

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / N° 10

Diciembre 2006

AUTORES

Oswaldo Andrade
Andrés Palma
Eduardo Aquevedo
Gabriela Elgueta
Heinrich Von Baer
Juan Pablo Valenzuela
Mario Rosales

EDITORIA

Gabriela Elgueta

DESARROLLO SOCIAL Y LA GESTIÓN LOCAL

Andrés Palma I*.

DESARROLLO SOCIAL Y LA GESTIÓN LOCAL

Este artículo aborda el Desarrollo Social y la Gestión Local, exponiendo la incidencia que tiene el mirar integralmente la gestión local y la relevancia de aplicar el tema del desarrollo social con una perspectiva territorial.

En una primera instancia, se analiza lo que se considera una exitosa gestión local, identificando los principales **elementos necesarios para lograr un proceso de desarrollo local integral**. Desde esta importante perspectiva de desarrollo, en una segunda instancia se aborda la gestión local y su incidencia **sobre el correcto desenvolvimiento de una política de desarrollo social dentro del territorio comunal**, analizando las principales definiciones asociados a esta necesidad.

Complementariamente, la tercera y última parte de este documento hace referencia a las posibles conclusiones que se desprenden de esta relación entre el desarrollo social y la gestión local.

LA GESTIÓN LOCAL

En principio podemos tener la convicción de que el gobierno local concentra la gran posibilidad de atraer valores, principios y criterios propios de una globalización, lo que puede tener una réplica particularizada y más concreta en el nivel provincial y comunal de nuestra actual división política y administrativa. Esta es una oportunidad para que el desarrollo local se encargue de propiciar el fortalecimiento de las estructuras urbanas, el tan anhelado tejido social empresarial local, el aprovechamiento de los recursos endógenos disponibles, la eliminación de las desigualdades territoriales y la movilización y participación activa del ciudadano, a través de nuevas fórmulas participativas en los ámbitos político, social y obviamente en el económico.

Desde esta amplia perspectiva, la planificación del desarrollo regional y local tiene que ineludiblemente hacerse cargo además de los servicios sociales, cada vez más demandados por la comunidad. ¿Por qué esta afirmación?, porque en el caso de los gobiernos locales, no obstante la carencia de recursos denunciada persistentemente, ellos han demostrado la capacidad

* Economista. Director del Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas, FLACSO.

para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, asimilando condiciones para la prestación de servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos. Estos procesos se materializan especialmente en los casos en que tales prestaciones desde el gobierno central plantean problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa.

Esta articulación requiere de la presencia de una institucionalidad pública regional fortalecida funcionalmente, que tenga la capacidad de orientar adecuadamente esos servicios sociales a la población, teniendo identificado previamente a sus beneficiarios, todo ello en el marco de una pertinente planificación estratégica territorial concebida transversalmente en las propias políticas públicas del desarrollo local.

En este contexto, debemos reconocer que muchas veces a nivel municipal existen también dificultades para la expedita implementación de los respectivos proyectos de desarrollo, los cuales pueden estar eventualmente inadecuadamente diseñados, incompletos o simplemente no existir, afectando incluso plataformas imprescindibles como el propio ordenamiento territorial.

De este modo, podemos entender que junto con los complejos procesos del desarrollo regional y de la descentralización, la instalación del mismo desarrollo social puede estar presente como una herramienta más transversal y acotada al servicio de ese necesario ordenamiento territorial, siendo posible que se nutran y enriquezcan mutuamente en el ámbito de la mencionada institucionalidad subnacional, que tiene así la posibilidad de actuar con mayor prestancia en su entorno que el mismo aparato central del Estado, que tradicionalmente pudo estar más desconectado de los entornos concernientes a la realidad local.

ELEMENTOS PARA LOGRAR UN PROCESO DE DESARROLLO LOCAL INTEGRAL

• Multidimensional – integralidad.

Como ya se ha anunciado, es importante considerar un enfoque multidimensional más integral para dejar de mirar, como se ha hecho tradicionalmente, los planes que colocan mayor énfasis especialmente en lo sectorial.

• Disponibilidad – flexibilidad

Deben concurrir y participar agentes e instituciones de desarrollo que pongan a disposición de los actores locales los instrumentos y las herramientas para que dinamicen y coordinen sus actividades, sean éstas de índoles económicas, sociales o culturales. Este esfuerzo debe considerar además la necesidad de lograr una unidad de criterio entre los procesos inducidos y los procesos endógenos.

- **Participación – validación**

Un tercer elemento dice relación con la necesaria presencia y participación de todos los actores, para contar con instancias de reflexión y crítica que puedan repensar lo local y orienten el proceso valiéndose de la negociación de los diferentes cuerpos intermedios interesados, fomentado así la cooperación y permitiendo la construcción de consensos que conlleven una visión común de desarrollo.

- **Comunidad Pública – Privado**

En este elemento se puede reconocer la actuación de agentes públicos junto con actores privados, debiendo los primeros descubrir y exponer intencionadamente contextos y oportunidades de desarrollo, en ambientes relacionados con diferentes rubros económicos que sean favorables para espacios permanentes de innovación, donde la iniciativa privada encuentre atractivas localizaciones para la inversión. Todo ello bajo el supuesto de una estrategia común y elaborada consistentemente, que disponga además de una validación financiera que contenga el aporte de órganos de composición público privadas, que no sean exclusivamente tributarias de los presupuestos públicos.

POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DENTRO DEL TERRITORIO COMUNAL-INTRODUCCIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES.

Al referirnos al tema de la gestión local y la importancia que puede tener sobre el exitoso desenvolvimiento de una política de desarrollo social dentro del territorio comunal, una acción que frecuentemente se puede presentar es la conducción de procesos en áreas en cuya base se manifiestan más intensamente demandas por parte de la comunidad. Esta modalidad puede estar ajena a un proceso más virtuoso que conlleve la necesidad de mejorar la calidad y cobertura de los servicios en torno a una política integral desde un punto de vista social, encaminada a la consecución de objetivos superiores como la superación de la pobreza, elevar la calidad de vida y acceder al desarrollo económico y social.

Este enfoque nos interpela inmediatamente a replantearnos el modelo dominante de gestión municipal, que sea capaz de levantar y sostener un modelo de gestión que trascienda el mediático cuadro de demandas insatisfechas y que contenga la pesada carga que eventualmente pueden traducirse en un déficit de gobernabilidad. En este sentido, debemos entender que no siempre los resultados de los diagnósticos se fundamentan en la falta de recursos, sino que también en la poca capacidad de los gobiernos municipales de asumir sus roles para impulsar procesos de desarrollo basados en sus capitales y capacidades instalados en su territorio.

Desde esta perspectiva, la gestión local juega un papel preponderante en la redefinición de lo público a este nivel territorial, que reclama el fortalecimiento de la descentralización y la participación social como bases para poder aplicar políticas económicamente eficientes.

Esta nueva concepción importa adicionalmente la idea de que los servicios públicos no sólo se deben entender como la oferta de elementos para la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de la comunidad, sino que más bien, como entidades que tienen a su cargo una amplia gama de instrumentos y medios con los cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico. Esta percepción abandona además la limitada visión de servicios públicos creados esencialmente para la administración de potestades, a cambio de órganos dispuestos más bien para la prestación de servicios a la comunidad.

Consecuentemente con lo señalado, a esta perspectiva es importante sumar la necesaria capacidad asociada a la elaboración de proyectos de desarrollo municipal con que deben contar las corporaciones de este nivel territorial. Como se ha planteado, este reforzamiento contribuye a su vez en el ordenamiento territorial y en el aprovechamiento de los espacios, que precisamente generan los procesos de descentralización y la propuesta de la participación popular. Al respecto, se advierte que detrás de todo esto se pone en juego el cambio en las relaciones de poder de las estructuras sociales y políticas en el ámbito local, escenario que puede ser valioso para convocar una mayor atención de parte del conjunto de instituciones del Estado en el hasta ahora subestimado local.

EL CASO DE CHILE

En el caso de Chile, el Gobierno de Chile ha sido mandatado para llevar a cabo la mayor reforma en la gestión y provisión de servicios sociales para los habitantes del país, teniendo como objetivo prioritario la superación de la pobreza. Entendiendo que esta es una tarea de carácter multisectorial, habrá en consecuencia varios servicios, sistemas y programas que deberán compartir el propósito común de erradicar las condiciones de inequidad de las familias más pobres de Chile.

Como parte esta Reforma, en el año 2002 comenzó la instalación del Sistema de Protección Social denominado Chile Solidario, el cual ha mostrado avances significativos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias. Sin embargo, la experiencia trascendida ha indicado que es necesario territorializar las acciones de manera que *respondan a la diversidad de la pobreza, de acuerdo al espacio socio geográfico donde está inserta y no a diseños estandarizados, homogéneos para todas las regiones y comunas del país.*

Hoy en Chile el desafío está en instalarse con un sistema *nacional* de protección, con impacto en cada uno de los habitantes del país, para lo cual resulta imperativo considerar la perspectiva territorial en su implementación. Esta implementación involucra, necesariamente, a las entidades subnacionales que integran el gobierno y la administración del Estado: las municipalidades, gobernaciones, gobiernos regionales y servicios públicos desconcentrados y descentralizados, de manera de garantizar resultados en la condición de bienestar de las familias chilenas.

En efecto, incorporar a los niveles subnacionales en la instalación nacional de este sistema de Protección Social, permitirá que la construcción e implementación de las políticas sociales incorporen la diversidad y riquezas regionales, adaptando las iniciativas y/o programas a las preferencias locales e incentivando así, el desarrollo económico y social de los territorios, facilitando además la participación ciudadana; todo ello, mejorando la calidad y cobertura de la prestación de los servicios.

Para asumir esta tarea, se requiere del liderazgo de la propia Institucionalidad social designada, fortaleciendo su rol coordinador y ejecutor, con visión y capacidad de asumir el desafío permanente de mejorar el bienestar de las familias y comunidades del país.

A continuación se presenta una propuesta² que fue elaborada para operacionalizar el desafío de la Reforma, o instalación del Sistema Chile Solidario a nivel nacional.

Esta propuesta considera los siguientes *principios*³:

Perspectiva territorial. Chile Solidario será un sistema nacional de protección social en la medida que reconozca las particularidades de las regiones, provincias y comunas, otorgando a sus actores el liderazgo y conducción para su implementación en el territorio.

Descentralización y gobernabilidad. Expresados en el reconocimiento de la capacidad de los equipos regionales y comunales, en el diseño y aplicación de políticas pertinentes a su realidad, contribuyendo así a profundizar la democracia, pues las decisiones se toman en el nivel más adecuado, aumentando la participación de los afectados en la solución de sus problemas, haciendo más eficiente y oportuna la acción del gobierno en el territorio.

² Propuesta Elaborada por el equipo de trabajo integrado por Cavada, Andrea; Elgueta Gabriela; Illanes Cecilia. Este documento integró el trabajo realizado por la mesa técnica de la Sec. Ejecutiva Chile Solidario y la División Social, presentado el 24 de agosto de 2004 al Comité Asesor Presidencial de Chile Solidario.

³ Estos principios son coherentes con la LEY N° 18.989, Orgánica Constitucional de MIDEPLAN

Equidad y accesibilidad. El Sistema Chile Solidario se constituye como una línea prioritaria de acción del Gobierno, que en un corto plazo, al año 2005, proyectaba constatar un mejoramiento sustancial en el acceso de las personas extremadamente pobres a los diversos programas sociales y, en un largo plazo, que el país cuente con un sistema de protección social orientado a la prestación de servicios sociales⁴ integrados y eficientes por parte del Estado.

Para operacionalizar los principios señalados en el párrafo anterior, se ha establecido el siguiente eje fundamental: *El Fortalecimiento de las Instituciones Públicas a Nivel Nacional, Regional y Local.*

Sobre este eje de desarrollo se organizará la implementación en el país.

Objetivos estratégicos de la implementación territorial:

1. *Orientar la gestión pública a las personas.* Fortalecer y estrechar los vínculos desarrollados entre las familias, la ciudadanía y la institucionalidad pública, quienes en conjunto, generan compromisos y dan cuenta pública de cuánto cambio se produce en el mejoramiento de la condición de bienestar.
2. *Trabajar con las familias en su propia comunidad.* La planificación, valoración, ejecución y evaluación del proyecto se desarrolla con la participación de las familias, facilitando una relación más estrecha con el personal municipal, para el desarrollo de respuestas integrales hacia ellas.
3. *Conectar las redes que conforman áreas de servicios y apoyos formales e informales a la familia,* promover e impulsar los distintos apoyos a la familia incluyendo instituciones de servicios privados, públicos, organizaciones comunitarias, organizaciones de base, fundaciones, entre otros.
4. *Reconocer las experiencias institucionales y de la comunidad.* Destinar tiempo suficiente para conocer los recursos y soluciones implementadas por las distintas instituciones y por la comunidad para construir sobre ellas nuevas respuestas a sus propias necesidades.

3 Los servicios sociales se refieren a la amplia gama de programas, recursos, ofertas, que se brindan a las familias en un territorio, por organismos públicos y privados (salud, educación, vivienda, seguridad ciudadana, prevención de maltrato, empleo, etc.). Una parte de ellos lo componen los subsidios monetarios.

CONCLUSIONES

Como resultado de las reflexiones y planteamientos precedentemente descritos, puede entenderse que está pendiente una importante reforma del Estado, especialmente a nivel local. Desde luego una propuesta de esta envergadura debe hacerse sobre la base de un diagnóstico donde tengan participación los diferentes actores nacionales y regionales, provenientes tanto del ámbito público como privado. Para ello se debe tener en cuenta la mayor importancia que cada vez más adquiere lo que se conoce como los asuntos públicos que le conciernen a un país o a un determinado territorio, concepto que trasciende las fronteras meramente organizacionales del aparato del Estado y que avanza hacia ámbitos de acción sostenidamente más extensos.

Por supuesto, una de las tareas consiste en potenciar el gobierno municipal, cuyo esfuerzo puede comprender más de una dimensión y cruzar varias aristas. En una primera fase correspondiente esencialmente al ámbito interno, se aborda su organización y estructuración para asumir sus tareas y mandatos municipales. Un segundo componente se refiere a un campo de acción más externo -donde se señala que no hay prácticas escritas ni fórmulas para conducirlo-, que consiste en la posibilidad de animar y activar las capacidades existentes de los diversos actores instalados en el territorio local, para lo que resulta imprescindible contar con una capacidad de convocatoria y movilización de esos estamentos. Este desafío tiene que significar un rol más dinámico de las instituciones en la creación de acuerdos y alianzas para posibilitar la sinergia resultante de la participación de los actores interesados en estos procesos.

Al respecto, podemos entender que los órganos del Estado cuentan con diferentes modalidades de articulación en los países, que comprometen dicha participación más allá de las clásicas intervenciones proyectadas desde sus jerarquizadas estructuras organizacionales, que no siempre son suficientes para cubrir los nuevos espacios que son descubiertos por los febriles procesos de desarrollo.

Este cambio estructural que se sugiere obliga también a replantearse la mencionada área de la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. En este diseño se plantea como necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga los derechos sociales apoyados en una plataforma normativa, debiéndose antes afrontar las endémicas restricciones presupuestarias, como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar. Adicionalmente, se propone que este diseño descansa también en valores e imperativos éticos orientados a superar los problemas de desigualdad y falta de oportunidades, que den origen al consentimiento de un conjunto de derechos sociales debidamente financiados. Junto con ello, resulta ineludible

privilegiar progresivamente una mejor gestión en el uso de los recursos, que sea conducente con el objetivo de ampliación de coberturas, y de elevar la calidad de los servicios.

De esta manera, este diseño que se esboza preliminarmente avista exigencias como la modernización del aparato del Estado, iniciativa que requiere de adhesión política y apoyo ciudadano, bajo el supuesto que lo que se persigue es el reconocimiento de derechos sociales, especialmente para los sectores de menos recursos. En este amplio debate, se deben priorizar sectores que deben formar parte de una red de protección social, como los de la salud, educación, previsión social y justicia, principalmente.

No se puede descartar incluso que este esquema puede estar inserto en el marco de un nuevo pacto social basado en el derecho a la protección social.

La profundización de la descentralización es también un camino conducente para estos propósitos, como herramienta cuyas dimensiones estructural y funcional, así como espacial, debe constituirse en la fuerza vital e impulsora de este proceso que compromete una visión más integrada y armónica, pero a la vez más solidaria del concepto de desarrollo y de la sustentabilidad de los territorios y de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada Irma. *“Aprender de la experiencia, El capital Social en la superación de la pobreza”*. CEPAL.
- Cavada, Andrea; Elgueta Gabriela; Illanes Cecilia. *“Propuesta implementación Territorial del Sistema Chile Solidario”*, MIDEPLAN.
- Elizalde Antonio. *“Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”*, ILPES – CEPAL.
- Palma Andrés. *“La Política pública a favor de la construcción social”*, INDES,
- Palma Andrés. *“La Política social de los gobiernos de la concertación”*, INDES.