

“EL MUNICIPIO Y SUS APORTES AL DESARROLLO LOCAL”

Marcelo Torres Fuentes*

Resumen

Este artículo tiene por finalidad reflexionar acerca de la importancia de los municipios en Chile en lo que respecta a sus aportes en la construcción de ciudadanía: fortalecimiento de la participación y lo que implica democratizar los procesos sociales a nivel local. En este sentido legitimar al municipio como instancia política significa comprender su rol en el contexto del territorio y además vislumbrar los principales quiebres y desafíos que se mantienen en la gestión pública local.

Palabras clave: Municipio, democracia, descentralización, desarrollo local, participación ciudadana, territorio.

ALGO DE HISTORIA

Para comprender las ideas que se exponen a continuación es necesario poder contextualizar algunos momentos políticos que marcaron el andar de los municipios en Chile. Es así como a partir del año 1976 con la regionalización del territorio nacional se comienza con la división del país en 13 regiones asignando de esta forma una nueva estructura político administrativa del Estado. Conjuntamente con la regionalización el gobierno militar realizó una

serie de modificaciones en el ámbito municipal como por ejemplo: leyes de rentas municipales, la creación del Fondo Común Municipal y como una medida práctica más emblemática el traspaso de la Atención Primaria de Salud y Educación a la administración comunal. Desde la dimensión política una de las grandes transformaciones que las municipalidades vivieron es la anulación de las votaciones democráticas en la elección de las autoridades comunales, normativa que fue derogada concediendo al Presidente de la República la designación de éstos.

También es importante considerar, como contexto histórico-social, que durante el período de la dictadura militar se implementó el modelo económico neoliberal, generando desigualdades sociales, donde los sectores excluidos del sistema formaron grandes conglomerados o cor-

* Trabajador Social, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local. Docente Universidad Central de Chile. Actualmente realiza Doctorado en Sociología: Análisis de problemas sociales en las sociedades avanzadas, Universidad de Granada, España.

dones de pobreza a lo largo del país. Es importante recordar que al término de la década de los ochenta la situación de pobreza en el territorio nacional era de cinco millones de personas, situación que demostró la retirada del Estado en materia social.

Como forma de paliar esta situación de pobreza se desarrollaron en aquel entonces diferentes programas sociales, implementados principalmente por los municipios, éstos programas eran de carácter asistencialistas y clientelares, donde en forma subsidiaria se trataba de dar respuesta a las múltiples necesidades básicas, inhibiendo la creatividad funcionaria y vecinal, contraponiéndose con los principios básicos de una institución de servicio social público.

Lo anterior refuerza lo dicho por Salazar (1998) que se refiere a esto, acotando que el “proceso de descentralización no fue una medida propuesta ni por la sociedad civil ni por la ciudadanía, sino un artificio impuesto por el Estado” (Salazar, G. 1998) y que lejos de corresponder a un proceso democratizador tendió al perfeccionamiento del sistema autoritario del gobierno y a desconcentrar el aparato público. Fue ese espíritu –descongestionar del Estado– que el gobierno militar impuso y justificó las medidas de descentralización que dieron nueva identidad y trasladaron tareas a las regiones y a las municipalidades.

“En la medida en que los funcionarios de la descentralización, intendentes y alcaldes, recibían su nombramiento del presidente y sólo respondían ante él, el proceso sirvió como una mano larga de

Pinochet que podía llegar hasta el último rincón de la República y en consecuencia como un mecanismo de control, más bien inhibitorio de la sociedad Civil” (Palma, D. En López, T. 1991).

NUEVOS RUMBOS

Con el advenimiento de la democracia en el año 1990, los Municipios se posicionan como el principal agente impulsor del desarrollo local dado que, supuestamente, es a este nivel donde el Estado conoce las necesidades, demandas e iniciativas de las personas que viven en una comunidad, y cuya tarea está referida principalmente al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de la población, al mismo tiempo abre oportunidades para el fortalecimiento de la sociedad civil. En esta lógica el municipio se transforma en el actor esencial que debe realizar acciones dentro de su espacio local donde el mejoramiento de su gestión es fundamental para abordar la diversidad de situaciones sociales en el cual se ve involucrado; innovando y proponiendo canales que le permitan cumplir a cabalidad su misión descentralizadora y activadora de la participación.

En consecuencia, los espacios locales son el eje que permiten articular tanto la oferta programática del Estado como las demandas de los ciudadanos, ambas posiciones complementarias y no antagónicas permiten potenciar procesos políticos y sociales que apunten a la consolidación de un proyecto político más democrático.

Desde esta perspectiva lo “Local” se refiere a “un espacio, a una superficie territorial de dimensiones razonables para el desarrollo de la vida, con una identidad que lo distingue de otros espacios y de otros territorios y en el cual las personas realizan su vida cotidiana: habitan, se relacionan, trabajan, comparten normas, valores, costumbres, representaciones simbólicas” (López, T: 1991).

Este concepto, por otro lado se asocia al concepto de desarrollo, de esta manera nace el constructo de “desarrollo local”, que ha estado preferentemente relacionado al municipio como espacio de referencia, donde supuestamente ya no hay destinatario de políticas públicas, sino agentes creadores de sus propias alternativas de vida, de trabajo, preservación del medio ambiente, construcción de nuevas relaciones sociales, entre otros. Entendido así, el desarrollo local puede ser leído como “un movimiento social que promueve la organización y movilización de los sujetos y colectivos que habitan en una localidad para hacer frente a sus necesidades y problemas, avanzando en el control de los programas y acciones que mejoren su calidad, de vida” (Razetto, L: 1991).

Como se puede observar el municipio aporta las capacidades políticas y administrativas propias del régimen local existente, facilitando los escalamientos verticales y horizontales de las políticas, planes, programas y proyectos que se ejecutan en ese nivel. Los temas relacionados con la descentralización y la participación son propios de la gestión muni-

cipal y se relacionan con las transferencias de competencias, recursos y capacidades.

Los municipios son el nivel más descentralizado ya que es un espacio de síntesis de las esferas del Estado y la Sociedad. En este sentido la participación social se refiere a un complejo proceso de constitución, articulación, negociación y concertación de diferentes actores sociales dentro de la comuna, en definitiva es un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y en particular de sus organizaciones sociales para lo cual es preciso ir abriendo posibilidades que permitan ampliar las capacidades existentes en el ámbito local.

QUÉ IMPLICA DEMOCRATIZAR LOS PROCESOS SOCIALES

Se puede afirmar que la función principal del municipio se gesta en la planificación del desarrollo económico y social de la comuna, lo que implica una coordinación constante entre los representantes políticos, empresarios, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. Por ello las relaciones entre municipio y los actores sociales de la comuna son gravitantes a la hora de influir en los procesos de toma de decisión, así la participación puede ser entendida como “el grado de influencia formal que la población tiene en las decisiones y programas de su gobierno local, es decir, en la capacidad de transmitir información a su gobierno de decidir lo que el gobierno

debe hacer y de controlar que esas decisiones se implementen adecuadamente.”. (Varas, C: 1990).

En este sentido es importante concebir que la participación no comprende solo la elección de representantes al gobierno local, ni debe medirse solo en términos cuantitativos, sino que es vital entenderla como “la acción de la comunidad en la vida cotidiana en una actividad de real injerencia en la determinación de futuro, donde el gobierno local regula y favorece a construcción colectiva del quehacer dentro del territorio”. (Rozas, G: 1996).

Esta visión sin embargo puede parecer simplista e ingenua frente a los hechos, hay quienes rechazan la posibilidad de las políticas y programas estatales participativos, debemos reconocer que no hablamos de una propuesta de fácil ejecución ya que se trata que el Estado genere o bien ceda espacios de poder a la ciudadanía.

En palabras de H. Arendt (1993) el núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido, no es nunca la propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe solo mientras este exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común.

Por lo tanto, considerar a los diversos actores sociales en la construcción de ciudadanía implica necesariamente esta-

blecer una relación horizontal con la sociedad civil, permitiendo que la acción estatista involucre a los actores tanto en el diseño y evaluación de las políticas públicas con la finalidad de poder garantizar el aporte significativo a los procesos de desarrollo que se vivan al interior de cada territorio. Bajo esta lógica ser ciudadano no tiene que ver entonces sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales, sino también por las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia e identidad a quienes habitan el territorio.

En esta misma perspectiva, el concepto de participación es abordado desde diferentes perspectivas bibliográficas, en este sentido se puede concluir que diversos autores coinciden en el planteamiento sobre la amplitud y ambigüedad del concepto de participación, esta asume un contenido diverso de acuerdo al contexto político en el cual se instale, también se refiere al debilitamiento de la participación social, como resultado del quebrantamiento de la vida comunitaria y la pérdida de los valores que le otorgan sentido a la acción colectiva y finalmente existe claridad que para que el mejoramiento real de las condiciones de vida de los sectores más excluidos es necesario, ampliar los espacios y canales de participación de las personas, para que éstas puedan ser agentes activos de su propio desarrollo.

Otra distinción la hace Palma, D. (2002), el autor se refiere a ella planteando que es “una particular relación que surge (o que puede surgir) en el encuentro de dos dinámicas: una es la capacidad

de participar, que son las aptitudes, habilidades y recursos que los sectores llamados a incorporarse en esta empresa común, han venido acumulando a través de sus prácticas y de la reflexión sobre estas y que traen como aporte a esa empresa común; otra es la oportunidad de participar, y ahora estamos mirando el espacio, inscrito en el diseño del programa, que permite o limita el ejercicio de la capacidad participativa”. Y agrega: “podemos hablar de participación cuando se ha provocado una adecuación entre estas dos dinámicas.”.

La ciudadanía implica la disposición a contribuir en los asuntos públicos de una comunidad, como una propuesta revitalizadora de la democracia. Por lo tanto la participación ciudadana es considerada como un proceso que facilita las instancias para participar tanto en las instituciones como en la gente, permitiendo de esta manera, una toma de conciencia de los derechos y obligaciones del ciudadano, además de obtener acceso al conocimiento y a la información, con la finalidad de hacer un uso eficiente de los espacios de encuentro y concertación entre la administración local y la ciudadanía.

De acuerdo a lo anterior la participación es un proceso que se verifica constantemente en el hacer, esto se materializa a través de las diferentes acciones que los actores sociales realizan, que pueden ir desde el levantamiento de problemas hasta el control ciudadano; en este sentido la participación se asocia al concepto de ciudadanía.

PRINCIPALES QUIEBRES

- a) La descentralización a nivel municipal plantea dentro de sus objetivos traspasar poder de decisión a la comunidad organizada para definir y priorizar las principales necesidades que afectan a sus territorios. En este sentido se percibe que los municipios no cuentan con un proyecto político sólido, más allá de voluntades partidistas, no se han generado en forma sistemática las posibilidades de decidir autónomamente en temas relacionados con el desarrollo de su comunidad, lo que no estaría generando un empoderamiento de sus realidades locales. Lo anterior es producto de una visión reduccionista en la construcción de un proyecto político generado desde las cúpulas del poder municipal, no se valoriza la importancia de involucrar a la comunidad en la dinámica decisional, hay una concepción de sujeto pasivo en el desarrollo de su territorio, se ve a los diferentes actores como meros receptores de programas y proyectos municipales.
- b) La sensación de fragmentación y desarticulación del aparato estatal hace que el municipio sea un ente que actúa en el absoluto desamparo local, asumiendo situaciones sociales que necesariamente involucra a toda la esfera del Estado, acentuando la burocratización de los procesos.
- c) Otro elemento importante a considerar esta vinculado con la relación que establece el municipio con los repre-



sentantes de la base social. Este intento de establecer horizontalidad política ha generado que el municipio valde como únicos representante a nivel territorial a dirigentes de organizaciones comunitarias, generando una exclusión del resto de la sociedad civil respecto a las decisiones que involucra el desarrollo de un territorio, una parcelación de la realidad, donde a las Juntas de Vecinos le corresponde velar por el desarrollo urbanístico de la población y al resto de las organizaciones funcionales trabajar en actividades educativas o de promoción en áreas recreativas o de mejor utilización del tiempo libre.

- d) La instrumentalización de la relación Estado-Sociedad Civil a través de diferentes instancias tecno políticas como por ejemplo, el acceso a fondos concursables, el fortalecimientos de la asociatividad y participación ciudadana desde promulgaciones de leyes o iniciativas provenientes desde el nivel central, pero todo ello regulado por las directrices establecidas por el mismo Estado, dejando notoriamente marcada relación jerárquica entre éste y las mismas organizaciones, “más bien lo que hemos vivido es una presencia creciente del Estado en todos los ámbitos sociales y económicos y un rol central de los partidos políticos como intermediarios entre los habitantes y el Estado generando organizaciones sociales débiles y poco representativas”¹.

¹ Serrano, C.; Vicherat, D., ¿Qué motiva a la gente a actuar en común? Estudio sobre la participación

De acuerdo a lo citado con anterioridad, se señala que en los años 1998 y 1999 desde diversos sectores se evaluó como insuficiente la calidad de la participación ciudadana en las políticas públicas².

Estos documentos coinciden en levantar un diagnóstico crítico: a) nuestra sociedad no favorece ni impulsa la confianza y la construcción de lazos de cooperación, b) el esquema institucional y las políticas sociales no han promovido una participación ciudadana efectiva y decisional, sino más bien instrumental, c) la gente anhela y requiere más asociacionismo y capital social, d) existe una creciente y preocupante distancia entre la acción pública y la sociedad civil.

Ante estos nuevos escenarios la ciudadanía, empieza asumir paulatinamente nuevos rumbos, intentando romper la dependencia y manipulación estatal; si bien existe una intencionalidad política de mejorar las administraciones públicas en el contexto de la modernización del estado, en forma paralela se están generando nuevos movimientos sociales que permiten a la ciudadanía posicionarse como un actor alternativo a los ya tradicionales “la ciudadanía ya no es definida

en la población Malaquiás Concha comuna de la Granja. Cieplan, 2000.

² De este proceso dan cuenta, entre otros, el artículo de Guillermo Campero “Más allá del individualismo”; los documentos “Participación social en el Chile actual” de la Corporación Tiempo 2000 y “Renovar la Concertación: la fuerza de nuestras ideas”; el texto “Nuestros Miedos” de Norbert Lechner; los Informes del PNUD del año 1998 “Las paradojas de la modernización” y del año 2000 “Para Gobernar los Cambios”; y los trabajos de Claudia Serrano realizados para MIDEPLAN, la Secretaría General de Gobierno y SERNAM.

como pertenencia del individuo al Estado, sino como complejo de derechos-deberes de los sujetos de ciudadanía, ya sean individuos o actores colectivos”³.

En este sentido la sociedad civil empieza a emerger dada la incapacidad que ha manifestado el Estado de asumir nuevos temas públicos y de interés ciudadano, emergen actores con capacidades de poder plantear nuevos desafíos y romper la lógica paradigmática del Estado a partir de sus tradicionales políticas sociales. “la mayor parte de los analistas del estado de bienestar asumen posiciones defensivas y ven los cambios como una amenaza a las garantías sociales conquistadas en el pasado”⁴.

DESAFÍOS

La construcción de un proyecto político a escala local se realiza colectivamente recogiendo “la diversidad como activo social que promueva el intercambio de ideas, se valoriza la heterogeneidad del pensamiento” (Boissier, S: 1999), en definitiva la construcción de un proyecto político trabajado desde la comunidad; facilita procesos democráticos y participativos al interior del municipio, involucrándose de esta manera a los diversos actores con diferentes lógicas y pautas conductuales lo que llama Putman, (1992) Capital Social dada la heterogeneidad de la base social.

³ Herrera, M., “Las Políticas Sociales en el Welfare Mix” Revista REIS, 96/01) Universidad de Granada.

⁴ Op. cit.

Se considera fundamental que para generar un vínculo de confianza y permitir la legitimidad de una gestión proactiva en el territorio, existiera una apertura sistemática de información entre los diferentes actores involucrados, el generar un flujo permanente de información entre los actores del desarrollo (Boissier, S.: 1999) logrando el establecimiento de confianzas entre las partes involucradas.

Ello porque es el municipio la institución a la que se recurre con más frecuencia y a la que se siente más cercana al diálogo directo, cara a cara. En cierto modo la forma vecinal de hacer política incluye al municipio como su contraparte más natural y orgánica (Salazar, G: 2000).

En este sentido el municipio cuenta con un plus adicional a diferencia de otras reparticiones del Estado, poder diseñar e implementar iniciativas donde la comunidad juega un rol fundamental en la ejecución de la acción pública, donde a través de las diferentes estrategias de carácter comunitario se puede lograr movilizar al capital social existente para así generar procesos colectivos de trabajo territorial.

El proyecto político municipal debería fortalecer la construcción de un modelo de descentralización que conciba al sujeto en un rol activo donde la valoración de éste como tal sea un elemento central en la gestión, fortaleciendo a una ciudadanía que sea parte de las decisiones que los involucra directamente en su calidad de vida, trabajándose por ejemplo valores de solidaridad, fraternidad y de

individuación en los procesos de construcción de ciudadanía.

De esta manera, los desafíos que presentan los municipios en la actualidad, no solo consisten en incorporarse al desarrollo global del país, sino hacerlo a partir de la propia actoría social de los individuos, lo que concibe una visión de hombre como sujeto y no objeto receptor, y que por lo tanto tiene derechos y necesidades de participar de su propio desarrollo; pasando de una lógica asistencialista, caritativa a otra que potencie las capacidades productivas y creativas de las personas, pretendiendo de esta forma un protagonismo de la ciudadanía con crecientes grados de autonomía y poder a nivel local.

Otro de los desafíos del municipio en el contexto de la intervención social es fortalecer las organizaciones o fuerzas vivas-activas en las poblaciones con la finalidad de involucrar a éstas en los procesos de planificación de la gestión, sea esta tanto el diseño como ejecución de las políticas locales según las necesidades de cada territorio. En definitiva, preparar o fortalecer a los diferentes actores sociales en un proceso innovador requiere de una ciudadanía activa, participativa y preparada para interlocutar con el Estado, en este sentido el modelo de descentralización o bien la intencionalidad política en la construcción del modelo plantea la necesidad de contar con una contraparte crítica a los procesos que se generaron en los territorios.

Cualquier iniciativa municipal que apunte a la consolidación de procesos de descentralización en las bases sociales, requiere considerar una lógica de vínculo “afectivo/cercanía” con los actores involucrados, como estrategia de legitimar y socializar esta acción. En este sentido la relación entre ciudadanía y gobierno Local se debería basar principalmente en un vínculo colaborativo, donde ambos actores complementan sus roles, incorporando una visión más amplia de la gestión territorial.

En síntesis es necesario a partir de los escenarios expuestos poder establecer relaciones horizontales entre los actores que son parte de los procesos de desarrollo del País, Sociedad Civil-Mercado y Estado, intentando comprender la diferenciación entre éstos de acuerdo a las propias características y necesidades, como el complemento para el logro de objetivos tanto individuales como colectivos. Lo importante de concluir es que el trabajo y el desarrollo de un territorio no es responsabilidad de un colectivo determinado sino es un proceso que involucra a las más diversas y variadas organizaciones de un sector, donde las decisiones se trabajan en forma colectiva según la mirada de los diferentes actores.

BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah: *Entre el Pasado y el Futuro: Ocho ejercicios sobre la Reflexión Política*, Editorial Península, Barcelona, 2003.
- Boissier, Sergio: *Teorías y Metáforas Sobre el Desarrollo Territorial*, CEPAL, Santiago de Chile 1999.
- Consejo Nacional de Administradores Públicos de Chile: *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, Revista Chilena de Administración Pública N° 20, Santiago, Chile. Colegio De Administradores Públicos, 1999.
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno: *Participación Social y Estado. Elementos Conceptuales y Programáticos Relativos al Rol de la División de Organizaciones Sociales*". Documento Interno de Trabajo N° 1 Santiago, Agosto 1994.
- González, Raúl: *Espacio Local, Sociedad y Desarrollo. Razones de su Valoración* Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1994.
- Herrera, Manuel, "Las Políticas Sociales en el Welfare Mix" Revista REIS, 96/01. Universidad de Granada.
- López, Teresa: *Servicio Social y Desarrollo Local*, Colegio de Asistentes Sociales de Chile, Consejo Regional Santiago, Santiago, 1991.
- Palma, Diego: *Experiencias Innovativas en Gestión Local* Colección de Documentos/Serie de Investigación Social, Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS-FORJA, Santiago 2002.
- Rozas, Germán: *Programa Estrategias De Superación de La Pobreza*. Documento de Trabajo N° 2, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago, 1996.
- Salazar, Gabriel: *La Sociedad Civil Popular del Poniente y Sur de Rancagua (1930-1998)*, Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur, 1998.
- Serrano Claudia, Vicherat Daniela, *¿Qué motiva a la gente a actuar en común. Estudio sobre la participación en la población Malaquiás Concha comuna de la Granja*. Cieplan, 2000.
- Razetto, Luís: *La Economía De La Solidaridad*. El Canelo, Revista Chilena De Desarrollo Local, Año VI, N° 27, Septiembre de 1991.
- Varas Carlos, *Papel Del Municipio En El Desarrollo Local: Comentarios Básicos*, Revista de Trabajo Social PUC N° 57, 1990.
- Salazar, Gabriel: *Publicación de La Discusión Del Taller: "Ciudadanía A Nivel Local"* Sistematización de la Primera Reunión del Taller: "Ciudadanía A Nivel Local", extraído de www.capp.uchile.cl/disctallercinilo.htm, Santiago, 1999.
-: *Descentralización y Sinergia Histórica Local: Fracazos y Desafíos*, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, extraído de www.uchile.cl/facultades/filosofia/publicaciones/cyber/Cyber4/textos/gsalazar.html, Stgo.