

# Pobreza y espacio local: algunas reflexiones

Patricio García & Luis Soto  
Taller PIRET

*La acción política, predominante, fuerte y estrechamente institucionalizada deja prácticamente sin anclaje en el presente el grueso capital acumulado durante los últimos 25 años por amplios sectores de la sociedad, ... la memoria yace huérfana de política, Chile se empobrece en sus sentidos. Ya no sueña. Tal vez crece, aumenta, se incrementa, se desarrolla o, incluso, se moderniza. Pero ya no se proyecta históricamente. Y eso es grave.*

(Milos 1993: 7)

## ORGANIZACION DE LOS POBRES Y POLITICAS SOCIALES

El embate a la extrema pobreza durante el gobierno de la Concertación colocó uno de sus acentos, a diferencia de lo hecho en el régimen militar, en los grupos organizados y no en individuos aislados.<sup>1</sup> Incorporaba así a las variables focalización, municipio y población objetivo, la organización social.

Bajo esa denominación, se hace referencia a la organización poblacional-urbana, particularmente fortalecida y estimulada, durante la década de los ochenta, a través de una fuerte acción de los llamados organismos de apoyo: organizaciones no gubernamentales (ONG) e iglesias.

El gobierno de la Concertación se propuso re-

forzar las políticas sociales desplegadas por el gobierno anterior a través de la acción de los pobres por solucionar su situación objetiva de pobreza, y hacerse sujetos de proyectos de agencias estatales, instituciones y ONG. Más aún, este proceso ha venido constituyéndose en uno de los ejes del trabajo al interior de las organizaciones sociales, las que realizan, agencian y gestionan proyectos ante los agentes institucionales que operan en su espacio.

Con la inclusión de las organizaciones y/o sus dirigentes en el despliegue de las políticas sociales, el gobierno de la Concertación logra varios objetivos a la vez: por una parte, disminuye los costos de implementación de los programas sociales de costo fiscal, al usar la energía política de organizaciones y dirigentes; por otra, logra también una mayor eficiencia, dado el conocimiento de las reales necesidades de la población que tienen dirigentes y organizaciones. Estos, además, tienen una más fácil llegada a la población considerada objetivo, en tanto habitan el mismo espacio y comparten la cotidianeidad. Así, la implementación de las políticas sociales gubernamentales requiere de líderes "con capacidad de diagnóstico de su territorio, desarrollo de propuestas, utilización del tiempo

1. Sobre esta afirmación no existe un total acuerdo al interior de la sociedad chilena, y específicamente en la izquierda. Para Jaime Insunza (ICAL), el actual gobierno "mantiene una política básicamente asistencialista, clientelista, e individualista, que no modifica en esencia la impuesta por la dictadura". Clarisa Hardy (Fosis) lo percibe de otra manera, "como una ambivalencia entre la concepción asistencialista y la de inversión en recursos humanos en materia de política social". (Revista Cal y Canto 12, diciembre 1992, p. 16).

socialmente necesario, administración de recursos comunitarios, etc." (Melo 1991: 2).

La utilización de la energía social y política de organizaciones y dirigentes se concretiza en diversas formas; por ejemplo, ollas comunes que reparten leche, o grupos de salud que dan cumplimiento a tratamientos del policlinico a mujeres embarazadas. Es de hacer notar que, en cada caso, los sujetos que viabilizan y potencian estas políticas sociales son sobre todo mujeres y madres, con lo cual se institucionaliza de alguna forma el trabajo reproductivo no remunerado de la sociedad.

Al recurrir a las organizaciones sociales para el desarrollo de las políticas sociales del gobierno, se logra, de paso, no alterar los márgenes tolerables de equilibrios macroeconómicos, al no ensanchar el gasto del Estado. Ello considerando que, como señala María V. Legassa, "el respeto de los equilibrios macroeconómicos constituiría otro claro límite a la actividad de recursos susceptibles de dedicar a la acción social" (Legassa 1992: 108).

La política social del actual gobierno con el uso del "recurso humano organizado" muestra una mayor eficiencia que la desplegada por los agentes técnico-sociales de Pinochet. Como prueba, se señala la disminución de la pobreza de 5,5 millones en 1989 a 4,5 millones en 1993. Ciertamente, no en todos los casos se llevaron adelante las políticas sociales a través de las organizaciones sociales y ONG, puesto que también ha jugado un importante papel el municipio.

## EL MUNICIPIO COMO DEL PROCESADOR DEL CONFLICTO

A partir de las nuevas atribuciones de los municipios, y con la adecuación espacial de Santiago al mercado, han surgido dos corrientes de reflexión sobre la comuna y el desarrollo local.

La primera de ellas considera que el municipio sería un nuevo espacio de acción social y política que abriría la posibilidad de la participación social, devolvería poder a los ciudadanos tras décadas de centralización excesiva y acercaría a los agentes del Estado a la población y sus problemas cotidianos. Una segunda línea de pensamiento sostiene

que el municipio no tiene ninguna capacidad real de resolver los problemas sociales y a veces tampoco la voluntad ni los recursos, y que toda la teoría del desarrollo local no sería sino un retoque de una nueva forma de dominación. En este caso, los esfuerzos de los pobladores pobres y de los trabajadores comunales o municipales deben estar canalizados a enfrentarse con el Estado.

Expondremos una hipótesis algo distinta. Nuestro trabajo comunal de tres años en Peñalolén nos permite señalar que, en el ámbito local, lo que se produce es un procesamiento de los conflictos – de distintos ámbitos, como educación, salud o vivienda – por el municipio. Aquellos conflictos que sobrepasan este umbral pasan a los ministerios del caso, llevados por organizaciones sociales que se han desgastado en la negociación. Así, el municipio se convierte en un espacio de procesamiento inicial de conflictos en el ámbito local y, al ser desbordado, los agentes centrales del Estado enfrentan un movimiento social exhausto, sin fuerzas. He aquí una novedad del conflicto social del Chile actual.

Es preciso también señalar que, en cada situación de conflicto, no se trata de actores sociales nuevos; existe más bien una promoción de temáticas nuevas en salud, educación, medio ambiente o género, que desafía duramente a los dirigentes de los municipios urbanos. Habría que establecer un seguimiento de largo aliento para dar cuenta de cuáles de las cuestiones nuevas emergentes serán tomadas en el futuro por grupos, actores o sujetos con perspectivas de inclusión al sistema político y gestión del poder.

## LA RECONVERSION SOCIAL O LA INTEGRACION AL MERCADO DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Uno de los procesos que el Estado –a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)–, los municipios y ONGs han desarrollado con gran fuerza en estos años, ha sido la transformación de las organizaciones sociales de subsistencia surgidas en los años setenta y ochenta en microempresas u organizaciones productivas centradas en

la acumulación, crecimiento y empleo. Hay a lo menos dos sustentos teóricos que orientan este proceso, llamado de "reconversión".

Por una parte, se está en presencia de un sustrato teórico heredero de la teoría de la marginalidad en boga durante los sesenta. Esta vez se trata de incorporar al mercado a quienes quedan fuera del sistema. La vía elegida es la microempresa o el taller productivo con financiamiento externo inicial.

También es relevante aquella corriente de pensamiento que considera a los pobres como agentes de su propio desarrollo. El papel del Estado, ONGs, municipios, sería apoyarlos financieramente a través de la "inversión social" y los proyectos productivos.

En la base de ambas posturas está el diagnóstico de las causas de la pobreza y su solución: transformar a los pobres en agentes productivos.

Durante un largo período de tiempo (1960-90), se llevaron adelante en Chile microempresas como una forma de inserción económica de los más pobres. Tras estas iniciativas económicas, sus defensores y defensores muestran casos tipo de fracasos o éxitos, según la posición que se quiera defender.

En el actual proceso de reconversión, las organizaciones sociales experimentan cambios significativos en su dirección, base y ámbito valórico-cultural. Los dirigentes, generalmente mujeres, se llaman ahora "empresarios"; su interés es la ganancia, se preocupan del "mercado" y de la "competencia". Por cierto, no es un tránsito sencillo. Valores muy acendrados, como la solidaridad, se niegan a desaparecer, colocando en aprietos el éxito de la gestión directiva-empresarial.

## UN EJEMPLO CONCRETO

En Lo Hermida (Peñalolén), la Coordinadora de Ollas Comunes—cuyas raciones son día a día esperadas por decenas de niños y ancianos del sector—se vio obligada, por recortes en la entrega de alimentos, a "pensar" un proyecto productivo que le permitiera sobrevivir como organización. Se les propuso un salto del financiamiento condicionado

al autofinanciamiento. El resultado del proceso fue un proyecto denominado "Restaurant Popular", que sería ubicado en algún vértice de Lo Hermida (el menos pobre), lo que permitirá dar continuidad al trabajo en alimentación.

Para iniciar la actividad proyectada se postuló a recursos del Fosis, que estarían aprobados. Fue, sin embargo, pronto que comenzaron las dificultades: ¿quién paga los sueldos?, ¿cuánto sueldo?, ¿y si alguien pide pan?, ¿se vendería alcohol?, etc.

Todas estas dificultades, que enfrentan a los nuevos y viejos valores, alargaron el inicio del proyecto por meses. Al mismo tiempo, la directiva y la base tienen desencuentros constantes y deterioro en la participación.

Por cierto, otros tránsitos pueden ser menos traumáticos, pero, en la mayoría de los casos, la organización social no ha emergido bien parada del proceso de reconversión. Muchos dirigentes entienden que ésta es una forma de sobrevivencia en períodos de baja en la organización social, débil participación, o fragilidad de los aportes externos para su sobrevivencia.

Lo que proponemos se considere de esta "reconversión social" o integración al mercado son algunas interrogantes. Por ejemplo: ¿Son las microempresas iniciativas sustentables? Existen varios estudios que hablan de su tendencia al fracaso por gestión deficiente y mercado estrecho. El proceso de reconversión social, ¿tiene perspectivas de sustentabilidad, o sólo busca reducir en el corto plazo los márgenes de pobreza en Chile, evitándole gastos al Estado y mostrando envidiables resultados macroeconómicos y de política social? Por último, ¿tiene el país la capacidad suficiente para dar cuenta de la multivariada de temas emergentes en este proceso de reconversión, entre otros, desinterés por la política, individualismo, baja participación, uso de energía social de la mujer dirigente, etc.? ¿O se deberá esperar a las dinámicas lentas y equilibradas de la macropolítica?

En un mirada de más largo aliento, diríamos que el debilitamiento de la sociedad civil organizada es un factor de preocupación para la sustentabilidad de una democracia aún no consolidada.



# PAPEL DEL ESTADO EN CHILE

ECONOMIA	SOCIEDAD
1930-1970	- Benefactor, "de compromiso"
- Bastión de desarrollo	- Intermediación de conflictos con organizaciones fuertes de la sociedad
- Estado empresario (Corfo)	
1973-89	- Depresión, desarticulación e intervención de la sociedad civil
- Impulsor del proceso de reestructuración capitalista	- Retiro de funciones sociales-desconcentración social
- Subsidiariedad	
1990-93	- "Creación" de la sociedad organizada
- Mantención de equilibrios macroeconómicos	- Hacer sociedad desde el Estado con apoyo en el mercado
- Internacionalización de la economía	
- Crecimiento con equidad	

## BIBLIOGRAFIA

Borja, Jordi y otros

1989 *Descentralización y democracia*. Santiago: Clacso/Sur/Ceumt Barcelona.

Cepal

1992 *Equidad y transformación productiva, un enfoque integrado*. Santiago de Chile.

Legassa, María Victoria

1992 *Gobierno local y políticas sociales en el gran Santiago*. Santiago: PET.

Melo, Sady

1991 "Actores comunales y democratización". Mimeo. Santiago.

Milos, Pedro

1993 "Memoria, historia y política". Borrador ponencia Congreso Psicología. Santiago, 6 de julio de 1993. Mimeo.

Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan

1992 *Avanzando en equidad. Un proceso de integración al desarrollo. 1990-92*. Santiago: Editorial Antártica.  
Revista *Cal y Canto* 12, diciembre 1992. Santiago: ECO.

Sunkel, Osvaldo

1992 *El desarrollo desde dentro*. México: Fondo de Cultura Económica.