá de la mera reivindicación generada en el espacio local y situándola en el campo del interés colectivo de construcción de ciudad.

Ciudad Viva ha enfatizado de manera creciente la idea de que las grandes decisiones que influyen en la calidad de vida de la población (transporte público, diseño urbano, accesibilidad y seguridad) requieren la participación de ciudadanos informados y comprometidos con el tema. Este énfasis implica la apertura a **desarrollar vínculos con los organismos públicos** en una perspectiva nueva, donde es posible provocar respuestas positivas, espacios de diálogo y acuerdos con las autoridades.

El tránsito desde una lógica de oposición/rechazo a otra de tipo propositivo (que no inhibe el ejercicio de control y fiscalización) constituye el primer gran aprendizaje de este proceso.

b) Relevamiento de los espacios y procedimientos de debate ciudadano. La experiencia también constituye un proceso de aprendizaje en la modalidad de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Para Ciudad Viva la generación de conocimientos, el aprendizaje práctico y la discusión de alternativas construidas en los distintos ámbitos del quehacer social, son igualmente importantes y válidas cuando se trata de discutir los modos y alternativas de *hacer ciudad*.

Para que este proceso sea fructífero, resulta fundamental desarrollar **procedimientos democráticos de debate** y acuerdos sobre alternativas viables en torno a los temas de interés común. Como se ha mencionado, experiencias tales como la *charrette* de Pío Nono, constituye un aprendizaje estratégico de una *forma de hacer las cosas* que fortalece la participación activa de la comunidad, el diálogo fructífero con autoridades y el reconocimiento mutuo en la tarea de construir propuestas para mejorar la calidad de vida de la población.

c) Desarrollo y ampliación de las redes de cooperación e intercambio. Un tercer ámbito relevante de aprendizaje, radica en la **ampliación de las redes de apoyo y colaboración** con otros actores tanto de la sociedad civil como del

espacio público. El fortalecimiento de estas redes permite la sostenibilidad de la capacidad de propuesta y debate y al mismo tiempo abre otras alternativas de innovación y réplica de la experiencia. Por ejemplo, es gracias a la colaboración existente con equipos profesionales universitarios que Ciudad Viva aprendió de la experiencia de las *charrette*; también, gracias a estos contactos fue posible organizar la visita del ex alcalde de Bogotá.

d) Articulación de intereses específicos con propuestas transversales. La experiencia exhibe un aprendizaje importante sobre la modalidad de trabajo de una agrupación de actores sociales como Ciudad Viva. Como se ha indicado en el informe, el desarrollo del proyecto que articula iniciativas locales con propuestas de tipo transversal, posibilita que este capital fundamental no se vea cuestionado.

Muévete por una Ciudad Mejor otorga la misma importancia a la implementación del seminario de CEPAL como a la instalación de cicleros a nivel barrial. Esto, permite **sostener la identidad social de origen, legitimando los nuevos desafíos de incidencia** a nivel de ciudad, e incorporando a una mayor diversidad de actores en el proceso.

4. Conclusiones

El conjunto de aspectos revisados, permite destacar esta experiencia como un ejemplo relevante de innovación y desarrollo de la ciudadanía.

Ciudad Viva, a través de su proyecto *Muévete por una Ciudad Mejor*, representa una experiencia de asociación de un grupo amplio de actores sociales que ha logrado transitar exitosamente desde una perspectiva defensiva y/o reivindicativa a otra de carácter fundamentalmente propositivo.

En esta tarea, resalta la ampliación del concepto de ciudadanía, entendida como el desarrollo de un compromiso con los temas de ciudad y la importancia de la participación activa de toda la comunidad en la discusión y propuesta de alternativas que inciden en la calidad de vida de los habitantes de Santiago.

La experiencia destaca por la capacidad de incrementar vínculos con actores privados y públicos en el desarrollo de los temas y propuestas que orientan su quehacer, así como en la búsqueda de experiencias novedosas que permiten innovar en la reflexión sobre el desarrollo urbano.

Hemos destacado que en el marco de la experiencia, Ciudad Viva ha desarrollado una metodología de trabajo innovadora permitiendo el encuentro de actores diversos en la discusión de temas urbanos, alcanzando logros de gran relevancia en la generación de redes y levantamiento de propuestas concretas en beneficio del interés comunitario.

En el espacio territorial del Barrio La Chimba, Ciudad Viva ha logrado consolidar un trabajo sostenido de participación ciudadana en las tareas de fiscalización, dis-

cusión y propuestas de alternativas para mejorar el uso del espacio urbano, preservar el patrimonio arquitectónico y cultural e innovar en nuevas modalidades de gestión territorial. Con este proyecto, Ciudad Viva ha incrementado también sus actividades comunicacionales a través de programas radiales, publicación de informativos, y publicación del periódico La Voz de la Chimba.

Al asumir integralmente el desafío del transporte urbano en la ciudad de Santiago, Ciudad Viva ha debido ampliar su quehacer, incorporando recursos profesionales para la búsqueda y levantamiento de reflexiones que refuercen un modelo de *ciudad a escala humana*. Esta tarea ha permitido consolidar una estrategia de redes y círculos de participación (debates, foros, charlas, propuestas), mezclando profesionales y académicos expertos en las materias, con dirigentes sociales de base, representantes de organizaciones sociales y autoridades de organismos públicos.

Se ha ido consolidando un modelo de **incidencia ciudadana**, crecientemente legitimada por el conjunto de actores y que refuerza la intuición inicial de esta organización a través de la participación. Así, con el movimiento de la mayor cantidad de personas informadas y comprometidas es posible construir una ciudad mejor.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- El carácter eminentemente propositivo de la experiencia, expresado, entre otras cosas en el seminario y libro sobre alternativas de transporte urbano, en las propuestas para la avenida Pío Nono, o en las innovaciones urbanas en el barrio La Chimba.
- La capacidad de integración de distintos niveles y ámbitos de interés ciudadano del trabajo de Ciudad Viva, incluyendo acciones locales, encuentro y articulación de actores, o desarrollo de propuestas integrales para la ciudad de Santiago.
- El desarrollo de acciones innovadoras en el diálogo ciudadano, posibilitando encuentros entre actores diversos y fortaleciendo un debate fundamentado. Tal estrategia alcanza logros efectivos traducidos en el desarrollo de proyectos de intervención urbana por parte de municipios.
- La capacidad de articulación de actores diversos que expresa Ciudad Viva, el compromiso con las tareas comunes y la confluencia del conjunto de los actores hacia un modelo de ciudadanía integral.

Debilidades

- El primer ámbito refiere a la dependencia de recursos económicos para sostener varias de las acciones impulsadas en el proceso. Como se ha mencionado,

Ciudad Viva no se reduce a un grupo de organizaciones que se movilizan frente a una demanda reivindicativa; la recopilación de información, el procesamiento de estudios o la apertura de espacios para debates entre actores diversos, requiere de un soporte económico que hasta ahora, se ha sostenido a través de aportes personales y pequeños proyectos acotados.

- La experiencia aquí revisada, de hecho, ha contado con la participación fundamental de un profesional financiado con recursos del proyecto GEF; sin embargo, no existe financiamiento permanente para la continuidad de estas tareas. En este sentido, una parte del trabajo de Ciudad Viva (que creemos le otorga una distinción como actor de la sociedad civil) depende de la existencia de un apoyo económico que, aunque menor, no es seguro ni permanente.
- El segundo ámbito donde es posible identificar debilidades, remite a factores externos, esto es, las resistencias (aún existentes) en el sector público para una mayor apertura al control y debate ciudadano sobre las acciones de intervención urbana y su impacto en la calidad de vida de la población. La *reincidencia* de algunos actores del sector público en prácticas de este tipo, limita las posibilidades de incidencia y creación de espacios de debate de organizaciones como Ciudad Viva, que funda en la práctica de la movilización-diálogo-negociación, buena parte de sus posibilidades de éxito en demanda de los intereses comunitarios.

Oportunidades

- La experiencia revisada ofrece la **oportunidad** de desarrollar un modelo de ciudadanía integrativo más allá de las tradicionales reivindicaciones específicas de actores sectoriales o locales. Este aspecto es fundamental y constituye uno de los principales aportes de Ciudad Viva a la reflexión sobre la participación de la sociedad civil en el fortalecimiento de los procesos democráticos de construcción de sociedad.

Amenazas

- Las **amenazas** a este modelo de desarrollo ciudadano se focalizan, fundamentalmente, en el campo de la contraparte del sector público. La falta de consideración del actor ciudadano como un interlocutor legítimo o la existencia de respuestas restrictivas a los esfuerzos realizados por los actores sociales, limita seriamente el desarrollo de esta oportunidad, cuestionando la viabilidad de una sociedad con mayores espacios de participación democrática.

MESA REGIONAL DE MUJERES POR EL CONTROL CIUDADANO.



Síntesis Ejecutiva

Nombre	Mesa de Mujeres por el Control Ciudadano
Comuna	Puerto Montt
Región	X Región de Los Lagos
Organización	SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Región de Los Lagos
Tipo de organización	Institución Pública
Tema	Control ciudadano de las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres y del cumplimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades
Actores	Equipo Sernam Regional, organizaciones de mujeres de Puerto Montt, Chiloé, Osorno y Valdivia, Gabinete Regional, Direcciones y/o equipos de servicios públicos
Área	Urbano y rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Carmen Navarro Díaz, Coordinadora Área Promoción
Dirección	Av. Antonio Varas 410 Puerto Montt
Fono-Fax	65-254030 y 250423
Email	canavarro@sernam.gov.cl

Hace 10 años, el Servicio Nacional de la Mujer impulsó la elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades. En 1999 la Región de Los Lagos decidió evaluar de manera participativa su versión regional. Participaron más de 1.000 mujeres vinculadas a diversas actividades. Posteriormente, también se elaboró, participativamente, el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010.

Además el Plan consideró controlar los avances a través de comisiones de trabajo elegidas democráticamente por las mismas mujeres. Estas voceras se constituyeron en las fundadoras de la Mesa Regional de Mujeres, dos por cada una de las ocho comisiones de trabajo. La Mesa trabaja durante todo el año en estas comisiones y se reúnen cada cinco meses con todas las autoridades regionales para presentar un documento de Control Ciudadano. En el intertanto las mujeres dialogan entre sus organizaciones y por ámbitos de desarrollo, levantando problemas y propuestas. En el 2003 se eligieron Mesas Provinciales con el fin de aumentar la representatividad de la instancia.

Sus principales objetivos son:

- Dar a conocer el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO), a las organizaciones con representación femenina en la región;
- Recoger las demandas de las mujeres de la región para que sean incorporadas en las planificaciones del sector público que integra la comisión PRIO;
- Articular un diálogo permanente entre la Mesa y el Sector Público para la evaluación y avance del PRIO.

Sus principales logros dicen relación con:

- La validación de la Mesa Regional como canal de participación de las mujeres organizadas de la región, lo cual permite el diálogo institucionalizado y permanente con el sector público;
- Evaluación de los compromisos asumidos por el sector público;
- Avance cualitativo en las acciones emprendidas por el sector público en materia de igualdad de oportunidades.

MESA REGIONAL DE MUJERES POR EL CONTROL CIUDADANO.

INICIATIVA IMPULSADA POR EL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER, REGIÓN DE LOS LAGOS

ALEJANDRA VALDÉS¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto Regional

La X Región de los Lagos, tiene una población de 1.073.135² personas, de las cuales 68% habita zonas urbanas y 32% en localidades rurales. La distribución por sexo de la población es de 50,4% hombres y 49,6% mujeres. Su capital regional es Puerto Montt, ubicada en la provincia de Llanquihue, y sus otras provincias son Chiloé, Osorno, Valdivia y Palena. Siendo esta última, la de menor densidad poblacional.

El desarrollo económico de la región está centrado, fundamentalmente, en el desarrollo de la pesca, la producción agropecuaria-silvícola, el turismo y el comercio; con un gran dinamismo económico debido a la instalación de industria pesquera transnacional, vinculada al cultivo de salmón y trucha. Es una de las regiones con mayor dinamismo en su actividad exportadora. Sin embargo, tal dinamismo redundando en efectos negativos relevantes para la industria pesquera artesanal tradicional. Por otra parte, el debilitamiento de la agricultura muestra un déficit significativo en términos de desarrollo social y con tasas de pobreza de 33% y de 9,7% de indigencia. Es la quinta región con mayores índices de pobreza y la cuarta con más altos índices de indigencia en el país, concentrada en zonas urbanas más que rurales.

La pobreza se vincula directamente a las características territoriales, que muestran desigualdades de acceso a los servicios, debido a las distancias en la Región y a los accidentes geográficos. De hecho, observamos en extensas áreas de la cordillera de la Costa y de la Precordillera Andina una población con bajo nivel de escolaridad y capacitación, graves problemas de saneamiento de títulos de propiedad y con importantes vacíos de cobertura de agua potable y electrificación³.

Los focos de pobreza urbana se identifican claramente con la existencia de importantes asentamientos precarios en la periferia de las ciudades y aun cuan-

¹ Planificadora Social, Educadora de la Universidad de Costa Rica, Diplomada en Políticas Sociales en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Ha trabajado en temas de Género, Ciudadanía, Salud y Desarrollo local. Ha realizado consultorías, estudios y publicaciones a Universidades, organismos internacionales, de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente se desempeña en Hexagrama Consultores.

² INE. Censo de Población. 2002.

³ Véase World Wide Web: www.mideplan.cl

do en los últimos años ha habido una inversión importante para resolver este grave problema,⁴ persisten situaciones de carencias múltiples, fundamentalmente asociadas a la falta de capacidades para la generación autónoma de ingresos, a la falta de equipamiento, de capacitación, a la baja cobertura pre-escolar y a la falta de estrategias de cuidado infantil, sumando entre otros, los déficit en la atención primaria de salud.

1.2 Contexto Institucional

El Servicio Nacional de la Mujer, a través de su Dirección Regional, ha venido desarrollando acciones para enfrentar las problemáticas que viven las mujeres de la región y generando compromisos sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.

En la trayectoria del SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER es posible identificar tres etapas, que se operacionalizan en las Direcciones Regionales:

- 1991 a 1994: Búsqueda de legitimidad ante la sociedad y el Estado. Diseño del primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres y el levantamiento de algunos temas relevantes en la agenda pública, que dieron lugar a la Ley de Violencia Intrafamiliar y a la reforma a la Constitución Política, que explicita la igualdad jurídica de hombres y mujeres.
- 1994 a 1999. Este Plan pasa a formar parte de las prioridades gubernamentales, fortaleciendo la acción intersectorial.
- 1999. Se inicia la consolidación institucional del Plan, con evaluación de los avances y definición de estrategias para participar en el proceso modernizador del Estado, incorporando estrategias de género al mejoramiento de la gestión pública y formulación de un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010.

Los principales ejes temáticos definidos para el período son: autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza; mujer, familia y bienestar en la vida cotidiana; gestión pública orientada a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promoción de derechos y participación de las mujeres, que es el área programática en que se inserta esta iniciativa. Esta área promueve acciones a nivel nacional con el fin de incorporar la participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, promover la difusión de derechos y dar seguimiento a la aplicación de la nueva legislación referida a la igualdad de oportunidades.

Las líneas de acción señaladas se ejecutan en el país en 13 direcciones regionales, generando lineamientos de carácter nacional, con equipos que los adecuan de acuerdo a las demandas locales.

La búsqueda de concreción del Plan de Igualdad de Oportunidades en los distintos sectores del Estado, se sustenta en la firma de Compromisos Ministe-

⁴ Se destaca la acción del Programa Chile Barrio en la Región.

riales de Igualdad de Oportunidades,⁵ los que dan lugar a obligaciones sectoriales en el ámbito nacional y regional. En el caso de la X Región, existe desde 1998 una Comisión Regional para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, compuesta por una treintena de servicios públicos.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

2.1.1 *La intersección de la gestión pública y las organizaciones sociales de mujeres*

La Mesa Regional de Control Ciudadano de la Región de Los Lagos, se inscribe en un nuevo campo del desarrollo estratégico del accionar político de las mujeres, que se origina en el período post-Beijing (1995), que liderado por ONG nacionales y regionales, busca desarrollar estrategias de fiscalización y control ciudadano de la gestión pública, cuyo marco son los compromisos nacionales e internacionales que los Estados han asumido.

En Chile, este proceso se desencadena en la sociedad civil a través del seguimiento de acuerdos internacionales y en la construcción de un sistema de indicadores que expresan los caminos en relación con las metas comprometidas.⁶ Paralelamente, Sernam lo incorpora como parte de los contenidos temáticos de los procesos de formación de líderes mujeres, instalados por los Centros de Información de los Derechos de la Mujer, CIDEM⁷, con el objeto de promover aprendizajes e instalación de procesos de control ciudadano del cumplimiento de la igualdad de oportunidades en los distintos organismos descentralizados.

En consecuencia, el equipo del Sernam, Región de los Lagos, instala una experiencia inédita de control social de la gestión pública en la cabecera de la región, una Mesa Regional por el Control Ciudadano para dar seguimiento a los compromisos contraídos en el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, la cual es asumida y apropiada por las mujeres.

En el año 1999, el equipo regional explicita una mirada crítica sobre la lógica de evaluación y construcción del Plan nacional y Regional de Igualdad de Oportunidades que se diseñó sin intervención ciudadana. Tras este reconocimiento propuso a la Dirección Regional⁸ realizar un proceso participativo aun

⁵ La cuenta anual del cumplimiento de los Compromisos Ministeriales se realiza en el discurso del 8 de marzo, por el Presidente de la República y su Gabinete. Lo que es replicado en las Regiones.

⁶ Valdés, T. *Índice de compromiso cumplido-ICC. Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género*. FLACSO-Chile, Santiago, 2001.

⁷ Estos cursos se realizan entre los años 1995 y 1999.

⁸ La Directora Regional en ese momento era Mónica Herrera.

cuando eso implicaba un gran desafío en términos de carga laboral, al desarrollar ellas/os mismas/os una evaluación participativa, recogiendo las orientaciones metodológicas dadas por el nivel central y adaptándolas a la realidad regional, con el propósito de recoger y sumar las voces de la sociedad civil y de otras/os actoras/es del sector público, en vez de encargar dicha tarea a una consultora externa.

Convocaron a esta evaluación a más de mil mujeres de la región participantes de los Programas Jefas de Hogar, de Formación de Líderes, de las acciones impulsadas por CIDEM, ampliando la convocatoria a mujeres de organizaciones sociales, sindicales, gremiales y de partidos políticos. Este proceso es evaluado por el equipo que condujo el balance, como una de las acciones más gratificantes en su vida profesional.

Este balance fue la antesala de un proceso participativo de elaboración del Plan Regional 2000-2010, que incorporó las propuestas de las mujeres organizadas. Para las dirigentes de la Mesa, el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2000-2001 recoge la especificidad de las mujeres de la región y lo sienten propio, de tal manera que se transforma en el instrumento rector de la acción de control ciudadano para las mujeres. Estiman que junto a los criterios de equidad de género que lo componen, permite incorporar paulatinamente lógicas de equidad social, justicia y de participación ciudadana en todas las áreas de desarrollo regional.

En complemento, utilizan y vinculan el seguimiento del 2000-2010 con otras directrices de políticas públicas, como es el caso del Instructivo de Participación Ciudadana, que además de difundirlo, les permite respaldar sus iniciativas de control ciudadano con los distintos servicios públicos de carácter regional y provincial.

2.1.2 Estrategia de desarrollo de la experiencia

La Mesa está constituida por representantes de 58 organizaciones sociales, quienes trabajan durante todo el año en cuatro comisiones, que se llaman igual que los capítulos del PRIO 2000-2010⁹. Estas se reúnen dos veces al año con todas las autoridades regionales¹⁰ para presentar los resultados del proceso de seguimiento y ejercer formalmente el Control Ciudadano respecto a los compromisos de igualdad de oportunidades del gobierno regional. Entre estos dos eventos, se realizan diversas actividades de interlocución de las comisiones con los distintos servicios descentralizados.

Al constituirse las cuatro comisiones de trabajo del PRIO 2000-2010, se eligieron de entre todas las representantes de organizaciones convocadas, dos voce-

⁹ Comisión Calidad de Vida, Comisión Políticas Públicas, Comisión Autonomía Económica y Comisión Participación y Justicia.

¹⁰ Se han realizado 5 diálogos con autoridades regionales.

ras para cada comisión, quienes constituyen el Comité Ejecutivo y tienen la responsabilidad de la vocería de la Mesa y la conducción del proceso.

Desde el equipo regional, hay una persona responsable del apoyo técnico y seguimiento a la iniciativa, que junto con las/os profesionales de Sernam, responsables de áreas temáticas, tienen el compromiso de apoyar los vínculos entre las respectivas comisiones y los servicios correspondientes. De otra parte, existe una asignación de recursos para apoyar las jornadas de trabajo, los encuentros y traslados de las mujeres a la Mesa Regional.

El Sernam Regional es el encargado de convocar y conducir las reuniones de la Mesa con las autoridades regionales, así como la planificación y el desarrollo metodológico de las mismas, y cumplir con las acciones de seguimiento y evaluación del PRIO frente al Gobierno Regional. Por otra parte, como la acción de la Mesa no se agota en el seguimiento del PRIO, sus representantes han ido asumiendo la planificación de las acciones de la Mesa Regional, realizando seguimiento y evaluación de sus acciones por cuenta propia.

Entre las actividades realizadas para el logro de la iniciativa se pueden observar:

- reuniones de planificación de la Mesa Regional,
- elaboración del Plan de Trabajo Anual de la Mesa,
- reuniones de la Mesa Regional para el análisis del PRIO y de los compromisos asumidos por el sector público para la igualdad de oportunidades,
- reuniones de las comisiones temáticas para la interlocución con actores públicos vinculados a cada área y trabajo con las/os profesionales de Sernam especializadas en cada tema,
- reuniones de preparación de las voceras de la Mesa para la interlocución con las autoridades,
- levantamiento de información por las organizaciones de la Mesa sobre la situación de las mujeres,
- elaboración y procesamiento de las propuestas de las organizaciones para ser presentadas a las autoridades políticas,
- diálogos de la Mesa Regional con las autoridades políticas de la región, tanto para la evaluación como para la propuesta de nuevas acciones que contribuyan a la igualdad de oportunidades en la zona.

2.1.3 La representatividad

Siendo la representatividad uno de los mayores problemas que enfrentan las organizaciones sociales a la hora de negociar con instancias estatales, el Sernam realizó un proceso de indagación sobre los grados de representatividad de las líderes de la Mesa como una forma de potenciar el trabajo. Con este objetivo se realizó una Encuesta de Representatividad a la Mesa PRIO el año 2003, la que fue contestada por el 55% de las dirigentas. Entre sus resultados se observa:

- El 54% de dirigentas que participan en la Mesa representan a 1.751 mujeres, distribuidas en las provincias de Osorno (50%), Llanquihue (36%), Chiloé (13%) y Valdivia (12%). No hay representación de Palena, lo que evidencia la dificultad para trasladarse desde las provincias más distantes del centro regional.
- Las organizaciones representadas en la Mesa son sindicales, gremiales, profesionales, vecinales, partidarias, movimiento de mujeres, de grupos de mujeres jefas de hogar, indígenas, mujeres rurales, talleres laborales, comités de seguridad ciudadana.
- El 45% de las mujeres que no contestaron la encuesta no serían representantes de organizaciones. Sin embargo, algunas de ellas tienen un liderazgo de opinión fuerte en la región.
- la mayoría de las mujeres de la Mesa pertenecen al rango etáreo entre 40-49 y 50-59 años.
- 31 % de las dirigentas son mujeres de zonas rurales, lo que es equivalente a la presencia de mujeres rurales en la región.
- las organizaciones sindicales son las que tienen una mayor presencia en la Mesa, con 21% de representación, seguidas por 21% de las organizaciones gremiales y, por 13% de colectivos, movimientos y redes de mujeres.

Con el andar de la práctica y con los resultados del estudio el equipo regional y las integrantes de la Mesa asumen la imposibilidad de que en la instancia regional esté presente toda la experiencia e intereses de las mujeres de provincias y comunas. Constatación con la que en el periodo 2003-2004 se genera un nuevo organigrama que subdivide la acción en cuatro Mesas Provinciales y se eligen sus coordinadoras como parte del proceso de ampliación del campo de acción de la Mesa. Así se desencadena un proceso de crecimiento interno y fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones y dirigentas de la Mesa, con respecto al equipo de Sernam.

2.1.4 Relevancia en la gestión institucional

La iniciativa tiene relevancia para la gestión institucional, ya que es un mecanismo de participación ciudadana que visibiliza y fortalece la acción de Sernam Regional, frente a los otros actores estatales de la región, poniendo de relieve en este ámbito la voz de las destinatarias de la política pública.

En la región no existe una instancia de interlocución con las autoridades regionales por lo cual la Mesa se transforma en canal para levantar problemas de distintos sujetos sociales sin voz, situando problemáticas sociales que no están referidas directamente a las mujeres e influyendo en que exista respuesta gubernamental. Este referente tiene efectos en la articulación de la equidad de género con otras inequidades sociales, complejizando la mirada sectorial sobre pobreza, desempleo u otros temas del desarrollo regional, permitiendo

a los actores estatales visualizar que el logro de la equidad social no es posible si no se incorporan las visiones y perspectivas de hombres y mujeres.

Para Sernam Regional ha sido interesante recoger algunas de las propuestas de la Mesa y operativizarlas. Tal es el caso de la Campaña “Mujer, Informa a la Mujer”, que surge el año 2002 y se implementa entre noviembre 2003 y el primer semestre del 2004. Campaña que responde a las necesidades de las mujeres de contar con información sobre derechos de las mujeres y los programas sociales que se desarrollan en la región y al convencimiento de las dirigentes de que la información entre pares hace más fácil que las mujeres reciban y aprehendan la información que se les entrega.

Esta Campaña es convocada por Sernam y organizaciones de la Mesa Regional, cuyas integrantes conformaron un equipo de trabajo en las comunas de Valdivia, Puerto Montt, Puyehue y Ancud, para realizar diálogos directos con las destinatarias de la Campaña.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

2.2.1 *Los Vínculos*

La articulación de la Mesa se realiza con distintos actores institucionales que en cada una de las cuatro Mesas Regionales interlocutan y reciben información sobre el cumplimiento de compromisos de un número relevante de servicios públicos, del Intendente y Gabinete Regional. Cada Comisión se ha reunido con directores de servicios para evaluar el cumplimiento de compromisos, procesando información y levantando otras demandas y propuestas a los sectores. Lo que se puede resumir en el año 2003, en:

Comisión Autonomía Económica	Comisión Justicia y Participación	Comisión Calidad de Vida	Comisión Políticas Públicas con enfoque de género
SENCE, FOSIS, Director Regional del Trabajo, Servicio Nacional de Pesca, Bienes Nacionales, CORFO, INDAP, CONAF, CONADI.	SENAME, Prefecturas de Carabineros de Llanquihue N° 25, Osorno, Chiloé; Registro Civil e Identificación, Gendarmería, Corporación Asistencia Judicial, Policía de Investigaciones.	En educación con JUNJI, Dirección Provincial Educación Valdivia, INTEGRA. En salud con Servicio Salud Osorno, Valdivia, Servicio de Salud Chiloé, Llanquihue y Palena. Hospitales de Calbuco, Puerto Montt. En calidad de vida con Chile Deportes, INJUV, SERVIU, Fundación PRODEMU	División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional. Gobernación Provincial de Osorno, Gobernación Provincial de Llanquihue

Si bien, no todos los servicios cumplen con la metas de género comprometidas, cuando no cumplen, la Mesa da cuenta del incumplimiento y negocia nuevas fechas y aumento de metas para fechas próximas. Denuncia públicamente situaciones de incumplimiento, así como da cuenta de los avances a la ciudadanía a través de entrevistas de prensa, TV y radio.

Para las autoridades del Gobierno Regional esta experiencia ha sido un aprendizaje ya que en un primer momento se ciñeron a dar cuenta de lo que hacía cada sector y “escuchaban poco”. Además, “no creyeron que las capacidades desplegadas por las mujeres en el seguimiento de las políticas regionales se mantendrían y fortalecerían en el tiempo”, así como tampoco la capacidad de convocatoria de Sernam y de las dirigentas a un número mayor de actrices sociales. En este proceso, hicieron aprendizajes para dar cuenta del cumplimiento programático y se vieron obligados a asumir directamente compromisos con las mujeres y a que estos sean controlados en el semestre siguiente, lo que les significó procesar información y reconocer las brechas de género existentes e idear cómo respondían a ellas desde cada sector. Esta práctica mejora la calidad de los vínculos en la medida que los Directores de Servicios y SEREMIS asumen mayores responsabilidades frente a esta interlocución.

Este diálogo también está atravesado por las resistencias a la incidencia ciudadana de algunos/as personeros/as de servicios públicos, que ven que las líderes se toman atribuciones que no les corresponden y que no han logrado entender el rol ciudadano que cumplen. Que rechazan los estilos de liderazgo y que esperan que las líderes se adecuen a estilos de relaciones propias de estructuras burocráticas, cuestionando las formas de presión política o desautorizando el saber de las dirigentas.

2.2.2 *Incidencia*

Ahora bien, en términos de incidencia en las políticas públicas, hay un número importante de ejemplos de logros concretos de la Mesa, que más allá de los temas de la agenda de Sernam van levantando nuevos temas a partir de sus prácticas organizacionales. Por ello, para el Seremi de Agricultura¹¹ la Mesa logra anticiparse temáticamente con sus propuestas. Esto obliga al servicio a desagregar por sexo la información sobre sus destinatarias, antes que sea una exigencia del nivel central, lo que permite actualmente obtener información sobre el acceso de algunos recursos entregados por el Servicio a mujeres y hombres, para avanzar en definir mejor las brechas existentes.

En el diálogo con el Intendente y los SEREMIS de Gobierno, Trabajo, Agricultura, aparece con gran fuerza el reconocimiento de la capacidad ciudadana desarrollada por las mujeres, entendiéndola como un aporte al desarrollo de-

¹¹ Por su gestión, la Mesa decide el año 2003 premiar para la conmemoración del 8 de marzo, Día internacional de la Mujer, a Eduardo Meehrson, SEREMI de Agricultura, por haber colaborado y contribuido con la participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades

mocrático de la región. Dado que a partir de la expresión de intereses, propuestas y exigencias de rendición de cuentas, son reconocidas como actoras que anticipan temas a la agenda gubernamental, que gestionan soluciones a los problemas de la ciudadanía en términos amplios y que logran que se canalicen recursos para las propuestas que realizan. Para el Intendente, ésta es una propuesta que logra pasar de la protesta a la propuesta, que realiza seguimiento por áreas temáticas y que es sostenible más allá de la disponibilidad de interlocución existente en el ámbito gubernamental.

Entre los hitos de la Mesa, destacan:

- En relación al sector salud, cuya comisión fue muy activa en el año 2002, incidiendo en la realización de esterilizaciones en el Hospital de Calbuco que no tenía condiciones para practicarlas, o que no se siguiera exigiendo la autorización del marido para efectuar la intervención, como ocurre en algunos centros hospitalarios. También, se ha ejercido influencia en el cumplimiento de las condiciones para que los padres puedan asistir a los partos, ya que, aun cuando es normativa nacional, no se cumplía en todas las maternidades de la región. En esta comisión se destacó la acción de representantes del Foro de Salud y Derechos Reproductivos de la Región de Los Lagos y el Colegio de Matronas y de Enfermeras, quienes son reconocidas por su visible y notorio ejercicio de ciudadanía en el ámbito de la salud de las mujeres y que actualmente son menos activas en la Mesa, debido por una parte a que la agenda de salud de las mujeres es muy intensa y se dan algunas diferencias en el ejercicio de liderazgos en la Mesa.
- En los consultorios de Osorno se logra que atiendan a los y las adolescentes fuera de horas de colegio.
- En el sector vivienda se destaca la revisión de los criterios de focalización y de la diversificación de usuarios de los programas, solicitud de capacitación para funcionarios del SERVIU en diversas temáticas referidas a los derechos de las mujeres, sobre todo en el caso de mujeres separadas que pierden beneficios.
- En el área de autonomía económica, han logrado que la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI, amplíe el número de plazas para hijos/as de trabajadoras, especialmente para las trabajadoras del comercio y las salmoneeras. Para este sector se han visibilizado las transgresiones a las normas sobre maternidad de las transnacionales de la pesca, logrando que intervenga la Dirección del Trabajo. En esta área también, han logrado la asignación de mayores recursos para las mujeres desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.
- En el ámbito de las comunicaciones, lograron mostrar la importancia de los radios locales y se creó un Fondo regional para apoyo a radios locales, para aquellas que, siendo comerciales, son más pequeñas y no tienen contratos grandes desde el centro del país.

Para las dirigentas, los resultados de la interlocución aún son magros. Valoran la sensibilización realizada al aparato público, dan cuenta de un listado importante de temas debatidos con las autoridades regionales, pero que no han tenido respuesta. Sin duda, lo que más valoran es la alianza con Sernam y la instalación de un proceso que muestra a las mujeres organizadas y a otros actores, que el control ciudadano es una estrategia y una vía posible para avanzar en la consecución de derechos para las mujeres.

Entre los efectos que son más visibles en el ejercicio de poder de las mujeres está la acumulación de conocimientos sobre el funcionamiento del Estado a nivel regional, una capacidad instalada para realizar una lectura evaluativa de los programas sociales instalados en la región, capacidades para el análisis de los problemas y efectos de la globalización en la región y el desarrollo de una capacidad crítica que les permite instalar distintas estrategias para el logro de sus objetivos organizacionales.

Para el equipo de Sernam, tanto el desarrollo de herramientas como la sistematización de los compromisos sectoriales para dar cuenta del avance de la política, en beneficio de la ciudadanía, son productos importantes y permiten que los distintos instrumentos se crucen; de manera de obtener información más precisa sobre el avance de las políticas o sus retrocesos.

La formación de la Red de Género entre funcionarios/as y sociedad civil en Osorno, es otro de los resultados de este trabajo, que permite a Sernam potenciar acciones para impulsar la equidad de género en otros ámbitos del aparato estatal en la región.

2.3 Sostenibilidad

La discusión sobre la sostenibilidad de la experiencia está presente en las voceras de la Mesa. Por un lado, para las autoridades esta iniciativa se mantendrá en el tiempo más allá de la disponibilidad gubernamental que existiera en el futuro. Y, en el caso de no existir instancias de diálogo, ella misma se convertiría en un referente de presión política que podría convocar a amplios sectores de mujeres en la región.

Para las líderes de la Mesa, el problema de la sostenibilidad pasa por el fortalecimiento de sus capacidades políticas y de su autonomía, así como poder resolver los problemas de recursos para trasladar o trasladarse hasta los lugares más alejados de la región. Saben que arrastran el aprendizaje de las conductas instrumentalizadoras de la relación con el Estado que ha fortalecido la política social en las mujeres. Sin embargo, creen que es posible desarrollar nuevas estrategias para hacer sustentable la Mesa y superar la dependencia de aportes gubernamentales.

En el Comité Ejecutivo está instalada una discusión sobre la generación y origen de los recursos que está vinculada a la constatación de la fragmentación organizacional que surge de la ejecución de fondos concursables para la parti-

cipación social desde el Estado. Esta vía ha ido de la mano de una fuerte instrumentalización de las organizaciones sociales y a su vez ha estado vinculada a la incapacidad de construir liderazgos colectivos que tomen decisiones en forma democrática sobre el uso de los recursos. Esta es una discusión que atraviesa a la Mesa de Llanquihue y a parte del Comité Ejecutivo Regional.

Uno de los temas que es crucial para la sostenibilidad de la Mesa, es el fortalecimiento de los liderazgos colectivos, el desarrollo de capacidades para enfrentar conflictos y negociar las salidas a los mismos entre las dirigentas, de tal manera de ir acumulando experiencias y fortaleciendo la organización. En este sentido, es necesario crear una dinámica de escucha entre pares, que supere la tendencia a la aceptación de dinámicas autoritarias que pueden poner en riesgo la iniciativa a largo plazo.

Por otro lado, para Sernam la sostenibilidad de la Mesa pasa por la continuidad del apoyo a este espacio de interlocución, entendiendo que llegarán a un punto en que este referente podrá actuar con autonomía y que la relación sea de alianzas frente a temas específicos referidos a la consecución de la equidad de género. Ahora bien, tanto desde Sernam como para el Comité Ejecutivo de la Mesa, aún es temprano para definir acciones totalmente independientes.

La necesidad de incrementar las capacidades de control ciudadano de las mujeres de la Mesa para traducir en indicadores algunos de los compromisos y/o pendientes que tienen las instancias gubernamentales, es parte del proceso a instalar. Esto para poder verificar con mayor propiedad los avances, retrocesos o acortamiento de brechas de género. En este sentido, el equipo encargado de participación también debe dar un salto, en la medida que tiene un rol de asesor técnico con la Mesa Regional y las provinciales.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

Para Sernam haber logrado incentivar la generación de una articulación de mujeres que desarrollan capacidades de deliberación, es uno de los mayores aprendizajes, ya que así la ciudadanía de las mujeres se expresa más allá de la demanda de derechos, que es lo que les compete promover como servicio, sino que se convierte en un asunto político que permite la negociación de intereses presentes en el ámbito del campo de las políticas públicas a nivel regional y en el campo organizacional de las mujeres.

En la otra perspectiva, el mayor aprendizaje que han realizado las organizaciones representadas en la Mesa, así como sus representantes, ha sido la de constituirse en un referente organizacional de las mujeres en la región que aúna diversas organizaciones y que tiene capacidad para promover los derechos de las mujeres, difundirlos y controlar la gestión pública en el cumplimiento de esos derechos. Asumiendo la responsabilidad cívica que estas tienen con la sociedad

en un sentido amplio, no sólo pensando los derechos restringidos de las mujeres, sino convirtiéndose en un interlocutor que expresa los derechos de otros sectores sin voz y sin espacio de diálogo con el gobierno regional.

Desde esta iniciativa se logran poner temas y contenidos sobre aquello que es materia de ciudadanía de las mujeres, en un contexto de culturas políticas institucionales autoritarias, de invisibilidad de la acción política de las mujeres y del avance de un desarrollo económico que genera exclusiones y cambios en los modos de producción en la región, que en consecuencia debilita los vínculos sociales y afecta el desarrollo social y cultural regional.

Desde Sernam, la relación con la Mesa se construye cotidianamente, ya que es en esta instancia donde se define la autonomía en la toma de decisiones sobre aspectos metodológicos, de estructura, sobre la elección de las voceras, sobre las priorizaciones temáticas del control ciudadano. Esta relación, que no es fácil, muestra tres ámbitos de tensión:

- La falta de paralelo entre los tiempos de cumplimiento de metas programáticas por parte de Sernam y los tiempos de los procesos organizacionales; obligando al equipo de Sernam a ser más paciente y desarrollar estrategias para fortalecer el proceso y, por otro, a las dirigentas a entender la importancia de dar cuenta de avances en las agendas institucionales.
- La ambigüedad que produce para Sernam, la complicidad política de la alianza entre mujeres producida al momento de negociar y hacer control ciudadano del PRIO y la necesidad de las organizaciones de poner los límites a una institución gubernamental que también debe rendir cuenta de su misión a la ciudadanía.
- La tensión entre autonomía y dependencia que produce ser una iniciativa promocionada por una instancia pública y tener un desarrollo e identidad organizacional propia.

Esto pone al equipo del Sernam en un espacio privilegiado en términos de su actoría en el desarrollo de iniciativas ciudadanas en la región, pero también tensiona su accionar en la medida que esta iniciativa mantiene un actitud crítica del quehacer gubernamental, que ha sido expresada en distintos momentos a las autoridades regionales. En este sentido, pone en discusión una situación que no es fácil en el campo de la gestión pública, derivado de la ambigüedad que produce el impulso de iniciativas ciudadanas que mantienen y fortalecen su capacidad crítica y que ponen en cuestión de manera explícita, la capacidad gubernamental para disminuir las desigualdades de poder existentes en la sociedad.

En este caso, Sernam es la bisagra que cumple con su rol de orientador de políticas y de seguimiento del cumplimiento de acuerdos para superar inequidades de género por los distintos sectores, pero lo que es más relevante es que cumple con la responsabilidad estatal de generar las condiciones para la rendición de cuentas públicas.

Lo anterior respalda la afirmación de que esta iniciativa muestra el encuentro de dos campos de construcción y ampliación de la ciudadanía de las mujeres. Por un lado, en tanto iniciativa impulsada desde una institución estatal y por otro, como iniciativa que es acogida, hecha propia y es potenciada por las organizaciones de la sociedad civil. Esta experiencia demuestra que es posible la ruptura con prácticas instrumentales y avanzar en construir la paridad entre las distintas actrices regionales, potenciando la diversidad, la diferenciación de posiciones y de ubicaciones institucionales/organizacionales, marcando los límites y responsabilidades de unas y otras.

3.2 Innovación

La Mesa de Seguimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades es para el equipo de Sernam, como para las autoridades regionales, Intendente y Secretarios Regionales Ministeriales, una experiencia inédita desde el noventa en adelante, en tanto, instancia de ejercicio de ciudadanía de las mujeres. El equipo de Sernam plantea que no hay parangón en el hecho de que un grupo de mujeres logre ser el estandarte de muchas otras mujeres organizadas, que levante temas, que validen la acción del movimiento de mujeres y que logren rendiciones de cuentas de distintos sectores en el ámbito regional.

Tanto por las autoridades regionales como por otros actores sociales, la Mesa es vista como un aporte a la democratización de los espacios de diálogo entre sociedad civil y Estado, así como un aporte al desarrollo democrático de la región. “Hacen visible lo invisible” y hacen un aporte al mejoramiento de las políticas, demostrando la capacidad de las representantes de la Mesa para manejar elementos técnicos que muestran la eficacia o la ineficacia de la política en algunos ámbitos de desarrollo”.

Otro de los elementos que permite reconocer la capacidad innovadora de la experiencia es la capacidad del equipo regional para resguardar la autonomía en la toma de decisiones por parte del Comité Ejecutivo de la Mesa. Ambas partes involucradas están concientes de lo “difícil que es poder diseñar una estrategia de trabajo común respetando objetivos institucionales y los intereses de las organizaciones sociales. Y hay que ser minuciosas para definir la línea de encuentro”.

En términos de innovación, es importante señalar que esta es la única iniciativa en la región que realiza control ciudadano. Las redes de mujeres que tienen esta práctica, como es el caso de la Asociación nacional de mujeres rurales e indígenas ANAMURI, o los sindicatos de las mujeres de la pesca, han aunado fuerzas en la Mesa. Asimismo, es la única que instala derechos de otros sujetos sin voz. Por ejemplo, la acción de la Mesa obligó el 2002 a dar respuesta a la problemática de los niños de la calle de la Costanera de Puerto Montt; se instaló un refugio con recursos del gobierno regional, que hoy está a cargo del Hogar de Cristo.

3.3 Factores claves para el desarrollo de la iniciativa: Replicabilidad

La consolidación de las Mesas Provinciales y la búsqueda de articulación de la experiencia con nuevas experiencias de control ciudadano en el campo municipal, es parte de los factores claves para el desarrollo de la iniciativa y pondrá en juego las capacidades de las dirigentas para replicar la experiencia en ámbitos más locales.

Esta experiencia debiera ser compartida en el nivel nacional de tal manera de potenciar la acción de otras iniciativas de participación ciudadana que implementan las Direcciones Regionales de Sernam.

Por otra parte, la sistematización de la acción permitiría a Sernam generar las condiciones, para que otros servicios en la región hagan suyos los lineamientos gubernamentales de participación ciudadana e incentiven experiencias de control ciudadano con representantes de comunidades de intereses afines.

4. Conclusiones

Esta iniciativa expresa distintas dimensiones de desarrollo de ciudadanía, las que suponen el desarrollo de capacidades para ejercer y demandar derechos; el desarrollo de liderazgos colectivos e individuales, plurales, diversos y autónomos; la participación en espacios de toma de decisiones para incidir en decisiones de políticas y desarrollar voz pública a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género.

Construye una alianza Estado – sociedad civil para dar seguimiento a compromisos de igualdad de oportunidades, incorporando un enfoque que cuestiona las dinámicas de poder presentes en los aparatos gubernamentales y genera demandas al mismo, para que éstos modifiquen sus sistemas administrativos y presupuestarios incorporando enfoques de género que suponen la inclusión de las mujeres como sujetos de derechos.

Las propuestas y el seguimiento que hace la Mesa, producen cambios en la calidad de los servicios hacia las mujeres: ampliación de cobertura de cuidado infantil; de atención en salud; de becas de capacitación; modificaciones a los sistemas de información, incorporando la variable sexo a esos sistemas, lo que permitirá producir información cuantitativa y cualitativa sobre las usuarias y usuarios de los distintos servicios, aportando de manera sustantiva a la gestión de los servicios regionales para mejorar su cobertura y a la posibilidad de desarrollar nuevos indicadores de control ciudadano.

Tanto para Sernam, como para la Mesa, el problema de la sustentabilidad de la experiencia plantea el desafío de detentar recursos para el desarrollo de capacidades de incidencia y para el control ciudadano que deben ser resueltos conjuntamente. Para Sernam puede significar sustentar los apoyos necesarios

para dar continuidad al apoyo técnico y el desarrollo de capacitación en estrategias de incidencia y metodologías de control ciudadano en toda la región, de acuerdo a los intereses de las mujeres. Y para las voceras de la mesa, significa levantar formas de generar recursos propios para permitir el acceso a la información de las decisiones que se toman a nivel regional y provincial para todas las organizaciones, y poder dar continuidad a los sueños de realizar reuniones y formación itinerante en toda la región.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- La Mesa se constituye como un referente que ha ganado autonomía en el proceso de consolidación organizacional. El resguardo de la autonomía es visto como una fortaleza estratégica.
- La capacidad de la directora de Sernam de hacer análisis político y entender los escenarios. Ella convocó a la Mesa en sus inicios.
- El Sernam ha hecho un aprendizaje de la delegación de poder.
- Espacio de interlocución que se institucionaliza en la acción gubernamental y que logra introducir el control ciudadano, con considerables grados de profundidad, según su legitimación como parte de la gestión de algunos servicios públicos en la región.
- La Mesa no es un rito de control ciudadano, sino que tiene un trabajo permanente.
- Retroalimentación del proceso por parte de las autoridades regionales, más allá del Sernam.
- Generación de espacios de retroalimentación entre líderes regionales. Tanto en el apoyo de y entre mujeres que detentan cargos públicos, como desde y entre las mujeres de la sociedad civil.
- Diversidad.
- La mayoría de las representantes que asisten a la mesa tienen organización, se incorporan nuevas integrantes, entre ellas jóvenes dirigentas poblacionales, como es el caso de Osorno, y se suman estudiantes que quieren trabajar en el seguimiento dentro de las organizaciones, así como comunidades indígenas.
- Rotación de las vocerías.
- Experiencia que valora externamente y permite la autovaloración de las capacidades de las integrantes, hay desarrollo de identidad.
- Capacidad de convocatoria.
- El nuevo organigrama y las Mesas Provinciales como tarea presente y futura.
- Proyecto de escuela de formación itinerante para mujeres en temas de incidencia y control ciudadano.

Debilidades

- En términos de desarrollo organizacional, las debilidades de la Mesa se concentran en su dificultad para mediar y negociar los espacios de interlocución, cosa que es responsabilidad de Sernam.
- El tema de los recursos que impide llegar a muchas mujeres y la falta de tiempo para trabajar más conjuntamente y ahondar en los análisis de las políticas públicas.
- Falta de capacidad técnica para la realización del control ciudadano.
- Las autoridades se aferran a viejas normas y no reconocen que ponen límites a la información ciudadana.
- La dificultad para llegar a todos los Directores de Servicio.

Oportunidades

- Desarrollo de políticas públicas que consideren a la población y que en la región las autoridades asuman el Instructivo de participación ciudadana.
- Las agendas de fortalecimiento del desarrollo local, permitirán a la Mesa intervenir con propuestas organizacionales alternativas a lo que proponen los municipios.
- La relación de algunas organizaciones en la región con el tema de la seguridad alimentaria, con el resguardo de la semilla, la preocupación por el tema del agua.
- La existencia de un movimiento antiglobalización que se fortalece.
- Las posibilidades de autogestión de grupos de mujeres del borde costero.
- La creación y participación en redes interregionales que plantean nuevos temas y salidas a las personas.
- El equipo de Sernam con capacidad profesional y política para articular temáticas y posibilitar la interlocución ciudadana.

Amenazas

- Las amenazas se centran en el tema de los recursos, las distancias.
- A las autoridades no les es fácil aceptar que ésta es una iniciativa que tiene un soporte ideológico, que no es neutra, que combina Género e intereses de cambio social por parte de muchas mujeres.
- La desconfianza de la sociedad civil y el temor desde las autoridades a comprometerse.

**CONSEJO DE DESARROLLO DE ISLAS HUICHAS:
UN INSTRUMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN
Y DESARROLLO DEL TERRITORIO.**



Síntesis ejecutiva

Nombre	Consejo de Desarrollo de Islas Huichas
Comuna	Archipiélago de Islas Huichas, Comuna de Aysén
Región	XI Región de Aysén
Organización	Consejo de Desarrollo
Tipo de organización	Organización social
Tema	Desarrollo Social y Pobreza
Actores	Población general
Área	Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Nelson Millatureo Rain, Presidente del Consejo
Dirección	Gómez Carreño s/n
Fono-Fax	67-361 246 / 67-361 319
Email	islashuichas@hotmail.com

El Consejo de Desarrollo de Islas Huichas, agrupa a 26 organizaciones sociales de las localidades de Puerto Aguirre, Caleta Andrade y Estero Copa, ubicadas en el litoral norte de la Región de Aysén.

Estas organizaciones (juntas de vecinos, sindicatos de pescadores artesanales, iglesias, comunidades cristianas, entre otras), tomaron la iniciativa de unirse y asumir el protagonismo en las decisiones referidas al desarrollo de sus localidades. Para ello han logrado coordinarse con los servicios públicos a través del Consejo de Asignación Regional, lo que ha permitido una acción local concertada más eficiente y estratégica.

Sus principales objetivos son:

- Generar un proceso de acercamiento y sensibilización de los aparatos administrativos regionales, provinciales y comunales hacia la realidad del territorio local;
- Generar un modelo de desarrollo local autónomo y sustentable, que resuelva de manera eficiente el desarrollo territorial, a base de las propuestas de la comunidad;
- Proteger y regular una adecuada explotación de los recursos naturales promoviendo un ordenamiento territorial para toda el área del archipiélago.

Sus principales logros son:

- Conformar una red organizada al interior de la comunidad y una mejor coordinación con servicios públicos,
- Realizar diversas iniciativas con el concurso de fondos públicos (reparación del sistema de agua potable, construcción de biblioteca, regularización de títulos de dominio, reparación de espineles, etc.),
- Avances en el ordenamiento territorial, y
- Creación de un comité de mujeres emprendedoras.

CONSEJO DE DESARROLLO DE ISLAS HUICHAS: UN INSTRUMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO.

INICIATIVA DESARROLLADA POR JUNTA DE VECINOS N° 12, PUERTO AGUIRRE, AYSÉN

OSCAR GARRIDO¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

Islas Huichas se encuentra ubicada en la Región de Aysén. Esta región posee una superficie aproximada de 113.957 km². Está constituida por la Provincias de Aysén, Coyhaique, General Carrera y Capitán Prat, estimándose una población regional de 92.124 hab., con una densidad poblacional de 0,81 hab./km², ubicando a esta región como la más despoblada del país.

Dentro de la Provincia de Aysén se encuentran las Comunas de Guaitecas, Cisnes y Aysén. Esta última posee una superficie de 34.772 km² y corresponde al 67,75% de la superficie provincial. Es la comuna con mayor superficie regional y se encuentra inserta en una provincia cuyo territorio es mayoritariamente marítimo, es decir, insular y costero continental. El sector insular está formado por numerosas islas, siendo la mayor parte parques y reservas.

El asentamiento humano más representativo en la zona insular se encuentra en Isla Las Huichas, formada por las localidades de Puerto Aguirre, Estero Copa y Caleta Andrade. Este poblamiento está en el sector sureste de la isla, con una superficie aproximada de 120 hectáreas, y ubicada en la parte noreste del Archipiélago de Los Chonos. Si bien la isla se encuentra en una ubicación distante de los centros poblados de la región, dada su ubicación en el litoral, su situación geográfica la hace ser un puerto de paso de las distintas embarcaciones que atraviesan los canales.

Islas Huichas fue poblada por personas provenientes de la isla grande de Chiloé y del sector de Melinka, de donde trajeron una serie de tradiciones y costumbres que aún mantienen. Los primeros pobladores fueron recolectores de mariscos y pescados secos, y también se dedicaban a la tala de estacas de ciprés para las viñas de la zona central y norte del país. Este poblamiento se realizó entre los años 1930 y 1940, al inicio como caleta pesquera y más tarde conocido como puerto de cabotaje.

¹ Licenciado en Educación, Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas y candidato a Doctorado en Ciencias de la Educación. Actualmente es académico del Departamento de Educación y Director de Planificación y Estudios de la Universidad de Los Lagos.

En el caso de Caleta Andrade, esta localidad debe su nombre a sus primeros habitantes que llevaban ese apellido, en el caso de Puerto Aguirre lleva el nombre del presidente de la época, don Pedro Aguirre Cerda (primer presidente en visitar la isla), y Estero Copa por la compañía Pesquera Aysén (COPA), que funcionó durante los primeros años en esta localidad.

La isla cuenta con una población de 1607 habitantes, distribuidos en 981 hombres (61,04%) y 628 mujeres (38,95%), según el Censo de 2002.

Es importante destacar que dadas las características de la actividad pesquera artesanal en el sector, el área insular en general recibe una importante población flotante de pescadores provenientes de otras zonas.

La actividad económica de la población se desarrolla, predominantemente, en torno a actividades relacionadas con la extracción de productos del mar, lo cual se refleja en el siguiente cuadro:

Patrón de embarcación menor	63
Pescador artesanal	933
Buzo mariscador	226
Asistente de buzo mariscador	32

Cuadro 1: población dedicada a actividades relacionadas con la extracción de productos del mar².

Al comparar estos datos con la población económicamente activa en la isla, se puede concluir que sobre el 90% de la población actual se estaría dedicando a actividades relacionadas con la extracción de productos marinos. Estos datos nos llevan a comprender el profundo impacto que actualmente se está produciendo en esta población insular, dados los problemas derivados de la veda de la merluza y de la contaminación de mariscos por marea roja.

Otras formas de obtención de ingresos la ofrece una planta procesadora que funciona en las dependencias de la “Pesquera Camila”. La planta está vinculada con un número importante de pobladores, ello porque aun cuando dentro de ésta haya una cantidad restringida de operarios (11 hombres y 4 mujeres), se abastece de un producto extraído y entregado por los buzos mariscadores de la zona. Además de las actividades pesqueras, otras fuentes de empleo importante son el comercio, el que se concentra principalmente en Puerto Aguirre, y las instituciones como: escuelas, carabineros, armada, aeronáutica, correos y registro civil.

Según los datos entregados por el Departamento de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Aysén, se tiene que en relación a la estratificación CAS II, se encuentra encuestada el 70,06% de la población, es decir, 1.125 personas de un total de 1.607.

² Observación: Los datos del cuadro anterior no son sumables, dado que puede darse el caso que un mismo pescador registre más de una licencia, es decir, puede registrarse como pescador artesanal y a su vez como patrón de lancha o buzo mariscador.

La distribución de la población se aprecia en el siguiente cuadro:

Puntaje CAS	Población	%
< 500	537	47.73
501 A 550	445	39.55
> 550	143	12.71

Cuadro 2: Estratificación Social de la Comunidad de Islas Huichas

Se desprende que el 87,10% de la población está clasificada como **pobre**, y es necesario tomar en cuenta que casi el 50% del total clasifica como en condiciones de **extrema pobreza**. Estos datos están fuertemente determinados por la carencia de servicios básicos como agua potable y alcantarillado que hace que la población se considere con los niveles mencionados. Si bien el nivel de ingresos de las familias no es tan bajo, la utilización de los recursos obtenidos no modifica significativamente su nivel de vida, ya que el dinero que consiguen especialmente en los períodos de pesca se utiliza en mejor alimentación, consumo de alcohol (problema importante en la isla) y en satisfacer necesidades inmediatas, no generándose ahorros para las familias.

1.2 Descripción de la Iniciativa

Esta iniciativa se caracteriza por la estructuración de una nueva forma de organización que integra las localidades de Puerto Aguirre, Estero Copa y Caleta Andrade que conforman el Archipiélago de Islas Huichas en la comuna de Puerto Aysén.

La organización creada corresponde al Consejo de Desarrollo de Islas Huichas que agrupa a 26 organizaciones territoriales y funcionales (6 sindicatos de pescadores, 3 juntas de vecinos, 1 asociación de fútbol rural que agrupa a 4 clubes, 2 brigadas de bomberos, 3 grupos de vida cristiana de la Iglesia Católica, 5 grupos de vida cristiana de Iglesias Evangélicas, 2 clubes de adultos mayores, 2 centros generales de padres del colegio de Puerto Aguirre y Caleta Andrade, 1 comité de agua potable, 1 comité de medio ambiente y el comité de mujeres de pescadores).

El problema que intenta resolver esta experiencia es superar la lejanía física, administrativa y sociocultural de Islas Huichas, frente a las instancias de decisión comunal, provincial y regional. Esta situación inspiró la constitución del Consejo de Desarrollo de Islas Huichas (CODIH), como una forma de que la comunidad protagonizara su desarrollo y enfrentara las condiciones precarias de habitabilidad y asumiera un mayor protagonismo político en la toma de decisiones y en su relación con los servicios públicos.

Sus objetivos son la conformación de una red interna de organizaciones que se preocupen integralmente de las temáticas de desarrollo de la localidad y servir de nexo con las entidades públicas y privadas; promover el desarrollo sustentable desde la comunidad de acuerdo a una planificación pertinente al territorio y desarrollar en los actores de la comunidad la capacidad de observar-

se a sí mismos en una perspectiva autocrítica y responsable para constituirse como ciudadanos que contribuyan al desarrollo de Islas Huichas.

A la fecha destacan como logros principales:

- la conformación de una red de organizaciones en la comunidad a través del CODHI;
- conformación de un comité de mujeres emprendedoras que han realizado talleres sobre derechos de la mujer con SERNAM y ejecución de un proyecto de fabricación de espineles con fondos de PRODEMU;
- generación de propuestas locales considerando sus necesidades;
- diseño y aplicación de una metodología de trabajo que han formalizado con los servicios públicos;
- generación y diseño de una cartera de proyectos que se ha traducido en la implementación de proyectos de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad con la Dirección de Obras hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas para la reparación del sistema de agua potable, aplicación de un proyecto de saneamiento de títulos con Bienes Nacionales y la Municipalidad, definición de terrenos y lugares idóneos para la construcción de relleño sanitario con participación de CONAMA, SAG, Higiene Ambiental y la Municipalidad, construcción de una biblioteca con recursos del Fondo de Fomento del Libro y la Lectura del Ministerio de Educación;
- la implementación de una Escuela de Formación de Liderazgos y Servicio Comunitario, en conjunto con la Fundación con Todos del Obispado de Castro con financiamiento de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría Regional Ministerial de Gobierno; y
- la definición y elección de un candidato a concejal que representará a la comunidad de Islas Huichas en las elecciones de octubre del 2004, donde se renovará a las autoridades locales de la Ilustre Municipalidad de Puerto Aysén.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

Esta iniciativa es impulsada por un Consejo de Desarrollo de Islas Huichas, donde se dispone de una directiva y un cuerpo de directores que agrupa a 26 organizaciones de base de la localidad, es decir, agrupa a organizaciones de carácter territorial y funcional. Es una experiencia que surge de la sociedad civil y que tiene una data de dos años de vigencia. El consejo no dispone de personalidad jurídica, sino que actúa de hecho.

Ya el año 2002 el CODIH asumió la responsabilidad de diseñar y ejecutar el primer encuentro de la Red de Fomento Productivo del Consejo de Asignación Regional (CAR) 2003 en la isla, en donde asistieron el Intendente, la Gobernadora provincial, los SEREMI de la Región de Aysén y directores de servi-

cios públicos. En este acto se firmaron importantes acuerdos en relación a temas priorizados por la comunidad. El principal logro del CODIH fue validarse como un ente articulador de la red a nivel interno de la comunidad, y externo, con los servicios públicos.

La capacidad de gestión del Consejo ha logrado posicionar los intereses de la Isla en el contexto regional, a través de su participación en diversas actividades del Plan Regional de Desarrollo Urbano para la Región de Aysén; del mismo modo ha participado en el Plan Regulador Intercomunal Aysén – Coyhaique. En ambas instancias, el Consejo ha sido la única organización comunitaria que forma parte del proceso al mismo nivel que las municipalidades y entidades públicas y privadas de la región.

Del encuentro CAR mencionado anteriormente se pueden destacar la concreción de las siguientes iniciativas: mejoramiento de la red de agua potable que solucionó un problema de ineficiencia en el sistema que venía arrastrándose desde que se implementó, beneficiando a más del 60% de la población de Islas Huichas; proceso de saneamiento de títulos de propiedad, coordinado por la Municipalidad de Aysén, el Ministerio de Bienes Nacionales, SERVIU y la Fundación San José de La Dehesa, quien financiará la etapa final del proceso.

Además de beneficiar a más de un 90% de la población, implica entre otras cosas reafirmar el sentido de pertenencia al territorio, iniciar procesos de mejoramiento de servicios básicos como por ejemplo, alcantarillado, y acceder a programas de mejoramiento de la vivienda.

Por otra parte el vínculo generado con las entidades responsables de educación a nivel regional permitió concretar la nivelación de estudios para 50 adultos, quienes están completando el 1° y 2° año de enseñanza media. También se construyó una biblioteca comunitaria y una sala de exposiciones, ubicada en el edificio del CODIH, que abrirán sus puertas a toda la población.

En cuanto al fortalecimiento organizacional, se capacitó a alrededor de 25 dirigentes en la Escuela de Liderazgo Comunitario, a través de la Fundación Con Todos y el Proyecto Guabún de Chiloé. También se ejecutaron dos proyectos de fortalecimiento gremial con SERCOTEC, dirigidos a sindicatos de la pesca artesanal, uno de los cuales fue diseñado e implementado por el Consejo, representando a la Federación de Pescadores de Puerto Aguirre. En este sentido, se logró el traspaso de la administración del nuevo recinto portuario al Sindicato Archipiélago del Sur, el cual pertenece al CODIH.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Una de las actividades más importantes realizadas a principios del 2004, fue el Primer Taller de “Diseño y Gestión desde Islas Huichas” diseñado por el Consejo, convocando al Servicio Regional de Planificación y Cooperación de Aysén. Los acuerdos definidos en este taller permitieron llevar a cabo una serie de reuniones coordinadas por SERPLAC con los servicios públicos que apo-

yarán como unidades técnicas la postulación de los Proyectos de Relleno Sanitario para la isla y la instalación de una Plaza Cívica para la localidad de Caleta Andrade al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) 2004.

En estas reuniones se acordó postular a la etapa de diseño de la construcción del cuartel de la Brigada de Bomberos de Puerto Aguirre y La Casa Escuela del Pescador Artesanal como espacio de encuentro para fortalecer los sindicatos de pescadores de la Isla. Actualmente, se están gestando dichos proyectos en coordinación con: CONAMA; Vialidad (construcción del camino), para el relleno; la Municipalidad de Aysén para la plaza, y arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, para el diseño de los dos últimos proyectos.

De forma paralela a estas actividades, el Consejo de Desarrollo en pleno, se reunió de forma reiterada, atendiendo y resolviendo las prioridades de la comunidad.

El principal impacto de esta iniciativa es el acercamiento concreto de los servicios públicos y la comunidad, reflejado en soluciones eficientes y pertinentes a las problemáticas locales, cuestión que queda en evidencia con las visitas periódicas de entidades públicas, cuando el Consejo las ha convocado para discutir temas prioritarios. Esto implica que el CODIH ante las autoridades regionales es un interlocutor válido y legitimado ante la comunidad de Islas Huichas.

Si bien el trabajo realizado por el CODIH ha sido positivo, tampoco ha estado exento de dificultades, como es la incapacidad de algunos servicios públicos de compartir el modelo de vínculo propuesto en las actividades gestionadas por el CODIH. Estos servicios, en primera instancia, no estuvieron dispuestos a modificar sus rígidas estructuras de funcionamiento, teniendo como eje de sus acciones la poca cercanía con la realidad local de la isla, imponiendo muchas veces políticas poco coherentes con las necesidades locales.

En esta perspectiva, el Consejo se ha planteado como estrategia insistir en un diálogo directo con estos organismos, en donde se levantan propuestas alternativas que permitan avanzar en la solución del conflicto. Esto implica sostener un espacio de negociación basado en el respeto de la opinión de la comunidad. De no conseguir respuesta ante estas exigencias que define la comunidad, las demandas son dirigidas a estamentos de mayor jerarquía, los cuales están comprometidos con el Consejo, quienes comparten y apuestan por el modelo de relación directa y eficiente entre el Estado y la Sociedad Civil.

Destaca en esta experiencia el alto sentido de pertenencia de los miembros de la comunidad con el CODIH, la capacidad de los dirigentes por integrar los distintos intereses de las diversas organizaciones y consensuar propuestas de desarrollo de la localidad. En un sentido más amplio, esta iniciativa se orienta al fortalecimiento del espacio local en una perspectiva integral por sobre iniciativas muy focalizadas o sectoriales.

En los dos años que se desarrolla la experiencia, se aprecia un progresivo desarrollo en el ejercicio de los derechos ciudadanos, cuestión que ha permitido

movilizar a los distintos actores para generar iniciativas que posteriormente son formuladas como propuestas y presentadas a las autoridades públicas, las que finalmente han sido incorporadas al plan regional de desarrollo.

También se puede constatar que algunas iniciativas propuestas por servicios públicos no han sido acogidas por la comunidad de Islas Huichas al no haber sido priorizadas por la comunidad, o al no responder a sus requerimientos e intereses (ejemplo, propuestas del SENCE), que actualmente están en proceso de rediseño a solicitud del CODIH. En esta perspectiva, se puede apreciar incidencia en el espacio público al constituirse la comunidad en un agente deliberador. La comunidad de Islas Huichas denota mayor autonomía y capacidad de autogestión. Las acciones del CODIH han generado un diálogo más pragmático, contribuyendo a una relación horizontal con los organismos del Estado.

Por último, lo más relevante es la conciencia del papel político que le compete a la comunidad y la disputa de poder que está en juego en la definición y configuración del desarrollo de la localidad. Conscientes de que el proceso de trabajo con los servicios públicos ha sido tenso, especialmente con el municipio, eligieron un candidato de Islas Huichas que los representó como concejal en las elecciones municipales de octubre 2004, cuestión que a juicio de ellos les permitiría acceder formalmente a la toma de decisiones y obtener mayores soluciones a sus problemáticas.

La relación entre el CODIH y autoridades de servicios públicos ha sido gradual e incremental, puesto que se han modificado las formas de gestión de la institucionalidad pública. El trabajo desarrollado por la Elaboración de Islas Huichas se basa en propuestas muy legitimadas en su elaboración con procesos amplios de consulta que integran los intereses de los distintos actores de la comunidad, convergiendo en la configuración de un espacio local sentido y pensado por ellos.

Esos logros tienen que ver con un liderazgo cuidadoso al guardar legitimidad e identidad ante las veintiséis organizaciones diferentes y la población no organizada, pero también tiene relación con la actitud de algunas autoridades públicas y cómo conciben el desarrollo local. Llama la atención que el Consejo ha desarrollado una metodología de trabajo como es la elaboración de propuestas formales sobre las cuales se convoca a trabajar a los representantes de los servicios públicos, se formalizan actas de acuerdo entre las partes donde se establecen las responsabilidades de los diversos actores involucrados en los distintos proyectos y se determinan reuniones de monitoreo para la evaluación de los acuerdos. Algunos de estos aspectos pueden ser constatados en las opiniones de los diversos actores entrevistados³:

³ Corresponde a fragmentos extraídos de entrevistas a Jefes de diversos servicios públicos de la Región de Aysén de Carlos Ibáñez del Campo. Todos los entrevistados han tenido una relación directa de trabajo con el Consejo de Desarrollo de Islas Huichas y con la comunidad de Puerto Aguirre, Caleta Andrade y Estero Copra.

“Al conocer el Consejo de Desarrollo, los servicios públicos han reaccionado de manera distinta, ven que hay una comunidad organizada, hay mayor interés en tratar de tener un diálogo mucho más directo, dejando de lado algunos pasos burocráticos” (Marcela Ramírez, SER-PLAC. Región XI).

“La lógica de trabajo del Consejo de Islas Huichas, motiva a la institución pública, pues de alguna manera uno sabe lo que tiene al frente, gente que tiene claridad y que sabe cuál es el objetivo de fondo que está detrás de esto” (José Urrutia, Jefe del Departamento de Manejo Forestal de CONAF. Región XI).

“El Consejo de Desarrollo ha logrado abrir todas las puertas, en el sentido de que hay un camino que hacer, ellos son la principal fuente de consulta de la comunidad” (Paz Foitzich, Ex Gobernadora de la Provincia de Aysén).

“Esta comunidad habitualmente se prepara y diseña los espacios de conversación, entonces cuando uno va a conversar ya no va a conversar sobre una lista de..., por un petitorio que es lo típico. Acá la conversa es distinta, es responsable, hay un hilo conductor, hay un calendario, hay un diseño de la reunión y hay un proceso que es sostenido por la propia comunidad” (Hernán Curinao, Ejecutivo de Fomento de SERCOTEC. Región XI).

Una forma de constatar acciones vinculadas a control ciudadano, pueden apreciarse en los discursos de los actores entrevistados⁴:

“Lo importante es que ya no aceptamos que vengan sin una pauta de trabajo, nosotros proponemos y negociamos. No permitimos que nadie venga a la isla si no trae lo que nosotros pedimos que haga... no queremos que alguien venga a dar una vuelta a la calle y se vaya... Eso pasaba muchas veces, nadie sabía quién venía a la isla, que hacían, nadie se informaba. Ahora ellos se contactan con nosotros y se hacen los procesos con nuestro acuerdo” (Directivos del Consejo de Desarrollo de Islas Huichas).

“Aparece este consejo y nos cita por solicitud, y nos encontramos y fue claro que el sistema tenía problemas de funcionamiento... ellos hacen un seguimiento hacia nosotros, hacia otros servicios con la finalidad de que cumplamos lo que en algún momento dijimos cuando nos reunimos” (Patricio Lara, Director Regional de Obras Hidráulicas del MOP).

“Ellos hoy día saben cuáles son sus derechos, qué es lo que deben exigir, cómo deben exigirlo y creo que eso les ha significado manejarse bien, manejarse bien en la relación con los servicios públicos.... no como una

⁴ Corresponde a fragmentos extraídos de entrevistas a jefes de diversos servicios públicos y miembros de la directiva del Consejo de Desarrollo de Islas Huichas de la Región Aysén del Carlos Ibáñez del Campo.

cuestión impositiva sino como una cosa totalmente horizontal, transversal, donde ellos como comunidad organizada tienen propuestas y tiene derechos que exigen que sean atendidos” (Paz Foitzich, ex gobernadora, Provincia de Aysén).

“Acá en las Islas hay gente que se merece mucho respeto, es gente que está en vigilancia sobre los compromisos que se arman... tienen una práctica de levantar actas de todo, entonces van armando historias” (Hernán Curinao, ejecutivo de Fomento de SERCOTEC. Región XI).

A partir de los antecedentes descritos queda en evidencia que la metodología de trabajo se ha orientado en establecer vínculos de acercamiento de los servicios públicos a la localidad, cuestión que se vio favorecida con una constante comunicación con la Gobernación Provincial de Aysén, permitiendo establecer el trabajo en red proyectado a partir del Primer Encuentro CAR 2003. Este trabajo coordinado ha potenciado confianzas entre organismos de Gobierno y el Consejo. El esfuerzo de ampliar esta red de servidores públicos ha posibilitado posicionar al CODIH como un organismo serio y eficiente, generándose mayor poder de negociación y resolución del Consejo.

De forma paralela el trabajo interno se basa en el fortalecimiento de la red de organizaciones, las que dieron vida al CODIH, las cuales se reúnen periódicamente para revisar los procesos en los cuales está involucrado el Consejo. Para ello se ha utilizado la metodología de talleres, constituyéndose en verdaderos espacios de encuentro y aprendizaje de sus participantes.

2.3 Sostenibilidad

A dos años de vida del Consejo, existen aspectos evidentes que dan garantía de sustentabilidad a la iniciativa. Entre estos aspectos destacan:

- El alto grado de organización del CODIH, expresado en una estructura que integra a representantes de los tres territorios que conforman Islas Hui-chas (Puerto Aguirre, Estero Copa y Caleta Andrade). Además, dentro de su forma de gestión se articula un trabajo muy coordinado con los miembros de la comunidad, lo que le otorga al CODIH bastante legitimidad.
- Desarrollo de un liderazgo transparente, donde la directiva posee atribuciones para la toma de decisiones, éstas son constantemente informadas, lo que les permite validarse oportunamente ante la comunidad. En este mismo aspecto la directiva se encuentra integrada por dirigentes con una reconocida trayectoria y por jóvenes con liderazgo emergente comprometidos con los objetivos del CODIH.
- Alto grado de concientización por parte de la comunidad respecto del papel que les compete en la configuración de su espacio local y territorial.
- Los miembros de la comunidad se caracterizan por ejercer una ciudadanía activa y deliberante, preocupada de los asuntos públicos, donde existe conciencia que deben incidir en la aplicación de políticas por parte de las auto-

ridades, cuestión que tiene su raíz al reconocerse como una comunidad que por mucho tiempo fue postergada, y más aún por su condición de lejanía física, que los aísla de las instituciones de poder y decisión.

- El Consejo de Desarrollo ha diseñado una metodología de trabajo validada frente a los servicios públicos, que consiste en la generación de propuestas en una perspectiva participativa que recoge las indicaciones del contexto más inmediato y que además, sean priorizadas por la propia comunidad, las que posteriormente son presentadas a los servicios públicos. Toda vez que estas propuestas son acogidas a través de un proceso de negociación, los acuerdos son llevados a un acta de compromiso que finalmente son refrendados por los directivos del CODIH y los jefes de los servicios públicos respectivos. A partir de este acto el CODIH compromete sus esfuerzos en la ejecución de los proyectos, pero a la vez genera instancias de evaluación, monitoreo y seguimiento a los compromisos contraídos por los servicios públicos. De no cumplirse los compromisos estos son denunciados públicamente o reclamados a las instancias de mayor jerarquía.
- Otro aspecto relevante por parte del Consejo es la valoración que le otorgan a la formación sostenida de los miembros de la comunidad a través de programas de formación de liderazgo y desarrollo comunitario. Este aspecto se expresa por la conformación de una Escuela de Liderazgo financiada con recursos del Estado y ejecutada en cooperación con un Organismo No Gubernamental, especializado en estas temáticas.

3. Aprendizajes Obtenidos a Partir de la Experiencia

3.1 Ciudadanía y Vínculos Estado-Sociedad Civil

En este eje de análisis lo valioso es la forma como la comunidad ha tomado conciencia de la necesidad de empoderarse para incidir y transformar las propuestas de políticas y programas que históricamente han sido focalizadas y definidas centralizadamente desde los niveles nacional y/ o regional. Lo relevante de parte del CODIH es la incorporación de capacidades locales en la aplicación de soluciones, que además se extiende a todo el proceso de desarrollo que se ha impulsado en Islas Huichas, proceso muy legitimado de elaboración de las propuestas que se hacen a las autoridades regionales y provinciales. La relación entre CODIH y autoridades muestra rasgos notables ya que no ha sido sólo un proceso de propuesta-negociación-respuesta, sino que ha cambiado las formas de gestión de los servicios públicos en lo que dice a la relación con esa población: la consulta y la decisión conjunta han pasado a ser parte natural del procedimiento. Adicional a este proceso el CODIH ha generado instancias de control y seguimiento de los acuerdos pactados con los funcionarios de los servicios públicos con el objeto de garantizar el cumplimiento de los compromisos, de manera, que con ello se podría señalar que en

esta experiencia está presente la configuración de una comunidad activa y deliberante frente a los asuntos públicos.

3.2 Innovación

La innovación en esta experiencia está dada fundamentalmente en el desarrollo de un enfoque de relación y comunicación entre miembros de la comunidad (CODIH) y los funcionarios públicos, al establecerse relaciones pragmáticas de trabajo en función de las necesidades de interés de la comunidad, lo que contribuye a que los servicios públicos den respuesta a demandas sentidas por sobre la parrilla de programas disponibles.

Asociada a este enfoque se propone una metodología de trabajo que permite establecer una relación de control ciudadano frente a los compromisos contraídos, al formalizar y sistematizar los compromisos y su ejecución como la generación de instancias de evaluación y seguimiento.

Si se analiza con exhaustividad lo realizado por el CODIH podría destacarse la capacidad de trabajo sustentado sobre la base de criterios de pertinencia y legitimidad, lo primero al tomar como base las propuestas más sentidas por la comunidad, y en la segunda, se adquiere la legitimidad con su participación e ingerencia directa.

Todo este trabajo es organizado formalmente, favoreciendo un mejor tratamiento de las temáticas y propuestas de su interés al momento de definir los espacios de discusión y análisis con las autoridades públicas. Toda vez que se alcanza un acuerdo con un servicio público se formalizan acuerdos a través de actas donde se estampan los compromisos de ambas partes, y donde particularmente el CODIH se preocupa por formalizar dichos compromisos, lo que le otorga mayor legitimidad y piso para exigir su cumplimiento.

Este enfoque de trabajo surge por parte del CODIH y actualmente se encuentra validado por los servicios públicos, cuestión de la cual se desprende que esta metodología de trabajo perfectamente podría aplicarse en otras localidades. Otro aspecto relevante es el abordaje de sus problemáticas en una perspectiva integral y sistémica, interviniendo sobre el conjunto del territorio, más que en problemáticas aisladas y focalizadas sectorialmente.

3.3 Factores claves

Entre los factores claves que contribuyen a la sostenibilidad destaca el hecho de que los miembros del CODIH y la comunidad están conscientes de la necesidad de perfeccionar su práctica dirigencial; muestra de ello es el desarrollo de una Escuela de Liderazgo y la presencia de jóvenes interesados y comprometidos con los objetivos que se han trazado en torno al desarrollo de Islas Huichas. Otro aspecto relevante o quizás el mayor, es el grado de pertenencia e identidad que tiene la comunidad con su territorio, que junto a los esfuerzos de conducción y liderazgo del CODIH, han contribuido a que la comunidad

desarrolle la capacidad de observarse a sí misma y a su propio territorio como una acción conducente a hacerse responsable de éste con miras al mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad, expansión ciudadana y de organizarse con la finalidad de alcanzar dicha meta.

4. Conclusiones

Las relaciones entre sociedad civil y Estado, en este caso, son dignas de ser emuladas por otras comunidades. Esto tiene que ver, fundamentalmente, con un liderazgo cuidadoso y asertivo por parte del CODIH, al guardar legitimidad ante 26 organizaciones diferentes y la población no organizada y por la actitud de las autoridades regionales respecto de su percepción de las estrategias y enfoques de trabajo que deben impulsarse en pos de fortalecer el desarrollo local.

Esta experiencia demuestra que los actores locales son capaces de conformar alianzas de trabajo con agentes de los servicios públicos y municipalidad. Los actores del territorio pueden, de acuerdo a esta iniciativa, constituirse en agentes de desarrollo local, donde la comunidad puede protagonizar el diseño de su desarrollo, salvaguardando su patrimonio territorial, medioambiental y sociocultural.

Un aspecto relevante en esta iniciativa lo constituyen las formas de relación con los organismos del Estado y el desarrollo de un enfoque de trabajo para tratar las temáticas que afectan a la comunidad de Islas Huichas. Ambos aspectos se constituyen en estratégicos para garantizar una mayor efectividad en la aplicación de políticas y programas focalizados en una comunidad.

Fortalezas

- Alto grado de organización del CODIH.
- Desarrollo de un liderazgo transparente de los distintos actores.
- Conciencia política de parte de la comunidad del papel que les compete en el desarrollo de la localidad.
- Comunidad con capacidad deliberante y de control ciudadano.
- Desarrollo de una metodología de trabajo validada por los SSPP.
- Implementación sostenida de programas de formación de liderazgo y desarrollo comunitario.
- Acompañamiento técnico de funcionarios del Servicio País.

Debilidades

- Escasa presencia de organismos públicos comunales en trabajo directo con la comunidad de Islas Huichas.
- Percepción de inseguridad por parte de la comunidad, respecto de recursos aportados por concepto de la explotación de recursos del mar y los recursos invertidos en la comunidad.

Oportunidades

- Servicios públicos receptivos por el trabajo desplegado del Consejo de Desarrollo de Islas Huichas.
- La experiencia de Islas Huichas presenta una fuerte visibilización política y pública.
- Focalización de recursos hacia Islas Huichas por la fuerte explotación de merluza y de recursos bentónicos.
- Importante contribución al Estado por concepto de IVA, que asciende a más de M\$ 700.000. anuales (pesca artesanal y comercio local), lo que indica una muy baja dependencia del F.C.M.
- Características territoriales propicias para implementar un plan vanguardista de desarrollo sustentable a escala humana.

Amenazas

- Lejanía física y administrativa con los servicios públicos.
- Municipalidad ajena a una visión de desarrollo marítimo y a problemáticas pesqueras.
- Deficiencia en la cobertura de servicios públicos (energía eléctrica, alcantarillado y basural colapsado).
- Problemas de aislamiento y falta de conectividad (líneas telefónicas domiciliarias, 1 viaje semanal en barcaza, 1 viaje semanal en catamarán, sin acceso a Internet, 1 señal de TV).

*Experiencias de Gestión
Territorial*

INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN TERRITORIAL.

EL ROL DE LOS MUNICIPIOS

Antecedentes

Durante los últimos años se han producido numerosos cambios en la estructura de la institucionalidad pública. No es la excepción el caso de los diversos municipios existentes a lo largo del país; estos han debido adaptarse al proceso de descentralización impulsado por el Estado, y a los cambios socioeconómicos e institucionales que trajeron consigo las reformas neoliberales de los años ochenta.

La ley 19.602 que vino a modificar, en 1999, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en materia de gestión municipal, introdujo nuevos ámbitos de acción, nuevas responsabilidades técnicas e instrumentos de participación en la estructura municipal¹. Sin embargo, aún es poderosa la inercia de los modelos de gestión municipal que no propician el fortalecimiento de la ciudadanía: el populista-clientelar, de vieja data, y el gerencial, que entiende al municipio sólo como una empresa que debe administrar eficientemente sus recursos.

El proceso de descentralización, a la vez, se ha visto en ocasiones entrabado por tradiciones anquilosadas y una arquitectura institucional instalada desde la época de la dictadura. Las tendencias centralistas, la falta de mecanismos participativos legítimos y efectivos, y la "alcaldización"², heredadas de este período se han transformado en obstáculos -que se manifiestan en prácticas de carácter autoritario y vertical al interior de los municipios- frente a los intentos de innovar. Asistencialismo, crisis de legitimidad, escasa participación ciudadana y falta de empoderamiento de los actores de la sociedad civil en los contextos locales, son expresiones que interactúan y son reflejo de este resabio.

En este contexto, se ha traspasado a los municipios diversos roles asociados a la provisión de servicios, gestión de programas y decisiones de inversión, convirtiéndose de hecho en referente principal para la ciudadanía. Sin embargo, el proceso está incompleto en la medida que los municipios no cuentan con los recursos y atribuciones suficientes para poder cumplir con la demanda ciudadana del nivel local, y las exigencias de cultura organizacional que requiere el Estado en un contexto globalizado. Por otra parte, la homogeneidad

¹ Gurovich, A. *Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del gran Santiago*. *Revista de Urbanismo* [en línea] marzo, 2000 [fecha de consulta: 16 de diciembre de 2005] <http://www.uchile.cl/facultades/arquitectura/urbanismo/revurbanismo/n2/2.html>

² Delamaza, G. *Municipios, Espacio Local y Ciudadanía*. En Delamaza, G. et al. *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: El rol de los municipios*. Santiago, Chile, 2004.

jurídica y organizacional de una realidad tan diversa como la municipal, hace la tarea más difícil, especialmente en las municipalidades pobres, en las localidades rurales, en los contextos cambiantes, en las zonas extremas, entre otros.

Las iniciativas innovadoras en el diseño político del municipio son menos en cantidad que las relacionadas con áreas de gestión social, sin embargo paulatinamente comienzan a emerger, tal como se advierte en las experiencias destacadas en esta premiación³, capitalizando avances de iniciativas anteriores que innovaron en nuevos procedimientos y formas de vincularse con la sociedad civil (las experiencias brasileñas o la subdivisión del municipio en territorios de gestión, son algunos ejemplos).

De este modo, las innovaciones emprenden diferente rumbo según el área de gestión que se trate. A la vez, se ha ampliado la participación en procesos de planificación pública municipal que ofrece ventajas por su cercanía a la comunidad y porque desde hace algún tiempo:

“(...) algunos instrumentos de gestión municipal como son el presupuesto, Pladecos, planes reguladores, Fondeves, entre otros, son exigidos legal o administrativamente, aun cuando no es la única razón, pues la participación en la planificación y la gestión de lo planificado, depende mucho de la voluntad política del Alcalde y los ámbitos y alcances de cómo esta se concibe”⁴.

Frente a estos temas, la respuesta por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha sido valorar los esfuerzos para introducir cambios organizacionales -tendientes a mayores niveles de sinergia- en las acciones emprendidas por los municipios y las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, el ánimo, por parte de los representantes de gobierno, se centra en instar a replicar y dar continuidad a estas iniciativas⁵.

Experiencias destacadas en 2004

Esta sección del libro recopila cuatro experiencias que constituyen un aporte innovador en materia de gestión territorial, con fuerte liderazgo de la Municipalidad, en tanto gobierno local. Contribuyen a ampliar el ejercicio de derechos ciudadanos, a través de la promoción de espacios de participación ciudadana en la planificación local. Se trata de procesos de gestión participativa donde se incide en distintos instrumentos públicos, como los presupuestos municipales, y planes en ámbitos emergentes dentro del quehacer municipal (ordenamiento territorial y del borde costero, y las demandas hacia los niños y niñas).

³ Concejo Municipal de Niños, Diseños Participativos de parte del presupuesto municipal, entre otros.

⁴ Marcelo Morales (2004), en documentación de evaluación interna del Programa Ciudadanía y Gestión Local.

⁵ Véase intervención de Adriana Delpiano, subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, en el Cuarto Encuentro de Innovación en Ciudadanía. Disponible en World Wide Web: <http://www.innovacionciudadana.cl/premio2004/premio2004.asp>

Las experiencias premiadas son:

- Plan Piloto de un Presupuesto Participativo en la comuna de Illapel. Iniciativa impulsada por la Corporación Confluencia, en la IV Región de Coquimbo.
- Concejo Municipal Infantil de Rancagua. Iniciativa impulsada por la Municipalidad de Rancagua, VI Región de O'Higgins.
- Presupuestos Participativos de Cerro Navia. Iniciativa impulsada por la Municipalidad de Cerro Navia, Región Metropolitana.
- El Rol de la Ciudadanía en el Ordenamiento y Desarrollo del Espacio Local. Iniciativa impulsada por la Municipalidad de Lebu, VIII Región del Bío Bío.

La mayor fortaleza que se observa en las cuatro experiencias que se presentan a continuación, reside en sus apuestas para avanzar respecto a procesos participativos de planificación del territorio⁶. Con mayor o menor estructuración avanzan en un análisis del territorio como unidad: considera al máximo de actores presentes en el territorio, previo fortalecimiento de ellos, y promueven nuevas vinculaciones entre el gobierno local (Municipalidades y agentes públicos regionales-nacionales) y los ciudadanos. Además, reflejan no sólo la voluntad política de las Municipalidades por generar espacios de participación ciudadana, sino también la búsqueda de metodologías que favorezcan el diálogo sustantivo entre ciudadanos y entidades públicas.

Algunos de los aspectos destacables son: *proceso de apertura, ensayo y error*, toda vez que se trata de ejercicios democráticos nuevos, por lo que si bien existe voluntad política para desarrollarlos, no siempre existe claridad metodológica para enfrentarlos (aunque destaca la voluntad de atreverse cada vez más y de aprender de la propia práctica); *búsqueda de representación y participación de todos los territorios sin segmentación*, en tanto se observa en la mayor parte de las experiencias la generación de instancias de conversación efectiva no solo entre dirigentes, sino entre todos los interesados en participar, criticar y proponer; *fortalecimiento de la sociedad civil*, ya que se observa que tanto antes del desarrollo de las iniciativas, como durante su ejecución, se realizan deliberados esfuerzos por fortalecer el entramado social, ya sea las organizaciones, los dirigentes y/o los líderes territoriales. Además, destaca sobremanera que en

⁶ Un reciente estudio de Mideplan señala que los procesos de planificación territorial deben contar con: i) Cartografía del desarrollo territorial, ii) Análisis de agentes (sociales e institucionales), iii) Explicitación y/o posicionamiento del proceso de desarrollo programado, iv) Constitución y/o fortalecimiento de agentes sociales e institucionales, v) Generación de confianza y creación de espacios e instrumentos de convergencia, vi) Planificación del desarrollo sustantivo territorial, vii) Actuación conjunta y coordinada para la construcción del desarrollo de acuerdo al Plan trazado, y viii) Evaluación, control y ajuste permanente de procesos. Estas experiencias son claros ejemplos, parcial o totalmente, de este proceso. MIDEPLAN: *Participación Ciudadana, Planificación y Gestión Territorial: Análisis Teórico Conceptual, Revisión de Experiencias y Propuestas de Participación para instrumentos específicos* [en línea] marzo de 2005 [fecha de consulta: 19 de diciembre 2005] http://www.mideplan.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_224.pdf

la mayoría de los casos, es la sociedad civil la que demanda respuestas del Municipio en ciertas temáticas y genera propuestas (Illapel y Lebu) para una planificación (territorial o presupuestaria) compartida⁷, observándose: *pobreza y participación propositiva*, por lo que estas experiencias ponen de manifiesto la posibilidad de generar procesos de planificación y toma de decisiones sobre el territorio (y la inversión que allí se genera), con personas de diversos niveles socioeconómicos, sin importar diferencias en el nivel educativo o el manejo técnico de ciertos temas; *fortalecimiento de los municipios*, toda vez que se trata de experiencias donde coexiste el rol de administrar servicios públicos - como educación o salud- pero al mismo tiempo se asumen nuevos desafíos (ordenamiento del borde costero, condiciones para generación de ingresos, desarrollo de los niños o planificación participativa) como agentes de desarrollo.

En síntesis, la interlocución con actores se amplía y se hace necesario elevar el nivel técnico de su acción. Ello, no necesariamente se traduce en mayores funciones o recursos, sino en la optimización de éstos y la estructura organizacional; se trata de cómo el municipio tiene la capacidad para articular un conjunto de instrumentos públicos que circulan, y que muchas veces la gente no tiene acceso a ellos por desconocimiento⁸. En este sentido es de relevancia observar cómo agentes de la sociedad civil incentivan y dan soporte técnico (Corporación Confluencia, Programa Servicio País, por ejemplo).

Respecto a las debilidades y amenazas presentes en estas experiencias, se advierte la dependencia que aún tienen los procesos respecto de la asistencia técnica externa y podría limitar eventualmente la autonomía de estos y de los actores. Otra debilidad presente en la mayor parte de las experiencias dice relación con la fragilidad de la sostenibilidad de los procesos generados, en tanto descansan en la voluntad política de las autoridades y no en la institucionalidad que las rige. No existen reglamentos ni ordenanzas que regulen, legitimen e institucionalicen los procesos generados, de manera que queden asentados como mecanismos siempre perfectibles, por cierto, pero estables. En el otro extremo, otro riesgo posible es que solo queden en la normativa, rutinizando la acción municipal⁹.

⁷ Cabe destacar que si bien la experiencia de presupuesto participativo de Illapel es emergente, tiene dos aspectos que la caracterizan y pueden incidir favorablemente en su sostenibilidad. En primer lugar, este municipio cuenta con escasos recursos, por lo que busca la participación sobre otras fuentes sectoriales de inversión, lo que implica el diálogo con una red de agentes públicos y una mayor presión para la canalización de recursos a esta comuna. En segundo lugar, destaca que quien impulsa la experiencia es una ONG con trayectoria y legitimidad en la línea de capacitación a agentes sociales, por lo que constituye un capital que permite trazarse objetivos de mayor alcance como re-pensar el desarrollo local a partir del diálogo entre actores.

⁸ Adriana Delpiano, *op. cit.*

⁹ A fines de agosto de 2005 en Illapel se experimentó un importante avance al establecerse un acuerdo del Consejo Municipal en orden a modificar la Ordenanza Municipal de Participación, introduciendo un nuevo capítulo sobre Gestión Municipal Participativa. Dice así en su artículo 26: "La Gestión Municipal Participativa es una metodología de cogestión pública comunal, que es implementada mediante un mecanismo de asignación de recursos propios municipales,

Importa señalar que estos procesos son aún incipientes, por lo que aún sus resultados no pueden evidenciarse con claridad. Se trata de experiencias emergentes (principalmente en Rancagua e Illapel), donde lo más evidente es la puesta en marcha de procesos participativos para incidir sobre planes y presupuestos, sin poder aún someter a análisis el rumbo que toman las decisiones tomadas en conjunto. Dentro de la misma línea, si bien estas experiencias muestran un ejercicio democrático distintivo, aún queda pendiente el seguimiento y control de los acuerdos tomados, así como la clara explicitación de mecanismos de rendición pública de los avances de la ejecución, por parte de las autoridades públicas.

El aspecto innovador de estas experiencias proviene de los enfoques tendientes a desarrollar nuevas capacidades orientadas al desarrollo local con actores del territorio tales como municipio, comunidades indígenas, sindicatos de pescadores, entre otros. Dichas capacidades se ordenan al interior de estrategias locales elaboradas participativamente, plasmadas en carteras coherentes de proyectos de superación de pobreza. También, está presente el fortalecimiento y la innovación institucional como los Departamentos de Desarrollo Rural o los “holdings” de organizaciones para cumplir diversas funciones. Es interesante advertir que la reconversión de la actividad económica no apunta al mero acceso a beneficios de programas públicos, sino más bien a un intento por conquistar una autonomía económica a través de la diversificación, acceso al mercado y sustentabilidad. El énfasis está puesto en un desarrollo económico sustentable, orientado muy directamente a la satisfacción de necesidades básicas, la inclusión social y el fortalecimiento de la identidad cultural. Son opciones de maduración lenta, pero orientadas muy directamente a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus propios habitantes.

Aunque no hay definiciones únicas o compartidas por todos, podemos señalar que actualmente la noción de gestión del territorio se vincula a la necesaria acción de planificar a corto, mediano y largo plazo en la línea de avanzar hacia un desarrollo local; de lo contrario, si esta idea no estuviera presente, la gestión de los territorios no tendría el interés de proyectarse en el tiempo, de planificar y de conciliar actores.

Finalmente, importa hacer mención a que el desafío actual sigue siendo promover procesos de gestión territorial que apunten al desarrollo local. Sin embargo, hoy día -y como aspecto positivo- este ya no solo se plantea como un ideal a alcanzar, o un objetivo lejano en el tiempo, sino desde posibilidades

sectoriales y de recursos transferidos de otros niveles del Estado, en la cual los ciudadanos y ciudadanas de la comuna debaten la gestión municipal y priorizan un conjunto de proyectos públicos locales destinados a satisfacer las necesidades de la población”.

concretas¹⁰. Dentro de las proyecciones que plantean estas experiencias se observa que en mayor o menor medida todas reportan elementos replicables, no solo hacia otros municipios, sino también otros actores; por ejemplo, para la priorización de proyectos en el ámbito regional y central desarrollada por FNDR. También, puede proyectarse la asociatividad territorial con otras comunas, en el caso del ordenamiento del borde costero, que enriquezca el debate en torno a la temática y supere los límites estrictamente comunales o de división político-administrativa.

¹⁰ “Durante mucho tiempo se sostuvo que en la presente economía internacionalizada, los esfuerzos de desarrollo desde abajo eran difícilmente efectivos. Sin embargo, la década de los 90, sobre todo en la experiencia europea y particularmente española e italiana, está plagada de iniciativas locales que están mostrando que estos esfuerzos junto al compromiso poblacional al nivel local y regional, son factores esenciales de programas nacionales de recuperación económica, los cuales se deben necesariamente acomodar y responder a la diversidad de problemas locales y oportunidades desiguales para resolverlos”. Silva, I. *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Ilpes-CEPAL, 2003.

PLAN PILOTO DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA COMUNA DE ILLAPEL.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Plan Piloto de un Presupuesto Participativo en la comuna de Illapel.
Comuna	Comuna de Illapel, Provincia del Choapa
Región	IV Región de Coquimbo
Organización	Uniones Comunales Rural y Urbana y Corporación Confluencia
Tipo de organización	Sociedad civil: Alianza uniones Comunales y ONG
Tema	Planificación Local / Gestión Territorial Participativa
Actores	Unión Comunal de Juntas de Vecinos (Rural y Urbana), Corporación Confluencia, Municipalidad de Illapel, Consultora E.T.A., Servicios Públicos Regionales, Comunidad de Illapel.
Área	Mixta
Nombre y cargo de la persona de contacto	Gerardo Vidaurre Director Ejecutivo Corporación Confluencia
Dirección	Grajales 2561. Santiago
Fono-Fax	09-3591267
Email	Gervidaurre@terra.cl

Los dirigentes vecinales de Illapel advierten la necesidad de tener una mayor ingerencia en las políticas municipales. Con la asesoría de la ONG Confluencia y la Consultora ETA, construyen una propuesta de Presupuesto Participativo, la cual es compartida por la autoridad comunal.

La experiencia de Presupuesto Participativo en Illapel, apunta a lograr un fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico local, a través de la ampliación de la participación en la inversión y control del presupuesto anual municipal.

Para construir la propuesta las Uniones comunales rurales y urbanas organizan talleres de carácter territorial y sectorial en donde se priorizaron las demandas y se generaron propuestas de inversión para el Presupuesto Municipal del 2004. También se eligieron los delegados encargados de concertar las propuestas; se creó la Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo y se articuló una red de actores institucionales, Públicos y privados, para implementar las propuestas.

Paralelamente se instalaron procesos y plataformas de control ciudadano frente al accionar de la autoridad municipal. Esta movilización impactó positivamente en el empoderamiento ciudadano frente a la gestión del gobierno local. En las asambleas territoriales se invita a los dirigentes de todas las organizaciones sociales del territorio. En las asambleas locales o de unidades vecinales se invita a todas las organizaciones y a todos los vecinos, logrando un universo de participantes más amplio que las Juntas de Vecinos, pero dado que éstas existen en todas las localidades o unidades vecinales han constituido la columna vertebral del proceso junto a los delegados del Presupuesto Participativo.

Los principales logros son:

- Construcción de propuestas de inversión para el Presupuesto Municipal 2004, realizadas por la comunidad (66 reuniones con juntas de vecinos en donde participaron 1290 personas),
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales (apoyo y capacitación a dirigentes, creación de un medio de difusión de las organizaciones sociales, entre otros), y
- Desarrollo de la fiscalización ciudadana (realización de asambleas, comisiones, entre otros).

PLAN PILOTO DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA COMUNA ILLAPEL.

INICIATIVA IMPULSADA POR CORPORACIÓN CONFLUENCIA

ROBERTO EPULEO¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto²

La comuna de Illapel es la capital de la Provincia del Choapa, perteneciente a la IV Región de Coquimbo. Su capital está situada en el paralelo 31° 17' latitud sur y 71 ° 11' longitud oeste, aproximadamente a 300 kilómetros al sur de la ciudad de La Serena y a 283 y 55 kilómetros al norte de las ciudades de Santiago y Los Vilos respectivamente. Limita al norte con la comuna de Combarbalá. Al interior de la Provincia del Choapa limita al sur con las comunas de Los Vilos y Salamanca. Al este con la cordillera de Los Andes que conecta la República Argentina, y al Oeste con las comunas de Los Vilos y Canela. La comuna se encuentra al interior de la cuenca del Río Choapa, en su parte intermedia e inferior, y del Río Illapel, y tiene como afluente El Negro, Carón y el Estero Aucó. La superficie de la comuna de Illapel es de 2.610 Km², siendo la segunda comuna más extensa de toda la provincia.

El Censo del 2002 arrojó la cifra de 30.355 habitantes como población total para la comuna de Illapel. En el análisis de la distribución urbano-rural se destaca que el 71,90% de la población habita en el sector urbano y un 28,09% en las localidades rurales. El aumento de la población urbana ha sido permanente y paulatino, fenómeno íntimamente ligado a factores económicos.

En relación con la distribución etárea, ésta muestra que el tramo entre los veinticinco y cuarenta y cuatro años representa el mayor porcentaje de la población. Cabe notar que el tramo entre los cinco y los veinticuatro años representa el 35,05% de la población total, lo cual habla de una población joven y económicamente activa.

La comuna presenta altos índices de pobreza, encontrándose en el primer lugar regional con la población “pobre no indigente” y en segundo lugar respec-

¹ Administrador Público, Magíster en Gobierno y Gerencia Pública (Universidad de Chile), Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional (ANEPE). En su desempeño profesional se ha especializado en las áreas de gestión municipal, donde ha trabajado en las municipalidades de La Granja y Lampa. Además, fue agente de desarrollo local del Programa Mas Región de la Unión Europea y Gerente Técnico del Sistema de Aprendizaje de Buenas Prácticas Municipales (SABER). Actualmente es asesor de la Asociación Chilena de Municipalidades, de la Municipalidad de Las Condes y de la Municipalidad de La Florida.

² Datos Obtenidos del Diagnóstico Técnico del Plan de Desarrollo Comunal de Illapel 2003-2007.

to de los porcentajes de personas que viven en condiciones de “indigencia”. El 32,4% de la población se encuentra -según la CASEN 2000- en situación de pobreza y/o indigencia.

El perfil productivo comunal es de características minero-agrícolas. Las cifras del censo 1992 muestran que las actividades agro-ganaderas y mineras concentraban el 50,8% de la fuerza de trabajo, correspondiendo el porcentaje restante, mayoritariamente, al sector servicios. Sin embargo, hoy la actividad minera se encuentra sumida en una profunda crisis, razón por la cual, la segunda fuente de desarrollo se proyecta en la agricultura.

1.2 Descripción del programa

En este contexto se **origina** la experiencia. La ONG Confluencia³ es la institución que plantea la iniciativa y que desarrolla la experiencia, articulándose con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas⁴.

A partir de la realización de un taller promovido por el municipio de Illapel, surge la experiencia. En este taller los dirigentes vecinales plantean la necesidad de poder tener una mayor injerencia en las políticas municipales, para responder a las necesidades de los vecinos de una manera más eficiente. La autoridad municipal se muestra dispuesta a generar un mecanismo de participación que facilite la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, como una manera de recoger directamente las demandas de la comunidad.

Con la asesoría de la ONG Confluencia y la Consultora ETA Ltda, tras evaluar la inexistencia de iniciativas relevantes de este tipo en el país, se recogen experiencias desarrolladas en Brasil y en conjunto con los dirigentes vecinales construyen una propuesta de Presupuesto Participativo, que finalmente fue aprobada por la autoridad comunal.

Una vez aprobada la iniciativa de realizar un presupuesto participativo, se organizaron talleres de carácter territorial y sectorial, se eligieron delegados y se estableció una estructura de organización de la comunidad que se mantiene hasta hoy día, logrando algunos hitos relevantes enunciados más adelante.

Un primer problema que atiende la iniciativa, dice relación con la falta de participación de la comunidad en las decisiones técnico-políticas de los organismos y servicios públicos del entorno, en este caso específicamente la Municipalidad de Illapel.

³ Corporación Confluencia. Es creada en el año 2002. Organización sin fines de lucro que tiene por objetivos fomentar la participación de la ciudadanía en procesos de desarrollo, permitiendo un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida. La representante legal de la institución es Helena Todd Malfroi y el director ejecutivo de la Corporación es Gerardo Vidaurre, quien oficia de Jefe de Proyecto. Además participa el profesional Rolando Calderón (ex-senador).

⁴ La Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas de Illapel, constituida en agosto del año 1992, y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Río Illapel, constituida en febrero de 1991. Creadas con el objetivo de representar a la juntas de vecinos, distinguiendo las realidades urbanas y rurales de la comuna.

Un segundo problema señala la necesidad de lograr un mejor desarrollo y bienestar, pero bajo una perspectiva de cooperación e integración de los actores relevantes de la comuna.

Los **objetivos** planteados por la experiencia están referidos a:

- Promover el fortalecimiento democrático y el desarrollo económico local de la comuna de Illapel, mediante la participación ciudadana en la inversión y control del presupuesto anual municipal.
- Contribuir al fortalecimiento y ampliación de la democracia comunal, por intermedio del desarrollo de una ciudadanía activa y responsable y fundamentalmente, a través del empoderamiento de las organizaciones sociales, modificar los estilos de gestión y gobierno en la comuna.

1.3 Resultados y logros

- Estructuración y priorización de demandas ciudadanas, lo que se ha materializado a través de la construcción de propuestas de inversión para el Presupuesto Municipal 2004 realizadas por la comunidad.
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales: se ha logrado apoyo y capacitación a dirigentes de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos urbanas y rurales; se han formado nuevos dirigentes sociales (delegados y consejeros del Presupuesto Participativo) y se ha editado el periódico 'Confluyendo', medio de difusión de las organizaciones sociales de la comuna.
- Fomento de la participación ciudadana: a través de la realización de 66 reuniones en juntas de vecinos, con la participación de 1.290 personas, en las que se han priorizado las áreas temáticas del trabajo municipal y sus demandas locales.
- Fiscalización ciudadana: se han realizado 10 asambleas generales (6 rurales y 4 urbanas) en las que el alcalde rindió cuenta del presupuesto 2002, con participación de 354 dirigentes de 230 organizaciones de base.
- Sistematización de las demandas por los delegados y consejeros del presupuesto participativo para presentar al Concejo Municipal, para lo cual se creó la Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y Operación

La estrategia de desarrollo surge como respuesta al **diagnóstico** de deficiencias y dificultades que amenazaban el desarrollo del presupuesto participativo. Para ello se establecieron las siguientes estrategias:

- Como la legislación municipal no contempla la participación ciudadana respecto del presupuesto, fue necesario demostrar y convencer al alcalde y

Concejo Municipal de la importancia y relevancia de transferir esas facultades a la comunidad y los beneficios que significa una iniciativa de este tipo.

- Como no encontraron experiencias en Chile sobre Presupuestos Participativos de carácter relevante, se recogieron experiencias extranjeras y se modificaron a partir de la realidad local.
- Como los dirigentes sociales no tenían experiencia en el tema, se realizó un proceso de capacitación a todos ellos.
- Como el territorio comunal se caracteriza por una gran dispersión geográfica de la población, se dividió el territorio en sub-unidades que permitieran agrupar a la población en núcleos más homogéneos. Se realizaron visitas y reuniones de base en cada localidad y Junta de Vecinos del sector urbano y se estableció una metodología participativa que pudiera ser aplicada por los propios dirigentes.
- Como existían diferencias en el nivel de organización de las dos Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, se modificó la intención de una sola presentación comunal de las demandas de los vecinos a dos presentaciones, una del sector rural y otra del sector urbano.
- Como la experiencia estaba en sus inicios y existía un bajo nivel de conocimiento, se desarrolló una política comunicacional orientada principalmente a las radios locales y se creó un periódico de circulación mensual, por intermedio del que se informa a la población sobre diversos temas de interés de la comunidad y principalmente sobre el Presupuesto Participativo.
- Como existió un cierto escepticismo inicial de los directivos municipales respecto a la experiencia, se les invitó a participar como expositores en temas específicos de la capacitación de los Consejeros del Presupuesto Participativo.
- Como en paralelo se estaba desarrollando el Plan de Desarrollo Comunal con el Programa Más Región⁵, se aprovecharon dichas instancias para extraer de las asambleas de discusión por áreas temáticas del PLADECO, algunas ideas y prioridades que también eran definidas por la comunidad.

2.1.1 Relevancia en la gestión institucional y/o en la agenda local

Se destaca la efectiva articulación de una red de actores institucionales, públicos y privados que claramente están orientando sus agendas de políticas y actividades, para dar cumplimiento a las demandas de la comunidad. Un primer actor (y el más relevante) es el Municipio. Tanto el alcalde, como el Concejo Municipal y los Funcionarios Municipales, participan en las diversas ins-

⁵ Programa de Gobernabilidad y Descentralización que funciona en la Región de Coquimbo y que está bajo la tutela del Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) y la Unión Europea.

tancias y estructuras de organización creadas; dan soporte político y técnico, y están asumiendo un rol cada vez más preponderante en el proceso.

Las demandas de la comunidad no se circunscriben solamente a la esfera municipal sino que pasan a otros niveles, por lo que actores claves de este proceso son la Dirección de Vialidad del MOP, Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, y Chile Barrio del MINVU.

Para atender la variedad de inquietudes de la comunidad, se han organizado mesas de trabajo con los servicios públicos asentados en la provincia y han desarrollado agendas conjuntas de trabajo, en las cuales se han asumido compromisos y aportes tanto de los servicios públicos como de la comunidad, llegando a resolver problemas que en condiciones anteriores no estarían en situación de lograr. Ejemplo de ello, es la construcción del nuevo Cementerio de Illapel, proyecto anhelado hace muchos años, pero que ahora se materializa como producto de las mesas de trabajo del presupuesto participativo, donde la comunidad aportará el terreno, Chile Barrio aportará la construcción y el Municipio administrará el Cementerio.

Los **recursos** utilizados, alianzas y actores participantes se sintetizan en el siguiente cuadro:

Organismo	Recursos Aportados ⁶	Tipo de Vínculo
ONG Confluencia.	Financieros: \$75.828.000 Humanos: 2 Profesionales a cargo de la implementación. Jornada completa Materiales: Vehículos, computadores, materiales de escritorio.	Institución organizadora de la iniciativa, la que forma parte del convenio de cooperación.
ETA Ltda.	Humanos: 2 Profesionales de apoyo en terreno. Media Jornada. Materiales: Vehículos, computadores, materiales de escritorio.	Apoyo técnico Profesional.
Municipalidad de Illapel	Humanos: Diversos profesionales y técnicos de apoyo de acuerdo a temáticas específicas. Materiales: Vehículos, computadores, materiales de escritorio.	Forma parte del convenio de cooperación.
Comunidad Organizada	Humanos: \$9.000.000 ⁷	Forma parte del convenio de cooperación

⁶ Considera los aportes efectivos, no así los aportes comprometidos.

⁷ Cálculo realizado por la institución que presenta la experiencia, sobre la base de la cantidad de horas y participantes de la comunidad en las diversas asambleas, tomando como parámetro el sueldo mínimo legal.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Las alianzas más relevantes surgidas del proceso, están referidas al compromiso del Alcalde y Concejo Municipal con las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, de transferir cuotas de decisión referentes al Presupuesto Municipal. Una segunda alianza dice relación con las mesas de trabajo en las que participan los servicios públicos de la provincia, los cuales están considerando a la ciudadanía como un actor relevante de las acciones que emprenden y ya han establecido las agendas del año 2004 y están determinando el presupuesto de esos organismos para el año 2005.

Los espacios de participación están incorporados durante todo el proceso. Las asambleas territoriales son de carácter masivo para que participe toda la comunidad, describiendo problemas, priorizando soluciones y eligiendo delegados. Los delegados por otra parte participan en otras instancias representando a sus localidades, juntas de vecinos y sectores, para priorizar soluciones por unidades territoriales. Los delegados nombran a los consejeros de presupuesto participativo que participarán en el Concejo Municipal expresando inquietudes, proyectos y tomando resoluciones. Por ejemplo, en las primeras asambleas territoriales solo en el sector rural, participaron más de 1.300 personas, casi 5% de la población total de la comuna.

En cuanto a los diseños institucionales, el actor que más se ha visto impactado con la experiencia es la municipalidad, por cuanto el Concejo Municipal ha tenido que nombrar miembros permanentes al Consejo de Presupuesto Participativo que preside el Alcalde. En el ámbito más interno, muchas de las direcciones y departamentos han debido reenfocar sus servicios para hacerlos más coincidentes con las demandas de la comunidad.

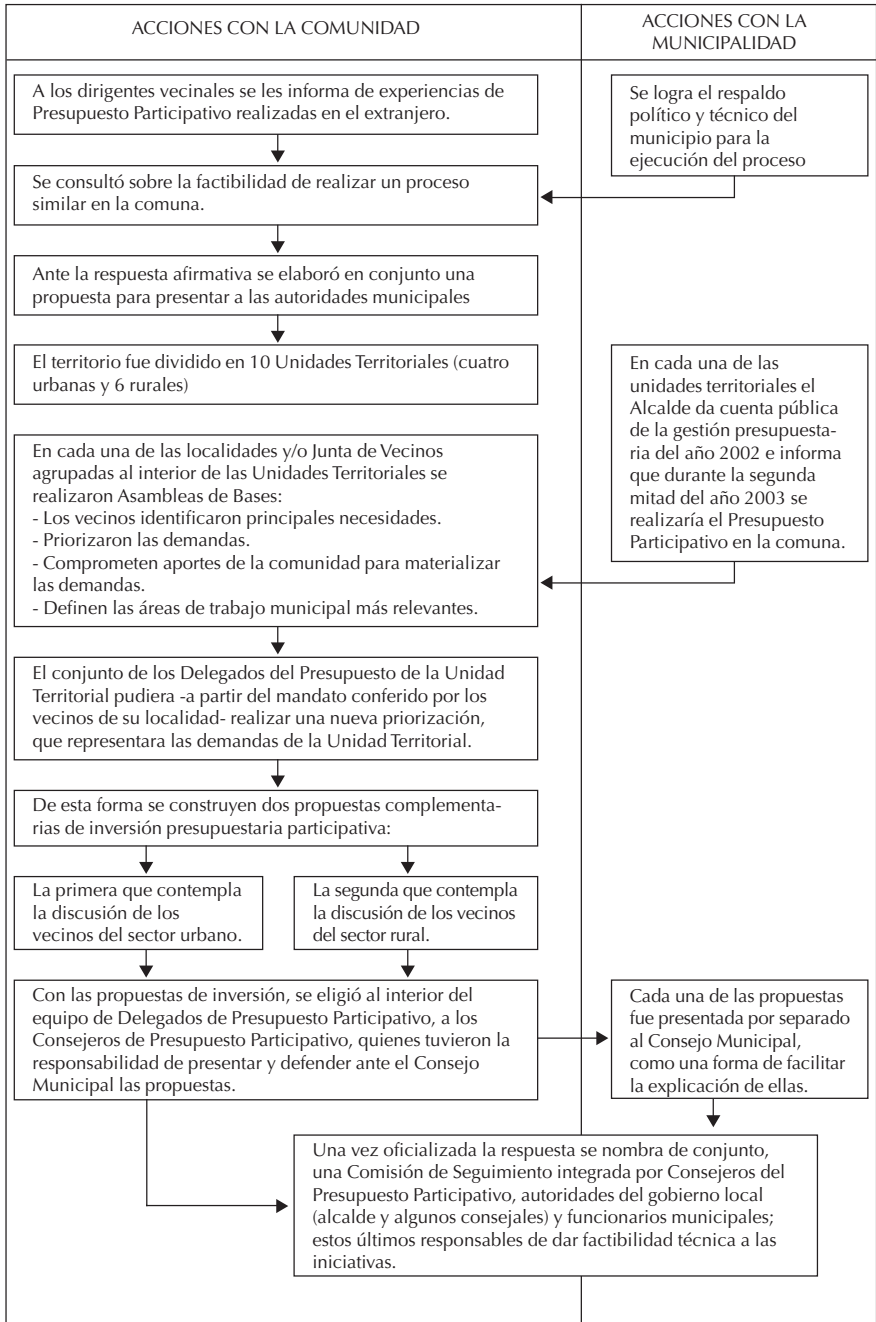
Del mismo modo, el PLADECO que acaba de ser finalizado, debió incorporar como parte de su estructura y sobre todo en el plan de acción estratégica, el marco participativo generado a través del presupuesto participativo. Es necesario mencionar que el municipio ve al Presupuesto Participativo como una herramienta de apoyo al PLADECO, instrumento que también contó durante su elaboración con interesantes procesos de participación de la ciudadanía.

2.3 Sostenibilidad

Para dimensionar la sostenibilidad de la experiencia es preciso observar detenidamente las fortalezas y debilidades asociadas a ciertos actores:

Fortalezas		
Procesos	Actores	Vínculos
<ul style="list-style-type: none"> - Ha sido un proceso sistemático, que ha incorporado la participación de la ciudadanía y de los actores políticos y públicos desde un comienzo. - Se ha creado una estructura de soporte de la experiencia que es conocida y utilizada efectivamente por los actores. - Ha favorecido la promoción de habilidades sociales y competencias técnicas entre los dirigentes vecinales. - Existen diversas instancias de decisión y priorización que permiten una clara identificación de la ciudadanía con la experiencia. - Existen efectivos mecanismos de control y seguimiento de las acciones y logros alcanzados. - Ha sabido enfrentar la falta de recursos de la Municipalidad, transfiriendo demandas hacia los servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Corporación Confluencia y ETA Ltda. demuestran un claro conocimiento y compromiso de las acciones emprendidas, además de contar con los recursos para acompañar el proceso por lo menos por los próximos dos años. - El Alcalde y Concejo Municipal han asumido la transferencia de cuotas de poder y la pérdida de control de una parte del presupuesto municipal. - Los organismos y servicios públicos involucrados están claramente interesados en la experiencia y han cumplido los compromisos adquiridos. - La Ciudadanía ha demostrado una interesante capacidad de apropiación de la experiencia, es de mutuo conocimiento general y es vista como el mejor mecanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los convenios firmados entre los actores dan clara muestra del nivel de fortaleza de las alianzas logradas. - Existe una transparente relación entre los actores lo que se traduce en confianzas mutuas. - La relación con la ciudadanía ha marcado una clara evolución de relaciones de carácter asistencialista a una relación de proactividad y complacencia.
Debilidades		
Procesos	Actores	Vínculos
<ul style="list-style-type: none"> - Proceso que lleva un año de ejecución y que, por lo tanto, no permite hacer mayores proyecciones en el tiempo. - Proceso que aún depende de la voluntad política de la autoridad comunal. - Aún no se ha elaborado una especie de reglamento que sea incorporado a la Ordenanza de Participación Ciudadana que garantice su permanencia en el tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> - La comunidad requiere asumir un rol más protagónico en los procesos de ejecución y coordinación de actividades. - El equipo de gestión municipal aún no ha logrado un involucramiento más efectivo, pensando que con el tiempo (y no estando Confluencia y ETA), ellos debieran asumir un mayor liderazgo en el apoyo y conducción de los procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta una mayor incorporación de otros organismos de la sociedad civil, ya que hasta el momento la mayor participación corresponde a las juntas de vecinos.

Proceso Desarrollado



Las **reacciones del medio** pasaron por posiciones iniciales de gran escepticismo e incredulidad sobre la viabilidad de la iniciativa, hacia grados crecientes de credibilidad y compromiso en fases más desarrolladas. Esto último pudo ser contrastado por el evaluador, al participar en reuniones con los dirigentes de base, reunión con la comisión de seguimiento y reuniones con dos asambleas territoriales. De ellas se desprende la credibilidad y confianza de la comunidad en el proceso, en sus representantes y en las respuestas y soluciones alcanzadas. En ningún caso existen sobreexpectativas, puesto que es la misma gente la que pone coto a lo que es abordable solicitar y son los primeros en reconocer y aceptar cuando se requiere del aporte de la comunidad.

En relación a las **oportunidades, amenazas, facilitadores, obstaculizadores y estrategias** que la experiencia reconoce se destacan:

Oportunidades	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> - El compromiso de los dirigentes. - Financiamiento de mediano plazo. - Respaldo político y técnico. - El contexto político (elecciones municipales) se presenta propicio para el fortalecimiento de la iniciativa y de las posibilidades reales de generar fiscalización democrática respecto de los compromisos contraídos en el primer ciclo de la iniciativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar el tema del presupuesto participativo como parte del discurso en las próximas elecciones municipales para afianzar los compromisos de la ciudadanía y de los actores políticos.
Amenazas	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> - Que los dirigentes sociales sean sumidos por la dinámica electoral partidista, perdiendo autonomía e independencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar que el presupuesto participativo sea utilizado como plataforma política por parte de los dirigentes sociales y por actores políticos.
Facilitadores	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> - El compromiso de los dirigentes sociales. - La disposición de las autoridades municipales. - La presencia de organizaciones de la sociedad civil disponibles a apoyar el proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Profundizar las relaciones existentes tratando de incorporar nuevos actores y mejorando los actuales procesos.
Obstaculizadores	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones sociales y dirigentes aún con debilidades en su accionar. - Tendencia a regresar a relaciones con la autoridad de mayor dependencia y subordinación. - Una legislación restrictiva de la participación ciudadana y una estructura presupuestaria municipal que se sustenta en la competencia por los fondos, lo que dificulta la respuesta oportuna a las iniciativas propuestas por la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguir fomentando el desarrollo de capacidades dirigenciales y organizativas de los actores participantes del proceso.

Los **proyecciones y perspectivas** de la experiencia, emergidas tras esta documentación, son:

- Es necesario avanzar hacia una fiscalización democrática efectiva de los compromisos asumidos por las autoridades municipales.
- Asumir el término del primer ciclo del Presupuesto Participativo.

- Integrar los aprendizajes del anterior ciclo y dar cuenta de los temas emergentes, como el desarrollo económico local.
- Mejorar la participación de las organizaciones y ciudadanos del sector urbano de la comuna.
- Generar una mirada más integrada al desarrollo de la comuna, sumando a otros actores e instituciones que trabajan en el territorio.

3. Aprendizajes

Los **vínculos** logrados entre Estado y sociedad buscan constituir prácticas de democracia deliberativa a escala municipal en lo que respecta al presupuesto. Pero, como el nivel de demandas claramente supera la capacidad de gestión, no ha logrado influir en el funcionamiento de los servicios públicos.

El aspecto **innovador** de la iniciativa está referido a que el conjunto de las acciones desarrolladas ha sido una construcción colectiva que rescata otras experiencias (básicamente extranjeras) y ha sido capaz de integrarlas a las realidades locales. Esto conduce a modificaciones producto de los aprendizajes que genera la práctica. Sin perjuicio de aquello, por ser una iniciativa que desde sus comienzos recoge desde lo local los procesos de cambio, se ha producido con plena naturalidad, sin que se haya afectado el sentido original de la iniciativa.

El otro elemento innovativo, es que la experiencia ha sabido enfrentar el gran dilema existente en Chile para la adopción de políticas en torno al Presupuesto Participativo, y que está referido a la estructura funcional, legal y económica de los municipios chilenos; el margen posible de recursos a destinar para inversión en forma participativa es ínfimo y el impacto a lograr es escaso. Illapel de alguna forma, está mostrando la senda a seguir al resto de los municipios chilenos interesados en hacer participativos su presupuestos.

Finalmente, los **factores claves** de la experiencia para el desarrollo, sostenibilidad y replicabilidad son los siguientes:

- Entender que un proceso de presupuesto participativo sin una participación efectiva de la comunidad no tiene sentido.
- Que la participación de la comunidad está sustentada básicamente en principios como confianza, transparencia y veracidad.
- Que es necesario incorporar a todas las instituciones públicas (no sólo el municipio), puesto que es el accionar conjunto de estos organismos lo que puede llegar a generar un verdadero impacto de la experiencia.
- Que si bien es cierto el municipio y la ciudadanía están organizados y adaptados sus mecanismos de funcionamiento en torno a la experiencia, no es menos cierto que aún hay una alta dependencia de la ONG Confluencia,

por lo que es necesario reforzar los mecanismos de transferencias de funciones y capacidades de los dos actores anteriores.

- La experiencia sin lugar a dudas, ha marcado un hito en la comunidad, es conocida por ésta y es vista como el método o instrumento bajo el cual ha podido expresar sus voluntades. Como es reciente, la experiencia requiere de más tiempo para generar un mayor arraigo en la comunidad.

4. Conclusiones

El Presupuesto Participativo es considerado como una de las prácticas más fecundas para la realización de políticas sociales exitosas, entendidas éstas no sólo como aquellas que generan la mejor relación costos/beneficios, sino más bien como aquellas capaces de promover una redistribución de recursos y una efectiva democratización en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En los Presupuestos Participativos, la comunidad participa de una manera directa en la elaboración del presupuesto municipal y también en las actividades relacionadas con su control y fiscalización. La discusión y deliberación, por parte de la población, acerca de las prioridades de inversión pública van generando exigibilidad respecto a la transparencia administrativa, van suprimiendo los intermediarios en la aplicación de los recursos públicos y sobre todo han alterado sustantivamente las formas de relación entre la población y el poder público.

En el caso de Illapel, todo lo anterior está siendo logrado en forma efectiva y del mismo modo, se está resolviendo el gran desafío que implica desarrollar Presupuestos Participativos en el país, aun cuando “los presupuestos municipales en Chile, en lo que respecta al ítem inversión real (que es lo que efectivamente se puede hacer participativo), es tan bajo que es casi imposible generar un gran impacto”.

La forma de solucionar esta falla estructural del sistema municipal chileno es lo que destaca como mayor iniciativa, puesto que la experiencia en sí no es novedosa, ya que se desarrolla en Brasil hace muchos años y varios municipios en Chile también la están practicando. Así, el método cómo ha llegado a involucrar a otros actores y servicios públicos a través de las mesas de trabajo y la forma en que están determinando su accionar en función de las prioridades, necesidades y opinión de la ciudadanía –que ya se ha reflejado en los cambios de agendas de estas instituciones y, en el próximo año, se verá reflejado en los propios presupuestos institucionales– es sin lugar a dudas el gran aporte innovativo de la experiencia.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Gran capacidad de adaptabilidad institucional a los problemas surgidos del entorno y de los desafíos y necesidades planteados por la ciudadanía.
- La participación de la comunidad ha sido efectiva y a través de las capacitaciones realizadas, se ha logrado contar con un equipo de dirigentes y delegados que conocen la metodología y saben enfrentar las demandas internas.
- Los actores que participan han desarrollado alianzas y planteado estrategias conjuntas, que garantizan el funcionamiento de la experiencia en el tiempo.
- La transferencia de poder y compromiso con la experiencia logrados por parte del Alcalde y Concejo Municipal.

Debilidades

- La experiencia en cuanto a su organización, aún está sustentada en lo que realiza la ONG Confluencia, y los actores más relevantes, como municipio y la comunidad, cumplen un rol más pasivo.
- La escasa incorporación de otros organismos de la sociedad civil.
- El poco tiempo de desarrollo de la iniciativa (1 año), por lo cual no ha enfrentado grandes crisis o dificultades como para evaluar la fortaleza de la experiencia.

Oportunidades

- Experiencia que se sustenta en parte, con lo desarrollado en paralelo por el municipio con el Plan de Desarrollo Comunal, lo que garantiza vínculos y una planificación estratégica de más largo plazo, por parte de la municipalidad.
- Las próximas elecciones municipales pueden constituir la oportunidad de colocar el tema en discusión, lograr compromisos por parte de aspirantes y encauzar la discusión política hacia los problemas y necesidades reales de la comunidad.
- El gran interés demostrado por los servicios públicos instalados en la provincia, tanto de participar, como de incorporar las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Amenazas

- Las próximas elecciones municipales pueden politizar el presupuesto participativo, puesto que puede ser visto como instrumento político de intereses, tanto de autoridades locales, como de dirigentes vecinales.
- Restricciones legales y financieras del sistema municipal chileno.
- La falta de un reglamento de funcionamiento de la experiencia que sea recogido por la municipalidad, como parte de la ordenanza de participación ciudadana.

CONCEJO MUNICIPAL INFANTIL DE RANCAGUA.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Concejo Municipal Infantil de Rancagua
Comuna	Rancagua
Región	VI Región del Libertador Bernardo O'Higgins
Organización	Municipalidad de Rancagua
Tipo de Organización	Municipio
Tema	Infancia/Juventud
Actores	Niños y adolescentes
Área	Mixta (urbana y rural)
Nombre y cargo de la persona de contacto	Julio Carmona Balbontín Encargado Área Infancia y Juventud. Municipalidad de Rancagua
Dirección	Chorrillos 860. Rancagua.
Fono – Fax	203329 - 259122
E mail	julioarmonab@yahoo.es

El Concejo Municipal Infantil es una instancia de participación de niños y niñas impulsada por la Municipalidad de Rancagua, a través de la Oficina de Infancia y Juventud (OMIJ). Promueve los derechos de los niños y niñas ante las autoridades municipales y la comunidad rancagüina, de manera que en el diseño de las políticas públicas dirigidas a ellas y ellos se les considere sujetos de derechos y, por tanto, se les permita participar y se les consulte en todas las etapas de su formulación.

El Concejo Municipal Infantil tiene como objetivo establecer un canal de participación entre los niños y niñas de la comuna para incentivar su responsabilidad cívica y canalizar sus inquietudes a las autoridades edilicias. Además busca favorecer el desarrollo de programas municipales más pertinentes hacia la infancia y adolescencia.

Se trata de un organismo de representación infantil mandatado por 7 concejales infantiles que representan a Clubes Infantiles, que son sus organizaciones de base. Existen entre 4 y 8 clubes infantiles en cada uno de los siete sectores en que está dividida la comuna. Cada club lo compone un promedio de veinte niños de 7 a 14 años. También hay clubes constituidos en escuelas o centros de atención.

Los Concejales infantiles son elegidos a través de un mecanismo indirecto: cada Club elige a un pre-candidato por votación de todos sus miembros y, luego, entre ellos y ellas eligen al Concejal que representará a todos los Clubes del sector. Al finalizar su periodo anual en el cargo, el ex-concejal forma parte de una mesa de trabajo de su sector, integrada por el animador sociocultural de área de la OMIJ, el concejal electo y todos los pre-candidatos de los Clubes Infantiles, permitiendo el traspaso de su experiencia y manteniendo activa su participación.

Dentro de sus **logros** destacan:

- Creación de una instancia de participación infantil con la llegada al Concejo Municipal;
- Autoridades más sensibles en relación a la problemática infantil;
- Realización de Mesas de Trabajo infantil en las cuales se reflexiona y proponen acciones en beneficio de la niñez;
- Niños y niñas con capacidad de vincularse productivamente con su comunidad.

CONCEJO MUNICIPAL INFANTIL DE RANCAGUA.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA MUNICIPALIDAD DE RANCAGUA

SANDRA PALESTRO¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

La Comuna de Rancagua es la Capital de la VI Región del Libertador Bernardo O'Higgins, y de la Provincia de Cachapoal; cuenta con 214 mil 344 habitantes y es de una gran extensión geográfica, ocupa 26.020 hectáreas, de las cuales el 12,8% son urbanas y 87,2% rurales, sin embargo su población se distribuye en un 96,6% en zonas urbanas y un 3,4% en zonas rurales.

Con el objetivo de descentralizar su gestión en el ámbito social, en el año 1994 el Municipio creó un Centro de Desarrollo Comunitario (CDC)² en el sector nororiental de la comuna y, a partir de 1997, emplazó los CDC sur, rural y poniente. Posteriormente, se creó el centro norte. En el año 2002, el CDC nororiental se dividió en dos: suroriental y nororiental, formándose así los siete sectores en que está actualmente dividida la comuna. De acuerdo a la ordenanza municipal vigente, los CDC se definen como "espacios públicos de trabajo comunitario insertos en sectores estratégicos de la comuna, donde equipos técnicos y profesionales del municipio buscan en forma continua la descentralización de la gestión, por medio de la construcción territorial de políticas locales de gestión municipal, y que tendrán entre sus **objetivos**:

- a) Promover el desarrollo y la identidad local.
- b) Impulsar la descentralización de la gestión municipal.
- c) Potenciar la participación activa y consciente de la ciudadanía, promoviendo mecanismos de gestión territorial.
- d) Promover la autogestión de las organizaciones.
- e) Promover y asesorar técnico-metodológicamente la generación de microplanes de desarrollo de barrio.
- f) Promover el fortalecimiento del poder local."

Los CDC se relacionan en el ámbito territorial con las Juntas de Vecinos y en el ámbito funcional con grupos específicos tales como Clubes Deportivos, de adultos mayores e infantiles, entre otros. Para cumplir este cometido existe un

¹ Socióloga (U. Arcis). Investigadora en temas vinculados a infancia (derechos de los niños) e historia de las mujeres. Actualmente se desempeña en la Corporación Pro Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes (PRODNI) y Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU).

² Centros de Desarrollo Comunitario. Acercando el municipio a las bases. Experiencia que obtiene Premio Innovación y Ciudadanía en el ciclo 1999 – 2000, que otorga la Corporación Innovación y Ciudadanía. www.innovacionciudadana.cl/

grupo de trabajo en cada CDC, integrado por una coordinadora, un encargado territorial y monitores de área, entre seis y siete personas.

Esta descentralización tiene su correlato en que la Oficina de Infancia y Juventud (OMIJ) cuenta con un animador sociocultural de área en cada CDC, quien asesora a la organización de base de los niños y niñas en los distintos sectores, que es el Club Infantil.

Los Clubes Infantiles se crearon en los años 2002 - 2003 como tales, puesto que desde antes existían grupos de niños y niñas que se juntaban para desarrollar diversas actividades en las poblaciones de la comuna. A partir del año 2003, se creó un esquema y propuesta de trabajo, para luego, en el año 2004, constituir las mesas de trabajo mensuales con Clubes Infantiles por cada CDC.

Los Clubes Infantiles son alrededor de 36 en la comuna y están compuestos por 15 a 45 niños y niñas cada uno; en total participan aproximadamente 800 niños y niñas. Adicionalmente, alumnos de 6 colegios, de los CDC Rural y Sur, participan como tales en algunas Mesas de Trabajo y se orientan a crear el respectivo Club. Importantes esfuerzos está desplegando la OMIJ para motivar la creación de Clubes Infantiles en aquellos colegios rurales más apartados, donde todo gira en torno a la escuela y es más difícil reunir o contar con adultos.

La diferencia del Club Infantil con otros grupos de niños y niñas radica en que si bien existe uno o más adultos responsables, son los propios niños y niñas quienes forman su directiva, planifican sus actividades, las ejecutan y evalúan. Son los representantes de estos Clubes quienes asisten a las Mesas de Trabajo mensual y en forma paralela (en una sala al lado) los adultos de cada Club se reúnen en otra Mesa de Trabajo con otros temas y metodologías.

Así como estos clubes de niñas y niños, en la actualidad existen variadas formas de asociatividad infantil, algunas estructuradas como organizaciones formales y otras como grupos informales, reunidos con objetivos diversos, principalmente deportivos, medioambientales y artístico-culturales. Sin embargo, las instancias de participación de niñas y niños son prácticamente inexistentes en el país, es decir, espacios donde se desarrollan “los procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive”³. Persiste en nuestra cultura una invisibilización y, a veces, negación del aporte que realizan los niños y niñas en la construcción social y, por ende, una baja valoración de sus opiniones.

1.2 Descripción del programa

Para enfrentar esta situación surge el Consejo Municipal Infantil, con el objetivo de establecer un canal de participación entre los niños y niñas de la comuna y el Municipio, que, por una parte, les permita dar a conocer a las autoridades

³ Hart, R. *La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica*. UNICEF, 1996.

des (Alcalde y Concejales) las inquietudes de los niños y niñas de cada sector y, por otra parte, para que los niños y niñas conozcan la función que les corresponde desempeñar a las autoridades municipales, con lo cual enriquecen su educación cívica y la construcción de ciudadanía. Por último, también cumple la función de visibilizar a los niños y niñas y promover sus derechos.

Esto ha implicado fortalecer los Clubes Infantiles, para que desarrollen procesos de reflexión sobre las situaciones que les afectan en su sector y formulen propuestas para introducir cambios en ellas; para que asuman cualidades propias de la democracia tales como selección de candidatas/os y elección de Concejales que los representen y canalicen sus opiniones a través del Consejo Municipal Infantil. También, ha significado gestionar ante las autoridades la instauración de este mecanismo de participación de los niños y niñas y el apoyo a su funcionamiento, facultando a los funcionarios del área para desarrollar la experiencia e instruyendo a los Concejales Titulares para apadrinar a los Concejales infantiles. Además, ha requerido un conjunto de acciones tendientes a promover entre los adultos de la comunidad y de las instituciones dedicadas a niñas y niños la facilitación de condiciones para el ejercicio de sus derechos de participación.

La iniciativa de crear un Concejo Municipal Infantil surge en el año 2003, desde la OMIJ, a raíz de la formulación de un Plan Comunal de Infancia. En este marco se elaboró un diagnóstico de la situación de los niños y niñas en las áreas de educación, salud, recreación y participación, el cual reveló un importante déficit en el tema de participación infantil. Para enfrentar este déficit, el encargado de la OMIJ y los animadores de área fueron elaborando la idea de crear un Concejo Municipal Infantil. Se trataba de visibilizar a los niños y niñas y de relevar sus derechos de participación.

La participación, según la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), implica garantizar al niño y niña que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, tomando en cuenta su edad y madurez. Por tanto, tendrá derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo; a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, y a la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas.

Adicionalmente, los miembros de la OMIJ se propusieron aportar en el derecho a la educación, ya que la CIDN consigna que ésta deberá estar encaminada a: desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño o niña hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar al niño el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma, de sus valores y los del país en que vive, y del que se originan culturas y civilizaciones distintas de la suya; preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz y tolerancia, igualdad de los sexos y

amistad entre los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, e inculcar al niño el respeto al medio-ambiente natural.

Con estos fundamentos elaboraron una propuesta inicial de constitución de un Consejo Municipal Infantil y comenzaron a gestionarlo ante la Dirección de Desarrollo Comunitario y ante la máxima autoridad municipal. Una vez obtenidos estos apoyos, se abocaron a la tarea de motivar a los Clubes Infantiles a asumir la responsabilidad de participar en este proceso, a través de la detección de situaciones que los afectan y de la elección de sus representantes en el Concejo Municipal Infantil. Pero el entusiasmo de las niñas y niños no era suficiente para que la iniciativa se concretara, requería además que los adultos se dispusieran a facilitar su funcionamiento, es decir, que los padres, los directores de Colegios y de Centros, las directivas de Juntas de Vecinos, permitieran a los y las Concejales ejercer sus cargos aun en tiempos dedicados a otras responsabilidades y en los espacios de reunión comunitarios.

Desde entonces han transcurrido catorce meses, lapso en el cual se ha logrado: la creación de una instancia de participación infantil; tres sesiones del Consejo Municipal Infantil, inscritas como sesiones extraordinarias del Concejo Municipal, en las cuales el Alcalde y los Concejales han escuchado a los niños y niñas; los directores de colegios donde estudian los niños y niñas concejales los autorizan a asistir a reuniones, contribuyendo a su responsabilidad y educación cívica; los niños y niñas se preparan y preocupan por presentar en las reuniones de Concejales propuestas de sus pares; instituciones públicas y privadas, tales como Gobernación Provincial y Centros de Información de Derechos, se interesen en esta experiencia; el Alcalde, Concejales y Directores asisten a las sesiones del Concejo Infantil tomándose actas de ellas e involucrándose en los temas tratados, y la realización de Mesas de Trabajo Infantil en algunos CDC.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y Operación

La Oficina Municipal de Infancia y Juventud (OMIJ), se constituyó en el año 2002, forma parte de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Rancagua, y es el resultado de la fusión de las Oficinas Municipal de Infancia y la de Juventud, ambas creadas en el año 1993. Su presupuesto anual es de \$ 7.000.000 (siete millones de pesos, sin contar honorarios) para todas las acciones de infancia y juventud de la comuna. Las Oficinas Municipales de Infancia y Juventud no tienen vinculación a nivel de políticas nacionales. A nivel de Infancia, la OMIJ participa en la Red de Infancia Adolescencia, RIA, de la Provincia de Cachapoal, y a nivel de Juventud, sólo desde este año participa en reuniones con el INJUV.

La RIA, que surgió en 1995, la integran: la Corporación PRODENI, entidad privada, afiliada a la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, ACHNU; el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Save the Children, Suecia (originalmente Radda Barnen) y los municipios interesados en desarrollar el modelo “Sistema Comunal de Apoyo a la Infancia-Adolescencia”. En 1998 las Comunas de Rengo y Las Cabras, VI Región, fueron las pioneras en Chile en implementar esta iniciativa. Esta experiencia fue premiada en 2000, entre las 30 experiencias destacadas que postularon al reconocimiento Innovación y Ciudadanía.

La función de OMIJ es velar por el desarrollo de las niñas, niños y jóvenes de la comuna e incentivar su participación en asuntos de su interés. Está dirigida por un Encargado del Área Infancia y Juventud, de quien dependen siete animadores socioculturales de área, uno por cada CDC.

Este equipo de trabajo diseñó el proyecto inicial, cuyos objetivos fueron: 1. Establecer un canal de participación entre los niños y niñas de la comuna y el Municipio, que les permitiera dar a conocer a las autoridades (Alcalde y Concejales) las inquietudes de las niñas y niños de cada sector. 2. Ser un nexo entre los niños y niñas de cada CDC y las autoridades municipales. 3. Acercar y dar a conocer a los niños y niñas el papel que les corresponde asumir a las autoridades comunales, motivando y enriqueciendo su educación cívica. 4. Elaborar un plan de trabajo a partir de las necesidades de los niños y niñas de cada sector a ser presentada ante las autoridades. 5. Incorporar a los Concejales Titulares en el trabajo de los Concejales infantiles.

Las estrategias para lograr estos objetivos fueron diseñadas considerando a los diversos actores involucrados: 1. Promoción del proyecto entre las autoridades municipales. 2. Fortalecimiento de la organización infantil en cada sector, y motivación a las niñas y niños para participar en esta experiencia. 3. Motivación a los padres de los niños y niñas, y a los directores de escuelas y centros con el fin de que los autorizaran y apoyaran para cumplir esta función. 4. Establecimiento de alianzas con concejales titulares para que apadrinaran a los niños y niñas concejales infantiles en el desempeño de sus cargos.

Una vez instalada la idea de constituir un Consejo Municipal Infantil, el encargado de la OMIJ y los animadores socioculturales de área de cada CDC procedieron a asesorar a los Clubes Infantiles en la elaboración de sus propuestas de acción y en el desarrollo del proceso eleccionario que debía culminar con siete representantes infantiles, uno por cada CDC, por un período de un año.

Constituida la instancia, el paso siguiente correspondió a la preparación de la sesión extraordinaria del Concejo Municipal, que daría la bienvenida a los Concejales infantiles. En ella se diseñó una agenda de temas a tratar, y se eligió al padrino o madrina que cada Concejal tendría para apoyar su desempeño. A las dos sesiones siguientes del año 2003 asistieron también alumnos/as de distintas escuelas, familiares y profesores, lo cual aportó a la visibilización de la iniciativa y a despertar el interés de otros niños y niñas por conocer esta instancia de participación.

La iniciación de actividades del Concejo Infantil trajo consigo nuevas responsabilidades para los Concejales infantiles, tales como participar en diversos actos y encuentros de nivel comunal, además de las actividades desarrolladas en su propio sector.

Esta experiencia fue suficientemente enriquecedora para los concejales como para dejarlos motivados a seguir participando aun cuando no fueran re-elegidos para el año siguiente. Para evitar que su entusiasmo decayera, se crearon mesas de trabajo en cada sector, constituidas por la o el concejal electo, el o la ex-concejal y un consejo asesor integrado por todos los niños y niñas que fueron candidatos de sus respectivos Clubes Infantiles.

Así como los niños y niñas fueron adquiriendo nuevas responsabilidades, la OMIJ debió asumir lo suyo respecto de las metodologías de trabajo en estas instancias. En razón de dichas exigencias, se incorporó al equipo municipal una alumna en práctica de servicio social del Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP).

Por lo tanto, en la actualidad el Concejo Municipal de Infancia cuenta con el acompañamiento de un encargado de la OMIJ, con la asesoría de siete animadores socioculturales de área y de una asesora metodológica. Asimismo, con recursos materiales proporcionados por el municipio y, en la mayoría de los sectores, con infraestructura comunitaria o de establecimientos educacionales. Esta demanda del Concejo ha implicado la diversificación de vínculos con adultos –directores de escuelas, padres y madres, dirigentes de Juntas de Vecinos - y el establecimiento de alianzas al interior de la institución municipal, DIDECO y concejales.

La relevancia de esta iniciativa en la gestión municipal dice relación con la finalidad de la propuesta, que es posicionar el tema de los derechos de los niños y niñas ante las autoridades municipales y la comunidad rancagüina, de manera que frente al diseño e implementación de una política de infancia, se les considere como sujetos de derechos y por tanto se les consulte y se les haga participar en todas sus etapas.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Cabe recordar que esta instancia de participación de las niñas y niños surgió a raíz de la elaboración de un diagnóstico en el marco del diseño de un Plan Comunal de Infancia, por lo tanto, consecuentemente, las propuestas vertidas en los Clubes Infantiles, transmitidas a través de sus concejales, deberían plasmarse en dicho Plan.

Los múltiples problemas y temas que preocupan a los niños y niñas fueron agrupados en siete grandes temas, los que a su vez se constituyeron en comisiones de trabajo en torno a: seguridad ciudadana, violencia intrafamiliar y maltrato infantil, educación, medio ambiente, vulneración y promoción de los derechos de los niños, y problemas de relación entre padres e hijos. Cada co-

misión, coordinada por un consejero, aborda uno de estos temas con los niños y niñas de su sector, y proponen algunas actividades para desarrollar ellos mismos y otras para llevar ante el Concejo Municipal en la reunión extraordinaria. Las alianzas más importantes se han logrado en el ámbito municipal, en el sentido de apoyar a la OMIJ y al Concejo Municipal Infantil en el cumplimiento de sus funciones. En cuanto a los vínculos establecidos con otros actores adultos, éstos son más bien funcionales, pero en proceso de profundización, justamente a raíz de la responsabilidad demostrada por las niñas y niños para enfrentar problemas graves, tales como la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil.

Este es un efecto de la atención que han debido prestar los adultos a las discusiones que llevan a cabo los niños y niñas, puesto que ocupan las sedes vecinales o sus casas, y van acompañados por sus padres o madres. En este sentido, una variación metodológica introducida en las reuniones de los Clubes Infantiles fue que los padres y madres funcionaran separadamente, sin posibilidad de injerencia en la opinión de las niñas y niños, de manera que éstos relevaran por sí solos los temas de su interés.

Sin embargo, en la medida que las Juntas de Vecinos vayan facilitando los espacios para la reunión de las niñas y niños e interactúen a través de algún tema o actividad, se irá avanzando en la formalización de un mecanismo de participación de los Clubes Infantiles en la organización comunitaria.

Mejores posibilidades se aprecian en el Municipio para instituir el Consejo Municipal Infantil, pues los concejales notaron el avance de los y las concejales infantiles en el desempeño de su cargo y en la preparación de las propuestas. Así también, fueron comprometiéndose con ellos y ellas, facultando a los respectivos departamentos para concretar sus peticiones, entre otras, dotar de juegos infantiles las plazas.

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo Comunal vigente entre los años 2003 y 2006, se definió como objetivo general “Contribuir al desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes rancagüinos en armonía con sus derechos”, el cual específicamente se expresa en “promover y apoyar la participación ciudadana infantil y juvenil”.

La principal fortaleza de los procesos participativos de los niños y niñas dice relación con lo indiscutible de su fundamentación, es decir, que ellos y ellas son parte de la comunidad y tienen opinión respecto de lo que allí acontece. En tanto, su fragilidad radica en que sólo puede desarrollarse en la medida que existen adultos conscientes de ello y comprometidos con su realización. Adicionalmente, estos adultos deben desplegar un esfuerzo permanente para incorporar esta comprensión en la cultura adultocéntrica de nuestra sociedad.

Sin embargo, la reacción del medio es favorable a esta iniciativa, en principio como una “novedad”, “una idea simpática”, pero con el transcurso del tiempo van tomándole el peso y la seriedad necesarias, dándose cuenta de la impor-

tancia del tema. Las autoridades gubernamentales –Gobernador, Intendente y otros servicios– han reaccionado positivamente, invitándoles a algunas ceremonias y conversando con los niños y niñas.

Los padres y familiares de los concejales infantiles han cumplido un papel importante en esta experiencia, ya que los acompañan, apoyan e incentivan en las diferentes actividades que les corresponde realizar debido a su cargo, sintiéndose orgullosos de la función que desempeñan sus hijos e hijas.

Los dirigentes de Juntas de Vecinos que conocen esta experiencia la valoran, y algunos facilitan las sedes para reunión de los Clubes Infantiles.

El Alcalde y los concejales han ido apoyando más seriamente la experiencia en el transcurso de su desarrollo, aunque es posible detectar diferentes grados de compromiso y apoyo por parte de los concejales.

Los colegios donde estudian los niños y niñas concejales han acogido positivamente la instancia, dándose el caso que algunos profesores asisten a reuniones del Concejo Infantil con cursos de estudiantes.

2.3 Sostenibilidad

Las oportunidades más importantes de la experiencia son: la inexistencia de iniciativas similares a nivel comunal y regional⁴, lo cual presenta un campo abierto a la innovación; los deseos de las niñas y niños por participar en ella; la acogida que ha tenido la idea del Consejo Municipal Infantil tanto por parte de los niños y niñas como por parte del Municipio; la existencia de un mandato de la CIDN que permite sustentar esta experiencia.

Entre las amenazas se encuentran: la disponibilidad de tiempo de las autoridades que se invitan a presenciar las sesiones; los recursos del Municipio y sistema de financiamiento de proyectos más complejos; el poco reconocimiento que existe en nuestra sociedad sobre los derechos de las niñas y niños; la cultura autoritaria existente que no promueve la participación infantil y no escucha sus opiniones.

En tanto, facilitadores de la experiencia han sido: la existencia de una Oficina Municipal de Infancia y Juventud, con un equipo de animadores trabajando en terreno con las organizaciones de niñas y niños; la existencia de organizaciones de niños y niñas, los Clubes Infantiles, en todos los sectores de la comuna; el apoyo a esta experiencia por parte de autoridades municipales; el proceso de descentralización municipal con la creación de los CDC, orientada al fortalecimiento y desarrollo local y la participación ciudadana.

⁴ Las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) de las comunas de Cerro Navia y Lo Prado implementarán un sistema similar en el próximo año. La Municipalidad de San Joaquín, a través de la Oficina de Infancia y Juventud, desarrolla la experiencia “Juntas de Vecinos Infantiles”, que son la unidad básica de agrupamiento y aprendizaje de las niñas y niños. “Pretenden motivar las tareas colectivas, las relaciones democráticas, el compromiso e identificación local, compañerismo, solidaridad, fraternidad, cuidado del medio ambiente e identidad cultural”.

Finalmente, los obstaculizadores que la experiencia reconoce son: la actitud de uno o dos concejales que no se han involucrado en la actividad en la misma medida que los demás en la asistencia a las sesiones y en su rol de padrinos; el que no se dé una respuesta adecuada y oportuna a las demandas de los niños y niñas; que el Estado desarrolle una política social asistencialista y no asuma un real cumplimiento de los derechos de los niños y niñas; la pobreza, principal factor que afecta a un gran número de niños y niñas en el ejercicio y goce de sus derechos.

La OMIJ se propone proyectar la experiencia del Consejo Municipal Infantil a través de:

- El fortalecimiento de la organización infantil, los Clubes Infantiles, como instancias de participación que permiten canalizar los intereses e ideas de las niñas y niños.
- La profundización del vínculo entre los Clubes Infantiles y los dirigentes de organizaciones comunitarias.
- La formalización del mecanismo de participación, a través de la realización periódica de sesiones del Concejo y de la obtención de compromisos con la instancia.
- La visibilización de la experiencia a través de su difusión y de un mayor compromiso e involucramiento de los adultos.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

Las niñas y niños están aprendiendo, a través de su experiencia práctica, los valores de la democracia y la importancia de su participación en la construcción de su comunidad y de su comuna.

“Teníamos reunión todos los domingos, me gustaba porque no era obligación. Éramos amigas y formamos una Brigada Ecológica. Hicimos una campaña para limpiar la población y pusimos carteles para enseñar. Hice una encuesta en el sector sobre la violencia en las casas y el 50% de los niños dijo que era por culpa de ellos que había violencia. Creo que los padres deben hablar con los niños”. Mirta Guajardo (Ex Concejala, 11 años, integrante del Club Brigada Ecológica).

“En el Club estamos practicando fútbol, por eso somos casi puros hombres, si hay más deportes van a haber más niñas, usted sabe, el fútbol es el motivo del hombre. Cuando nos juntamos los domingos, les digo lo que hablamos en el Concejo y les pido que hagan propuestas. Como concejala me siento más responsable, que voy a madurar más, ya no tengo vergüenza y estoy más tranquilo. También, me preocupo más de las cosas de los niños porque los papás se

preocupan sólo de la escuela". Sebastián Ibarra (Concejal, 11 años, integrante del Club Cultural y Deportivo Pablo Herrera).

"Yo he vivido los problemas, por el CCIJ (Centro Comunitario por los Derechos Infantiles y Juveniles) hemos ido a las casas y vemos a los drogadictos y la violencia (intrafamiliar), por eso nos pusimos de acuerdo para hacer talleres sobre la violencia nosotros mismos. Aprendí a tener más personalidad, a relacionarme con otras personas y a ser más solidaria, porque antes no pescaba mucho". María José Pérez (asesora de cultura de la Concejal de su sector, 12 años, participa en el CCIJ Hogar de Cristo).

Por su parte, el Municipio va internalizando su rol de garante de derechos de los niños y niñas, y concita el involucramiento de otros actores, garantes co-responsables, como son la familia y la comunidad.

Otro aprendizaje de gran relevancia es la revaloración de la participación como mecanismo de integración social y la creación de instrumentos que la operativicen.

3.2 Innovación

Entre las innovaciones que introduce esta experiencia se encuentran: el desarrollo de una instancia de participación real, con la inclusión de nuevos actores. En este sentido, innova también en el concepto de ciudadanía, extendiéndolo a las niñas y niños y, por tanto, dando mayor consistencia y realidad a su concepción como sujetos de derechos.

Asimismo, educar para la participación, buscando nuevas formas que motiven el interés de las niñas y los niños, en medio de una crisis de organización y participación de los adultos en construcciones colectivas, es una apuesta innovadora y desafiante, que ha logrado sortear dificultades de distinta calidad y magnitud.

En síntesis, la adopción del enfoque de derechos que plantea la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte de la Oficina de Infancia y Juventud del Municipio, implica que se obliga a ejercer su rol de garante de los derechos de los niños y niñas de la comuna, constituyéndose consecuentemente en el principal promotor y defensor de ellos. En esta perspectiva, puede demandar de otros adultos co-responsables, la generación de condiciones para su ejercicio y goce por parte de los niños y niñas.

4. Conclusiones

El Concejo Municipal Infantil de Rancagua es una experiencia innovadora orientada por un enfoque de derechos. Esto implica que se ha equilibrado un trabajo que, por una parte, permite a los niños y niñas conocer y ejercer sus derechos y, por otra, generar las condiciones que requiere su ejercicio y goce. Es decir, concitar el compromiso del Municipio, en su calidad de garante, y el

de los adultos encargados de la socialización infantil, para facilitar instancias y mecanismos que hagan posible su realización.

La existencia de una organización de base, el Club Infantil, previo a la creación del Concejo Municipal, muestra que el equipo de trabajo de la OMIJ ha profundizado en el concepto de participación, asumiendo que las niñas y niños tienen no sólo el derecho de asociarse, sino también de expresar sus opiniones respecto de lo que acontece en sus comunidades y en la comuna en general.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- La seriedad, entusiasmo y responsabilidad con que los niños y niñas han asumido esta iniciativa, especialmente en su rol de concejales infantiles.
- La motivación e involucramiento que han tenido los Clubes Infantiles en esta iniciativa.
- La creación de una instancia de participación infantil bien acogida por los niños y niñas, autoridades comunales y comunidad.
- Proporcionar respuestas a las inquietudes de los niños y niñas a través de los concejales infantiles.
- La difusión y promoción de los derechos de los niños y niñas a través de su práctica concreta.

Debilidades

- En algunos sectores falta un trabajo más serio y responsable orientado a concitar el apoyo de la organización comunitaria al Consejero Infantil.
- La iniciativa no cuenta con una estrategia permanente de comunicación y difusión.

Oportunidades

- La existencia de un mayor conocimiento e interés por la promoción de los derechos de los niños y niñas.
- La comprensión cada vez mayor de que a través del encuentro de las instituciones públicas y la sociedad civil se pueden realizar iniciativas que den respuesta a las inquietudes ciudadanas.

Amenazas

- Algunas de las propuestas e ideas de los concejales infantiles escapan al ámbito municipal o a un presupuesto de corto plazo (construcción de un Consultorio, por ejemplo), razón por la que algunas organizaciones pueden perder motivación. Sin embargo, su legitimación como instancia de participación infantil puede llevar al Concejo a formar parte de redes comunales o provinciales (de Infancia, Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil, etc.) donde sus iniciativas pueden tener acogida.

- Lo incipiente y poco diseminado de la experiencia de los Concejales Infantiles puede que no logre el apoyo suficiente como para ser institucionalizados a lo largo del país.
- Las organizaciones de adultos no están suficientemente interesadas y motivadas en apoyar iniciativas infantiles novedosas y autónomas.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE CERRO NAVIA.



Síntesis Ejecutiva

Nombre	Presupuestos Participativos
Comuna	Cerro Navia
Región	Metropolitana
Organización	Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Desarrollo Comunitario.
Tipo de organización	Municipalidad
Tema	Gestión Municipal Participativa y Planificación Participativa de Recursos Públicos
Actores	Población en general
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Lorena Campos. Encargada de Organizaciones Comunitarias
Dirección	Del Consistorial N° 6645
Fono-Fax	(56-2) 376 68 63 - 376 69 24
Email	lcamposv@hotmail.com
Página Web	www.cerronavia.cl

La Municipalidad de Cerro Navia ha impulsado la construcción de un espacio de corresponsabilidad con la ciudadanía en la gestión del presupuesto municipal. Esta experiencia se inspira en la experiencia brasileña, particularmente originada en Porto Alegre a fines de los 80, extendida en la actualidad a más de 300 asentamientos urbanos y rurales en América Latina y Europa.

La corresponsabilidad se ejerce en el derecho de la comunidad organizada y no organizada, a participar en la definición de prioridades y demandas que orientarán las decisiones de inversión, así como el seguimiento y fiscalización del presupuesto y plan de inversión correspondientes. La responsabilidad final en la sanción y ejecución del presupuesto sigue siendo competencia municipal, pero al involucrar a la ciudadanía en *todo el proceso* permite generar mayores niveles de legitimidad y validación por parte de la comunidad respecto de su accionar. El proceso comprende la realización de mesas territoriales, reuniones informativas, diálogos ciudadanos, capacitación a los delegados y desarrollo de trabajo de comisiones para la elaboración de las propuestas de presupuestos.

Los principales objetivos que se propone son:

- Permitir la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones del Presupuesto Municipal,
- Mejorar la relación municipio-ciudadanía a través del diálogo ciudadano y la transparencia de la gestión y de los recursos municipales,
- Entregar un espacio para la ampliación de la ciudadanía.

Los principales logros dicen relación con:

- Favorecer un ambiente de encuentro y cooperación entre la comunidad y municipio.
- Fortalecer los liderazgos existentes y favorecer la emergencia de nuevos dirigentes sociales.
- En el 2003, definir participativamente la totalidad del presupuesto de inversión en programas sociales de la Dirección de Desarrollo Comunitario y la totalidad de los recursos de inversión real municipal (\$300 millones en el año 2003).

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE CERRO NAVIA.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA, SANTIAGO.

CÉSAR PAGLIAI¹

1 Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

La Comuna de Cerro Navia nace en la periferia norponiente del Gran Santiago, entre las comunas de Renca, Quinta Normal, Lo Prado y Pudahuel. Definida como una “comuna dormitorio”, cumple un rol fundamentalmente habitacional, absorbiendo parte importante del crecimiento de la población de esta área, mediante formas de asentamiento espontáneo y desordenado tales como operaciones sitios, campamentos y tomas de terreno. Esto dio como resultado una estructura urbana pobre y poco coherente, densamente poblada y con una precaria urbanización. Actualmente, la trama vial de la comuna se presenta como un sistema no consolidado y fuertemente deficitario en conexiones intra e intercomunales.

La situación anterior implica por una parte, un impedimento para la integración urbana de la comuna, y por otra, un freno al desarrollo productivo de las escasas áreas de expansión urbana existentes en la comuna.

Cerro Navia fue creada por el Decreto Ley N° 13.160 de fecha 17 de marzo de 1981, surgiendo como resultado del proceso de reformulación comunal que se llevó a cabo en la provincia de Santiago y que dio origen a 17 nuevas comunas. Hasta esa fecha formaba parte de la antigua comuna de Pudahuel (ex comuna de Las Barrancas). La comuna entra en funcionamiento efectivo el 4 de diciembre de 1984, cuando se firma el Acta de Constitución de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia.

La comuna cuenta con una población de 154.000 habitantes en un área de cerca de 11 km², con un alto porcentaje de población joven (68,5%). En cuanto al desarrollo social, cerca del 26% de la población se encuentra en situación de pobreza según la encuesta CASEN 2002. Se trata de una comuna con un problema estructural de pobreza unida al círculo de la desesperanza aprendida. Por otra parte, tiene la más alta concentración de población mapuche de la región. Cerro Navia es una comuna con escasa infraestructura, con una pobla-

¹ Licenciado en Antropología de la Universidad de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica, se ha especializado en temas relativos a la participación ciudadana a nivel local, desarrollando investigaciones para ONG Cordillera (Participación Ciudadana e Internet, Planes de Desarrollo Comunal) y un manual de implementación de presupuestos participativos en Chile difundido por la Fundación Friedrich Ebert. Actualmente realiza docencia en la Universidad Central y Los Lagos, y es asesor técnico del Programa Servicios Comunitarios de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

ción con alta tasa de cesantía, de bajos ingresos y calificación, y de fuerte inestabilidad laboral. Por lo tanto, el municipio cuenta con recursos más bien escasos, que debe distribuir de la mejor forma posible para satisfacer las necesidades de la población.

El presupuesto municipal de Cerro Navia se acerca a los \$6.500 millones (Fuente SINIM) lo que permite una disponibilidad presupuestaria por habitante de \$43.820, que está bastante por debajo de los \$73.500 que es la media nacional. Además, el presupuesto de Cerro Navia presenta una alta dependencia respecto a los recursos externos, especialmente del Fondo Común Municipal, llegando en la actualidad al 80%. Esto marca una tendencia sostenida en el tiempo, en términos de que los recursos efectivos de inversión municipal sean apenas iguales o inferiores al 10% del total.

Por otra parte, la condición de pobreza comunal, donde la gran mayoría de las propiedades están exentas del pago de contribuciones y del pago del servicio de basura domiciliaria, no permite una mayor captación de recursos, cuestión, que como veremos más adelante, es un punto crítico para la consolidación del Programa de Presupuestos Participativos.

Para el municipio de Cerro Navia la participación ciudadana es un elemento central en el que han estado trabajando desde hace bastantes años. Este enfoque ha quedado plasmado por una parte, en el Plan de Desarrollo Comunal, a través del Eje Participación para el Desarrollo y en la Ordenanza Municipal. Este instrumento establece un mecanismo de Participación Ciudadana como los Plebiscitos Comunales, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), las Audiencias Públicas y las Encuestas o sondeos de opinión. Quizás lo más novedoso que contiene esta Ordenanza es la creación de una instancia de trabajo comunitario y de participación comunitaria denominada “Mesa de Trabajo Territorial”. Estas mesas están constituidas por las organizaciones sociales, territoriales, funcionales e informales, que tienen vida en cada una de las unidades vecinales de los 8 territorios de la comuna.

En el año 2001 se ejecutó el Programa FIP (Fondo de Inversión Participativa) el que significó implementar dos líneas de trabajo: por un lado el Fondo Concursable de adelanto local, FOCAL, que ya se estaba implementando desde 1996, y se llevó a cabo por primera vez, el Fondo de decisión ciudadana, FODEC, que incluyó una Consulta Ciudadana.

El FIP tenía como objetivo fortalecer las organizaciones sociales comunitarias y promover la participación ciudadana en la definición de las inversiones municipales en infraestructura urbana.

El FOCAL estaba abierto a todas las organizaciones de la comuna y promovía la asociatividad como instrumento de articulación y de participación ciudadana. Entre 1996 y el 2001, se invirtieron a través del FOCAL \$353.068.853 en proyectos de capacitación, implementación deportiva, infraestructura comu-

nitaria, prevención de drogas, promoción y desarrollo social, y talleres productivos.

El FODEC se implementó desde el 2001 y, significó hasta 2003 una inversión de \$ 254 millones bajo esta modalidad. Este fondo buscaba la definición comunitaria de los proyectos urbano-territoriales a someter a votación –a través de las mesas territoriales– y una selección de éstos a través de una consulta comunal.

1.2 Descripción del Programa

El 2003, la municipalidad quiso profundizar la participación ciudadana, abriendo un espacio para ésta en la formulación de los presupuestos municipales. Se trata del Presupuesto Participativo, un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre todo o parte de los recursos municipales. En forma adicional, la Municipalidad quiere fortalecer –con este proceso participativo– la relación entre la ciudadanía y el municipio a través del diálogo ciudadano y de transparentar la gestión municipal y, por otro lado, quiere fomentar el surgimiento de nuevos líderes sociales a través de la elección de delegados y consejeros que trabajarán la propuesta de presupuesto.

El municipio comenzó a implementar este año (2003), durante los meses de septiembre y noviembre, el proceso de discusión con la comunidad, de parte del presupuesto municipal. Entendiendo lo anterior como un programa piloto, destinado a ir generando las condiciones para que el próximo año (2004) se pudiera implementar un proceso más participativo y mejorado a partir de la experiencia, fortaleciendo los elementos positivos y realizando los ajustes necesarios en aquellos temas en que hubo debilidad. Para realizar el trabajo se dispuso de M\$ 300.000, de los cuales M\$150.000 irán para inversión real y M\$150.000 para programas sociales. El destinar esas cifras, para un municipio como Cerro Navia, significa, entre otras cosas disponer de alrededor de un 66% del total de los recursos de la Dirección de Desarrollo Comunitario y de un 100% de los recursos municipales dirigidos a inversión real.

El **proceso** que se ha llevado a cabo ha sido el siguiente²:

² Este consejo comunal estará conformado por 120 representantes de la comunidad, divididos en 5 comisiones, ya que la discusión del presupuesto se hizo de acuerdo a los 5 ejes temáticos del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que son: salud, educación, participación para el desarrollo, fomento productivo y desarrollo urbano e infraestructura

Se constituyó una **Secretaría Técnica** desde el municipio, con el objeto de preparar el material de información para el Consejo Comunal, capacitar a los delegados, ordenar la información que suministre el consejo al municipio, hacer seguimiento de todo el proceso, asesorar a los consejos y hacerse cargo de otras tareas operativas. Esta secretaría está compuesta por profesionales y funcionarios de las siguientes unidades: Secretaría de Planificación Comunal, Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Aseo y Ornato, Dirección de Administración y Finanzas, Dirección de Obras, Dirección de Tránsito y la Corporación Municipal.

Se realizaron **Diálogos Ciudadanos** sobre presupuestos participativos en los 8 territorios de la comuna. A ellos concurrieron los vecinos interesados en participar en la elaboración de los presupuestos Participativos que completaron un total de 587 personas. En estos encuentros se expuso el proyecto de presupuesto municipal 2004 y la información relativa a los programas sociales y la ejecución de proyectos de infraestructura. Además, en estos encuentros se procedió a elegir a 15 delegados por territorio, para representarlo en el Consejo Comunal de Presupuesto Participativo que será quien finalmente formule la propuesta de presupuesto a presentar al Concejo Municipal.

Luego se realizó el **trabajo de las comisiones** para la elaboración de las propuestas de presupuesto. La jornada de trabajo de las comisiones fue supervisado, acompañado y guiado por los equipos municipales. Esta actividad fue la más relevante, pues de aquí se obtuvo el producto concreto: las propuestas de presupuestos para el año 2004, elaboradas por cada una de las cinco comisiones. Luego cada comisión, con la información entregada por las otras comisiones, elaboró una propuesta concreta de presupuesto para el 2004. Este encuentro contó con la asistencia de 103 de los 120 delegados elegidos.

Finalmente, se eligió a 3 **consejeros por comisión**, cuya tarea es la selección de una sola propuesta de las 5 presentadas y la presentación de ésta al Concejo Municipal.

1.3 Resultados y Logros

- Involucramiento de una parte de la ciudadanía (120 delegados y cerca de 600 dirigentes en total) en la elaboración del presupuesto municipal, por lo menos del área social y de inversión real.
- Transparentar la gestión municipal, especialmente del funcionamiento presupuestario del municipio, ingresos y gastos, recursos disponibles, prioridades de inversión municipal.
- Fortalecer el trabajo en el ámbito territorial, que viene de los distintos fondos de inversión participativa implementados por el municipio, articulándolos ahora, directamente, como discusión del presupuesto municipal de inversión, y no como un fondo específico y discreto.
- Capacitar a 120 dirigentes sociales respecto al funcionamiento de la gestión municipal, presupuesto público, y políticas sociales.

- Incentivar la realización de los diálogos ciudadanos a partir de una visión comunal, mediante la discusión de la inversión en el ámbito de toda la comuna, y a través de un “tour comunal” que consistió en visitas de los delegados del presupuesto participativo a los distintos territorios y en los cuales los delegados de cada uno de estos sectores exponen “in situ” los problemas y prioridades, con lo cual se busca otorgar una visión sistemática al proceso de decisión.
- Surgimiento de nuevos liderazgos, especialmente representantes de organizaciones emergentes (colectivos culturales, jóvenes, etc.).
- Se estableció un nuevo espacio de trabajo y diálogo entre la comunidad y los funcionarios municipales, el Consejo de Presupuesto Participativo, donde los funcionarios de las distintas áreas prestan asesoría técnica para la formulación de las propuestas y proyectos. Es así como funcionarios que regularmente no estaban en contacto directo con la comunidad iniciaron un trabajo en conjunto, de manera regular.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y Operación

En este punto es importante señalar que la experiencia de Presupuesto Participativo de Cerro Navia se muestra como parte de un proceso sostenido, a pesar de las dificultades financieras que de año en año pueden disminuir dramáticamente los recursos de inversión (ejemplo, el año 1999, cuando no hubo recursos disponibles). Se han implementado diversos tipos de fondos participativos bajo la modalidad de proyectos concursables o de elección directa de proyectos mediante consultas.

El marco institucional que ampara esta serie de iniciativas es el Plan de Desarrollo Comunal vigente que incorporó en 2000 la división de los ocho territorios como espacios donde debiera desarrollarse la vinculación entre municipio y ciudadanía. Además el PLADECO plantea explícitamente una “Estrategia de Participación para el Desarrollo” que tiene su correlato en la Ordenanza de Participación Ciudadana, y concretada en esta lógica de trabajo territorializado.

Este trabajo territorializado supone la articulación de mesas territoriales, la realización de diálogos ciudadanos y de procesos de votación ciudadana (Fondo de Inversión Participativa, antes mencionado).

Este conjunto de instrumentos es la base sobre la cual se inicia la implementación de los Presupuestos Participativos, que cuenta con las siguientes **fases de operación**:

- Obtener la decisión política: Con una alcaldesa convencida con la iniciativa, una primera etapa fue obtener el apoyo político del Concejo Municipal para emprender el proceso, cuestión sin duda vital dado que en nuestra

actual legislación municipal, la sanción del presupuesto municipal es una atribución privativa del Concejo. Sin duda que en un contexto cercano de elecciones municipales, la iniciativa también fue leída desde un punto de vista electoral. Sin embargo, esto no impidió lograr un rápido consenso como respuesta al proceso masivo de discusión y definición de prioridades. Una posición excesivamente crítica podría haber sido contraproducente para los mismos concejales.

- Constitución de una Secretaría Técnica Municipal: en función de operativizar la implementación de la experiencia se instaló una secretaría técnica desde el municipio con el objetivo de preparar la información para ser discutida en los diálogos ciudadanos y para el trabajo de los delegados, capacitar a los delegados, sistematizar las propuestas surgidas en las comisiones de trabajo, asesorar técnicamente la formulación de las propuestas de los delegados y hacer el seguimiento general del proceso.
- Realización de mesas territoriales: se realizaron 8 mesas territoriales con el objeto de involucrar a los dirigentes en el proceso de discusión del Presupuesto Participativo. En esta instancia los funcionarios municipales informaron sobre el proceso, recogieron inquietudes, sensibilizaron y motivaron a los dirigentes sociales respecto a su participación como delegados.
- Reunión informativa. En el año 2003 se realizó una reunión general y la alcaldesa informó sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo y de las características generales del presupuesto municipal.
- Diálogos ciudadanos: ésta es una instancia de carácter territorial. En el año 2003 se realizó una de estas jornadas por cada territorio. En la evaluación anual de la experiencia por parte del equipo ejecutor, se decidió desarrollar un diálogo por unidad vecinal, lo que incrementó el número de asambleas de 8 a 35, esto con la intención de llegar a los vecinos y vecinas que no participaron en el proceso anterior y que no pertenecen a alguna organización en particular.
- Jornada de capacitación de los delegados: esta capacitación también aumentó sus jornadas en 2004 respecto a 2003, y se complementó con el esfuerzo desarrollado desde hace algunos años en la escuela de formación de líderes que el municipio realiza con el apoyo de la Corporación Impulsa. Entre los contenidos de estas capacitaciones se cuenta: estructura presupuestaria municipal, información sobre el funcionamiento de los programas municipales, habilidades comunicacionales, desarrollo de diagnósticos, entre otros temas.
- Trabajo de comisiones: dentro del diseño del proceso, esta actividad resulta ser la más relevante. En estas comisiones se discute y elabora el proyecto de presupuesto. El trabajo se realiza en cinco comisiones (24 delegados de los ocho territorios en el 2003) las que consideran los temas de las líneas

estratégicas del PLADECO: salud, educación, desarrollo económico y productivo, desarrollo urbano territorial y participación para el desarrollo.

- Consejo Comunal del Presupuesto Municipal: instancia formada por el conjunto de los delegados y delegadas, cuyo objetivo es la discusión y definición de la propuesta final de presupuesto a partir del trabajo desarrollado por las comisiones antes mencionadas.
- Presentación del presupuesto al Concejo Municipal y a la comunidad: la propuesta de presupuesto se presentó en octubre del año 2003 al Concejo Municipal, el que lo aprobó en una sola sesión. Posteriormente, durante 2004 debiera realizarse una reunión informativa en la que se informará a la comunidad acerca del trabajo realizado y del presupuesto elaborado, con los respectivos programas y proyectos a ser ejecutados durante el año 2004.

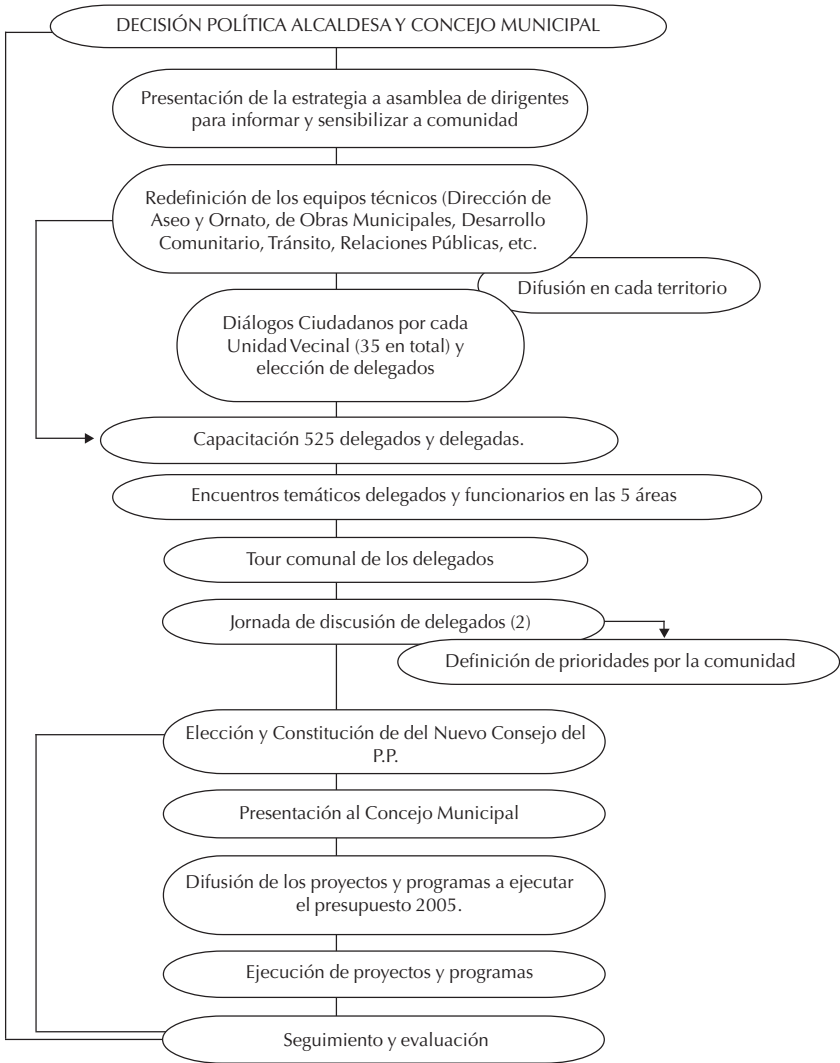
Los **recursos humanos** puestos en acción en la experiencia son los siguientes:

Función	Cantidad	Responsabilidad en la experiencia	Dedicación
Encargados territoriales	8	A cargo de producir los diálogos y convocar las mesas territoriales	Jornada Completa
Directores Municipales	5	Contrapartes técnicas del proceso y a cargo de entregar los insumos para el trabajo de comisiones y como relatores de algunas sesiones.	Jornada Completa
Jefes de Departamentos y Unidades Municipales	6	A cargo de apoyar las comisiones del trabajo y entregar evaluación e información acerca de los programas y proyectos municipales.	Jornada Completa
Profesionales	15	Suministrar información y participar en el trabajo de las comisiones.	Jornada Completa

Respecto a los **recursos materiales** ocupados en el desarrollo de la experiencia se cuenta con:

- Impresos y dípticos, afiches, video documental, paletas publicitarias y carpetas.
- Equipos de amplificación, data-show, computadores, videograbador, máquinas fotográficas y filmadoras.
- Vehículos municipales.
- Las instalaciones de 20 escuelas y liceos municipales.

A continuación, con el fin de ilustrar con más claridad el proceso de Presupuesto Participativo 2004 tenemos el siguiente esquema:



2.2 Espacios y mecanismos de participación

- Estrategia de Participación para el Desarrollo, PLADECO.
- Ordenanza de Participación Ciudadana.
- Mesas territoriales.
- Diálogos ciudadanos.
- Consultas ciudadanas.
- Consejo Comunal del Presupuesto Participativo.

A excepción del Consejo de Presupuesto Participativo y el tour comunal, los mecanismos de participación que se establecen en el proceso ya son conocidos y ejercidos en la comuna. Estos mecanismos se generaron a partir del trabajo territorial plasmado en la Ordenanza de Participación Ciudadana del año 1999. Los diálogos ciudadanos se instalaron a partir del año 2001 con la finalidad de generar un diálogo directo de las autoridades con la comunidad. La primera consulta ciudadana se desarrolló en el año 2001 y tuvo por finalidad que los vecinos y vecinas de cada territorio optaran por una de tres alternativas de proyectos de adelanto que fueron definidas por dirigentes sociales de los ocho territorios, repitiéndose la experiencia el año 2003.

En el primer ejercicio de presupuesto participativo realizado durante el año 2003 (elaboración presupuesto 2004) se desplegaron diálogos ciudadanos donde, además de ser instancias de comunicación e información, pasaron a constituirse en espacios de elección y representación de la ciudadanía, mediante los delegados del presupuesto participativo. El aumento de 120 a 525 delegados y delegadas para la discusión del presupuesto 2005 señala un esfuerzo por ampliar la participación en estos espacios donde generalmente se impone la opinión y capacidad de gestión de los dirigentes sociales tradicionales, históricamente más capacitados en el diálogo con el municipio. La elección de 15 delegados (3 por cada asamblea temática) en cada unidad vecinal, luego de la realización del diálogo respectivo busca atraer a personas que no necesariamente participan en organizaciones, incluyendo un esfuerzo por llegar a padres y apoderados, como público objetivo, generalmente ajeno a estas instancias participativas.

Sin embargo, todavía resulta complejo que en una sesión de motivación y explicación de un tema tan árido como es el presupuesto municipal, se logren grados importantes de compromiso ciudadano; es más bien una apuesta que sólo a final de año podrá ser evaluada. A su vez, para este año, también se ha planteado un reforzamiento de la capacitación de los dirigentes sociales a través de jornadas específicas. En la observación en terreno se refleja también que se trata de un proceso lento de socialización, especialmente si se considera la heterogeneidad de los delegados, fruto de este esfuerzo explícito por hacer más inclusivo el proceso.

Un aspecto interesante de los mecanismos participativos se relaciona con el "tour comunal". Esta actividad, incorporada por primera vez por el Presupuesto Participativo de Sao André, Ciudad del Estado de Sao Paulo, Brasil, se denomina "caravana de prioridades" y consiste en un tour por los distintos territorios por parte de los delegados del presupuesto participativo y de funcionarios municipales.

El objetivo del tour, que se produce, como aparece en el flujograma anterior, en la etapa previa a la discusión del presupuesto, cumple con una doble misión. Por una parte, otorga al proceso una visión comunal en sus decisiones

sobre recursos limitados, dado que finalmente es necesario priorizar y compaginar las demandas entre salud, educación, programas sociales, productivos y de infraestructura urbana.

En segundo término, la experiencia de observar las problemáticas de otros sectores de la comuna, permite dimensionar y priorizar a favor de temas y territorios, lo que es una muestra de un sentido de solidaridad que puede ser incentivado durante el mismo proceso de discusión y elaboración del presupuesto municipal. Este aspecto, que puede ser una de las características principales de la experiencia brasileña de presupuesto participativo, resulta ser un buen tónico en función de contrarrestar, hasta cierto punto, la lógica competitiva que imponen los mecanismos tradicionales de proyectos y fondos concursables que dominan las prácticas participativas en muchos municipios. Esta lógica competitiva entre dirigentes y organizaciones muchas veces permite una cooptación eficiente de parte del municipio, que reparte poco entre muchos, que fija las prioridades sobre las cuales las organizaciones deben diseñar sus proyectos y tiende a anular la asociatividad entre organizaciones.

Respecto a la institucionalización de los espacios, se podría plantear que hay un marco general que respalda la iniciativa, el PLADECO y la Ordenanza de Participación Ciudadana, sin embargo, una de las características más innovadoras de los presupuestos participativos está ausente: el reglamento interno de funcionamiento.

Un requisito *sine qua non* para el buen funcionamiento de un proceso complejo como lo es el Presupuesto Participativo (PP), se relaciona con la definición de las reglas del juego. En la lógica participativa y autorregulada que caracteriza a esta experiencia, las reglas son diseñadas y rediseñadas en el proceso. De año en año son revisados los artículos y definiciones difundidas en breves, pero precisos manuales que fijan la finalidad, atribuciones y funcionamiento del Consejo Municipal del Presupuesto, organismo que es “el espacio donde se comparte el poder y las responsabilidades entre el municipio y la población” (Art. N°1 Reglamento Interno del Consejo del PP de Sao André, 2003).

Tal como se señaló, al iniciarse el período de PP, el reglamento interno es revisado y si es necesario, se realizan las correspondientes modificaciones, según lo acordado por el mismo Consejo Municipal del presupuesto; ello está en la base de la apropiación y validación por parte de la ciudadanía de este tipo de espacios. Aun en el diseño de Cerro Navia el único arquitecto es el municipio, quien controla las reglas de juego, que todavía no se han plasmado de una manera objetiva y consensuada a través de un reglamento u otro tipo de instrumento. Por lo cual no están claros para los participantes los límites y alcances de la participación ejercida y se inhibe un proceso sano de apropiación de estos mecanismos, por parte de organizaciones y habitantes, el que sólo es posible cuando los actores sociales pueden intervenir en su rediseño.

2.3 Sostenibilidad

Entendemos que la sostenibilidad de este tipo de iniciativas no se asegura con su fijación en una Ordenanza de Participación Ciudadana. Sin embargo, en el ámbito de las prácticas participativas municipales, el gran desafío consiste en ir más allá de la voluntad y sensibilidad de un alcalde o alcaldesa, y encarar un proceso efectivo de cambio en la gestión “dura” de los municipios: la instalación de nuevos modelos que necesariamente deben afectar las lógicas de funcionamiento del Estado en su conjunto.

Hemos asistido a una década de florecimiento de iniciativas dispersas y graduales, de búsqueda de modelos participativos que renueven la relación entre el gobierno local y la comunidad. Modelos que involucran la planificación, el mejoramiento de la calidad de ciertos servicios y programas, la inclusión de nuevos temas y actores a la política pública local, otros que agregan la definición de recursos como incentivo y medida de una participación más significativa. Sin embargo, las experiencias desaparecen o se debilitan fuertemente por los cambios electorales o los cambios de la política pública, todavía centralmente planificada. En este contexto, es que aún no es posible identificar experiencias que puedan evidenciar modificaciones sustanciales, nuevos arreglos institucionales de carácter permanente y que además evolucionen y se fortalezcan.

Existe un desafío no menor, implícito en el intento de aplicación de un modelo como los presupuestos participativos. Este desafío se relaciona con la implementación de una esfera pública local, efectivamente transparente y democrática, donde ciudadanía y municipio se corresponsabilizan del desarrollo comunal, a propósito de un aspecto tan estratégico como son los recursos y la definición de las prioridades de inversión (que llevan implícitos enfoques de política pública e incluso visiones de sociedad).

Importar a la realidad chilena la propuesta de los presupuestos participativos sin hacerse cargo del trasfondo del proyecto político cultural que se relaciona con una crítica práctica de la democracia representativa, en pos de una democracia participativa y directa, contra la gestión asistencialista, paternalista y clientelar propia de la tradición política municipal latinoamericana, resultaría ser, como plantea un famoso sociólogo chileno, traer las máquinas de vapor y no traer la revolución industrial.

Esta experiencia de presupuesto participativo, en función de su sostenibilidad y consolidación como experiencia innovadora de gestión municipal participativa debe hacerse cargo de las preguntas: ¿Hasta dónde se desea llegar en la profundización de la democracia? ¿Cuál es el núcleo deliberativo y empoderante de la experiencia para la ciudadanía? Si se analiza la experiencia de Porto Alegre, pionera y de mayor continuidad en este tema, resalta que la constitución del Consejo del Presupuesto Participativo es la instancia clave en el proceso. La dinámica instaurada por el Presupuesto Participativo en Porto

Alegre ha sido, en efecto, un proceso socio-político favorable a la creación de las condiciones institucionales necesarias para la promoción de la ciudadanía. Esa innovación en la forma de generar los recursos municipales ha estado dada por el proceso de invertir las prioridades de las asignaciones públicas, haciendo que los segmentos sociales históricamente excluidos del desarrollo de la ciudad sean reconocidos como sujetos legítimos del proceso decisorio de la gestión de gobierno. El perfil socio-económico de los participantes mayoritariamente constituidos por los grupos de bajos ingresos y bajo nivel de escolaridad, y las inversiones prioritarias canalizadas para atender las demandas por urbanización básica y otras obras de infraestructura y servicios en los barrios populares, son bastante reveladoras en cuanto a ese aspecto.

Hay otra dimensión importante para resaltar en la práctica del PP y que se relaciona con el proceso de racionalización política emprendida por este método. Al primar reglas universales y previsibles de participación y criterios objetivos e impersonales para la selección de las prioridades apuntadas por las comunidades, el PP establece una dinámica de acceso a los recursos públicos que se opone al particularismo de la “justicia casuística”, esto es, de la práctica de distribución de favores o reciprocidad con la clientela social y política.

Así, la dinámica del PP engendra la constitución de una esfera pública democrática que parece favorecer el ejercicio de control social sobre los gobernantes (accountability), creando obstáculos objetivos tanto para la utilización personal o privada de los recursos públicos, por parte de estos últimos, como para el tradicional intercambio de favores que caracterizan la relación clientelar. Tal es así porque en la práctica del Presupuesto Participativo, la legitimidad de los pleitos de la sociedad civil está constituida por la mediación de criterios transparentes de justicia distributiva que tienden a preservar los intereses públicos y principio de la *res pública* en el contenido de la cogestión y en la confrontación de las demandas particulares entre sí. En este punto, cobra sentido, por ejemplo, la práctica de “tour comunales” o “caravanas de prioridades”.

Ese proceso, que puede ser sistemáticamente definido como la institución de una esfera pública activa de cogestión del fondo público municipal³, se expresa a través de un sistema de reparto de poder, donde las reglas de participación y de distribución de los recursos de inversión son construidas en la interacción institucional que se produce entre los funcionarios municipales y las comunidades de la sociedad civil. Esa dinámica en el procedimiento del reglamento compartido establece una forma de legitimación y de validación de las decisiones políticas que es dependiente de la forma con que se relacionan los diversos actores frente a los criterios (previsibles, objetivos, impersonales y universales) construidos en la interacción entre el poder administrativo y los representantes de las comunidades.

³ Observatorio de Políticas Urbanas de Gestáo Municipal/IPPURIFASE (1997) “Orçamento Participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre.” Porto Alegre: Tomo Editorial/Rio de Janeiro

Su dinámica pública y transparente instaure así, una lógica operacional que obliga a los participantes a que tematizen discursivamente sus demandas en asambleas o consejos, lo que bloquea el uso de criterios de relación clandestina o “por debajo de la mesa” o “por el lado” como plantea la alcaldesa de Cerro Navia, entre las entidades de la sociedad civil y el Estado, como prácticas típicas del ejercicio patrimonialista del poder.

El entendimiento del Presupuesto Participativo a partir del concepto de esfera pública activa de cogestión de los fondos públicos municipales se justifica en la medida en que, empíricamente, la estructura y el proceso de funcionamiento de estas experiencias estableció una arena institucional consensualmente construida y permanentemente revalidada por la realización de los compromisos asumidos, donde ocurre la producción y la selección de la opinión, y la voluntad política para la deliberación sobre los fondos públicos del municipio (Consejo del PP). Ese espacio público, entre tanto, exige una acción social activa por parte de los actores (individuales y colectivos) de la sociedad civil, configurando una forma de democracia participativa que presupone el reconocimiento de los individuos como iguales en la propia producción de las reglas y las normas de procedimiento y deliberación.

Se trata por lo tanto de una forma de democracia participativa, esto es, de un método de complementariedad entre la representación tradicional (del Ejecutivo y el Legislativo) y las formas de participación directa de la población que, no obstante, también requieren en su dinámica operacional de instrumentos de representación política (delegados y consejos, por ejemplo).

En el escaso tiempo de desarrollo de la experiencia en Chile (Cerro Navia, Illapel, Negrete durante el año 2003), en comparación con la experiencia de más de diez años de algunas localidades brasileñas, es obvio que existen importantes diferencias. No obstante, si deseamos incluir estas experiencias municipales nacionales bajo el nombre de Presupuestos Participativos, requerimos discutir y analizar críticamente los supuestos y principios que la guían, así como la expresión concreta en términos de espacios de participación que van produciendo, reglas de funcionamiento y recursos puestos en juego, de tal modo de precisar su grado de innovación, y sus pretensiones de sostenibilidad. En este sentido, la ausencia de un reglamento interno producido por los mismos actores, que regule el funcionamiento del proceso y sus límites, además de un espacio de consejo del presupuesto todavía en etapa de expansión y consolidación, son puntos relevantes que permitirán más adelante seguir la experiencia en el próximo mandato alcaldicio, si ha echado raíces como auténtica y legitimada esfera pública activa de cogestión de los fondos públicos municipales.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

En la ampliación del número de delegados y delegadas del presupuesto participativo de 120 a 525 se aprecia un esfuerzo por ampliar los vínculos y alianzas con la comunidad organizada y no organizada. También, producto de la evaluación del primer ejercicio, se ha ampliado el número de asambleas informativas y de jornadas de capacitación, y se han adecuado los horarios de estos encuentros para atraer a otros segmentos, por ejemplo, los padres y apoderados de la comuna.

Otro aspecto relevante de la experiencia es que incentiva a los funcionarios municipales a que salgan de sus dependencias e interactúen con los vecinos, bajo una lógica de trabajo colaborativo, que ha sido muy valorada por los participantes.

Todavía resulta una incógnita la incorporación de un número mayor de delegados, respecto a la tensión que se evidencia en ésta y otras experiencias similares cuando se amplía la participación hacia la población no organizada, lo cual puede generar resquemores y tensiones con los dirigentes sociales tradicionales.

Otra dimensión de los cambios en los vínculos entre Estado y sociedad civil, que se ve favorecida por la experiencia, se relaciona con el conocimiento que va obteniendo el ciudadano común respecto al funcionamiento del Estado, a través de la apertura del presupuesto, y de allí, la misma gestión pública. Una de las diferencias entre el presupuesto participativo y experiencias como el FONDEVE que se desarrollan en varios municipios, se relaciona con la posibilidad de conocer, influir y fiscalizar sobre los recursos públicos. A diferencia de participar en la decisión de un monto discreto del cual no se conoce su origen ni proporción respecto a la inversión y al presupuesto municipal en su totalidad, con lo cual el control ciudadano se ve imposibilitado, que la ciudadanía maneje por lo menos la información básica de ingresos y gastos municipales, así como sus fuentes y las prioridades de inversión definidas por el municipio, representa un avance cualitativo.

Esta información permite que la comunidad pueda dimensionar lo que es posible hacer y aquello que está más allá de los recursos existentes. En el caso de Cerro Navia, la apertura del presupuesto municipal en el año 2003 ha permitido que este año se plantee a la comunidad la necesidad de generar más recursos mediante el pago del servicio domiciliario de extracción de basura, lo cual permitiría acrecentar los recursos municipales disponibles para el presupuesto participativo de \$300 millones a casi \$500 millones. En un contexto de alto desempleo y pobreza, pero lo más importante, de una población socializada por muchos años en una lógica de relación con el Estado de asistencia y subsidio, resulta ser todo un desafío para el municipio lograr el apoyo ciudadano en este sentido.

En estas decisiones se está jugando el grado de fortaleza de los vínculos entre la ciudadanía y el municipio, ya que si no se cuenta con recursos disponibles para la inversión es difícil hacer atractivo y motivante el extenso y desgastador proceso de discusión y elaboración del Presupuesto Participativo.

3.2 Innovación

Hemos señalado que uno de los aspectos más innovadores de la experiencia de Presupuestos Participativos en Cerro Navia es haberse jugado por realizar un ejercicio de aplicación de un modelo de participación exitoso en el ámbito internacional, aceptando los desafíos propios de las diferencias políticas administrativas, de estructura presupuestaria y de la relación entre la sociedad civil y el Estado existente en nuestro país.

Esto ha permitido que ya existan experiencias que demuestran las posibilidades y límites en la implementación de Presupuestos Participativos en Chile, lo que es de beneficio para otros gobiernos locales que deseen impulsar este tipo de experiencias.

Sin duda que el aspecto más significativo de la experiencia es haber construido un espacio donde la ciudadanía tiene posibilidad de conocer, influir (en una parte significativa) y fiscalizar el presupuesto municipal.

Como se ha señalado latamente, la experiencia de PP es una iniciativa eminentemente política. Por tanto, la fase inicial señala un importante esfuerzo en términos de lograr la convergencia de voluntades necesarias para garantizar su viabilidad (de autoridades, pero también de la ciudadanía organizada y no organizada), a través de lo que entendemos como un proceso de seducción/sensibilización e información dirigido a los actores que eventualmente participarían del proceso. Dentro de las ventajas y fortalezas del PP se pueden mencionar sintéticamente:

- Complementar democracia directa y representativa.
- Incrementar legitimidad de las autoridades locales.
- Mejorar la relación ciudadanía – funcionarios municipales.
- Transparentar la gestión municipal (ingresos, gastos, criterios de inversión).
- Fomentar el surgimiento de nuevos líderes sociales, no clientelistas y más representativos.
- Mejorar la focalización de los recursos y pertinencia de las políticas municipales.
- Mejorar la calidad de la gestión y los servicios municipales.
- Ciudadanía más activa, crítica y responsable, entre otros.

Es importante recordar que en la experiencia originaria de Porto Alegre, el PP surge como respuesta a la promesa electoral del PT en el sentido de responder a la demanda de diversas organizaciones de la sociedad civil en favor de una

verdadera participación en las políticas públicas de todo orden, especialmente de los sectores marginados de la ciudad, lo que señala que el movimiento en pro del PP surge antes de la llegada del PT al gobierno local, es parte de un proceso prolongado de trabajo político y social de base en función de organizar la demanda ante el municipio para la definición de las políticas locales que se reflejan indefectiblemente en el presupuesto.

También este ejercicio ha producido transformaciones en el funcionamiento en el área social del municipio. Al estar más de la mitad de los recursos de la DIDECO puestos en la discusión del proyecto de presupuesto que elaboran los delegados y delegadas, se está definiendo en concreto qué y cómo hará su labor esta Dirección. Por ejemplo, en el presupuesto municipal 2004 se plantea \$67 millones distribuidos en fondos concursables para jóvenes, adultos mayores, mujeres y niños que han sido definidos por el consejo de presupuesto y que significará que los profesionales del área social asesoren a la comunidad en este tipo de proyectos, bajo los principios y criterios de selección definidos por el Consejo de Presupuesto Participativo.

Por otra parte, el 100% del Presupuesto de Inversión Real (\$150 millones), es destinado por el Consejo de Presupuesto Municipal para las obras y equipamientos que se han definido en la comisión, por lo cual los profesionales de las Direcciones de Obras, Aseo y Ornato y el departamento de Tránsito se abocan a la realización de estos proyectos como tarea principal durante el año.

Por lo tanto, las prioridades ciudadanas tienen una repercusión directa en el trabajo y la planificación y evaluación, en la gestión de las distintas dependencias municipales durante el año. En la posibilidad de que el Presupuesto Participativo se sustente en el tiempo, las decisiones del consejo comunal del presupuesto debieran afectar las orientaciones de la política municipal en el mediano y largo plazo, en los lineamientos de la SECPLAC bajo el formato de presentación de proyectos a los Fondos de Inversión regional y en instrumentos como el PLADECO, o el Plan Regulador Comunal. No obstante, este no es un proceso natural, sino que debiera ser intencionado por los impulsores de la iniciativa en diálogo con una comunidad que debiera ser incluida no sólo en la discusión del presupuesto, instrumento anual por tanto de corto plazo, sino que también en la planificación plurianual del municipio, lo que se presenta como un desafío importante.

3.3 Factores Claves

El punto anterior está en la base de las posibilidades de sostenibilidad y replicabilidad de la experiencia. Una de las características de la realidad municipal chilena es que estamos ante administraciones locales, más que gobiernos locales. La configuración político-administrativa del Estado, nuestra cultura política centralista y unitaria, un proceso de descentralización trunco, arreglos institucionales que cooptan las posibilidades de desarrollo de municipios autónomos en ámbitos tan claves como es la generación de recursos, son algunos

de los factores que se presentan como obstaculizadores para la masificación y consolidación de experiencias como los presupuestos participativos en nuestro país.

A poco andar, los municipios que inician presupuestos participativos en Chile se encuentran con limitaciones derivadas de los escasos recursos de inversión propia existentes y muchas veces completa dependencia de los recursos externos a los cuales deben acceder mediante la presentación de proyectos que compiten con otros. Unido a esto, el proceso de municipalización de la Salud y Educación, dos temas centrales para la ciudadanía, sobre los cuales los municipios sólo pueden administrar pero no involucrarse en sus orientaciones centrales.

Sin duda, surge el justo temor respecto a los límites y alcances del desarrollo de un efectivo presupuesto municipal participativo, sin caer por un lado, en la creación de exageradas expectativas para la comunidad y los equipos municipales que participan en un proceso caro y desgastador de movilización, discusión, elaboración, y ejecución de un plan de inversión, cuyos recursos pueden ser poco significativos (menos del 5% de los ya reducidos presupuestos municipales). Por otro lado, la misma voluntad política que evalúa los exiguos resultados desestima la propuesta y prefiere volver a las conocidas y seguras “prácticas participativas” de siempre.

Junto a esta tensión se plantea el problema del poder, hasta qué punto, desde el alcalde hasta SECPLAN, pasando por los concejales, están dispuestos a ceder su poder y atribuciones en pos de este ejercicio ciudadano, cuáles son los beneficios políticos de esto y hasta qué punto se pierde autoridad en el proceso.

Por su parte, el retiro, modificación o rediseño unilateral de las reglas de juego, espacios y mecanismos participativos, habituales en nuestra experiencia municipal, sin duda que están entre los principales riesgos que conducen a profundizar la apatía y la sensación de manipulación y/o cooptación. Por esto, reiteramos el tema del reglamento de funcionamiento del presupuesto participativo como medio para objetivar y legitimar el proceso, más allá de la voluntad política circunstancial y la fuerte inercia propia de la gestión municipal.

4. Conclusiones

El Presupuesto Participativo en Cerro Navia es fruto, por una parte, de un proceso sostenido de sana y necesaria experimentación democrática respecto a la búsqueda de nuevas relaciones entre el municipio y la ciudadanía en función del progreso comunal. Desde los modelos tradicionales de participación, vía la creación de instancias de diálogos, de información y opinión en formato de mesas territoriales, se avanza en el diseño de diversos fondos orientados a grupos y temas específicos, los cuales al pasar los años, se intentan consolidar buscando no discriminar entre ciudadanía organizada y no organizada. Este

esfuerzo tiene su punto cúlmine en los Fondos de Inversión Participativa (FIP), donde los dirigentes sociales, con asesoría municipal, proponen un set de alternativas de proyectos a la comunidad a través de consultas territoriales.

A pesar de ser evaluada positivamente, esta experiencia no logra involucrar a la ciudadanía no organizada que mantiene una postura pasiva y alejada, sólo afectada una vez al año por la llegada de un voto con alternativas de proyectos que no entiende y aún menos participa en su definición.

Por otra parte, los dirigentes sociales reflejan un malestar respecto a las instancias de participación, dado que no involucran necesariamente todas sus inquietudes, siendo los recursos invertidos en las áreas tradicionales: equipamiento comunitario, infraestructura urbana, etc. Esto coincide con el descubrimiento de la experiencia brasileña de los Presupuestos Participativos, metodología que apunta al fortalecimiento de la participación ciudadana mediante la cogestión, entre el municipio y la comunidad, de los recursos públicos.

Luego de la búsqueda de consensos políticos al interior del municipio, y de la socialización de la idea al interior de los equipos municipales, se realiza, actualmente, el segundo ejercicio de Presupuesto Participativo en Cerro Navia que involucra cerca de \$300 millones y donde la ciudadanía define las prioridades de inversión de estos recursos en salud y educación (recursos propios distintos a las transferencias del gobierno central sobre los cuales los municipios no pueden actuar), infraestructura urbana, participación para el desarrollo (programas y proyectos para niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, etc.) y desarrollo económico y productivo.

Junto a las coetáneas experiencias de Illapel (IV Región) y Negrete (VIII Región) y las próximas a desarrollar por Buin, San Joaquín y Puerto Montt, entre otras, asistimos a la proliferación de iniciativas que buscan conectar participación ciudadana y gestión municipal, transparentando los recursos públicos, mediante la definición conjunta de las prioridades de inversión, diseño y evaluación de planes de inversión. Sólo en algunos años será posible constatar si este tipo de experiencias se consolidan como un nuevo trato, o un nuevo modelo de gestión, en un sentido integral, entre la comunidad y el municipio. Por lo pronto, las iniciativas en ejecución van evidenciando los desafíos, obstaculizadores y facilitadores que impone la propia realidad municipal chilena. Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

Autoridades y funcionarios municipales comprometidos.
Experiencias sostenidas de Inversión y Planificación Participativa.
Comunidad activa y participante del proceso.

Debilidades

Improvisación metodológica debido a lo original de la experiencia.
Falta de experiencias cercanas (nacionales) con las que pudiera compararse el desarrollo de la iniciativa.
Ausencia de un reglamento objetivo y autorregulado, construido con la comunidad, que legitime e institucionalice el proceso.

Oportunidades

Convertirse en un modelo replicable hacia otros municipios.
Ser un mecanismo que ayude a la priorización de proyectos en el ámbito regional y central (Ej. FNDR “participativos”).

Amenazas

Que las próximas autoridades no prosigan con la iniciativa.
Que no se ejecuten los proyectos y programas acordados con la comunidad.
La escasa inversión municipal propia.

EL ROL DE LA CIUDADANÍA EN EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO DEL ESPACIO LOCAL.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Oficina de Borde Costero Municipal (OBC)
Comuna	Lebu.
Región	VIII Región del Bío Bío
Organización	Municipalidad de Lebu
Tipo de organización	Municipio
Tema	Superación de la pobreza extrema
Actores	Pescadores Artesanales
Área	Mixta
Nombre y cargo de la persona de contacto	Roberto Monje Koch. Encargado Oficina de Borde Costero Municipalidad de Lebu.
Dirección	Andrés Bello 233. Lebu.
Fono-Fax	41-406747 / 41-406740
Email	robmonje@hotmail.cl

Con sólo un año de existencia, la Oficina de Borde Costero (OBC) ha logrado posicionarse como entidad canalizadora de información y recursos necesarios para el desarrollo del borde costero en relación a objetivos consensuados con la comunidad y servicios públicos.

Se trata de una iniciativa de la Municipalidad de Lebu que cuenta con el apoyo del Programa Servicio País (de la Fundación para la Superación de la Pobreza), el Proyecto Zona Costera del Gobierno Regional del Bío Bío, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ y el Servicio Nacional de Pesca. Participan activamente organizaciones lafquenches y agrupaciones de pescadores, mariscadores y recolectores de las localidades de Quiapo, Millogue, Chilpe, Morguilla e Isla Mocha en la VIII Región del Bío Bío.

Esta iniciativa se ha propuesto:

- Contribuir al mejoramiento de las bases territoriales, productivas y organizacionales, para lograr un desarrollo sustentable en el Borde Costero de Lebu.
- Reforzar lazos de las organizaciones sociales para fortalecer su participación, sus capacidades organizacionales y su identidad.

En la actualidad, asume tareas en el Plan de Zonificación del Borde Costero y participa en la construcción del Plan Regulador comunal. Al mismo tiempo, brinda asesoría técnica y capacitación a las organizaciones sociales e indígenas del sector para el mejoramiento de su actividad productiva y de desarrollo.

Se ha elaborado una propuesta de uso del borde costero con los dirigentes Lafquenches y elaboración de los objetivos de desarrollo de pesca artesanal y del turismo de Lebu.

Esta Oficina se caracteriza por tratar de manera integral problemas sociales, culturales, económicos y ambientales, además de promover mecanismos de coordinación participativa, accediendo a instrumentos públicos y privados, que aportan opiniones, asistencia técnica y recursos en la búsqueda de soluciones innovadoras para hacer sustentable la actividad humana en la zona.

El municipio está jugando un rol articulador, sobre la base de una "lógica de trabajo en red", que se abre a los requerimientos de la ciudadanía y complejiza la acción pública, en pro del desarrollo territorial, incorporando a distintos actores e instituciones, más allá de la sola acción municipal.

EL ROL DE LA CIUDADANÍA EN EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO DEL ESPACIO LOCAL.

INICIATIVA IMPULSADA POR MUNICIPALIDAD DE LEBU

ARIEL YÉVENES¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

Lebu, que en Mapudungún (Leufu) significa río, es la capital de la provincia de Arauco. Es una ciudad costera ubicada a 145 Km. al sur de Concepción y a 651 de Santiago de Chile. Sus principales actividades son la minería del carbón, pesca y turismo. Aporta el 30% de la producción pesquera de la región del Bío Bío, particularmente reineta y bacalao, entre otros productos marítimos.

Con una superficie de 561 Km² y una población de 25.035 habitantes (12.619 mujeres y 12.416 hombres), la comuna de Lebu acoge a 1,34% de la población total de la región del Bío-Bío. Mientras 87,84% de la población es urbana, 12,16% vive en zonas rurales. Más de un tercio de la población vive en condiciones de pobreza, 6.990 son pobres y 3.802 indigentes. Más de 10% de sus habitantes son mapuche, es decir 3.164 personas.

Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2003, de los 6.367 hogares de Lebu, en 5.564 los jefes de hogar son hombres y en 803 casos son mujeres. Del total de hogares, se encuentran en condición de pobreza 24,17% en tanto 11,29% son indigentes. Entre estos últimos, 30,18% corresponden a mujeres jefas de hogar.

El índice de alfabetización es de 79,77%, con una escolaridad promedio de la población 8,24 años. El índice de vejez alcanza 25,7%. De la población económicamente activa 1.253 están ocupados y 1.041 desempleados, según registró Mideplan en 2004.

En la actualidad, Lebu se presenta como una comuna de asalariados y jubilados. La pobreza es elevada, así como la cesantía y el trabajo temporal, en un marco en que las actividades pesqueras y forestales se presentan como eminentemente estacionales.

Se distingue en la comuna un sector plano costero donde se aloja la ciudad de Lebu y se realiza la extracción carbonífera. Luego, un sector rural de antiguas zonas trigueras hoy ocupadas por la industria forestal. El sector pesquero se

¹ Ingeniero Comercial, Magíster en Ingeniería Industrial y Diplomado en Desarrollo Regional. Académico Investigador en áreas de Planificación Estratégica Territorial y Comunal del Centro de Estudios Urbano-Regionales de la Universidad del Bío Bío en Concepción, Chile.

extiende por el borde costero, es una actividad transitoria, propia de la recolección de algas y pesca artesanal que se despliega en el Puerto Pesquero Artesanal, Caleta Colcura y Caleta Choolgüe e Isla Mocha. Esta suma a su potencial pesquero la actividad ganadera.

Ocupacionalmente, la pesca artesanal es la primera actividad económica de la comuna; luego se sitúa la minería del carbón y finalmente, la actividad forestal. El comercio comunal no tiene mayor relevancia.

La gravitación de la pesca artesanal, como actividad eje de un proceso de desarrollo sustentable, demanda un plan de manejo adecuado de los recursos marinos y del medio ambiente, una legislación reguladora y la educación de los pescadores.

Para armonizar y articular a los actores y factores relacionados a la actividad de la pesca artesanal surgió en 2003 la iniciativa de la Oficina de Borde Costero Municipal, motivada por el trabajo realizado durante cinco años por profesionales del Programa Servicio País (SP), de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

1.2 Descripción del programa

La Oficina de Borde Costero, de la comuna de Lebu, es la primera en su género en el país. Aborda de manera integral el desarrollo de actividades económicas, sociales y culturales en forma participativa y coordinada con la comunidad y sirve de enlace con instancias públicas y privadas, en busca de soluciones innovadoras para hacer sustentable el conjunto de actividades relacionadas al borde costero.

La zona costera comunal presentaba diversos puntos críticos que detenían un desarrollo sustentable y armónico de la comuna. El desconocimiento e incumplimiento de la normativa existente por parte de la comunidad, se expresaba en conductas sociales y culturales lesivas al uso y la ocupación del borde costero (BC), respecto al cual se carecía de otras disposiciones reguladoras para su cuidado y mantenimiento. Asimismo, la incomunicación de los asentamientos y caletas del borde costero con la carretera principal por la falta de vías de comunicación, caminos, teléfonos u otros medios, junto a la escasa participación, constituían un grave problema.

Estas falencias se traducían en degradación ambiental como resultado de la actividad extractiva artesanal, la que estaba afectando también a los recursos del mar y por extensión ocasionando perjuicios sociales y económicos a la propia población, dependiente de la explotación de la fauna marina. Esta fuente de contaminación se agregaba a la principal causa de degradación, ocasionada por la explotación y actividades industriales de gran magnitud en la zona vulnerada por la eliminación de desechos contaminantes al mar.

La experiencia se inserta en el borde costero continental e insular (Isla Mocha), específicamente en el área que va desde el río Quiapo por el norte hasta el

estero Colgue por el sur, más la Isla Mocha; sector donde viven pescadores que realizan la pesca artesanal. De norte a sur abarca localidades como: Playa Quiapo, Villarrica, Millongue, Lebu (puerto), Chimpe, Punta Morhuilla e Isla Mocha, siendo estos lugares el hábitat natural de comunidades mapuche (Lafkenche), recolectores de orilla, buzos mariscadores, pescadores, etc.

En todos estos lugares vive una diversidad de personas directa e indirectamente relacionadas con el mar, que es su fuente de trabajo y subsistencia. La actividad extractiva tiene una marcada estacionalidad, además de verse restringida por el clima imperante en la zona. Se desarrolla con escaso nivel tecnológico, debido principalmente al bajo nivel de instrucción y de medios disponibles para una explotación en forma coherente con el ambiente, de manera que los recursos se extraen en forma indiscriminada y sin un real control. La falta de sustentabilidad de esta acción incide en varias dimensiones como la pobreza, conservación de los recursos y el desarrollo económico social, entre otras.

Ante la apremiante necesidad de generar sustentabilidad social, económica y ambiental, dentro de la estructura del municipio se creó una oficina encargada exclusivamente de dar solución integral a este conjunto de problemas, con la participación de los principales actores, para contribuir a la construcción y mejoramiento de las bases territoriales, productivas y organizacionales, a fin de alcanzar un desarrollo sustentable para los diferentes sectores que componen el Borde Costero (BC) de la comuna de Lebu.

La Oficina de Borde Costero Comunal coordina acciones realizadas por los distintos departamentos del municipio y actores comunales, sociales, sindicales, asociaciones indígenas, agrupaciones de recolectores y otros; así como también por organismos públicos tales como la CONADI², PRODESAL³, SERNAPECA⁴, Capitanía de Puerto y Gobernación, entre otros. Y la asesoría técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).

Los **objetivos específicos** de esta experiencia son:

- a) Contribuir a una mejor calidad de vida para las comunidades del Borde costero de la comuna y para las futuras generaciones que lo habitan, basada en el uso sustentable de recursos vivos de la zona costera como fuente genuina de ingresos económicos
- b) Reforzar los lazos de las organizaciones sociales representativas de la comunidad costera comunal, de manera de fortalecer la participación, las capacidades organizacionales, rescatar su identidad (población Lafkenche) y el desarrollo de sus capacidades.
- c) Promover la incorporación y desarrollo de la temática ambiental a nivel comunal.

² Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

³ Servicio de Desarrollo Local en Comunidades Rurales.

⁴ Servicio Nacional de Pesca.

d) Promover y fortalecer las diversas actividades económicas en el borde costero, ya sean éstas productivas o de servicios, fomentando a la vez el desarrollo socio-cultural para mejorar la calidad de vida de los habitantes del borde costero.

Así, en el plano de la promoción de un desarrollo sustentable y el mejoramiento en el manejo de los recursos naturales, la Oficina de Borde Costero Municipal de Lebu busca canalizar los distintos instrumentos de desarrollo productivo hacia la comunidad. Realiza proyectos específicos tendientes a la obtención de financiamiento. Esto implica a su vez, el desarrollo de una intensa actividad de capacitación en los temas que le son atingentes a las comunidades habitantes del borde costero, asesorándoles en la adjudicación de espacios marítimos y áreas de manejo.

En definitiva, la experiencia busca desarrollar su ámbito de influencia en el marco de las políticas públicas, de manera de generar oportunidades y potencialidades efectivas y eficientes de desarrollo para los habitantes del borde costero de la comuna de Lebu, a partir de la participación ciudadana, el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas.

1.3 Resultados y Logros

Entre los principales resultados y logros, se generaron diversas instancias de participación. A través de ellas se realizó el proceso de zonificación del borde costero comunal, se elaboraron proyectos sociales, tales como: el rescate de la identidad en las comunidades lafkenche, de tipo económico productivo, el mejoramiento de las condiciones laborales, asesoría técnica y talleres de capacitación ambiental sobre reciclaje y uso de plantas medicinales.

- Coordinación y elaboración de zonificación borde costero de la comuna de Lebu, con la asesoría técnica de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ. Esta actividad está enmarcada dentro de la línea temática territorial y ambiental, como también social de la OBC, que busca generar un instrumento consultivo e indicativo de planificación territorial para el uso del borde costero, fundamental para la construcción de las bases territoriales de la comuna como, así también, la participación de la población.
- Participación activa y en conjunto con los dirigentes de las diferentes asociaciones indígenas Lafkenche, (Tren Tren, Kylamapu) en la elaboración de una propuesta del uso del borde costero en los sectores en los cuales habitan.
- Asesoría en la adjudicación de espacios marítimos (áreas de manejo) a tres organizaciones de pescadores del borde costero de la comuna de Lebu (Morhilla, Quiapo, Chimpe).
- Asesoramiento y regulación de diferentes organizaciones de recolectores y de sus miembros ante la autoridad marítima (Capitanía de Puerto y Serna-

pesca). Este trámite es esencial para el trabajo con pescadores artesanales y la solicitud de espacio marítimo.

- Se ha incentivado la temática ambiental en los habitantes de la zona costera de la comuna, a través de la entrega de conocimientos acerca de medidas de protección, manejo de recursos, áreas de manejo, sustentabilidad de los recursos, etc.).
- Elaboración en forma participativa de los objetivos de desarrollo de la pesca artesanal y del turismo en la zona costera de Lebu.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y Operación

La Oficina de Borde Costero Municipal de Lebu se ha basado en un diagnóstico participativo realizado sobre los asentamientos de distintas localidades a lo largo de su área de cobertura. Este instrumento registra las urgencias y prioridades identificadas por los habitantes del sector.

El principal método en que se apoya esta experiencia consiste en el estrecho contacto con las personas, grupos, poblaciones, comunidades y organizaciones rurales. Con ellas ha trabajado de manera conjunta en la generación de una acción colectiva, compartiendo atribuciones, destrezas y responsabilidades con los habitantes del borde costero que van asumiendo el rol de sujetos activos en la construcción de un proyecto de desarrollo común.

Se trata de una estrategia que propende a la elaboración participativa de propuestas, ideas de proyectos, líneas de acción, capacitaciones y talleres; generando de esta manera un mayor grado de participación por parte de los ciudadanos, habitantes del borde costero comunal.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

La construcción de confianzas a través de la interacción y la participación, justifica la “razón de ser” de la Oficina de Borde Costero Comunal de Lebu. Los impulsores para incorporar al municipio la atención de este problema comunal fueron los agentes del Servicio País. Ellos detectaron los déficits que hoy se atienden a través de su intervención durante cinco años en esta localidad. De hecho, el responsable de la Oficina de Borde Costero es un voluntario de este programa.

La municipalidad asumió y se comprometió con la búsqueda institucional de soluciones participativas, adaptando su propia estructura física y presupuestaria (unos \$10 millones en 2003/2004) para operar y gestionar la presente experiencia. El municipio financia la iniciativa, contrató al profesional encargado (biólogo marino) de las tareas directas de la oficina y da soporte logístico y técnico para el desarrollo de este programa. También contrató a un

biólogo en gestión de recursos naturales y a un ingeniero comercial, quienes trabajan jornada completa en esta novel dependencia.

Participa el Gobierno Regional del Bío Bío quien, a través de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ, en el marco del proyecto Zona Costera, ha prestado apoyo técnico, metodológico y profesional, fundamental para las tareas relacionadas al Plan de Zonificación del Borde Costero de la comuna de Lebu. SERNAPESCA también presta apoyo técnico a la Oficina.

El programa Servicio País, de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, FUNASUPO, detectó el problema e hizo la propuesta técnica y metodológica original para que fuera abordado por el municipio. Actualmente un profesional de Servicio País que ha actuado como co-ejecutor en los diferentes trabajos que se han realizado en el marco de las tareas de la Oficina de Borde Costero Comunal, es el responsable del proyecto para el cual fue contratado por la municipalidad. A través de los profesionales SP del período 2002-2003, sus directores y asesores, se puso en evidencia la necesidad que existía de crear una instancia de orden municipal que se hiciera cargo de coordinar los diversos departamentos municipales como también otros organismos públicos y privados, y trabajar más estrechamente con la comunidad. Además, el Programa SP ha ayudado a consolidar esta iniciativa a través de los tres profesionales de los periodos 2003-2004 y los ahora recién llegados (3) para el período 2004-2005.

Entre las organizaciones y comunidades indígenas mapuche-lafkenche participantes figuran: Kylamapu, Tren y Maquehua, interesadas en rescatar su identidad y tradiciones. Entre las actividades que se han realizado con estas comunidades destacan la organización y participación en nguillatún, rogativas, clases de Mapudungún, trabajo en ñocha (artesanía). Este hacer juntos ha contribuido fuertemente a la unión de las personas en torno a una temática común.

Participan también sindicatos, agrupaciones de recolectores, pescadores y mariscadores del borde costero de la comuna, tales como Quiapo, Millongue, Chimpe, Morhuilla e Isla Mocha, con los cuales se trabaja directamente en la temática pesquera, social, productiva y territorial.

Se ha logrado mejorar las condiciones laborales para las diferentes organizaciones de pescadores y recolectores de orilla de la zona costera de la comuna de Lebu. Desde la Oficina conjuntamente con las organizaciones de pescadores se ha postulado a fondos de proyectos de instituciones gubernamentales y micro créditos de fundaciones, para la compra de equipamiento de materiales y artículos de pesca, necesarios para mejorar las condiciones y el rendimiento en el trabajo.

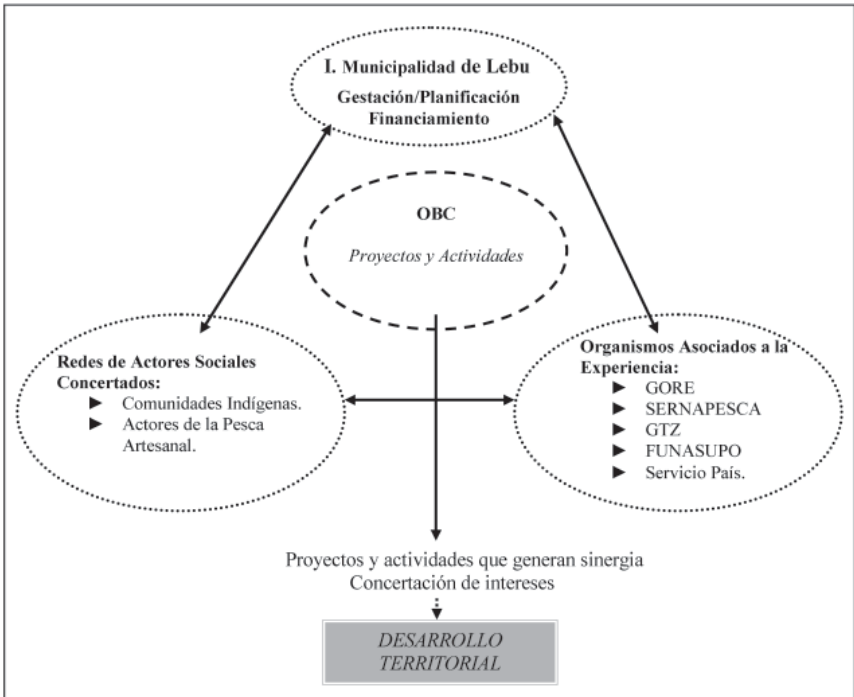
Esta mejora en las condiciones laborales ha influido en la calidad de vida de las personas y de sus familias. La regularización ante la autoridad marítima (Capitanía de Puerto y SERNAPESCA) de los habitantes del BC de la comuna, como

también de las diferentes organizaciones a las cuales pertenecen, les ha permitido formalizar su actividad laboral ante las instituciones correspondientes.

Dentro de este esquema de trabajo participativo de la comunidad organizada, se han relevado los temas relacionados al derecho y respeto hacia las minorías étnicas presentes en la comuna, principalmente el pueblo mapuche.

La elaboración de un instrumento de planificación tan importante como la zonificación del borde costero de la comuna, así como la elaboración de carteras de proyectos sociales y productivos presentados al Plan de Desarrollo Territorial que se está trabajando en la provincia, ha sido elaborada en casi su totalidad por aporte de las personas que habitan en el borde costero. Estas propuestas se han desarrollado en talleres participativos, mesas de trabajo, procesos de discusión grupal, conversaciones, etc.

Diagrama: Operativa de Trabajo de la Oficina de Borde Costero Municipal de Lebu



FUENTE: Elaboración propia.

En el panorama descrito, la participación ciudadana resulta fundamental, en el entendido que la Oficina de Borde Costero Comunal nace luego de observarse la necesidad de su existencia, por parte de los habitantes, el municipio,

el Programa Servicio País y GTZ. En este caso, se requiere que los ciudadanos participen activamente en las mesas de discusión que abordan distintas temáticas, especialmente relacionadas al tema pesquero. Se requiere también el concurso de la ciudadanía en los talleres orientados a la zonificación del borde costero, a la elaboración de proyectos en conjunto con la oficina y el programa Servicio País, que opera en la comuna.

2.3 Sostenibilidad

Esta iniciativa tiene posibilidad de sustentarse en la medida que los ciudadanos la hagan suya, ellos son el eje principal para su funcionamiento. En tal sentido, se ha promovido la capacitación y se ha experimentado en el trabajo colectivo como un aprendizaje de cada participante.

A través del diálogo y la interacción, los participantes han identificado temáticas e intereses comunes, relacionadas a las necesidades que existen desde el punto de vista social, económico, ambiental y territorial.

Las diferentes organizaciones han desarrollado buenas relaciones con las distintas instancias existentes en la comuna y manifiestan ganas de surgir y salir adelante. Han estrechado vínculos con el programa Servicio País, generándose gran confianza con este último y la OBC.

En el desarrollo del proceso participativo se ha detectado buen potencial humano, referido a la existencia de nuevos dirigentes. Sin embargo, prevalece un alto grado de individualismo, característica inherente al hombre de mar, actitud que no fomenta la mayor asociatividad que requiere la iniciativa.

El alto grado de analfabetismo es una limitante significativa, así como las condiciones de pobreza y pobreza extrema que afectan a un número significativo de actores de esta iniciativa. A estas dificultades se suman la falta de acceso a las diferentes localidades y caletas de pescadores, principalmente ubicadas en zonas rurales de la comuna, donde los caminos en invierno son inundados y se hacen intransitables por las fuertes lluvias que azotan la zona o simplemente estos no existen.

El alcalde es una autoridad que los habitantes asumen como confiable, honesto y trabajador. El municipio cuenta con una buena imagen en la población. No obstante, carece de recursos para la atención de todas las demandas que existen en una comuna económicamente “pobre” y cuyos habitantes tienen necesidades básicas insatisfechas. Además, de la escasez de recursos materiales, el municipio tiene déficits de recursos humanos técnicos y profesionales.

En el corto y mediano plazo, esta experiencia cuenta con el apoyo de FUNASUPO (Servicio País) y GTZ como apoyos relevantes para el desarrollo de esta iniciativa.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

La estrategia desplegada por la Oficina del Borde Costero de trabajar educando, capacitando, informando, intercambiando opiniones en conjunto con las personas, ha sido un paso fundamental para estimular y hacer posible la participación ciudadana de los habitantes de la zona costera. Este es el principal aprendizaje para dar continuidad y crecimiento a la propia iniciativa en desarrollo.

Las capacitaciones, mesas de trabajos, las técnicas de trabajo, conversaciones e intercambios con otras localidades han generado aprendizajes colectivos, que van siendo replicados y asimilados por nuevos interesados en participar.

El conocimiento de los derechos y deberes que las personas y la comunidad tienen, ha permitido una mayor comprensión respecto a la calidad de actores que les corresponde asumir en su desarrollo, por tanto se ha verificado como aprendizaje que su participación, opinión y cualquier otro tipo de manifestación es un deber y un derecho.

La iniciativa se ha enriquecido con el aprendizaje metodológico de seguir traspasando información y capacitación en temas relevantes para los ciudadanos, como son el cuidado del medioambiente, desarrollo sustentable, legislación pesquera, etc.

Resalta como aprendizaje central el rol del municipio en el potenciamiento de la participación y el estilo de gestión, para lo cual deberá hacer sus propios aprendizajes y adaptaciones internas que requerirán, también, la capacitación de sus funcionarios.

3.2 Innovación

Se revela una experiencia con una visión innovadora de la gestión municipal, que supera la mera administración de los recursos y la gestión de infraestructura comunal, que si bien son tareas necesarias, no son suficientes en la adecuación de la gestión pública a la complejidad del desarrollo actual.

El municipio pasa a convertirse en un “nodo articulador” del desarrollo comunal, al gestarse “hitos de asociatividad”, que permiten construir confianzas entre los actores sociales del territorio y generando “capital social” local. Además, se identifica en la Oficina, un importante rol “facilitador”, en cuanto al acceso a información para el desarrollo local.

3.3 Factores claves para el desarrollo de la iniciativa

El rol articulador del municipio a través de la Oficina de Borde Costero, le confiere al gobierno comunal una nueva base de legitimidad pública que implica avanzar desde un marco de acción más abierto a los requerimientos de la ciudadanía y por ello más complejo en el plano del desarrollo territorial.

En este caso, es relevante el concurso de distintos actores e instituciones, de modo de avanzar hacia aspectos del desarrollo donde no basta la sola acción municipal. He ahí la relevancia de facilitar un espacio de conversaciones estratégicas para los actores del territorio, que “empoderan” a la ciudadanía y enmarcan compromisos que en definitiva, modernizan la acción pública conduciéndola a concretar acciones para hacer posible el desarrollo sustentable.

Es destacable la intervención social de los profesionales del Servicio País en el desarrollo de relaciones personales, con la comunidad y con las instituciones, así como el aporte profesional de los jóvenes que han optado por trabajar en la comuna, en la identificación de problemas y alternativas de solución mediante la animación de la participación ciudadana y a su gestión para vincularla con la autoridades locales para emprender un proyecto conjunto.

3.4 Replicabilidad

Por tratarse de una experiencia de corta data y encontrarse en un proceso de pleno aprendizaje, con algunos resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de sectores pobres, en una localidad de pocos recursos y una gran cantidad de necesidades insatisfechas por parte de la población, constituye un referente significativo, para otras comunas de características similares. Tanto para sus autoridades, comunidades, como para el voluntariado de Servicio País, que en esta experiencia ha jugado un rol de acompañamiento desde el origen de la iniciativa hasta su ejecución.

4. Conclusiones

La experiencia de la Oficina de Borde Costero Comunal de Lebu revela que, mediante el establecimiento de espacios de diálogo social, se genera un poderoso incentivo a la participación ciudadana y un marco propicio para la construcción de consensos, que movilizan a los habitantes de una localidad hacia la construcción de su propio desarrollo.

Habla además del conocimiento socialmente distribuido en las localidades, proveniente de la experiencia de los propios habitantes que, en su devenir cotidiano, se mueven en un “escenario real” respecto del cual aspiran cambiar de manera efectiva, en la perspectiva de mejorar su bienestar.

La experiencia reseñada constituye un espacio efectivo diseñado desde el municipio, para incrementar de manera eficiente la “capacidad de escucha” de la acción pública, respecto de los requerimientos ciudadanos. A partir de ello, aumenta el potencial de acción pública que, sobre actividades y acciones específicas, ahora involucran a la ciudadanía, la concertan en torno a intereses comunes y la movilizan hacia la ejecución de acciones concretas de desarrollo.

Lo observado implica un esfuerzo especial de modernización municipal, que asume un liderazgo local en la promoción del desarrollo sustentable junto a la comunidad organizada, y, al mismo tiempo, pone en red a la comuna lejana con los programas de fomento y promoción del desarrollo de los servicios públicos nacionales. El municipio se transformó en una entidad estratégica, articuladora de intereses comunales y en un espacio de concertación, acogiendo iniciativas y requerimientos de la sociedad comunal organizada.

La participación de los profesionales de Servicio País desde la detección del problema hasta la concreción de iniciativas para ensayar soluciones denota la credibilidad y profesionalismo del programa que impulsa la Fundación para la Superación de la Pobreza en localidades alejadas de la red pública y del gobierno central con los cuales logran generar puentes y vínculos en beneficio de la comunidad donde se insertan para trabajar sirviendo a las comunidades más pobres del país.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- El surgimiento de la Oficina de Borde Costero Comunal obedece a la visualización de las demandas de la comunidad de Lebu por parte de los profesionales del programa Servicio País.
- Surgió como iniciativa, producto de todo un proceso de sensibilización de la administración comunal, respecto de los requerimientos ciudadanos, más que como una expresión voluntarista del equipo municipal.
- En la actualidad se destaca la voluntad política del municipio en sostener y consolidar el desarrollo de la iniciativa.
- La legitimidad de la iniciativa se gesta más bien desde la ciudadanía, que desde aspectos estrictamente legales y administrativos.
- La ciudadanía ha logrado palpar algunos logros derivados de su participación.

Debilidades

- Su nivel de institucionalización, hasta este momento, aún permanece muy dependiente de la voluntad del alcalde y su equipo municipal. No obstante, goza de la alta legitimidad que ha ido cobrando la iniciativa entre la ciudadanía.
- Las limitaciones de recursos, en sentido amplio, que aquejan a la Oficina de Borde Costero Municipal.
- Relacionado a lo anterior, se evidencia una alta dependencia de los profesionales del programa Servicio País.

Oportunidades

- El proceso de zonificación del borde costero, hoy en marcha, constituye un espacio privilegiado para la consolidación, incremento de la legitimidad e institucionalización de la Oficina de Borde Costero Municipal.
- El deseo comunitario de trabajar por el rescate de la identidad cultural, aún presente en la comuna, constituye un espacio que abre ricas posibilidades de interacción comunitaria, donde la Oficina de Borde Costero puede ser una entidad articuladora de iniciativas.
- La exportación de la metodología de gestión de la Oficina de Borde Costero de Lebu hacia otros municipios, puede generar un espacio de asociatividad territorial con otras comunas, que enriquezca el diálogo en torno a las temáticas relacionadas al borde costero y supere los límites estrictamente comunales.

Amenazas

- Altos niveles de pobreza en la comuna.
- Sentimiento por parte de la comunidad de que las principales decisiones se toman fuera de la comuna (altas autoridades).
- El clima es un factor sumamente importante y visto como una restricción al desarrollo, principalmente por las personas que deben salir al mar para trabajar en medio de fuertes vientos y lluvias que no permiten un trabajo permanente, sino estacional.
- Conflictos, ya que la pesca Industrial no respeta las 5 millas exclusivas correspondientes a la pesca artesanal.
- Fijación de cuotas de extracción, muy bajas para la cantidad de pescadores que existen en la comuna.
- Aislamiento de las zonas rurales de la comuna.

*Experiencias de Gestión de
Salud*

DESAFÍOS DE CIUDADANÍA EN LA REFORMA DE SALUD.

AVANZANDO HACIA ALIANZAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Antecedentes

El debate sobre el rol del Estado en la sociedad está dando curso a una nueva generación de reformas. Desde una revisión crítica de los diversos paradigmas, normas y reglas por los que atravesó la sociedad en las últimas 4 décadas, se formulan nuevas propuestas en torno al rol del Estado, su fortaleza, peso político e ingerencia en los asuntos del desarrollo, considerando la mantención de su estructura liviana, eficaz y competitiva. El Estado, en tanto guardián del bien común, debe ser un interlocutor capaz de proyectar nuevas reglas del juego, particularmente para la trilogía Estado-Mercado-Sociedad, que aborda la provisión de servicios sociales tendientes a superar las brechas y desigualdades sociales como factores de desequilibrio en las sociedades. La noción de derechos y de protección social comienza a reinstalarse en el discurso público.

Uno de los aspectos en el que se plasman de manera más evidente los nuevos desafíos para el rol del Estado en la sociedad es el campo de la salud. En efecto, la reforma de salud, particularmente con el Plan de Atención Universal de Garantías Explícitas, sitúa de manera central entre sus objetivos la equidad de acceso a servicios de salud para la población. Con ello, recoge en su diseño, en forma consistente, nuevos paradigmas para la acción pública tales como recuperar la noción de derechos sociales universales garantizados y construir un sistema de protección social que define políticas de acceso, oportunidad y financiamiento. Así, reafirma la provisión público-privada de los servicios de salud, pero sometida a nuevas reglas del juego en base a estándares de coberturas, calidad y certificación de prestadores. Ello supone mayores niveles de regulación, evaluación y fiscalización, así como una mayor desconcentración para la gestión y adecuación de las políticas a los diferentes contextos subnacionales. Las garantías de derechos universales suponen una inversión importante en la promoción de la salud y en la prevención de enfermedades, de modo de fomentar en los ciudadanos una actitud responsable respecto a su propio bienestar.

La agenda de equidad en el sector, en pleno proceso de transformación de su gestión, incorpora también la discusión sobre la incidencia de factores deter-

minantes socio-económicos, culturales y bio-psicosociales en la salud de la población¹.

Plasmar estos enfoques en la gestión supone desafíos que comprometen a los diversos niveles de atención y a su articulación. Entre los más importantes destaca el enfoque de promoción y prevención que compromete a los municipios, encargados de administrar la atención primaria y de urgencia. Este requiere de un mayor nivel de resolutivez en la atención, incorporar más decididamente un enfoque familiar de atención que permita el seguimiento del ciclo vital de los individuos y de las familias. Las garantías explícitas plantean también otro conjunto de desafíos. Satisfacer las necesidades de los usuarios supone una gestión en red de los recursos y la infraestructura en los territorios, que debe ser organizada por los servicios de salud. Igualmente, la instalación de capacidades directivas de la autoridad de salud pública en regiones, otorga por primera vez atribuciones reales a las Seremías para ajustar las metas sanitarias nacionales y las políticas a las diversas realidades territoriales. Además, el abordaje de los factores determinantes de la salud supone ir plasmando visiones que acerquen cada vez más a los equipos de salud a los desafíos de transversalidad, multisectorialidad, integralidad y participación como principios básicos de acción para mejorar la calidad de vida de las comunidades.

La nueva agenda obliga así, a buscar mecanismos innovadores de gestión y a flexibilizar modos de operación y procedimientos que constituyan nuevos arreglos institucionales que serán parte de la tensión en que conviven los antiguos y las nuevas racionalidades de gestión en salud, ya sea en el campo nacional, territorial o local.

En este proceso de transformaciones, la ciudadanía organizada no puede estar ausente, sin embargo, es vista en el sector en forma heterogénea. Es decir, es susceptible de ser asociada a la dimensión de derechos sociales que se consagran individualmente, o a la responsabilidad individual o familiar por su propio bienestar (promoción); también existe la tendencia a vincularla a colectivos sociales que tienen injerencia en procesos de control social, información o reclamo por servicios de calidad que han sido consagrados en derecho (gestión de redes), y a la participación activa y responsable en el diseño de políticas, normas y reglas, mediante Consejos Consultivos².

Los distintos enfoques son indicativos de la tensión entre ser ciudadano titular de derechos sociales y el ejercicio de ciudadanía activa. La divergencia presente en estas concepciones se plasma en la intervención y afecta los modos de articular la gestión en los territorios.

¹ En variados estudios internacionales se ha logrado relacionar el efecto del bienestar económico y la integración social con modificación de indicadores biomédicos y de patologías de las personas, lo que conduce a plasmar nuevas visiones en agentes del sector tanto de investigación como de diseño de políticas y de acción de los equipos de trabajo.

² Este último enfoque proviene más del campo de la autoridad de salud pública.

Promover el concurso de la ciudadanía para operar en forma transparente y con audiencia crítica y propositiva, posibilitaría impactos positivos en el fortalecimiento de actores sociales y la calidad de la política. En el diseño de la Reforma aparecen espacios que pueden favorecer estos procesos. Un ámbito posible se asocia a la definición de metas sanitarias; la propia noción de redes asistenciales podría ser ampliada para acumular la experiencia previa de actores sociales que han participado en el tratamiento y solución de problemáticas de salud -fomentadas por las políticas del sector y la activación de la sociedad civil en estos temas- en diferentes grados y momentos. Estas podrían contribuir a modelos de gestión susceptibles de réplica y/o mejora. Ello supone resignificar lo acumulado, en torno a estas nuevas claves, a modo de propiciar aprendizajes desde nuevas lecturas de las prácticas sociales.

La experiencia ha demostrado que entre las condiciones que potencian las alianzas Estado-ciudadanía se encuentran las orientaciones de modernización de la gestión y el mejoramiento de la calidad de los servicios. Ello implica formas de abordaje de los determinantes de salud incorporando la transversalidad, multisectorialidad, integralidad y participación. De este modo, cobra relevancia –para el aprendizaje institucional y colectivo- el recuperar las prácticas, orientadas a ampliar la interacción entre los servicios de salud de diferentes niveles y la comunidad.

Las experiencias Innovadoras

Las innovaciones destacadas aquí revelan el rol de los gestores y actores sociales “adelantados” de la reforma³. En efecto, los campos principales de aporte de las iniciativas locales a la reforma se ubican en el desafío ético de la equidad y las políticas inclusivas, ya que muestran tanto el acercamiento de los servicios y la atención hacia sectores anteriormente excluidos, como la acogida de nuevas problemáticas socio-sanitarias que no han sido plenamente integradas. Otro campo de acción que surge desde la experiencia local es la gestión de redes, en las que se observa la convergencia entre el Estado y la sociedad civil para aumentar la capacidad de resolutivez, interconexión y calidad de las prestaciones. Un tercer aspecto es, precisamente, los nuevos roles, que diferentes organizaciones y redes sociales comienzan a cumplir en la provisión, cooperación y control de las metas y programas asociados a la reforma del sector.

A modo de contribución a estos procesos, esta sección del libro recopila siete experiencias que constituyen un aporte innovador en materia de gestión de salud, toda vez que contribuyen a ampliar los derechos ciudadanos y muestran prácticas que pugnan por la equidad, la inclusión, e intentan mejorar los

³ Véase el comentario del entonces Subsecretario de Salud Pública Antonio Infante en el Encuentro Nacional de Innovación en Ciudadanía 2004. En World Wide Web: <http://www.innovacionciudadana.cl/premio/>

niveles de salud de la población y su calidad de vida. Por otra parte, las iniciativas recopiladas interrogan los procesos de descentralización de la gestión del Estado en salud y la adecuación de los instrumentos centrales, y la función sanitaria, en los contextos locales.

Las experiencias premiadas son:

- Modelo de Gestión Municipal de Salud. Iniciativa impulsada por el Departamento de Salud de la Municipalidad de Quillota, V Región de Valparaíso.
- Comunidad Terapéutica de Peñalolén. Iniciativa impulsada por la Corporación de Desarrollo ONG Comunidad Terapéutica de Peñalolén, Región Metropolitana.
- Red de Acción Frente al Maltrato y/o Abuso Sexual Infanto-Juvenil de Buin y Paine. Iniciativa impulsada por la Red de Acción Frente al Maltrato y Abuso Sexual de Buin y Paine, Región Metropolitana.
- Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano. Iniciativa impulsada por el Servicio de Salud Talcahuano, VIII Región del Bío Bío.
- Ciudadanía Rural en el Consejo de Salud Cañete. Iniciativa impulsada por el Servicio de Salud Arauco, VIII Región del Bío Bío.
- Salud Rural: Red de Centros Comunitarios de Desarrollo Integral. Iniciativa impulsada por la Municipalidad de Los Lagos, X Región de Los Lagos.
- Modelo de Salud Complementario Williche de Chiloé “Küme Mogen Williche Chafün Chilwe”, “Nuestra salud es nuestra madre tierra”. Iniciativa impulsada por el Consejo General de Caciques Williche de Chiloé, X Región de los Lagos.

En términos generales, la mayor fortaleza que se observa en la mayoría de las iniciativas es que se muestran capaces de adecuar orientaciones e instrumentos nacionales, en forma pertinente, a las realidades locales específicas -sean éstas sociales o territoriales-, abriendo o extendiendo servicios a poblaciones vulnerables y desprotegidas. Nos muestran que la inclusión es fruto tanto de la vocación funcionaria por la integración como de demandas y propuestas sociales de inclusión que provienen de la sociedad civil. Un ejemplo de envergadura nacional destacable son las redes civiles de personas viviendo con VIH⁴ que han alcanzado metas relevantes de inclusión sobre un esquema que ha combinado la organización reticular, una estrategia de visibilidad y legitimación, acciones judiciales, lobby político, alianzas, y gestión de conocimientos integrando profesionales voluntarios a la elaboración de sus propuestas. Ello se ha combinado con la sensibilidad y promoción de una política interna generada desde la agencia CONASIDA, que ha contribuido a su diseño, validado el modelo, modificado la ley y desarrollado una apertura para construir

⁴ Experiencia premiada en el año 2002.

una verdadera alianza de salud. Esta alianza conforma un modelo de gestión que integra tratamientos garantizados, políticas de promoción, una red social de identificación, acogida y ampliación de los servicios hacia un tratamiento integral de los casos, que cuenta además con un amplio respaldo internacional.

En las experiencias que se analizan en este libro, destacadas con el premio el año 2004, destacan 7 experiencias. Entre las que provienen de la sociedad civil está la Comunidad Terapéutica de Peñalolén, orientada hacia personas con discapacidad psíquica. La agrupación está conformada por profesionales, familiares de pacientes y voluntarios, los que de manera previa a la reforma psiquiátrica y desde el diagnóstico de una problemática de salud importante en su territorio, elaboran ya en 1989, un cuestionamiento a los tratamientos asilares de pacientes con trastornos. El modelo de atención ha incluido el manejo ambulatorio y redes de rehabilitación capaces de sustentar la actual política de desasiliamiento que propugna la política pública.

En esta experiencia, desde una política de interacción activa de negociación y acuerdos se han logrado convenios con el Servicio de Salud Oriente y se ha ido combinando un enfoque transversal que integra a otras instituciones para la creación de diversos instrumentos que faciliten la integración de las personas afectadas. Además, se ha hecho un esfuerzo por transferir competencias de atención a personal de consultorios. En este caso, la reforma psiquiátrica viene a sancionar, formalmente, un campo de acuerdos y acciones previas, y permite la ampliación de los servicios.

Otra dinámica proveniente de la sociedad civil, se puede reconocer en la experiencia de Salud Intercultural en Chiloé, impulsada por profesionales del Hospital de Castro, luego por la Unidad de Gestión de Salud Provincial y, finalmente, por la Dirección Provincial de Salud, hoy gestora de la red. Allí la interacción, amparada en las políticas de interculturalidad, ha posibilitado integrar las prácticas de salud de comunidades Williche y le ha dado forma a una unidad de salud complementaria que combina los modos de atención, además de estimular, transferir y capacitar a equipos de salud para integrar un enfoque intercultural a su gestión cotidiana.

En otro campo, ya desde la gestión funcionaria, dos experiencias apuntan a una mayor equidad en la gestión de salud hacia las comunidades rurales. En la comuna de Los Lagos y en Cañete, se proponen caminos para nivelar coberturas hacia las comunidades rurales. Cañete lo hace desde una alianza entre el municipio, el Servicio de Salud y las comunidades, para mejorar la gestión, destinación de recursos y compartir visiones de la política de salud, dando forma a un Consejo de Salud Rural que integra activamente a la comunidad a espacios de toma de decisiones. Los Lagos, por otra parte, se propone superar la barrera de la localización de las postas para mejorar el acceso de la población. La relocalización se realiza a partir de acuerdos establecidos con las comunidades, integrando tanto sus intereses y demandas de desarrollo como su

aporte a la gestión de salud. La experiencia ha conducido a Los Lagos a aumentar de 6 a 18 los centros de atención, que ya no son postas sino Centros Integrales de Desarrollo, donde la posta rural encuentra un espacio para su labor, al mejorar la adhesión a los programas y sus indicadores de salud en el área rural.

En cuanto a la gestión, casi todas las experiencias nos muestran que la noción de redes asistenciales se amplía hacia una noción de redes de políticas de salud e incluso de políticas públicas. En el Servicio de Salud Talcahuano, destaca el aporte a la integración de los usuarios al Consejo de Integración de la Red Asistencial, y abordar esta tarea desde un proceso de planificación estratégica que posibilita una interacción real, horizontal y no jerárquica. Ello mediante múltiples esfuerzos de capacitación a los actores, de promover la aceptación de los equipos médicos, mediante un proceso de trabajo que permite aunar visiones, y profesionalizar los procesos de participación, lo que no está exento de numerosos nudos críticos.

Otra lección de relevancia nos deja la experiencia de Buin y Paine, que responde más bien a actores mixtos que se unen en torno a la necesidad de actuar con los niños maltratados y abusados sexualmente en las dos comunas. Aquí se puede observar cómo a partir de la interacción en red se construyen “protocolos integrales de atención” que estimulan la red de políticas públicas en el espacio local: la red enlaza a profesionales de 26 instituciones, voluntarios y comunidades, definiendo un completo protocolo de atención hacia la infancia, que incluye módulos en consultorios, escuelas, tribunales, policía y vecinos. Dicho protocolo incluye diagnóstico, tratamiento clínico, rehabilitación psicológica, defensoría legal, asistencia social, seguimiento escolar, reinserción familiar y comunitaria. Allí lo que está en el centro es el niño, el paciente, el usuario, y alrededor de los desafíos de calidad de las políticas, la gestión se hace integral y se transversaliza, actuando sobre factores determinantes de la salud.

En otro campo, la comuna de Quillota nos muestra el intento de plasmar los ejes de la reforma del sector en una política comunal, lo que supone reorganizar el sistema de salud primario. La reingeniería del sistema incluye una plataforma de gestión de salud con enfoque en la atención familiar –aspecto clave de la reforma en ese nivel–, garantizar derechos de atención y salud mediante contratos con los usuarios y las familias, e incorporar el seguimiento del ciclo vital instalando una ejecutiva familiar. En Quillota, se trata de repensar cómo se hace una mejor promoción y tratamiento con mayor capacidad resolutoria y resolución de daño desde la infraestructura y equipos disponibles. Ello conduce a rediseñar los roles de las organizaciones e infraestructura local y del personal profesional. Por su parte, el área de la promoción se hace cargo de factores determinantes, desplegando una intensa labor sociocultural.

Las experiencias nos muestran un conjunto de factores que las potencian o limitan. Entre ellos, está el rol clave de los equipos directivos que cuentan con un diseño estratégico orientado por fines ético-políticos, capacidad de planificar, y de abrir espacios horizontales de trabajo con otros actores y comunidades. Aquí, un ámbito central de preocupación es la transferencia de competencias y legitimación de su quehacer frente a las autoridades.

Las experiencias indican, además, que en las innovaciones de participación ciudadana se mezclan acciones de servicios, espacios y mecanismos de integración en la toma de decisiones que imbrican en forma mixta a los servicios públicos y a la sociedad civil. Algunas priorizan la primera dimensión, en otros casos, la segunda. La sociedad civil busca desde su propio espacio incidir en esas decisiones, mediante demandas, propuestas y colaboraciones, pero de un modo más cercano a los procesos de deliberación de la política, formulando servicios conducentes a la publicación de la gestión de salud.

Numerosas lecciones emergen desde las experiencias y las prácticas locales. Un desafío sustantivo es la identificación de las innovaciones de naturaleza democrática y los aprendizajes que éstas aportan a la formación e intercambio entre los gestores y actores de la sociedad civil. Ello tras el objetivo de fortalecer una política pública que ha dado un paso adelante en el reconocimiento de derechos.

MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE SALUD.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Modelo de Gestión Municipal de Salud
Comuna	Quillota
Región	V Región de Valparaíso
Organización	Departamento de Salud - Municipalidad de Quillota
Tipo de organización	Municipio
Tema	Salud, Gestión Local, Cultura, Igualdad de Género, Deporte y Recreación, Medioambiente y Participación Ciudadana, Infancia, Juventud y Familia.
Actores	Población general, Organizaciones sociales rurales y urbanas
Área	Urbana y Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Víctor Alvarado Miric. Director Depto. Salud Municipal. Quillota.
Dirección	La Concepción 578
Fono-Fax	33- 267769, 267768, 267768
Email	direcciondds@terra.cl

Esta iniciativa implementada por el Departamento de Salud de la Municipalidad de Quillota desde 1995, se basa en el seguimiento a la condición de salud de las familias en un reenfoque de la gestión desde individuos y pacientes a familias y ciudadanos.

El modelo implementado ha flexibilizado los procedimientos de la atención primaria de salud de la comuna y fortalecido la participación ciudadana, integrando a la comunidad a los centros de salud. Para ello, se ha realizado una reingeniería del sistema orientada al mejoramiento de la calidad de atención y a una mayor fiscalización.

Sus principales objetivos son:

- Lograr una mayor corresponsabilidad de los involucrados en el proceso salud-enfermedad, potenciando especialmente el rol de la familia en este proceso;
- Mejorar la eficiencia del sistema asistencial y administrativo;
- Incidir favorablemente en una cultura ciudadana de mayor integración y tolerancia a la diversidad y en la generación de comunidades saludables.

Los logros más notables son:

- Aumento de la calidad de atención, expresada en: aumento de las atenciones, mayor fiscalización, mayor integración, más capacitación a funcionarios, aplicación de encuestas de satisfacción de usuarios, implementación de sistema de reclamos, sugerencias y felicitaciones.
- Creación de la Unidad de la Familia en el Centro de Salud Cardenal Raúl Silva Henríquez, que trabaja con diversos Planes de Intervención Familiar.
- Creación del Centro de Promoción de Salud y de la Cultura, que busca incidir favorablemente en una cultura de la integración ciudadana y el respeto a la diversidad.
- También han capacitado a equipos y funcionarios en el nuevo enfoque de salud de la comuna y aplicado encuestas de satisfacción usuaria.

MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE SALUD.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA MUNICIPALIDAD DE QUILLOTA

PATRICIA VERA¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto Nacional

El modelo de gestión municipal de salud de Quillota constituye una experiencia de innovación pionera en Chile iniciada en 1995 y que a partir de 2002 es pertinente con las nuevas líneas programáticas del Ministerio de Salud en atención a la meta sanitaria del 2010 y con la modernización de la gestión local de la atención primaria.

Esta experiencia ha ensayado respuestas independientes al devenir histórico del país en el ámbito de la salud, abordado con mayor énfasis a partir de los noventa por los gobiernos de la Concertación, que promueven el fortalecimiento del sistema público que da atención a la mayoría de la población. Desde entonces, se aumentó el aporte fiscal al sector público de salud que pasó de 0,9% del PIB el año 1990 a 1,6% del PIB (FONASA) el año 2000, mejorando los niveles de inversión y entregando mayores recursos para la operación de los establecimientos, tanto en el nivel primario como secundario y terciario; así mismo, se realizaron esfuerzos por mejorar la situación en que se encontraban los trabajadores. A pesar de ello, el presupuesto sigue siendo inferior al gasto, lo que provoca endeudamiento hospitalario, y la gestión clínica y administrativa no se han modernizado suficientemente.

En el sector privado por otra parte, se ha buscado regular el funcionamiento del mercado de seguros privados de salud, a través de modificaciones a la legislación específica vigente² que entre otros aspectos crea la Superintendencia de ISAPRE, pero que hasta ahora no ha podido solucionar el problema de la selección de riesgo, de una acción sanitaria fundamentalmente curativa y donde se aprecia también un gasto en ascenso.

Existen grados crecientes de insatisfacción de los usuarios en ambos sistemas; en el sistema público fundamentalmente por falta de oportunidad y listas de espera para tratamientos y en el sector privado por inseguridad frente a las enfermedades más graves y los elevados co-pagos³.

¹ Asistente Social (Universidad de Valparaíso), Magíster en Gestión de Políticas Nacionales, Mención Educación y Cultura, UPLACED y Doctor(a) en Política y Gestión Educativa (Universidad de Playa Ancha). Se ha desempeñado en diversos cargos asociados a la docencia universitaria y a la formación de profesionales de servicios públicos. Ha trabajado en Municipalidades en el área social. En la actualidad es docente de la Universidad de Playa Ancha.

² Ley 18.933 y sus modificaciones, última Ley 19.650, de 24/12/ 1999.

³ Recogido en informe de Minga Consultora S.A. y reiterado por informantes claves.

En este marco de persistencia de inequidades en el estado de salud y en la atención de salud de hombres y mujeres, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos retomó el compromiso con el sector a través de una nueva reforma de salud, como una de las principales transformaciones sociales a llevar a cabo en el país.

Para llevar adelante esta reforma al sistema de salud, el Ejecutivo envió entre 2001 y 2002, cinco proyectos de ley al parlamento, algunos de los cuales todavía se encuentran en discusión, ya sea en la Cámara de Diputados o en el Senado. En el proceso participaron fundamentalmente departamentos técnicos del MINSAL y FONASA, impulsado por una comisión interministerial. Los proyectos de ley son los siguientes: Derechos y Deberes en Salud⁴, Régimen de Garantías de Salud⁵, Financiamiento⁶ del mayor aporte fiscal requerido, Modificación al Sistema Público⁷ de salud y Modificación a la regulación de las ISAPRE⁸.

El más emblemático de estos proyectos es el Régimen de Garantías de Salud, más conocido como Auge, que entró en vigencia en 2005. Ha sido señalado por el Gobierno como la pieza central de la Reforma, por la formulación de un conjunto de garantías explícitas, exigibles por las personas para determinados problemas de salud, en términos de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera. Este conjunto garantizado, restringido a un cierto número de problemas de salud priorizados, tendría un financiamiento especial a través de impuestos específicos y de la creación de un fondo de redistribución de riesgo con aportes de los cotizantes.

El Proyecto Régimen de Garantías en Salud plantea la necesidad de abordar el siguiente conjunto de materias: 1) la definición de objetivos nacionales de salud, como referente principal para establecer prioridades, definir estrategias y planificar actividades; 2) el Sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE), constituido por acciones de salud pública y el componente de salud de las personas, con patologías priorizadas; 3) un nuevo modelo de atención orientado a la promoción, prevención, y atención oportuna y permanente; 4) fortalecimiento de los recursos humanos, a través de una política de personal y un modelo laboral; 5) creación de una Autoridad Sanitaria para regular el funcionamiento del sistema público y el privado, reforzando el rol del MINSAL como ente rector; 6) financiamiento mediante la creación de un fondo solidario; y 7) mejoramiento de la gestión para asegurar la máxima efi-

⁴ Proyecto de ley sobre Derechos y Deberes de las Personas en Salud, Mensaje 038-344, mayo 2001.

⁵ Proyecto que establece un Régimen de Garantías en Salud, Mensaje 1-347, mayo 2002 e Indicaciones al proyecto, mensaje 084-347, junio 2002.

⁶ Mensaje 086-347, junio 2002.

⁷ Proyecto que modifica el DL 2763 de 1979, Mensaje 81-347 de junio 2002.

⁸ Proyecto que modifica la Ley 18.933, Mensaje 082-347, junio 2002.

ciencia en el uso de recursos públicos, incluyendo la rendición de cuentas por parte de los directivos del sistema.

La propuesta busca ajustar la nueva estructura sanitaria del sector público a las actuales exigencias de la transición epidemiológica, la tecnología médica vigente y las necesidades de salud de la población. Los cambios sociales, económicos y culturales han incidido en un patrón de mortalidad donde predominan enfermedades cardiovasculares, traumatismos y cánceres. En su primera fase, se cubrirán 56 patologías que representan aproximadamente el 80% de la carga de enfermedad y más del 50% de las causas de hospitalización. Si bien el sistema público ya cubre todas estas patologías, la reforma garantizaría plazos más cortos para su atención.

Con la reforma, se declara buscar también otorgar a la red pública de atención mayores capacidades de gestión local y aumentar la capacidad resolutive de la atención primaria en un modelo de salud preferentemente preventivo y promocional, dotando a los consultorios de recursos técnicos y profesionales para abordar la tarea.

Los servicios de salud verían fortalecida su capacidad de gestión haciéndose más autónomos. La dirección de los servicios amplía sus atribuciones para organizar y coordinar la gestión de las redes, la gestión financiera y sanitaria, a la vez que debe rendir cuenta pública y someterse a evaluación por desempeño. Las redes asistenciales permiten mayor flexibilidad administrativa y una mayor articulación con la comunidad a través de instancias participativas y monitoreo de la gestión. Cada red asistencial, compuesta por profesionales, equipamiento y recursos de salud, asume la responsabilidad de la población en su territorio, abarcando la gestión de todos los niveles: atención primaria, hospitales y centros especializados.

Algunos de los objetivos de la reforma de salud planteados a partir del 2000 fueron considerados a partir de 1995 en la experiencia de Quillota. Entre ellos el respeto de la dignidad de las personas y las familias, así como su derecho a estar plenamente informados de las coberturas de salud y de sus beneficios y costos. Obtener hora de atención sin tramitaciones y que dicha citación sea respetada. Que baños, salas de espera y demás sitios públicos sean dignos y adecuados. Conocer tiempos máximos de espera u otras tramitaciones que pudiera haber en algunas prestaciones de salud. Saber dónde consultar, reclamar y cómo participar.

La reforma aspira contar con la contribución de las personas, familias y comunidades en el cuidado de la salud, fortaleciendo la prevención, actuando sobre el medio ambiente y los factores sociales que afectan la salud de las personas. Las conductas responsables y saludables en el hogar, la localidad, el barrio y la ciudad son claves para alcanzar estos objetivos.

Bajo el enfoque de salud familiar propiciado en este último quinquenio por la reforma de salud, la población atendida aumentó de un millón 322 mil 684 personas en 2002, a un millón 528 mil 650 en 2003, y a 2 millones 463 mil 740 en 2004.

Las innovaciones adelantadas durante estos últimos diez años por el Departamento de Salud de Quillota, muestran logros de diversa índole, que responden a los desafíos planteados por la reforma de la salud que se está aplicando en el último quinquenio en el país.

1.2 Contexto Local

La iniciativa “Modelo de Gestión Municipal de Salud”, se desarrolla en la comuna de Quillota, Región de Valparaíso. Quillota tiene una superficie de 302 Km² y una población de 75.916 habitantes (38.725 mujeres y 37.191 hombres). Esta comuna acoge a 4,93% de la población total de la región de Valparaíso.

Según los datos del Censo 2002, el 86,97% de la población de Quillota es urbana y 13,03% es rural. En esta comuna 16,13% de la población vive en condición de pobreza (12.845 personas) y 3,25% se encuentra en situación de indigencia (2.589 personas).

Quillota, desde el punto de vista económico-productivo, transita desde un modelo de producción eminentemente agrícola y de servicios, a otro con un perfil agroindustrial e industrial, exigiendo capacidades distintas a las tradicionales a su población.

Esta transición constituye una expresión del cambio del escenario país, en el cual se están produciendo variaciones demográficas y socioculturales que inciden en las causas de morbi-mortalidad en la comuna, la que ha sido definida desde el punto de vista epidemiológico como en transición hacia índices similares a los de países desarrollados.

La experiencia se inscribe dentro del proceso de desarrollo y autonomía de la gestión local, marco en el cual en el año 1995 se implementó una reingeniería en el área de salud municipal. Se elaboraron proyectos e instrumentos que no existían en el Sistema de Atención Primaria de Salud (ATPS) nacional, entre ellos la línea 800, agendas programadas y diferidas computacionalmente y el cambio del Servicio de Orientación Médica (Some) por módulos de atención personalizada.

Desde entonces, el Departamento de Salud Municipal ha promovido un sistema de salud primaria orientado bajo el paradigma de la calidad y los resultados, que incluye la participación de los beneficiarios agrupados en organizaciones sociales. En esta perspectiva se diseñó un modelo de atención centrado en la familia que propicia una ciudadanía más co-responsable del proceso salud-enfermedad, lo que supone el aumento de la participación ciudadana en salud; el incremento de los niveles de integración, la disminución de demandas asistenciales, el conocimiento de los derechos en salud por parte de los(as)

ciudadanos(as), y en definitiva, en la mejora de las condiciones de vida a través de la entrega de servicios de calidad.

Esta visión estratégica adoptada por el Departamento de Salud se expresa en las actividades que se realizan bajo su responsabilidad en los cinco consultorios, la posta rural de la comuna, una Plataforma de Gestión Familiar y un Centro de Promoción de la Salud y la Cultura. Estos centros de atención primaria de salud atienden a 69.377 personas inscritas en ellos según los requisitos del Fondo Nacional de Salud, FONASA.

1.3 Descripción del programa

1.3.1 Origen Local

La experiencia de reforma de la gestión del sistema de salud comunal tiene su origen en una innovación aislada en el año 1995, denominada FONOSALUD, anticipándose a las estrategias de eliminación de las esperas y colas en los consultorios del país. Seguidamente a esta primera innovación, se comienzan a suceder iniciativas como la eliminación de las ventanillas, la formación de equipos de trabajo al interior de los consultorios y equipos mixtos con la comunidad.

Los hitos de la experiencia se pueden dividir en aquellos relacionados con la infraestructura y los propios de la gestión.

La evolución de la infraestructura:

- En noviembre 1994 inauguran el Centro de Salud Rural de La Palma.
- En mayo de 1995 se entrega la Posta Rural de Manzanar, proyecto de creación, con entrega de instalaciones nuevas.
- En 1999 se entregan la mayor cantidad de las obras, como el Centro de Salud Urbano Cardenal Raúl Silva Henríquez y el Centro de Promoción de la Salud y la Cultura (ubicado en las ex dependencias del Consultorio N° 2).
- En septiembre del año 2002, se produce la inauguración de la Plataforma de Gestión Familiar, la obra más representativa de la transformación.
- En agosto de 2003 se inaugura el Centro de Salud Dr. Miguel Concha y la ampliación del Centro de Salud San Pedro.

Modernización de la Gestión. Incluye acciones de carácter técnico-administrativo y un permanente acompañamiento con intervenciones pro cambio organizacional. Estos hitos en la gestión son los siguientes:

- Octubre de 1994: se presenta al concejo municipal el proyecto “Modernización de la Atención Primaria en Quillota”.
- Junio de 1995: creación de línea 800 (fono salud).
- Agosto de 1995: se comienza a aplicar la extensión horaria para atención profesional.

- En noviembre de 1995 se logra la aprobación por parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) del proyecto de gestión para solucionar el tema de la demanda, informatización de la atención.
- Abril de 1996: Creación de proyecto “Oportunidad, acceso, trato y resolutivez de la atención de salud en SATPS” , lo que genera el cambio de los SOME tradicionales por módulos personalizados.
- Junio de 1996: Presentación de proyecto “Oportunidad, acceso, trato y resolutivez de la atención de salud en la SATPS”, en Congreso Internacional de Medicina Familiar en Granada España.
- Febrero de 1997: Realización de la primera escuela de salud (capacitación) para funcionarios/as de la SATPS de Quillota. Hasta la fecha se han realizado seis escuelas con un total de 400 funcionarios/as capacitados/as.
- Marzo de 1997: Reorganización de la estructura directiva territorial de SATPS. Esto significa el reordenamiento funcional, técnico y administrativo.
- Septiembre de 1998: Realización de Estudio de la demanda usuaria de unidad de emergencia del hospital San Martín de Quillota, lo que genera un convenio de apoyo mutuo en relación a problemáticas comunes.
- 1999: Inauguración del módulo dental infantil en el Centro Cardenal Raúl Silva Henríquez, que atiende a niños y niñas de los cursos de primeros y segundos años de las escuelas municipalizadas. Este programa se realiza en conjunto con la JUNAEB y Departamento de Educación de Quillota.
- Diciembre de 2000: Realización de la primera cuenta pública del Departamento de Salud Quillota. Esta actividad se realiza todos los años por el Departamento de Salud, el Centro de Promoción de la Salud y la Cultura y el comité comunal de promoción de la salud.
- 2001: Lanzamiento de primera revista del Departamento de Salud Quillota.
- 2001: constitución del comité comunal de promoción de la salud con participación de dirigentes comunales, representantes del Servicio de Salud y funcionarios/as de Hospital San Martín.
- Abril de 2001: Constitución de la Red de Adolescencia de Quillota con participación de organizaciones juveniles, UNICEF, DIDECO, centros de alumnos y Centro de Promoción de la Salud y la Cultura.
- Agosto de 2001: Presentación de proyecto de reposición y normalización del consultorio N° 1 al FNDR. Lo anterior significa la construcción del Centro de Salud Dr. Miguel Concha y la nueva funcionalidad del sistema de salud comunal.
- Junio de 2002: Presentación al concejo municipal del nuevo modelo de salud comunal.

- Agosto de 2002: Realización de Seminario de sensibilización e información del nuevo modelo de salud, para directivos de servicios públicos, autoridades de la comuna y de gobierno.
- Agosto de 2002: Realización de jornada “Conociendo y promoviendo la reforma local de salud”, para dirigentes vecinales y de organizaciones sociales.
- Agosto de 2002: Inauguración del nuevo modelo de salud comunal (comienzo formal de la atención en salud).
- Octubre de 2002: Se recibe la premiación en reconocimiento en el II Congreso Chileno de Promoción de la Salud por la contribución al desarrollo de la Promoción de la Salud en Chile.
- Noviembre de 2002: Presentación de modelo comunal de salud en el Congreso de Políticas Juventud en Pauta, en la ciudad de Sao Paulo, Brasil.
- Noviembre de 2002: Comienzo de estudio comparativo en seis comunas de América del Sur: “Análisis de modelos de gestión comunales”, realizado por FLACSO Chile, donde este modelo es parte del estudio.
- Diciembre de 2002: Lanzamiento de imagen corporativa del Departamento de Salud Quillota, con la creación de logotipo, mascota para campañas y acciones y página Web.
- 2002: Adjudicación de dos buses de integración social para menores con discapacidad por parte del gobierno regional, proyecto desarrollado por “Agrupación Esperanza 2000” (organización nacida bajo el alero del Centro de Promoción de la Salud y la Cultura).
- 2002: Firma convenio con ONG Brasileña REPROLATINA y S.S.V.Q., para dar inicio a proyecto de capacitación en salud sexual y reproductiva a funcionarios/as de ATPS Quillota y representantes de la comunidad.
- 2003: Lanzamiento de la segunda revista del Departamento de Salud Quillota.
- 2003: Realización de tres cursos de capacitación con REPROLATINA, en salud sexual y reproductiva.
- Octubre de 2003: Comienzo del funcionamiento de la Unidad de la Familia en el Centro de Salud Cardenal Raúl Silva Henríquez.
- 2003 y 2004: Publicación en libros: “De pacientes a ciudadanos (as), experiencias democratizadoras en salud”, “Iniciativas sociales locales y ciudadanía hacia un Chile democrático” e “Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial”, todas las publicaciones al alero de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
- 2004: Trabajo conjunto con Hospital San Martín de Quillota, para reducción de lista de espera en la especialidad de dermatología. Este proyecto incluye capacitación a médicos generales de ATPS, para atención de pacientes reduciendo en el plazo de 4 meses una lista de espera de 609 pacientes.

- 2003-2004: Autocapacitación para profesionales de centros de salud, en conjunto con Hospital San Martín.
- Estas acciones son acompañadas mediante debates, diagnósticos, seminarios, talleres, concursos, material de difusión, comunicados de prensa, información radial, de los cuales guardan actas, registros físicos y evidencias formales, como folletos, boletines, afiches, comunicados, fotografías, actas de las reuniones, entre otros medios de verificación⁹.
- Simultáneamente se desarrollaron acciones de capacitación permanente a los funcionarios para revertir las resistencias al cambio y transformar las debilidades en fortalezas. Las acciones de implementación, consistieron en la ejecución de los proyectos, algunos de los cuales implicaron estadias transitorias en otros centros de salud, mudanzas, que fue necesario administrar y organizar sin suspender las atenciones de salud. Implicó administrar la participación, organizarla y estimularla, en todas sus expresiones.

A partir de las primeras transformaciones los equipos han estado monitoreando la readecuación permanente de las actividades a los resultados esperados y de su impacto en la participación, con el fin de satisfacer las demandas de la comunidad para flexibilizar sus servicios a las expectativas de los usuarios.

1.3.2 Caracterización

El Modelo de Gestión Municipal de Salud de Quillota apunta a problemáticas múltiples y variadas, que van desde la relación Minsal-municipio, organización interna, hasta el rol del ciudadano en materia de salud.

Sin embargo, la propuesta desplegada por esta experiencia ha buscado sortear la rigidez estructural y normativa del sistema nacional de salud que limitaba la posibilidad de incorporar innovaciones en las programaciones, animar la iniciativa y compromiso de los funcionarios, y/o la creación de otros espacios alternativos de trabajo con la ciudadanía para mejorar la calidad del servicio. Además, el sistema de financiamiento per cápita de \$ 930 percibido por este municipio no responde a las necesidades de la gestión actual.

Desde el punto de vista de la cultura cívica se observó que existía complacencia de la población, la que no era demandante, no conocía sus derechos y era un actor(actriz) pasivo(a) del proceso salud-enfermedad. No existían espacios de integración ciudadana, donde confluyeran distintas iniciativas de mujeres, jóvenes (tribus urbanas), familias y niños(as), realizando distintas actividades, en un marco de tolerancia a la diversidad, democracia e integración.

En el sistema comunal de Quillota las características de estos centros de salud estaban determinadas principalmente por los programas que desarrollaban, no existiendo retro-alimentación constante entre ellos, dándose preferentemente sólo a través de las reuniones periódicas regulares de los directivos de dichos establecimientos.

Tradicionalmente, existía un cierto nivel de competitividad entre los consultorios, lo que conllevaba cambios de los pacientes de un centro de salud a otro. Así una persona en el transcurso de un año podía cambiar su afiliación tres veces y recibir dualidad de atenciones. Lo anterior traía consigo consecuencias negativas para el sistema y los pacientes, por la carencia de un seguimiento médico y/o de salud adecuado.

Las dobles inscripciones y dobles atenciones recibidas por los pacientes itinerantes ocurrían por la falta de un sistema coordinado que contara con herramientas tecnológicas necesarias para tener una completa visión sobre sus afiliados y sus actividades. Este déficit de control mermaba obviamente las arcas del sistema de salud municipal, generando por consiguiente una inequidad en la distribución de los recursos, que en definitiva eran mal aprovechados.

Era necesario además, contar con un sistema de atención familiar, a través del cual todos los integrantes de la familia no se separaran en cuanto a la atención propiamente tal y a su efectivo registro, y donde la vinculación fuera una variable que estuviera presente en todas las atenciones que a estos se les brindaban.

Para que esta propuesta fuera sostenible en el tiempo, se requería un sistema informático que administrara ágilmente la información producida, dando, por un lado información a los centros de salud sobre las familias atendidas, y por otro, comunicando las prestaciones que éstas han tenido en el transcurso de un determinado periodo.

Ante este panorama se plantearon los siguientes **objetivos**:

- Desarrollo de una intervención sanitaria que logre impactar en una alta satisfacción del usuario.
- Lograr una mayor responsabilidad de los involucrados en el proceso salud-enfermedad, potenciando a la familia.
- Transformación de los procesos al interior del sistema asistencial y administrativo.
- Incidir favorablemente en la cultura ciudadana de mayor integración y tolerancia.
- Concretar el equipamiento y reposición de las plantas físicas y de infraestructura de la comuna.

Para responder a estos objetivos, se definieron las siguientes **líneas de trabajo**:

- Fortalecimiento de organizaciones y promoción de la asociatividad.
- Planificación participativa en todas sus etapas.
- Desarrollo organizacional, incluyendo a los funcionarios, sus procesos y las estructuras.
- Retroalimentación de los planes, proyectos y de la política de salud a partir de la satisfacción usuaria.

- Capacitación de los actores funcionarios, de los actores comunitarios y fortalecimiento de los liderazgos, bajo el concepto de equipos de trabajo.

1.3.3 Resultados y logros

- Aumento de las atenciones de morbilidad (a través de la focalización de los recursos) lo que provoca un efecto favorable en la población atendida. Existe una mayor fiscalización de los procesos internos de los centros de salud que repercuten en la gestión y administración de los mismos. Ahora existe un mayor grado de integración entre el nivel primario (ATPS) y el secundario (Hospital San Martín). Desde finales de 2003 se están desarrollando capacitaciones entre los distintos equipos de salud, lo que genera un nuevo frente de trabajo y preocupación por la calidad.
- Para verificar la respuesta del sistema a las necesidades de los (as) ciudadanos (as) se realizan diariamente Encuestas de Satisfacción Usuaría, en cada uno de los centros de salud. El instrumento se aplica a los (as) usuarios (as) sobre el actuar de los (as) profesionales. De la misma forma, las autoridades y técnicos(as) han visualizado que la actual encuesta no refleja el desempeño técnico de los (as) funcionarios (as), por lo que desde el mes de abril se aplicará un nuevo instrumento.
- El sistema de reclamos, sugerencias y felicitaciones funciona desde el año 1998. El mismo permite contar con una estructura, protocolo y el plazo máximo de un mes para responder estos aportes de la comunidad. Cuando ocurre un reclamo, sugerencia y/o felicitación, el (la) reclamante se lleva consigo una colilla foliada. Las respuestas se entregan con carta certificada al demandante, y con copia a: alcalde, director del departamento, y a los directores del centro de salud y Plataforma de Gestión Familia (esta última es la responsable de responder la demanda).
- Creación de Unidad de la Familia en el Centro de Salud Silva Henríquez, que trabaja en la confección de planes de intervención familiar, que posteriormente son negociados con las familias que deciden sobre la serie de actividades que les son propuestas. De esta manera, la familia se compromete con las iniciativas, ya que estas nacen de la interacción entre los sistemas de salud y el grupo familiar.
- Creación de un Contrato de Prestaciones y Deberes Ciudadanos, que al momento de la postulación al Premio a la Innovación en Ciudadanía, se encuentra en etapa de reformulación jurídica, para ser aplicado a mediados de 2004. En este contrato se da cuenta de los servicios que el sistema de salud se compromete a entregar y los deberes a los cuales el (la) ciudadano(a) se debe comprometer. De esta manera, se asegura el reconocimiento y respeto a las dinámicas y estructuras familiares actuales.
- Creación de una cartola de prestaciones que es enviada semestralmente a cada familia, donde se da cuenta de cada servicio asistencial prestado en el

área de salud. Este documento da cuenta de las inasistencias en que los integrantes de las familias han incurrido, con la intención de fomentar la responsabilidad de éstas.

- El proyecto contempló una serie de reestructuraciones internas, las que permitieron crear la Plataforma de Gestión Familiar, cuyo principal objetivo es acompañar a la familia en el proceso de salud-enfermedad más allá de los límites físicos que los centros de salud tienen. Este sistema contempla la asignación de ejecutivas(os) de familia a cada grupo que tenga un plan de intervención familiar. El (la) funcionario(a) recaba información socio-sanitaria en el lugar de residencia de cada familia.
- Se focalizó la atención en el sector urbano. Los dos Centros de Salud: Dr. Miguel Concha y Cardenal Raúl Silva Henríquez, se centraron el primero en el daño, recuperación y tratamiento y el segundo en la promoción y prevención. Esto significó reestructurar todos los informes que se envían en forma continua al Servicio de Salud (Viña del Mar-Quillota), ya que estos son rígidos y no consideran dinámicas internas.
- Se creó el Centro de Promoción de la Salud y de la Cultura, cuyo objetivo central es incidir favorablemente en una cultura de la integración ciudadana y el respeto a la diversidad. En ese centro se congregan niños(as), mujeres y jóvenes que realizan una serie de actividades de acuerdo a sus intereses, así como acciones asociativas de interés común. Existe una sala de exposiciones de arte, donde los(as) ciudadanos(as) pueden admirar y presentar obras de pintura y esculturas. Se realizan obras de teatro, donde la familia se ha constituido en la base de las presentaciones. Treinta y cuatro (34) bandas de música (en su mayoría rock) tienen una sala de ensayos, espacio creado por la necesidad de abordar la problemática de la segregación juvenil.
- En el plano de lo rural, la relación de cercanía entre los equipos de salud y la comunidad se transforma en una fortaleza al momento de diseñar estrategias de micro-intervenciones. Ahí, los equipos debieron construir estrategias denominadas “Comunidades Rurales Saludables”, respondiendo a sus necesidades y a las de la ciudadanía. El Centro de Salud de San Pedro ha desarrollado un trabajo comunitario que incluye el desplazamiento físico en bicicletas, lo que genera mayor cercanía con la población atendida, creando la Unidad del Adulto y Adulto Mayor, atendiendo desde septiembre del año 2003 a 277 familias por esta nueva modalidad. El Centro de Salud Rural de Boco creó la Unidad de la Mujer y Vida en Pareja, como puerta de entrada a las demás atenciones. El Centro de Salud de la Palma creó la Unidad de la Infancia, como puerta de entrada a las demás atenciones.
- En Agosto del 2003 se inauguró el Centro de Salud Dr. Miguel Concha, establecimiento que se preocupa del daño, tratamiento y recuperación. Así también es el Centro de Referencia donde los demás centros de salud (uno

urbano y los tres rurales) derivan a los(as) usuarios(as) para tratamientos específicos, no teniendo que esperar cupo en el nivel secundario.

- Se concretó entre 2003-2004 una fuerte inversión en la reposición del Consultorio General Urbano N°1 de Quillota y la ampliación del Centro de Salud Rural de San Pedro.
- Mejoramiento en la postulación a proyectos y autodeterminación económica de las organizaciones sociales y formación de redes comunitarias: seis organizaciones comunitarias están participando en forma activa en el programa Vida Chile.
- Apropiación, por parte de la comunidad, de herramientas y lenguaje propios de planificación, que dan cuenta de un proceso sistemático de interacción conjunta en procesos de diagnóstico en el modelo de planificación estratégica y el de mejoramiento continuo.
- Baja en las estadísticas de inasistencia, baja en las consultas en períodos de actividades culturales de carácter masivo, lo que se liga a un estado de bienestar social (las personas refieren sentirse bien), incremento del rendimiento en visitas de los equipos.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

El modelo de gestión municipal de salud de Quillota tiene su origen en las estadísticas oficiales que evidencian cambios en los patrones de muerte, de enfermedad y de invalidez de la población, proceso denominado transición epidemiológica. Esto lleva al equipo comunal a plantear desafíos en este nivel y a re-conceptualizar la intervención sanitaria, así como nuevas orientaciones en la planificación, organización y gestión del sistema de atención primaria en la comuna.

Para responder a este desafío se han generado y mantenido espacios para la reflexión y la autocritica de los equipos técnicos profesionales, directivos(as) y/o funcionarios(as) en general, para realizar una planificación, ejecución y evaluación participativa con funcionarios(as) y ciudadanos(as) de los distintos programas insertos en el Plan de Salud Comunal.

El diseño de la experiencia se va produciendo progresivamente en la medida que avanzan en el logro de recursos financieros que les permiten mejorar infraestructuras físicas; esta estrategia corresponde a la gestión de recursos.

La capacitación a través de jornadas de trabajo, escuelas de verano y primavera, y reuniones directivas, entre otras, así como el funcionamiento de instancias de debate han permitido fortalecer la creatividad de los equipos de salud, posibilitando su capacidad de propuesta. Los funcionarios fueron capacitados

en computación a nivel usuario y en materias tales como relaciones humanas, trabajo en equipo, liderazgo, relaciones laborales horizontales, lo que se acompañó con la eliminación física de las ventanillas.

A través de la reestructuración de la dotación funcionaria de los consultorios, se puso en marcha la nueva funcionalidad de los establecimientos que abordan dimensiones familiares y de participación e integración ciudadana, lo que ha propiciado un trabajo intersectorial en la generación de planes y programas, ya sean en el ámbito del daño-rehabilitación, como en el área de la promoción y prevención. En este sentido, se han establecido vínculos y alianzas con instituciones públicas, sorteando algunas desaveniencias tanto para lograr el reconocimiento de las experiencias como Plan Piloto en ATPS por parte del Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota, así como durante su implementación autónoma. Entre otras alianzas se destacan las logradas con los establecimientos educacionales.

Se ha desarrollado una estrategia de validación de la propuesta de modelo y sistema local con el concejo municipal, actores políticos y ministeriales y ciudadanía en general, en seminarios, jornadas y cuenta pública anual. Con este énfasis se aplican los distintos programas en los ámbitos de daño, promoción y prevención de salud, estimulando alianzas con los distintos actores organizados de la comunidad, como: unidades vecinales, clubes de lectura, grupos de teatro, grupos de gimnasia, escuelas, concejo municipal, organismos ministeriales, universidades, etc.

Para la gestión del nuevo modelo técnico-programático y del sistema se elaboraron nuevos instrumentos, tales como “Contrato de Prestaciones y Garantías Ciudadanas”; “Plan de Intervención en Salud Familiar”; software para la gestión en red de los establecimientos, manuales de convivencia interna y otros.

Con la finalidad de sistematizar parte de la experiencia se han establecido alianzas estratégicas con entidades académicas tales como FLACSO, Universidad del Mar, Universidad de Valparaíso y el Instituto Nacional de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.

La evolución del proceso, incluida la reorientación laboral con redefinición de roles, ha estado acompañada por la comunidad en las tareas de diagnóstico, planificación, evaluación y control de la gestión y presentación de proyectos a fondos concursables que permitieran acceder a los recursos que facilitaron las transformaciones deseadas.

Entre los principales desafíos de esta experiencia figuraba a comienzos de 2004 la implementación del sistema informático que permita la integración en red de todos los establecimientos y la ficha familiar digital –entre otros instrumentos. Se ha actuado con instrumentos gráficos ante la ausencia del sistema informático, lo que en todo caso no ha solucionado el problema y ha dilatado el proceso de desarrollo

La falta de un incremento presupuestario ha implicado focalizar su ejecución dándole prioridad a las dimensiones propias del modelo. Otro desafío lo constituye la ausencia de experiencias similares, lo que dificulta extraer aportes para facilitar caminos.

A nivel de estrategias de corrección, tuvo lugar un acuerdo escrito entre el Director del Servicio de Salud y el Alcalde, lo que permitió la implementación del modelo y superó el clima inicial de desavenencias y disputas de poder.

Recursos Financieros

Año	Monto	Origen
2003	1.097.783.130	Ingresos per cápita. Aporte Municipalidad de Quillota. Transferencia otras instituciones.
2004	1.063.142.663	Ingresos per cápita. Aporte Municipalidad de Quillota. Transferencia otras instituciones.

2.2 Espacios y mecanismos de participación:

Entre los espacios de participación y sus mecanismos, es posible dar cuenta de la realización de diálogos comunales, mesas comunales, eventos culturales, rescate de las tradiciones, foros, debates, talleres literarios, de teatro, clases de aeróbica, conmemoraciones relevantes para la salud y cultura de la comuna, recuperación de espacios públicos para huertos orgánicos y áreas verdes, organización de grupos prioritarios como mujeres, jóvenes y monitores del adulto mayor.

Participación y contribución de los diferentes actores durante el proceso de desarrollo de esta experiencia:

Etapas de trabajo	Actores que han participado o participan	Cómo y en qué han participado
Motivación inicial	1.- Municipio 2.- Unión comunal de Juntas de Vecinos 3.- Juntas de Vecinos 4.- Organizaciones funcionales 5.- Grupos informales 6.- Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota 7.- Ministerio de Salud 8.- Universidad de Valparaíso	1.- Proactividad, recursos financieros, humanos, materiales, de infraestructura, difusión. 2.- Difusión, recursos materiales, apoyo a la motivación 3.- Infraestructura, movilización, recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la motivación 4.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la motivación 5.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la motivación. 6.- Instancias de retroalimentación y supervisión. 7.- Instancias de retroalimentación y supervisión 8.- Aportes sistematización concepto de promoción, recursos humanos, materiales y difusión

Diseño - instalación	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Municipio 2.- Unión Comunal de Juntas de Vecinos 3.- Juntas de Vecinos 4.- Organizaciones funcionales 5.- Grupos informales 6.- Servicio de Salud Viña del Mar Quillota 7.- Ministerio de Salud 8.- Universidad de Valparaíso 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Proactividad, recursos financieros, humanos, materiales, de infraestructura, difusión. 2.- Difusión, recursos materiales, apoyo al diseño e instalación 3.- Infraestructura, movilización, recursos humanos, materiales, difusión, apoyo al diseño e instalación 4.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo al diseño e instalación 5.- Recursos humanos, materiales, difusión apoyo al diseño e instalación 6.- Instancias de retroalimentación y supervisión. 7.- Instancias de retroalimentación y supervisión 8.- Aportes sistematización concepto de promoción, recursos humanos, materiales y difusión
Ejecución -gestión	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Municipio 2.- Unión comunal de Juntas de Vecinos 3.- Juntas de Vecinos 4.- Organizaciones funcionales 5.- Grupos informales 6.- Servicio de Salud Viña del Mar Quillota 7.- Ministerio de Salud 8.- Universidad de Valparaíso 9.- Seremi Salud 10.- Balmaceda 1215 11.- Junaeb 12.- Chile Deportes 13.- Previene 14.- Junji 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Proactividad, recursos financieros, humanos, materiales, de infraestructura, difusión. 2.- Difusión, recursos materiales, apoyo a la ejecución y gestión 3.- Infraestructura, movilización, recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la ejecución y gestión 4.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la ejecución y gestión 5.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la ejecución y gestión 6.- Instancias de retroalimentación y supervisión. 7.- Instancias de retroalimentación y supervisión 8.- Aportes sistematización concepto de promoción, recursos humanos, materiales y difusión 9.- Apoyo a la gestión en términos políticos y difusión 10.- Recursos humanos, materiales, financieros y difusión. 11.- Recursos humanos, materiales, financieros y difusión 12.- Recursos humanos, materiales, y difusión. 13.- Recursos financieros, materiales, humanos y difusión. 14.- Recursos humanos, materiales y difusión.
Evaluación - readecuación	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Municipio 2.- Unión Comunal de Juntas de Vecinos 3.- Juntas de Vecinos 4.- Organizaciones funcionales 5.- Grupos informales 6.- Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota 7.- Ministerio de Salud 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Proactividad, recursos financieros, humanos, materiales, de infraestructura, difusión. 2.- Difusión, recursos materiales, apoyo a la evaluación y readecuación 3.- Infraestructura, movilización, recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la evaluación y readecuación 4.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la evaluación y readecuación

	<ul style="list-style-type: none"> 8.- Universidad de Valparaíso 9.- Seremi Salud 10.- Junaeb 11.- Previene 12.- Junji 13.- Instituto Nacional de Asuntos Públicos, Universidad de Chile 14.- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) 	<ul style="list-style-type: none"> 5.- Recursos humanos, materiales, difusión apoyo a la evaluación y readecuación 6.- Instancias de retroalimentación y supervisión. 7.- Instancias de retroalimentación y supervisión 8.- Instancias de retroalimentación y supervisión 9.- Instancias de retroalimentación y supervisión 10.- Recursos humanos, materiales, financieros y difusión. 11.- Recursos humanos, materiales, financieros y difusión 12.- Recursos humanos, materiales, y difusión. 13.- Instancia de retroalimentación, sistematización y difusión a nivel nacional 14.- Instancia de retroalimentación, sistematización y difusión a nivel nacional e internacional
<p>Toma de decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Municipio 2.- Unión Comunal de Juntas de Vecinos 3.- Juntas de Vecinos 4.- Organizaciones funcionales 5.- Grupos informales 6.- Servicio de Salud Viña del Mar Quillota 7.- Ministerio de Salud 8.- Seremi Salud 9.- Junaeb 10.- Junji 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Proactividad, recursos financieros, humanos, materiales, de infraestructura, difusión. 2.- Difusión, recursos materiales, apoyo a la toma de decisiones 3.- Infraestructura, movilización, recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la toma de decisiones 4.- Recursos humanos, materiales, difusión, apoyo a la toma de decisiones 5.- Recursos humanos, materiales, difusión apoyo a la toma de decisiones 6.- Apoyo a la gestión 7.- Declaración de iniciativa como proyecto piloto a nivel nacional. 8.- Instancias de retroalimentación y supervisión 9.- Recursos humanos, materiales y continuidad de programas conjuntos 10.- Recursos humanos, materiales y continuidad de programas conjuntos

2.3 Incidencia de la participación en las políticas públicas

La incidencia de la experiencia está dada por la creación de espacios de intercambio de experiencias de carácter democratizador en los cuales los ciudadanos se hacen presentes y son conscientes de su rol activo y participativo, en relación con la construcción de una comunidad saludable y de los aspectos más relevantes que influyen en ese logro.

La práctica común de una evaluación a nivel de usuario, está determinando que la implementación de la política pública ya no se da en forma unilateral, sino adecuándose permanentemente a las necesidades y demandas usuarias, dando la oportunidad al actor comunitario de ver expresadas sus expectativas en las acciones que ellos realizan y actuar en el diseño de su plan familiar, lo

que les impone un grado de responsabilidad con su salud; responsabilidad que es comprendida por ellos como el responder con habilidad, más que obedecer o cumplir con una obligación.

Por otra parte, su proactividad produce tensiones institucionales que demoran en ser comprendidas en otros organismos públicos acostumbrados a un modo tradicional de gestión interinstitucional.

En este ámbito, es posible documentar: *“el enfoque de la salud que tienen ellos nos generó más de un problema; luego, muchas comunas, incluso la gente del Ministerio, han venido a ver este modelo”*. (Manuel Espinal, SERPLAC V Región)

La experiencia posee un alto nivel de consolidación en sus ejes estructurales, ya se puede hablar de antes y después, con la certeza de que el antes no se repetirá, porque no existe ninguna intención de revertir el actual estado considerado satisfactorio por la gran mayoría de los ciudadanos.

En los reclamos, es posible advertir un escaso número de ellos (2) asociados a la implementación del nuevo modelo, evidenciándose mayoritariamente una aceptación y apoyo al nuevo estilo de gestión.

El modelo de atención familiar tanto a nivel de la Plataforma de Gestión, como en el Centro de Salud Familiar y el Centro de Promoción de la Salud y la Cultura, utiliza enfoques sistémicos suficientemente respaldados y validados por la experiencia tanto en el diagnóstico, como en la aproximación tecnológica de su tratamiento (fichas técnicas de identificación familiar con enfoque sistémico).

La constancia de la intervención sostenida de parte de los equipos combinados salud-comunidad, desarrolla prácticas regulares a las que se han ido acostumbrando tanto los actores funcionarios como la comunidad, dándole identidad y cohesión a quienes mantienen estas iniciativas.

2.4 Sostenibilidad

La antigüedad de la experiencia y sus avances progresivos, dan cuenta de un proceso que no se sostiene por la mera voluntad política, sino por dinámicas de cambios más profundos, enraizados en la cultura organizacional, que toman como base el contexto sociocultural y perfil psicosocial de los actores comunitarios, una puesta en común con los actores funcionarios. Esto, garantiza la sostenibilidad de la experiencia por encima de consideraciones más inmediatistas.

Los actores comunitarios además de compartir valores comparten prácticas. La frecuencia y calidad de los vínculos no se visualiza como hitos aislados, sino como etapas progresivas en el proceso de acompañamiento mutuo entre los actores comunidad y actores funcionarios, experiencias que permiten el desarrollo de habilidades sociales, de la afectividad en forma sistemática, que es a la vez retroalimentada por el reconocimiento mutuo por parte de los ciudadanos participantes en un continuo de salud.

Es posible dar cuenta de resistencias institucionales al interior del servicio de salud en cuanto a la necesaria flexibilización impuesta por el sistema comunal implementado, resistencias que fueron superados, en parte, por la constancia, perseverancia y cohesión del equipo, generando una presencia y reconocimiento importante a nivel de gestores de salud.

El equipo visualiza el apoyo tecnológico como un factor clave que les permitirá agilizar las innovaciones y pasar a una etapa de franca consolidación de las instalaciones e incrementar su capacidad de retroalimentarse.

La experiencia posee relevancia metodológica y práctica, a las cuales es necesario imprimir relevancia teórica, posee un enfoque sistémico en el abordaje familiar que permitirá la ampliación de redes saludables que puede compartir con otros territorios del país.

Es necesario profundizar en los vínculos con la comunidad, potenciando la apropiación de parte de estos, de herramientas de autoevaluación para la instalación de procesos de evaluación que aporten con retroalimentación precisa y de calidad. Esto dará mayor precisión a los resultados globales de los procesos desplegados y facilitará el crecimiento de la ciudadanía en participación a niveles óptimos.

La principal proyección visualizada en esta experiencia dice relación con la actual operatividad en el funcionamiento de un sistema eficiente y efectivo, que tiene impacto demostrado en los niveles de morbi-mortalidad de la comuna, lo que de ser suficientemente apoyado, computacionalmente, podrá constituirse en un referente técnico para su implementación y replicabilidad en otras comunas del país.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y Vínculos Estado–Sociedad Civil

En términos de planificación, la comunidad logró apropiarse de estos conceptos y aplicarlos natural y simplemente a la interacción cotidiana con sus organizaciones y grupos de trabajo, tanto en el modelo de planificación estratégica, como en el de mejoramiento continuo, desarrollando diagnósticos y retroalimentación.

Por su parte, los actores del sistema de salud llevan a cabo un modelo de planificación basada en el mejoramiento continuo, cuyo principal insumo es la satisfacción del usuario, lo que les permite una toma de decisiones oportuna y pertinente con las demandas de la comunidad.

Los actores funcionarios y comunitarios, han desarrollado procesos autónomos de transferencias de costumbres, tradiciones y cosmovisiones, desde y hacia la comunidad, logrando avanzar en el logro de una comuna saludable y sobre este proceso van definiendo nuevos desafíos.

La experiencia ha implicado una sensibilización de las personas y su particular modo de entender la vida, la salud, la cultura y la educación, encontrándose en la actualidad especialmente dispuestos a comprometer su trabajo, su motivación y su compromiso hacia el mejoramiento de servicios y resultados.

La difusión de la iniciativa no es eventual, sino por el contrario se plantea como una instalación que a su vez conlleva aprendizajes a partir del ejercicio de la medicina basada en la evidencia, ejemplo de esto son: la radio comunitaria, trípticos, afiches, pendones, volantes, comunicados de prensa, eventos y seminarios, en los cuales se proyectó la imagen pública de la experiencia, elemento vital de una estrategia motivacional. Conlleva a la vez, la apropiación cada vez mayor y más responsable de espacios comunitarios que antes no eran utilizados, recuperándolos para organizaciones de la comunidad. Por ejemplo, la estación del tren abandonada, fue recuperada por todos para PRO-DEMU.

En cuanto a control social, la comunidad ha desarrollado una capacidad dialogante que les permite privilegiar las redes de conversaciones informales (café de las 11.00 AM. en los centros de salud, tertulias culturales) y formales (mesas comunales). En las actas de las reuniones, es posible evidenciar algunas normas de control social dadas por las comisiones de trabajo y por las rendiciones de cuentas de las tareas que ellos mismos se dan en cuanto a responsables de las actividades.

Los integrantes de la comunidad son capacitados para difundir las informaciones relevantes de cada programa, acerca de las formas de acceder a los servicios, de sus derechos explicitados en el contrato de prestaciones, de su rol en el diagnóstico de los problemas, acogiendo sus inquietudes y sus particulares formas de concebir las acciones a desarrollar en la comunidad, así como el rol que les cabe en el desarrollo de las iniciativas planificadas en conjunto.

Entre los aportes más relevantes a la democracia y gobernabilidad local, es posible dar cuenta de organizaciones sólidas y con una representatividad y legitimación de sus bases, pues en las reuniones es posible encontrar equipos de personas, tanto dirigentes como integrantes de dichas organizaciones trabajando, lo que también se da en los actores de la salud donde se entremezclan directivos con funcionarios en dichas reuniones.

3.2 Innovación

Puede destacarse como innovador el cambio que se ha producido desde una dimensión asistencial a una participativa. Luego de la reestructuración de los tipos de servicio que otorgaría cada consultorio, se modificó la mirada de los funcionarios sobre su rol y de las expectativas que los actores comunitarios tienen de su actuar.

Los factores claves que han permitido el desarrollo de prácticas proactivas en la comunidad, dicen relación con la capacitación y el apoyo motivacional per-

manente de los impulsores de las diferentes iniciativas, tanto de los consultorios, como desde la comunidad y en conjunto.

La experiencia ha demostrado que desde la interacción diaria entre el sistema y los(as) ciudadanos(as) se pueden generar estrategias de intervención y desarrollo social en conjunto.

3.3 Sostenibilidad y Replicabilidad

En cuanto a la **sostenibilidad**, esta experiencia ha exigido cambios profundos, en especial a los actores funcionarios y dado que se han generado procesos de flexibilidad en la relación del equipo de salud con la comunidad, los patrones relacionales que se evidencian no son susceptibles de modificar por la vía de decisiones político-administrativas, tanto al interior del sistema municipal, como en la comunidad. Se trata no sólo de motivaciones momentáneas, sino de procesos de aprendizaje que han sido valorados, compartidos y que la comunidad resguarda.

Los procesos de participación impulsados, son motivados por el rescate de algunas tradiciones de la comuna, por ejemplo las tertulias, prácticas antiguas, con el desarrollo de la última mesa en la cual conmemoran la declaración de Alma Ata; esto combina lo tradicional con la modernidad y se amalgaman las costumbres en el seno de la comunidad.

La iniciativa posee un alto potencial de **replicabilidad**, por cuanto anticipa el quehacer de un sistema comunal para la consecución de los logros sanitarios y genera el comportamiento organizacional necesario para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de salud. Al incorporar sistematización de procesos se hace posible, por ejemplo, pensar en expandir el uso de un software que considere la agenda electrónica, plataforma de clientes, retroalimentación de la calidad de la atención y otros procesos del ciclo del servicio, como la ficha familiar, en forma general, como un apoyo tecnológico de la gestión.

Por su parte, la experiencia contiene un aporte de especial interés, que tiene relación con la satisfacción del usuario. De ser validada, adecuadamente, esta experiencia –a través de su construcción teórica y metodológica sobre los ejes de la calidad y de la atención y, la construcción de instrumentos– puede entregar un modelo de apoyo a la gestión local en el nivel nacional.

4. Conclusiones

La innovación más relevante es la del paradigma de gestión que se difunde por todas las áreas y niveles de la experiencia, tanto en el ámbito organizacional como comunitario, catalizando procesos internos en forma constante, generando cambios culturales de orden organizacional y en beneficio de la generación de un tejido social sano.

Ellos innovan en todos y cada uno de los procesos de gestión:

- En las comunicaciones, interpersonales, organizacionales y comunitarias, con sus medios de difusión.
- En la motivación, personal y laboral, ganando el compromiso de cada uno de los trabajadores de la experiencia, hasta los más antiguos y resistentes al cambio.
- En el liderazgo, logrando un liderazgo compartido entre los actores funcionarios y entre ellos y la comunidad, cohesionándose fuertemente frente a temas que les afectan y podrían constituir una amenaza, como el tema medioambiental.
- En la cobertura, calidad y tipo de participación que generan.
- En materia de gestión, innovan estructuralmente, en un trabajo sostenido de casi diez años, superando cada vez la etapa anterior.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Existe un genuino proceso de empoderamiento, a partir del respeto mutuo, de la escucha desde y hacia la comunidad.
- Persiguen descubrir cuáles son los modos de entender y resolver los problemas de salud de parte de la comunidad para complementar las estrategias con las prácticas de salud.
- El modelo de salud es bienvenido por los distintos actores de la comunidad organizada, quienes no ofrecen resistencias y aceptan las nuevas modalidades de trabajo ofrecidas incorporándose a trabajos, desafíos, mesas de discusión, etc., con aportes importantes y creativos, como por ejemplo el poner nombre al nuevo consultorio, el sugerir las características arquitectónicas de las nuevas dependencias, en conjunto con las autoridades del consultorio, el establecer sus propias necesidades para adecuar de esa forma los servicios, entre otras acciones.

Debilidades

- Procesos de registro (sistematización), evaluación y autoevaluación frágiles, los que dependiendo de su calidad podrían ser oportunidades para el enriquecimiento de la experiencia y para la producción de conocimiento a partir de ella, su trayectoria y variables involucradas.
- Los actores funcionarios han incorporado la participación de la comunidad como un valor, es necesario que ellos destinen tiempo a una reflexión respecto al tema de la participación y a qué intencionalidad darle a esta apertura. Haría que trabajar este diálogo con la comunidad.
- Otro aspecto a profundizar se relaciona con la reforma y sus alcances y de cómo se produce el diálogo profundo que permita dar mayor intencionalidad a la participación y a los procesos sanitarios sobre los cuales se interviene, con la socialización y el análisis de los objetivos y estrategias de la meta sanitaria.

- Es necesario, en la óptica de la integración social, considerar una visión antropológica que incorpore el concepto étnico, que no se ha visibilizado como una discriminación positiva.
- Es necesario focalizar más profundamente las iniciativas futuras relacionadas con la inclusión de grupos como, por ejemplo, los discapacitados, o mantener un rol más activo frente a la política de integración y estimular su incorporación a las prioridades sanitarias.
- Falta mayor conciencia al interior del equipo sobre el alcance de los logros obtenidos con el trabajo realizado, en beneficio de la relevancia cultural, asociándola al diseño de políticas de salud, educativas y culturales, entre otras, que se transversalizan al interior de la comunidad, con ocasión del ejercicio pleno de ciudadanía.
- La experiencia debería permitir la realización de investigaciones en diferentes ámbitos, lo que posibilitaría encontrar las claves de éxito de un proceso de instalación de este dispositivo comunitario, por ejemplo: ¿la experiencia de sus gestores es relevante a la hora de explicar sus resultados? o ¿cuál es el perfil de funcionarios más proclive al cambio organizacional? Existen varias temáticas susceptibles de convertirse en investigaciones del modelo de desarrollo emergente y sus rasgos o características importantes, para lo cual es necesario incrementar las alianzas estratégicas con centros académicos.

Oportunidades

- Próxima adquisición, vía fondo concursable, del soporte tecnológico para la ejecución de un software informático, que les permitirá sistematizar y coordinar procesos, para entrar a una franca etapa de consolidación.
- La presente experiencia de un sistema de salud que incrementa su flexibilidad es coincidente con la tendencia y el contexto de la actual política de salud, al modernizar estructuralmente. Esto proporciona un marco institucional de país favorable y en el cual esta experiencia puede ser modelo a replicar en el nivel local, regional o nacional.
- La tendencia de las políticas organizacionales de los servicios de salud coincide con las anticipaciones experimentadas en este modelo, lo que implicará a futuro menor desgaste de la voluntad y compromiso de los impulsores.

Amenazas

- Las amenazas están dadas por las condiciones de los organismos públicos implementadores de las políticas que se relacionan e inciden en el éxito. Es una amenaza, en tanto se mantienen diferentes ritmos de modernización de la gestión pública y en algunos casos existen prácticas rígidas de su actuar. Ej. sistema de educación, servicios públicos, organismos de planificación.

COMUNIDAD TERAPÉUTICA DE PEÑALOLÉN.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Corporación de Desarrollo ONG Comunidad Terapéutica Diurna de Peñalolén.
Comuna	Peñalolén
Región	Región Metropolitana
Organización	Corporación Comunidad Terapéutica de Peñalolén
Tipo de organización	Fundaciones, Corporaciones, Organismos No Gubernamentales
Tema	Salud, Integración Social
Actores	Personas con Discapacidad Psíquica, Familiares, Profesionales, Comunidad Terapéutica, Sector Público de Salud (Primaria, Servicios de Salud), Municipio, Empresarios, Comunidad Organizada
Área	Urbana
Nombre y cargo de la persona de contacto	Viviana Pereda Ruiz. Directora Corporación Comunidad Terapéutica de Peñalolén
Dirección	Lago Rosselot 1264. Población Nueva Palena. Peñalolén
Fono-Fax	279 76 14 - 278 48 58
Email	cterapeutica@hotmail.com

La iniciativa está dirigida y desarrollada por la Comunidad Terapéutica Diurna de Peñalolén, que es una corporación sin fines de lucro. Se inicia el año 1988, cuando los servicios de salud que atienden a las personas lo hacen, fundamentalmente, a través de prácticas hospitalarias que “cronifican” a las personas con problemáticas psiquiátricas.

Los objetivos que se ha planteado son:

- a) Mejorar la calidad de vida de las personas con trastornos mentales y de sus familias.
- b) Promover la integración de personas con discapacidad por causa psíquica al ámbito social, fortaleciendo su autonomía, favorecer la desestigmatización de las personas con trastorno mental al interior de la comunidad.
- c) Promover el intercambio entre los ciudadanos y las instancias públicas y estatales.

Sustentada en un equipo interdisciplinario en salud mental que mantiene diálogos con diversas instancias nacionales, como la Unidad de Salud Mental del Ministerio de Salud, municipalidades, consultorios, Fonadis, Radio Cordillera, ONG, universidades, etc., han logrado en estos 15 años de existencia, recorrer un camino de ajustes tanto en lo paradigmático, como en lo estratégico y en los modelos de gestión con los cuales ha operado y opera, destacando entre sus logros:

- Establecimiento de un convenio con el Servicio de Salud Metropolitano que garantiza el beneficio de rehabilitación para una población de 40 personas, renovable cada dos años.
- Participación de actores públicos y privados, y esto se debe al modelo de gestión que se ha ido construyendo, donde el rol que ha adquirido la corporación ha sido el de la gestión de recursos en los territorios.
- Implementación del programa de Derivación a la Atención Primaria y el programa de Mediación Laboral, que han tenido numerosos logros durante su realización
- Existencia de una Red de Rehabilitación Psicosocial de la que participan cinco comunas con dispositivos como clubes sociales, hogares, centros diurnos y otros en cada localidad.

La gran fortaleza de esta iniciativa, ha sido la capacidad de colocar en el centro de su accionar la relación del usuario con su entorno, aportando a la desinstitucionalización de los procesos de rehabilitación. El modelo de gestión local en el cual la comunidad terapéutica se inserta establece vínculos entre la sociedad civil con el Estado que tienen características particulares, donde la participación de la comunidad es clave para abrir espacios y resolver problemáticas de acceso que poseen las personas con discapacidad de causa psíquica para integrarse en la sociedad con igualdad de derechos.

COMUNIDAD TERAPÉUTICA DE PEÑALOLÉN.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA CORPORACIÓN DE DESARROLLO ONG COMUNIDAD TERAPÉUTICA DIURNA DE PEÑALOLÉN, SANTIAGO

CLAUDIO FIGUEROA (†)¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

Esta experiencia, autodenominada Corporación de Desarrollo ONG Comunidad Terapéutica de Peñalolén, bien pudiera llamarse por ejemplo, “estrategias comunitarias para la rehabilitación sico-social de personas con discapacidad de causa psíquica en la comuna de Peñalolén” y creo que sería una denominación más ajustada a lo que realmente se desarrolla en esta iniciativa. Hago este comentario, aparentemente sin importancia, para entender la iniciativa, incluso a partir de su nombre. La figura de la corporación, es la estrategia institucional que adopta la experiencia para lograr un mejor posicionamiento y tener una mayor capacidad de apalancamiento de recursos en pos de su misión. Por último, para explicar esta idea de un nombre distinto, habría que mencionar que la corporación aparece luego de bastantes años de intervención y es parte de los logros de la iniciativa y no al revés.

Sin duda, la iniciativa sobrepasa con creces lo que uno pudiera imaginarse como comunidad terapéutica y esto es lo que se pretende describir. Esta iniciativa se desarrolla a través de la Comunidad Terapéutica Diurna de Peñalolén, que es una corporación sin fines de lucro y que agrupa a profesionales con experticias distintas, entre los que encontramos, principalmente, a psicólogas, terapeutas ocupacionales y asistentes sociales y que son los que dirigen y ejecutan las actividades planteadas para el logro de las metas que la corporación va estableciendo. El directorio y los socios de la corporación están conformados por 22 miembros diversos de la comunidad, que tienen, por sus tipos particulares de inserción, una gran capacidad para apoyar, desde otras esferas, la potenciación y el desarrollo de la iniciativa.

Hay una gran concordancia entre el directorio de la corporación y el equipo de profesionales que opera la iniciativa, una muestra de ello es el hecho que la presidenta de la corporación es a su vez la directora de la comunidad terapéutica, la psicóloga Viviana Pereda Ruiz.

¹ Egresado Agronomía (U. de Chile), Post-título de Programación y Evaluación Social en el Depto. de Sociología, Fac. de Ciencias Sociales (U. de Chile). Fue consultor en planificación social, diseño, gestión y evaluación de proyectos sociales. Desde el año 1995 desarrolló experiencia en programas y proyectos sociales relacionados con la discapacidad, como supervisor de proyectos, miembro del equipo de apoyo técnico y coordinador de supervisores en el Depto. de Estudios y Proyectos del FONADIS, hasta el año 2000. Desde ese momento hasta la fecha de su deceso, en 2005, participó en diversos estudios en temas vinculados a Educación, Empleo, Fortalecimiento Institucional, Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, entre otros.

Por último, otros de los actores claves en esta iniciativa y que conforman las líneas de trabajo que se asumen, son la Organización de Familiares y la Agrupación de Usuarios, ambas legalmente constituidas y que con sus trabajos directos y en sus instancias de participación, aportan a las resoluciones de la corporación.

Esta experiencia se desarrolla, fundamentalmente, en la comuna de Peñalolén y está inserta en sectores de alta vulnerabilidad social y económica. La sede principal está ubicada en la población Nueva Palena. Existe una segunda sede localizada en un lugar menos privado de la comuna y que es un buen indicador del posicionamiento actual de la iniciativa en que va abriendo nuevos espacios y se va enclavando en sectores más amplios del territorio local.

1.2 Descripción del Programa

En el año 1988, a partir de un diagnóstico que se realiza en la comunidad de Peñalolén, se detecta una gran necesidad de atención para las personas con problemas graves de salud mental y sus familias. Se verifica que la comuna se encuentra alejada de los servicios hospitalarios y no cuenta con ningún Centro de Salud Mental (COSAM) ni de unidades secundarias en salud mental y hay un número muy importante de personas reclusas en sus hogares y que no reciben tratamientos adecuados. Esta situación deteriora la calidad de vida de las personas con discapacidad de causa psíquica y de las familias. No existen espacios de socialización para estas personas en el seno de la comunidad.

Cuando los Servicios de Salud atienden a las personas lo hacen, fundamentalmente, a través de tratamientos y prácticas hospitalarias que excluyen y cronifican a las personas con problemáticas psiquiátricas severas.

En este contexto los **objetivos** que se ha planteado la comunidad terapéutica son:

- Mejorar la calidad de vida de las personas con trastorno mental severo y de sus familias,
- Promover la integración de las personas con discapacidad de causa psíquica al ámbito social, fortaleciendo su autonomía,
- Favorecer la desestigmatización de las personas con trastorno mental al interior de la comunidad,
- Promover el intercambio entre los ciudadanos, las instancias públicas y privadas.

Las **líneas de trabajo** que se han ido desarrollando tienen que ver con:

- La conformación de una corporación, como estrategia institucional que permita contribuir de mejor manera a la discusión y a la instalación de propuestas sobre los modos de tratar la problemática del trastorno mental severo en la sociedad chilena. El fortalecimiento permanente de la corporación y la definición de su misión y roles precisos es una actividad obligada

y permanente que debe asumir, por ello se constituye prácticamente en una línea de trabajo más.

- Línea de trabajo con los servicios públicos de salud como el Ministerio de Salud, las unidades de salud mental, hospitales, COSAM y consultorios de atención primaria en Peñalolén para operar y garantizar procesos de rehabilitación sico-social y comunitaria. A través de los diálogos con la institucionalidad pública, permear dichas instituciones con un discurso y estrategias de intervención comunitaria. Se han destinado fondos para programas de apoyo y seguimiento de población beneficiaria de programas de rehabilitación, de derivación al sector primario de atención en salud y trabajo específico de mediación laboral.
- Se ha incidido en gestionar e implementar un modelo de tratamiento que promueve la integración social de las personas con trastorno mental severo desde el sistema público de salud. Programa de derivación a la APS y que pretende movilizar población psiquiátrica cronicada en los servicios de psiquiatría hacia los servicios de atención primaria en salud y Programa de Mediación Laboral que pretende la reinserción laboral, donde en tres años, ningún usuario de este programa ha requerido ser hospitalizado. El cien por ciento mantiene sus tratamientos regulares.
- Hospital diurno que es un componente importante de la Reforma Psiquiátrica y que responde a las normas técnicas.
- Hogares protegidos, en una villa de la comuna y que fomenta la integración con sus habitantes.
- Red de Rehabilitación Sico-Social en el sector Oriente con participación de cinco comunas y con a lo menos tres dispositivos por comuna. Se están extendiendo estas iniciativas.
- Las relaciones con el Fondo Nacional de la Discapacidad que ha entregado apoyo para el Programa de Mediación Laboral con reinserción laboral de 25 usuarios. Con el FONADIS se ha realizado una discusión interdisciplinaria sobre el concepto de ESI (Empresa Social de Integración) que intenta resolver las trabas jurídicas y culturales que hay para la inserción laboral de las personas con discapacidad de causa psíquica.
- Apoyo y fortalecimiento a organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Los principales logros que se observan en las líneas de trabajo que se vienen desarrollando tienen que ver con la existencia desde el año 1990 a la fecha de un convenio con el Servicio de Salud Metropolitano Oriente que garantiza el beneficio de rehabilitación para una población de 40 personas que se renueva cada dos años. A partir de dicho convenio, se potencia un diálogo con los servicios hospitalarios y de salud, permeando dichas instituciones con un dis-

curso y estrategias de intervención comunitaria que buscan devolver a los usuarios su derecho a la vida en comunidad.

Lo anterior se refleja en la actual ejecución de dos programas específicos que movilizan una población aproximada de 135 personas: Programa de Derivación a la Atención Primaria y el Programa de Mediación Laboral. El Programa de Derivación a la Atención Primaria tiene por objetivo movilizar población psiquiátrica cronicada en los servicios de psiquiatría hacia los servicios de atención primaria en salud. El Programa de Mediación Laboral apunta a la reinserción laboral acompañada de 35 personas; esta experiencia ha logrado inserciones laborales durante dos años y medio a la fecha y en el 100% se trata de personas que mantienen sus tratamientos regulares.

En tres años de seguimiento de personas al interior del Programa de Mediación Laboral, ninguna ha requerido ser hospitalizada, aún cuando previamente a la inserción al Programa de Rehabilitación, esta población presentaba a lo menos dos internaciones por causa psiquiátrica. El 100% de ellas mantiene su tratamiento regular de neurolépticos.

Existencia de un hogar por más de ocho años, con más de 15 personas beneficiarias, de las cuales sólo una ha requerido hospitalización de corta estadía.

Existencia de una Red de Rehabilitación Sico-Social, de la que participan cinco comunas con, a lo menos, tres dispositivos por comuna. Por dispositivos se entiende: clubes sociales, hogares, centros diurnos, laboral protegido o programa de rehabilitación. Esta red es la base de carácter comunitario sobre la que se asienta todo el proceso integrador. No sería posible generar procesos integrativos si no se apoyaran en las redes sociales, pues la integración no sería efectiva. La rehabilitación de las personas con discapacidad seguiría siendo 'atendida' por los servicios de rehabilitación altamente especializados con las consecuencias que nos muestra la historia de la discapacidad de causa psíquica. El fortalecimiento de esta red, en cuanto a la cantidad de dispositivos diversos y a la calidad de los mismos, que tengan pertinencia con los ámbitos de la vida social, se constituye en un elemento clave para el cumplimiento de los resultados de integración.

Estos logros de la experiencia corresponden a logros del funcionamiento regular de la iniciativa y esa es una de las fortalezas de la misma, en la cual no son elementos extraordinarios de gestión los dignos de resaltar, sino más bien es el conjunto de la experiencia la que debe observarse con atención. Estos aportes señalados han creado las bases para pensar en un salto cualitativo en los procesos de rehabilitación comunitaria e integración social de las personas con discapacidad de causa psíquica. En este sentido, la experiencia se constituye en una especie de laboratorio social que deben observar los profesionales, las comunidades y las propias personas con discapacidad, para intervenir cada vez más coherentemente.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

Para entender de buena forma el marco institucional en que opera la iniciativa, es menester decir que esta lleva 15 años de existencia, ha hecho un camino de ajustes tanto en lo paradigmático, como en lo estratégico y en los modelos de gestión con los cuales opera y ha operado. La Comunidad Terapéutica Diurna, CTD, ha ido haciendo un camino que va desde el eje de la rehabilitación sico-social al eje de la integración social. Ha avanzado desde visiones bio-médicas a visiones cada vez más sociales. Ha hecho una experiencia paralela al camino que ha recorrido una diversidad de agentes vinculados al tema, en una época de transición paradigmática.

La figura de la comunidad terapéutica, si bien se basa en los avances que apuntan a la desinstitucionalización de los pacientes psiquiátricos, aún conserva la concepción de entender a la CTD como un dispositivo de perfil fundamentalmente bio-médico, que aparece como respuesta a la falta de atención, en cierto sentido, para reemplazar a la hospitalización y cronicidad de los pacientes psiquiátricos. Con esta figura, la iniciativa opera durante aproximadamente diez años, luego de los cuales se desarrolla la figura de la corporación, que es la expresión legal de un cambio necesario que empieza a vislumbrarse y que tiene que ver con la capacidad de la iniciativa de allegar recursos por un lado y de desplazar su misión hacia fines que tienen que ver más con la articulación y la gestión de diversos tipos de recursos comunitarios en pos de los procesos de integración social de las personas con discapacidad de causa psíquica en el territorio, y en este recorrido, lograr los objetivos institucionales descritos con anterioridad.

El equipo de profesionales específico que participa en la experiencia, también ha sufrido cambios en el tiempo. En estos momentos ha ido incorporando experticias que van más allá del tipo de profesionales que tradicionalmente participan en los equipos de salud mental aunque aún los cambios no han logrado desplazar sustancialmente el centro de gravedad del equipo de dirección de la corporación.

La comunidad terapéutica, consciente de su responsabilidad como organización de la sociedad civil, desarrolla su trabajo dialogando con el sector público y realizando el abordaje de tareas que favorecen a las personas con discapacidad de causa psíquica.

Se fomentan formas de financiamiento alternativas al Estado para la oferta de servicios de calidad para la población beneficiaria del sistema de salud público chileno, mientras que también se promueve la mayor organización y complejidad del sistema social al favorecer la integración de personas tradicionalmente excluidas.

El proceso de desarrollo que la experiencia ha ido transitando se puede resumir en la realización de una inserción territorial alternativa. Con el advenimiento del gobierno democrático, se implementa un modelo específico de tratamiento local de comunidad diurna para psicóticos, con financiamiento extranjero de la cooperación italiana. El nuevo Estado chileno da lugar a una negociación que permite un financiamiento de parte del gobierno central y del local para la comunidad terapéutica.

El financiamiento es el efecto del establecimiento de diálogos de trabajo en torno al "tratamiento" que estas personas deben recibir. "Tratamiento" que supera ampliamente una óptica estrictamente sanitaria, apuntando al restablecimiento de su condición de ciudadanos de derecho.

Este proceso ha implicado un avance en espiral que permite, extender las prácticas de intervención individual al ámbito cultural. Desde un tratamiento inicial individual, de personas con discapacidad psíquica, se ha avanzado hacia la intervención de instancias sociales integradas (empresas, condominios habitacionales, juntas de vecinos, agrupaciones sociales, cuerpo médico, organizaciones sociales).

La iniciativa de la comunidad terapéutica Diurna en cuanto a los recursos, cuenta con una casa, que es la sede principal, ubicada en la población Nueva Palena de Peñalolén y que fue aportada por la Iglesia Católica, donde el equipamiento fue donado por la cooperación italiana. Posee un computador como resultado de un premio otorgado por la Unidad de Salud Mental Oriente en 2002, junto a otro tipo de equipamiento aportado por los socios a través de los años. En 2004, se agrega a la infraestructura donde opera la iniciativa, un inmueble arrendado para uso múltiple donde, además de atención sico-social se operará un vivero que pertenece a la ESI (Empresa Social de Integración) dentro del Programa de Mediación Laboral. A través del concurso de proyectos del FONADIS se han adquirido materiales para implementar de mejor forma el Programa de Mediación Laboral y con los recursos provenientes de los convenios de prestaciones de rehabilitación con los servicios de salud, se apoya la mantención de la iniciativa.

Los recursos financieros con los que cuenta la comunidad terapéutica provienen especialmente de los tres tipos de convenios, a saber, convenio CTD (Comunidad Terapéutica Diurna), de atención y seguimiento a personas con discapacidad de causa psíquica, convenio APS (Atención Primaria de Salud) que apunta a movilizar población psiquiátrica cronificada en los servicios de psiquiatría hacia los servicios de atención primaria en salud, el convenio Hospital Diurno con atención de salud mental y psiquiatría, todos estos, convenios con el Servicio de Salud Metropolitano Oriente. A estos ingresos hay que agregar un par de proyectos financiados por el FONADIS en el marco de la mediación laboral y por la administración de los hogares protegidos.

Los requerimientos en recursos humanos de la iniciativa son un poco más de dos jornadas de psicóloga, un poco más de cuatro jornadas de terapeuta ocupacional, una jornada de asistente social, media jornada de enfermera, un poco más de media jornada de técnico en paisajismo, una jornada y media de secretaria, un poco más de media jornada de administrativo, una jornada y media de auxiliar paramédico, siete jornadas de monitora y cinco jornadas y media de trabajadores en empresa social.

La consecución de los recursos necesarios para la ejecución de la iniciativa han requerido un esfuerzo de gestión con otros, en especial con el sector público desde donde se deriva un importante financiamiento, lo que tiene un elemento amenazante para la continuidad de la iniciativa. Frente a esto, la comunidad terapéutica estableció una relación de apoyo con la ONG Nesst de origen europeo y que está asesorando la iniciativa para lograr avanzar hacia estadios económicos más sustentables.

En la iniciativa de la comunidad terapéutica han participado una serie de actores tanto públicos como privados y esto tiene que ver con el modelo de gestión que se ha ido construyendo, donde el rol que ha adquirido la corporación ha sido la gestión de recursos en los territorios.

El Servicio de Salud Mental Oriente ha tenido un rol fundamental, por un lado financiando servicios, lo que le ha dado continuidad a la iniciativa, y por otro, como articulador de la red de rehabilitación sico-social, además de tareas de coordinación y de supervisión técnica. La Unidad de Salud Mental del Ministerio de Salud ha participado en la difusión y promoción de la iniciativa. El FONADIS ha sido importante para el éxito del Programa de Mediación Laboral junto a los empresarios particulares que han confiado en los usuarios trabajadores. La Municipalidad de Peñalolén ha realizado aportes financieros y la Corporación Municipal de Salud y Educación ha facilitado las instalaciones de los establecimientos educacionales para realizar recuperación de estudios. Por último, otros agentes públicos que han participado son los COSAM de Macul, Ñuñoa y La Reina.

Desde el sector privado ha habido empresas, microempresas y particulares que han traspasado dinero y han abierto oportunidades para la reinserción laboral.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, hay que mencionar principalmente a las fundaciones Trabajo para un Hermano, Rodrigo Zaldívar, Simón de Cirene y la ONG Nesst, agencia europea para el apoyo a las organizaciones sin fines de lucro de países como Chile que está realizando una asesoría estratégica con la corporación. También participan organizaciones territoriales como las juntas de vecinos, la radio local 'Cordillera' que facilita un espacio semanal para la iniciativa y universidades que participan apoyando y aportando fundamentalmente acerca de los modelos de integración social comunitaria de las personas con discapacidad de causa psíquica. Especial mención merece la Organización de Familiares y la Agrupación de Usuarios que tienen una participación central.

Para resumir la dinámica de la iniciativa, se puede decir que en plena concordancia con los principios de la reforma psiquiátrica que se instala en el país en 2000, en el sector oriente de Santiago, especialmente en Peñalolén que es la comuna que presenta los mayores índices de prevalencia, se lleva a cabo un proceso de desinstitucionalización en la atención de las personas con discapacidad de causa psíquica y que acerca los procesos rehabilitatorios hacia la comunidad apoyándose en los recursos comunitarios. En este proceso, la corporación, como agente principal de la iniciativa, se perfila a cumplir roles cada vez más facilitadores y articuladores de los procesos comunitarios de integración social. En estos años, ha habido un avance y fortalecimiento en la relación entre el sector público, los privados y la sociedad civil, que ha significado a su vez un fortalecimiento de las redes y un crecimiento territorial de la experiencia.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Una de las principales características de la experiencia de la comunidad terapéutica es la participación de una distinta gama de organizaciones, centralmente públicas, aunque también privadas y de la sociedad civil, que se estructuran en una red de rehabilitación sico-social. Los vínculos más importantes tienen que ver con la alianza que se verifica entre la comunidad terapéutica y los servicios de salud, especialmente oriente, en los cuales la iniciativa empieza a ser parte integrante de los procesos de rehabilitación comunitaria en lo que es salud pública.

Otra de las alianzas relevantes se da entre la Comunidad Terapéutica y la Organización de Familiares, esta tiene la característica de aunar esfuerzos para avanzar en los procesos de integración social. Es la clásica alianza que se observa entre los padres y los profesionales en el mundo de la discapacidad, que en otras experiencias se realiza en una sola organización, pero en este caso, se prefiere la autonomía de ambos actores, lo que tiene la ventaja de mantener muy claros los roles.

Existen hoy en la realidad de las personas con discapacidad de causa psíquica, dos grandes necesidades o requerimientos que el Estado y la sociedad están llamados a responder. Esta realidad objetiva es la que provoca las tensiones que se dan en el campo de los paradigmas y de las estrategias. Nos referimos a las necesidades de atención en salud desde el punto de vista de la reforma psiquiátrica por un lado y a las necesidades de integración social por otra. Evidentemente que están estrechamente relacionadas pero, las distintas organizaciones participantes se posicionan de manera distinta atendiendo a esta realidad.

En consecuencia, con este distinto posicionamiento los espacios y las formas de participación varían. El sector público de salud se preocupa fundamentalmente de resolver el problema de la salud, mientras que las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado juegan roles más activos en lo que respecta a los procesos de integración social. Las organizaciones sociales, cumpliendo el rol fundamental de articulador de la comunidad, realiza tareas de

sensibilización, instalación de mecanismos y dinámicas de apoyo a las personas con discapacidad de causa psíquica, para el acceso a los servicios que la sociedad dispone para todos sus miembros. Esto es más acentuado en la organización de familiares y en la propia agrupación de las personas con discapacidad psíquica. El sector privado juega un rol muy especial en lo que tiene que ver con la inserción laboral.

En este proceso se ha ido dando que la iniciativa cada día tiene más fuerza en el sector estatal que se preocupa de diseñar políticas públicas, en este caso los servicios de salud y el FONADIS son los más representativos. Mención especial merece el municipio, que en este último tiempo se ha ido incorporando a través de los consultorios de la comuna. Los espacios que ha logrado la iniciativa para generar reflexiones conjuntas han dado pie para que se la considere como un actor importante en el desarrollo de las políticas públicas.

Estos vínculos existentes entre las organizaciones y los sectores público, privado y tercer sector se han ido consolidando en el tiempo y así, tenemos que esta iniciativa ha dado pie para la participación de la corporación en encuentros temáticos sobre la Reforma Psiquiátrica. Esta experiencia se puede decir que está bastante asentada, lo que provoca en una mayor calidad de los vínculos con el sector público. Quizás aún faltan grados de mayor institucionalización en esta relación. A pesar de tener muchos años de funcionamiento, existe una sensación de que los cambios a nivel de las autoridades políticas ponen en jaque los acuerdos institucionales. Se observa de todas maneras que por ahora, y por lo menos en estos próximos dos años, existirán vínculos fructíferos que tienen sus efectos en las agendas institucionales.

A nivel local, sin embargo, el proceso de institucionalización es menor, lo que hace más precaria la sustentabilidad de la iniciativa. El municipio se ha ido incorporando poco a poco y, también de a poco, ha ido entendiendo que la integración social de las personas con discapacidad de causa psíquica es un tema que le corresponde. Hoy, existe un apoyo financiero del municipio a la experiencia, en un proceso que no ha sido sencillo y que tiene su máxima expresión en la atención integral de salud que se ofrece a las personas con discapacidad de causa psíquica en el contexto de servicios para todos, específicamente en los consultorios de salud. Aun quedan resabios del viejo concepto según el cual las personas con discapacidad de causa psíquica no deben ser atendidas en el sector primario de salud. La relación que hoy se establece con el municipio, está generando cambios en los profesionales municipales a nivel de sus sensibilidades y conceptos más acordes con los nuevos tiempos.

En relación al efecto que la iniciativa y las relaciones interinstitucionales tienen en los actores, se puede decir que ha contribuido a generar confianzas entre el sector público y el mundo de la sociedad civil. Por una parte, ha incorporado el tema de la salud a un nivel comunitario, lo que ha acercado a los actores sociales a la institucionalidad sanitaria y ha instalado en la reflexión de los equipos de salud el quehacer social y comunitario.

2.3 Sostenibilidad

El tema que hoy empieza a ponerse en cuestión es el de la sostenibilidad, entendida como la capacidad que tiene la iniciativa para continuar desarrollándose en el tiempo, y esto debido a que la corporación ha ido incorporando a sus reflexiones el tema de su posicionamiento o rol que debe o puede cumplir, en sintonía con los procesos de la Reforma Psiquiátrica.

Uno de los aspectos se refiere a que en el desarrollo de la iniciativa, la corporación empezará a cumplir roles que corresponden más a gestores o articuladores de los procesos de rehabilitación comunitaria e integración social y que será sobre la propia comunidad y las instituciones del Estado que descansarán los procesos. Esto tiene una tremenda lógica y que puede significar un importante avance que efectivamente resuelva el tema de la sostenibilidad, pues la integración social y la rehabilitación comunitaria descansarían en la propia comunidad y el Estado, aunque es riesgoso en el sentido que estas instituciones sociales y estatales no estén en condiciones de sostener la iniciativa. La impresión al respecto, es que se requiere aún una instalación de capacidades y de dispositivos en todos los sectores (público, privado y sociedad civil) que aseguren un cambio de roles más profundo.

Se observa que existe una reacción que, en un principio, fue más bien adversa en el sentido que no había una comprensión cabal de parte de la institucionalidad pública, privada y social de lo que significaba la iniciativa, sin embargo en su desarrollo, ha ido teniendo cada vez más respuestas favorables. Se notan cambios en relación a lo que era la situación hace diez años atrás. Esto tiene que ver con el posicionamiento general que ha tenido el tema de la rehabilitación sico-social de las personas con discapacidad de causa psíquica más que a reacciones distintas generadas por el accionar de esta iniciativa en particular.

Estarían dadas las condiciones para que la iniciativa de “Estrategias comunitarias para la rehabilitación sico-social de personas con discapacidad de causa psíquica en la comuna de Peñalolén” pueda permanecer en el tiempo y pueda dar un salto en sus condiciones de sostenibilidad. Para esto, necesita avanzar en el proceso de instalación de capacidades en la institucionalidad pública para comprender y gestionar procesos rehabilitatorios basados en la comunidad y de dispositivos que permitan mejorar los modelos de gestión, incorporando plenamente a las personas con discapacidad de causa psíquica a los servicios que la sociedad pone a disposición de sus miembros, especialmente los servicios de salud en atención primaria.

Por otro lado, es necesario también instalar en la comunidad y en sus organizaciones, especialmente de personas con discapacidad de causa psíquica y familiares, las capacidades que les permitan interactuar y negociar de igual manera con el Estado y la empresa privada y participar plenamente en las coordinaciones que se han levantado a nivel local, como puede ser la Red de Rehabilitación Sico-Social Oriente.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

La iniciativa de la Comunidad Terapéutica Diurna de Peñalolén tiene en sus objetivos fundantes lograr que las personas con discapacidad de causa psíquica logren el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. Dentro de las labores que se realizan se encuentra la promoción activa de los derechos y se promueve la integración social. La gran fortaleza de esta iniciativa se refiere a la capacidad que ha tenido de colocar en el centro de su accionar la relación del usuario con su entorno, aportando a la desinstitucionalización de los procesos de rehabilitación. El eje es social y no clínico.

Es interesante observar que la iniciativa se propone y actúa en función de ir generando procesos de empoderamiento tanto de los usuarios como de la institución. Así por ejemplo, a nivel de los usuarios, se desarrolla la capacidad de autonomía, de habilidades sociales y de capacidades más concretas para lograr una mayor calidad en la integración social. Por otro lado, a nivel de la organización, se han desarrollado capacidades para intervenir en el diseño de las políticas públicas en el sector, lo cual es muy significativo.

En relación con el rol que juegan los usuarios o personas con discapacidad de causa psíquica en la iniciativa, en primer lugar, son receptores de beneficios dentro de sus procesos rehabilitatorios y, por otro lado, cumplen un papel de colaboradores en la gestión de sus propias realidades; esto tiene que ver con grados cada vez mayores de independencia y autonomía e intervienen en instancias decisoras de sus propios procesos de rehabilitación, siempre con el norte de los derechos ciudadanos. En este punto, hay que entender el hecho de que las personas con discapacidad de causa psíquica participen en la toma de decisiones de sus propios procesos de vida; es un logro inmenso de ciudadanía en relación al trato que ellas tenían hace sólo algunos años.

Siempre es importante considerar las condiciones en que se dan los procesos de ciudadanización. En todo caso, esto no invalida que junto al desarrollo de la iniciativa, las personas con discapacidad irán desplegando cada vez más sus roles ciudadanos.

El tipo o modelo de gestión local en el que la Comunidad Terapéutica se inserta establece vínculos entre la sociedad civil con el Estado que tienen características particulares producto de que a partir de la Reforma Psiquiátrica, la participación de la comunidad organizada es clave para abrir los espacios y resolver algunas problemáticas de acceso que tienen las personas con discapacidad de causa psíquica para integrarse plenamente en la sociedad con igualdad de derechos. Este es un requisito fundamental para comprender hacia dónde apuntan los procesos de rehabilitación.

Existe en la iniciativa una relación con el sector público que tiene contenidos de colaboración terapéutica, de búsqueda y diseño de estrategias de integra-

ción social y también está presente la participación en el rediseño permanente de los programas públicos. En cuanto a la forma, ésta se estructura en redes de tipo mixto, que han colocado a la Comunidad Terapéutica en un escenario en el cual es muy difícil prescindir de ella.

En cuanto a los resultados o cambios que se han generado, a propósito de los vínculos entre la iniciativa con el sector público, la comunidad, organización que participa de las redes mixtas, aunque tiene una gran relevancia en la administración de algunos dispositivos que apuntan en el sentido de la integración social en el contexto de los procesos rehabilitatorios, ha generado cambios y aportes en cuanto al mejoramiento de las estrategias, sin embargo, queda un espacio por recorrer en el sentido de lograr incidir en los programas nacionales. Más bien, la Comunidad está realizando de muy buena manera lo que la Reforma está promoviendo. No hay que olvidar que esta iniciativa también ha recorrido un proceso desde lo clínico hasta el día de hoy en que ha ido incorporando los elementos centrales de los nuevos paradigmas.

3.2 Innovación

La iniciativa de la Comunidad Terapéutica ha tenido la virtud de lograr una buena combinación de acciones comunitarias en los ámbitos de salud, empleo, participación ciudadana, acceso al arte y la cultura, y proyectarlas en función de los procesos de rehabilitación de las personas con discapacidad de causa psíquica. La búsqueda constante en el sentido de mejorar la calidad de las distintas estrategias presenta elementos innovadores como, por ejemplo, el concepto de Empresa Social de Integración, que está aún en ciernes.

Este concepto incorpora la idea de que a través de una empresa tipo cooperativa, es posible lograr la inserción laboral de las personas con discapacidad de causa psíquica en espacios laborales con condiciones apropiadas a las necesidades laborales especiales (sin mucho estrés, cargas de trabajo adecuadas, competencia 'sana'). A la hora de implementarla, se encontraron algunos obstáculos como que las personas con discapacidad sólo pueden ser contratadas si renuncian a su pensión. Y para alguien de escasos recursos, dejar de recibir salud y medicamentos gratuitos, simplemente no es una opción. Por ello, están analizando el tema con las autoridades para hallar una pronta solución.

Hay además dos elementos innovadores que son dignos de mención y que se refiere el primero al incipiente rol que empieza a cumplir la corporación y que ha significado un posicionamiento distinto en lo local. El Programa APS es muy significativo al respecto, en que la gestión de la corporación permite ir acercando los servicios de psiquiatría a la atención primaria de salud e ir liberando a los profesionales y autoridades locales de los prejuicios para el logro de una atención en salud para todos, independientemente de la condición de la persona. Los consultorios han ido lentamente asumiendo la atención en salud de las personas con discapacidad de causa psíquica. Un problema que

está dentro del sector público, empieza a ser resuelto por la comunidad y, especialmente, por la participación de la corporación en esta gestión, ejemplo de vínculos efectivos.

Otro elemento muy significativo en cuanto a los elementos innovadores de esta experiencia tiene que ver con la conformación del equipo de profesionales que opera en esta iniciativa, que ha tenido un desarrollo hacia la incorporación de experticias que no pertenecen a las temáticas tradicionales en los equipos de salud. A través de la corporación, se ha agregado un arquitecto, un ingeniero agrónomo, entre otros, y en mediación laboral se incorporaron dos técnicos en paisajismo. El proceso de integración social requiere de apoyos del más diverso abanico de temáticas. Esto es, sacar el tema de la esfera exclusiva de lo bio-médico para ubicarlo en la esfera de lo social con toda su diversidad. Este es un proceso que está aún en sus inicios aunque hay claridad del equipo en reforzarlo.

Es interesante observar que la institucionalidad de salud está altamente comprometida con esta experiencia lo que significa que en el diseño de las políticas públicas, la realidad y la experiencia acumulada por esta iniciativa son relevantes en el espacio que corresponde.

3.3 Factores claves

La Comunidad Terapéutica ha ido copando espacios y aumentando su oferta de servicios (dispositivos) dentro del contexto de la rehabilitación. Esto se debe, principalmente, a los logros y el grado de calidad asociada. En este proceso ha existido una acumulación de experiencias y saberes en los distintos actores.

Por último, hoy la iniciativa es reconocida por importantes actores públicos (servicios de salud, FONADIS). Esto le da una garantía de sostenerse en el tiempo, están los elementos para ello. En relación a los vínculos, la participación en la red de rehabilitación sico-social junto a la función de prestadora de servicios rehabilitatorios en los procesos de deinstitutionalización, enmarcados en la Reforma Psiquiátrica, son otros elementos que apoyan la sostenibilidad de las acciones que se llevan a cabo.

En estos años de funcionamiento, se ha conformado una iniciativa que posee una gran fortaleza en cuanto a los soportes que tiene para su sostenibilidad. Gran fortaleza de los actores, fortaleza en los procesos y buena acogida del entorno.

Es una experiencia que tiene un gran potencial de replicabilidad pues se desarrolla en un sector o localidad que presenta características geográficas, demográficas, socioeconómicas e institucionales similares a la gran mayoría de los sectores urbanos en condiciones de vulnerabilidad económica y social. Bien pudiera entenderse como una experiencia piloto para otras iniciativas de instalación de los procesos rehabilitatorios en el seno de las comunidades.

4. Conclusiones

La gran enseñanza que transmite la experiencia de la Comunidad Terapéutica Diurna de Peñalolén es que la integración social de las personas con discapacidad de causa psíquica no es sólo un sueño que puedan tener las propias personas y sus familiares, sino que es posible lograrlo, y que es realista pensar que el sueño se puede transformar en meta.

Es importante destacar que la Reforma Psiquiátrica entrega los elementos básicos, tanto teóricos como éticos, para entender de mejor manera los procesos de rehabilitación sico-social y comunitarios, y que la alianza del conjunto de actores tanto públicos como privados y de la sociedad civil, son el motor de los procesos comunitarios sostenibles en el tiempo, que le dan las características específicas a los procesos de integración social. La Reforma apoya en la teoría, la comunidad es la que integra.

Una interesante reflexión y posible conclusión es la importancia crucial que tienen las instituciones que cumplen los roles de gestores y articuladores de los procesos sociales en el campo de la rehabilitación. Para tener rehabilitación basada en la comunidad, se requiere una comunidad organizada, poderosa y articulada convenientemente con el Estado y con el sector privado. Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Existe un conocimiento y experiencia técnica en el equipo de la Comunidad Terapéutica asociada al trabajo de rehabilitación psiquiátrica en comunidad.
- Los profesionales tienen la capacidad de gestionar sus propias posibilidades de desarrollo al interior del organismo.
- El equipo está muy comprometido con la integración social de las personas con discapacidad de causa psíquica.
- La Comunidad ha podido contar con una sede y estar legalmente constituida.
- Tiene vínculos construidos y consolidados tanto con el sector público como con el sector privado y la sociedad civil, amén de tener reconocimiento en el medio psiquiátrico nacional.

Debilidades

- Problemas de carácter financiero pues aún no se garantiza el logro de formas de financiamiento de mayor envergadura, más permanentes y que permitan mejores condiciones laborales.
- Hay precarias condiciones laborales en el equipo de la Corporación.

Oportunidades

- Destinación de recursos para materias relacionadas a discapacidad de causa psiquiátrica desde el Estado.
- Desarrollo político de mayor apertura y oportunidades que se vive durante los últimos años, lo que incide en la construcción de una sociedad más amigable, y menos temerosa.
- Hoy, la temática de la integración es reconocida y difundida públicamente.

Amenazas

- La mayor de las amenazas que enfrenta la iniciativa tiene que ver con las barreras cognitivas y afectivas que estigmatizan a las personas con trastorno mental severo.

**RED DE ACCIÓN FRENTE AL MALTRATO Y/O
ABUSO SEXUAL INFANTO-JUVENIL DE BUIN
Y PAINE.**



Síntesis Ejecutiva

Nombre	Red de Acción frente al maltrato y abuso sexual infanto-juvenil de Buin y Paine
Comuna	Buin y Paine
Región	Región Metropolitana
Organización	Alianza Servicio de Salud-Fundación Paicaví
Tipo de organización	Pública y de la sociedad civil (ONG)
Tema	Violencia intrafamiliar, abuso sexual, maltrato infantil
Actores	Niños y adolescentes
Área	Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Omar Jara Guerrero, Jefe de Servicio de Pediatría
Dirección	Eliecer Parada N°1061 Ñuñoa
Fono-Fax	2-8212604 y 8211562
Email	omarjara@vtr.net

La red nace en 2002 como respuesta a la situación de niños y niñas maltratadas y/o abusadas sexualmente, que no recibían atención adecuada ni oportuna por los canales establecidos en las comunas de Buin y Paine. Los profesionales de los servicios públicos responsables convocaron a otros e iniciaron un proceso de conformación de la red, con el apoyo de la Fundación Paicaví de Buin, especializada en acciones a favor de los niños y niñas.

“Romper la normalidad del maltrato, empodera a los niños, los hace protagonistas”, “los niños sin Red son víctimas, con Red son menos vulnerables”. Estas son afirmaciones que dan cuenta del sentido de la Red de Acción frente al maltrato y abuso sexual infantil y juvenil de Buin y Paine (en adelante Red de Buin y Paine), creada en el año 2002 y conformada por profesionales de la salud, educación y sistema judicial entre otros, además de actores sociales de ambas comunas, quienes generaron propuestas de solución con las cuales sensibilizaron a la comunidad de la importancia de su acción. Con recursos municipales y propios, y el concurso de distintos actores (políticos, autoridades municipales, empresarios y organizaciones de la sociedad civil), crearon dos centros de atención al maltrato. Complementariamente, se busca aportar al cambio cultural para que los derechos de niñas y niños sean respetados, profundizar el control social del maltrato y el abuso sexual en ambas comunas y proveer un servicio de atención expedita.

Sus principales objetivos son:

- Desarrollar acciones que tiendan a la participación activa de la comunidad en la difusión de los derechos de la infancia y de las sanciones legales a su transgresión.
- Crear y mantener la coordinación intra y extra-comunal con la diversas instituciones involucradas en la resolución del problema.

Entre sus logros se observa:

- Red constituida por más de 40 profesionales y líderes sociales respaldada por 26 instituciones públicas y privadas de las comunas de Buin y Paine.
- Creación de dos Centros de atención a niños maltratados.
- Gestiones frente a SENAME, Municipio y entidades privadas para implementar centros y mejorar la atención.

La proyección de la Red de Buin y Paine está relacionada por una parte, con aportar al cambio cultural necesario para que los derechos de niños sean respetados; por otra, profundizar su rol de control social del maltrato y el abuso sexual en ambas comunas, aportar a “cambiar el rol de los dirigentes sociales, para que asuman responsabilidad ante el bienestar de los niños de sus comunidades” y, por último, proveer un servicio de atención expedita cuando estas situaciones sucedan, de manera que se encuentren soluciones en su propio espacio de desarrollo, no desarraigando a las niñas y adolescentes de su entorno.

RED DE ACCIÓN FRENTE AL MALTRATO Y/O ABUSO SEXUAL INFANTO-JUVENIL DE BUIN Y PAINE.

INICIATIVA IMPULSADA POR LA RED DE ACCIÓN FRENTE AL MALTRATO Y ABUSO SEXUAL DE BUIN Y PAINE

FRANCIS VALVERDE¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

Las comunas rurales de Buin y Paine están ubicadas en el límite Sur de la región Metropolitana, en la provincia del Maipo. Ambas presentan Índices de Infancia² muy similares, Buin de 0,564 y Paine de 0,559 de un máximo de 1. Dentro de las dimensiones consideradas para este índice, la referida al ingreso es la que presenta mayor diferencia, teniendo Paine una mejor situación económica relativa que Buin, con 0,435 y 0,391 respectivamente.

El Índice de Infancia permite comparar comunas de similar condición respecto a la situación de los niños en cuatro dimensiones: Educación, Salud, Habitabilidad e Ingreso. Dimensiones que si bien no dan cuenta de situaciones como el maltrato y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, permite visualizar factores que pueden incidir en conductas de vulneración de derechos, asumiendo que las dimensiones trabajadas en el Índice dan cuenta de condiciones que facilitan o dificultan el ejercicio de derechos por parte de niños y jóvenes en ambas comunas.

Tanto Buin como Paine no tienen Centros de Atención al Maltrato y Abuso Sexual de niños y adolescentes y no cuentan con estadísticas ni registros confiables respecto a estos flagelos. Al ser comunas rurales existen poblados muy alejados del centro de cada comuna, de difícil acceso y de más difícil control de las situaciones de vulneración de derechos del niño. Parte importante de la población rural sólo utiliza la radio como medio de comunicación y algunos niños de estas poblaciones tienen que viajar hasta 4 kilómetros para llegar a sus escuelas.

Los niños y adolescentes de ambas comunas afectados por maltrato y abuso sexual están en la indefensión, no existe conciencia social ni responsabilidad

¹ Profesora de Biología y Ciencia Naturales (Universidad Católica de Chile), post título en Evaluación y Currículo (U. Católica de Chile). Experticia profesional en DDHH y Derechos del Niño, con especial énfasis en lo promocional. Actualmente es coordinadora ejecutiva de ACHNU y docente en enfoque de derechos y Derechos del niño, en la Facultad de Educación de la Universidad Academia Humanismo Cristiano.

² Índice de Infancia, una mirada comunal y regional. Mideplan y UNICEF, Chile 2002.

ciudadana frente a este flagelo. Los adultos no tienen internalizada, cultural ni socialmente, la gravedad de esta situación que afecta a los/as niños/as. Romper esta actitud pasiva e indolente es uno de los desafíos que a nivel cultural se planteó la Red de Acción frente al maltrato y abuso sexual de Buin y Paine.

Esta Red está conformada por 40 personas de 26 instituciones, que trabajan voluntariamente para enfrentar las situaciones de abuso sexual y maltrato que afecta a niñas y niños de ambas comunas. Los directivos de los servicios públicos como de las organizaciones han facilitado en horario laboral la participación de sus profesionales en la Red, lo evidencia la importancia que se le otorga a este espacio en ambas comunas. La Red de Buin y Paine se define a sí misma como una organización ciudadana comprometida con el reconocimiento y respeto de los derechos de los niños, con el fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana y el control social de parte de la comunidad y los diferentes actores de la sociedad.

1.2 Descripción del programa

El principal problema que se plantea enfrentar la Red de Buin y Paine es la inexistencia de espacios de tratamiento especializado en maltrato y abuso sexual infantil y juvenil; tiene como objetivo propiciar que los niños de ambas comunas sean respetados y ejerzan su derecho a ser protegidos en su integridad y adecuado desarrollo físico, psíquico, emocional y social.

Para operacionalizar este objetivo la Red se propone: promover el buen trato hacia los niños en la familia y la comunidad; sensibilizar a la comunidad frente a los derechos del niño; desarrollar acciones que involucren activamente a la comunidad en la difusión y sanciones legales a los transgresores; mantener una coordinación intra y extra comunal con las instituciones involucradas en las soluciones, y gestionar recursos financieros y humanos especializados.

Las principales **líneas de trabajo** que desarrolla la Red son:

- Capacitación de actores (policías, funcionarios de salud, funcionarios del sistema educativo, organizaciones sociales) en el enfrentamiento de casos leves. Reconocimiento y defensa de derechos.
- Control social y rendición de cuenta pública.
- Participación en el diseño de planes, programas o políticas de nivel comunal.

1.3 Desarrollo histórico

La Red de Buin y Paine se origina a partir de la motivación de los equipos de atención primaria de salud y del Hospital San Luis de Buin, que junto con el Programa de Acceso a la Justicia de Buin inician sus primeras acciones, cambiando la normativa de atención en los casos de maltrato infantil y capacitando a los equipos de salud, reorganizando el quehacer en esta materia e iniciando la convocatoria a otras instituciones. Estas personas se constituyen en el núcleo iniciador de la Red.

En términos de su desarrollo histórico, se podrían establecer los siguientes hitos:

- Toma de conciencia de un grupo de profesionales de salud en las comunas de Buin y Paine de la magnitud de la situación de maltrato y abuso, y su falta de solución por canales establecidos institucionalmente.
- Sensibilización y colectivización de esta “frustración” a profesionales de otros servicios, como tribunales, educación, policías, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones de asistencia judicial, programas de acceso a la justicia, etc.
- Creación de la Red de Acción frente al maltrato y abuso sexual de niños y jóvenes de Buin y Paine, y búsqueda de soluciones concretas.
- Generación de propuestas y lobby con actores sociales, políticos y empresariales, que pudieran aportar y apoyar las acciones de la Red.
- Consecución de recursos para los Centros de atención a maltrato leve y moderado en cada comuna y elaboración del Proyecto de creación de centro de Reparación de maltrato grave, aprobado y en búsqueda de financiamiento por parte del SENAME.

A través de estos hitos y de las acciones que los van concretizando se va generando y consolidando la estructura de la Red. Luego del primer momento en que el núcleo iniciador convoca, se empiezan a desarrollar acciones de difusión, elaboración de proyectos, capacitación, análisis de casos, gestión de recursos, interlocución con autoridades y parlamentarios, para lograr soluciones concretas al maltrato y abuso sexual vivido por niños y adolescentes en Buin y Paine.

La elaboración de materiales concretos, como son las “Normas de procedimientos frente al paciente pediátrico agredido y/o abusado sexualmente”, el “Manual Operativo Bicomunal para Maltrato Infantil y Abuso Sexual” y materiales de sensibilización y difusión van legitimando la acción de la Red, lo que les permite a mediados del 2003 convocar a más de cien personas de ambas comunas entre los que se contaban empresarios, profesionales, dirigentes sociales, autoridades políticas, responsables de servicios públicos, etc., a un evento de presentación de los logros de la Red hasta ese momento y la petición de apoyo para continuar su acción.

En términos de estructura, funciona como red ampliada una vez a la semana, y en comisiones temáticas que tienen objetivos y metas concretas, a partir de diciembre del 2003. Estas comisiones responden al Plan de acción que se dieron para el año 2004, que contemplaba: Proyectos y Diagnóstico, Capacitación, Difusión y Prevención.

1.4 Resultados y logros

Los **resultados** más relevantes de la Red son:

- Niñas, niños y adolescentes de Buin y Paine cuentan con centros de atención al maltrato y abuso leve y moderado.

- Servicios públicos fortalecidos por implementar solución desde propias capacidades.
- Adultos organizados para proteger a niños y niñas de vulneración grave de derechos a nivel de organizaciones sociales.
- Red de control social constituida. Niñas y niños saben dónde acudir cuando son afectados/as por vulneración; los victimarios no pueden actuar impunemente.
- Red legitimada y reconocida por ciudadanía de ambas comunas
- Miembros de la Red lideran acciones de promoción de derechos en sus lugares de trabajo y en la comunidad.

Entre sus **logros** se destacan:

- Financiamiento municipal para el funcionamiento de dos centros de atención a niños maltratados moderados y leves, con dupla psicosocial contratada (con una capacidad de atención de 120 niños cada uno, a partir del 1 de junio del 2004).
- Un espacio municipal en la comuna de Paine, y uno de la sociedad civil, Fundación Paicaví, son cedidos para funcionamiento de los Centros.
- 40 miembros de la Red comprometidos y con responsabilidades según planificación 2004.
- Profesionales de los ocho servicios públicos y diez organizaciones de la sociedad civil cuentan con horas destinadas para el trabajo en la Red desde sus propias instituciones.
- Un Programa semanal de radio de 30 minutos de duración en cada comuna, para sensibilizar a la comunidad sobre el maltrato y abuso sexual infanto-adolescente.
- Plan de Capacitación permanente a miembros de la Red y de ellos a la comunidad.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

2.1.1 Marco Institucional

La Red de Acción frente al Maltrato y Abuso Sexual Infanto-Juvenil de Buin y Paine es una organización ciudadana conformada por personas que por razones profesionales están vinculadas, permanentemente, con niños y adolescentes maltratados y/o abusados sexualmente, en ambas comunas. Sus miembros provienen de los ámbitos de salud, educación, protección policial y jurídica, así como protección comunitaria.

Desde una mirada institucional, los sectores de salud, educación y justicia tienen protocolos y procedimientos definidos para enfrentar el maltrato y abuso sexual de niños. Salud, por ejemplo, tiene una política preventiva sin recursos para programas de reparación. Educación, no cuenta con un protocolo claro cuando se detectan estos casos, y queda al arbitrio personal pues el trámite judicial es muy engorroso. Justicia, es el sector más avanzado con los programas implementados por Sename, pero que son insuficientes.

Por otra parte, los protocolos y procedimientos asumen la existencia de servicios capaces de absorber la demanda de atención, así como el compromiso profesional y jurídico de los distintos profesionales que reciben o conocen de estos flagelos. Estos supuestos son errados. Los servicios son altamente insuficientes y los profesionales no manejan de manera eficiente las responsabilidades que les competen en relación a las situaciones de maltrato y abuso sexual infantil y juvenil.

En la Red de Buin y Paine se mancomunan esfuerzos intersectoriales, públicos y privados, logrando nivelar conocimientos, elaborar diagnósticos comunes, y generar material con procedimientos y protocolos adecuados a la realidad local coherentes con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, tales como las “Normas de procedimientos frente al paciente pediátrico agredido y/o abusado sexualmente”, y el “Manual Operativo Bicomunal para Maltrato Infantil y Abuso Sexual”.

2.1.2 Diseño y estrategia de desarrollo

La Red ha utilizado como estrategia de desarrollo la acumulación de recursos y capacidades que les permitan alcanzar las metas que se han propuesto, así como comprometer las voluntades de autoridades políticas y sociales, poniendo como fundamento el compromiso, voluntad y visión de cada uno de sus miembros.

Fundamentan su actuar en la responsabilidad ciudadana de cada uno, la necesidad de generar un control social frente a la violación de los derechos del niño y la responsabilidad que, en tanto garantes, tienen las autoridades comunales en la generación de condiciones de respeto y ejercicio de derechos por parte de los niños y jóvenes, en especial los relacionados con la protección en su integridad y adecuado desarrollo físico, psíquico, emocional y social.

2.1.3 Proceso de desarrollo

Iniciaron su acción como grupo cambiando los procedimientos y normas para abordar los casos de maltrato en ambas comunas y convocando a otros profesionales que estuviesen ligados al tema. La red ampliada empieza a operar primero autocapacitándose a modo de poder enfrentar de manera similar las situaciones de maltrato y abuso de niños en ambas comunas, para luego ir difundiendo sus propuestas y acciones, a la vez que sensibilizando a la comu-

nidad y sus diferentes actores, frente a las situaciones vividas por niñas y niños maltratados y/o abusados de Buin y Paine.

A modo de ejemplo, cuando un niño o niña era detectado como abusado sexualmente en la atención primaria de cualquiera de las dos comunas, era derivado al Hospital de Buin, y de ahí se le enviaba a Hospital Exequiel González Cortés. Desde este centro, en la misma ambulancia de Buin lo trasladaban al Servicio Médico Legal. Ahora con la Red de Buin y Paine, se realizó un flujograma del abuso sexual reciente o antiguo pero, con examen físico positivo, se le envía directamente al Servicio Médico Legal para que tomen las muestras, y con ello se evita la victimización secundaria, logrando una de las metas de la Red.

En Educación, por ejemplo, si una parvularia detecta golpes en un niño llama a la directora y ésta se comunica con una de las asistentes sociales del consultorio, para que reciban al menor; se determina la situación con un examen médico, si es necesario se le lleva al hospital. Paralelamente, otra Asistente llamada desde el consultorio y acompañada de carabineros, va a visitar la familia y conversar con el adulto responsable; si este se opone a la conversación y/o se violenta, la Red interpone una denuncia. El objetivo es detener el maltrato y la Red lo posibilita. Sin el trabajo de la Red, el niño maltratado hubiese vuelto a la casa, y hubiese seguido el ciclo. La parvularia ahora está apoyada por la Red. En ambos casos todas las personas nombradas son miembros de la Red o tienen sus teléfonos y pueden acudir a ella cuando lo requieren.

En este proceso de empoderamiento y fortalecimiento cada miembro de la Red ejerce un liderazgo en sus propios espacios, que a la vez va generando capacidades y aunando voluntades para que las metas de la Red sean también metas de sus propios servicios, promoviendo que las respectivas autoridades (de cada servicio o departamento) se constituyan de esta manera en voceros de la Red, siendo o no parte de ella. Las metas se refieren: a la atención expedita y especializada del 100% de los casos de abuso y maltrato que lleguen a los servicios; llevar registro y tipificación con ficha única para todos los servicios, de cada caso, de manera de poder llevar estadísticas confiables y comparables; difusión en toda la población de un flujograma de atención del maltrato, desde que es detectado hasta que es atendido por especialistas, de manera que cada persona sepa qué hacer y a quién recurrir.

Así, trabajaron rigurosamente hasta que lograron el compromiso manifiesto de parlamentarios, autoridades municipales, dirigentes sociales y empresarios, logrando que Municipios de tendencia política opuesta se unieran por una misma causa: tener en ambas comunas un Centro de Atención al Maltrato Leve y Moderado, financiado por los municipios y apoyado por toda la comunidad.

Las acciones desarrolladas por la Red han sido tan exitosas que además de los dos centros de atención al maltrato leve y moderado que ya están funcionando, tienen aprobado por SENAME, y en espera de financiamiento, un Centro

de Reparación de Maltrato Grave para ambas comunas, elaborado y gestionado íntegramente por ella.

En este momento la Red de Acción frente al Maltrato y Abuso Sexual Infantil y Juvenil de Buin y Paine está abocada a desarrollar las acciones que emanan de cada Comisión y que responden al plan de trabajo, con indicadores y metas claras. Las comisiones son:

- **Proyecto y diagnóstico**, cuyas metas son la mantención de un registro confiable de casos así como del comportamiento de los factores de riesgo; distinguir las causales de maltrato y abuso sexual en los sectores rurales versus los urbanos; determinar los grados de conocimiento y aceptación de estas situaciones por la población adulta.

En términos de proyectos elaborados se distinguen en tres áreas: educación, niños y niñas y organizaciones territoriales.

- **Capacitación**, a los distintos actores involucrados en la detección y derivación de niños abusados y maltratados, a saber, las policías, las organizaciones comunitarias, los docentes y el personal de salud. Además, se proponen realizar un taller de capacitación intra-red mensual, de manera de nivelar y aprender conjuntamente.
- **Difusión y Prevención**, cuyas metas son generar a lo menos una actividad mensual de difusión pública que sensibilice a la comunidad y la involucre en acciones concretas en su propio espacio; realizar charlas en todos los lugares que sean requeridos para aumentar el conocimiento del tema así como el control social respecto a estas situaciones.

2.1.4 Recursos y alianzas

La Red de Buin y Paine ha logrado concitar importantes recursos humanos y materiales para su accionar:

- 40 profesionales trabajando voluntariamente, ejecutando el Plan de Trabajo elaborado por ellos y ellas.
- Dos duplas psicosociales para atención directa de niños en los Centros de Atención al maltrato moderado y leve que existe en cada comuna.
- Dos espacios de atención cedidos por el Municipio de Paine y Fundación Paicaví en Buin, para el funcionamiento de ambos centros.
- Un terreno cedido por la Fundación Paicaví para la construcción del Centro de Reparación del maltrato grave para Buin y Paine, presentado al SENAME
- \$14 millones para el funcionamiento de ambos centros de atención (7 millones cada uno), otorgados por ambos municipios. En ambos casos, corresponde al financiamiento de proyectos dentro de la línea de subvenciones municipales.

- Un proyecto de 60 millones anuales por dos años aprobado en principio por SENAME para un Centro de Reparación del Maltrato Grave para atender las dos comunas, en espera de financiamiento en el banco de proyectos.

Un rol fundamental ha jugado la Fundación Paicaví de Buin en el fortalecimiento de la Red, especialmente en la viabilización de proyectos que requieren financiamiento, donde la Fundación presta su personería jurídica, pues la Red ha optado por no tener personalidad jurídica para mantener su sentido ciudadano. Ésta es una alianza estratégica entre la Red y la Fundación.

Otra alianza que ha tenido especial importancia es la que tienen con los distintos parlamentarios que representan a la zona, cuyas gestiones han facilitado que ambos municipios, de distinta tendencia política, trabajen juntos en este desafío, a la vez que han apoyado las gestiones para la presentación de proyectos ante el SENAME.

Un aspecto que ha caracterizado a los miembros de la Red de Buin y Paine, es su capacidad para cabildear y negociar tanto con sus propios servicios como con las autoridades municipales y empresarios (de radio en especial), para posicionar el tema y lograr compromisos concretos al respecto.

2.2 Actores y agencias participantes

Uno de los desafíos permanentes de la Red es el involucramiento de la comunidad y la presencia activa de los actores sociales a través de sus líderes, por ello se invitó a participar a las respectivas uniones comunales desde el primer momento. El trabajo de promoción y sensibilización hacia la comunidad se ha hecho, fundamentalmente, a través de los programas de radio en ambas comunas y mediante acciones directas desarrolladas por las uniones comunales en cada junta vecinal. Especial compromiso ha tenido la unión comunal de Buin, quienes se han propuesto a través del trabajo en la Red “cambiar el rol del dirigente social de manera que asuman la responsabilidad social ante el bienestar del niño en la población”.

La sociedad civil está presente en la Red a través de diez instituciones de ambas comunas, participando: ambas policías, tanto de investigaciones como carabineros; el Juzgado; las direcciones de educación y salud; los programas de acceso a la justicia; los consultorios de atención primaria y el Hospital; algunas escuelas y liceos; COSAM, y personas naturales que tienen un compromiso individual, que aportan sus tiempos y capacidades al trabajo de la Red.

2.3 Relevancia en la gestión institucional y /o agenda local

La acción de la Red ha sido relevante para que en la agenda local la temática del maltrato y el abuso sexual sea asumida como una situación a enfrentar por toda la comunidad y cada uno de sus actores, con las consiguientes responsabilidades.

La inexistencia de espacios de atención por una parte, la indiferencia y aceptación por parte de los adultos de las situaciones de maltrato, la indefensión de los niños frente a estas vulneraciones de derechos, por la aceptación cultural que la considera una herramienta educativa (el maltrato), o un resabio cultural (la iniciación sexual por el padre), unido a la desvalorización de los niños en tanto sujetos de derechos y portadores de dignidad, son algunos de los temas que han sido puestos en la agenda local, constituyéndose en temas de reflexión y búsqueda de solución.

La existencia de la Red de Buin y Paine, genera en los espacios locales un polo de atracción positivo para la acción ciudadana, es un ejemplo de logros frente a temas que aparecían como imposibles de solucionar y conversar. Al ser situados en lo público, ambos temas pierden lo oculto, lo tabú, y obliga a todos los ciudadanos a tomar posición, a preocuparse. Esto importa en la medida que el trabajo de la Red prosiga y se amplíe, contribuyendo a que los niños y niñas de ambas comunas se sientan más seguros, respaldados y puedan desarrollarse más plenamente y ser activos en sus propias comunidades.

2.4 Espacios y mecanismos de participación

Tres grandes grupos de actores se interrelacionan en la Red, todos con funciones sociales distintas pero con una misma responsabilidad social, aportar a una cultura de respeto de los derechos del niño donde cada miembro de la sociedad sea un garante de ello.

Las alianzas que aparecen como las más relevantes para la consecución de los fines de la Red son:

- Las generadas entre los profesionales de servicios, departamentos e instituciones y sus respectivos directivos, que valorando el esfuerzo y los logros que iban alcanzando en su trabajo en red les apoyan y avalan; destinando dos horas laborales a la semana a la Red, a la vez de constituirse en voceros y avales de ésta para las gestiones en búsqueda de apoyo a las propuestas.
- Las establecidas con las autoridades políticas de ambas comunas quienes, en una alianza que podríamos definir estratégica, financian un centro de atención en cada comuna. En este caso es una relación de mutuo beneficio, pues las autoridades municipales pueden mostrar logros concretos en el enfrentamiento del maltrato y abuso sexual infantil y juvenil en sus comunas, sin tener la responsabilidad administrativa de su gestión y resultados, y por otro, la Red puede obtener los recursos financieros necesarios para iniciar la atención especializada de niños y niñas que lo requieran en Buin y Paine.
- La celebrada entre ambos municipios, a través de la participación en la Red como miembros activos y estables. Los profesionales de los distintos departamentos municipales, como son educación, Dideco y salud, a la vez

que los programas que están vinculados y que se desarrollan bajo el mandato del municipio como el Cosam. Estas alianzas son relevantes en términos de gestión, pues el quehacer de la Red se constituye prácticamente en “política local” frente al tema del maltrato y abuso sexual, a la vez, los funcionarios municipales en tanto miembros de la Red aprenden y aportan a una gestión ciudadana que va más allá de su rol funcionario.

- La establecida entre la Red y la Fundación Paicaví. Esta es una alianza estratégica pues su personería jurídica es la que representa a la Red ante toda propuesta que implique financiamiento. La mancomunidad de visiones es tan profunda que incluso en historia se parecen, toda vez que la Fundación nace de un grupo de personas de Buin que decide en la década de los ochenta crear un hogar para las niñas abandonadas. Consiguieron la donación del terreno donde construyeron el hogar y lo mantienen por mucho tiempo en parte con sus propios aportes. Se constituyen en Fundación para poder acceder a financiamientos externos. La Fundación nace de una iniciativa altruista de un grupo de personas; la Red nace de una iniciativa ciudadana de un grupo de personas. Producto de esta alianza y de la unidad de objetivos, la Fundación da en comodato parte de sus terrenos para la futura construcción del Centro de Reparación del Maltrato Grave y la Red ingresa a dos de sus miembros como directores asociados al Directorio de la Fundación, cautelando de esta manera los intereses de la Red.

La Red de acción frente al maltrato y abuso sexual infantil y juvenil de Buin y Paine, a través de sus miembros, ha utilizado todos los espacios que ha podido para difundir su acción y generar apoyos a las propuestas que elaboran, por lo cual se podría decir que todos los espacios que la Red utiliza se convierten en espacios participativos, pues esa es la esencia de su actuar. En palabras de un miembro de la Red, “la sola existencia de esta Red es un acto de profundización de la democracia, de responsabilización ciudadana, de ciudadanía activa”.

Estos espacios son de variada índole, tales como: los concejos comunales, las asambleas de las juntas de vecinos, los consejos de profesores, las reuniones de los directores de servicios, las reuniones de profesionales, las reuniones con empresarios o con organizaciones de la sociedad civil, y los encuentros con la comunidad. En estos espacios la Red se presenta con propuestas ante situaciones concretas de maltrato y abuso sexual de niños, generándose una reflexión colectiva frente a estos temas y de una u otra manera obligando a develar las formas como ellos y ellas lo han enfrentado hasta ese momento, sin juzgar (sólo mostrar y reconocer). De esta manera las propuestas son enriquecidas y adecuadas a las necesidades, pudiendo así involucrar a estos actores en el proceso de responsabilización para luchar contra estos flagelos.

En todas ellas y de distinta manera la presencia de la Red obliga a pensar más allá del quehacer acostumbrado de estas instancias, las saca de la cotidiani-

dad, las lleva a pensar en un proyecto de país, cultura, derechos de las personas, de los niños y niñas en particular.

Los principales mecanismos de participación que ha utilizado la Red de Buin y Paine son: el lobby o cabildeo ante las autoridades y tomadores de decisión; las alianzas como estrategia de acción y generación de propuestas; la presentación de propuestas viables y aterrizadas a la realidad de cada comuna; el involucramiento creciente de los distintos actores sociales y políticos en las acciones propuestas por la Red.

2.4.1 Incidencia de la participación en las políticas públicas involucradas

A través de los procesos generados al utilizar los distintos mecanismos, la Red ha ido generando, incluso sin tener mucha conciencia de ello, lo que se denomina masa crítica; aquella cantidad necesaria y suficiente de personas y/o actores requerida para cambiar la opinión pública frente a un tema, para situar el tema en la agenda pública, para tener fuerza suficiente que les permita incidir en los tomadores de decisión, en este caso autoridades municipales, directores de servicios, agencias de financiamiento.

2.4.2 Incidencia en los diseños institucionales

En su accionar la Red ha incidido fuertemente en los diseños institucionales de los servicios de salud de ambas comunas, al instaurar un procedimiento frente a las situaciones de maltrato y abuso sexual de niños, con un protocolo claro, el cual tiene un seguimiento realizado por la Red.

Han incidido en los cambios de procedimiento de las policías de investigaciones y carabineros en relación a estas situaciones, especialmente al contar con los otros servicios en su actuar y de esa manera lograr mejorar las respectivas políticas institucionales en relación al vínculo con la comunidad.

Han iniciado un proceso de cambio de visión y de acción frente al maltrato por parte de los directores y profesores desde la educación parvularia a la secundaria, haciéndolos copartícipes y corresponsables en el enfrentamiento del tema. En este caso en especial, donde la denuncia es la principal herramienta a utilizar y que por lo mismo atemoriza a muchos de los directores y profesores debido a las implicancias, han cambiado su actitud al sentirse respaldados por la Red, y se hacen parte de esta cadena de control social contra el maltrato y el abuso sexual infantil y juvenil.

2.4.3 Grado de consolidación de los vínculos existentes

La Red con su propuesta de trabajo fue considerada una de las ocho experiencias más exitosas del Servicio de Salud Metropolitano Sur en 2003, por mostrar logros en los procedimientos como en los resultados frente al maltrato y abuso sexual. El vínculo de la Red con los servicios de Salud de ambas comu-

nas es muy estrecho pues sus profesionales y directivos son fundadores de la Red, por una parte, y por otra, son miembros activos e interlocutores frente a los servicios de salud fuera de las comunas.

Los vínculos con ambos municipios son muy fluidos, toda vez que profesionales de distintos departamentos son miembros activos de la Red, a la vez que su función dentro de la red es parte de sus funciones profesionales.

2.4.4 Grado de institucionalización de las relaciones e incorporación de propuestas en agendas institucionales o locales

La incorporación de los Centros de Atención al Maltrato moderado y leve en las glosas presupuestarias de Buin y Paine, es un importante indicador de incorporación de las propuestas de la Red en la agenda local.

Lo mismo se puede decir acerca de la institucionalización del quehacer de la Red como parte de las funciones profesionales en cada servicio, que cuenta con financiamiento de un par de horas semanales para este fin.

2.4.5 Efecto de la experiencia en los actores y en la institucionalidad

El principal efecto de la Red en los actores sociales y políticos y las institucionalidades es el de demostración. Han demostrado práctica y concretamente que la acción multidisciplinaria genera, produce resultados más rápidos, eficientes y sostenidos. El trabajo en Red permite el seguimiento y la evaluación, facilita la generación de propuestas, involucra a todos los actores afectados.

Otro efecto importante que ha producido la Red, especialmente en los actores sociales, es el de confianza. “A través del trabajo de la Red hemos vuelto a confiar en las instituciones, hemos vuelto a creer en su labor”: palabras de la dirigente de la Unión Comunal de Buin.

Entre los miembros de la Red el efecto ha sido de empoderamiento y de responsabilidad. “No queremos prometer nada, primero tenemos que lograr resultados y después podemos divulgarlos. No queremos sólo hacer discursos”.

2.4 Sostenibilidad

La sostenibilidad de una Red de acción ciudadana no está centrada en la capacidad de sus miembros de generar y mantener un determinado flujo de recursos económicos que sostengan las acciones que desarrolla, aspecto que incluso en esta Red se avizora como posible.

La sostenibilidad de una Red ciudadana está relacionada, principalmente, con la mantención del sentido de la misma, la pertinencia de sus objetivos y la motivación de sus miembros. Esta última se nutre con el logro de los resultados propuestos, con la confianza entre sus miembros, con la trascendencia de su acción.

La Red de Acción frente al maltrato y abuso sexual infantil y juvenil de Buin y Paine, tiene una alta cohesión de sus miembros, con sólidos vínculos entre ellos que incluso les permiten superar las históricas confrontaciones entre Buin y Paine, con un trabajo sistemático que les ha generado un amplio respaldo de todos los actores sociales, culturales y políticos y de la ciudadanía en ambas comunas.

Las estrategias de trabajo de la red se han mostrado válidas, toda vez que en un corto tiempo han logrado alcanzar metas que generalmente toman más tiempo debido, fundamentalmente, al compromiso y entrega voluntaria y espontánea de sus miembros, que han ido involucrando voluntades y recursos de otros actores, consiguiendo la meta de tener en sus comunas centros de atención a niños maltratados y/o abusados sexualmente.

En términos de proyección, la Red está recién iniciando su acción. Han alcanzado solo una pequeña parte de todo lo que se han propuesto en sus objetivos, tienen que generar nuevas estrategias, involucrar de manera evidente e intencionada a más actores comunitarios y a los niños y niñas. De ello tienen conciencia, pero querían tener algo que ofrecer para que la gente no se frustrara una vez más. Tienen la motivación y la energía, creen en lo que están haciendo. Son ciudadanos activos y comprometidos con los derechos de los niños, en especial el derecho a ser protegidos en su integridad y adecuado desarrollo físico, psíquico, emocional y social.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

La ciudadanía entendida como el involucramiento activo y decidido de los y las ciudadanas en la vida cultural, social, política y económica de su sociedad, podría ser la definición más cercana a lo que la Red de Acción frente al maltrato infantil y juvenil de Buin y Paine realiza.

La Red ha generado conocimientos, propuestas, procedimientos, para enfrentar el maltrato infantil y el abuso sexual que involucra a todos y todas las personas que intersectorialmente enfrentan estas situaciones.

La Red ha potenciado capacidades, desarrollado habilidades, agenciado recursos, que les han permitido convocar e involucrar a todos los actores para enfrentar conjuntamente, y desde la responsabilidad ciudadana de todos ellos, el flagelo que afecta a los niños y niñas de sus comunas.

La Red se ha vinculado, aliado, negociado y comprometido con las agencias del Estado y con las instituciones de la sociedad civil de sus comunas, de la región y del país, para alcanzar las metas que se han propuesto, de manera de aportar los cambios culturales y sociales que se requieren para que los niños y niñas puedan ejercer sus derechos.

Todos los anteriores son aspectos relevantes de la acción ciudadana realizada por la Red, son además aprendizaje de democracia, toda vez que en tanto el país tenga una sociedad civil con una ciudadanía activa y propositiva, se profundiza la democracia, se estabilizan las instituciones democráticas y se enriquece la gobernabilidad local.

3.2 Innovación

Los principales elementos innovadores de esta experiencia de trabajo en Red son:

- Que el enfrentamiento de un tema emergente (maltrato y abuso sexual), según las políticas actuales de infancia, sea trabajado incluyendo actores no tradicionales para este tema, como son las organizaciones territoriales y las municipalidades, rompiendo la visión biomédica y judicial del mismo.
- La generación de la Red desde los propios profesionales involucrados en el tratamiento de los niños maltratados y abusados sexualmente, que a partir de un trabajo articulado visibilizan el tema, motivan e involucran a profesionales de otros sectores en los servicios de salud de cada comuna.
- Asumir una visión integral de la situación vivida por los niños maltratados y abusados sexualmente, obligándose a constituir una Red que se articula intercomunally, pero que a la vez enfrenta intersectorial y multidisciplinariamente las propuestas de solución, asegurando a través de su acción el desarrollo pleno de los niños y niñas afectados a la vez que el respeto y reconocimiento de sus derechos.
- El concretizar a través del trabajo en Red dos objetivos generalmente separados, como son la atención directa de niños afectados por el maltrato y abuso sexual, y la capacitación y sensibilización de la ciudadanía, para aportar al cambio cultural necesario para que los niños y niñas sean reconocidos y respetados en tanto sujetos de derecho.

3.3 Factores claves

Los miembros de la Red, la confianza entre ellos y ellas, su unidad de acción, conocimiento compartido frente a la temática que los reúne y su compromiso con los niños y niñas de Buin y Paine, es un núcleo gestor afiatado, trabajador, creíble y legitimado.

El propósito de la Red: trasciende los sentidos personales e institucionales. Requiere a otros actores para alcanzarlo, se refiere a sujetos de la comunidad con los cuales están comprometidos.

Los Objetivos de la Red: potencian las capacidades de los miembros, obligan a aprender con otros distintos a ellos, involucran a actores que están fuera de la Red y que son necesarios para su logro. Obligan a hacer alianzas, compromiso, negociar.

La estrategia de la Red: actuar desde las propuestas y no desde la queja. En este contexto actores y comunidad se sensibilizan y asumen la temática propuesta. La disposición de los actores políticos para situar en la agenda local y en la toma de decisiones, las acciones que enfrenten la temática positivamente.

4. Conclusiones

La experiencia de la Red de Acción frente al Maltrato y Abuso Sexual Infantil y Juvenil de Buin y Paine, coloca en evidencia la capacidad que generan las personas cuando deciden enfrentar una situación que les parece insostenible y, como en este caso, que afectaba su propia estima profesional, al quedar impotentes frente a la situación vivida por los niños y las niñas que les tocaba atender y que eran víctimas de maltrato y de abuso sexual.

En este caso se puede concluir que la frustración funcionó como motor, como dinamizador de voluntades que se unieron para definir cursos de acción, ante un desafío de gran magnitud.

En términos de la historia de los movimientos sociales y ciudadanos no es nada novedoso que la frustración o en otro caso la ira y la rabia, sean las emociones que inician procesos de movilización social y de demanda. Lo novedoso de esta Red, es que esta frustración se canaliza vía la generación de propuestas de solución. La frustración gatilló en estos ciudadanos la necesidad de buscar soluciones y no esperar que otros resolvieran los problemas propios.

Las niñas, niños y jóvenes son el centro y la razón de ser de esta Red, pero no están presentes en ella. Esta Red está constituida por adultos que tienen responsabilidades frente a la generación de condiciones para el ejercicio de derechos de los niños, niñas y jóvenes. Son adultos que interpelan a las autoridades políticas y líderes sociales para generar conjuntamente políticas que operacionalicen el respeto de sus derechos. Son adultos que sienten una responsabilidad política y social respecto a los niños, y que la asumen a través de la Red.

Es una experiencia digna de ser conocida y replicada. Demuestra que se pueden alcanzar metas y resultados, a través de un grupo de ciudadanos que no se dejan abatir por la magnitud del desafío sino, todo lo contrario, deciden enfrentarlo usando las herramientas que tienen a su disposición: conocimientos, voluntad, ganas, energía y capacidad de convencimiento, para que otros se involucraran y juntos elaboren alternativas de solución.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Sólido compromiso de miembros de la Red con niñas y niños maltratados.
- Red con visión de futuro y plan de acción a realizar conjuntamente.
- Núcleo gestor de la red afiatado y legitimado.
- Logros mostrables y concretos en corto tiempo.
- Fuertes vínculos entre sociedad civil y autoridades municipales dentro y fuera de la Red

Debilidades

- Tiempo para formar a nuevos líderes de la red que asuman y puedan constituirse en núcleo gestor de la red.
- Incipiente vínculo con organizaciones sociales de ambas comunas.
- Falta de una clara propuesta hacia los niños, niñas y adolescentes de ambas comunas.

Oportunidades

- Reconocimiento por parte de autoridades políticas de distinto signo y por la ciudadanía.
- Aprobación en primer lugar de proyecto de Centro de Reparación en maltrato y abuso sexual.
- Alianza estratégica conseguida entre dos comunas para enfrentar situaciones comunes y mancomunar esfuerzos en beneficio de la comunidad.
- Legitimidad de la Red frente a empresarios, autoridades y ciudadanía toda.

Amenazas

- Vaivenes políticos en las autoridades municipales que les impidan concretar parte de los planes.

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD DEL SERVICIO DE SALUD DE TALCAHUANO.



Síntesis ejecutiva

Nombre	Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano
Comuna	Comunas de Talcahuano, Penco-Lirquén y Tomé
Región	VIII Región del Bío Bío
Organización	Alianza sociedad civil-Estado
Tema	Salud
Actores	Dirección del Servicio de Salud Talcahuano (SST) Unidad de Promoción y Participación Social SST Comités Locales de Atención Primaria de Talcahuano, Penco y Tomé Consejos de Desarrollo de Hospitales (Talcahuano, Penco y Tomé) Unión de Organizaciones Sociales (Talcahuano, Penco y Tomé) Direcciones de salud municipal de Talcahuano, Penco y Tomé Direcciones de establecimientos hospitalarios de Talcahuano, Penco y Tomé Alumnos tesistas del Centro Regional de Recursos en Promoción de la Salud, Universidad de Concepción Urbano y rural
Área	
Nombre y cargo de la persona de contacto	Ingrid Fontalba Parra, Encargada de Participación social
Dirección	Thompson N° 86
Fono-Fax	41-409104 y 409131
Email	ifontalba@ssthno.cl

El consejo colabora con la gestión del servicio de salud asegurando un mecanismo que garantice la participación de todos los sectores sociales. Además, dos de sus representantes integran el Consejo Ejecutivo de la Red Asistencial, máxima instancia orgánica del Servicio de Salud de Talcahuano. Los miembros del consejo cumplen un rol asesor voluntario que participa en decisiones relevantes en la gestión de la salud, tales como la incorporación de enfermedades para ser abordadas coordinadamente en la red asistencial o el diseño de un sistema amigable para el seguimiento a las indicaciones médicas, entre otras. Asimismo, a través de grupos de tarea desarrolla acciones en diversos ámbitos promocionando proyectos para el fortalecimiento de organizaciones sociales en salud, programas de capacitación, etc.

Esta experiencia se propone:

- Modernizar la gestión pública en salud.
- Creación y fortalecimiento de vínculos horizontales de confianza entre directivos, funcionarios, ciudadanos organizados y usuarios en general.
- Mejorar la calidad de vida y la atención de salud.

Dentro de sus logros destaca:

- Plan Estratégico del Servicio de Salud con acciones y metas en la participación de la gestión social en salud desde el año 2003-2006.
- Participación activa de los representantes del consejo en las instancias de decisión del servicio.
- Creación de grupos de tareas al interior del consejo, lo que ha permitido llevar adelante varias iniciativas en el área de la salud y del fortalecimiento de organizaciones locales.
- Refuerza los niveles de deliberación pública e institucional de la agenda de salud entre: (i) organizaciones sociales representativas de sus respectivas localidades vinculadas al servicio sanitario público: dirigentes sociales, organizaciones de usuarios, voluntarios, promotores; (ii) gremios de profesionales y funcionarios del sector.
- Transfiere capacidades, ámbitos nuevos de atribución y decisiones en variados niveles de la gestión del servicio y al interior del sector, adelantando una experiencia útil a la futura normativa central de participación social, acorde con el proceso de reforma de salud en curso.

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD DEL SERVICIO DE SALUD DE TALCAHUANO.

INICIATIVA IMPULSADA POR EL SERVICIO DE SALUD DE TALCAHUANO

CARLOS OCHSENIUS¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

El Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano se inscribe dentro de las prioridades e instrumentos propuestos por la unidad de participación del MINSAL central: oficinas de información y reclamos, consejos de usuarios y de desarrollo hospitalario de atribuciones diversas, rendiciones de cuenta pública y comités Vida Chile del programa de promoción. Estas instancias que propician la gestión social como garantía al acceso, oportunidad y calidad de las prestaciones sanitarias proveídas por los servicios públicos, fueron institucionalizadas a través de la recientemente sancionada Ley de Autoridad Sanitaria (2004) y otras leyes pendientes de la reforma sectorial.

A lo largo de las dos últimas décadas, múltiples dinámicas de participación social han dado cuenta de la demanda social por el aumento de la cobertura, la equidad en el acceso, el estándar de resolutivez y calidad de las prestaciones sanitarias públicas, disminuidas por las políticas de reestructuración de inspiración neoliberal implementadas en el sector en el período post-73.

Desde la recuperación del sistema democrático, el apoyo civil y técnico-profesional como fuente de recursos y capacidades se ha unido a los esfuerzos del sector público tras: (i) la recuperación y aplicación parcial de las directrices históricas del sector y que lo caracterizaron en el período 1950-1973; y (ii) la adopción de nuevos modelos y enfoques de gestión y atención sanitaria, con pertinencia y sustentabilidad no sólo bio-médica, sino social, ambiental y cultural heredada de la experiencia de organizaciones no gubernamentales de la década del 80, parcialmente traspasadas al sector público a la vuelta de los años 90.

A partir de esos años, esta agenda se ha expresado discontinua y conflictivamente en la política del sector.

¹ Sociólogo (Universidad Católica de Chile), Master en Investigación-Acción Participativa (Universidad Complutense de Madrid). Colaborador de la Corporación Innovación y Ciudadanía (1999 en adelante) y docente del Diplomado en Redes Asociativas y Fortalecimiento de Ciudadanía del Instituto de Estudios Avanzados IDEA, Universidad de Santiago de Chile.

Se pueden mencionar por ejemplo:

- la política y luego programa de Promoción de la Salud y Fondo Salud con la Gente (1995) que ha dado lugar a una variedad de formas organizativas e iniciativas comunitarias nucleadas alrededor de la atención primaria en salud en el nivel municipal y local;
- el programa de consejos de desarrollo de hospitales (1995) y de comités de usuarios de FONASA (1997), ambos centrados en un enfoque de satisfacción y retroalimentación de usuarios hacia las respectivas funciones y productos de los establecimientos hospitalarios y seguro público de salud respectivamente;
- una diversidad de arreglos institucionales parciales a nivel de los servicios descentralizados de MINSAL que incluyen esfuerzos de coordinación intersectorial tendientes a dimensionar y organizar la oferta de salud y ampliar la capacidad de receptividad y procesamiento de la demanda social;
- la creación de nuevos programas dirigidos a sectores específicos de la población (mujeres, adultos mayores, jóvenes, pueblos indígenas, núcleos de trabajadores, población en riesgo o portadores de VIH-SIDA, pacientes siquiátricos y crónicos), que amplían el campo de interlocución y el reconocimiento de derechos universales y diferenciales a dichos sectores sociales e innovan en los modelos de atención con implicación comunitaria;
- la realización de instancias masivas de información y debate público en torno a las orientaciones e instrumentos del proceso de reforma sectorial, animadas por Seremías y servicios descentralizados (2001);
- las normativas y ejercicio de cuentas públicas de servicios y hospitales y la instalación de oficinas de reclamos y sugerencias, impulsadas por la recientemente creada unidad de participación del MINSAL central (2002);
- la instalación del plan piloto AUGE y de las “redes asistenciales” que reemplazan el concepto y operación del llamado “intrasector” a partir del debate y promulgación de la Ley de Autoridad Sanitaria (2003-2004).

A nivel regional y local esta superposición de iniciativas, programas y normativas implementadas con distintos énfasis y continuidad en el tiempo ha impactado diferencialmente los niveles de organización y participación social en salud. A lo anterior se suman las orientaciones disímiles y por lo general poco reflexionadas, de fortalecimiento de ciudadanía: pasiva / activa, colaborativa / deliberante, centrada en las prioridades y metas de la política / en las modalidades de gestión de programas y proyectos / en la movilización de recursos / en la satisfacción usuaria. De esta forma, cada autoridad sanitaria, equipos técnicos y organizaciones sociales asociadas al sector se apropian, hacen converger o privilegiar algunos de estos énfasis y concepciones

1.2 Descripción del programa

1.2.1 Origen

A fines del 2002, respondiendo a la convocatoria hecha por el director del Servicio de Salud Talcahuano, se conformó un comité de trabajo cuyo fin fue reflexionar, debatir y elaborar una propuesta como insumo inicial de un Plan de Desarrollo Estratégico de la dirección del servicio de salud. Se definieron cuatro ejes temáticos a trabajar: i) Recursos Humanos; ii) Participación Social; iii) Sistemas de Registro; iv) Información y Red Asistencial. Este último, como eje articulador de los otros tres. Se generó con ello un proceso de participación amplia en todos los temas donde participaron los integrantes del consejo más otros actores relevantes de la red, como son los jefes de urgencia y del consultorio adosado de especialidades del Hospital Las Higueras de Talcahuano.

Dicho proceso culminó en marzo del año 2003 en una jornada de trabajo, donde en conjunto con directores de los establecimientos de salud municipal, dirigentes sociales de salud, dirigentes gremiales, directores de los tres hospitales y Consejo Técnico ampliado de la Dirección de Salud, definieron para los cuatro ejes temáticos las actividades fundamentales a desarrollar, como parte del plan estratégico.

En este contexto, se definió como prioridad el desarrollo de la red asistencial, en tanto sistema encargado de solucionar de modo fluido, eficaz y oportuno los problemas de salud de la población local. Ello, bajo un enfoque que complementa integralidad y sustentabilidad social de las soluciones, lo cual supone alejarse de un “tradicional enfoque asistencialista”.

En consecuencia, la Red Asistencial delineada corresponde a un sistema que incorpora a la comunidad y a todas sus redes sociales a cada uno de los componentes institucionales de la Red (Servicio, departamentos municipales, hospitales y consultorios), las cuales requieren poner “la satisfacción de las necesidades en salud -de la comunidad y redes sociales- en el centro de su accionar”.

1.2.2 Características

La creación y funcionamiento del Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano, impulsado desde el sector público, se propone generar un modelo que permita:

- Modernizar la gestión pública en salud.
- Crear y fortalecer vínculos horizontales y de confianza entre directivos de salud-funcionarios-ciudadanos y usuarios para una mejor salud.
- Mejor calidad de vida y atención de salud con calidad

A la fecha, el Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano con sus instancias e instrumentos participativos acordados en el

plan estratégico institucional, tanto de nivel social (consejo y plan de perfeccionamiento de participación social, grupos mixtos de tarea) como de gestión intrasectorial (consejo de red) se encuentran en pleno funcionamiento.

Ello ha atraído la atención de otros servicios interesados en acompañar y aprender a desarrollar un modelo de gestión participativo, acorde a la nueva figura legal vigente, cuya implementación representa el objetivo central de esta experiencia.

La experiencia se nutre y hace converger dos *líneas de compromiso* entre servicio público y comunidad usuaria:

- los esfuerzos sostenidos del sector por legitimar y regular la participación social en materia de salud pública, y
- la puesta en práctica de la nueva Ley de Autoridad Sanitaria y el plan piloto AUGE que sancionan la creación de una entidad coordinadora del intrasector (Consejo Integrador de Red Asistencial) destinada a garantizar el derecho de acceso, oportunidad y calidad de atención sanitaria a la población.

1.2.3 Desafíos

En la recientemente promulgada Ley de Autoridad Sanitaria tras largo debate parlamentario (2004), se señala: “En cada servicio de salud existirá un Consejo de Integración de la Red Asistencial —(CIRA)— de carácter asesor y consultivo, presidido por el director del servicio de salud, al que le corresponderá asesorar al director y proponer todas las medidas que considere necesarias para optimizar la adecuada y eficiente coordinación y desarrollo entre la dirección del servicio, los hospitales y los establecimientos de atención primaria, sean estos propios del servicio o establecimientos municipales de atención primaria de salud. Asimismo, le corresponderá analizar y proponer soluciones en las áreas en que se presenten dificultades en la debida integración de los referidos niveles de atención de los usuarios”.

De este modo, los *objetivos del CIRA*, incluyen:

- elaborar diagnóstico de situación de la Red Asistencial y ejecutar planes de mejoramiento;
- monitorear, evaluar y controlar el sistema de gestión de las garantías AUGE y evaluar sus resultados sanitarios;
- disminuir progresivamente los tiempos de espera de las interconsultas de especialidades, mejorando así la efectividad del trabajo en red;
- monitorear, evaluar y controlar el cumplimiento de los compromisos de gestión relacionados con el desarrollo y quehacer de la red;
- diseñar un sistema de capacitación para que los funcionarios de la red asistencial se potencien como equipos, lideren y apoyen iniciativas tendientes a mejorar la experticia, resolutivez técnica, gestión clínica-administrati-

va y desarrollo de competencias para entregar una atención de alta calidad a los usuarios.

A pesar que la Ley de Autoridad Sanitaria no otorga carácter resolutivo a dichos consejos ni hace referencia explícita a la participación en ellos de representantes de organizaciones de usuarios, en el 2004 el Servicio de Salud Talcahuano decidió mantener su línea de trabajo tanto a nivel del servicio como del ahora denominado “Consejo Integrador de Red Asistencial”. En ello, confía ganar experiencia para desarrollar un modelo de gestión participativo de esta nueva figura legal y transferirla a otros servicios de la región y, eventualmente, del país.

1.2.4 Resultados y Logros

La experiencia del Servicio de Salud Talcahuano (SST), dadas las particularidades locales favorables de su entorno político, profesional y social, y avalado por la reforma sectorial en curso, se encuentra empeñado en enfrentar algunos de los nudos críticos de la participación social en salud. En un proceso iniciado en el año 2000, el SST ha respaldado y perfeccionado las modalidades de interlocución, consulta y atribuciones en la toma de decisiones de las organizaciones comunitarias nucleadas en torno a los temas de salud pública en los hospitales de su dependencia y centros municipales de salud. Entre ellos:

- la incorporación del tema de la participación social en salud en el proceso, instrumentos y equipos técnicos de planificación estratégica que está desarrollando el Servicio (2002-2006);
- la formulación de diagnóstico y plan integral de perfeccionamiento de las estrategias e instancias de participación social del servicio y hospitales dependientes (2002);
- la creación del Consejo de Participación Social como organización de tercer grado que integra a organizaciones de base que actúan a nivel hospitalario y APS (2003);
- la formación de grupos de tarea mixtos (funcionarios y líderes de organizaciones) para la toma de decisiones de ejecución y evaluación de programas y proyectos dirigidos a la comunidad —promoción y otros (2003 en adelante);
- la formación de un grupo de tarea mixto, apoyado por tesis universitarios (Facultad de Medicina Universidad de Concepción) para la elaboración de un programa de capacitación dirigido a organizaciones sociales y gremios funcionarios del sector (2004);
- la composición mixta (funcionarios y líderes de organizaciones) del Comité editorial del Boletín informativo institucional “Compartir Salud” (2000);
- la creación de un Fondo Concursable de Participación Social dirigido a apoyar la labor regular de las organizaciones sociales de salud. Entre 60 postulantes, 17 fueron beneficiados en la primera versión del fondo (2003);

- la composición mixta de delegados a actividades de difusión y asesoría en participación social en salud dirigidos a otros servicios de la región (Arauco, Ñuble).

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

2.1.1 La conformación de redes y consejos asistenciales

A partir de 2003 representantes de las organizaciones sociales nucleadas en torno al sector han visto reforzada su inclusión en aspectos claves de la gestión del servicio, y, por su intermedio, a los restantes “nodos” de la red asistencial a través de su inclusión, mediante dos delegados, al Consejo de Red Asistencial. Dicho consejo está integrado por:

- Director del Servicio de Salud Talcahuano
- Subdirector Médico del Servicio de Salud Talcahuano
- Jefe Departamento Programas de las Personas, Servicio de Salud Talcahuano
- Director de Atención Primaria, Servicio de Salud Talcahuano
- Director de Salud Municipal, Municipalidad de Talcahuano
- Directora del Departamento de Salud Municipal, Municipalidad de Penco
- Jefe Servicio de Salud Municipal, Municipalidad de Tomé
- Director del Hospital Las Higueras, Talcahuano
- Director del Hospital Penco-Lirquén
- Director del Hospital Tomé
- Dos representantes del Consejo de Participación Social de Salud

2.1.2 Recursos involucrados

Los recursos con que cuenta esta experiencia para funcionar son tres millones de pesos anuales proporcionados por el SST, materiales de oficina, fondo de transporte y gastos de secretaría extraídos del pequeño proyecto adjudicado por el Fondo Concursable de Participación Social.

Tanto los comités de desarrollo local como APS (hoy “Vida Chile”) se encuentran integrados por organizaciones de segundo grado, entre otras las uniones comunales de juntas de vecinos, de adultos mayores, de talleres laborales (mujeres). También se le suman agrupaciones de base: de auto-cuidado y rehabilitación de pacientes crónicos, discapacitados y siquiátricos, organizaciones de voluntariado y filantropía y otras organizaciones territoriales y funcionales (exonerados políticos, derechos humanos, culturales, deportivos). En los consejos

Vida Chile a todos ellos se agregan representantes de gremios y funcionarios de salud, de establecimientos de educación, justicia, medioambiente y recreación y otras agencias gubernamentales de servicio social.

Ambos tipos de comités son particularmente activos en los distintos territorios de las comunas, mantienen vínculos transversales con otras organizaciones de nivel local y regional, así como con autoridades, representantes políticos y diversas reparticiones públicas. Dichas organizaciones ejercen variados roles formales e informales:

- informalmente, de control y presión social, por ejemplo, construcción de consultorio de APS de urgencia; juicio civil en contra de procesos productivos contaminantes; movilización en contra del cierre de la maternidad del Hospital Penco-Lirquén;
- de gestión intersectorial, por ejemplo la implementación de la “Ruta de la Salud”, que permite que líneas de transporte público y por el mismo precio unitario trasladen a los habitantes del sector más alejado de Talcahuano al hospital o a los consultorios de APS que les corresponden; y
- de auto-cuidado en salud, propio de los socializados a través del programa de promoción.

Miembros de estas distintas agrupaciones participan rotatoriamente en la programación de las ediciones del Boletín informativo mensual del SST, “Compartir Salud”, distribuido en toda la red asistencial y comunitaria del territorio. El interés por los temas de salud se ha reavivado en organizaciones tradicionales como las Juntas de Vecinos dado que muchas de las necesidades de servicios de urbanización, vivienda e infraestructura se encuentran satisfechas. Actualmente, la agenda que sostienen las organizaciones sociales prioriza los temas de calidad de vida, donde salud, cultura, medioambiente, conectividad y seguridad de los espacios públicos concitan una mayor preocupación.

2.1.3 Incidencia en las políticas públicas

Con la participación de los dos representantes del Consejo de Participación Social, el Consejo de Participación Social en Salud del Servicio de Salud de Talcahuano definió cuatro grupos de problemas de salud priorizados por la red asistencial de la sub-región. Estas fueron:

- Salud mental (adicciones al alcohol, drogas y depresión); enfermedades respiratorias de niños y adultos; cáncer (linfomas, de mama, cérvico-uterino y de próstata); enfermedades cardiovasculares. Precisamente, el cáncer de próstata fue propuesto por los representantes de la comunidad al interior del Consejo de Red.
- Otro tema emergente presentado por los representantes de la comunidad en este consejo, fue el de la falta de fármacos en algunas ocasiones y establecimientos de la red, tema que durante el año 2003 pasó a ser prioritario.

- Se creó para ello una mesa de trabajo para realizar un análisis del estado actual de la adquisición y distribución de fármacos y se estudia actualmente la factibilidad de comprarlos en forma conjunta.
- El libre acceso de los representantes de la comunidad a los hospitales de la red fue otro tema presentado por los representantes de la comunidad durante el 2004. Para ello se conformó una comisión de trabajo que propuso la entrega de un pase especial a los dirigentes sociales, aprobado favorablemente en reunión ordinaria del Consejo de Red. Actualmente, los pases han sido entregados y están operativos a partir de junio de 2004.

2.2 Estrategia y desarrollo de la experiencia

En el marco de las concepciones y prioridades que orientan el plan estratégico resalta el fortalecimiento de la participación social de las numerosas organizaciones sociales nucleadas en torno a los programas y establecimientos hospitalarios y de APS de Talcahuano, Penco, Lirquén y Tomé.

En esta perspectiva, el SST adoptó varias medidas:

a) Suscribió públicamente un acta de compromiso con las organizaciones sociales por la que la institución ofreció abrir mayores espacios de interlocución en audiencias y cuentas públicas, de difusión e intercambio de información, proposición de iniciativas y toma de decisiones en los ámbitos de mejoramiento de la gestión institucional, cobertura y calidad de las prestaciones clínicas y los programas complementarios de prevención, educación y promoción de la salud.

b) Se creó el Consejo de Participación Social en Salud conformado por los directivos de 19 entidades de base. Entre ellas:

- los Consejos de Desarrollo de los Hospitales Las Higueras de Talcahuano, Tomé de Tomé y Penco/Lirquén de Penco;
- los Comités Locales de Atención Primaria en Salud "Vida Chile" de la red de Centros de Salud de Talcahuano: Hualpencillo, San Vicente, Higueras, Los Cerros y Talcahuano Sur;
- el Consejo de Desarrollo del Consultorio Bellavista de Tomé;
- el Comité Local de Atención Primaria del Centro de Salud Penco de la comuna de Penco;
- las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos de Talcahuano (3), Tomé (1) y Penco (1);
- la Unión Comunal de Agrupaciones de Salud de la comuna de Tomé.

Este consejo es conducido por un directorio de 7 miembros, renovable por medio de asambleas electorales de las bases cada dos años y cuenta con un reglamento interno también democráticamente sancionado. A su vez, el consejo se reúne alternadamente una vez al mes con sus integrantes y, al siguiente, con los directivos de las agrupaciones de base mandatarias. Cuenta para

ello con la asesoría de la asistente social encargada de la Unidad de Participación Social y Promoción de la Salud, y una periodista del servicio.

El Servicio de Salud de Talcahuano incluyó dentro de su proceso de planificación estratégica para el período 2002-2006 un diagnóstico de la situación de la participación social en salud que involucró a directivos, equipos técnicos, gremios de funcionarios y líderes de organizaciones sociales de toda la red asistencial. El diagnóstico identificó 9 puntos críticos, acompañado por la proposición de medidas, plazos y grupos de tarea para enfrentarlos.

Nudos Críticos	Medidas
Participación entendida sólo como entrega de información y escuchar.	<ul style="list-style-type: none"> - Dar resolutiveidad a las instancias de participación - Capacitar a los actores sociales en las nuevas orientaciones del servicio - Retroalimentar a la comunidad con el resultado de las actividades implementadas
Estilo de trabajo paternalista con las organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Definir roles, derechos y deberes de ambos actores (funcionarios y organizaciones) - Incorporar línea de capacitación sobre concepto de participación social elaborado en el plan estratégico. Incorporar a la política de RR.HH. que los perfiles de las nuevas contrataciones incluyan trabajo y visión de participación social
Falta de reconocimiento y apoyo al trabajo de los dirigentes de organizaciones sociales.	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir plan de participación social de la dirección SST y de los hospitales
Dificultad de los técnicos para entregar poder:	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar/informar en metodologías democráticas y participativas - Potenciar las actividades en que se estimule la participación ciudadana: derechos y deberes del usuario, consentimientos informados, apoyo a la formación de organizaciones sociales
Falta de capacitación en participación social: ausencia de una línea de capacitación integrada en participación social.	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar tópicos de participación social en los programas de capacitación de los establecimientos de la Red Asistencial, orientada a las organizaciones, a los funcionarios y especialmente a los encargados de participación social de los establecimientos
Escasa incidencia de los Consejos de Desarrollo Hospitalario (CDH) en las decisiones y de los dirigentes sociales en temas pertinentes a su función	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar a los consejos a la toma de decisión de proyectos de promoción y otros programas - Abrir la participación en la ejecución de proyectos y evaluación de los mismos - Participación de miembros de CDH en los Consejos Técnicos del SST y en el Consejo de Red
Falta de desarrollo en la coordinación con otros sectores públicos y sociales y conocimiento de la red asociativa existente	<ul style="list-style-type: none"> - Dar continuidad a los convenios y proyectos que se realizan con otros sectores - Elaborar y difundir catastro de organizaciones y redes existentes en base a fuentes de proyectos
Los proyectos exitosos de acercamiento a la comunidad no se constituyen en programas	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir en boletines comunitarios e internos - Premiar experiencias exitosas - Realizar jornadas de intercambio de experiencias de proyectos exitosos
Escasos recursos destinados a la participación social	<ul style="list-style-type: none"> - Intencionar una política ministerial en este punto mostrando experiencias exitosas en esta materia - Destinar horas-hombre de los directivos a actividades en terreno con la comunidad.

La detección de los mencionados nudos críticos llevaron a la constitución de grupos de tarea compuestos por representantes del Consejo de Participación, gremios funcionarios y equipos técnicos. Dos son los más incidentes: fomento a la asociatividad local en salud y capacitación a líderes sociales y funcionarios del intrasector.

El año 2003, para fortalecer la vida interna de las numerosas organizaciones de salud del territorio se creó un pequeño Fondo Concursable “de Participación Social” (tres millones de pesos). Entre 60 postulantes 17 proyectos fueron favorecidos. El Fondo suple la carencia de otros instrumentos públicos dirigidos a facilitar su funcionamiento regular, gastos corrientes, secretaría y transporte, aunque la mayoría cuenta con sedes propias, construidas o refaccionadas por programas gubernamentales de infraestructura comunitaria.

A pesar de este objetivo, al que se le suma el de “adquirir habilidades que permitan una participación proactiva más que informativa”, muchos de los proyectos aprobados siguen la lógica tradicional de encuentros recreativos de sociabilidad de clubes de auto-cuidado de pacientes crónicos, jubilados o discapacitados, clientela “cautiva” de hospitales y consultorios.

La capacitación se encuentra en fases preliminares de diseño, apoyada por alumnos tesis de la Universidad de Concepción. En el borrador de trabajo, todavía sin discutir en el “grupo de tarea” implicado, se observa que sólo uno de sus cuatro objetivos –los restantes son funcionales a las metas y tareas operativas regulares de la administración sanitaria pública y sus programas— se plantea una “función de retroalimentación entre comunidad no organizada, organización comunitaria y organización del Estado”. Esto es, “donde los potenciales nuevos miembros de la organización comunitaria sugieren nuevas formas de enfrentamiento de la problemática contingente. En este caso, los miembros de las organizaciones comunitarias (formales) se convierten en canalizadores de posibles modificaciones de sentido tanto para la propia organización como para los programas de gobierno”, pudiendo crearse por este efecto otros nuevos.

El resto del plan y sus medidas se encuentran a la fecha en plena ejecución, a cargo de la unidad de participación del servicio y de representantes del consejo, supervisado por la dirección del SST.

Completa la estrategia seguida por la dirección del servicio la invitación a participar con derecho a voz y voto a dos miembros (presidente y vicepresidente) del directorio del Consejo de Participación Social, en las reuniones mensuales del Consejo de Red Asistencial. Participan también en él los directores de todos los establecimientos hospitalarios y los directores de los departamentos de salud municipal de Talcahuano, Penco y Tomé.

Hasta ahora, los miembros del Consejo de Participación han presentado al nivel ejecutivo de la Red tres propuestas que fueron acogidas: la priorización de exámenes de próstata para la población masculina en riesgo, frente a la cobertura que recibirán también las mujeres en prestaciones equivalentes (pre-

vención del cáncer cérvico-uterino); credencial de libre acceso para los miembros del consejo y sus organizaciones integrantes para visitar instalaciones y pacientes en los hospitales; rediseño gráfico de etiquetas de posología para una fácil comprensión de los pacientes y familiares de mayor edad o menor nivel educacional.

2.3 Relevancia en la agenda sectorial

La experiencia del SST tiene la virtud de unir dos procesos simultáneos dentro del sector, uno de más larga data y otro más reciente. Esto es, (i) las dinámicas de asociatividad y participación social reiniciadas prontamente a inicios de los años 90 en la población de la sub-región; y (ii) la gradual puesta en marcha de la Reforma, en este caso, de la legislación y normativas de Autoridad Sanitaria, haciendo que el primer proceso nombrado aporte e impacte sobre el segundo.

En este sentido, las concepciones y prácticas que orientan la creación y funcionamiento del Consejo de Red Asistencial avanza más allá de las explicitadas por la reciente Ley. Por una parte, el Consejo de Red Talcahuano no sólo tiene un carácter asesor de la dirección del servicio, sino también busca transformarse en una instancia resolutoria, que defina criterios y líneas de trabajo comunes para todas sus instituciones miembros.

Ello, necesariamente, implicó para la dirección del servicio, al igual que las autoridades municipales, delegar algunas de sus facultades en esta instancia colectiva como, por ejemplo, sancionar planes de capacitación, polos de desarrollo, planes y prioridades de inversiones, entre las más importantes. Por otra parte, esta transferencia de atribuciones no sólo compromete a las instituciones públicas entre sí, sino que la amplían a representantes legitimados de organizaciones de usuarios y colaboradores de los servicios sanitarios. Estas organizaciones obtienen con ello una instancia inédita de vocería e incidencia en la marcha y prioridades del quehacer público local.

2.4 Sostenibilidad

La experiencia se sustenta y puede proyectarse regionalmente, dado el marco favorable de oportunidades institucionales y sociales locales que la avalan. Entre ellos:

- la voluntad política de la cúpula del servicio, avalada por la autoridad sanitaria y política regional;
- los procesos de cambio organizacional que sanciona la reforma sectorial tanto en los prestadores públicos: funcionamiento en red, garantía de derechos de acceso y calidad de atención;
- la existencia de una unidad interna de gestión, dedicada exclusivamente a la formulación y coordinación de estrategias, instrumentos e insumos para la participación social en salud, todas las cuales han sido validadas institucional y socialmente;

- la existencia de un fuerte aliado municipal (alcaldía, Dirección de Salud Municipal de Talcahuano), que ha hecho de la agenda de salud una de sus prioridades de inversión y gestión social, caracterizada por la sólida interacción con la base social;
- la existencia de un denso tejido social local, con tradición histórica de acción colectiva de interés público, interlocución institucional con agentes políticos y del Estado y formalización organizativa interna de sello democrático (cultura cívica). Este actor, ramificado en múltiples asociaciones formales y redes comunitarias de auto-ayuda, hace de los temas de integración social (trabajo y seguridad social) y de mejoramiento de la calidad de vida (salud, medioambiente, cultura, espacios públicos) los puntos principales de una agenda, con todo, aún no articulada entre sí.

En este sentido, problemas no resueltos de la presente experiencia son, más allá de la formalidad democrática del consejo:

- la escasa renovación de los liderazgos sociales (generalmente hombres mayores), los que tienden a superponerse en las distintas instancias y niveles del intrasector;
- la discontinuidad del proceso de retroalimentación cúpula–bases;
- la dificultad para ampliarse hacia nuevos actores sociales no necesariamente “usuarios frecuentes” o “pacientes” de los servicios de salud como jóvenes y estudiantes, y para generar alianzas estratégicas con ONG y universidades;
- la dificultad para comprender, debatir y controlar procesos deliberativos claves de la política y la gestión sectorial: metas y prioridades de salud, modelos e instrumentos de gestión y de asignación de recursos, modelos de atención con pertinencia socio-cultural, etc.;
- la dependencia de los recursos, conceptos y discursos que genera el servicio público desde agencias y objetivos disímiles, muchos en tensión entre sí (satisfacción de usuarios en tanto “clientes” o consumidores individuales versus colectivos; estímulo a los funcionarios versus estímulo a los promotores y voluntarios; trabajo “colaborativo” versus “reivindicativo”, “prevención versus promoción”, “estilos de vida saludables” versus control social de los factores y condicionantes de la salud, “responsabilidad social” versus responsabilidad colectiva, pública y privada;
- los rasgos clientelares o populistas –“hacemos lo que ellos quieran” que asume dicha dependencia en la relación entre servicio público y variadas organizaciones.

Si bien la experiencia cuenta hasta el momento con un amplio nivel de aprobación, visibilidad y expectativa pública a nivel local y regional, en el marco de fomentar una ciudadanía propositiva y deliberante con efectos democratizadores sobre el sistema público y la propia dinámica de la sociedad civil, le quedan variados desafíos por delante, como los expuestos en el primer cua-

dro-diagnóstico citado anteriormente en esta documentación. Lo destacable es que el proceso se ha retomado.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

En el proceso descrito, el principal aprendizaje es que la dinámica de participación social protagonizada por las organizaciones nucleadas en torno al sector sólo puede profundizarse si sale del ámbito discrecional de programas, niveles y funcionarios aislados, y se incorpora a los procesos institucionales estratégicos de planificación, seguimiento y evaluación de su gestión.

En este proceso están implicados el reconocimiento y visibilización pública de los actores e iniciativas de la sociedad civil, el fomento a su contacto mutuo y a la formación de asociaciones inclusivas de segundo grado; el aumento de sus esferas de atribuciones e ingerencia en la gestión intrasectorial (red asistencial) y la transferencia para ello de ciertas capacidades y recursos.

Se trata de un proceso que refuerza los niveles de deliberación pública e institucional de la agenda de salud entre:

- a) organizaciones sociales representativas de sus respectivas localidades, esferas de actividad y de vinculación con el servicio sanitario público: dirigentes sociales, organizaciones de usuarios, voluntarios, promotores;
- b) gremios de profesionales y funcionarios del sector. Allogando con ello experiencia útil para la generación de una futura normativa central de participación social, todavía por definir, acorde con los fundamentos y objetivos del proceso de Reforma de la salud en curso.

3.2 Innovación

Además de hacer suya las prioridades e instrumentos propuestos por la unidad de participación del MINSAL central -oficinas de información y reclamos, consejos de usuarios de atribuciones diversas, rendiciones de cuenta pública y comités Vida Chile de la política y programa de promoción- y de contribuir desde una gestión social informal a garantizar la oportunidad y calidad de las prestaciones proveídas por los servicios sanitarios públicos, la presente experiencia innova en tres aspectos fundamentales dentro del sector:

- La elaboración y ejecución de una estrategia de participación social en salud (diagnóstico crítico y plan de perfeccionamiento), consensuada y validada con las organizaciones sociales interesadas, los equipos directivos, técnicos y los gremios funcionarios de la red asistencial local;
- El apoyo técnico y financiero a la constitución de una organización social representativa del interés usuario local en materia de salud pública (Consejo de Participación Social) y a la ejecución de un plan de perfecciona-

miento institucional que refuerza su propia agenda de incidencia sobre las prioridades y metas de la política y programas, y las concepciones y modalidades de participación en los funcionarios públicos del sector;

- La inclusión plena, con derecho a voz y voto de representantes de dicha organización a la instancia máxima de coordinación y toma de decisiones del intrasector: el Consejo Ejecutivo de la Red Asistencial (servicios, hospitales, consultorios municipales de APS);
- La concepción y práctica participativa y resolutoria que orienta el funcionamiento del Consejo de Red Asistencial, que amplía las explicitadas por la reciente Ley de Autoridad Sanitaria.

3.3 Factores claves

Para atender la necesidad de asegurar condiciones y facilidades institucionales para su desarrollo y eventual capacidad multiplicadora a nivel regional/nacional, se requieren las siguientes condiciones claves:

- la continuidad de los liderazgos políticos y sectoriales locales/regionales que permitan una efectiva implementación del plan estratégico y su evaluación;
- la flexibilización presupuestaria para solventar el plan estratégico iniciado
- la incorporación de “inteligencia” o valor de conocimiento que le dé sistematicidad y validez;
- técnico-académico externo al proceso, estableciendo alianzas con otros agentes de la sociedad civil regional o nacional;
- el respaldo político y sectorial; traducido, en este caso, en la elaboración de una normativa ministerial central que legitime la inclusión ciudadana a la operatoria permanente de la Red Asistencial que consagran algunos de los fundamentos originarios del proceso la Reforma: descentralización, equidad, solidaridad y participación comunitaria.

4. Conclusiones

La inclusión del SST y por su intermedio del comité ejecutivo de la Red Asistencial en la agenda de participación social en salud representa un notorio avance y ocasión de desarrollo institucional local al incluir el traspaso de capacidades y criterios a la ciudadanía organizada para:

- proponer y evaluar las prestaciones financiadas por los establecimientos públicos a vastos sectores de usuarios en la sub-región; y
- proponer, co-gestar y evaluar proyectos o iniciativas específicas en variados campos de atribuciones: prioridades y metas sanitarias, operación de programas y proyectos, control social de la gestión de los componentes de

la red, capacitación del personal y de las propias organizaciones sociales involucradas.

Por otro lado, la experiencia porta un concepto de servicio público que reconoce en la población usuaria el derecho colectivo no sólo a acceder a una prestación (o beneficio) aislado, garantizado por el Estado, sino a incidir en la modalidad de su acceso, oportunidad y calidad de la misma. Lo cual se aplica parcial y diferencialmente en todos los componentes de la recientemente formalizada red.

En este sentido, auspiciosa es la introducción de modificaciones a la política de participación, la que va progresivamente allegando instrumentos y medidas a partir de un proceso de planificación participativa. De avanzar la implementación del plan, la experiencia obtendría alto impacto político y sectorial pues agrega al componente ya instalado de información / satisfacción de usuarios y al de auto-cuidado y auto-responsabilización de las condiciones de salud, el de ejercicio de derechos colectivos (ciudadanía) a incidir en las prioridades e instrumentos de control social de la política y la gestión institucional del sector. Sin duda, eso constituiría un aporte a la profundización de la modernización democrática del Estado y la sociedad.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- la voluntad política de la cúpula del servicio, avalada por la autoridad sanitaria y política regional;
- la existencia de una unidad interna de gestión, dedicada exclusivamente a la formulación y coordinación de estrategias, instrumentos e insumos para la participación social en salud, todas las cuales han sido validadas institucional y socialmente;
- la elaboración y ejecución de una estrategia de participación social en salud (diagnóstico crítico y plan de perfeccionamiento), consensuada y validada con las organizaciones sociales interesadas, los equipos directivos, técnicos y los gremios funcionarios de la red asistencial local;
- la inclusión plena, con derecho a voz y voto de representantes de dicha organización a la instancia máxima de coordinación y toma de decisiones del intrasector: el Consejo Ejecutivo de la Red Asistencial (servicio, hospitales, consultorios municipales de APS).

Debilidades

- escasa flexibilidad presupuestaria para solventar la estrategia de participación puesta en marcha;
- la dificultad para comprender, debatir y controlar procesos deliberativos claves de la política y la gestión sectorial: metas y prioridades de salud, modelos

e instrumentos de gestión y de asignación de recursos, modelos de atención con pertinencia socio-cultural, etc.;

- la dificultad para discriminar los alcances ético-políticos y sanitarios de los diversos conceptos y discursos transmitidos por el servicio público desde agencias y objetivos disímiles: satisfacción de usuarios en tanto “clientes” o consumidores individuales versus colectivos; estímulo a los funcionarios versus estímulo a los promotores y voluntarios; trabajo “colaborativo” versus “reivindicativo”, “prevención versus promoción”, “estilos de vida saludables” versus control social de los factores y condicionantes de la salud, “responsabilidad social” versus responsabilidad colectiva, pública y privada;
- incorporación aún parcial de “inteligencia” o valor de conocimiento que le dé sistematicidad y validez técnico-académica externa al proceso, estableciendo alianzas con otros agentes de la sociedad civil regional o nacional.

Oportunidades

- los procesos de cambio organizacional que sanciona la reforma sectorial tanto en los prestadores públicos: funcionamiento en red, garantía de derechos de acceso y calidad de atención;
- la existencia de un fuerte aliado municipal (alcaldía, Dirección de Salud Municipal de Talcahuano), que ha hecho de la agenda de salud una de sus prioridades de inversión y gestión social, caracterizada por fuerte interacción con la base social;
- la existencia de un denso tejido social local, con tradición histórica de acción colectiva de interés público, interlocución institucional con agentes políticos y del Estado, formalización organizativa interna de sello democrático (cultura cívica), agenda pro integración social y calidad de vida.

Amenazas

- incertidumbre política: coyuntura electoral de los dos próximos años;
- incertidumbre político-sectorial: legislación y normativa aún pendientes en varios de los instrumentos de la Reforma y de la inclusión en ella de la agenda de participación ciudadana;
- falta de autonomía regional para sancionar y financiar procesos institucionales participativos autónomos;
- rasgos de clientelización y corporativización de la demanda sanitaria en sectores sociales igualmente deficitarios de protección social y atención preferente de los servicios públicos, que no acceden a la categoría de organización formal.

CIUDADANÍA RURAL EN EL CONSEJO DE SALUD CAÑETE



Síntesis ejecutiva

Nombre	Consejo Salud Rural en la Comuna de Cañete
Comuna	Cañete
Región	VIII Región del Bío Bío
Organización	Servicio de Salud Arauco
Tipo de organización	Servicios Públicos
Tema	Salud
Actores	Población en general- Servicio de Salud - Municipio- Organizaciones sociales
Área	Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Humberto Toro Vega. Encargado de Participación Social en Salud. Servicio de Salud Arauco
Dirección	Carrera 301. Lebu.
Fono-Fax	41-511860 anexo 290 / 41- 511860 anexo 257
Email	htorovega@hotmail.com

En mayo 2003 se constituyó el Comité de Salud Rural de Cañete y una Mesa de Diálogo, con la participación amplia de la comunidad. En ella están presentes el comité, el servicio de salud y la municipalidad. Esta iniciativa se orienta a:

- Crear mecanismos de participación y fortalecer la capacidad de la ciudadanía para participar en la toma de decisiones y en la elaboración de planes de salud;
- Fortalecer la capacidad del Comité de Salud Rural y de sus integrantes para elaborar y presentar propuestas de mejoramiento de la calidad y atención de la salud rural;
- Incrementar los apoyos y participación de la comunidad para la promoción y autocuidado en salud.

En conjunto, se han elaborado planes de acción para el fortalecimiento ciudadano y un plan estratégico de salud rural. También se logró:

- el mejoramiento de las relaciones entre las postas y la comunidad;
- acuerdo entre el comité, el SSA y el concejo Municipal para fijar prioridades de inversión de salud en las postas de cada una de las localidades;
- la organización del primer Congreso de Participación Social.

Se trata de una experiencia que conecta diversos procesos, uno encabezado por el Servicio de Salud de Arauco y otro, por el municipio y la comunidad organizada; ambos generaron condiciones para que los ciudadanos y las instituciones públicas se coordinaran, asumieran la responsabilidad de las decisiones y planes de salud en la comuna, en la línea de contribuir al mejoramiento de la calidad de la atención de la salud rural.

CIUDADANÍA RURAL EN EL CONSEJO DE SALUD CAÑETE

INICIATIVA IMPULSADA POR EL SERVICIO DE SALUD DE ARAUCO

LORENA CEA¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

Al sureste de la Octava Región del Bío Bío, en el centro de la provincia de Arauco, se localiza la comuna de Cañete. Su nombre se deriva de su fundador don García de Mendoza, quien la bautizó con el nombre de uno de los títulos nobiliarios de su familia en España: Cañete.

De 766 Km² de superficie y 29.742 habitantes, con un 45,41% de población rural, Cañete se caracteriza por su pujante tradición agrícola-ganadera y por sus vastas atracciones turísticas como Museo Mapuche, Parque Nacional Nahuelbuta, lagos Lanalhue y Lleu-Lleu. Tributario de un gran acervo histórico-cultural, es también un importante centro de servicios para el radio provincial. Su economía está orientada al sector forestal, agropecuario y al turismo.

No obstante, la pobreza en Cañete alcanza a un 37,1% de la población total. En los sectores rurales de la comuna cohabitan tanto la población mapuche como chilena, en condiciones de pobreza y sub empleadas en las áreas forestal, agrícola y de la recolección de orilla de productos del mar. Los niveles educacionales no superan en promedio los 8 años de educación. Las comunidades rurales presentan un alto grado de dispersión geográfica, con problemas de urbanización en que varios sectores presentan serias dificultades para proveerse de sistemas de cloración de agua potable, y sin sistema de recolección de basura. Los niveles de participación, salvo donde hay tradición de organizaciones mapuche, son muy bajos.

La experiencia del Consejo de Salud Rural representa la visibilización de un instrumento que ha sido impulsado y potenciado en gran medida por la Unidad de Promoción y Participación Social (en adelante U.P.P.S.) del Servicio Salud Arauco (en adelante S.S.A.) en conjunto con el Departamento de Salud Municipal.

¹ Asistente Social, Lic. en Trabajo Social, Maestría (c) en Políticas Sociales y Gestión Local (Universidad Arcis), ha trabajado en diversos programas de promoción y desarrollo local. Se ha desempeñado en diversos ámbitos dentro de los que destaca el programa Redes de Innovación-FNSP.

1.2 Descripción del programa

1.2.1 Génesis y Desarrollo histórico de la experiencia

La génesis de la experiencia se puede ubicar en el marco del rediseño institucional impulsado por la dirección del S.S.A., y al mismo tiempo en las condiciones y factores locales derivados de un proceso de intervención desde el Departamento de Salud de la Municipalidad de Cañete, en particular desde la comprometida acción profesional que ve en la organización y en la asociatividad, la única base posible para encontrar canales efectivos de comunicación entre el aparato público y la sociedad civil.

Se trata de la conexión de dos procesos con orientaciones similares, pero direccionalidad distinta. En un caso se trata de un proceso de abajo hacia arriba, gestado en el departamento de salud municipal en conjunto con la comunidad; el otro, de arriba hacia abajo, proveniente del Servicio de Salud Arauco, quien establece una fuerte convicción por generar procesos de participación ciudadana. Esta convergencia no es sólo en orientaciones comunes para generar procesos participativos en el ámbito de la salud, sino también comparten una historia similar, donde se observan transformaciones institucionales y una fuerte identificación con la Reforma de Salud y la búsqueda de mecanismos para su implementación local.

En este sentido destacan por un lado las transformaciones a nivel provincial:

- El Servicio fue creado el 10 de enero del año 1997, y se encuentra emplazado en la capital de la provincia, Lebu. A inicios del año 2003, el S.S.A. inicia un proceso de rediseño institucional, a fin de hacer frente a los nuevos desafíos de la política de salud pública, la cual –en el marco de la reforma– busca reposicionar la participación ciudadana como un eje fundamental e íntimamente relacionado con el aumento de la calidad de la salud de las personas, con un mejoramiento de la calidad, equidad, eficacia y eficiencia de las prestaciones de servicios de salud y con una mejor entendimiento de los procesos de reforma de la salud en desarrollo.
- La U.P.P.S., creada por resolución exenta N°177, el 17 de febrero del año 2003, como parte del rediseño antes mencionado, representa la estructura que acoge los particulares desafíos y objetivos del Plan Nacional de Promoción de salud, pero con un especial énfasis en la operacionalización de uno de los cinco objetivos que este plan se propone y que es el de “fortalecer los procesos de participación ciudadana y consolidación de redes sociales”.

Por otro lado, se trata de una vinculación creciente entre comunidad y departamento municipal de salud, quienes tienen experiencia en la vinculación con organizaciones sociales.

En concreto se trata de la reorganización y conformación de los comités rurales, no sólo a niveles formales, sino sustanciales, con componentes de educa-

ción y capacitación. La instalación de este trabajo permite confirmar la nula conexión de la estructura “representativa” del consejo de salud vigente hasta ese momento y la comunidad rural en particular, por lo que claramente la estrategia de acción aún implícita va avanzando hacia la construcción de una nueva mirada del Consejo Rural de Salud y por tanto de una reestructuración del mismo. El consejo logra legitimidad en las instancias municipales, en la relación con el hospital y con la comunidad rural de Cañete.

Es este proceso el que poco a poco irá amalgamando el esfuerzo institucional de la dirección del S.S.A., que a su vez venía ya tejiendo las condiciones institucionales necesarias para configurar la experiencia que se documenta hoy y a su vez venía diseñando las acciones con objetivos coincidentes a los que empujaran la acción del D.A.S. Este actor que reaparece en la escena organizacional de la comuna de Cañete, es la Unidad de Promoción y Participación Social del Servicio de Salud. Es en los primeros meses de este año que esta unidad integrada por cuatro profesionales elabora un plan estratégico que busca una mirada mancomunada de los problemas de salud, de las estrategias necesarias para su abordaje, y el encuentro de actores institucionales (municipio, hospital, S.S.A.) y sociales (consejo rural, red de monitores de salud, organizaciones de la S.C.) desde una perspectiva democrática. También inician la etapa de reorganización y creación de comités y consejos de salud. Este nuevo abordaje, consecuencia del rediseño estratégico del servicio, va insertándose progresivamente en las comunas de Lebu, Curanilahue y Arauco, con proyecciones a corto plazo en otras comunas, entre ellas Contulmo.

En la comuna de Cañete, en un campo de convivencia municipal-servicio, se conjugan las competencias profesionales de un modo complementario y bajo una mirada común. En el marco de este trabajo comunitario de democratización y fortalecimiento de capacidades organizacionales, es que en conjunto, comunidad y estamentos públicos (municipio-S.S.A.) renuevan el reglamento de los comités de salud rural. Entre octubre y diciembre de ese año, el consejo avanza rápidamente en una apropiación de los temas de salud tanto a nivel de sus demandas como de los problemas propios de la gestión de salud, facilitada por una capacitación y educación informada de los mecanismos con los que funciona la institucionalidad de salud. En el plano municipal, por primera vez la autoridad comunal se sienta a escuchar y a dialogar larga y tendidamente con una instancia comunitaria verdaderamente representativa de las localidades rurales para tratar temas propios, en palabras del alcalde:

“...participación ha habido antes, de diversos actores, se trataba de demandas espontáneas en un modelo de relación tradicional, la disposición cultural era a negociar con el tejo pasado. Pero, aquí nos encontramos con una participación responsable, los planteamientos eran pertinentes, viables, se vislumbró entonces la posibilidad de trabajar conjuntamente, de modo progresivo” (refiriéndose a cómo vio los inicios del proceso).

1.2.2 Caracterización

El problema observado, diagnosticado y compartido entre profesionales, funcionarios y comunidad, es la escasa e inadecuada participación en los asuntos que conciernen a las políticas de salud; atención primaria, promoción, atención hospitalaria, necesidades sentidas en salud, recursos requeridos, mecanismos de gestión, entre otros aspectos sensibles para la vida cotidiana de las personas. Tal diagnóstico es fruto de diversos instrumentos entre los que destaca un diagnóstico participativo con los dirigentes de los comités de posta.

La U.P.P.S.² sustenta su plan de trabajo en el marco de un plan estratégico del servicio, por lo tanto, al indagar en esta fuente de información es más pertinente hablar de **estrategias** que de líneas de trabajo; dentro de éstas destacan:

- Reorganización y fomento de la asociatividad en las distintas comunas de la provincia, bajo los conceptos de: rediseño, reconceptualización y reinstrumentación (línea denominada como las tres R).
- Diseñar y entregar planes de capacitación donde se incluyan los saberes de la comunidad para la potenciación de las acciones de salud.
- Convocar y hacer partícipe a la comunidad en la creación de planes comunales de promoción de la salud, tanto en la detección de necesidades como en su ejecución y control.
- Fomentar el liderazgo en los consejos de desarrollo hospitalarios, en los de los consultorios y en los de los comités de las postas.

A las ya señaladas se agregan por otros actores, estrategias específicas que apuntan al trabajo con el mundo escolar, con grupos organizados para la protección del medio ambiente y otras de difusión y creación de espacios comunicacionales de opinión y debate.

Por su parte, el Servicio de Salud Arauco dispone de un programa de trabajo coherente con la estrategia de este consejo de salud, que contempla más de diez objetivos específicos, de los cuales se mencionarán los más atingentes a la experiencia:

- Hacer más efectiva la participación de la comunidad en consejos de desarrollo y comités de salud.

² La U.P.P.S. genera un plan estratégico con una misión que la debe convertir en “un espacio abierto mediante el cual los miembros de la comunidad, individual y colectivamente, desarrollan la capacidad de asumir mayor responsabilidad para evaluar sus propias necesidades y problemas de salud, planificar y decidir respecto a sus soluciones, creando y manteniendo organizaciones que apoyen estas metas, objetivos y programas de manera progresiva”. La visión entonces, al reflejar esta misión busca “ser una comunidad líder y transformadora de nuestra realidad, que brinde espacios de encuentro, comunicación y fortalecimiento del sentido de pertenencia de sus grupos de base, que nos genere una cultura de convivencia, de diálogo activo y responsable en los procesos de planificación y toma de decisiones para el mejoramiento de la salud individual, familiar y comunitaria”. A partir de aquí se sustenta la estrategia en los principios de participación, educación, comunicación, compromiso, equidad y sostenibilidad. Extraído textualmente del documento interno: Propuesta de trabajo en el tema de “Participación Social” de la U.P.P.S.

- Fortalecer las capacidades de acción ciudadana de las organizaciones para participar y/o crear mecanismos de participación en los planes y decisiones de salud, formando parte de las acciones para mejorar la calidad de vida de la comunidad rural.
- Conocer logros y deficiencias en el trabajo comunitario de las distintas organizaciones sociales de la provincia, a fin de apoyar procesos de organización democrática pertinentes a la realidad.

Estas estrategias pretenden en el conjunto del plan, avanzar progresivamente desde el fortalecimiento de las bases hacia una estrategia de más largo plazo que permita incorporar al Consejo Técnico Administrativo del S.S.A. a representantes comunitarios legitimados, apropiados y empoderados, como consecuencia de los pasos dados en instancias locales.

1.3 Resultados y logros

A nivel de resultados propios de la gestión del Consejo Rural de Salud de Cañete, se pueden mencionar los siguientes:

- Generación de un espacio regular, formal y permanente de diálogo, negociación y decisión entre el Consejo de Salud Rural y la Municipalidad de Cañete, en instancias de discusión con el Concejo municipal y la D.A.S., para tratar los problemas de atención y acceso de la salud primaria. Este espacio permite al Consejo de Salud Rural participar, paulatinamente, en el proceso de toma de decisiones sobre recursos municipales orientados a salud, esto es, sobre las prioridades de inversión de recursos en salud en las postas de cada una de las localidades. Por ejemplo, y en lo concreto, en estos meses el consejo logró que el municipio y el S.S.A. renegociaran sus recursos a fin de propiciar una demanda de las localidades, la contratación de más horas de paramédicos en las postas; y, en el plano de la planificación del presupuesto anual, el consejo de salud sensibilizó e incidió en la decisión del concejo municipal para aumentarlo ostensiblemente de \$5.000.000 en el año 2003 a \$27.000.000 para el presente año.
- Cambios en la gestión hospitalaria general, a partir de propuestas concretas emanadas del consejo rural. Se menciona como ejemplo, los cambios evidenciados en los mecanismos de asignación de horas médicas, donde a partir del diagnóstico que los propios comités de postas, se redefine el rol del auxiliar de posta como gestor de horas médicas. Es así que el hospital compromete 10 consultas diarias, además de las de ronda habitual, a sectores rurales de lunes a viernes sujetos al filtro del auxiliar de posta.
- El consejo rural logra mejorar la coordinación hospital -D.A.S., en materia de tratamiento de hemodiálisis para pacientes rurales, como parte del objetivo de coordinar a ambas instancias de modo permanente.

Se pueden mencionar como resultados a nivel del servicio de salud y su estrategia amplia de incorporación de la participación al mejoramiento de la salud, los siguientes:

- Desarrollo de un foro provincial de trabajo que mancomuna las miradas sobre los problemas de salud primaria y secundaria y sienta las bases de una propuesta de participación social, donde asisten 250 representantes de la red de salud, O.S.C., red de instituciones públicas, autoridades regionales y nacionales y varios medios de comunicación. Este foro es parte de la planificación estratégica diseñada por la U.P.P.S., y le anteceden una serie de talleres y encuentros comunales que brindaron los insumos necesarios para una discusión provincial. Este primer foro buscó esencialmente generar intercambio de los procesos y experiencias de participación en salud en los distintos consejos de desarrollo de las comunas. Se tiene programado un segundo y tercer foro para este año y el siguiente, en la lógica de dar continuidad a los acuerdos y reflexiones.
- La constitución y democratización de los comités de salud rural, con representación efectiva y legitimada por sus asambleas de base, de las siete localidades rurales de la comuna de Cañete: Pocuno, Antiquina, Huentelolén, Lloncao, Pangueco, Llenquehue y Cayucupil, que en conjunto suman una población de 10.974 personas.
- Elaboración de un plan de acción ciudadano, en conjunto con los comités rurales de Cañete, como resultado del proceso de talleres con P.N.L., sobre la base de una metodología participativa que propone acciones viables tras un acertado enfoque de prioridades, donde su objetivo central es el establecimiento de alianzas estratégicas entre el municipio y los comités rurales de Cañete para el mejoramiento de la salud. A su vez, este plan conduce a la firma de una carta compromiso entre el consejo rural y la dirección de salud municipal.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

2.1.1 Innovación institucional

El marco institucional está dado, para la mayoría de las experiencias de salud, por los contenidos macros que emanan de las políticas de salud vigentes y por los contenidos políticos transversales de los gobiernos de turno. Es así que en este gobierno, el principal eje que atraviesa cualquier política ministerial, incluida salud y la agenda social en general, es *“la participación ciudadana en la gestión pública”*. No obstante, los propios desafíos de la nueva gestión pública contravienen la posibilidad de instruir centralizada y verticalmente la creación de estructuras o instancias que traduzcan, por ejemplo, el eje menciona-

do, a los niveles de acción regional, provincial y comunal. La vía es, y tal cual se señala en el programa de reforma y modernización del Estado, la posibilidad del rediseño de los procesos, y la promoción de buenas prácticas de gestión que deberían alentar a las instancias descentralizadas a generar modelos de gestión ad-hoc a las dinámicas locales y a los requerimientos políticos.

Hechas estas consideraciones, se puede establecer que el marco institucional del Ministerio de Salud que guarda relación con el desarrollo de esta experiencia, está dado por el programa de trabajo que la unidad de participación social contiene. Este alude a la reforma de salud como el nuevo escenario que redefine la relación entre los servicios y los usuarios, la que reposiciona la participación como un elemento clave del proceso. Esto de alguna manera se hace patente con el proyecto de ley de deberes y derechos de las personas en salud y con la Ley de Autoridad Sanitaria, que posibilita la creación de instancias de participación ciudadana. También esta unidad refiere a los tres ámbitos o esferas en las cuales la participación puede hacerse efectiva, una es la de la promoción de salud³, otra es la del control social de la gestión y prestación de servicios de salud y por último, la esfera que dice relación con el conjunto de acciones orientadas a entregar información y comprensión del proceso de reforma en general.

En consecuencia, la única forma posible en que la participación ciudadana, como norte predominante de la nueva gestión en salud, incorpora y genera un marco institucional descentralizado para ello, es a partir de un rediseño institucional. En el caso del S.S.A., es el director del servicio quien impulsa este proceso, en virtud de la urgente necesidad de brindar respuestas organizacionales a los nuevos marcos jurídicos, políticos y normativos. La lectura es que, tanto los desafíos ministeriales de salud en participación, así como el propio instructivo presidencial, no se ajustaban con el modelo de gestión institucional vigente. El asunto es: los servicios de salud no cuentan con un referente técnico-programático para abordar la participación social; es en el departamento de programa de las personas, de los servicios, donde tradicionalmente se aborda el tema de participación pero homologada y casi subsumida en el enfoque de promoción. En un marco así, no hay cabida para diseñar estrategias y ejecutar líneas de acción de fomento de la participación y el empoderamiento ciudadano. Esto es lo que lleva al S.S.A. a crear la Unidad de Promoción y Participación Social en Salud, y también a disponer para aquella un staff profesional y técnico-político (con la consecuente inversión de recursos, poco usual en estas materias) que, bajo la mirada desconfiada de muchos no sólo por el protagonismo que adquiere esta unidad en el servicio, sino por la presencia de perfiles funcionarios no vinculados ni en formación ni en experiencia al área biomédica, diseñan y ejecutan modelos de trabajo comunitario

³ Busca estimular la actuación de las personas, familias, organizaciones y comunidades, en el control social de los determinantes de la salud, la creación de espacios saludables, y en la materialización de los estilos de vida saludables.

de alto impacto que tienen el plus de la experiencia política y gremial, nutrida con metodologías innovadoras para el medio.

2.1.2 *Diseño y Estrategia de desarrollo de la experiencia*

a) En la dimensión macro-provincial: El diseño de la estrategia es el primer paso que permite que esta experiencia sea visible. Este diseño, que en rigor, tal como se ha señalado varias veces, es parte del rediseño interno del **servicio de salud**, crea dispositivos de intervención adecuados a cada realidad, configura un cuadro de mando integral como herramienta de control de gestión, y releva el concepto de capital intangible que debe ser conducido hacia la adaptación de los cambios más que a la compenetración de funciones descontextualizadas; que se acompaña de una fuerte inversión de recursos en capacitación de post-grado para sus directivos y de capacitación en general. En resumen, el diseño global propone una organización balanceada, capaz de hacer frente flexiblemente a los desafíos en este caso, de la necesaria participación ciudadana en la gestión de salud.

b) En la dimensión intermedia provincial: La **U.P.P.S.** basa su intervención en un plan estratégico que se traduce en la instalación de procesos reflexivos inicialmente en la comuna de Cañete y luego en las comunas de Curanilahue, Lebu, Arauco y Contulmo en torno a los problemas de calidad, equidad y gestión en salud, que perciben los consejos, los comités, los funcionarios de la salud municipal, los equipos del servicio, y la comunidad representada en organizaciones funcionales y territoriales, así como en torno a los problemas sanitarios y epidemiológicos que enfrentan. Esto desemboca en dos líneas de acción ya ejecutadas:

- El desarrollo de un diagnóstico con uso de metodologías basadas en la programación neurolingüística y que somete a los participantes a ubicarse desde distintas posiciones perceptuales para analizar los problemas. Esta estrategia general se adecua a las dinámicas locales y va definiendo procesos particulares, donde destaca el caso de Cañete por el impacto que tiene en el posterior desarrollo y fortalecimiento del consejo rural (en que la población rural alcanza a casi la mitad de la población total) que llega a incidir en la política de salud local tras su vínculo estratégico con el municipio en coordinación con el servicio de salud. En este sentido, la estrategia de la U.P.P.S. de vinculación con el municipio tiene por condición la democratización y fortalecimiento de los comités o consejos (el caso de Lebu) que se ligan por medio de la atención primaria a las D.A.S., a fin de aportar al proceso democrático de toma de decisiones y acuerdos en política de salud local.
- El desarrollo de un primer foro provincial de salud que trae insumos reflexivos y propuestas para el mejoramiento de la salud y el establecimiento de alianzas estratégicas en red.

c) En la dimensión microlocal de Cañete: Al momento de la articulación de la D.A.S. del municipio de Cañete y la U.P.P.S, se construye una ruta conjunta de trabajo, complementaria y potenciadora de los recursos que de ambas instancias provenían. La estrategia fue desde el inicio abordar la democratización formal y sustantiva de los comités y generar un proceso de reencantamiento, tal como ellos lo denominan, de “enamoramamiento con el cuento de la salud”, a nivel de comités, es decir de la comunidad, incluyendo funcionarios paramédicos cuyas disposiciones culturales mutuas hacían que se vieran como enemigos situados desde dos trincheras opuestas.

La estrategia pasa por una educación-informada, de motivación y acompañamiento, que busca resolver la vieja disputa entre el saber biomédico y el saber popular conjugando a ambos saberes dentro de la perspectiva neurolingüística, la que orientada en principios humanistas enfrenta las percepciones y las representaciones lingüísticas de las personas sobre la base de las experiencias e informaciones que estas traen, en este caso en salud, a fin de reinterpretarlas, re-conocerlas y encaminarlas hacia un protagonismo ciudadano para resolver temas de salud.

2.1.3 *Proceso en curso*

El servicio de salud, actualmente como parte de su planificación estratégica, formula y revisa continuamente con toda la red asistencial los compromisos de gestión y las metas consignadas en dicho plan y busca brindar excelencia en la gestión de salud por medio de modelos de trabajo en red que propendan a la identificación conjunta de los problemas y sus soluciones con los usuarios de salud.

Actualmente, la U.P.P.S. continúa los procesos de democratización de los consejos y comités de salud de la provincia y está culminando un largo proceso de capacitación de monitores en promoción de la salud, que conducirá a la constitución de estos como organización funcional incorporados a los consejos de desarrollo.

Respecto de la relación de la unidad del servicio con el Consejo Rural de Cañete en particular, y con los consejos democratizados en general, la experiencia se encuentra en una etapa de fortalecimiento de su institucionalización reflejado en las firmas de convenios para el traspaso de fondos a los consejos de salud de la provincia, por un monto de \$500.000. Dichos fondos deberán procurar el fortalecimiento de los consejos, la generación de escuelas de líderes y la capacitación de monitores, entre otros.

Se están también replicando los procesos inductivos y capacitadores en otras comunas de la provincia, para llegar a los resultados de empoderamiento y apropiación de los temas de salud tanto de las O.S.C. como de los funcionarios de la Salud. Este proceso de replicabilidad asume una lectura previa del contexto, de las variables sociopolíticas y espaciales que le definen.

2.1.4 Recursos humanos y materiales implicados en la experiencia

La Unidad de Promoción y Participación Social cuenta con cuatro funcionarios:

- Un enfermero, que coordina las líneas de promoción y participación social de la unidad, Magíster en Salud Pública;
- Una matrona a cargo de la línea de promoción;
- Dos facilitadores, con experiencia política, gremial y social, que traducen la línea de participación social, en dispositivos estratégicos y metodológicos como parte de la promoción (por ejemplo: Red de monitoras en Salud) e independiente de ésta (por ejemplo: democratización y capacitación de los comités de postas).

Además, a nivel de los comités, se cuenta con 7 auxiliares paramédicos que si bien no dependen del servicio, forman parte de la red asistencial que respalda el desarrollo de la experiencia en su doble dimensión: como actor involucrado y como funcionario, permitiendo una coordinación más fluida y facilitadora, a nivel técnico-profesional para el desarrollo de las líneas de trabajo del S.S.A.

A nivel de recursos financieros, la U.P.P.S. maneja en el ítem anual de prestaciones valorizadas (viáticos, movilización, logística, operación de acciones y actividades) un monto aproximado de \$25.000.000. Y a nivel de recursos financieros para el pago de honorarios un ítem anual de \$27.000.000.

2.1.5 Actores participantes

Los actores participantes son la casi totalidad de las organizaciones funcionales (formales e informales) y territoriales, de las 7 localidades rurales de la comuna, representadas en el Consejo de Salud Rural. Cada una de estas organizaciones tiene a un representante en la asamblea, y en cada directiva de comité queda muy bien reflejada la variedad organizacional: Grupos de mujeres, agrupaciones mapuche, juntas de vecinos, etc. También participan representantes de las instituciones religiosas y educativas, además de los propios paramédicos, que participan activamente en cada comité y que llevan a uno de ellos a la representación del consejo rural.

2.1.6 Relevancia en la gestión institucional y/o en la agenda local

A nivel institucional, la experiencia y en rigor la gestión del consejo rural, es relevante porque permite retroalimentar la acción de los establecimientos de salud, una prueba de ellos son los cambios efectivos producidos y por producirse, ya incorporados en la agenda de corto y mediano plazo del hospital, y obliga, en palabras de los propios directivos, al cumplimiento de los compromisos y objetivos propuestos. El consejo es en este sentido un referente de control ciudadano para la salud. Del mismo modo el propio servicio de salud, institución que empuja el desarrollo del consejo, recibe como respuesta de la nueva gestión de este, cambios en el plano de negociaciones convencionales

con el municipio para el traspaso de recursos, como efecto de la emergencia de este nuevo actor social.

A nivel local, la experiencia traspasa el ámbito temático de salud, ofreciendo un modelo de trabajo en los asuntos relativos a gestión participativa de recursos municipales transferible a otras áreas. Actualmente, para la región el tema de presupuestos participativos se releva cada vez más como una prioridad política del gobierno regional.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Las alianzas más relevantes son las que se han generado entre el S.S.A., el municipio y el Consejo de Salud Rural, pero no menos importante es la establecida con el hospital de base, desde el cual se ha impulsado la recomposición del Consejo de Desarrollo Hospitalario. Los espacios de participación están dados por:

- El Consejo de Salud Rural de Cañete en sí mismo, como espacio interno de deliberación, consenso y acuerdo de sus miembros, que a su vez actúan a nivel de los comités en la misma lógica de trabajo.
- Las mesas de trabajo donde participa el Consejo de Salud Rural, el Concejo Municipal y D.A.S., en reuniones regulares que buscan bajar los acuerdos y propuestas de las bases (los comités) para discutirlos y canalizarlos, para revisar regularmente los acuerdos previos (control ciudadano), para conocer y opinar en materia de presupuesto.
- El Consejo de Desarrollo Hospitalario de Cañete, el cual inicia una rearticulación de sus actores, apoyado por un proceso de fortalecimiento de la representación urbana, pero que actualmente opera con la representación clara del consejo rural, de la red de monitoras en fase de culminación de su proceso de capacitación y evidentemente de los funcionarios del hospital.
- El foro provincial, cuya primera versión (desarrollada en diciembre del 2003) sienta las bases de un diagnóstico de la participación en salud, y de una línea de propuestas para la incorporación de la sociedad civil en acciones de salud, para la coordinación intersectorial y para los acuerdos de la participación en los consejos de desarrollo comunales, por medio de firmas de compromiso entre autoridades sanitarias y líderes sociales.

Como ya se ha señalado, la incidencia de esta experiencia en política públicas al igual que sus resultados, puede ser leída desde dos niveles:

A nivel de la gestión pública:

- Sienta un precedente o genera un modelo de trabajo para los servicios de salud en materia de gestión participativa para la salud (creación de unidades, disposición de recursos, plan estratégico, destino de recursos para consejos).
- Introduce cambios verificables y objetivos en la gestión hospitalaria y deja canales abiertos para una progresiva injerencia del consejo en decisiones de la gestión global del hospital.

A nivel de asuntos públicos por parte de los ciudadanos:

- Cambios en los planes presupuestarios municipales destinados a salud.
- Cambios en la calidad y acceso en la atención de salud vía propuestas ciudadanas emanadas del consejo rural, y viabilizadas a través del D.A.S.

La consolidación de los vínculos institucionales se respaldan por documentos legales y por los precedentes que dejan las actas de reunión donde se establecen los diversos acuerdos y compromisos. Estos instrumentos van permitiendo el control y el seguimiento de los mismos, y consecuentemente modifican e introducen innovaciones en la gestión de salud.

Sin embargo, los vínculos también hacen su camino por la relación cara a cara que establecen las personas en representación de esa institucionalidad, y quizás eso le otorga un valor adicional al tipo de vínculos, cercanos, confiables y reposados que se establecen en experiencias locales como esta.

El grado de institucionalización -en el caso particular de esta experiencia - no tiene como variable el tiempo, sino más bien, el resultado, y desde ese punto de vista, en una escala de 1 a 5, su grado de institucionalización sería un 3. Respecto de esto, el propio alcalde se atreve a pronosticar que la institucionalización de mecanismos de participación en la comuna son procesos irreversibles, dada la relevancia progresiva que adquiere la ciudadanización de la política como respuesta al desencanto y desarraigo experimentado en estos últimos años por la sociedad civil, por los asuntos públicos.

Dentro de los efectos de la experiencia en los actores y en la institucionalidad, los más interesantes a examinar son:

- Los que nos hablan de un cambio de paradigma de la relación “Organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) - Estado”, léase del demandante (dirigente social) y el receptor de demandas (ente de salud). Este nuevo paradigma, lejos de lo que se pueda pensar, dista de la cooperación instrumental que suele construirse entre servicios públicos y ciudadanos, donde se presume una relación igualitaria de provecho mutuo, pero no deja de ser una relación clientelista por un lado y paternalista por el otro. Este nuevo paradigma, que aún no es claro ni está consolidado, opera sobre una plataforma cultural distinta, donde se desmonta la forma tradicional de relación con el Estado, donde se abandonan prácticas dirigenciales y donde lo que se busca es la profundización de relaciones informadas, transparentes y de toma de conciencia de co-gestión. En la experiencia del Consejo de Desarrollo de Curanilahue (expresión de replicabilidad del trabajo de la U.P.P.S.), el sacerdote integrante del consejo reflejaba muy bien este efecto cuando señalaba: *“cuando la institucionalidad se impone desde arriba la cosa no prende, pero cuando se construye colectivamente, entonces se generan compromisos”*.
- A nivel de los funcionarios, los efectos son para algunos más explícitos que para otros, pero en definitiva la sensación final se interpreta de igual for-

ma. La experiencia de trabajo conjunto desdobra al funcionario estatal, lo convierte a ratos en actor social del proceso, así como el actor social a ratos se siente parte de la institucionalidad de salud. El efecto de fondo es que esta experiencia entrega destellos, al menos en el plano local, respecto de lo difuso que puede ser el límite entre lo estatal y lo que es considerado como sociedad civil; a medida que el límite es más difuso, ambas esferas son una sola, una esfera de aleación para el consenso de lo público.

2.3 Sostenibilidad

2.3.1 *Debilidades y fortalezas de los procesos, de los actores y sus vínculos*

El análisis de los actores apunta a debilidades no a nivel interno del servicio, sino de la Red asistencial, provincial o regional. Una de ellas es la cultura organizacional que asigna poco valor al trabajo social-organizacional y por ende es proclive a no introducir cambios que modifiquen la inversión en este ámbito.

Como parte de las fortalezas se observa la voluntad y las decisiones institucionales que se están llevando a cabo, que contienen una clara mirada político-estratégica, la voluntad política del municipio y el contingente de recursos humanos con formación social.

2.3.2 *La reacción del medio*

La reacción inicial por parte de estamentos del municipio y del hospital, inicialmente fueron de extrema desconfianza, comprensible a partir de la experiencia de conflicto en que basaban su relación con la representación social encarnada en el consejo existente en la primera etapa. Esta reacción –que no fue de rechazo– transitó hacia una actitud de respaldo y colaboración con el desarrollo de la experiencia. La comunidad rural en general se muestra parte del proceso y por ende queda de manifiesto una actitud no sólo de respaldo sino de co-responsabilidad en el trabajo.

2.3.3 *Oportunidades, amenazas, facilitadores y obstaculizadores de la experiencia y estrategias para abordarlas*

Dentro de las oportunidades, aparecen claramente los instrumentos jurídicos normativos que le dan respaldo formal a la experiencia, tales como el instructivo presidencial y los instructivos emanados del ministerio dentro del marco de la reforma. Además, se consideran como oportunidades, la tradición asociativa de la provincia que ofrece condiciones para la organización y la participación activa de las bases.

Como parte de las amenazas relativas se aprecian el proceso electoral que se aproxima y la no existencia de una línea de financiamiento clara por parte del

ministerio, al trabajo de fomento de la participación ciudadana en la gestión de salud en términos amplios y no acotados a la promoción.

2.3.4 Proyecciones y perspectivas

Las proyecciones de esta experiencia están dadas, por un lado, por el arraigo que tiene en la institucionalidad, como parte del propio rediseño impulsado por la dirección del S.S.A. y por otro, por el efecto, sorprendentemente empoderador, que deja en los “usuarios de la salud”, representados en sus dirigentes, la participación de estos en consejos y comités democratizados. La replicabilidad en curso que conduce la U.P.P.S. con la misma estrategia de alianza interinstitucional e interestamental en las comunas pilotos, da cuenta del potencial expansivo que tiene la perspectiva lúcida de incorporar las particulares dinámicas locales en el proceso de democratización y reencantamiento de los comités y consejos de salud.

En términos de su perspectiva futura, la estrategia de democratización de los consejos de desarrollo en todas las comunas de la provincia, bajo el objetivo de introducir sustantivamente la participación en las decisiones de salud, busca desembocar en una representación democrática y legitimada de la ciudadanía en el Consejo Coordinador de Red Provincial, lo cual se espera concretar a fines de este año.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y Vínculos Estado – Sociedad Civil

El desarrollo de ciudadanía en esta experiencia se ubica en el nivel deliberante. Dentro de este nivel, los estadios de desarrollo pueden ir desde los más emergentes hasta los más evolucionados, donde la práctica de deliberación en todos los asuntos es regular, habitual y está internalizada con mecanismos claros de control. No es el caso de la experiencia del Consejo de Salud Rural, si bien la experiencia muestra indicadores de construcción de una ciudadanía deliberante y allí hace su apuesta, la variable tiempo aquí sí es relevante para el análisis, pues el tiempo va incorporando una práctica democrática ausente por décadas en una forma inherente y natural de relación con lo público. En todo caso, no muchas experiencias impulsadas desde el aparato público pueden dar cuenta de una incorporación deliberante de la ciudadanía en la gestión pública y esta es una de ellas.

3.2 Innovación

La innovación, desde la perspectiva institucional, está en la creación de una unidad (de Promoción y Participación Social) que destina profesionales de conformación interdisciplinaria para la operacionalización del objetivo de participación en salud que forma parte del Plan Nacional de Promoción de Salud y

que monta un plan estratégico, que incluye la democratización de los comités y consejos de las comunas de la provincia e instala dispositivos de capacitación y acompañamiento con enfoques no tradicionales de análisis de los problemas.

Se releva también como innovador, la perspectiva que atraviesa a las estrategias de intervención y que se acuña desde la dirección del servicio, respecto de que la salud debe transformarse en un actor social para vincularse con el municipio y virtualmente participar de las decisiones locales. La convencional relación de supervisión que los servicios establecen con los municipios en materia de salud primaria, donde el primero entrega lineamientos técnico-metodológicos y traspasa recursos y el segundo los administra en conjunto con los del presupuesto Municipal, no son suficientes para el desarrollo de una interlocución permanente. El municipio, en su calidad de actor político, tiende a no examinar los contenidos sociales de los diversos sectores que aglutina en su institucionalidad, salud, educación, vivienda, etc.; por lo tanto, el contenido innovador de esta experiencia, en este sentido, es la construcción de un actor social en salud al interior del municipio: el Consejo de Salud Rural de Cañete. Indirectamente entonces, ambos estamentos públicos se inciden mutuamente por medio de este actor social.

3.3 Factores claves para el desarrollo de la experiencia

Factores claves que incidieron en su gestación:

- La decisión de la dirección del S.S.A. de emprender un rediseño estratégico del servicio.
- La voluntad política del municipio, del alcalde, del concejo, del D.A.S. y de la DIDECO por abrirse a nuevos espacios de co-construcción de una política local de salud.
- La tradición asociativa de la provincia en general, con matices y énfasis según las comunas que propiciaron el desarrollo de un foro masivo y representativo que sienta las bases de propuestas y reflexiones para la construcción de estrategias provinciales de participación en salud.

Los factores claves para su continuidad son:

- Continuidad en el proceso de fortalecimiento, democratización y reencantamiento de los comités de salud.
- Profundización de las metodologías innovadoras (para no asignarles resultados mágicos por el solo hecho de su aplicación) y adecuación a los escenarios comunales.
- Urge una sistematización y una mirada integral de todo el proceso para establecer las conexiones necesarias entre lo macro, lo intermedio y lo micro. El potencial de aprendizaje va en relación directa con este último punto, a fin de reconstruir el proceso y explicar ponderadamente los factores que propiciaron el desencadenamiento de las etapas, de los cruces institu-

cionales, de las condiciones que se requirieron para su visibilización y posterior impacto local.

4. Conclusiones

Al concluir, conviene subrayar una vez más que la experiencia del Consejo de Salud Rural de Cañete resulta del desencadenamiento de condiciones, alianzas, innovaciones, voluntades e inteligencias, todas favorables, que no suelen darse habitualmente entre actores institucionales y sociales, y por ese motivo la experiencia no permite una lectura lineal ni causal, ni unidimensional.

La explicación de los avances que Cañete nos muestra hoy en materia de salud, la encontramos desde distintos afluentes parciales que desembocan a un todo, pero donde todos coinciden que el presente y el futuro se representa en la emergencia de una ciudadanía activa que canaliza el consejo rural.

El aporte más relevante e innovador de la experiencia, es la generación de un proceso conceptual y metodológicamente emanado desde una institución pública descentralizada de salud, como es el Servicio Salud de Arauco, cuya apuesta innovadora fue la de crear una instancia, en este caso la Unidad de Promoción y Participación Social, e incorporar en ella los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para instalar dispositivos de intervención estratégicos y con enfoques situacionales que desataran de manera efectiva y eficaz modelos reconceptualizados de comités y consejos de salud en la provincia. Este modelo en definitiva, ha tenido como consecuencia la democratización y la gestión participativa competente de un consejo de salud rural en la comuna de Cañete, y que constituye la experiencia que el servicio nos muestra como un ejemplo visibilizado y con indicadores claros de impacto. Se suma a lo anterior, las auspiciosas proyecciones de la experiencia avalados por un modelo que permite su replicabilidad y que es capaz de transferir aprendizajes, donde Curanilahue es hoy un buen ejemplo de ello.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- La voluntad de la dirección y las decisiones institucionales que se están llevando a cabo, que contienen una clara mirada político-estratégica acerca de cómo abordar la participación en la gestión de la salud.
- La voluntad política del municipio, que se pondera más como fortaleza que como oportunidad, ya que se les reconoce como un actor directamente involucrado y parte del proceso de trabajo. De hecho, en la práctica una miembro del Consejo es la representante de las paramédicas de postas, y estas son funcionarias municipales.
- Contingente de recursos humanos con formación social.

Debilidades

- La cultura organizacional asigna poco valor al trabajo social-organizacional y, por ende, es proclive a no introducir cambios que modifiquen la inversión en este ámbito.

Oportunidades

- La no existencia de una línea de financiamiento clara por parte del ministerio, al trabajo de fomento de la participación ciudadana en la gestión de salud en términos amplios y no acotados a la promoción.

Amenazas

- Los instrumentos jurídicos normativos que le dan respaldo formal a la experiencia, tales como instructivo presidencial y los instructivos emanados del ministerio dentro del marco de la reforma.
- La tradición asociativa de la provincia que ofrece condiciones para la organización y la participación activa de las bases.

SALUD RURAL: RED DE CENTROS COMUNITARIOS DE DESARROLLO INTEGRAL.



Síntesis Ejecutiva

Nombre	Salud rural: Red de centros Comunitarios de Desarrollo Integral.
Comuna	Comuna de Los Lagos
Región	X Región de Los Lagos
Organización	Municipalidad de Los Lagos, Departamento de Salud Municipal, Servicio de Salud.
Tipo de organización	Municipalidad
Tema	Salud
Actores	Población Rural de la Comuna de Los Lagos
Área	Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Tomás Rojas Vergara, Director Departamento Salud Municipal
Dirección	San Martín N° 1, Sector Estación Los Lagos
Fono-Fax	63-461131
Email	Dpto3sal@surner.cl

La experiencia se desarrolla en el municipio de Los Lagos, específicamente en el Departamento de Salud Municipal. Este cuenta con un equipo cuyo radio de acción abarca las comunidades rurales, realizando actividades de promoción y prevención en salud. Las actividades que requieren mayor resolutivez son derivadas al Hospital de Los Lagos, y al Hospital Regional de Valdivia.

Tras los objetivos de mejorar la accesibilidad de la población rural a las prestaciones de salud, mejorar la participación y el trabajo comunitario en torno a la salud y el desarrollo local, la Municipalidad de Los Lagos promueve la creación de una red de centros comunitarios de desarrollo integral que además asumen las funciones de las postas rurales de salud.

Los principales objetivos propuestos son:

- Mejorar la accesibilidad de la población rural a las prestaciones de salud.
- Mejorar la participación social en salud y el trabajo comunitario en torno a la salud y al desarrollo local.
- Promover la creación de una red de centros comunitarios de desarrollo integral.
- Desarrollar programas integrales de salud y desarrollo local en el mundo rural, en conjunto con la comunidad organizada.

Dentro de sus logros a la fecha se observa:

- Construcción y equipamiento de 12 centros comunitarios de desarrollo integral.
- En cada centro comunitario y posta de salud rural, el equipo de salud atiende periódica y sistemáticamente, mejorando los indicadores básicos de salud, aumentando la cobertura de atención y generando redes de apoyo a la promoción de la salud.
- Formulación y ejecución de más de 200 pequeños proyectos de salud y desarrollo integral, capacitación de promotores, agentes voluntarios y múltiples acciones y programas de educación, participación y promoción de la salud.

SALUD RURAL: RED DE CENTROS COMUNITARIOS DE DESARROLLO INTEGRAL.

INICIATIVA IMPULSADA POR MUNICIPALIDAD DE LOS LAGOS

VIVIANA BARRIENTOS¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

La comuna se caracteriza por ser altamente rural. Aproximadamente, 60% de la población habita en alguna de las 20 comunidades rurales, lo que equivale a 11.000 habitantes. La densidad poblacional de la comuna es de 11 habitantes por km², sin embargo, en el sector rural alcanza a 5 habitantes, por lo que existe una alta dispersión de la población rural, con sectores de alto aislamiento geográfico, especialmente en los meses de invierno por alteración de las vías de acceso.

La población se dedica preferentemente a trabajos agrícolas y forestales, en forma independiente como pequeños agricultores, o dependientes, como obreros agrícolas.

La experiencia se desarrolla en el municipio de Los Lagos, específicamente en el Departamento de Salud Municipal. Este depende administrativa y financieramente del Municipio y técnicamente del Servicio de Salud Valdivia, debiendo adherir a las normas técnicas de la atención primaria en salud.

El Departamento de Salud Municipal cuenta con un equipo cuyo radio de acción abarca las comunidades rurales, realizando actividades de promoción y prevención en salud. Las actividades que requieren mayor resolutivez son derivadas al Hospital de Los Lagos, institución que además, cubre la atención primaria de la población urbana. Las demandas en salud de mayor complejidad son atendidas en el Hospital Regional de Valdivia.

1.2 Descripción del programa

La experiencia Salud Rural: Red de Centros Comunitarios de Desarrollo Integral, busca responder a los problemas de accesibilidad y cobertura de salud de la población rural de la comuna de Los Lagos. Estos problemas se manifiestan en la inasistencia a controles y escasa adhesión de la población a los programas de salud, además de una escasa participación social de la comunidad.

¹ Trabajadora Social (P. Universidad Católica de Chile), egresada del Magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Regional (Universidad de Los Lagos). Académica del Departamento de Ciencias Sociales y Directora de Asuntos Estudiantiles de la Universidad de Los Lagos.

El equipo del Departamento de Salud Municipal realiza diagnósticos participativos en las comunidades, planteándose la interrogante ¿por qué los beneficiarios no asisten a sus controles en la posta de salud? El supuesto que mantienen es “será porque viven lejos”. Sin embargo, este supuesto cambia abruptamente al conocer la opinión de los habitantes rurales, los que dicen ¡nosotros no vivimos lejos! ¡Ustedes atienden lejos de donde nosotros vivimos! Esta respuesta corrobora las dificultades de accesibilidad y refuerza la necesidad de crear estrategias de promoción de la salud que fomenten la participación en la gestión y autocuidado desde los propios usuarios.

Los **objetivos** que la experiencia se propone son:

- Mejorar la accesibilidad de la población rural a las prestaciones de salud.
- Mejorar la participación social en salud y el trabajo comunitario en torno a la salud y el desarrollo local.
- Promover la creación de una red de centros comunitarios de desarrollo integral.
- Desarrollar programas integrales de salud y desarrollo local en el mundo rural, en conjunto con la comunidad organizada.

Para cumplir con los objetivos la experiencia implementa en su proceso las siguientes **líneas de trabajo**:

- Diagnósticos participativos en 26 comunidades rurales, los cuales se van replicando en la medida que es necesario reformular objetivos, estrategias o actividades en cada comunidad. La metodología de trabajo se adapta a las características de cada realidad local, considerando el número de población, grupos étnicos mayoritariamente presentes, principales problemas de salud, organizaciones sociales, historias del sector, y recursos de la comunidad factibles de ser potenciados o utilizados en las estrategias de promoción de salud. Una vez que cada comunidad identifica los problemas, los prioriza y formula alternativas de solución en las cuales comprometen su participación.
- Elaborados los diagnósticos y propuestas de la comunidad se formulan programas de trabajo por cada sector, participando el equipo de salud, la comunidad y las autoridades locales. Estos programas de trabajo permiten articular recursos comunitarios con recursos municipales y otros fondos concursables ya sea del sector salud u otros sectores relacionados con el desarrollo rural. Estas actividades van transformando las estrategias de promoción de salud en ejes articuladores del desarrollo comunitario de la población rural de la comuna de Los Lagos.
- Fomento y promoción de la organización social, a través del surgimiento de los comités locales de salud rural y grupos de adultos mayores, todos con personalidad jurídica, los que, a su vez, se articulan con organizaciones previamente existentes como juntas de vecinos y clubes deportivos. La

articulación de estas organizaciones por sector, en torno a problemas comunes, permite la construcción y equipamiento de los centros comunitarios de desarrollo integral, los que se convierten en lugares de encuentro de los habitantes del sector, así como en espacio en el que se desarrollan las actividades de los diferentes programas de salud que se ejecutan a nivel de atención primaria.

- Capacitación y desarrollo de habilidades y competencias en los comités de salud para proponer y ejecutar campañas de promoción de salud. Se origina la “Escuela de Promotoras de Salud”, con participación de 60 personas de las distintas comunidades.
- La coordinación intersectorial cobra relevancia en la medida que es compartida por la comunidad y el municipio. Se establece una relación directa entre salud y desarrollo local, teniendo como eje el trabajo comunitario.
- La evaluación permanente y la flexibilidad en la reformulación de objetivos y actividades permite enfrentar contingencias y realizar propuestas pertinentes a las realidades de cada sector.

La **experiencia se origina** con la creación del Departamento de Salud de la Municipalidad de Los Lagos, el año 1994. Anteriormente, las acciones de salud eran desarrolladas por el equipo del Hospital de Los Lagos en coordinación con el Departamento Social del Municipio.

Se ha consolidado a nivel de los usuarios, quienes se han convertido en demandantes de capacidades y oportunidades para gestionar actividades de promoción de salud, redefiniendo el concepto de salud.

En la medida que el proceso avanza, desde los diagnósticos participativos a la co-gestión de las comunidades, pasando por el surgimiento de organizaciones sociales y asociatividad de estas en los comités locales de salud, se genera un fuerte vínculo con el departamento de salud y el municipio que permite una mejora a nivel de las condiciones de salud y procesos de desarrollo local.

El Servicio de Salud de Valdivia, como organismo técnico que supervisa la gestión del equipo de salud, reconoce en la experiencia un modelo válido para el sector rural que, además, se puede incorporar como estrategia para las acciones de promoción de salud a nivel urbano.

1.3 Resultados y Logros

- Construcción y equipamiento de 12 centros comunitarios de desarrollo integral, los cuales responden a las características y necesidades de cada sector. Estos centros son diseñados y construidos por los pobladores y el equipo de salud. Son utilizados para las atenciones de salud y actividades propias de la comunidad. Se logra un mejor acceso de la población a las actividades de salud. El año 1994 la comuna contaba con 6 lugares de atención a nivel rural, actualmente son 18 los centros de atención, lo que significa un aumento de 300%. Este incremento también se refleja en una mayor cober-

tura de atención, pasando de 6.200 pacientes rurales en 1994 a 9.800 en 2003². Por último, la adhesión al tratamiento ha mejorado en un 50%³.

- Las postas de salud dejan de ser concurridas, por la población, sólo frente a consultas de salud y pasan a ser espacios de participación y promoción del desarrollo integral, equipándose con mini-bibliotecas, equipos audiovisuales, mesas de ping-pong, máquinas de ejercicio, etc. Se constituyen en un punto de reunión de niños, jóvenes y adultos.
- Con el aumento de cobertura y mejor acceso de la población a los centros de desarrollo integral, se ha logrado el cumplimiento del 100% de metas solicitadas por el Servicio de Salud de Valdivia en los programas, además del 100% de cumplimiento de los compromisos de gestión, algunos indicadores que reflejan estos logros se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Cobertura de Indicadores

Programa	Año 1994	Año 2003	Variación %
Salud De La Mujer			
Pesquisa PAP: 25 – 64 años	42%	68%	+ 26%
Salud Infantil			
Vacunación infantil	78%	95%	+ 17%
Vacunación escolar	84%	100%	+ 16%
EEDP	70%	93%	+ 23%
Salud Cardiovascular			
Control HTA	34%	56%	+ 22%
Control DM	22%	34%	+ 12%

Fuente: Documento elaborado por el equipo de salud del Departamento de Salud de la Comuna de Los Lagos, año 2004.

A nivel de otros indicadores de salud se puede señalar que la tasa de mortalidad fetal tardía, neonatal tardía e infantil tardía ha llegado a cero (por cada 1000 nacidos vivos). La tasa de mortalidad neonatal precoz y perinatal⁴ ha disminuido de manera importante.

- Se ha incorporado progresivamente el programa odontológico en la población rural infantil y en la atención integral de hombres y mujeres de escasos recursos, obteniéndose logros a nivel de la cobertura de los programas acordes a las exigencias de las políticas de salud.
- Formulación y ejecución de 200 mini-proyectos de salud y desarrollo integral, que han permitido a las comunidades autogestionar actividades de promoción, conocer fuentes de financiamiento y adquirir capacidades.

² La población rural de la comuna de Los Lagos no ha demostrado crecimiento de acuerdo al último censo.

³ Fuente: documento elaborado por el equipo de salud del Departamento de Salud de la Comuna de Los Lagos, año 2004.

⁴ Ibíd.

- Capacitación de promotoras de salud, agentes voluntarios de salud, a través de los cuales se instalan capacidades y competencias en la comunidad, pasando a ser actores líderes en el desarrollo comunitario.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

La experiencia es ejecutada desde la Municipalidad de Los Lagos, a través del departamento de salud creado en 1994. La iniciativa fue promovida por el alcalde y los integrantes del Concejo Municipal, motivados por los problemas en la gestión de salud de los sectores rurales de la comuna. De esta manera, la comuna de Los Lagos inició hace 10 años un proceso tendiente a asumir la atención primaria como un proceso participativo, descentralizado e intersectorial para mejorar integralmente la calidad de vida, especialmente de los sectores más necesitados del mundo rural.

La **política de salud municipal** de la comuna se enmarca en los principios que orientan la política del Ministerio de Salud; fortalecer la atención primaria de salud (APS), a través de la consolidación de un modelo de atención que se dirige a la consecución de una mejor anticipación de los problemas y el consiguiente acento en la promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

El Departamento de Salud de la Comuna de Los Lagos, para lograr los objetivos de la APS, ha incorporado en su equipo de trabajo, profesionales de la salud y funcionarios municipales con una clara vocación de servicio, manteniendo relaciones democráticas y horizontales con la población usuaria. Este equipo está liderado por un director de departamento, quien se ha preocupado de mantener un equipo motivado y capacitado en el trabajo de salud rural con un fuerte componente comunitario.

El **diseño y estrategia** de desarrollo de la experiencia se sustenta en un conjunto de principios que se constituyen en la columna vertebral de la política, de las estrategias y de las acciones. Estos principios se relacionan con la democratización de las relaciones intraequipo de salud y con la comunidad, el servicio público, el fomento de la asociatividad y el traspaso de competencias para que los pobladores realicen un proceso de reflexión y transformación de su realidad. El equipo ha incorporado como lema *“Para los que trabajamos en salud, servir no es una obligación, servir es un honor”*, el cual también es incorporado por los promotores de salud comunitario y refleja el compromiso con la comunidad.

El departamento de salud reconoce como componentes estratégicos de la atención primaria de salud, el desarrollo local, la gestión participativa, la participación social y comunitaria, la mantención de la salud, la prevención y control de riesgos, el autocuidado y la coordinación intra e intersectorial.

Estos componentes estratégicos en la experiencia han sido operacionalizados en la generación de capacidades para promover el desarrollo local, generación de capacidades de autogestión, generación de capacidades de trabajo en equipo y solidaridad, generación de capacidades para formular y ejecutar microproyectos de salud y desarrollo local, generación de capacidades para gestionar o acceder a entornos saludables. Todas estas capacidades han sido acompañadas de estrategias que permiten la apropiación de espacios por parte de la comunidad rural; como lo son los centros de desarrollo integral, postas rurales y espacios municipales, estos últimos, también a nivel de espacios de participación e incidencia en la toma de decisiones.

El proceso o curso de desarrollo de las estrategias, ha pasado desde un rol activo del equipo para con la comunidad en el traspaso de capacidades a uno más pasivo al consolidarse la organización social, la asociatividad y las redes de apoyo, surgiendo nuevos proyectos que las comunidades ejecutan y nuevas fuentes de financiamiento.

Las estrategias se consolidan también a nivel del municipio, siendo las acciones de salud las articuladoras de los programas y recursos de otras dependencias municipales, promoviéndose la articulación de los planes de trabajo de los distintos departamentos y cambiando las lógicas de sus funcionarios, quienes se relacionan con una población rural cogestora y fiscalizadora de las acciones del municipio.

En relación a los **recursos humanos y materiales** con que cuenta la experiencia, se observa que la experiencia cuenta con recurso humano remunerado que comprende el equipo de salud, el cual está compuesto por: el director del departamento, de profesión matron, quien dirige, coordina y representa al equipo ante las instancias superiores y externas. Un médico, una odontóloga, un enfermero, una matrona, un chofer y un auxiliar de servicio, quienes salen diariamente a las rondas de atención en los diferentes sectores, además de promover actividades de promoción a nivel comunitario. Seis auxiliares paramédicos, quienes se desempeñan en las postas rurales y son importantes promotoras del trabajo comunitario. Una secretaria y un contador, quienes realizan las actividades administrativas y de coordinación institucional.

Una de las características particulares del equipo es la multifuncionalidad que aporta cada uno de sus miembros, lo que ha surgido como estrategia que permite el normal funcionamiento del departamento, ante la ausencia de alguno de sus componentes.

El recurso humano no remunerado está constituido por las 20 promotoras de salud en ejercicio en las distintas comunidades, los dirigentes de las organizaciones sociales, coordinadores de los comités locales de salud y coordinadores de los grupos de adultos mayores. Estos agentes comunitarios se reúnen en instancias predefinidas en cada sector rural, así como en espacios de intercambio ampliados, en los cuales se discuten las políticas de salud rural.

Los recursos materiales provienen principalmente del presupuesto municipal, del servicio de salud y de la comunidad; ocasionalmente hay recursos provenientes de fondos concursables a los cuales accede la comunidad organizada.

En el transcurso de la experiencia se han constituido alianzas estratégicas con la escuela de obstetricia de la Universidad Austral de Valdivia, a través de la llegada de estudiantes en práctica, quienes sirven de apoyo al equipo de salud rural y aportan con sistematizaciones de la experiencia. Esta alianza es altamente valorada por la Escuela de Obstetricia, lo que considera la experiencia como una propuesta innovadora y altamente replicable a nivel de la salud rural.

Otra de las alianzas se ha constituido con el Hospital de Los Lagos, donde se han coordinado actividades de prevención y atención de la población rural.

El Servicio de Salud Valdivia aparece también como un actor estratégico, como organismo técnico y fiscalizador del cumplimiento de las metas sanitarias. Entrega recursos y promueve la presentación de proyectos de la comunidad.

Las alianzas al interior del Municipio se han dado a través de las gestiones en conjunto con los distintos Departamentos, coordinando recursos humanos y materiales. La gestión del departamento de salud cuenta con el apoyo del alcalde y el concejo, dejando de ser un tema de conflicto la discusión del Presupuesto para salud.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Los **actores** en vínculo son:

- Municipalidad de Los Lagos, posibilitando la autonomía del departamento de salud en las diversas actividades, especialmente, por la visión innovadora del alcalde, quien se constituye en un agente facilitador del desarrollo de la experiencia.
- Servicio de Salud Valdivia, entrega asistencia técnica y reconoce la innovación de la experiencia y logros a nivel de la participación social e indicadores de salud, promueve la difusión de la experiencia como modelo de promoción de salud rural.
- Organizaciones sociales, entre las que destacan los comités locales de salud, grupos de adultos mayores y juntas de vecinos, se vinculan entre sí y con los otros actores presentes en la toma de decisiones de las acciones de salud.

Un elemento común que promueve el vínculo es la relación entre salud y desarrollo local que es visualizada por todos los actores.

Los espacios, mecanismos e **instrumentos de participación** utilizados son:

- Diagnósticos participativos, los que se actualizan semestral o anualmente de acuerdo a las características del sector. Este instrumento permite que se

discutan y prioricen los problemas de salud de la comunidad y se propongan estrategias de soluciones con responsabilidades compartidas.

- Mesas de Trabajo; constituidas por los representantes de todas las organizaciones del sector y que constituyen los comités locales de salud, y por el equipo del departamento de salud. Las mesas de trabajo se forman de acuerdo a las necesidades de cada sector en forma bimensual.
- Comité Comunal de Promoción de la Salud, cuenta con personalidad jurídica y está formado por la directiva o representantes de los 18 comités de salud. Se reúnen dos veces al año, organizan el Congreso Comunal de Salud, discuten el plan anual de salud y presupuesto de este en relación a las actividades de promoción.
- Congreso Comunal de Comités Locales de Salud Rural, se realiza anualmente, y se constituye en un espacio de intercambio de experiencias entre los sectores rurales. Se consideran estrategias para superar debilidades y se trabajan temas de interés propuestos por la comunidad, tales como, salud familiar, medicina alternativa, violencia intrafamiliar, etc.
- Rendición de cuenta pública; por Ley Municipal el Departamento de Salud debe rendir cuenta pública. Esta actividad es anual y convoca a representantes de los 18 sectores organizados, al alcalde, el Consejo Municipal y la comunidad en general. Los comités de salud se encargan de dar cuenta de las actividades desarrolladas en materia de promoción de la salud en cada uno de sus sectores.

Los **niveles y ámbitos de incidencia** son:

a) *Incidencia de la participación en las políticas públicas involucradas*: En forma anual se formula el Plan de Salud Comunal, que incluye el Plan de Promoción de la Salud y estos a su vez forman parte del Plan de Desarrollo Comunal, en el primero y segundo existe participación directa de la comunidad a través del comité comunal, e indirectamente en el último. A nivel de recursos el Concejo Municipal aprueba el presupuesto, para lo cual la comunidad organizada realiza un proceso de concientización ante la necesidad de contar con recursos para promoción de la salud.

La incidencia de la participación ha estado también en las políticas de las otras dependencias del municipio, como educación, departamento social, desarrollo rural, oficina de planificación comunal, quienes han debido articular sus recursos para responder a la demanda de desarrollo local de las comunidades rurales, y aprender nuevas formas de relación con actores comunitarios empoderados y proponentes.

A nivel de las políticas del servicio de salud, se reconoce una mayor valoración a la organización social y al desarrollo local como aspectos claves para la promoción de salud.

b) *Incidencia en los diseños institucionales*: A nivel del departamento de salud el trabajo comunitario ha sido un proceso de acción y reflexión, en el cual no se puede actuar de acuerdo a planes y programas rígidos sin incorporar la participación de la comunidad en todo el proceso de gestión, con responsabilidades compartidas tanto a nivel de recursos humanos como materiales.

En el municipio la promoción de salud, a nivel de estrategias y actividades, ha pasado a ser el eje articulador del desarrollo local rural, creándose nuevos programas y reorientando actividades.

c) *Grado de consolidación y desarrollo de los vínculos existentes*: Los vínculos existentes entre el departamento de salud y la comunidad se han consolidado en la medida que han logrado metas comunes, y han compartido aprendizajes. Por otra parte, el fomento de la asociatividad y el surgimiento de redes comunitarias permiten mayor claridad en la vinculación al valorarse la acción colectiva a través de la descentralización de recursos a ser utilizados por la comunidad.

d) *Grado de institucionalización de los mecanismos de participación*: Los mecanismos de participación se han institucionalizado, ya que se han mantenido a lo largo de los 10 años de la experiencia. La comunidad exige estos espacios, e incorpora nuevos mecanismos de participación.

e) *Efectos de la experiencia en los actores y en la institucionalidad*: A nivel de la comunidad rural se han instalado capacidades para realizar actividades de promoción y autocuidados de la salud, así como de gestión de propuestas y recursos para la resolución de problemas comunitarios. La asociatividad en la población rural es un aspecto fundamental que ha permitido una mayor y mejor interrelación con el municipio. La población rural se siente valorada y capaz de enfrentar sus propios problemas a través de la autogestión y la co-gestión. Han logrado mejorar su calidad de vida a través de las distintas iniciativas que han emprendido.

A nivel de la institucionalidad, ha habido efectos en la práctica municipal y en las lógicas de relaciones entre los departamentos y la comunidad.

2.3 Sostenibilidad

En general la experiencia se ha visto **fortalecida** con el paso del tiempo, se han incorporado nuevos sectores rurales, los cuales toman como modelos aquellos más consolidados, va existiendo un proceso multiplicador en la medida que se reconocen logros a nivel de procesos comunitarios y mejor acceso a las atenciones de salud, se valora el cambio en el modelo de atención. La comunidad se ve empoderada y proactiva, con surgimiento de nuevos liderazgos. Se generan capacidades que promueven el desarrollo local.

La **fragilidad de los vínculos** está dada en la red asistencial de salud, en la que coexisten dos modelos muy distintos. Por una parte, un hospital local centrado en la atención tradicional en una lógica de relación con la salud más que con las

personas, y por otro lado, un equipo de salud rural que fomenta el desarrollo comunitario y potencia la instalación de capacidades en las personas.

El **entorno ha reaccionado** de diversas maneras. En un primer momento se enfrentan a fuerzas opositoras a nivel de las autoridades locales, quienes tienen dificultades para relacionar la participación social con las actividades de promoción de la salud. En la medida que la comunidad se organiza y ejerce ciudadanía a través del ejercicio de deberes y derechos y se reconocen logros en materia de metas en salud, estas fuerzas opositoras van visualizando la importancia de las estrategias y el efecto a nivel del desarrollo de la comuna.

La experiencia **proyecta** su modelo y estrategias al ámbito urbano cada vez que se crea un nuevo centro de salud, por otra parte, pretende ser un referente para las estrategias de promoción de salud rural y aportar a la formación de los profesionales de la salud. A nivel de sus acciones con la comunidad, se proyecta un aumento de cobertura al incorporar nuevos sectores rurales, así como al incorporar nuevas capacidades a las ya existentes, de manera de continuar en un proceso de desarrollo comunitario legitimando los espacios de participación y la constitución de ciudadanía.

3. Aprendizajes

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado - sociedad civil

El desarrollo de la ciudadanía está siendo potenciado, al instalar capacidades en la población rural que le permiten participar activamente en la solución de problemas; estas capacidades son de gestión, planificación, evaluación y trabajo en equipo, además de la auto-educación entre los actores comunitarios. Se fomenta la autogestión y la participación activa, la asociatividad es vista como una estrategia de interlocución frente a las autoridades y de desarrollo comunitario. La ciudadanía pasa por un proceso de empoderamiento y de reconocimiento de deberes y derechos, lo que le permite, actualmente, incidir en el espacio público, en el diseño de políticas locales y en el uso de los recursos económicos.

La comunidad rural es reconocida como colaboradora y proponente en las políticas locales, no sólo a nivel de salud, sino de todos los aspectos relacionados con el desarrollo local.

El vínculo Estado-sociedad civil está dado por el reconocimiento que el departamento de salud y el municipio hacen de la comunidad rural organizada, reconociendo derechos, deberes y saberes, existiendo una relación horizontal que permite el reconocimiento y valoración de ambos como promotores del desarrollo local. Sobresale la relación de colaboración en las acciones de salud y desarrollo rural y la confianza para evaluar mutuamente las acciones.

El reconocimiento de ambos actores, la comunidad rural organizada y el municipio, permite ejercer la democracia y el derecho a decidir por parte de los ciudadanos y el gobierno local y a incidir en las políticas de desarrollo rural.

3.2 Innovación

La experiencia ha sido innovadora desde sus inicios al incorporar los diagnósticos participativos como primer instrumento de participación y planificar en conjunto con la comunidad las acciones a realizar para la resolución de los problemas existentes.

En el proceso de planificación se incorporan todas las sugerencias de las comunidades, que se relacionan con mejoras en la calidad de vida y su participación en la resolución de problemas, con lo cual se comienza a compartir un concepto de salud totalmente relacionado con el desarrollo local. Se fomenta activamente la asociatividad y la autonomía de las organizaciones. Se entregan capacidades y oportunidades de participación, a través de la construcción de espacios comunitarios y creación e institucionalización de instrumentos de participación.

La promoción de salud se constituye en un modelo integrador de las estrategias de desarrollo local y gestión comunitaria y se favorece la responsabilidad y autocuidado en salud. La estrategia es considerada innovadora por el Servicio de Salud Valdivia y ha tenido reconocimiento regional y nacional por su propuesta, consolidación y sostenibilidad en el tiempo.

Los factores claves que permitirían la replicabilidad de la experiencia son: el reconocimiento y validación de los saberes de la comunidad local, el fomento de la asociatividad, la participación de todos los actores en la toma de decisiones, considerar la relación entre promoción de salud y desarrollo local, promover capacidades y oportunidades para la participación social y promover una ciudadanía activa.

4. Conclusiones

Esta experiencia permite legitimar las acciones innovadoras en materia de promoción de la salud, aumenta la cobertura de atención y mejorar la resolutivez a nivel primario con un equipo de salud altamente motivado y una comunidad organizada y capacitada para resolver problemas. Se valida en su entorno político-institucional y muestra mejoras en los indicadores de salud, así como, en la promoción del ejercicio de la ciudadanía, garantizando el derecho a la salud y al desarrollo integral y promoviendo la responsabilidad ciudadana en el ejercicio de sus deberes como proponente, deliberante y fiscalizadora de las decisiones que involucran su propio desarrollo.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Traspaso e instalación de capacidades en la comunidad, que permiten una mayor sustentabilidad de la experiencia.
- Cogestión en salud, materializada en numerosas iniciativas, como por ejemplo la construcción e implementación de los centros de desarrollo integral.
- Mejora en los indicadores de salud y cumplimiento de metas sanitarias que permiten legitimar el modelo en las instancias técnicas de salud.
- Equipo de salud comprometido con la propuesta de promoción.

Debilidades

- Escasa sistematización del proceso que dé cuenta de las estrategias de replanificación.
- Equipo de salud muy recargado de actividades, con una mayor cantidad de población que atender al mejorar la accesibilidad y adhesión a los programas de salud.

Oportunidades

- Reforma de salud y políticas de atención primaria.
- Compromiso del alcalde y Concejo Municipal con la promoción de la salud y el desarrollo local.
- Confianza del municipio frente al equipo de salud, quien tiene autonomía en la toma de decisiones.
- Visibilización y validación de la experiencia a nivel del Servicio de Salud Valdivia.

Amenazas

- Contexto de elecciones municipales y eventual cambio de alcalde y concejales.
- El estancamiento a nivel de las relaciones con la red asistencial de salud, producto de la coexistencia de distintos modelos de atención.

**MODELO DE SALUD COMPLEMENTARIO
WILLICHE DE CHILOÉ
“KÜME MOGEN WILLICHE CHAFÜN CHILWE”
“NUESTRA SALUD ES NUESTRA MADRE
TIERRA”.**



Síntesis Ejecutiva

Nombre	Modelo de Salud Complementario Williche de Chiloé
Comuna	Territorio indígena de Kompu. Comunas de la Provincia de Chiloé.
Región	X Región de Los Lagos
Organización	Consejo General de Caciques Williches de Chiloé
Tipo de organización	Organización social
Tema	Salud intercultural
Actores	Comunidad Williche. Organismos públicos y privados vinculados a salud.
Área	Rural
Nombre y cargo de la persona de contacto	Manuel Muñoz Millalongo, Coordinador del Modelo de Salud Complementario Williche
Dirección	Casilla 64
Fono-Fax	65-672828 y 672829
Email	psichiloe@telsur.cl y ccchilwe@telsur.cl

La experiencia se inicia en 1996 con una Comisión de Salud Intercultural, que deriva el año 2000 en un Programa de Salud Intercultural, implementado directamente en seis comunas de Chiloé, pero con alcance en toda la provincia. Consiste en articular demandas y aspiraciones williche en el área de la salud, con el Servicio de Salud Llanquihue y la Dirección Provincial de Salud de Chiloé. El modelo de salud Williche complementario, es una experiencia de salud intercultural que desarrolla desde el año 2003 la comunidad Williche organizada de Chiloé, a través del consejo de Caciques y financiada por el Ministerio de Salud, principalmente.

El mismo se sustenta en el concepto holístico de salud williche. Así su finalidad es mejorar integralmente la calidad de vida de la población indígena, favoreciendo el desarrollo armónico de las comunidades, y atendiendo sus necesidades desde el respeto a sus principios y derechos personales y comunitarios.

Los principales objetivos que se plantea son:

- Fortalecer la toma de decisiones y la identidad cultural del pueblo williche de Chiloé;
- Valorar el sistema médico williche;
- Fortalecer y actualizar los recursos culturales williche;
- Sensibilizar a los equipos de salud locales acerca de la cosmovisión de salud y enfermedad del pueblo williche.

Desarrolla cuatro estrategias de trabajo interrelacionadas entre sí: i) atención directa, ii) investigación sociocultural y epidemiológica, iii) formación en salud sociocultural y iv) establecimiento de vínculos interinstitucionales. En cada una se abordan tanto la medicina preventiva y curativa, así como la medicina tradicional y williche.

Sus logros se configuran en el área de la injerencia en la toma de decisiones, la concertación de acuerdos con el sector público y la incorporación del universo indígena williche en las estrategias de trabajo en salud. En particular destacan los siguientes elementos que contribuyen a su proyección:

- Cogestión de recursos con el sector salud.
- Valoración de las capacidades de las comunidades, para el desarrollo de las iniciativas.
- Incorporación de expertos indígenas en el manejo y desarrollo de las experiencias, en conjunto con profesionales del sector salud.
- Desarrollo de la complementariedad de recursos de distintos servicios teniendo como centro a la comunidad y sus territorios.
- Articulación de instituciones no gubernamentales con organismos del Estado, en el logro de objetivos comunitarios, sobre la base del diálogo permanente.

MODELO DE SALUD COMPLEMENTARIO WILLICHE DE CHILOÉ “KÜME MOGEN WILLICHE CHAFÜN CHILWE” “NUESTRA SALUD ES NUESTRA MADRE TIERRA”.

INICIATIVA IMPULSADA POR EL CONSEJO GENERAL DE CACIQUES WILLICHE DE CHILOÉ

SILVIA BALDIVIESO¹

1. Antecedentes y Descripción de la Iniciativa

1.1 Contexto

El Modelo de salud complementario williche es una experiencia de salud intercultural que se sustenta en la capacidad de gestión, conocimiento y la experiencia en salud de las comunidades indígenas de la Provincia de Chiloé, Región de Los Lagos.

Representa en sí mismo una expresión claramente definida de la lucha del pueblo williche por el reconocimiento de su identidad cultural y el derecho al ejercicio de su saber (y sus derechos). En tal sentido, se concibe y organiza en una lógica diferente a la tradicional, incorporando elementos de la cosmovisión williche.

Así, el modelo se desarrolla desde una perspectiva territorial y localiza sus actividades principales en Kompu, territorio indígena de límites étnicos, ubicado al sudoeste de la Isla Grande que, administrativamente, corresponde a las comunas de Chonchi, Quellón y Queilén.

Dirige su accionar fundamentalmente a los habitantes de esta comunidad y la inmediata aledaña, Weketrumao (comuna de Quellón), aunque brinda servicios a habitantes indígenas o no, de todas las comunidades y comunas.

La provincia de Chiloé comprende un archipiélago constituido por una Isla Grande de 900.000 has. aproximadamente (9.181,60 km²), y cuarenta y dos islas menores adyacentes en su mar interior, de las cuales 39 están pobladas, alcanzando un total de 144.670 habitantes, según los datos del censo del año 2002.

Administrativamente, la provincia se divide en diez comunas que no siempre coinciden con la división étnica territorial.

La población williche, organizada en 30 comunidades conforme la pertenencia a un territorio y un grupo cultural, se distribuye en las comunas de Ancud,

¹ Académica. Centro de Estudios Universitarios, Universidad de Los Lagos.

Castro, Chonchi, Queilén, Pukeldón y Quellón, y representa unos 9.600 habitantes aproximadamente (1.600 familias asociadas al Consejo de Caciques, con seis miembros promedio cada una)². Aunque también existen familias indígenas que no participan de ninguna organización, así como indígenas de organizaciones no tradicionales que no forman parte del Consejo de Caciques.

Desde el punto de vista socio-laboral, el modelo se ubica en un territorio fundamentalmente rural, alejado de los principales centros urbanos y con cierto grado de dificultad para acceder a servicios básicos como el de salud; debido a las distancias, las inclemencias climáticas, las limitaciones propias del sistema público de salud, etc. Las familias representan las unidades que facilitan las relaciones comunitarias y la sobrevivencia del grupo, sus actividades principales en las comunidades se relacionan con la agricultura, la pesca y las faenas de bosque.

Desde el punto de vista étnico, es un territorio histórico williche, con títulos coloniales, cuyo elemento identitario está dado por el sentimiento de pertenencia a la comunidad williche y por la demanda de tierras.

El sustrato territorial del modelo de salud y el enfoque integral que éste realiza, deviene de entender que la armonía y el bienestar del pueblo, en gran medida depende de su relación con la Mapu Ñuke (Madre Tierra), porque “la tierra se relaciona tanto con las bondades de las comunidades, como con sus malestares (por la situación de irregularidad que existe en torno a ella), y es al mismo tiempo la que contiene las plantas medicinales”³.

1.2 Descripción del programa

El Modelo de Salud Complementario Williche es un espacio de organización comunitaria que centraliza su accionar en torno a la búsqueda de soluciones a uno de los problemas más acuciantes que poseen las comunidades indígenas del lugar, como es la escasa e inadecuada atención sanitaria.

Desde allí, en concordancia con el concepto holístico de salud williche, trabaja en el fortalecimiento de la identidad cultural, la defensa de los derechos ciudadanos y el bienestar general de la población.

Su finalidad es mejorar integralmente la calidad de vida de la población indígena, favoreciendo el desarrollo armónico de las comunidades, y atendiendo sus necesidades vinculadas al respeto de sus principios y derechos personales o comunitarios.

Así, los objetivos que se plantea contemplan proporcionar no sólo mejoras en el acceso a la salud pública, sino también acciones tendientes a mejorar la pertinencia cultural de las intervenciones; lo que implica fundamentalmente, dar participación al pueblo williche en la toma de decisiones sobre salud y el desarrollo de estrategias de complementariedad con el sistema sanitario público estatal.

² Véase World Wide Web: www.williche.cl y Actualización estadística 2003, Consejo General de Caciques Williche de Chiloé.

³ Entrevista a Coordinador General del modelo. Antropólogo.

De este modo el diálogo, la sensibilización, la mutua capacitación, la planificación participativa y el trabajo colaborativo, caracterizan las principales estrategias de trabajo, que están dando lugar al desarrollo de procesos y acciones interculturales complementarias en torno a la salud, coherentes a los principios de todos los implicados; es decir, comunidad indígena y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

1.3 Origen y Desarrollo histórico

Como modelo complementario de salud, inicia sus acciones en julio del año 2003, cuando el organismo responsable de la experiencia, el Consejo General de Caciques williche de Chiloé, evaluó la conveniencia, de trabajar en la solución de problemas y demandas de salud mediante una organización autónoma complementaria, poniendo en práctica sus valores y conocimientos más allá de instancias de divulgación y negociación con espacios vinculados a la salud pública.

Como organización comunitaria comprometida con la problemática, sus orígenes se sitúan en el año 1997, momento en que comienzan los diálogos formales entre los organismos de salud pública y el pueblo williche, mediante lo que se llamó Comisión Intercultural de Salud (CIS), y en el año 2000, cuando gobierno y comunidad definen y cogestionan el Programa de Salud Intercultural (PSI).

La primera experiencia señalada, Comisión Intercultural de Salud, articuló en una instancia de coordinación y diálogo interinstitucional la labor, en materia de salud, de actores representantes del sector público y de la comunidad organizada, como el Hospital de Castro, las Corporaciones y Consultorios Municipales de Salud y el Consejo General de Caciques de Chiloé.

Esta comisión, sin recursos financieros especiales asignados, trabajó a lo largo de tres años en la coordinación interinstitucional, la evaluación participativa de la gestión de la salud pública y el intercambio de concepciones y recursos medicinales entre el sector estatal y los grupos comunitarios⁴.

La segunda experiencia, Programa de Salud Intercultural, sostenido por el servicio público de salud (Unidad de Gestión Provincial de Salud, en coordinación con los equipos de las corporaciones municipales, incrementó el margen de participación social, involucrando a la comunidad williche organizada en la cogestión de recursos técnicos y financieros, y realizando alianzas con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Mediante dicha experiencia se amplió la visión institucional en torno al tema de la salud intercultural y se fortaleció significativamente el compromiso y el

⁴ Ochsensien C. *Una alianza posible entre la atención primaria en salud y la medicina tradicional Chilota-Huilliche en Programa Ciudadanía y Gestión Local. Los caminos que buscamos, 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local.* 2000.

trabajo comunitario, redundando en importantes mejoras la accesibilidad y calidad de la atención⁵.

El Modelo de salud complementario williche, recoge la experiencia y los aprendizajes alcanzados a lo largo de su proceso de desarrollo y los integra activamente en una propuesta de atención sanitaria intercultural concreta, destinada a toda la población de Chiloé que se sostiene fundamentalmente por el financiamiento gubernamental, y en menor medida por los aportes comunitarios y de usuarios.

La experiencia en proceso coloca en ejercicio la valoración del patrimonio cultural y su validación e integración a los esquemas científicos tradicionales, por lo cual constituye un modelo innovador de atención sanitaria. Se destaca en el proceso la evolución y el progreso de la organización, en lo que respecta a la capacidad de funcionamiento autónomo y de diálogo con otras entidades públicas y privadas, que hacen posible la complementariedad de los diferentes esquemas terapéuticos y el acceso a recursos.

1.4 Resultados y logros

Tomando en cuenta la finalidad última del modelo de salud, los objetivos que se plantea y el proceso de evolución histórica que ha tenido, es factible reconocer importantes resultados y logros en torno a los siguientes aspectos:

En atención sanitaria

- Creación de un sistema de atención sanitaria “más pertinente” a las necesidades de la población williche de Chiloé, que materializa la concepción integral de salud indígena y consecuentemente orienta sus prácticas al logro del equilibrio general y la armonía de las personas y sus familias.
- Combinación de distintos esquemas terapéuticos, es decir, trabajo colaborativo entre terapeutas del sistema de salud pública (médicos alópatas), representantes de terapias alternativas, terapias mapuche y miembros de otras organizaciones que, trabajando en la resolución de conflictos externos, contribuyen a la mejora de la salud de las personas y sus familias (nos referimos a abogados y trabajadores sociales).
- Resolución de aproximadamente el 90% de las consultas vinculadas a problemas de salud primaria, mediante el sistema de derivación interna.
- Acuerdos con el sistema de salud pública para la atención de lo que constituirían las derivaciones externas del modelo (hospital de Castro, fundamentalmente) que, a la fecha, según registros internos de la organización, no han superado el 5% de las consultas.

⁵ Barrientos, V. *Cogestión en salud, por el derecho a una salud más digna en Chiloé. En Programa Ciudadanía y Gestión Local: ampliando la ciudadanía, promoviendo la participación: 30 innovaciones locales*. 2003.

- Incremento gradual del número de consultantes perteneciente a familias de comunidades williche, de indígenas no organizados u organizados en sistemas no tradicionales y de habitantes de la isla no indígenas.
- Creación y uso continuo de la Ruka Lawen o farmacia complementaria, que facilita medicamentos alopáticos, homeopáticos y naturales (elaborados con hierbas medicinales reconocidas por las comunidades williche).
- Desarrollo de actividades de salud preventiva en espacios alternativos al modelo (escuelas, programas radiales, etc.).
- Atención de las poblaciones más distantes y carenciadas en sus lugares de residencia, mediante el equipo móvil de atención (Isla Apiao, principalmente).

En fortalecimiento de la identidad cultural

- Validación y puesta en ejercicio del saber y la cosmovisión williche.
- Incorporación de asesores culturales a los espacios de atención médica, con la función de mediar entre los terapeutas y los consultantes a fin de facilitar la comunicación y los procesos de sanación (relacionando lo dicho por el terapeuta con el saber williche y realizando aportes desde la medicina tradicional indígena).
- Recepción o acogida de los consultantes y cuidado de los mismos durante su permanencia en la sede del Modelo conforme a un estilo de relaciones enmarcadas en la cultura williche; es decir, valorando a la persona, la familia, la relación con los mayores y la circularidad en la comunicación.
- Recuperación de alimentos de la dieta williche tradicional e incorporación en las comidas del día de atención.
- Participación activa y pasiva de los consultantes en actividades recreativo-culturales realizadas en la sala de acogida durante la semana de atención (oír música típica, realizar dibujos infantiles, etc.).

En organización comunitaria

- Auto-organización y autogestión comunitaria tendiente a planificar, desarrollar el modelo de salud williche complementario, y para establecer vínculos con entidades que contribuyen a su organización y funcionamiento
- Activa participación de miembros de la comunidad, voluntarios y consultantes, en la realización de tareas específicas vinculadas a la mantención del Centro y al desarrollo de lo planificado, durante los días de atención fundamentalmente, como calefacción del lugar, preparación y distribución de alimentos, coordinación de alguna actividad recreativa cultural, etc.

En vínculos con organismos públicos y privados:

- Establecimiento de acuerdos de colaboración con Dirección Provincial de Salud y Corporaciones de Salud Municipales, para incorporar médicos del

sistema público durante la semana de atención del modelo; disponer de vehículos que transporten a los enfermos consultantes de diferentes comunidades a la sede del modelo; realizar salidas conjuntas de atención médica a comunidades williche aisladas, adquirir medicamentos de atención primaria, etc.

- Establecimiento de acuerdos de trabajo conjunto con el Programa de Acceso a la Justicia para resignificar su trabajo en torno a la noción de salud williche e incorporar profesionales del programa al modelo.
- Establecimiento de acuerdos con entidades que posibilitan difundir el modelo y realizar actividades de salud preventiva y capacitación, como Junta Nacional de Jardines Infantiles, Fundación Radio Estrella del Mar, etc.
- Establecimiento de vínculos con organismos varios entre los que destaca Fundación Bosque Modelo de Chiloé y de Canadá para gestionar y conseguir apoyo logístico, técnico y económico.

2. Mecanismos de Funcionamiento

2.1 Concepto y operación

2.1.1 Marco Institucional de la Organización

El modelo de salud complementario Williche depende de una organización indígena de Chiloé, como lo es el Konsejatu Chafün Williche Chilwe (Consejo General de Caciques Williche de la Comunidad Indígena Buta Huapi Chilhue).

Se trata de una organización tradicional, cuyos orígenes se remontan a la época colonial (años 1.600) y que desde entonces viene trabajando, con altos y bajos, obviamente, y mayor grado de continuidad desde 1934 en adelante, en la defensa del patrimonio cultural y los derechos de las comunidades.

La misma posee la Personería Jurídica 105 del registro de Comunidades Indígenas de la CONADI, fórmula que comparte con todas las comunidades asociadas ya que, si bien la Ley Indígena reconoce el sistema tradicional de cacicados y sus ámbitos territoriales, hasta ahora el Estado no otorga personería jurídica a una organización tradicional con estas características.

El Consejo, integrado por Lonkos o Caciques electos por las comunidades a las que representan, actúa como vocero de las inquietudes del pueblo y encargado de tomar decisiones sobre temas generales que afectan a todos. En tal sentido, el modelo de salud complementario responde a las demandas de la población williche y devuelve a la misma el poder de decisión en materia de salud, en tanto surge de su propia organización.

Legalmente, el accionar del Modelo se ampara y enmarca en el principio de resguardo del patrimonio cultural que establece la Ley Indígena, promulgada en 1993⁶, y en disposiciones de organismos internacionales que expresan la voluntad de mejorar los sistemas de seguridad social a los pueblos indígenas, organizando servicios de salud que contemplen las condiciones sociales y culturales de los mismos y respeten sus conocimientos, métodos y prácticas de sanación como el Convenio de Diversidad Biológica⁷, el Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) y la Resolución de la ONU que define medidas a tomar para apoyar su cumplimiento, entre otros⁸.

Además, desde la perspectiva de la reglamentación de la salud estatal, el Modelo de Salud Williche Complementario se avala en el marco de los principios del Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas.

2.1.2 *Diseño y estrategia de la experiencia*

Tanto el diseño del modelo como su estrategia de funcionamiento, responden a una concepción amplia, compleja y dinámica de salud, y de organización, que vela por la misma; por ello, su accionar intenta superar lo que podría ser un espacio concreto y una intervención puntual en atención sanitaria, y se ubica en un amplio espacio de relaciones con variadas intervenciones, complementarias entre sí.

La experiencia se está desarrollando mediante lo que podrían considerarse cuatro líneas de trabajo mutuamente interrelacionadas, todas en desarrollo y con diferentes grados de consolidación: atención directa, trabajo pedagógico, trabajo investigativo y establecimiento de vínculos interinstitucionales.

⁶ “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación” (Artículo 1, Principios Generales).

⁷ “Con arreglo a su legislación nacional, se respetará, preservará y mantendrán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente” (Artículo 8).

⁸ Designación del Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004 (resolución ONU nº48/163 de 1993). Resolución V OPS/OMS sobre “Salud de los pueblos indígenas en las Américas (SAPIA).



Gráfico 1: Estrategias de trabajo del Modelo de Salud Complementario Williche de Chiloé.

Atención directa

Refiere las acciones específicas que se efectivizan para atender las consultas sobre salud de la población. Comprende la atención en la sede del modelo y la que tiene lugar en sectores rurales distantes, mediante el equipo móvil.

La atención directa en la sede del Modelo se realiza habitualmente durante la última semana de cada mes, mientras que la salida de los equipos móviles se determina conforme a las posibilidades y necesidades de la localidad demandante.

En ambos casos, el proceso de trabajo refleja íntegramente la noción de salud que se sustenta:

- La semana de atención comienzan mediante una “ceremonia de rogativa” propia de las reuniones del pueblo Williche, pidiendo por la paz y el equilibrio, a la que asisten libremente trabajadores del Modelo y consultantes.
- Los consultantes llegan al lugar de atención y se congregan en la sala de acogida donde descansan, se alimentan, abrigan y realizan actividades recreativas culturales, mientras esperan la entrevista con los terapeutas.
- El equipo interdisciplinario de profesionales recibe a los consultantes en el box de atención sociocultural, en forma individual o con las familias cuando son acompañados por alguno de sus miembros, y determina un sistema de derivaciones internas de acuerdo a las características de cada caso. Eventualmente, si se estima necesario, se procede a una derivación externa al Hospital de Castro.

Gráficamente el proceso de atención médica se desarrolla del siguiente modo:

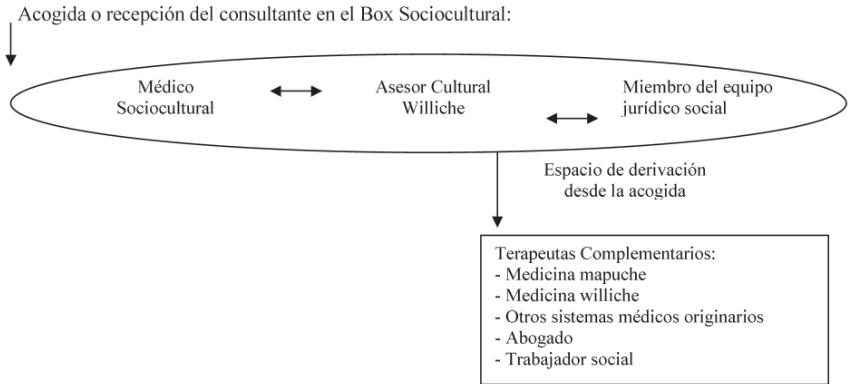


Gráfico 2: Proceso de atención de consultantes.

Trabajo pedagógico

Refiere las acciones que se realizan para difundir la cosmovisión y la medicina williche, y educar en el cuidado y el autocuidado de la salud. Constituye el principal espacio de desarrollo de la medicina preventiva y de capacitación en salud intercultural.

Comprende actividades abiertas a toda la comunidad de información y formación de ciudadanos como programas de radio, elaboración y difusión de folletos informativos, y actividades que se realizan en el seno de alguna institución del medio (para capacitar a terceros), como trabajo con docentes y alumnos de los jardines de infantes étnicos, con profesionales de los centros de salud pública, o para capacitar al equipo de trabajo del Modelo (por ejemplo, el diplomado en gestión intercultural con mención en salud, que se desarrolla en la universidad Arcis Patagonia).

Trabajo investigativo

Refiere las acciones de sistematización reflexiva de experiencias y búsquedas de información que permitan aumentar el conocimiento sobre lo que se hace, cómo se hace, y los principales resultados o cambios que es necesario introducir.

Comprende actividades periódicas de evaluaciones del equipo de trabajo en las que se revisa el proceso en función de los objetivos, las demandas y las necesidades; constituyen evaluaciones comunitarias, en las que se releva la satisfacción de los usuarios, sugerencias y necesidades de las familias, etc. Es una necesidad del equipo comenzar a sistematizar información para obtener datos sobre la situación epidemiológica, satisfacción de indicadores básicos (en construcción), uso de plantas medicinales, etc.

Relaciones Interinstitucionales

Refiere los vínculos que se establecen mediante acuerdos verbales o escritos, con diferentes organismos, para garantizar el acceso a conocimientos, metodología de trabajo, recursos humanos y materiales, que posibiliten abordar el tema de la salud en su magnitud y complejidad.

Comprende relaciones y gestiones que se realizan para incorporar al equipo médicos alópatas, conseguir transporte para consultantes, adquirir medicamentos alopáticos y homeopáticos, contar con espacios para desarrollar el trabajo pedagógico, procurar recursos económicos para el sostenimiento del modelo, entre otros.

Recursos Humanos

Operativamente el Modelo se desarrolla a partir del quehacer de un equipo de trabajo estable, integrado por personas contratadas por el Consejo de Caciques, colaboradores de organismos directamente implicados y voluntarios pertenecientes a diferentes organizaciones y a las comunidades.

El equipo estable del modelo está formado por:

<p>12 (doce) miembros dependientes del Consejo de Caciques</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Manuel Muñoz Millalongo: <i>Coordinador general del modelo</i>. Antropólogo, asesor técnico del Consejo de Caciques. -Miriam Torres Millán y Cecilia Parra, de la comunidad de Kompu; Dina Vera Millacura de la comunidad de Leuketiro; Rosa Naipan de la comunidad de Weketrumao; Rosa Carimoney: de la comunidad de Kailin y Alfonso Quintupurray, de las comunidades de Yaldad, Inkopulli y Kokauke. Todos asesores culturales, con conocimientos de la cultura y medicina mapuche, reconocidos por sus comunidades y vinculados laboralmente a la organización de las mismas o al Consejo de Caciques. -Manuel Rauke: Extensionista. Técnico agrícola. Estudiante de 2º año de periodismo en la universidad Arcis-Patagonia. Werkén del Consejo de Caciques. -Luz Flores Azócar, Enfermera Maestra de Reiki y terapeuta floral. -Bernardita Escobar Collío, Machi del territorio mapuche de Collage. -Claudio Weken Welet: Comunicador. Técnico en Comunicaciones, perteneciente a la asociación indígena urbana de Castro. -Enrique Villa, Médico Acupunturista.
<p>2 (dos) representantes de la Dirección de salud pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Jaime Ibacache Burgos, Médico pediatra, experto en medicina sociocultural. -Alejandra Leighton, Antropóloga, Coordinadora del programa de salud intercultural.
<p>3 (tres) representantes del Programa de Acceso a la Justicia</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Ana María Olivera, Abogada auxiliar del PAJ: Fuentes. Directora del programa. -Nancy Peñaloza, Asistente social, perteneciente al equipo de Quellón. -Gabriel Castillo, Abogado, perteneciente al equipo de Quellón.
<p>2 (dos) integrantes de la Congregación de Hermanas Ursulinas de la comunidad de Quellón.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Francisca Oyarzo Mancilla, Experta en plantas medicinales, se desempeña en la Ruka Lawen junto a una lawentuchefe. -Verónica Enipani Romero, Voluntaria de la sala de acogida.

El equipo de voluntarios y pasantes se compone de médicos de las corporaciones de Chonchi y Quellón, que se incorporan los días de atención, y miembros de la comunidad que realizan tareas varias.

2.2 Alianzas y gestiones relevantes que permiten el desarrollo del modelo

Aunque las principales alianzas del modelo de salud se vienen mencionando a lo largo del informe, al caracterizar sus diferentes aspectos para ofrecer un cuadro general de instituciones que fortalecen y sostienen la organización, es importante señalar los vínculos establecidos y su principal colaboración.

- Ministerio de Salud: aporta recursos económicos y ofrece un marco legal que avala la iniciativa (Programa de Salud y Pueblos indígenas).
- Servicio de Salud Llanquihue. Dirección Provincial de Salud, avala la pasantía de médicos y el desarrollo del modelo.
- Hospital de Castro: Recibe y atiende derivaciones del Modelo.
- Municipalidades y corporaciones de salud de Chonchi, Quellón y Ancud: facilitan terapeutas, medicamentos, transportes, etc.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles: facilitó el trabajo pedagógico en jardines étnicos.
- Escuelas rurales de Kompu, Weketrumao y Molulco: participaron en talleres de alimentación.
- Fundación Radio Estrella del Mar: facilita la realización de un programa radial semanal
- Universidad Arcis-Patagonia: colabora en la formación de los asesores culturales.
- Fundación Bosque Modelo Chiloé: Gestiona contactos para la adquisición de recursos externos.
- Congregación de Religiosas Ursulinas: colaboran con recursos humanos.
- Fundación Bosque Modelo Canadá: en proceso de constitución, vínculo orientado al desarrollo de proyectos de investigación y producción de medicamentos naturales y adquisición de financiamiento, fundamentalmente.

Recursos materiales

Constituyen los recursos más escasos de la organización y otorgan un sello de austeridad al desarrollo de las actividades.

El Modelo de Salud Complementaria dispone de:

- Una construcción amplia pero sin terminaciones que ofrezcan cierto confort en el trabajo, levantada en un terreno cedido en calidad de préstamo y que aspiran comprar.
- Mobiliario básico para la atención médica y el desarrollo de las restantes actividades.
- Recursos tecnológicos mínimos para las tareas administrativas y recreativo-culturales.

- Un presupuesto anual variable, aportado por el Ministerio de Salud.
- Aportes voluntarios de usuarios del sistema para colaborar con las actividades de la semana de atención.

2.2 Espacios y mecanismos de participación

Considerando que el Modelo de Salud Complementario es una experiencia que emerge de las necesidades y demandas de la comunidad williche de Chiloé, y que se pone en marcha a partir de la iniciativa de sus representantes organizados, es posible decir que su mismo funcionamiento constituye un espacio y una expresión de la participación ciudadana. En él, los miembros de la comunidad encuentran diferentes espacios y tipos de participación, por ejemplo:

- Quienes concurren como consultantes:
 - Participan en su proceso de crecimiento y desarrollo personal (y familiar), interviniendo activamente en la recuperación de su equilibrio y decidiendo, a partir de lo informado por el terapeuta y los asesores culturales, sobre su tratamiento, etc.
 - Participan en el proceso de evaluación y mejora continua del modelo, opinando sobre lo vivido, realizando sugerencias para su mejora, etc.
- Quienes asumen la responsabilidad del modelo (Consejo de Caciques, fundamentalmente):
 - Participan en la planificación, diseño y desarrollo del modelo,
 - Participan en la creación y el sostenimiento de espacios de diálogos intersectoriales e intercomunales,
 - Participan en el establecimiento de redes para garantizar la sostenibilidad y el crecimiento del modelo.
- Todos participan en la defensa y valoración de la cultura williche.

Incidencias de la participación

La incidencia de la participación posee relación directa con los espacios en que la misma acontece, por ello se reconocen también diferentes formas y grados de incidencia.

- A nivel personal-familiar es posible observar cómo el enfoque de salud sostenido incide por ejemplo sobre la autoestima de las personas, la confianza en su saber y hacer, la voluntad de autocuidado y participación en las actividades del modelo, etc.
- A nivel comunitario, en los grupos directamente implicados, se observa compromiso con la preservación del modelo y con la lucha por la puesta en valor del patrimonio cultural williche; y en algunos grupos más aleja-

dos, la inquietud de tomar los principios del modelo para reproducir una forma de trabajo semejante, como en la comunidad de Ancud por ejemplo.

- A nivel institucional se visualiza, específicamente, en la Dirección Provincial de Salud y las Corporaciones municipales, un importante reconocimiento de la labor del modelo y la voluntad de apoyarlo lógicamente y materialmente, como así también de tomarlo como “modelo” a ser replicado en otras localidades y al interior del sistema público de salud (en las municipalidades de Chonchi y Quellón, fundamentalmente).

2.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad del Modelo representa una de las principales preocupaciones de sus responsables. Para garantizar su continuidad, este modelo requiere de una fuerte cuota de apoyo institucional proveniente de diferentes sectores y organismos con los que se están estableciendo vínculos, fundamentalmente, del servicio de salud pública estatal que ha de permitir su ejecución, y por el momento contribuir a su financiamiento.

Para lograrla el equipo responsable trabaja en base a dos criterios orientadores, por un lado se plantean el logro de la excelencia en los servicios que ofrecen para dar respuesta a las necesidades y ser “creíbles” ante las comunidades y los diferentes organismos. Y por otro lado, establecen diálogos con el sector público y privado, orientados a la difusión, la sensibilización, el establecimiento de compromisos de mutua colaboración, etc.

De este modo, si bien el modelo posee una importante amplitud en la concepción y proyección de lo que podría ser la organización a futuro, trabajando, por ejemplo, en base a ayuda internacional para autofinanciarse mediante la producción de medicamentos naturales; la concretización de acciones como ésta, u otras semejantes, requerirá por parte del Modelo un importante esfuerzo de sistematización, organización interna y gestión, y por parte de los organismos públicos y privados, continuidad en el apoyo técnico y económico financiero.

A la fecha, la iniciativa requiere fundamentalmente del financiamiento que hasta ahora ha tenido por parte del Ministerio de Salud, ya que las condiciones económicas de la población hacen imposible que la misma sea asumida por sus destinatarios.

Sin embargo, y a pesar de lo señalado, es necesario destacar que el principal elemento de sostenibilidad del Modelo está dado por la capacidad de organización y autogestión que poco a poco la comunidad williche ha ido consolidando, como así también en el compromiso de sus representantes con la defensa de sus intereses. Ambos aspectos son los que están haciendo posible la creación de un modelo de trabajo, apoyado por el sector gubernamental, factible de replicarse en diferentes comunidades y servicios de salud comunales.

3. Aprendizajes

El proceso de constitución del modelo, como así también su puesta en funcionamiento, está promoviendo diferentes aprendizajes. Algunos de ellos se van reflejando inmediatamente en nuevas formas y prácticas dentro de la organización, otros están impactando también en organizaciones próximas vinculadas. Entre ellos se destacan:

3.1 Ciudadanía y vínculos Estado-sociedad civil

- La estrategia de la comunidad williche y el Consejo de Caciques, para superar formas organizativas y de participación que no conducían a la satisfacción de sus inquietudes y necesidades en torno a la salud, y la capacidad de crear un modelo nuevo.
- La creación de vínculos y realización de gestiones ante organismos provinciales, nacionales e internacionales, para desarrollar integralmente el modelo de salud.
- La validación de la metodología de trabajo y enfoque sanitario propio de la comunidad Williche en ámbitos políticos y académicos.
- La transferencia de conocimientos, fruto de la experiencia del Modelo, al servicio de la salud pública para que incorporen un enfoque intercultural en la programación local de salud y a otras comunidades que demandan apoyo organizativo.

3.2 Innovación

El modelo introduce nuevos enfoques, prácticas y actores:

- Traspasa elementos de la cultura popular al conocimiento científico, validando el saber y el “saber hacer” williche.
- Trabaja superando prejuicios culturales.
- Abre el sistema de salud a toda la población, estableciendo prioridades en función de necesidades y no de límites territoriales.
- Introduce una ficha clínica para cada consultante diseñada bajo una concepción holística de salud, en la que se refleja el proceso integral de la persona y su familia.
- Articula en un mismo espacio y proceso, esquemas terapéuticos provenientes de diferentes tradiciones medicinales (medicina alópata, mapuche, oriental, etc.), e incorpora problemáticas y prácticas propias de organizaciones que tradicionalmente no están vinculadas al sistema de salud (PAJ por ejemplo).
- Incorpora asesores culturales a los espacios de atención terapéutica, con la función de mediar en el proceso de atención sanitaria y formarse en los principios básicos de la medicina tradicional.

- Desarrolla una metodología de atención sanitaria en la que los espacios de atención son espacios de mediación intercultural e interdisciplinarios, donde los consultantes dialogan en la búsqueda de la mejor solución al problema.
- Opta por una forma de gestión que pretende desarrollarse conforme al principio de circularidad y horizontalidad de la comunicación wíliche, con un equipo interdisciplinario, horizontal y con la responsabilidad colectiva de los roles familiares y comunitarios necesarios durante los días de atención principalmente.
- Realiza una administración solidaria con participación de la comunidad y de bajo costo.

4. Conclusiones

El modelo de Salud complementario constituye una importante iniciativa comunitaria comprometida con la salud de la población, como con la revalorización de la cultura wíliche y el fortalecimiento de su identidad. En tal sentido, trabaja en la defensa y reconocimiento de derechos básicos de la población, y abre espacios de participación ciudadana para lograr su consecución.

Por otra parte, se estructura y desarrolla bajo una mirada holística de lo que es la salud y el modo en que ésta se puede preservar y recuperar; asumiendo un significativo nivel de complejidad en sus acciones y relaciones, que le dan un sello particular de gran potencialidad en el campo de la medicina intercultural y en el de la organización y gestión comunitaria.

La experiencia se observa como promisoría en sus posibilidades de desarrollo y crecimiento por la claridad que sus responsables poseen respecto a su proyección, por la fortaleza de la comunidad organizada que la sustenta, por la capacidad que la misma ha demostrado de avanzar en la consecución de sus objetivos, asumiendo cada vez mayor grado de responsabilidad y autonomía en los procesos, y por la confianza que la forma de trabajo está despertando en el medio.

Sin embargo, es necesario señalar que la complejidad que la caracteriza coloca al equipo de trabajo frente a la responsabilidad de asumir múltiples y variados espacios de acción y formas de trabajo no tradicionales que requieren de un cuidadoso proceso de organización, planificación y sistematización; para que se consoliden como tales, se desarrollen plenamente y posibiliten la proyección hacia adelante. Caso contrario se podría llegar a colocar en riesgo el aporte del enfoque y la continuidad misma del Modelo, tal como se lo ha concebido.

Para finalizar, se sintetiza la experiencia a través de un análisis de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas

- Se inserta en una comunidad reconocida por todos los comuneros.
- Está respaldada por los organismos jerárquicos de la comunidad, con capacidad de gestión demostrada y compromiso con su identidad cultural.
- Ofrece respuestas terapéuticas que el servicio público de salud no contempla.

Debilidades

- Posee limitaciones económicas financieras que se reflejan fundamentalmente en la insuficiente e inadecuada infraestructura.
- Posee limitaciones de tiempo y recursos para atender la compleja trama de acciones que el enfoque promueve, y para recoger y sistematizar información de procesos y resultados.

Oportunidades

- Responde a inquietudes que el gobierno nacional y provincial tiene respecto a la salud intercultural.
- Despierta interés y confianza en organismos nacionales e internacionales que brindan apoyo técnico y financiero, o podrían brindarlo.
- Constituye un espacio de capacitación en salud intercultural para terapeutas y personal del servicio público de salud.
- Representa un modelo de trabajo para organismos públicos y organizaciones comunitarias dispuestas a abordar la medicina intercultural.

Amenazas

- Posee una lógica de funcionamiento y organización difícilmente encuadrable en los principios de las regulaciones sanitarias del sistema de salud pública nacional.
- Requiere de una importante cuota de apoyo económico externo.

SIGLAS

AGME	Asociación Gremial de Micro-empresarios del Limarí
BPA	Sistema de Buenas Prácticas Agrícolas
CAR	Consejo de Asignación Regional (Islas Huichas)
CAS	Ficha de Caracterización Socioeconómica
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CECAP	Centro de Estudios, Asesorías y Capacitación Poblacional
CDC	Centro de Desarrollo Comunitario (Municipalidad de Ran-cagua)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESAR	Centro de Saneamientos de Residuos
CESCO	Consejo Económico y Social Comunal
CIS	Comisión Intercultural de Salud
CIDEM	Centros de Información de los Derechos de la Mujer
CIDN	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
CIRA	Consejo de Integración de la Red Asistencial
CODIH	Consejo de Desarrollo de Islas Huichas
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORE	Consejo Regional
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
COSAM	Consultorio de Salud Mental y Familiar
CTD	Comunidad Terapéutica Diurna
DICOM	Boletín de Informaciones Comerciales
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario Municipal
ESI	Empresa Social de Integración
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIP	Fondo de Inversión Participativa
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOCAL	Fondo Concursable de Adelanto Local

FODEC	Fondo de Decisión Ciudadana
FONDEVE	Fondo de Desarrollo Vecinal
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana
HPH	Hábitat para la Humanidad Chile
INACAP	Instituto Nacional de Capacitación Profesional
INAP	Instituto Nacional de Asuntos Públicos, Universidad de Chile
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INFOR	Instituto de Investigación Forestal
INJUV	Instituto Nacional de la Juventud
INTEGRA	Fundación privada, sin fines de lucro. Su misión es lograr el desarrollo integral de niños y niñas de entre tres meses y cinco años de edad que viven en situación de pobreza.
IRAL	Inversión Regional de Asignación Local
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación Social
MINSAL	Ministerio de Salud
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMIJ	Oficina Municipal de Infancia y Juventud
OPD	Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIO	Programa de Igualdad de Oportunidades
PRODECOP	Programa de Cooperación para las Comunas Pobres
PRODEMU	Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer
PRODESAL	Servicio de desarrollo local en comunidades rurales
PROFO	Proyecto asociativo de Fomento, dependiente de CORFO
Proyecto GEF	Programa de Pequeños Subsidios del Fondo del Medio Ambiente Mundial (GEF en su sigla inglesa) del PNUD.
PP	Presupuesto Participativo
PSI	Programa de Salud Intercultural
RIA	Red de Infancia Adolescencia
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero

SAPIA	Salud de los Pueblos Indígenas en las Américas
SAPS	Sistema de Atención Primaria de Salud
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SECPLAN	Secretaría Comunal de Planificación
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SINIM	Sistema Nacional de Indicadores Municipales
SOME	Servicio de Orientación Médica
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanismo
TAC	Taller de Acción Comunitaria
UFRO	Universidad de La Frontera
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura
