

TERRITORIO LOCAL Y DESARROLLO  
Experiencias en Chile y Uruguay

Editado por

Lucy Winchester

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Enrique Gallicchio

Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH

Colección Estudios Sociales  
Ediciones SUR / CLAEH

Este volumen es producto de dos seminarios organizados por SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Chile) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, Uruguay), en el marco de un proyecto regional, SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL, que contó con financiamiento de la Fundación Interamericana (IAF).

El primer seminario, EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, fue realizado en Montevideo, Uruguay, los días 19, 20 y 21 de marzo de 2002. En Santiago, Chile, tuvo lugar el Seminario Internacional GESTIÓN LOCAL Y ARTICULACIÓN DE ACTORES EN CHILE Y URUGUAY, durante los días 22, 23 y 24 de mayo de 2002. En este último caso, patrocinaron las actividades el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del Ministerio de Planificación y Cooperación, y la División de Organizaciones Sociales (DOS), del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

© SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile / Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay, 2003.

Inscripción n° 132.427  
ISBN n° 956-208-069-2

Edición de texto:	Paulina Matta (Ediciones SUR)
Diseño de portada de la Colección:	Allan Browne E., Manuel F. de la Maza G. & Salvador Verdejo V. Pocuro 2016, of. 31, Providencia, Santiago de Chile, version@entelchile.net
Composición y diagramación:	Paula Rodríguez M. (Ediciones SUR)
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones Concha y Toro 25, Santiago de Chile impresos@edicioneslom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Presentación DESARROLLO LOCAL, ¿UN NUEVO PARADIGMA? DAVID W. VALENZUELA	9
Introducción TERRITORIO LOCAL Y DESARROLLO ENRIQUE GALLICCHIO Y LUCY WINCHESTER	15
Primera Parte DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	
Desarrollo económico local y empleo en Uruguay ENRIQUE GALLICCHIO	25
Desarrollo económico local en Chile. Conceptos y reflexiones LIBERO VAN HEMELRYCK	37
La experiencia del Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, Chile ÁLVARO BUSTOS	59
El programa de fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local. Región del Maule, Chile MARCIA ROMERO Y JAIME MUÑOZ	81
Competitividad territorial y fortalecimiento de las Intendencias del norte del Uruguay LAURA LACUAGUE, SANTIAGO DELGADO Y DANIEL CAL	109
Pensar la ciudad, actuar por el desarrollo. Desarrollo económico e integración regional de la Intendencia Municipal de Montevideo CHRISTIAN ADEL MIRZA	119
Segunda Parte DESARROLLO SOCIAL LOCAL	
Reflexiones sobre una propuesta para el desarrollo local en Chile LUCY WINCHESTER	137
Articulación entre Estado y sociedad civil. Diseño e implementación de políticas sociales en el ámbito local en Uruguay JAVIER MARSIGLIA Y MATILDE SUÁREZ	157
Comentarios Estado y fortalecimiento de la sociedad civil. VERÓNICA SILVA Y MARISA WEINSTEIN	169

Fortalezas, debilidades, logros e impactos del Plan CAIF, Uruguay MARÍA ISABEL BOVE	177
Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales. Lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte del Uruguay JAVIER MARSIGLIA Y GRACIELA PINTOS	197
La Semana del Barrio Santa Ana, Talca, Chile. Una experiencia de desarrollo local MACARENA VIEDMA	217
“Ciudad Viva”: Conflicto, identidad y desarrollo local. La Chimba, Santiago: “Participar es crecer juntos” LAKE SAGARIS	233
Los campamentos de Cerro Navia. Apuntes de terreno FRANCISCA MÁRQUEZ	241
De Chuquicamata a Calama. Una oportunidad para la integración y el desarrollo social ENRIQUE OVIEDO	253
Conclusiones TERRITORIO LOCAL Y DESARROLLO LUCY WINCHESTER, ENRIQUE GALLICCHIO Y JAVIER MARSIGLIA	267

## Presentación

### Desarrollo local: ¿un nuevo paradigma?

---

David W. Valenzuela  
Presidente de la Fundación Interamericana (IAF)

La Fundación Interamericana (IAF) fue creada en 1969 por el Congreso de los Estados Unidos, con el propósito de estrechar los lazos de amistad con América Latina y establecer fondos de cooperación para fortalecer la práctica democrática, impulsar la participación de las personas en el desarrollo y estimular procesos de autoayuda. Su punto de partida fue la preocupación por algunos programas tradicionales de cooperación canalizados a través de los gobiernos centrales que no llegaban a los grupos marginados, ni les ofrecían la oportunidad de asumir un papel más protagónico en su desarrollo. A partir de entonces, la IAF ha apoyado a aproximadamente 4.200 organizaciones en más de treinta países de América Latina y el Caribe. Así, gracias a las relaciones que mantiene con las numerosas organizaciones de la sociedad civil con las cuales ha colaborado y colabora en la mayoría de los países de la región, ha tenido el privilegio de observar el desarrollo de nuevas tendencias en la evolución económica, social, cultural y política de América Latina y el Caribe.

Un análisis retrospectivo de los orígenes de la IAF nos revela que la visión de los fundadores fue muy acertada y de extraordinaria perspicacia. Aunque tres décadas atrás poco se hablaba de la sociedad civil y la mayoría de los modelos de desarrollo le asignaba un protagonismo absoluto al gobierno central, las organizaciones apoyadas por la IAF, al igual que algunas fundaciones y la Cooperación Europea, ayudaron a fortalecer una importante infraestructura de organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad, esta infraestructura constituye el capital social esencial para la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo que opera desde lo local y se sustenta en la participación democrática de la gente.

El tema del desarrollo local puede clasificarse, sin duda, como una macrotendencia que ha venido surgiendo gradualmente en la última década, cobrando cada día más fuerza y relevancia. En gran medida, se manifiesta como respuesta a la convergencia de diversas precondiciones

esenciales para su existencia: democracia nacional y local, descentralización administrativa y política del Estado, sociedad civil organizada y disminución de los conflictos ideológicos a partir del fin de la guerra fría, entre otros.

En la IAF pudimos detectar las primeras manifestaciones del desarrollo local a través de las experiencias de las organizaciones cuyos proyectos apoyamos. Durante la década de los setenta y una buena parte de los ochenta, estas organizaciones debían buscar ser autosuficientes, o subsistir afiliándose a organizaciones similares. Por esa época, la mayoría de los países de América Latina contaba con gobiernos autoritarios que miraban con suspicacia las acciones de la sociedad civil y de las organizaciones de base. Las autoridades locales, salvo contadas excepciones, eran nombradas por los poderes centrales y se preocupaban mayormente del orden político, aseo, ornato y recolección de basura. Los grupos de base, compuestos —entre otros— por pequeños productores, mujeres, campesinos, pobladores, cooperativistas, no contaban con el apoyo efectivo de otros sectores ni del Estado. En muchas ocasiones las organizaciones de base fueron reprimidas. La polarización ideológica que prevalecía en la mayoría de los países contribuyó a crear brechas profundas de desconfianza entre los distintos sectores.

El retorno a la democracia que, en su gran mayoría, experimentaron paulatinamente los países de América Latina y el Caribe, creó nuevos espacios de diálogo y concertación en el ámbito nacional y local. Hoy, la distensión ideológica está permitiendo a las sociedades alcanzar consensos en torno a la importancia de la democracia, el rol del Estado, los derechos humanos, el papel del mercado y la actividad privada. Los procesos de descentralización, aún incipientes y muy distantes de lo ideal, así como la elección directa de autoridades locales, han dinamizado el quehacer local en muchas jurisdicciones, desde México hasta la Patagonia. Grupos de base y otras organizaciones de la sociedad civil están encontrando espacios de participación y liderazgo en gobiernos locales y regionales. En muchas localidades se observa un acercamiento entre los diferentes sectores en torno a la búsqueda de soluciones concretas a los problemas de la población. Empresas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales están descubriendo que pueden constituirse en poderosos aliados cuando juntan fuerzas para acciones como aquellas tendientes a mejorar la educación y la salud, crear nuevas oportunidades de trabajo y proteger el medio ambiente. Las palabras concertación, consorcio, mancomunidad, alianza y comité describen estas nuevas tendencias. En suma, este esfuerzo colectivo, participativo e intersectorial que está ocurriendo en el marco de un territorio, sintetiza lo que llamamos “desarrollo local”.

Para la IAF, el desarrollo local es un proceso participativo en el que intervienen representantes de los diversos sectores de una localidad para definir una visión común de futuro, la cual forma el marco general para la planificación y ejecución de acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Idealmente, ente los sectores

que intervienen en el desarrollo local deben estar el gobierno local, la sociedad civil en todas sus manifestaciones, y el sector empresarial. Aunque cualquiera de los sectores puede ejercer liderazgo en un proceso de desarrollo local, en el mediano y largo plazo el gobierno local debe asumir un rol conductor en él. Con el apoyo, la participación y la fiscalización de la ciudadanía, es el eje conductor, ejecutor y coordinador de las acciones requeridas para la concreción del plan de desarrollo local. La actuación, las demandas y la participación organizada de los ciudadanos son vitales para el desarrollo local, pero son difíciles o imposibles de sostener sin el apoyo del poder local.

Una característica esencial de un desarrollo local exitoso es su sostenibilidad en el tiempo. En nuestra perspectiva y marco de referencia, la estrategia de desarrollo local no sólo promueve y ejecuta soluciones sociales y económicas perdurables en el tiempo, sino que el mismo proceso de acción concertada de los sectores se convierte en el *modus operandi* normal para afrontar y resolver nuevos retos, demandas y problemas. Para ser sostenible, la estrategia de desarrollo local debe fundamentarse en capacidades, recursos y ventajas comparativas de la localidad.

Una de las piedras angulares de un proceso de desarrollo local es el fortalecimiento de la identidad y la cultura local. El dinamismo, la creatividad y la energía que nutren el desarrollo local provienen de un nuevo sentimiento de pertenencia de los ciudadanos respecto de su localidad. La afirmación de un sentir colectivo de autoestima que fortalece la identidad local, permite a los ciudadanos relacionarse entre sí y con otras localidades en un espíritu de mayor armonía, con un nuevo sentido de confianza y seguridad. El desarrollo local comienza a partir de la afirmación de quiénes somos, de dónde venimos, a qué pertenecemos y qué nos distingue.

Un proceso de desarrollo local debe tener una visión de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, los resultados deben dar respuesta tangible a problemas de urgencia e impacto inmediato. Las acciones de mediano y largo plazo construyen mesurada y paulatinamente la visión de los ciudadanos para su futuro y el de las generaciones venideras. No obstante, esta visión está constantemente sujeta a revisión, de manera que siga manteniendo su relevancia y conformidad con la voluntad ciudadana.

Uno de los principales productos de un proceso de desarrollo local es el fortalecimiento de las instituciones existentes en un territorio. Sin organizaciones fuertes y representativas de los intereses de los miembros de una colectividad, es difícil crear dinamos y sinergia que conduzcan a un cambio cualitativo, al mejoramiento de la calidad de vida y al fortalecimiento de la práctica democrática. El fortalecimiento de todas las organizaciones sociales, gremiales y representativas es del interés común de todos los miembros y organizaciones de una colectividad. Dichas organizaciones canalizan de manera efectiva los puntos de vista y los intereses de los diversos grupos que comparten un territorio, y crean

las condiciones necesarias para que sus habitantes se sientan partícipes del proyecto común de lograr una mejor calidad de vida para todos.

El concepto de territorio es otro pilar del desarrollo local. La identificación de una población con un territorio es una condición necesaria para comenzar el proceso de búsqueda de identidad local y autoestima de la colectividad. El territorio, con sus parajes, su flora y fauna, su historia, sus costumbres, sus recursos naturales, sus luchas y relaciones con otros territorios, ayuda a definir quiénes somos y qué nos distingue. Además, el concepto de territorio es el punto de partida para cualquier proceso de planificación. El territorio es una unidad de análisis para conocer nuestra realidad, nuestros recursos humanos y naturales, nuestras potencialidades y ventajas comparativas, nuestras carencias y deficiencias, y los obstáculos al logro de nuestras aspiraciones. Es a partir de un conocimiento profundo del territorio que las localidades pueden comenzar a definir sus estrategias de desarrollo y la forma en que pueden relacionarse con sus vecinos locales, y a la vez con un mundo cada día más pequeño, por efecto de la globalización. La descentralización política y administrativa abre las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial. La dicotomía tradicional urbano / rural pierde su relevancia cuando una localidad busca manejar “su territorio”, pues éste puede componerse de agrupaciones urbanas y zonas rurales, las cuales se complementan y guardan entre sí una estrecha relación cultural, social y económica.

12

El desarrollo local depende, para su éxito, de la concertación de los distintos sectores y de la cooperación entre el ámbito público y el privado. El objetivo debe ser una visión compartida del bien común. Cuando ambos grupos logran esta visión compartida, están en condiciones de definir las políticas y emprender las acciones que conducen hacia ese objetivo común. Aunque la idea de que “todos ganen” parece tener una lógica difícil de refutar, en el pasado dividido e ideologizado de América Latina y el Caribe predominaba la opinión de que para que unos ganen, otros tienen que perder. El desarrollo local cuestiona esta visión tradicional, y plantea la alianza de los sectores en nuevas relaciones de cooperación y solidaridad para el bien común. El desarrollo local promueve, así, la filosofía de que todos deben ganar.

Finalmente, el desarrollo local se constituye en la respuesta más poderosa ante los retos de la globalización. Hoy, las localidades que no logran encontrar su identidad y definir su vocación productiva tienen serias desventajas competitivas y de supervivencia. Aunque los riesgos de que ello ocurra son mayores para las comunidades marginales de los países pobres, se trata de problemas que afectan incluso a localidades de países desarrollados. En estos últimos, sin embargo, la descentralización política, administrativa y financiera lograda es una gran ventaja comparativa respecto de los países de América Latina y el Caribe, donde suele persistir un centralismo irracional y donde los frágiles e incipientes avances descentralizadores de los últimos años son aún insuficientes para definir

identidades locales e iniciar procesos de desarrollo local. Así lo hemos constatado en la IAF en incontables localidades.

Este libro, realizado conjuntamente por SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, de Chile, y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), de Uruguay, representa un esfuerzo por sistematizar y documentar una serie de experiencias innovadoras de desarrollo local llevadas a cabo en los últimos quince años en Chile y Uruguay. Creemos que estas experiencias son importantes testimonios que fortalecen los argumentos en favor del desarrollo local como nuevo paradigma del desarrollo. Es un modelo de desarrollo centrado en lo local como piedra angular para la constitución de sociedades y naciones solidarias, prósperas, democráticas y preocupadas de promover valores que dignifican al ser humano y protegen su hábitat para las generaciones venideras.



## Introducción

### Territorio local y desarrollo

---

Enrique Gallicchio  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

Lucy Winchester  
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Alain Touraine ha señalado, en una de las últimas reuniones realizadas en el Círculo de Montevideo, que nuestras sociedades necesitan de *ingenieros de puentes y caminos*. Sin duda, Touraine no se refiere a los ingenieros tradicionales, sino que apunta a la construcción de nuevos mecanismos de integración social en un contexto en el cual los caminos y los puentes están borrosos o destruidos.

El concepto de desarrollo está siendo cuestionado en nuestras sociedades. Con raíces en la posguerra, se encuentra muy vinculado, en las mentes y discursos, a la idea de progreso. En este sentido, desarrollarse ha significado recorrer un camino predeterminado, con etapas y avances predeterminados. Como señala Arocena,<sup>1</sup> en esa acepción el desarrollo “no es un proceso construido, en el que se supone que existen constructores, sino un proceso natural sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos construidos por otros”. Señala asimismo que el camino de los países en desarrollo sería seguir una línea prefijada con un punto de llegada también ya establecido. No requeriría de constructores —*ingenieros*— de algo nuevo, sino más bien de intérpretes de las leyes universales del desarrollo.

Ese contenido mítico de la noción de desarrollo no se sostiene. Los fenómenos de exclusión, pobreza, problemas ambientales, destrucción de recursos naturales, llevan a hablar de una sociedad a dos velocidades, donde los mismos fenómenos que producen mayor crecimiento y concentración de la riqueza en algunos ámbitos, generan pobreza, marginalidad y exclusión en otros.

Esta lectura no es una visión predominantemente de la izquierda o de los “antisistema”. Veamos al respecto la siguiente cita de Michel

---

<sup>1</sup> José Arocena, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo* (Montevideo: CLAEH-Nueva Sociedad, 1996).

## Camdessus, en que estuvo en su momento a cargo del Fondo Monetario Internacional:

Un hecho salta a la vista: es la heterogeneidad de un fenómeno que se aplica a los bienes, a los servicios, a los capitales, pero de una forma muy desigual a los hombres. Todo sucede como si de alguna forma *la globalización estuviera aún deshabitada*. Sus peligros, particularmente sociales, saltan a la vista y contribuyen a una especie de angustia, una suerte de nuevo “gran miedo” de fin de milenio... La forma en que la economía de mercado se implanta en las viejas economías planificadas, o en el modo en que las reformas funcionan en muchos países en desarrollo, coopera con estas amenazas. *Este método nos recuerda los momentos más crueles del capitalismo salvaje del fin del siglo pasado*. La sed de empleo y de ingresos monetarios, la debilidad del Estado, son tales, que continuamente los derechos de las personas y de los trabajadores son pisoteados. Corrupciones y violencias se multiplican. Las industrias contaminantes son exportadas sin preocupación alguna por el medio ambiente o la salud de las poblaciones. El crecimiento está aquí sin duda, pero no ese crecimiento de alta calidad que nuestras instituciones buscan promover. ¿De qué vale esta mundialización, si no es más que un medio para los cínicos de escapar a toda norma ética y legal?<sup>2</sup>

Sobre la *cuestión del desarrollo*, entonces, existe una fuerte crítica sobre su noción tradicional. Y si la noción de desarrollo, tal como la conocemos, está en cuestión, también lo está el otro componente del libro que aquí presentamos: lo local.

16

Una de las primeras preguntas que surgen cuando se habla del ámbito local se refiere a sus relaciones y vínculos con la globalización. Ésta, si bien ofrece oportunidades, también representa amenazas, con fuertes impactos sobre las sociedades locales, las más desprotegidos desde varios puntos de vista. ¿Por qué, entonces, y cómo hablar de desarrollo local en un contexto tan fuertemente marcado por ese fenómeno, la globalización? Y, sobre todo, ¿cuál es el sentido y los contenidos de esta categoría conceptual, cuando una primera lectura refleja un avasallamiento de los ámbitos locales por las dinámicas globales?

Existen varias respuestas a esta pregunta, las mismas que son recopiladas por Arocena.<sup>3</sup> Unas afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de desterritorialización, en que lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde ese punto de vista, el trabajo a escala local no tiene sentido, ya que la globalización impide pensar en *clave* local. Otros postulan lo local como única alternativa a los males de la globalización, entre ellos la exclusión, la pobreza y la injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una res-

---

<sup>2</sup> Michel Camdessus, “Reglas, instituciones y estrategias para el bien común en una economía global”, Ponencia inaugural de la Conferencia Internacional “Crecimiento económico ¿para qué futuro?”, realizada en el Jacques Maritain International Institute, Roma, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 1995. Publicada en: *Estudios Sociales* 88 (Santiago, 1996).

<sup>3</sup> José Arocena, “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En: *Desarrollo local en la globalización* (Montevideo: CLAEH, 1999).

puesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino *propositivo*, sino más bien de respuesta, de *reacción* a un estado de cosas. Finalmente, la tercera respuesta, todavía minoritaria, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras respuestas tienen la virtud de ser coherentes y claras, aunque desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas. La tercera es más difícil, contradictoria, al buscar articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo, estamos convencidos de que es la única que da plena cuenta del significado del ámbito local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local.

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), y a la vez controlar el excedente que se genera en ese nivel territorial. El desafío pasa, entonces, por la capacidad que tienen los actores locales en cuanto a utilizar los recursos que pasan por, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

La necesidad de articular los nexos, los puentes entre lo local y lo global, llevaron a Touraine a señalar la importancia de actores locales, nacionales y “globales” que piensan y actúan en la lógica a la que hemos apuntado. Es en este sentido que intentamos una primera aproximación al concepto de desarrollo local, en la cual éste aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el nuevo contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Esta definición avanza en torno a cuatro elementos sustanciales: el territorio, la competitividad territorial, la participación de los actores y la construcción de un proyecto colectivo. Los procesos de desarrollo local transcurren en un territorio específico; por lo tanto, cuando hablamos de desarrollo local, nos referimos al desarrollo de un territorio. Éste no es un mero espacio físico. Debe ser visto no como un lugar donde las cosas suceden o aterrizan, sino como una variable, una construcción social. El territorio es, en esta perspectiva, a la vez condicionador y condicionado por, y desde, las acciones de los actores y las comunidades.

Así, el *espacio local* no está nunca determinado *a priori*; por el contrario, es una categoría conceptual construida por los actores y los técnicos involucrados. No es ni una escala, ni una división político-administrativa, ni un sistema de interacciones. El espacio local contempla toda la dinámica relacional y las actividades que se generan en un lugar o área específica, es el contenedor de toda la vida pública cotidiana perteneciente a un área específica. Desde nuestro punto de vista, ‘espacio local’ es un concepto relativo, construido, que se da siempre en relación con un ámbito global, y que va cambiando según el territorio que se defina. Así,

el espacio local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una microrregión o una región, nacional o transfronteriza.

Desde esta visión multidimensional, se concibe el desarrollo de un territorio en relación con cuatro dimensiones básicas:

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como en lo referente a la descentralización se habla de reinención de la política, en el desarrollo local se debe hablar de la reinención del territorio.<sup>4</sup> Este desafío se concibe en tres dimensiones:

- *El conocimiento*, que apunta a la renovación de los paradigmas y las disciplinas científicas involucradas en los procesos de desarrollo local.
- *La política*, cuyo objetivo es la construcción de un proyecto colectivo que genere políticas en lógica horizontal y territorial (redes), más que en la tradicional lógica vertical y sectorial (centralista).
- *La gestión*, que implica hacerse cargo de la necesaria adecuación institucional de los órganos de gobierno local.

18

Un tema crucial es quiénes pueden llevar esto adelante. Se trata de un proceso, tal como lo venimos planteando, muy exigente en cuanto a las dimensiones que se deben considerar, en recursos humanos y en construcción de capacidades, así como en mecanismos de articulación social (*los puentes y caminos*).

Algunos de los rasgos específicos del desarrollo local remiten a su calidad de proceso que requiere actores de desarrollo, orientado hacia la cooperación y negociación entre ellos. Elementos especialmente relevantes al respecto son la capacidad de visión estratégica de los actores involucrados en los procesos, su capacidad de iniciativa, y la existencia de un proceso identitario que actúe potenciando el proceso y no impidiéndolo, como ocurre en los procesos determinados por una fuerte presencia de identidad nostálgica.

En ese sentido, otro de los factores cruciales en esta discusión es el de los agentes del desarrollo local. Desde nuestro punto de vista, no todos los actores presentes en un territorio pueden ser considerados actores-agentes de desarrollo local en un sentido propositivo. Este rol implica, en

---

<sup>4</sup> Federico Bervejillo, "La reinención del territorio". En: *Desarrollo local en la globalización* (Montevideo: CLAEH, 1999).

primera instancia, la capacidad de mediar entre las diferentes relaciones de poder existentes, la cual no debe ser confundida con la capacidad de negociación de intereses. Quienes negocian son, en definitiva, los propios actores locales, cuyas voces, saberes y potestades no deben ser sustituidos por nadie. Por su parte, el rol de mediación, de articulación, implica la capacidad de gestión proactiva, esto es, de anticiparse a los acontecimientos, de trabajar imaginando escenarios y articulando actores. Esta mediación se ejerce entre:

- los recursos privados y estatales, y la población beneficiaria;
- los discursos oficiales, y los de los ciudadanos;
- las soluciones propuestas por la política pública o vacíos de éstas, y las iniciativas de los grupos sociales;
- los intereses de quienes asignan los recursos, y los de los destinatarios;
- el poder constituido, y la base constituyente.

El mediador es, por tanto, un agente articulador entre relaciones de poder desiguales, nexo entre los flujos redistributivos públicos y privados, pero también relacionador del total de los factores (de formas culturales, de poder). Es aquel que interviene en un campo de tensión rearticuladora que reestructura el sistema social, político y cultural en un proceso de potenciación de los distintos actores en un contexto donde opere el disenso creador.

\* \* \*

La necesidad de sistematizar y analizar los límites y capacidades de las intervenciones en el campo del desarrollo local está en el origen de lo que ofrece este libro. Partimos de la base de que existen en nuestros países innumerables experiencias que se llaman, a veces sí y otras no, proyectos de “desarrollo local”. Creímos importante tomar esas prácticas, esa riqueza existente en nuestras sociedades, para intentar aportar algo más: precisamente la sistematización, el análisis y, en definitiva, un avance en la teoría que permita también mejores prácticas.

Hemos caracterizado el desarrollo local como fenómeno multidimensional. En ese sentido, los trabajos que aquí se presentan implican una opción por sólo dos de los múltiples abordajes posibles: el desarrollo económico local y el desarrollo social local (incluyendo las políticas sociales locales). Creemos que en estas temáticas hay experiencias con suficiente envergadura como para brindar soporte al trabajo que nos planteamos hacer con apoyo de la Fundación Interamericana (IAF). Dicho proyecto, denominado “Desarrollo local en Chile y Uruguay. Experiencias comparadas”, consistió en la identificación de experiencias significativas en ambos países en los temas planteados, su sistematización y la elaboración de documentos de trabajo y ponencias; y en la realización de dos seminarios: uno sobre Desarrollo Económico Local en Montevideo, los

días 19, 20 y 21 de marzo de 2002, y otro sobre Desarrollo Social Local en Santiago, los días 22, 23 y 24 de mayo de 2002.<sup>5</sup>

Un aspecto sustancial al trabajo en conjunto era la preparación de ponencias introductorias para cada seminario por representantes de cada una de las instituciones organizadoras (CLAEH y SUR), de carácter conceptual, como gatilladoras de los intercambios para cada uno de los seminarios. En el caso de Montevideo, dichas ponencias buscaron colocar el tema del desarrollo económico local en el contexto de procesos de desarrollo más amplios, destacando e identificando sus particularidades, dificultades y potencialidades. Y en Santiago, ambas presentaciones buscaron poner las bases conceptuales para la intervención en procesos de desarrollo local, como instrumento hacia una mejor calidad de vida, y un desarrollo social de carácter innovador respecto de las iniciativas tradicionales.

Asimismo, en cada lugar se realizaron encuentros de carácter más "académico" como parte del intercambio entre profesionales y docentes de las dos instituciones, y también discusiones con participantes del gobierno nacional y local (en el caso de Uruguay), a fin de identificar su visión acerca de la temática en cuestión.<sup>6</sup>

Los participantes en los seminarios destacaron la importancia de ámbitos como éste, en el sentido de que permiten el análisis y la reflexión acerca de los distintos procesos que se están llevando adelante en nuestros países. En particular, la lente con la que se leyeron las experiencias fueron: conocer la impronta de cada proceso, los factores que determinaron su inicio, las dificultades vividas, así como los elementos comunes que surgen de las sistematizaciones, y que nos han aportado insumos para los procesos en que estamos embarcados. Las experiencias presentadas fueron un rico muestrario de diversidad y creatividad en cuanto a temática, escala territorial y metodología.

Los avances en este ámbito han sido sustanciales y los desafíos que se presentan, aún mayores. Por una parte, surge con claridad la necesidad de atacar otras dimensiones del desarrollo local, en la misma lógica que lo hemos hecho para los aspectos económicos y sociales. Por otra, somos conscientes de que la gama de conclusiones y experiencias, obviamente, no se agota en estos dos países.

De esta forma, el camino que nos planteamos a futuro incorpora tres dimensiones: i) analizar y sistematizar, con la misma metodología, nuevas experiencias en ambos países, con énfasis en los temas culturales,

---

<sup>5</sup> En el libro se presenta la mayor parte de los trabajos preparados en el marco del proyecto. No se pudo incluir la experiencia de las Agencias de Desarrollo Económico Local en Colonia, Uruguay.

<sup>6</sup> Participaron en una mesa redonda en Uruguay: Ec. Sergio Botana, Director del Plan de Desarrollo Municipal, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República; Sr. Alberto Roselli, Director del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional de la Intendencia Municipal de Montevideo; Arq. Francisco Centurión, Intendente municipal de Río Negro; y Mtro. Gervasio Martínez, Asesor de la Intendencia

políticos y ambientales; ii) analizar y sistematizar experiencias de otros lugares de nuestra América Latina, para lo cual contamos con la anuencia y el apoyo de organizaciones amigas que están recorriendo caminos similares a los nuestros; y iii) avanzar en el camino ya recorrido, lo que implica la formación de actores para el desarrollo local, área en la cual SUR y CLAEH vienen haciendo esfuerzos de larga data.

Junto con las apuestas y el discurso por lo local, SUR y CLAEH han promovido experiencias concretas de trabajo en esta perspectiva, que han sido la base —junto con las sistematizaciones, conversaciones temáticas, difusión y publicaciones, actividades de capacitación y formación de agentes de desarrollo local—, para ir conformando con otros actores las redes de apoyo y promoción del desarrollo local. Sobre esa base, ambas organizaciones han establecido redes estratégicas de trabajo en el área, tanto a escala territorial como nacional e internacional. En este último caso puede mencionarse el Grupo de Trabajo en Desarrollo Local, de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP), coordinado por CLAEH e integrado, entre otras organizaciones no gubernamentales, por SUR.<sup>7</sup> Las prácticas abarcan distintas dimensiones del enfoque del desarrollo local: económicas, sociales, institucionales y cultural-identitarias. En síntesis, se trata de un largo proceso de acumulación de conocimientos, propuestas y metodologías de trabajo en el área del desarrollo local, por parte de CLAEH, SUR y de la propia IAF.

La primera parte del libro, Desarrollo Económico Local, documenta la mayoría de las experiencias presentadas en el seminario de Montevideo, y las ponencias conceptuales centrales del encuentro. La segunda sección, Desarrollo Social Local, hace lo propio con el seminario realizado en Santiago, sus trabajos conceptuales y los casos presentados, y añade una síntesis de la discusión que sobre el tema aportaron las representantes del gobierno chileno. Presenta el libro el actual Presidente de la Fundación Interamericana, señor David Valenzuela, a través de una reflexión personal sobre el rol del desarrollo local en el trabajo de la Fundación, y su perspectiva hacia el futuro. Y a modo de cierre, se entregan las principales conclusiones del trabajo en conjunto, tanto desde su especificidad temática como desde algunas reflexiones sobre la relevancia del trabajo en este campo en nuestros países, y en el contexto regional y global.

21

---

Municipal de Florida en temas de desarrollo. En Chile, participaron en un panel de discusión, Verónica Silva, Subdirectora de Gestión de Programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis); y Marisa Weinstein, Subdirectora de la División de Organizaciones Sociales (DOS).

<sup>7</sup> La Fundación Interamericana actualmente apoya el funcionamiento del Programa “Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local” del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Local de ALOP. Antes, en los años noventa, apoyó procesos y proyectos específicos de CLAEH y promovió que SUR, a su vez, actuara como orientador y/o catalizador de proyectos en la perspectiva del desarrollo local.

Hemos recorrido una parte del camino en esta idea del desarrollo local como desafío contemporáneo. Esperamos que este libro sea un aporte, e invitamos al lector sumarse a nosotros en los caminos apuntados aquí, y en los que nos quedan por recorrer.

**Primera Parte**

**DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

---



# Desarrollo económico local y empleo en Uruguay\*

---

Enrique Gallicchio  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
deslocal@claeht.org.uy

## 1. El desarrollo local como dimensión de análisis

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. Así, cuando hablamos de desarrollo local, nos referimos básicamente al desarrollo de un territorio. La pregunta, entonces, es: ¿de qué manera generamos factores para que nuestros territorios se vuelvan más aptos para crecer, para recibir inversiones, para generar mayores y mejores dinámicas, para vincularse mejor con el país y el mundo?

25

Desde esta perspectiva, el desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego. El desarrollo local no es tarea para iluminados ni para escritores; lo que está en juego es la participación informada de los diversos actores de la sociedad.

Muchas veces, en el discurso del desarrollo está implícito –y a veces explícito– que lo local no tiene sentido en un mundo globalizado, porque los territorios perderían toda especificidad y características propias en ese contexto. Al respecto, creemos que, por el contrario, lo local tiene aún más sentido en un contexto de globalización, y ello no en un sentido compensatorio: el desarrollo local no existe para compensar problemas o inequidades que se producen en el proceso de globalización. La perspectiva local implica una forma de ver y actuar desde el territorio en las tareas del desarrollo, la cual tiene sentido incluso en contextos de crecimiento económico y social.

---

\* Texto basado en desgrabación de ponencia y presentación en Power Point.

En nuestra propuesta, algunos de los rasgos específicos del desarrollo local son los siguientes:

- *Enfoque multidimensional.* Nos hemos resistido mucho a hablar de desarrollo *económico* local como única dimensión. Nuestra propuesta es que para trabajar en clave de desarrollo económico local, se requieren procesos de desarrollo local a secas. Sin perjuicio de ello, el desarrollo económico local tiene sus propias especificidades y desafíos.
- *Orientación a la cooperación y negociación entre actores.* El desarrollo local debe alcanzarse a partir de generar propuestas y de negociar. El rol del “agente de desarrollo local” es básicamente el de un mediador entre recursos, discursos y necesidades, no necesariamente el de un negociador a escala local.
- *Necesidad de actores y agentes de desarrollo.* El desarrollo local no es un proceso que se dé por sí solo; es un proceso orientado, que requiere agentes con las capacidades para, por ejemplo, mediar entre actores. Las relaciones de poder son absolutamente diferenciales en un territorio. Cuando en algún lugar del norte —es un caso— una gran empresa forestal hace inversiones multimillonarias en dólares y se enfrenta en una conversación con una comisión de fomento, un sindicato de trabajadores o con la propia intendencia, hay relaciones económicas y de poder extremadamente diferentes. Por tanto, se necesitan capacidades de mediación para articular a esos actores.

26

El desarrollo local supone:

- Una visión estratégica del territorio.
- Actores con capacidad de iniciativa.
- Identidad cultural como palanca de desarrollo. Muchas veces lo olvidamos, cuando hablamos de desarrollo económico local, pero los factores que hacen la diferencia en el desarrollo local son los intangibles, y no tanto los tangibles.
- Articulación de actores públicos y privados en torno a un proyecto colectivo, y de actores públicos entre sí. Ese es uno de los grandes desafíos que enfrentamos en este ámbito, dada la superposición y traslape entre los programas, proyectos y actividades de los diferentes organismos presentes en un territorio, y la falta de información sobre ello.

El territorio, entonces, no es un mero espacio físico, un receptáculo donde caen cosas; es una variable, y puede ser identificado a partir de cuatro dimensiones básicas:

- Dimensión económica, vinculada a la creación, acumulación y distribución de la riqueza, en la que nos centramos en esta ponencia. No es la única dimensión, ni tal vez la más importante.

- Dimensión social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y la integración social. Remite a los objetivos últimos, en el sentido de para qué hacemos lo que hacemos.
- Dimensión ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados.
- Dimensión política, vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico.

Entendiendo el desarrollo económico como una de las dimensiones del desarrollo local, constatamos que el cambio tecnológico y organizativo en la producción, y la globalización económica, han producido impactos muy fuertes sobre los sistemas productivos locales, que han reestructurado sus formas de producción y organización. Los incrementos de productividad en casi todos los sectores han sido muy grandes, pero ello no significa que ahora sean más competitivos. La inserción en los mercados globales depende de otros factores, entre los cuales la competitividad territorial ha pasado a ser uno de los más importantes. La globalización económica ha colocado a los sistemas productivos locales frente a una mayor exposición externa: ya no existen subsidios nacionales u otras medidas capaces de otorgarles una cierta protección.

Impactada por estos dos fenómenos – globalización económica y cambio tecnológico y organizativo en la producción –, la dimensión territorial del desarrollo económico adquiere una significación particularmente importante. En el caso uruguayo, las exportaciones de bienes y servicios, lo que se entiende como comercio globalizado, alcanzaron el 23 por ciento del PBI en 1997, desde un 15 por ciento en 1980. Ciertamente, entonces, estamos en un mundo globalizado, cruzado por dinámicas que nos cambian constantemente las formas de producir y de hacer las cosas; pero también es cierto que el 77 por ciento de la producción queda en el mercado nacional. Para este porcentaje también tenemos que pensar y trabajar. Y ello implica construir el territorio, de manera de superar la fragilidad de los sistemas productivos locales. Para ello es necesario:

- asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión en los diferentes sistemas productivos locales;
- políticas de innovación tecnológica y empresarial descentralizadas;
- concertación estratégica de actores públicos y privados;
- creación de una institucionalidad territorial para la promoción empresarial y productiva (“entornos innovadores territoriales”).

## 2. Políticas de desarrollo territorial

Estamos pasando de una estrategia dominante basada en un desarrollo polarizado – los polos de desarrollo – a un desarrollo más difuso, más vinculado a una multiplicidad de proyectos e iniciativas. En el planteo

tradicional, los objetivos eran el crecimiento cuantitativo y grandes proyectos; hoy estamos hablando de numerosos proyectos de tamaño menor y de procesos de innovación, de mayor calidad en los productos y flexibilidad en la producción. Tal vez el caso más paradigmático en esto sea el de Bella Unión, donde la idea de un polo de desarrollo instalado en el norte del país, con un gran proyecto, con subsidios, que buscaba generar un conjunto de externalidades, terminó fracasando. Y en realidad, los procesos de desarrollo más exitosos cada vez más hablan de proyectos impulsados por una multiplicidad de sectores.

## 2.1 Viejos y nuevos modelos de desarrollo

Los mecanismos del planteo tradicional eran la redistribución y la movilidad del capital y del trabajo. Entre otras cosas, explicaba las migraciones en los años setenta a las zonas de frontera, cuando se hablaba del fenómeno demográfico de “la cáscara de huevo”, con un país lleno en los bordes y vacío en el centro. Hoy en día se apunta más a la movilización del capital endógeno y a la utilización de recursos locales y externos.

En el viejo modelo, la organización estaba centralizada y el Estado nacional otorgaba recursos a los gobiernos locales; hoy hablamos más de una gestión local del desarrollo, con todos los problemas que ello implica. Antes, los agentes del desarrollo eran el Estado central y las grandes empresas. En el ejemplo de Bella Unión, los agentes clave eran el gobierno nacional, el BID y CALNU (Cooperativa Agropecuaria Limitada Norte Uruguayo); cuando el BID iba a Bella Unión, jamás iba a la Junta Local, ni siquiera iba a hablar con la Intendencia; iba a hablar con la dirección de CALNU.

Hoy en día, lo local adquiere otra relevancia. Cuando hablamos de desarrollo económico local, el objetivo que nos planteamos es generar riqueza en el territorio en el cual estamos. Los instrumentos para ello son:

- El fortalecimiento de las empresas existentes. Además de trabajar en la generación de emprendimientos, es indispensable bajar el nivel de mortalidad de los emprendimientos ya existentes, que está en el entorno de 60 a 70 por ciento en los primeros dos años. Esto, seguramente, es menos costoso que crear nuevas empresas.
- Atraer empresas e inversiones. Lograrlo dependerá mayoritariamente de cuán capaces seamos de crear factores intangibles: no las viejas infraestructuras ni los elementos que daban cuenta del antiguo modelo, sino crecientemente factores vinculados a metas claras, a la dotación de recursos humanos, a su accesibilidad, a la seguridad ciudadana, etc. Estos factores son los que están explicando cada vez más la radicación de inversiones.
- Integración y diversificación de la estructura productiva, en la línea de no mantener un solo sector que, cuando cae, se lleva consigo también al modelo.

- Mejoramiento de los recursos humanos.
- Coordinación de programas y proyectos.

Los impactos de las anteriores acciones son claros: activación de la economía local; aumento de ingresos y empleo; aumento de la productividad y calidad del empleo; aumento de la recaudación municipal; mejor calidad de vida de la población.

¿Quién tiene que llevar adelante todas estas iniciativas? ¿Debe ser el gobierno nacional, que tiene en el sistema impositivo un conjunto de recursos que distribuye a partir de la lectura de un conjunto de inequidades que se van dando, por ejemplo, en las correlaciones entre PBI y pobreza, entre PBI y necesidades básicas insatisfechas? Creemos que no solo, ni como único actor. Hay otro actor, el gobierno local, que tiene mucho que definir al respecto. Sin embargo, a nuestro juicio, no es una tarea que corresponda ni al gobierno nacional ni a los gobiernos locales por sí solos. Más bien, se debe impulsar *políticas nacionales de desarrollo local*. No se trata de trabajar solos, de luchar solos, navegando con la canoa a contracorriente y nunca llegando. Se trata de generar las capacidades, aportar recursos a los gobiernos locales articuladamente con el gobierno nacional. De nada sirve hacer las mejores experiencias desde lo local, si no tenemos un paraguas que nos proteja, que dé contexto y fortaleza a los proyectos que llevamos adelante.

Entonces, nosotros, que hemos sido partidarios de lo local durante tantos años, creemos que éste es un tema de articulación nacional y local. El desafío del país es generar estas políticas nacionales de desarrollo local. Se vincula fuertemente con la idea de “políticas de Estado”. Estamos convencidos de que el desarrollo local será una política de Estado, o no será.

## 2.2 El papel de los gobiernos locales

El Estado Nación está cuestionado desde varios aspectos. Daniel Bell dice: “El Estado Nación es demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”. Es, por tanto, el propio proceso de globalización y los cambios que se están dando, los que potencian el rol de los territorios locales.

Se está produciendo una profunda alteración en las formas de gobernar. Era tradicional una trama centralista que comenzaba en el Presidente y bajaba, y en la cual las decisiones se tomaban en forma vertical. Crecientemente –no es un proceso terminado– las jerarquías y las verticalidades de los gobiernos nacionales se desmoronan si los consideramos aisladamente. Cada vez más, por ejemplo, los inversores van a los gobiernos locales y no al gobierno nacional; cada vez más se generan instancias donde los gobiernos locales asumen roles activos.

Pero esta trama que se descompone, se recompone bajo una compleja red de actores y de relaciones. Hoy tenemos en el país una enorme cantidad de políticas públicas ejecutadas por actores privados, como la política de convenios que tienen las intendencias y también muchos organismos

del gobierno nacional. Por ejemplo, el Instituto Nacional del Menor lleva adelante la mayor parte de sus políticas de infancia en convenios con ONG que las ejecutan. ¿Dejan de ser, por ello, políticas públicas? No, siguen siéndolo, pero están ejecutadas por actores privados que empiezan a jugar fuerte en ese sentido, con el agregado de una llegada directa a la gente que no tienen los actores centrales.

En la nueva lógica de acumulación, los actores locales dejan de ser eslabones de una cadena y empiezan a ser capaces de convertirse en sujetos políticos y económicos relevantes.

Esta recomposición implica un conjunto de cambios muy fuertes para las políticas locales. No se trata de que antes mandara el gobierno nacional y ahora mande el gobierno local y que, por tanto, debamos crear una nueva jerarquía y una nueva verticalidad al interior del departamento. Creemos que uno de los desafíos es moverse en la complejidad de las diferentes dimensiones del desarrollo y en la complejidad de los diferentes actores que están presentes —no sólo el actor empresarial, sino el social, el académico, etc.—, porque todos ellos desempeñan un papel importante. El desafío es la combinación de la lógica centralista, vertical y sectorial, con la otra, la lógica horizontal y territorial, de redes.

Cada vez más el desafío es gobernar a través de redes y no de jerarquías, proceso complejo y prolongado en el tiempo. En los primeros pasos, las dificultades son más que los logros; pero, como objetivo estratégico, implica una gran ganancia para todos —principalmente en términos de legitimidad— en momentos en que hay cuestionamientos muy fuertes hacia el sistema político y hacia las autoridades políticas en general.

Los gobiernos locales deben dirigir más a través de la influencia y no tanto desde el ejercicio de la autoridad. Es indiscutible y obvio que muchas cosas necesitan de la autoridad, pero es importante darle mayor cabida a ese liderazgo que se ejerce relacionándose más que mandando. La presión de la globalización obliga a las autoridades locales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado en el nivel local, y también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar.

Otro de los grandes desafíos en el país es el de los plazos de que disponemos para lograr todo esto. Este tema de los tiempos es una disyuntiva de hierro. Yo estoy convencido de que la propuesta de desarrollo local que venimos planteando rinde incluso en el corto y mediano plazo. Hay algunas experiencias en este sentido. Pero es una apuesta, y las apuestas generan incertidumbre. Hay que apostar, y hacerlo incluso reconociendo los apuros de los tiempos, la necesidad de generar cosas ahora, de inmediato.

Éstos son los desafíos para las políticas locales. Tienen que ver mucho con la ruptura de un diseño histórico de las políticas en el país, que han sido gestadas con una lógica sectorial y vertical. El Estado está organizado en sectores: educación, vivienda, salud, trabajo... Toma sus decisiones en Montevideo y las ejecuta verticalmente a través de antenas locales. Creemos que esto no va más. Es obvio, y todo el mundo está convencido

de ello. ¿Qué es lo nuevo? ¿Adónde tenemos que apuntar? Creemos que hay una lógica alternativa, horizontal y territorial, de redes. Por ejemplo, si soy responsable de una política de empleo, lo peor que puedo hacer es tomar las decisiones en Montevideo e inventar una antena local que las ejecute. En cambio, sí puedo trabajar junto con los actores locales en ser, tal vez, un nodo en una red de actores donde estén los actores nacionales, los actores locales, los empleadores, los empleados, las ONG y los diferentes actores que tienen que ver con la problemática del empleo; y allí generar acciones, líneas de trabajo, rompiendo esa lógica centralista en la que estamos tan imbuídos y de la cual nos sentimos tan disconformes.

### 2.3 El municipio

En todo este proceso, no le atribuimos al municipio el rol de gestionar proyectos o de invertir, sino una función de liderazgo en cuanto a establecer mecanismos de participación, definir el perfil económico del territorio, construir redes de información —un tema vital—, y utilizar los instrumentos de gestión municipal en términos de un plan de desarrollo concertado. El potencial de la acción municipal está en coordinar, en concertar, en dotar al territorio de espacios adecuados para la localización de empresas (muchos lo han hecho, algunos con mayor éxito que otros). Los intendentes nos dicen que a todos ellos les llegan inversores, todo el tiempo, y todos piden lo mismo: terreno, exoneraciones. Son demandas que todos los municipios atienden, pero muchas veces los inversores, con esos datos, hacen sus cálculos de factibilidad y no vuelven.

31

Los municipios también tienen grandes debilidades. Una de las principales, pero no la única, es que los recursos son escasos. Por ejemplo, para obtener un proyecto por el art. 298 de la Constitución, se debe llevar a cabo innumerables trámites; hay que saber adecuarse a los cambios en los énfasis producidos a lo largo del tiempo; y también es necesario tener buenos vínculos políticos en aquellos lugares donde se toman las decisiones sobre la elaboración de los proyectos. No abundaré en otros aspectos profusamente diagnosticados como debilidades, relativos a los recursos humanos, a los recursos financieros, al equipamiento, a estructuras generales que tienen que ver sobre todo con formas de hacer las cosas y, a veces, con la legitimidad.

Nuestra postura es que el rol fundamental del municipio es liderar y ser el nuevo articulador del proceso de desarrollo local. En consecuencia, habrá que recomponer la legitimidad del municipio para que pueda constituirse en su nuevo rol. Muchas veces este tema de la legitimidad subyace en convocatorias fallidas o en acciones que no se pueden llevar adelante. No es un tema menor.

Entre los desafíos que enfrentan los municipios se cuentan:

- *La construcción de una visión de largo plazo.* Un ejemplo: en los años noventa hubo recursos para llevar adelante inversiones en la ciudad de Salto, y se decidió hacer el caño para el agua termal, de manera de garantizar a cualquier inversor que viniera, la canti-

dad y calidad suficientes de agua termal y con ello promover el desarrollo del sector turístico. Hoy este sector rinde en empleos y en otra gran cantidad de variables, pero en ese entonces alguien pudo haber dicho: “Un emprendimiento que no se ve, bajo tierra. ¿Qué saco con esto?”. Allí donde la inversión rindió, había una visión de largo plazo que, además, construye legitimidad. En Paysandú hubo los mismos recursos en los mismos tiempos y se optó por algunas obras, como la construcción de un anfiteatro, cuya utilidad es discutible.

- *Una concepción integral del desarrollo.* Éste no es solamente un tema económico: es social, político. ¿Cómo vinculamos política social con política económica? No creo que la mejor política social sea una política de empleo concebida aisladamente; hay otras políticas sociales que se debe generar ahora, por ejemplo en las áreas de salud, alimentación, educación, vivienda.
- *Concertación por el desarrollo y el empleo.* Éste es tal vez el ámbito donde existen las mejores condiciones para conseguir acuerdos. Los actores gubernamentales, sindicales y empresariales ya se están concertando; hace falta incluir a los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil.
- *Nuevas formas de gestionar en el nivel local.* La “governabilidad local” es uno de los desafíos para asumir las nuevas competencias que les atribuimos.

32

## 2.4 ¿Qué hacer? Las iniciativas de desarrollo local

Frente a los problemas que plantea el desarrollo local, en muchas partes la primera respuesta ha sido las iniciativas locales de empleo (ILE), que apuestan fuertemente a empleos subsidiados por el Estado (en Argentina fueron los planes Trabajar; en Uruguay no hubo experiencias similares). La idea en estos casos es mejorar el empleo a través de una inversión estatal fuerte. En el largo plazo, esta política ha fracasado, por la falta de recursos del Estado frente a altas tasas de desempleo y, sobre todo, por crear mucho más una cultura de subsidio que de trabajo.

Ante ese fallo, se pasó a una línea completamente diferente: las iniciativas locales de desarrollo empresarial (ILDE). Su racionalidad es que la solución no es la oferta de empleos a escala individual, sino la generación de empleo desde la pequeña y mediana empresa (pyme); y de ahí que el camino propuesto haya sido darles crédito, fomentarlas, impulsarlas, reforzarlas, etc. Con ello se pasó de la mano “visible” del Estado a la mano “invisible” del mercado. Los recursos empezaron a pasar a emprendimientos que igualmente se hubieran gestado, y terminaron saliendo más caros: se terminó subsidiando al mercado.

Hoy, la apuesta es a las iniciativas de desarrollo local, un paso adicional a los anteriores: se intenta un abordaje más integral, en que se encuentran y reúnen Estado, mercado y actores.

Algunos de los componentes clave de las iniciativas de desarrollo local son la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, y la construcción de entornos innovadores. A ellos se agrega lo que hoy se considera el principal componente de la competitividad: la promoción de los factores intangibles del desarrollo.

Actualmente, las mejores inversiones en muchas partes de América Latina están vinculadas a una dotación de factores intangibles relevantes, potentes: recursos humanos, seguridad ciudadana, políticas sociales, distribución del ingreso. Cada vez más lo que el inversor lee es eso: se instala en un lugar del que sabe a donde se dirige, que tiene un entorno que legitima las acciones que se llevan adelante, que ha capacitado a sus recursos humanos, tiene trabajadores capaces de aprender a aprender más rápido; un lugar al que puede traer a su gerente, a su personal, sin demasiados riesgos; etc.

Entre los factores intangibles que determinan el éxito de las iniciativas de desarrollo local son destacables el liderazgo, la participación, el diagnóstico, la estrategia cooperativa, la existencia de una agencia de desarrollo como resultado de la concertación de actores, los factores culturales, la integralidad de las iniciativas, el conocimiento del mercado de trabajo local, el reconocimiento de la incertidumbre y lo dinámico del proceso, que implica la capacidad de adaptación a los cambios.

Insistiremos en el enorme peso que en esto tienen los dos últimos puntos: un conocimiento a fondo del mercado de trabajo local, y el reconocimiento de lo incierto y dinámico de estos procesos, con su corolario de absoluta necesidad de adaptarse a los cambios.

¿Es necesario un plan de desarrollo local? Cuando surgen estos temas, enseguida pensamos en tener que embarcarnos en procesos que tomarán uno, dos o tres años, y en que de nuevo se nos va el período de gobierno sin hacer mucho. Creemos que hay que hacer este esfuerzo, y hacerlo rápido. Porque no es el futuro el que brota del presente, sino el presente el que brota del futuro. ¿Cuál es el futuro al que estamos apuntando, cuál es el sueño deseable y posible que nos estamos planteando? Eso nos va a determinar el presente. Por eso es necesario trabajar en clave estratégica, un plan de desarrollo estratégico.

En cuanto a los programas de desarrollo económico local, la literatura habla básicamente de tres modelos: fomento del empleo, dinamización empresarial y asociativismo municipal. Nos referiremos de manera especial al primero de ellos.

¿Por qué es uno de los temas cruciales? Desde mi punto de vista, existe un conjunto de determinantes de fondo que llevan a que se deba hacer foco en el empleo:

- Es un tema en el que hay posibilidades de concertación como tal vez en ningún otro; todos los actores están a la espera de y dispuestos a generar propuestas en esta línea.
- Hay recursos para generar acciones; el problema es cómo se usan y cuál es su flujo.
- Hay riesgos en no trabajarlo, fundamentalmente desde el punto de vista de la integración social.

### 3.1 Las determinantes de fondo

¿De qué manera crecer, ser más competitivos, generar empleo? ¿Qué explica las inversiones? Uno de los factores clave es la dotación de recursos humanos y la generación de un “entorno” estratégico, legitimado, que da seguridad, reglas de juego claras y, por tanto, mayor previsibilidad. Las inversiones basadas en el saber tienen retorno y tienen la misma prioridad que las de capital material. El desarrollo del capital humano es el reto crítico de los tiempos venideros.

34

Probablemente uno de los grandes problemas del país en estos temas es el riesgo de una sociedad a tres velocidades, y estamos caminando hacia ella. El desafío de las políticas de empleo es precisamente bajar esos riesgos. Porque estamos teniendo una sociedad con una pequeña proporción de trabajadores de elite con conocimientos adecuados y pertenecientes a la estructura nuclear de las empresas, muchas veces con trabajo de buena calidad. En segundo lugar, hay una gran proporción de trabajadores periféricos y con inestabilidad creciente, tercerizados, entrando y saliendo permanentemente del mercado, con una inseguridad e incertidumbre muy grandes. Y hay una subclase de marginados y socialmente excluidos, en crecimiento. Comienzan a darse fenómenos de exclusión territorial, de verdaderos guetos urbanos, en Montevideo y también en el interior del país.

Entonces, el tema social de hoy, al cual debe apuntar la política de empleo, es el riesgo de esta sociedad a tres velocidades, donde las diferencias se van ensanchando, con una creciente población en los grupos dos y tres. Esta situación es, sin duda, una amenaza para los trabajadores, que son quienes más protestan por ello. Pero es también una amenaza para la estabilidad política y para la coherencia social. Esto sí aumenta el riesgo país, que no depende sólo de la inflación y de nuestra capacidad de pagar la deuda externa. Parte de la lectura del riesgo país es la de esta situación social, de manera que no es un tema que podamos obviar. Entonces, dirigir los esfuerzos públicos y privados a proteger estos aspectos de la cohesión social, es crucial para todas las partes.

### 3.2 Políticas activas de empleo

Con respecto a políticas de empleo, hablamos de llegar a políticas activas, por oposición a las políticas pasivas de las que venimos. Desde una lectura neoclásica, se suponía que la economía transcurría y que las crisis económicas se recomponían; durante los períodos de baja, se pagaba a los trabajadores un subsidio para que mantuvieran su nivel de salario. El tiempo máximo de búsqueda de empleo era de seis meses y el seguro de paro preveía estos movimientos cíclicos de la economía. Hoy en día está clarísimo que la economía no está funcionando así, para empezar porque el período medio de búsqueda de empleo ya superó los diez meses. Se hace necesario asumir políticas activas de empleo. Podemos mencionar, entre ellas:

- *La formación profesional*, que aunque no genera más empleo sino empleabilidad, trabajadores más empleables, es una condición cada vez más necesaria, aunque no suficiente, para obtener empleo.
- *Las iniciativas locales de empleo, el apoyo a los pequeños emprendimientos*. No todo es formación profesional. Es necesario el fomento de muchas pequeñas iniciativas de carácter local, que son el ámbito donde se está generando empleo hoy en día. Estas iniciativas, además, son mucho más baratas que el promedio de entre 800 y 1.000 dólares que la Junta Nacional de Empleo del Uruguay está gastando en cada trabajador capacitado. Muchas veces se trata de comprarle un microondas a una persona que está encarando un emprendimiento gastronómico, o un microtractor a otro, o dotarlo de los elementos mínimos necesarios.
- *Intermediación laboral*. En nuestro país, dos tercios del empleo se consigue a través de amigos o de familiares; evidentemente, en esta lógica de redes donde los ricos tienen amigos ricos y los pobres, amigos pobres, unos van a tener mejores trabajos y los otros, peores. En tales circunstancias, el Estado debe intervenir en el proceso de generación de empleos, garantizando equidad en las posibilidades de acceso a él.
- *Descentralización*. Las políticas de empleo deben descentralizarse hacia los ámbitos locales. No puede ser que para hacer un curso de cerrajería tenga que salir la demanda desde el ámbito local, ir a la Junta Nacional de Empleo y volver el curso al ámbito local, en un circuito que lleva ocho meses. No puede ser que una iniciativa local de empleo que cuesta 300 dólares tome un año, porque cada sector social tiene que intervenir. Estoy absolutamente de acuerdo con que los actores tienen que estar presentes en la toma de decisiones, pero muchas veces actúan haciendo más lentos algunos procesos. Hay que generar planes locales de empleo, que estén legitimados por los actores sindicales, empresariales y políticos, y hay que transferir los recursos para ejecutarlos.

El municipio como agente económico desempeña un papel clave en el fomento del empleo, a través de la creación de empresas, la generación y fortalecimiento de puestos de trabajo. Le corresponde también anticipar situaciones de despido, fortaleciendo empresas y atendiendo a los trabajadores en actividad, porque en general se trabaja con los que ya están desempleados.

Algunos requisitos importantes para llevar adelante estas acciones son:

- La concertación de actores con diferentes roles y objetivos.
- La descentralización, como transferencia sistemática de recursos y potestades – poder para tomar decisiones y ejecutarlas – desde organismos nacionales a organismos locales.
- Participación. Nuestras políticas de empleo están todavía muy imbuidas de la idea del tripartismo, de una participación que considera tan sólo a los actores tradicionales: gobierno, empresarios y trabajadores. Hoy es necesario incorporar actores no tradicionales a la toma de decisiones en materia de política de empleo. Las ONG están cada vez más cerca de las alternativas de generación de empleo, al igual que el sector educacional o las comisiones de vecinos. También en este ámbito, el de la generación de empleo, postulamos la reconstrucción del tejido social.

Entre los instrumentos para el desarrollo de políticas de empleo, podemos mencionar:

- Observatorios locales del mercado del trabajo. Los distintos actores – empresariales, sindicales, políticos, y otros de la sociedad civil – necesitan mayor información y transparencia para tomar decisiones.
- Comités de empleo locales multisectoriales.
- Apoyo a pequeños proyectos.
- Servicios integrales locales de empleo. Debería establecerse ventanillas únicas para los servicios locales de empleo, que integren desde información y orientación laboral, a formación profesional, apoyo a proyectos, etc.
- Intermediación laboral.
- Descentralización de potestades y recursos.

Los grandes desafíos hacia el futuro son las políticas activas de empleo, la concertación de actores, la descentralización, la participación. A modo de conclusión, y volviendo al principio, está muy bien hablar del desarrollo económico local; pero cuando resaltamos tanto los factores intangibles, de concertación, de participación, de la necesaria integración de los actores al proceso de desarrollo, tal vez sea hora de hablar de desarrollo local a secas, conservando la integralidad del término.

## Desarrollo económico local en Chile

### Conceptos y reflexiones

---

Libero van Hemelryck  
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación  
liberovan@sitiosur.cl

En una primera parte de este trabajo se analizan algunos enfoques teóricos del desarrollo económico local, y su relación con las teorías económicas de desarrollo regional, con el rol del Estado y con los conceptos de desarrollo local. En la segunda parte se presentan los enfoques sucesivos que se han aplicado en Chile en la década de los noventa y los primeros años del siglo veintiuno, con sus políticas y experiencias en el campo del desarrollo económico local. En la tercera parte se analiza el enfoque sistémico del desarrollo económico local como una mirada más integradora.

37

#### 1. Conceptos de desarrollo económico local

El interés por el desarrollo económico local y microrregional no es nuevo. Ya en las décadas de los cincuenta y sesenta hubo un intento por volver a situar las teorías económicas en espacios concretos y, más particularmente, en los espacios regionales, lo que dio lugar a la elaboración de las teorías de desarrollo regional y esquemas de planificación regional.

La discusión del desarrollo en las regiones y las ciudades se dio en un contexto teórico y político neokeynesiano, con un referente macroeconómico muy marcado por el importante y decisivo rol del Estado central y de las grandes organizaciones empresariales y sindicales nacionales. En ese marco, las regiones estaban subordinadas a los grandes lineamientos nacionales de carácter indicativo (Estados Unidos, Europa), o de un carácter más normativo y centralizado (URSS). Producto de este panorama fue una serie de manuales de desarrollo económico regional, que en muchos aspectos conservan hasta hoy su validez metodológica y teórica.

Este proceso fue interrumpido a partir de las crisis de los años setenta y ochenta, particularmente en la mayoría de los países de América Latina. Bajo la conducción de las dictaduras militares y tras períodos de una excesiva protección nacional, los sistemas económicos nacionales se sometieron a una doctrina neoliberal exagerada; por su parte, el desarrollo regional fue casi o completamente abandonado en desmedro de grandes objetivos de estabilización macroeconómica, mientras se mantenía una administración fuertemente centralizada en cuanto al control de iniciativas locales.

Lo anterior es importante en la medida en que explica por qué en los países europeos y en Estados Unidos hubo un proceso gradual a otra conceptualización del desarrollo regional y local, mientras que en América Latina, y en Chile en particular, se dio un quiebre fundamental en ese mismo proceso de inserción en una economía cada vez más globalizada. En este sentido, en la región latinoamericana recién se está “redescubriendo” la importancia de los actores locales en el desarrollo económico local y regional; pero ello en condiciones que no son completamente compatibles con los modelos que se pretende desarrollar, dado que persisten grandes contradicciones entre un Estado centralizado debilitado y actores locales dispersos y desconfiados.

Producto de los cambios ocurridos a partir de los años ochenta y noventa, que inciden en la desarticulación de la regulación tradicional del Estado central y su progresiva descentralización, el desarrollo económico local se convierte en la estrategia de desarrollo territorial dominante. Ha quedado atrás, en teoría, la época en que la economía era algo que sólo afectaba las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas, y en que los administradores locales sólo se preocupaban de gestionar los servicios públicos y corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas. La reestructuración de la economía y del Estado está impulsando formas más flexibles en la gestión pública, como es la política de desarrollo económico local. Progresivamente, los gobiernos locales han tenido que impulsar políticas encaminadas a solucionar los problemas que presenta la reestructuración productiva.

Los análisis territoriales realizados en la actualidad muestran una nueva estrategia de desarrollo económico, cuyos objetivos finales son el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población.

La política regional tradicional, basada en el modelo de crecimiento concentrado nacional, se proponía favorecer la distribución territorial mediante la utilización de recursos externos al área objetivo de la ayuda; por su parte, las nuevas tendencias de la política de desarrollo territorial pretenden superar los desequilibrios mediante el fomento del desarrollo endógeno de todos los territorios con potencialidades de desarrollo competitivo. La política económica local se basa en una teoría que propone que el crecimiento no tiene por qué ser necesariamente polarizado, sino

que puede surgir difuso; su meta es desarrollar un territorio, utilizando el potencial de desarrollo existente en él.

La estrategia de desarrollo local se basa en una aproximación territorial al desarrollo regional, y entiende que la historia productiva de cada localidad y los recursos locales condicionan el proceso de crecimiento. Según este enfoque, para crear las condiciones necesarias al desarrollo de una localidad hay que recurrir, además de a los factores externos, a los factores endógenos. Se trata de fomentar la innovación, la capacidad emprendedora, la calidad del capital humano y la flexibilidad del sistema productivo. Para conseguirlo, la tendencia, más que a realizar grandes proyectos industriales, es a impulsar proyectos de dimensión adecuada, que permitan la transformación progresiva del sistema económico regional y local.

Lo anterior conduce a replantear la organización y la gestión de la estrategia de desarrollo. La administración central del Estado llevaba a cabo –y lleva todavía– la gestión de la política regional tradicional de forma centralizada, mediante el apoyo financiero directo a aquellas empresas que cumplen los requisitos establecidos en las leyes y normas de incentivos. La política económica local tiene una gestión descentralizada, que se hace operativa a través de las organizaciones intermedias que prestan servicios reales a las empresas.

En este sentido, no se trata de facilitar fondos a las empresas, sino de dotar a los sistemas locales con los servicios que las empresas precisan para resolver problemas tecnológicos y de competitividad. El problema del desarrollo territorial radica ahora en cómo mejorar la productividad y la competitividad de las empresas locales, y eso pasa por la creación de las condiciones adecuadas para su desarrollo, más que por inversiones y subsidios directos a las empresas mismas.

39

**Cuadro 1. Cambios en la política del desarrollo regional y local**

	<b>Política tradicional</b>	<b>Políticas nuevas</b>
<b>Estrategia dominante</b>	Desarrollo polarizado Visión funcional	Desarrollo difuso Visión territorial
<b>Objetivos</b>	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación, calidad, flexibilidad Numerosos proyectos
<b>Mecanismos</b>	Redistribución Movilidad de capital y trabajo	Movilización del potencial endógeno Utilización de recursos locales y externos
<b>Organización</b>	Gestión centralizada Financiamiento a empresas Administración pública de recursos	Gestión local Prestación de servicios Organizaciones mixtas intermedias

Fuente: Antonio Vázquez, *Política económica local* (Madrid: Ed. Pirámide, 1993), p. 223s.

## 2. Los conceptos del desarrollo económico local en Chile. Período 1990-2002

---

En un documento de comienzos de los años noventa, elaborado por la Comisión de Desarrollo Económico Local de la Asociación Chilena de Municipalidades, se explica que no hay diferencia alguna entre fomento productivo y desarrollo económico local. Quizá este documento es un testimonio de cómo se visualizaba el desarrollo económico local en esa época en Chile. Dominaba al respecto una perspectiva nacional del fomento productivo, que dejaba la responsabilidad de algunas políticas compensatorias regionales a instancias de políticas sociales y, en forma particular, al Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS).

Sin lugar a dudas, el primer período de la década de los noventa en Chile ha estado definido, por un lado, por la recuperación de la democracia; y por otro, por el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y altas tasas de crecimiento, con la incorporación de una mayor equidad. En este sentido, ha predominado una preocupación para el desarrollo político, económico y social en el ámbito nacional. Sin embargo, el gobierno de Aylwin logró fundar principios de un Estado más descentralizado con la introducción de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (n° 19.130 del 19 de marzo de 1992) y la Ley de Gobierno y Administración Regional (n° 19.175 del 20 de marzo de 1993).

40 De acuerdo con lo anterior, se puede distinguir tres etapas en la evolución del concepto de desarrollo económico local en Chile.

La primera etapa corresponde al restablecimiento de la democracia luego de 17 años de dictadura militar, en donde se pone el acento sobre el mantenimiento del desarrollo económico y una mayor equidad social. Durante este período se desarrollan los instrumentos de fomento productivo concentrados en la pequeña y mediana empresa, y luego en la microempresa. Aunque se implementa el cuerpo legislativo para el desarrollo regional, las políticas mantienen un carácter muy centralizado.

La segunda etapa se inicia con las primeras elecciones municipales realizadas en 1994, en las que los municipios enfrentan por primera vez la contradicción entre lo local, lo regional y lo nacional. Surgen en este período las primeras iniciativas de desarrollo económico local y la búsqueda de contabilizar los planes regionales con los incipientes planes comunales.

La tercera etapa tiene que ver con la última modificación de las leyes que rigen la municipalidad y que incorporan entre sus tareas la preocupación por el desarrollo económico local, más allá de su preocupación por el empleo.

## 2.1 Primera etapa: De los triálogos nacionales a los foros regionales, 1990-1994

### 2.1.1 Los triálogos y las políticas de fomento productivo

Desde un inicio, el gobierno convocó a las organizaciones más representativas de empresarios y trabajadores a dialogar no sólo acerca de las reformas a la legislación laboral, sino también sobre los criterios fundamentales de las orientaciones socioeconómicas; al mismo tiempo, las invitaba a analizar la aplicación de una serie de medidas inmediatas, como las de aumento de sueldos mínimos y asignaciones familiares. Estos triálogos tuvieron como resultado la firma de varios acuerdos, entre los cuales cabe destacar el Acuerdo Marco Trabajadores, Empresarios y Gobierno. Como producto de este acuerdo se aumentó el ingreso mínimo en un 44 por ciento, y se incrementaron las pensiones mínimas, la asignación familiar y el Subsidio Único Familiar.

En el ámbito de las pyme, a partir de julio de 1991 entró en funcionamiento el Programa Nacional de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas. Dicho programa, abandonando el tradicional concepto de la asistencialidad en estas políticas, privilegió el desarrollo de mercados de servicios que permitieran resolver los problemas estructurales de estas empresas, a la vez que daba un amplio margen de acción al propio sector privado en la utilización de los instrumentos que ofrecía. Los principales aspectos fueron el acceso a financiamiento y asistencia técnica, y el apoyo a las exportaciones. En el mismo período, con la creación del FOSIS se inició un programa nacional de apoyo a la microempresa cuya función era favorecer a ese sector y a trabajadores por cuenta propia, acción asociada a su función de cooperar en la superación de la pobreza. Contribuyeron a este programa los cambios a la ley y reglamento del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la ampliación de las correspondientes partidas presupuestarias; con ello se puso en marcha instrumentos y programas de mayor cobertura y alcance para la asistencia técnica y apoyo financiero, y una mayor dotación de capital (riego, forestación) para los pequeños productores agrícolas. Asimismo, se crearon instrumentos adicionales para el desarrollo de la pesca artesanal (Servicio Nacional de Pesca, SERNAPESCA) y de la pequeña minería artesanal (Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal, PAMMA, de la Empresa Nacional de Minería, ENAMI) y de las microempresas industriales y artesanales (Programa del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC).

En el ámbito del desarrollo agrícola, la política gubernamental establecía "un desarrollo económico sustentable, equitativo en lo social, equilibrado en lo espacial y armónico con la conservación de los recursos naturales y el hábitat rural" (INDAP 1992). Esta institución planteó los siguientes tres objetivos: i) incorporar la pequeña agricultura familiar al proceso general de modernización y desarrollo; ii) ejecutar programas de lucha contra la pobreza rural, intentando contribuir a la solución de

problemas de desempleo, subempleo y bajos ingresos, al mismo tiempo que facilitar el acceso a servicios básicos mínimos para amplios grupos de población rural marginales; y iii) fortalecer las organizaciones campesinas. Considerando estos tres objetivos, INDAP ha estructurado y puesto en marcha programas de crédito, de transferencia tecnológica, de riego campesino, forestal, de asuntos indígenas, de comercialización y agroindustria, de apoyo a la organización, y programas para la juventud rural y la mujer rural. En el gobierno se reactualizó la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, con el fin de coordinar los programas públicos que impactan en el sector rural. En términos de la participación comunitaria, el Ministerio de Agricultura recogió los planteamientos del gobierno respecto a fomentar la organización de la ciudadanía como mecanismo para fortalecer las instancias de organización y decisión local, promover una descentralización efectiva del poder y potenciar el desarrollo de la vida comunal.

En este contexto, la Dirección Nacional de INDAP, en conjunto con el Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile, MUCECH, crearon el Consejo Nacional Campesino; a partir del año 1992 se instalaron también algunas comisiones regionales y sectoriales.

Un ámbito especial dentro de los programas de FOSIS era el desarrollo de localidades pobres. Entre los objetivos de este programa estaba contribuir a crear capacidades y habilidades en los habitantes de esta unidad, de modo de facilitar el acceso a los recursos que les estaban destinados, además de crear las condiciones para que dichas localidades pudieran emprender iniciativas autónomas de desarrollo local. Un segundo objetivo era auspiciar experiencias promocionales en localidades pobres que permitieran el diseño de una metodología masificable, descentralizada y participativa. La cobertura de este programa era nacional y se aspiraba a atender a la totalidad de las localidades pobres del país, estimadas en 1.500. Este programa consideró dos tipos de actividades: la primera la constituyeron los concursos nacionales y regionales de proyectos, en los cuales se consideró como criterio de selección el grado de pobreza de la localidad beneficiaria y se dio prioridad a las que incorporaron las necesidades y énfasis definidos por la propia comunidad. La segunda actividad, iniciada en 1991, correspondía al programa de generación de capacidades en localidades pobres; éste contemplaba las actividades de promoción y educación que permitieran a la localidad detectar y priorizar sus necesidades y buscar soluciones, ya sea a través de contactarse con los servicios y programas sociales existentes, o transformando sus propuestas en proyectos para FOSIS o para otra instancia pertinente. En este contexto empezó a cobrar importancia la focalización territorial, respecto de la cual destacan estudios como "La identificación de localidades pobres" y "Las comunas más pobres" (FOSIS), "Las comunas en riesgo biomédico" (UNICEF) y "El mapa de la extrema pobreza" (MIDEPLAN).

### 2.1.2 Institucionalidad y foros regionales de desarrollo

La Ley de Gobierno y Administración Regional (n° 19.175 del 20 de marzo de 1993) creó, por primera vez en Chile, los gobiernos regionales, con personalidad jurídica de derecho público y con competencias y recursos propios para el cumplimiento de sus objetivos. Establece también las condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones.

Los gobiernos regionales pueden ejercer preferentemente funciones de ordenamiento territorial, de fomento de actividades productivas y de desarrollo social y cultural. Para el ejercicio de estas funciones, deben inspirarse en principios de equidad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, de incentivo a la participación de la comunidad organizada, y de preservación y mejoramiento del medio ambiente. Además del cumplimiento de las funciones indicadas, el gobierno regional debe ejercer funciones relacionadas con la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región y del proyecto de presupuesto respectivo, lo que implica participar de las responsabilidades y obligaciones que derivan de la operatividad y manejo de recursos.

Los órganos que componen el gobierno regional son el Intendente, en su rol ejecutivo, y el Consejo Regional, como el ente que hace efectiva la participación de la comunidad regional a través de funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras de las acciones del Ejecutivo. El Consejo Regional está integrado por el Intendente, quien lo preside, y por consejeros representantes de las respectivas provincias que componen la región, cuyo número es variable según la cantidad de población que la componga. Los consejeros son elegidos por los concejales de las comunas que integran la provincia, duran en sus funciones por un período de cuatro años, y pueden ser reelegidos.

Corresponde al Intendente, en su calidad de jefe del gobierno regional, formular las políticas de desarrollo de la región, en concordancia con las políticas y planes comunales y nacionales respectivos; someter al Consejo Regional los planes y estrategias regionales de desarrollo, y sus modificaciones; someter a su consideración el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones; proponer al Consejo la distribución regional de los recursos financieros que conforman el presupuesto del gobierno regional; y realizar todas aquellas funciones que sean pertinentes para ejercer la administración de los recursos y orientar el proceso de desarrollo de la región.

Para ejecutar las funciones que la ley le otorga, el gobierno regional dispone de una infraestructura administrativa legalmente establecida, conformada por una División de Administración y Finanzas y por una División de Análisis y Control de Gestión, dotadas de la respectiva planta de personal adscrita al gobierno regional. Además, el Ejecutivo cuenta con la función asesora de un Gabinete Regional, integrado por los gobernadores y los secretarios regionales ministeriales, pudiendo integrarse a

él los directores de servicios y personalidades regionales que el Intendente considere pertinente.

Además de los dos órganos de ámbito regional indicados, la Ley n° 19.175 contempla en el nivel provincial la presencia del Gobernador y del Consejo Económico y Social Provincial, CESP.

El Gobernador, en su calidad de representante del Intendente, tiene como funciones principales presidir el CESP; supervisar programas y proyectos de desarrollo de los servicios públicos provinciales; proponer al Intendente proyectos específicos de desarrollo de la provincia; promover la participación del sector privado; y disponer la coordinación provincial necesaria para su desarrollo respecto a los programas de infraestructura económica y social básica.

El Consejo Económico y Social Provincial es un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada y está compuesto, además del Gobernador, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia y miembros por derecho propio. Está compuesta por veinticuatro representantes de la comunidad organizada (organizaciones culturales, laborales, empresariales y productivas, profesionales y de fundaciones y corporaciones privadas) y por un máximo de ocho integrantes por derecho propio (Fuerzas Armadas y Carabineros y las instituciones de educación superior). Sus responsabilidades más relevantes corresponden a emitir opinión respecto a anteproyectos del Plan Regional de Desarrollo y del presupuesto regional, realizar estudios y opinar en materias de desarrollo provincial, y proponer proyectos específicos para el desarrollo de la provincia.

En este contexto, se creó en el nivel nacional el Foro Nacional de Desarrollo Productivo, mecanismo de coordinación y enlace entre los empresarios, los trabajadores y las instituciones públicas de fomento productivo. Por su parte, los Foros Regionales fueron creados como una instancia de participación y encuentro de autoridades de gobierno, empresarios, dirigentes sindicales y personalidades del mundo académico; sus metas son identificar áreas de cooperación, aunar criterios sobre los desafíos y acciones que la economía regional debe enfrentar, y concordar una visión estratégica sobre su desarrollo.

Producto de este esfuerzo de regionalización y descentralización, nacieron los primeros Planes de Desarrollo Regional.

### ***2.1.3 Las primeras iniciativas de desarrollo económico local***

A partir de enero de 1992, fecha en que se aprobaron en el Congreso Nacional las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se dio un inicio a un proceso de generación más democrática de las autoridades municipales y modernización de la gestión municipal, para asegurar su eficiencia.

En el marco del proceso de descentralización de la gestión pública, se dictaron tanto la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional como la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, ambas en la perspectiva de crear mejores condiciones para el

surgimiento de iniciativas autónomas regionales y locales de elevación de la calidad de vida de sus respectivas comunidades.

En el tema productivo propiamente tal, la ley sobre Gobierno y Administración Regional señala el fomento productivo como una función específica de tal gobierno, a la vez que en la Reforma Municipal se señala como una de las funciones compartidas de los municipios, la capacitación y promoción del empleo local. De esta manera, el fomento de la pequeña producción urbana y rural empezó a incorporarse entre las actividades impulsadas por algunos municipios.

En un estudio realizado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), se detectaron en 1993 entre la Cuarta y la Octava Región, veinte municipios que habían iniciado programas de fomento a la microempresa; entretanto, en otro estudio realizado por el Servicio de Consultorías para América Latina (SERCAL) se detectaron otras doce iniciativas de desarrollo empresarial local realizadas principalmente con el apoyo de FOSIS. En ambos casos, la preocupación fundamental de los programas de iniciativa municipal o iniciativa mixta público-privada era mucho más el fomento productivo que el desarrollo económico local propiamente tal.

Cabe observar aquí que, en la mayoría de los casos, los programas de fomento productivo estaban localizados en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) del municipio; y en segundo lugar, en los Departamentos Laborales u Oficinas Municipales de Colocaciones, lo que incide en la orientación de dichos programas. Sólo en cinco casos los programas aparecen implementándose desde la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Dentro de las iniciativas cabe destacar la creación de "casas del pequeño y microempresario" por parte de algunos municipios, como los de Rancagua, Conchalí y La Pintana. En el caso de Rancagua, participaron en la creación de la casa del pequeño empresario diez instituciones, entre públicas y privadas, destacando la participación de dos bancos, tres organizaciones no gubernamentales, tres instancias de gobierno, una asociación de pequeños empresarios y el municipio.

El caso de los Centros de Iniciativa Empresarial, CIEM, promovidos por FOSIS, es más interesante, porque en ellos intervienen sectores públicos y privados. El más llamativo ha sido sin lugar a duda el Centro de Iniciativa Empresarial de Santiago, que obtuvo el rango de Dirección Municipal y desde el cual se empezaron a ejecutar y coordinar todos los proyectos y acciones de fomento productivo local. Pero existen también iniciativas particulares de CIEM que tienen su propia autonomía, como el caso de San Felipe, apoyado por el Obispado; de Illapel, apoyado por la Iglesia Católica; y de Arica, apoyado por las asociaciones de pequeños empresarios locales.

En la mayoría de los casos, estas iniciativas estaban claramente orientadas al fomento productivo de la micro y pequeña empresa local, sin relacionar necesariamente estas iniciativas a un concepto de desarrollo económico local, muchas veces inexistente.

## 2.2 Segunda etapa: El redescubrimiento de los municipios y los gobiernos locales, 1994-1998

### 2.2.1 *El proceso de la descentralización*

El 19 de marzo de 1992 fue publicada la Ley n° 19.130, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Este cuerpo legal consagró el principio de la generación democrática de los alcaldes y concejales, innovando la institucionalidad municipal al crear los Concejos Municipales, cuyos miembros son elegidos por votación popular. Al Concejo le corresponde, entre otras funciones, la elección del alcalde cuando procede; la fiscalización de su labor y de las unidades y servicios municipales; la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal; del proyecto de Plan Regulador Comunal y sus modificaciones; del presupuesto municipal y modificaciones, así como los programas de inversión correspondientes. Asimismo, se creó el Consejo Económico y Social Comunal, con carácter de órgano asesor. Está constituido por representantes de organizaciones comunitarias de carácter funcional y territorial y de actividades relevantes de la comuna, lo que debiera permitirles injerencia en la resolución de asuntos locales y en la proposición de criterios y lineamientos para la gestión local. En esta normativa se agregaron nuevas atribuciones a las municipalidades, como son la de constituir corporaciones sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, y la facultad de asociarse entre ellas para el cumplimiento de fines propios. Asimismo, se establecen normas para la elección de concejales y alcaldes, se crean nuevas normas sobre financiamiento municipal, y se otorga rango orgánico constitucional al Fondo Común Municipal.

La legislación (Ley n° 19.175) que creó los gobiernos regionales no sólo entregó deberes y responsabilidades a la nueva institucionalidad; también puso a su disposición las atribuciones e instrumentos financieros que permiten cumplir con las respectivas obligaciones. Para alcanzar sus objetivos de desarrollo, los gobiernos regionales disponen de recursos de administración directa y de administración indirecta. Dentro del área de administración directa de la autoridad regional, la Ley de Presupuesto de la Nación distingue entre los fondos para gastos de funcionamiento y aquellos para gastos de inversión, que incluyen los ingresos propios y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Por otra parte, el área de administración indirecta contempla dos fuentes adicionales para gastos de inversión regional: la inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y los convenios de programación.

El actual proceso de descentralización en el ámbito local persigue democratizar la administración municipal, aumentar sus ingresos, darle una mayor estabilidad financiera y mayor autonomía en el manejo y generación de recursos, racionalizar los impuestos y derechos municipales, y mejorar la capacidad redistributiva del Fondo Común Municipal.

Los municipios administran la atención primaria de salud, la educación y, en algunos casos, los establecimientos de menores en situación

irregular; todos ellos corresponden a servicios traspasados desde el nivel central. Además, las modificaciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades incluyen en el ámbito de las responsabilidades del municipio, el desarrollo económico comunal y el fomento productivo.

Las recientes modificaciones a la Ley de Rentas Municipales asignan a la municipalidad un rol protagónico en la administración de sus recursos, privilegiando la decisión municipal en la determinación de los tributos y derechos que se cobran a los contribuyentes y usuarios de su comuna.

Para reforzar este proceso, en 1994 se inició un programa de fortalecimiento municipal, cuyo objetivo principal es mejorar en calidad y cobertura los programas y servicios municipales, fortaleciendo la gestión interna municipal en las áreas de administración, finanzas, inversiones y servicios a la comunidad.

### *2.2.2 Del fomento productivo a las mesas de concertación local*

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que creó los gobiernos regionales, sienta las bases del proceso de descentralización y desconcentración de las funciones administrativas del aparato público. Este proceso se viene implementando en forma gradual y sostenida desde comienzos de la década de 1990, cuando se formaron los Gabinetes Regionales como un espacio de coordinación y cooperación de la administración pública regional. Dentro de las iniciativas puestas en práctica para alcanzar una gestión pública integral y descentralizada en el ámbito regional, destaca la creación de los Comités Coordinadores del área social, infraestructura y fomento productivo.

A comienzos de 1994 se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo dentro del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social: forestación y recuperación de suelos, riego campesino, y concursos regionales de proyectos. En una segunda etapa, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales.

En forma paralela, algunos municipios comenzaron a elaborar sus primeros planes de desarrollo comunal. En la mayoría de los casos, predominaban en ellos las preocupaciones sociales, en particular educación y salud, y las de infraestructura, quedando el desarrollo económico local casi como una nota a pie de página. Sin embargo, en algunos pocos casos se abrió este proceso a la participación de los actores económicos comunales. Dentro de este contexto surgieron los primeros planes comunales de fomento productivo, en cuya elaboración participaron instituciones públicas como SERCOTEC, FOSIS y CORFO (Corporación de Fomento de la Producción); instituciones financieras, asociaciones de empresarios, organizaciones no gubernamentales y funcionarios municipales. El encuentro de los diversos actores del ámbito local logró romper a veces el estrecho marco del fomento productivo – generalmente entendido como acceso

al crédito, capacitación y asesoría técnica— y plantear una cooperación más amplia para pensar y construir el futuro económico de la comuna.

En la búsqueda de espacios más permanentes de participación y de encuentro entre actores económicos locales, se crearon las primeras Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (OMDEL). Por primera vez se reflejó hasta en el nombre el propósito de ir más allá del mero fomento productivo.

### *2.2.3 Nuevas iniciativas de desarrollo económico local*

A lo largo del proceso de descentralización, de mayor participación de las autoridades locales en la toma de decisiones, y en el marco del encuentro entre los diferentes actores económicos en los espacios locales, surgieron algunas nuevas iniciativas de desarrollo económico local, donde comenzaron a desempeñar un papel cada vez más importante las asociaciones de productores.

Un primer tipo de iniciativas fue la creación de espacios físicos más adecuados para los productores locales. Aquí se inscribe la creación de parques industriales en varias comunas a partir de convenios entre municipio, asociaciones de productores, banca privada e instituciones públicas de fomento productivo. En algunos pocos casos surgieron también incubadoras de microempresas, inicialmente apoyadas por SERCOTEC y los municipios.

48

Un segundo tipo de iniciativas pretendió fomentar la asociatividad y la articulación entre productores de un mismo rubro mediante un programa de CORFO, el de Proyectos de Fomento Asociativo (PROFOS). En un primer período se inscribieron asociaciones de medianas empresas de nivel regional y hasta nacional; rápidamente, sin embargo, se despertó el interés de pequeños productores de escala más local y surgió una nueva línea, denominada “profitos”, administrada por SERCOTEC, asociada a la idea de crear especies de distritos industriales en varias comunas. En la misma línea se inició el fomento a una mayor integración vertical de actores locales, mediante la creación de bolsas de subcontratación en algunas comunas y regiones. En este contexto, se organizaron, también por primera vez, programas y cursos de capacitación relacionados claramente con posibilidades reales de inserción de mano de obra local en circuitos económicos locales.

Finalmente, al terminar este segundo período, surgió un tercer tipo de iniciativas, relacionadas con la búsqueda de espacios económicos más adecuados y que desembocan en el desarrollo de proyectos intercomunales. Entre estas iniciativas cabe destacar la asociación de nueve municipios del secano costero en la Octava Región, que se unieron con el claro propósito de proyectar el desarrollo económico de la zona y coordinar actividades y recursos. Por otro lado, en la Región Metropolitana se asociaron tres municipios del área sur para crear en conjunto un centro de desarrollo empresarial y laboral.

### 2.3 Tercera etapa: Hacia un enfoque sistémico del desarrollo económico local, 1998-2002

En el contexto del proceso de descentralización iniciado en la segunda mitad de la década de los noventa, se busca superar la brecha entre las indicaciones de las políticas nacionales y las realidades de los proyectos locales.

#### 2.3.1 *Articulaciones entre lo regional y lo local*

Tanto nacional como regionalmente se intenta lograr una mayor coordinación entre las diferentes instituciones estatales que trabajan en el ámbito del fomento productivo. En marzo de 1998, las diferentes comisiones interministeriales involucradas aprobaron el documento “Una política nacional para el fomento de la micro y pequeña empresa”, que incluye la coordinación a escala nacional y regional de las instituciones estatales de fomento, y la creación de los Comités de Asignación de Recursos (CAR) en el ámbito regional. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en este proceso ha estado casi completamente ausente. Lo anterior ocurre también en el ámbito local, donde las iniciativas que combinan recursos públicos y privados siguen siendo escasas.

En esta etapa se intenta lograr una mayor coordinación entre las municipalidades y las autoridades regionales. Para ello se modifican las leyes, introduciendo mayores facilidades de asociatividad entre los municipios, y se intenta involucrar, en algunas regiones, a los municipios en la elaboración de estrategias regionales de desarrollo. Este último ha sido el caso en la estrategia regional de desarrollo de la Región del Biobío para el período 2000-2006, donde, además, se abren articulaciones entre los sectores privado y público. En la mayoría de las otras regiones no se puede constatar el mismo avance.

Finalmente, en el nivel local se intenta salir de la modalidad de innumerables proyectos desarticulados entre sí, para construir políticas y programas de desarrollo local. Los planes de desarrollo comunal son una obligación para los municipios, de acuerdo a las modificaciones a la Ley de Municipalidades. Por primera vez también se incorpora el desarrollo económico local y el fomento productivo como una de las tareas del municipio. A pesar de que estos planes tienen un carácter formal, en muchos casos han significado el inicio de un proceso de participación ciudadana y la elaboración de políticas de desarrollo económico local.

Uno de los ejemplos más claros para explicar el cambio ocurrido en relación con el período anterior, es el caso de la estrategia regional de desarrollo de la Región del Biobío; a tal fin puede compararse los documentos respectivos para el período 1995-2000 con aquellos para el período 2000-2006. En el primero se proyectan estrategias generales para la región, pero las diferencias territoriales analizadas en los diagnósticos no son incorporadas en las proyecciones. El segundo documento, al contrario, da una importancia fundamental a los diferentes territorios comunales y microrregionales; constituye conjuntos de comunas y ejes territoriales de desarrollo que difieren de las subdivisiones administrati-

vas tradicionales en provincias, y propone diferentes tipos de asociatividad de acuerdo a las realidades económicas y sociales de los municipios involucrados. Dentro de ese mismo ambiente se planificó el fomento a la asociatividad y a la realización de “pladecos” (planes de desarrollo comunal) en un contexto más amplio de microrregiones económicas. Pero la Octava Región, y en menor medida la Décima Región (Puerto Montt, Chiloé) son excepciones, como se puede deducir del cuadro de asociaciones municipales. En otras regiones, la articulación depende más bien de iniciativas poco sistemáticas de algunos actores públicos como FOSIS, SERCOTEC e INDAP; de algunos funcionarios del gobierno regional; de algunos alcaldes o de algunas ONG regionales, que se articulan, “intentando hacer algo”, como ocurre en la Séptima Región (Talca). En otras regiones son los mismos sectores privados los que toman iniciativas, apoyadas tímidamente por algunas instituciones estatales; es el caso de la “ruta del vino” en la Sexta Región y la “ruta del queso” en la provincia de Melipilla, Región Metropolitana. Sin embargo, estas iniciativas locales no son integradas ni articuladas con un proyecto regional o intercomunal y, muchas veces, tampoco tienen conexión con los planes de desarrollo comunal.

Aunque falta bastante para adecuar las coordinaciones entre las entidades públicas a escala regional con las necesidades del nivel local, la asociatividad entre municipios y la coordinación regional de la acción municipal han significado avances importantes.

50

### **2.3.2 Asociatividad entre municipios**

De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, n° 18.695, en su artículo 131, las municipalidades quedan facultadas para constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Entre los objetivos de estas asociaciones están:

- la atención de servicios comunes;
- la ejecución de obras de desarrollo local;
- el fortalecimiento de los instrumentos de gestión;
- la realización de programas vinculadas a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud u otros fines que le sean propios;
- la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal;
- la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Para la creación de asociaciones, la ley dispone que las municipalidades involucradas deberán celebrar convenios entre sí, considerando a lo menos los siguientes puntos:

- la especificación de las obligaciones que asumen los respectivos asociados;
- los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas;

- el personal que dispondrá al efecto, y el municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que presten u obras que se ejecuten.

La Ley n° 19.602, publicada el 25 de marzo de 1999 y que modifica la ley anterior, incorpora dos artículos a través de los cuales se refuerza la gestión del actuar conjunto entre dos o más municipios. Dos o más municipalidades, cuya población comunal sea igual o inferior a cien mil habitantes, podrán compartir entre sí una misma unidad con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. Igualmente, estas municipalidades pueden convenir que un mismo funcionario ejerza, simultáneamente, labores análogas en todas ellas.

### *Cuadro 2. Asociaciones municipales*

<b>Regiones</b>	<b>Municipalidades</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Primera Región</b> Asociación de Municipalidades Rurales (AMR - 1998)	General Lagos, Putre, Camiña, Colchane, Huara, Pozo Almonte, Pica	Desarrollo económico local Desarrollo local
<b>Octava Región</b> Asociación de Municipalidades del Secano Costero (1995)	Coelemu, Ranquil, Cobquecura, Portezuelo, Trehuaco, San Nicolás, Quirihue, Ninhue	Desarrollo económico del secano costero
Asociación de Municipalidades del Cono Sur (1998)	Cañete, Tirúa, Contulmo	Proyecto salud integral
Asociación Municipal Perquellauquén (2000)	San Carlos, San Fabián, Ñiquén, Coihueco	Desarrollo económico de la zona
Asociación Municipal para el Desarrollo Económico Local (1998)	Coelemu, Laja, Mulchén, Penco, Tomé, Yumbel	Desarrollo local Desarrollo económico local
<b>Novena Región</b> Nahuelbuta (1997)	Los Sauces, Purén, Lumaco, Traiguén	Desarrollo económico local
Asociación de Municipalidades del Secano Costero (1994)	Toltén, Nueva Imperial, Carahue, Galvarino, Saavedra, Teodoro Schmidt	Desarrollo local
Asociación de Municipalidades Pre-Cordilleranas (1998)	Vilcún, Cunco, Melipeuco	Infraestructura
<b>Décima Región</b> Asociación de Municipalidades de la Provincia de Palena (1998)	Palena, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué	Desarrollo local Desarrollo económico local

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, "Asociatividad de municipios" (documento borrador, 2000).

### 2.3.3 Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, n° 19.175, dispone que “en cada región del país, donde se configuren áreas metropolitanas, existirá un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieran de tratamiento conjunto”.

### 3. Para un enfoque sistémico del desarrollo económico local

---

El enfoque sistémico pretende analizar y entender el fenómeno del desarrollo económico local desde una perspectiva más integral, más integradora y, por tanto, “sistémica”, que visualiza y relaciona no sólo las variables relevantes, sino también los actores que definen e intervienen en el desarrollo local en su conjunto. En este sentido, este enfoque considera que el desarrollo económico local es sólo una de las dimensiones del desarrollo local, junto con la dimensión social, la cultural, la política y la ecológica. Se trata, en consecuencia, de un conjunto de subsistemas que, en tanto elementos esenciales, conforman el complejo sistema local.

52

Metodológicamente, el enfoque sistémico parte de la teoría general de sistemas. De acuerdo con esta teoría, se puede definir un sistema como un conjunto de elementos en relación dinámica entre sí y con su medio ambiente, organizado en función de sus fines. Aplicando esta definición al concepto “local”, podemos decir que “el espacio local en tanto sistema, se compone de un conjunto de subsistemas (económico, político, social, cultural y ecológico) en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, y cuya finalidad es la satisfacción de necesidades de las personas que allí viven o trabajan”.

Esta definición permite diferentes entradas a lo que se denomina “espacio local”. El espacio local puede ser definido desde un parámetro político-administrativo, que reparte el territorio en regiones, provincias, departamentos, comunas, barrios, en donde el denominador común es el “municipio”. Aunque difieren los conceptos dentro de América Latina, en todos los casos designa al espacio más pequeño (en habitantes y kilómetros cuadrados) en que los ciudadanos eligen directamente su propio gobierno, constituido generalmente por un alcalde y concejales o regidores. La referencia general a lo “local” es, entonces, muchas veces esa referencia política. Pero uno puede mirar lo local también desde una perspectiva económica, según la cual un conjunto de “localidades” constituyen un universo similar, como es el caso del secano costero en la Octava Región en Chile, que se constituye con nueve comunas que enfrentan situaciones económicas y ecológicas semejantes. También se utiliza aquí el concepto de las cuencas, que forman unidades ecológicas-económicas

independientes, en el sentido de que pueden ser consideradas como conjuntos o sistemas. Por otro lado, “lo local” puede tener un referente cultural como, por ejemplo, los territorios de población mapuche en la Octava Región.

Es muy importante, entonces, definir lo local en tanto sistema tomando en cuenta el objetivo o el propósito del análisis. Es muy diferente analizar las proyecciones económicas de la provincia de Arauco en la Octava Región y las proyecciones económicas del pueblo mapuche en la misma provincia. La unidad geográfica es igual, pero los sistemas y subsistemas que se deben tomar en cuenta son diferentes.

Pero lo más importante es el concepto de finalidades, el cual se encuentra directamente vinculado a los diferentes actores que intervienen en el desarrollo local. En efecto, generalmente se asocia la finalidad o el fin último de todo desarrollo económico local al bienestar de las personas que viven en la localidad, asociación presente en la mayoría de los planes de desarrollo comunal (pladecos) con énfasis en materias de educación, salud, vivienda y seguridad ciudadana. Sin embargo, hay que considerar que son muchos los actores, muchas veces externos, que intervienen en el desarrollo económico local y cuyos objetivos y estrategias no coinciden con esas finalidades. Un caso ejemplar es la ciudad de Constitución, que tiene —según sus habitantes— una vocación turística como balneario, pero está contaminada por una planta de celulosa que contrata mano de obra local. En este caso, las finalidades son opuestas. La pregunta es, entonces, cómo conciliar estas finalidades en favor de la gente que vive en esta localidad, y contribuir al desarrollo de lo local.

Es precisamente el aporte del enfoque sistémico visualizar más claramente el concepto de sistema aplicado a un espacio local y, a partir de este tipo de análisis abierto, proponer soluciones en que participan todos los actores involucrados, desde aquellos que causan el problema y los que se ven afectados, hasta los que pueden aportar en su solución.

### 3.1 Los principios básicos del enfoque sistémico aplicado al desarrollo económico local

Tomando en cuenta las experiencias de los últimos diez años en diferentes ámbitos del desarrollo económico local, se propone distinguir cinco principios básicos del enfoque sistémico aplicado al desarrollo económico local.

#### 3.1.1 Primer principio: *El conjunto es más que la mera suma de sus elementos. Principio de integración*

El ejemplo más clásico es el del reloj. Uno puede disponer en una mesa todos los componentes de un reloj. Sin embargo, no funcionará, porque los componentes nunca han sido integrados en una forma adecuada. Otro ejemplo clásico es el concepto de *gestalt*, en el sentido de que un observador puede entender un conjunto sin por eso conocer en detalle cada uno de sus componentes. En términos más concretos, se puede observar un

conjunto de veinte viviendas en un barrio y tener una impresión agradable y grata. Sin embargo, este mismo conjunto de veinte viviendas en otro barrio provoca un sentimiento de violencia y abandono, aunque en cuanto a número ambos conjuntos suman veinte viviendas idénticas.

Aplicado al desarrollo económico local, este principio es de suma importancia. Explica que, para hablar de desarrollo local, no basta con que el alcalde de turno o algunos concejales tengan buenas ideas. Más bien, es el conjunto de ideas de todos los ciudadanos lo que da fuerza al concepto de desarrollo local, en la medida en que cada uno de ellos se siente y se encuentra “integrado” en él.

Al hacer el ejercicio con dirigentes sociales y económicos y con funcionarios municipales y de instancias públicas, se ha demostrado la fuerza que tiene el pensar juntos el futuro de la comuna. En general, los participantes se asombran ante las coincidencias en la definición de la visión de la comuna. En la mayoría de los casos no se habían esperado un consenso tan grande. De esta manera, las diferencias ya no son conceptualizadas como contradicciones insuperables, sino como alternativas que se pueden discutir.

En este sentido, la integración no sólo se refiere a la participación en la ejecución de programas y proyectos, sino sobre todo al diseño de las políticas de desarrollo económico local a partir de la construcción de una visión y grandes objetivos estratégicos compartidos e integrados.

54

### ***3.1.2 Segundo principio: Todo elemento cumple un rol respecto al conjunto. Principio de participación***

Nuevamente se puede tomar el reloj como ejemplo. Por una razón estética se puede decidir sacar un elemento del reloj, pero con ello dejará de funcionar.

Muchas veces se ha planteado que uno de los problemas graves que se detectan es que la gente no está participando ni está organizada. Sin embargo, al realizar un análisis más profundo se descubre que existen articulaciones y que cada conjunto cumple una determinada función en el sistema. Uno de los casos más llamativos es la relación entre los intermediarios y los campesinos individuales de una determinada zona. O el dramático papel que en el sistema capitalista desempeña el cesante —lo que en la literatura se ha denominado “el ejército de reserva” —, que es precisamente asegurar que los sueldos sigan siendo bajos.

Este principio es sumamente importante en el desarrollo local y en el desarrollo en general, porque permite visualizar la participación y, más precisamente, definir el rol de cada actor en el desarrollo local, y su incidencia real y potencial en el proceso de toma de decisiones. Al hacer el ejercicio con actores locales, se ha demostrado la importancia de este principio, en el sentido de que todos los actores sin excepción visualizaron mejor el aporte que pudiera hacer cada uno de ellos, lo que la comunidad esperaba de cada uno y lo que cada uno estaba dispuesto a ofrecer en realidad. En otras palabras, siempre hay un modo de participación, pero casi nunca está definido explícitamente ni tampoco se analizan las alter-

nativas de participación a diferentes niveles de los procesos de toma de decisiones dentro de la localidad.

### ***3.1.3 Tercer principio: Los elementos interactúan entre sí en forma dinámica. Principio de comunicación y sinergia interna***

También este principio es sumamente importante para el tema del desarrollo local, porque implica considerar en cada momento las posibilidades de cambio. Un ejemplo clásico es la relación entre los campesinos productores de leche y la empresa recolectora, sea ésta una empresa transnacional o una cooperativa, relaciones que son reguladas entre ambas partes y que van modificándose en el tiempo.

En la mayoría de los casos hay muy poca comunicación entre los actores de un determinado territorio, porque también hay muy poca información adecuada. Ello ocurre a menudo cuando se trata de cursos de capacitación organizados por los municipios, ONG locales y otras entidades especializadas en materias que no se relacionan con la demanda de mano de obra local y regional. La incorporación de empresas en el diseño de políticas de capacitación ha permitido muchas veces innovar en este ámbito. Así lo han demostrado iniciativas como la Escuela Técnica en Ñuñoa, con su programa “dual”; el Programa de Capacitación de la Asociación de Industrias de San Bernardo, el Convenio de Tutoría entre empresarios y gobiernos locales en Italia para la formación de empresarios jóvenes.

Otros ejemplos de sinergia interna sobre la base del uso y la combinación de recursos endógenos son los distritos industriales en Italia; en Chile, la conformación de asociaciones de pequeñas y medianas empresas a partir de proyectos de fomento (profos), apoyados por la CORFO en diferentes regiones; y, más en general, la conformación de “clusters” y “conglomerados de empresas”.

Finalmente, cabe observar que este principio funciona en la medida en que se concretan los dos principios anteriores: el de la integración y el de la participación.

### ***3.1.4 Cuarto principio: Todo conjunto interactúa con su medio ambiente. Principio de comunicación y sinergia externa***

Los procesos de globalización y la revolución en el área de las comunicaciones han abierto los espacios locales, generando efectos positivos y negativos. Tradicionalmente, la comunicación en el ámbito local se limitaba a una relación unilateral, vertical y dependiente de los entes locales respecto del Estado o de agencias externas de desarrollo, en donde estos últimos definían y decidían las intervenciones. El propósito de estas intervenciones era generalmente la creación de “polos de desarrollo” a partir de unos pocos proyectos grandes.

En los últimos años esta comunicación se ha modificado, en el sentido de que se busca articular los recursos externos al desarrollo de las iniciativas endógenas y, lo que es más importante, integrar recursos externos a las políticas y planes locales de desarrollo.

Este cambio ha significado que muchas comunas hayan iniciado procesos participativos de diseño de estrategias de desarrollo local o microrregional (por ejemplo, la Asociación de Municipios del Secano Costero en la Octava Región), y desarrollado estrategias de financiamiento adecuadas. Para ello han articulado recursos endógenos con recursos externos, generando así sinergias externas.

### ***3.1.5 Quinto principio: Todo conjunto está organizado en función de sus fines. Principio de organización estructural y funcional***

Una de las tradicionales críticas a los municipios es la burocracia y la poca adecuación de sus estructuras al desarrollo económico local. En efecto, muchas veces los municipios son organizados con un fin administrativo y no con un fin de desarrollo. Su estructura, entonces, es funcional a la administración de recursos y no a la gestión de recursos en función del desarrollo económico local. En este sentido, la creación de oficinas municipales de desarrollo económico en realidad no provoca verdaderos cambios. La experiencia ha mostrado que existen diferentes escenarios posibles en este caso.

El primer escenario se refiere a una Oficina Municipal de Desarrollo Económico Local (Omdel) que forma parte de la estructura funcional administrativa. Este tipo de Omdel tiende a transformarse en una mera administradora de recursos para el fomento productivo o la capacitación laboral y, en el mejor de los casos, en una generadora de un sinnúmero de proyectos.

El segundo escenario se refiere a una Omdel que tiene cierta autonomía dentro de la estructura municipal. Este tipo de Omdel, por su naturaleza, tiende a generar conflictos con los otros departamentos municipales, particularmente cuando pretende diseñar una política propia o articular recursos que dependen de otros departamentos. Entonces se producen presiones para reducir su rol al primer escenario o restringir el campo de intervención a temas ajenos a otros departamentos, como el turismo, el fomento a la micro y pequeña empresa, el desarrollo de la pequeña agricultura, etc.

El tercer escenario se refiere a una Omdel cuya misión es generar e implementar una política de desarrollo económico local en conjunto con actores privados. Generalmente este tipo de oficina tiene la jerarquía de una dirección municipal, lo que le permite articularse con otras direcciones en un mismo nivel. La práctica ha demostrado que este tipo de oficina logra avanzar en su propósito cuando se cumplen las siguientes condiciones: la voluntad política de las autoridades (alcalde y concejales), la presencia de un plan de desarrollo económico local, la articulación de la oficina con las organizaciones económicas locales. El cumplimiento de la primera y la última de estas condiciones usualmente permite generar la segunda condición, es decir, un plan de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental una asociatividad entre lo público y lo privado. Por lo general son las “agencias mixtas de desarrollo” con cierta autonomía las que tienen mayor impacto respecto al desarrollo económico local, porque su organización y estructura es funcional a este objetivo.

### 3.2 Elementos para una estrategia de desarrollo económico local

Considerando los principios anteriores y que el desarrollo económico es una de las dimensiones importantes del desarrollo local, una estrategia de desarrollo económico local debe integrar los siguientes elementos:

- a) Mejorar las condiciones para el desarrollo económico local:
  - el ordenamiento territorial (planes reguladores);
  - el medio ambiente;
  - la infraestructura y comunicaciones;
  - los servicios;
  - imagen e identidad;
  - educación y cultura;
  - salud y seguridad ciudadana.
- b) Mejorar el desarrollo empresarial:
  - sistema de unificación y simplificación de los trámites de instalación de empresas;
  - sistema de información para los empresarios;
  - programas de capacitación y asistencia técnica;
  - transferencia y desarrollo tecnológico;
  - encadenamientos y subcontratación;
  - creación y desarrollo de nuevas empresas;
  - fomento a la asociatividad;
  - fomento a la micro y pequeña empresa;
  - desarrollo de espacios de negocios.
- c) Mejorar el desarrollo laboral:
  - proyección e información laboral en la zona;
  - articulación de la oferta en capacitación y en formación laboral;
  - sistemas de formación y capacitación laboral;
  - intermediación laboral;
  - sistemas particulares para jóvenes y mujeres;
  - sistemas de protección y buenas condiciones laborales.
- d) Mejorar la organización y la participación de los actores públicos y privados:
  - ente conductor del desarrollo económico local;
  - ente gestor del desarrollo económico local;
  - estructuras y funciones municipales adecuadas;
  - canales permanentes de participación;
  - canales específicos de participación.

Desde un enfoque sistémico, la presencia y la articulación de estos elementos son fundamentales para el éxito de una estrategia de desarrollo económico local sustentable. En este sentido, el desarrollo económico local es mucho más que el mero fomento productivo y programas de capacitación laboral.

# La experiencia del Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, Chile

---

Álvaro Bustos  
Santiago Innova  
abustos@innova.cl

El presente documento da cuenta de la experiencia del Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, iniciativa de fomento productivo y desarrollo económico territorial impulsada por el Municipio de Santiago de Chile para promover la consolidación y crecimiento de las actividades económicas locales, estimular el ordenamiento urbano de las empresas y favorecer la competitividad comunal, atendiendo al perfil y vocación económico-productiva actuales y futuros del territorio.

La experiencia de Santiago Innova forma parte del Plan Estratégico Comunal del Municipio de Santiago, en sus versiones temporales 1990–2000 y 2000–2010. Lo distintivo de este proceso general ha sido su carácter participativo y sistemático, que permite dar cuenta de las visiones y propuestas de los distintos actores representativos de la realidad comunal, e integrarlas en la construcción de la idea de futuro deseada para el territorio.

59

## 1. Antecedentes

### **1.1 Localización: la comuna de Santiago**

El Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova es el organismo del Municipio de Santiago de Chile responsable de planificar e implementar la acción local en materia de fomento productivo y desarrollo económico comunal, bajo la estructura legal de una corporación privada sin fines de lucro. Se trata de una figura legal privada en su propiedad y gestión, pero pública en cuanto a sus roles y fines.

La comuna de Santiago, cuya administración local corresponde al Municipio de Santiago, es el territorio central de Chile (véase mapa geográfico más adelante). Y lo es en cuanto punto neurálgico en la fundación de la nación, y también como centro económico, de servicios y político principal del país. Históricamente, fue el emplazamiento principal

socioeconómico y político de la conquista española; allí se produjeron los acontecimientos que gatillaron la independencia de Chile, y constituyó el referente de concentración urbana y de poder para los intereses de independencia de los actores criollos. Y desde un punto de vista geográfico, la comuna de Santiago está ubicada en el centro del país. Se localiza a la vez en el centro de la Región Metropolitana de Chile, que concentra casi el 40 por ciento de la población nacional (5.873.400),<sup>1</sup> y donde ministerios, bancos, grandes empresas y servicios en general tienen su sede o casas matriz. Puede afirmarse, así, que la comuna de Santiago es la capital histórica, económica, de servicios y educacional de Chile.

## 1.2 Caracterización demográfica de la comuna de Santiago

Como antecedentes específicos de la comuna de Santiago, cabe señalar:<sup>2</sup>

- a) Población: 215.170 habitantes.
- b) Superficie: 2.321,4 hectáreas.
- c) Número de empresas formales: 34.688. Es la comuna de mayor concentración de empresas, con el 22,4 por ciento de las de la región y 8,3 por ciento de las del país. La Región Metropolitana reúne el 37,3 por ciento de las empresas de Chile.
- d) Situación ocupacional: 43 por ciento ocupados; 4,5 por ciento desocupados; 35,5 por ciento inactivos y 17,1 por ciento menores de 13 años.
- e) Actividad ocupacional de la población activa o fuerza de trabajo: empresario(a), 2,0 por ciento; microempresario(a), 3,5 por ciento; trabajador por cuenta propia, 18,1 por ciento; empleado u obrero, 70,1 por ciento; servicio doméstico (interno y externo), 4,4 por ciento; y otros (incluye familiar no remunerado y Fuerzas Armadas), 2,0 por ciento.

60

## 1.3 Caracterización económico-productiva de la comuna de Santiago

En materia económico-productiva, y de modo resumido, Santiago se caracteriza por un alto nivel de especialización económica en actividades de tipo terciario o de servicios, entre ellos: financieros, profesionales y técnicos, culturales, administración pública, transportes y comunicaciones, educación superior y salud. De allí el carácter de centro de servicios y centro financiero que se le asigna a la comuna.

La actividad industrial también muestra un alto grado de especialización, particularmente en tres rubros: vestuario y calzado; imprenta,

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE), período noviembre-enero de 1998.

<sup>2</sup> *Diagnóstico Social* n° 3 (Dirección de Estudios Sociales, Municipalidad de Santiago, abril de 2000).

editorial y reproducción; y maquinaria y equipos. A ellos los siguen el área de alimentos y bebidas. En general son empresas clasificables como medianas si se atiende al monto de ventas; y en cuanto a su tamaño por número de trabajadores, los establecimientos industriales de Santiago se concentran en el grupo micro y pequeño, esto es, desde 5 y hasta 50 personas.

Económicamente, la localización de empresas en la comuna de Santiago resulta estratégica y representa una ventaja competitiva para ciertas actividades y rubros. Se encuentra cercana a proveedores de insumos y clientes de productos terminados, así como a servicios; cuenta con una fuerza de trabajo de mayor calificación significativa respecto de otras comunas, y con la mejor accesibilidad de la región. A ello se suma que, diariamente, recibe cerca de un millón ochocientas mil personas que concurren o circulan por ella.

Por último, es importante consignar que en el campo del empleo, la comuna genera 20.221 puestos de trabajo para sus residentes y 143.880 para personas de otras comunas de la provincia y de la región.<sup>3</sup>

## 2. La iniciativa Santiago Innova

61

### **2.1 Origen y contexto**

Las primeras bases de lo que hoy es el trabajo y rol de la Corporación de Desarrollo Empresarial Santiago Innova en materia de desarrollo económico y fomento productivo, se comenzaron a construir en 1991. Por una parte, nació en respuesta al estudio llevado a cabo por la Pontificia Universidad Católica de Chile (1989-1990), que diagnosticó la realidad comunal y efectuó propuestas para guiar su desarrollo en una perspectiva de largo plazo; y por otra, es resultado de la Primera Convención de Santiago, realizada entre los años 1991 y 1992.

Efectivamente, fue el estudio mencionado el que llamó la atención de la autoridad comunal respecto de los problemas y necesidades de la comunidad y el territorio administrado por el Municipio; destacaba, además, la necesidad de llevar a cabo una labor planificada, sistemática, coherente y con una visión de largo plazo, que permitiera encaminarse a un desarrollo sustentable de la comuna, como también su población residente y usuaria.

No obstante disponer del estudio técnico para orientar el trabajo, se estimó que dicho insumo debía ser necesariamente complementado, va-

---

<sup>3</sup> Revisión y ajuste de las actividades productivas de la comuna de Santiago (Departamento de Urbanismo, Dirección de Obras Municipales, Municipalidad de Santiago, 1999).

lidad y priorizado por la comunidad, entendiendo por ésta a todos los actores sociales relevantes de la comuna; entre ellos: población residente y población usuaria; sectores de actividad de presencia importante en el territorio, como hotelería y turismo, educación (colegios, liceos, institutos técnicos y universidades), salud (pública y privada), comercio, industria, inmobiliarias, y también el sector financiero (bancos, financieras y bolsa) y el sector público (ministerios, intendencia, servicios nacionales y regionales), por mencionar los principales.

Para recoger la opinión de la comunidad, se diseñó e implementó la Primera Convención de Santiago. Fue éste un proceso de consulta participativo y masivo que tuvo por objetivo recoger la visión de los principales actores sociales de la comuna acerca de los problemas existentes en ella, así como sus ideas respecto de la comuna deseada.

La suma de estos dos insumos de información y aportes —el estudio de la Universidad Católica y los resultados de la Primera Convención de Santiago— permitió elaborar el Plan Estratégico de Santiago 1992-2000.

En su diagnóstico y propuestas, la Primera Convención de Santiago estableció que el ámbito económico-productivo de la comuna presentaba problemas importantes y requería de estímulos conductores para guiar conscientemente un proceso de desarrollo. Asimismo, este campo se consideró medular en la recuperación, reposicionamiento moderno y competitividad territorial, para una imagen objetivo de comuna capital centro del país. Es por tal razón que en estas páginas se abordará de manera específica y en forma extensa lo relativo al campo económico productivo, a pesar de que otros ámbitos, como el ambiental, de infraestructura, social, cultural, vial, de transportes y comunicaciones, seguridad, identidad local, áreas verdes y urbanismo, tienen igual relevancia. Esto es, el desarrollo sustentable en el largo plazo de la comuna de Santiago puede lograrse sólo con el avance armónico en las distintas áreas mencionadas, y no con el progreso de una de ellas en desmedro o con estancamiento de otra. Requiere a la vez del posicionamiento en lo productivo y económico, pero siempre junto al avance en materias sociales, de infraestructura, ambientales y culturales, entre otras.

Los principales problemas y necesidades para el desarrollo de Santiago señalados por el estudio de la Universidad Católica, y reiterados y ampliados por los actores sociales en la Primera Convención de Santiago, fueron los siguientes:

- a) Contaminación ambiental provocada por las empresas e industrias, en materia de polución, residuos y ruidos.
- b) Deterioro y pérdida de competitividad de los negocios y comercio minorista frente a los grandes centros comerciales y supermercados, por todas las comodidades y beneficios asociadas a éstos (estacionamientos, seguridad, precios, variedad, etc.).
- c) Deterioro urbano de zonas de la comuna donde proliferaban pequeños talleres, industrias y bodegas, con efectos negativos para los residentes de dichos sectores; en especial, el aumento de situa-

ciones de delincuencia, por el abandono en que quedaban tras las horas de actividad.

- d) Significativos niveles de informalidad de las actividades productivas, con sus efectos negativos derivados del incumplimiento de las normas básicas para su funcionamiento. Un aspecto especialmente relevante de destacar aquí es el de los mayores riesgos de siniestros y delincuencia para los habitantes de las zonas donde se instalaban estas actividades.
- e) Baja del valor del terreno y de las propiedades como consecuencia de los efectos nocivos señalados anteriormente.
- f) Persistencia y deterioro del modo de funcionar de las actividades productivas existentes en la comuna. Expresado de otro modo, se mantenía el tipo y calidad de las unidades productivas y sus procesos productivos, sin nuevas empresas de sectores tecnologizados, con mayor valor agregado y no contaminantes, más acordes con el perfil de una comuna moderna. No se producía renovación en el tipo y calidad de los negocios que llegaban a la comuna, manteniéndose y reforzándose un perfil de actividades que eran poco competitivas.
- g) Actividades económicas poco eficientes en su gestión y administración, lo que restaba competitividad a sus productos y servicios en precios y calidad.
- h) Desorden en el emplazamiento de las actividades productivas. Las empresas se instalaban sin responder a una lógica de mayor funcionalidad y eficiencia en el funcionamiento y proyección comunal.

63

Sobre la base de estos requerimientos principales y para comenzar a enfrentarlos, en 1992, y como inicio, el Municipio decidió crear la Oficina de la Pequeña y Mediana Empresa, de carácter y dependencia municipal y compuesta por una profesional y dos administrativos. Su misión era entregar una buena información a los contribuyentes, facilitar la formalización y funcionamiento en regla de las empresas, intermediar capacitaciones en gestión proporcionadas por organismos estatales regionales, lo mismo que asesorías individuales para el mejor funcionamiento y desarrollo de los negocios existentes en el territorio.

Antes de cumplir un año de actividades, se decidió pasar la dependencia de la Oficina de la Pequeña y Mediana Empresa a la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CORDESAN). Ello fue resultado de diversas circunstancias: en primer lugar, la gran demanda de apoyo por parte de los contribuyentes y comunidad en general; luego, la necesidad de distinguir la obligatoria acción fiscalizadora punitiva del Municipio, de una labor de promoción y fomento a las actividades económicas; y finalmente, la obligación de responder mejor a los tiempos requeridos por el sector privado, más rápidos que la dinámica del sector público.

CORDESAN, una entidad privada y sin fines de lucro cuya misión principal es contribuir al desarrollo urbano de la comuna de Santiago, acogió

a la Oficina como un programa con identidad propia, pero en proceso de prueba para su desarrollo. Fue en este marco y bajo la dependencia de esta Corporación que la experiencia mostró su primera fase de crecimiento importante en su campo de acción, servicios ofertados, allegamiento de recursos para proyectos y consecuente ampliación del equipo técnico-profesional. Esta etapa también se vio expresada en un cambio de nombre de la unidad, el que da cuenta de un campo de acción y labores más amplio: en 1993 pasó a ser conocida como Centro de Iniciativas Económicas de Santiago (CIES). En el mismo año, y producto de su crecimiento, el CIES tuvo acceso a una infraestructura más amplia y ubicada en la zona sur de la comuna, donde se concentra una gran diversidad de talleres e industrias. El lugar, de propiedad del Ministerio de Educación y utilizado en ese momento como bodega para equipamiento en desuso, con 3.200 metros cuadrados, fue rehabilitado y remozado en un nivel básico. Ello permitió la instalación del CIES en 2.700 metros cuadrados, con la superficie restante destinada a un Centro Abierto para menores preescolares de familias de escasos recursos de la comuna.

El cambio y crecimiento de que da cuenta esta segunda fase no fue sólo físico o de lugar de funcionamiento, puesto que también se le entregaron nuevas atribuciones al programa CIES. La tarea de informar y apoyar a la pequeña y mediana empresa se amplió a todos los tamaños de iniciativas económicas de la comuna, con prestación de servicios —ahora directos— de orientación, capacitación y asesorías. Asimismo, se le encargó una tarea en el área de empleo, que incluía un proyecto para la capacitación en oficios de grupos vulnerables (principalmente jóvenes y mujeres de escasos recursos), uno para la formación e inserción laboral de personas discapacitadas, y otro para la creación de microempresas de mujeres jefas de hogar.

El CIES funcionó con este perfil de actividad desde 1993 hasta mediados de 1995, cuando se inició una tercera etapa de desarrollo del programa, asociada a la puesta en marcha del Centro de Creación de Empresas Santiago Innova, proyecto que contó con financiamiento del Municipio de Santiago para infraestructura, y de la Unión Europea para sus operaciones.

La especialización del CIES en el campo del apoyo a las empresas también se expresó en que salieron de su ámbito de responsabilidad los proyectos del área laboral. De esta forma, el proyecto de microempresarias jefas de hogar pasó a depender de la nueva Secretaría Municipal de la Mujer; el proyecto de capacitación e inserción laboral de discapacitados formó una Corporación denominada de Desarrollo Integral del Discapacitado (CORDID); y el proyecto de capacitación en oficios para jóvenes y mujeres pobres dio lugar al Centro de Capacitación Laboral. Todos ellos fueron trasladados a nuevos espacios físicos, quedando así la infraestructura de 2.700 metros cuadrados para el funcionamiento exclusivo del Centro de Creación de Empresas Santiago Innova.

En esta fase, junto a las líneas de servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica, y de producción limpia, se inició el proyecto de crea-

ción de empresas, consistente en la incubación de negocios y empresas innovadoras con componentes tecnológicos, en espacios físicos (módulos) de entre 15 y 50 metros cuadrados, por un período máximo de tres años. Este parámetro responde al diagnóstico de mercado efectuado, según el cual dentro de los tres primeros años de vida, ocho de cada diez negocios que se ponen en marcha mueren, principalmente por desconocimiento y falta de manejo en temas legales, de gestión y administración.

Finalmente, y casi en forma paralela al proyecto Incubadora de Empresas, se comenzó a efectuar las gestiones para independizar legalmente y en administración al Centro Santiago Innova. De hecho, al poco tiempo de estar en funcionamiento la Incubadora de Empresas, se decidió cambiar el nombre de CIES por el de Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova.

Luego de dos años de gestiones, en julio de 1998 Santiago Innova alcanzó su existencia legal como corporación privada sin fines de lucro, orientada al desarrollo económico y fomento productivo de las empresas de la comuna de Santiago. Abarca para ello los campos de prestación de servicios directos, de estudios, investigación y desarrollo tecnológico para empresas existentes o en proceso de creación y constitución.

En el año 2000 se logró la aprobación de la reforma de estatutos de la Corporación, que amplió su territorio de acción fuera de la comuna de Santiago, y también a escala internacional.

## 2.2 Evaluación del punto de partida de la experiencia

A lo ya reseñado en la sección anterior, se deben consignar aquí como evaluación de la partida de la iniciativa los siguientes aspectos:

- a) Santiago Innova se inició en un contexto débil en el campo de los instrumentos y herramientas del Estado para promover el fomento y desarrollo económico de las empresas, especialmente de las más pequeñas. Las políticas y programas estatales centrales en esta materia eran nuevos y poco consolidados.
- b) En las acciones del Estado se observa confusión y traslape entre lo netamente económico-productivo y lo social. Esto se expresa en que organismos del Ministerio de Economía, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), impulsan líneas de apoyo semejantes, incluso iguales, con el consiguiente choque de labores y duplicidad de clientes. Por su parte, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), cuyo campo de acción es lo social —y, centralmente, el tema de la pobreza— también impulsa líneas de trabajo para microempresas y trabajadores por cuenta propia. En síntesis, al iniciarse la experiencia del Municipio de Santiago, la acción estatal adolecía de claridad y consistencia en sus planes y consiguientes instrumentales para el desarrollo económico de empresas.
- c) El conflicto recién expuesto también está presente en las autoridades electas del Municipio de Santiago. Sin embargo, en este caso

la situación se presenta como el cuestionamiento respecto de si es la tarea y responsabilidad de los municipios apoyar la acción privada en negocios; ello en contraposición a la destinación de recursos a sectores marginados con problemas sociales y escasa o inexistente capacidad para movilizarse individual o colectivamente en la solución de sus necesidades. La médula del cuestionamiento es si corresponde al municipio destinar recursos a sectores no pobres que tienen capacidad de enfrentar sus problemas de sustento vía el inicio o mejoramiento de la gestión de negocios propios, y ello en desmedro de la posibilidad de dedicar más recursos a sectores sociales pobres.

- d) Al momento de iniciarse Santiago Innova, en Chile los municipios carecían de experiencia en desarrollo económico y fomento productivo. Sólo el año 1999, al aprobarse la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, se estableció explícita y formalmente la responsabilidad de las administraciones locales en este campo, labor que pueden desarrollar como atribución propia y exclusiva o como tarea realizada en complemento con otros organismos y actores privados. De todos modos, desde antes de la aprobación de la ley y tras su puesta en vigencia, los municipios han expresado su desacuerdo por la entrega de más responsabilidades y funciones en distintos ámbitos, sin un aumento de recursos económicos que permita cumplirlos adecuadamente.
- e) Por último, y respecto de los clientes empresarios(as) o grupos objetivo de la acción, éstos no reconocían ni validaban al sector público como un asesor competente para apoyarlos efectivamente en el desarrollo de sus negocios. Desconocían la batería de herramientas, instrumentos y subsidios que el Estado ofrece para el desarrollo de las empresas, y que han ido ampliándose progresivamente. En este sentido, la difusión de esta nueva labor del Estado era débil o confusa, con problemas en su cobertura. Por otra parte, los privados no reconocían en los organismos estatales de desarrollo económico y fomento productivo, referentes competentes en un mundo que ha sido propio de la iniciativa privada, y que no corresponde precisamente a las características y atributos de la gestión pública. Este proceso se fue revirtiendo paulatinamente desde el año 1992 hasta la actualidad, cuando el Estado ya está posicionado y es reconocido en este campo.

66

### 2.3 Desarrollo de la iniciativa

Recopilando los hitos históricos de la evolución de lo que es actualmente la Corporación de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, conviene reiterar las siguientes fases y fechas correspondientes:

- 1992     Secretaría Pequeña y Mediana Empresa. Dependencia municipal.

- 1993 Centro de Iniciativa Económica de Santiago (CIES). Dependencia como programa de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CORDESAN). La labor del CIES consideraba dos áreas: empresarial y laboral.
- 1994 Se diseña, elabora y negocia el proyecto Centro de Creación de Empresas de Santiago.
- 1995 Independización de los proyectos que dan cuerpo al área laboral: el de microempresarias jefas de hogar pasa a la Secretaría Municipal de la Mujer; el de discapacitados se constituye como corporación privada independiente; y se funda el Centro de Capacitación Laboral, para formación en oficios, dirigido a grupos pobres.
- 1995 Inicio del proyecto Centro de Creación de Empresas de Santiago, correspondiente a la Incubadora de Empresas, con el nombre de Santiago Innova. Continúa la dependencia como programa de la CORDESAN.
- 1998 Constitución legal de la Corporación de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, como figura privada sin fines de lucro y con una asamblea de socios que suma representantes del sector público y privado. Responde al carácter de organismo mixto, público-privado: privado en su propiedad y gestión, y público en sus roles y funciones. Ya a contar de 1997, la Corporación Santiago Innova estructura y consolida una oferta estable e integral de servicios, que aseguran el potenciamiento de la base empresarial de la comuna y provincia de Santiago.

En sus inicios, la Corporación de Desarrollo Empresarial Santiago Innova se planteó como misión estratégica la siguiente: “Fomentar el desarrollo y consolidación del sector empresarial localizado en Santiago, a través de la provisión de medios, redes y soportes especializados, principalmente focalizados hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), coherente con la política económica nacional de incorporación de valor agregado y en correspondencia con el Plan Estratégico de Desarrollo de la Ciudad de Santiago”.

El objetivo central de Santiago Innova es facilitar el desarrollo de nuevas empresas a partir de las ideas y proyectos que desarrollan personas emprendedoras, así como potenciar a las actualmente existentes que busquen nuevos negocios, productos o servicios.

Por otra parte, mediante su ejercicio y favorables resultados, la Corporación Santiago Innova también se ha propuesto difundir el conocimiento y transferencia del *know-how* del modelo de fomento productivo hacia otras comunas, provincias y regiones del país. Con ello responde a la visión de formar una red de centros de apoyo a las empresas a escala nacional, siempre en atención a las economías, ventajas comparativas y

realidad particular de cada una de las zonas y comunidades que la forman.

El modelo que se busca transferir corresponde a una estructura de corporación privada sin fines de lucro, dedicada a respaldar el desarrollo y proyección de la base empresarial de una zona, en atención a un diagnóstico y planificación estratégica de un programa económico social de la localidad.

Para resguardar dicha tarea en el mediano y largo plazo, integran el Directorio de la Corporación representantes municipales, asociaciones gremiales empresariales, universidades, centros tecnológicos, banca privada, organismos públicos regionales y personas connotadas en el campo empresarial y económico de la zona y el país. Cerca del 60 por ciento de sus miembros pertenece al sector privado, lo que redundará en una visión estratégica orientada al mercado; al mismo tiempo, da base a una labor concertada de actores y otorga estabilidad a la acción de mediano y largo plazo, pues estabiliza los posibles efectos del cambio de las autoridades del Municipio.

### 3. Acciones de Santiago Innova en favor del desarrollo económico

---

68

En la fase actual de Santiago Innova, se ha precisado su papel al definirse como “corporación privada sin fines de lucro, cuya misión es fomentar y apoyar la consolidación y desarrollo de las empresas de Santiago mediante la entrega de servicios directos, así como la coordinación con otros organismos e instituciones para beneficio de sus clientes, que son la micro, pequeña y mediana empresa”.

La estructura de Santiago Innova incluye cinco Gerencias y sus respectivas Unidades de Negocios, a saber:

- a) Gerencia de Promoción de Servicios Empresariales. Sus unidades son Incubadora de Empresas, Intermediación de Consultorías (con especial atención al área de producción limpia) y Negocios en Internet y Tecnologías de Información.
- b) Gerencia de Promoción de Microempresas y Empleo. Sus unidades son Microempresas, Empleo, Capacitación y Estudios.
- c) Gerencia de Negocios y Comercialización. Sus unidades son Servicios de Comercialización y Ferias, y Ruedas de Negocios nacionales e internacionales.
- d) Gerencia de Administración, Control de Gestión y Desarrollo. Sus unidades son Contabilidad, Operaciones, Control de Gestión y Desarrollo de Nuevos Proyectos Institucionales.
- e) Gerencia de Asuntos Jurídicos. Sus unidades son Servicios a Incubados y Servicios a Empresas Externas.

### **3.1 Gerencia de Promoción de Servicios Empresariales**

#### **3.1.1 Incubadora de Empresas**

Búsqueda, selección y acogida física o virtual de ideas y negocios viables e innovadores; entrega de apoyo integral y permanente para lograr su desarrollo hasta alcanzar un nivel competitivo que permita salir al mercado. Junto al arrendamiento de un espacio por plazo máximo de tres años, se proporcionan apoyos en distintas áreas: legal, comercial, administración, financiera, capacidad emprendedora y recursos humanos.

Como resultados gruesos de esta Unidad pueden señalarse:

- 58 empresas incubadas y más de 300 proyectos evaluados entre 1995 y 2001;
- 67 por ciento de éxito: 39 empresas se mantienen en el mercado;
- 219,2 por ciento de aumento de empleo (332 personas), desde su inicio al año 2001;
- 269,8 por ciento de aumento de ventas (1.418.154 dólares en conjunto y para el último período anual).

#### **3.1.2 Intermediación de Consultorías**

Prestación de servicios de asesoría y asistencias técnicas, utilizando y operativizando instrumentos estatales de fomento productivo para las empresas. Los clientes de esta unidad son microempresas, pymes y grandes empresas.

Los resultados del año 2001 fueron 163 empresas asesoradas.

#### **3.1.3 Internet y Tecnologías de la Información**

Negocios en Internet, educación y consultorías a distancia, desarrollo de páginas web y apoyo informático para el mejoramiento de la gestión.

Cabe destacar aquí el proyecto bimedial, televisión y portal web clubempresa.com, el que cuenta actualmente con más de seis mil socios y que se ha desarrollado ya en su segunda versión para el año 2001.

Resultados alcanzados en el último año: 793 personas y empresas atendidas.

### **3.2 Gerencia de Promoción de Microempresas y Empleo**

#### **3.2.1 Proyectos de Empleo**

Iniciativas para lograr la colocación dependiente, así como de autoempleo, mediante el apoyo para el establecimiento de micronegocios comerciales, de producción o servicios. Considera una fase de capacitación y elaboración de un plan de negocios, además de un aporte para la adquisición de insumos, herramientas, maquinaria y capital de trabajo, entre otros, por un monto de 600 dólares. Se trata de iniciativas destinadas a sectores pobres.

El año 2001 se llegó a un total de 673 personas, 441 de ellas colocadas como dependientes y 232 con apoyo para montar su actividad independiente.

### **3.2.2 Estudios**

Realización de estudios e investigaciones en materia de empleo, desempleo y caracterización microempresarial. También se realizan diagnósticos, propuestas de desarrollo e implementación de éstas, para el manejo del desarrollo económico y fomento productivo con otros municipios chilenos. Los temas más habituales son la preparación de planes de desarrollo económico comunal, así como programas destinados a agilizar los trámites para la formalización de actividades productivas en las municipalidades.

Los trabajos realizados en el año 2001 en esta campo fueron: siete estudios diagnósticos y de propuestas en las comunas de Pudahuel, Lo Prado, Quilicura, Cerro Navia, Recoleta, Macul y Peñalolén. Además, cuatro intervenciones para agilización de trámites municipales con las comunas de San Joaquín, Lo Espejo, Lo Prado y Renca. También se llevó a cabo una investigación evaluativa de la demanda por capacitación en microempresarios(as) de sectores pobres.

### **3.2.3 Capacitación**

70 Su labor es entregar conocimientos y herramientas prácticas que permitan realizar cambios en las empresas y personas. El trabajo se desarrolla mediante talleres y cursos, de los cuales se dictan entre 15 a 29 anuales, según demanda. Los clientes atendidos son micro, pequeñas y medianas empresas, además de grupos vulnerables que desean mejorar su gestión como organización o montar iniciativas productivas de carácter colectivo. La formación entregada es en el área de la gestión, no de oficios.

Los resultados alcanzados el año 2001 fueron: 334 personas capacitadas, correspondientes a 233 empresas. Se efectuaron 19 cursos, en los que participaron 181 mujeres y 153 hombres.

## **3.3 Gerencia de Negocios y Comercialización**

### **3.3.1 Gestión de Negocios**

Participación en ferias, ruedas de negocios, organización de misiones chilenas al exterior y misiones extranjeras al país.

### **3.3.2 Comercialización**

Búsqueda, desarrollo y cierre de negocios a través de la apertura y explotación de mercados existentes o proyectados. Comercialización de productos/servicios.

En ambos casos, se trata de áreas nuevas de servicios en desarrollo y posicionamiento.

### 3.4 Gerencia de Asuntos Jurídicos

Desempeña la función jurídica en los asuntos internos de la Corporación, también brinda orientación y asesoría jurídica a los clientes externos, en el marco de la misión de Santiago Innova. Bajo su responsabilidad está el soporte legal interno, y orientación y asesoría jurídica a clientes externos.

Sus clientes directos son: Dirección Ejecutiva, responsables de proyectos, responsables de unidades estratégicas de negocios, empresas de la Incubadora, personas naturales o jurídicas derivadas por la Municipalidad de Santiago, y personas naturales o jurídicas derivadas por las gerencias de línea.

### 3.5 Gerencia de Administración, Control y Desarrollo

Brinda información e insumos para la toma de decisiones a las gerencias y Dirección Ejecutiva, desde el campo de la administración financiera y de operaciones de la Corporación.

La unidad estratégica de negocios bajo su responsabilidad es Desarrollo Corporativo, que incluye Nuevos Negocios, Planificación Estratégica, Análisis de Entorno y Prospección de Oportunidades. Las unidades de servicio bajo su responsabilidad son Control de Gestión y Presupuesto, Contabilidad y Soporte Informático Básico (Apoyo Informático, Central Telefónica).

Por último, sus clientes directos son: Dirección Ejecutiva, Gerencias de Área, Comité de Gerentes, Consejo Directivo y División de Soporte o Staff.

71

## 4. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la iniciativa

### 4.1 Debilidades

Las debilidades principales que se reconocen en la experiencia son:

- a) Falta de experiencia en lo técnico-profesional del personal nuevo que se integra a las labores del equipo. Se trata de un área nueva y de especialidad, particularmente en materia de incubación de empresas. Asimismo, la ligazón al Municipio de Santiago influye en la actitud del personal, lo que se expresa en un funcionamiento en que se enfrentan exigencias de gestión propias del ámbito privado, en contraposición a la dinámica del recurso humano del sector público.
- b) Subexplotación de fuentes de financiamiento, tanto nacionales como internacionales, que permitan allegar recursos para el desarrollo de proyectos empresariales.

- c) Lentitud de los municipios para asumir su función en el fomento productivo y estímulo al desarrollo económico, por sobre sus labores históricas de fiscalización y sanción a infractores. Esto afecta de manera relevante la atracción de la inversión privada al territorio comunal, así como las posibilidades de estimular la competitividad por medio de inversiones y mejoramientos concertados.
- d) Separación entre las acciones en materia de desarrollo económico, y aquellas en materia laboral o de empleo. Las experiencias exitosas señalan que son dos campos que deben trabajarse juntos y bajo una misma mirada estratégica.
- e) Falta de sistematización de la experiencia, así como de los avances, aciertos y errores en cada una de las unidades estratégicas de negocios de la Corporación.
- f) Débil o inexistente difusión de la labor y resultados de la Corporación en materia de desarrollo económico y fomento productivo. Esto básicamente por los altos recursos que ello implica. El *marketing* es esencial para el posicionamiento de la experiencia y sus bondades en el grupo cliente objetivo y la comunidad en general.
- g) Falta de desarrollo técnico en materia de seguimiento para determinar impacto y no sólo resultados inmediatos del trabajo con las empresas. Se conocen los resultados en empleo y ventas, pero el concepto de impacto es mucho más amplio y da cuenta del real efecto de la acción en las empresas en la economía local.

72

#### 4.2 Fortalezas

- a) Existencia de un Plan Estratégico para el desarrollo urbano, social y económico sustentable de la comuna, construido con la participación de los actores sociales principales del territorio. Actualmente se está en el segundo Plan de Desarrollo de Santiago, que ha sido el resultado de la Segunda Convención de Santiago, efectuada entre 1998 y 1999. Este trabajo permitió contar con el Plan Estratégico 2000–2010. Es en coherencia y concordancia con este plan comunal que se desarrolla el plan en materia del avance económico-productivo del territorio y su población.
- b) La independencia que otorga la figura jurídica de corporación privada sin fines de lucro, concordante con el carácter mixto público-privado de Santiago Innova (ligado al Municipio, pero con una administración acorde con la dinámica y tiempos del sector privado).
- c) Una asamblea de socios de la Corporación con representantes del Municipio, de gremios empresariales, de universidades, del sector financiero y de entidades tecnológicas. Cabe destacar que el 60 por ciento de la asamblea de socios pertenece al sector privado.

- d) Carácter central y de comuna capital de Santiago y de la figura de su alcalde; lo anterior, independientemente de la adscripción política de éste. El Municipio de Santiago es el más conocido y observado del país, además de ser el segundo del país en cuanto a recaudaciones.
- e) Experiencia de trabajo de más de diez años en el campo del desarrollo económico y fomento productivo, apoyando directamente empresas del casco urbano central de la ciudad de Santiago.
- f) Reconocimiento, por calidad del trabajo y resultados, ante organismos públicos regionales y centrales, así como en el sector privado.
- g) Variedad e integralidad de los servicios ofertados por la Corporación para el apoyo a las empresas.
- h) Progresivo autofinanciamiento de la Corporación. En el año 2001, el 73,6 por ciento de los recursos fueron autogenerados, en un presupuesto que ha sido siempre creciente.
- i) Novedad y atractivo que suscita el proyecto de Incubadora de Empresas.
- j) Desarrollo y consolidación de una metodología de intervención, que ha generado instrumentos y herramientas en los campos de lo legal, de gestión, contables, de administración, producción y recursos humanos.
- k) Establecimiento de una sólida red de alianzas territoriales con organismos que trabajan en el desarrollo económico.
- l) Experiencias de transferencia del modelo de Centro de Desarrollo Empresarial y de Incubadora de Empresas a otros municipios del país, como también a universidades de regiones.
- m) Adecuado espacio físico e infraestructura para el funcionamiento de la Corporación, lo mismo que su localización dentro de la comuna.

#### 4.3 Amenazas

- a) Falta de claridad en la acción gubernamental en materia social, en contraposición al campo económico. Se priorizan los instrumentos para el crecimiento de las empresas, y no para el desarrollo social.
- b) Retraso gubernamental en el estímulo al mercado de los capitales semilla y capitales de riesgo, tema central para el surgimiento de nuevas empresas. Es un mercado prácticamente inexistente.
- c) Cambio o rotación de personal en el equipo profesional de la Corporación, por mejores oportunidades económicas en el sector privado.
- d) Potencial exigencia del Municipio para una actuación circunscrita al territorio comunal, lo que no es acorde con las dinámicas

económicas de mercado, que la mayor parte de las veces exigen contextos más amplios.

- e) Limitación del acceso de la Corporación a subsidios y financiamientos estatales, por ser el actual alcalde de la comuna del sector político de oposición al gobierno.

#### 4.4 Oportunidades

- a) Posibilidad de una estructura de segundo piso entre los organismos de nivel regional y las empresas, que se ocupe de operativizar en el ámbito local los planes y programas que responden a las políticas regionales y nacionales en materia de desarrollo económico y fomento productivo de las empresas.
- b) Nuevas atribuciones entregadas por ley a las administraciones locales en materia de desarrollo económico y fomento productivo, lo que puede permitir una mayor injerencia y ampliación de la acción con las empresas.
- c) Asociación de grupos de municipios para el desarrollo productivo de un territorio, fórmula más eficiente económica y técnicamente que el trabajo aislado, pues genera una sinergia y complementariedad que beneficia al conjunto.
- d) Amplia y relevante información que manejan los municipios para estimular el desarrollo económico en determinadas áreas y zonas geográficas. Las políticas de incentivos a la instalación de empresas en determinados lugares pueden implicar la recuperación de sectores urbanos, generación de empleos cercanos, aumento de la seguridad por disminución de la delincuencia y promoción de las industrias no contaminantes.
- e) Acuerdos comerciales bilaterales con países del Mercosur, Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, que abren importantes mercados para el desarrollo de ciertos sectores productivos.
- f) Interés de municipios de regiones, como también de contrapartes extranjeras, para replicar la experiencia, en atención a su novedad y favorables resultados. En estos momentos no es indispensable mirar a Europa o Estados Unidos en materia de desarrollo económico local, ya que existen experiencias exitosas en Latinoamérica, más cercanas a la realidad socioeconómica y cultural de nuestros países.

74

#### 5. Resultados y balance prospectivo de la experiencia

---

En esta sección se exponen los resultados económicos y técnicos alcanzados por la Corporación y las metas para el año 2002, y se retoman

en forma sintética los aspectos de la experiencia considerados centrales. Estos últimos puntos son planteados como enunciados, de manera que, más que constituir certezas, se tomen como propuestas que se debe analizar y en torno a las cuales reflexionar.

**Cuadro 1. Origen y evolución del financiamiento de la Corporación, años 1998, 1999, 2000 y 2001**

<b>Año</b>	<b>Subvención municipal, en %</b>	<b>Ingresos autogenerados, en %</b>
1998	62,7	37,3
1999	43,7	56,3
2000	41,5	58,5
2001	26,4	73,6

Desde el año 1992 al 2001 se ha prestado apoyo a un total de 7.205 empresas/proyectos. Los principales servicios entregados se indican a continuación:

**Cuadro 2. Resultados cuantitativos**

<b>Tipo de servicio</b>	<b>Nº de beneficiarios</b>
1 Información y orientación	3.918 empresarios(as)
2 Seminarios y charlas	1.026 empresarios(as)
3 Cursos de formación y capacitación empresarial	2.041 empresas
4 Consultorías técnicas	788 empresas
5 Apoyo a la descontaminación industrial	233 empresas
6 Apoyo a la generación y gestación de negocios	265 empresas
7 Consultoría vía internet, proyecto clubempresa.com año 2000	2.633 clientes
8 Incubadora: proyectos evaluados	295 proyectos
9 Incubadora: empresas incubadas	57 empresas

75

### 5.1 Otros resultados relevantes del año 2001

- a) *Elaboración de Memoria Bianual 1999–2000 de la Corporación.* Se prepara, presenta a la asamblea de socios, aprueba, edita y finalmente produce, el documento que da cuenta técnica y económicamente de la gestión de la Corporación en sus dos primeros años de existencia legal independiente.
- b) *Constitución de nuevo Consejo Directivo de la Corporación.* De acuerdo con el cambio de gestión alcaldicia, se efectúa la recomposición del Consejo Directivo, integrándose como Presidente el Sr. Alcalde Joaquín Lavín Infante y como Vicepresidente, el Sr. Administrador Municipal Patricio Cordero Barrera. Continúan en sus

cargos la Sra. Ida Giovinazzi S., Secretaria; Sr. Carlos Araya V., Tesorero; y Sr. Gustavo Ramdhor V., socio adjunto.

- c) *Aumento sustancial de ingresos propios de la Corporación.* Junto al aumento ya señalado en cifras y porcentaje del autofinanciamiento de la Corporación (73,57 por ciento), cabe destacar el valor que esto representa, considerando que el aporte municipal se redujo de 107 millones de pesos para el año 2000, a 87 millones de pesos para el 2001. A pesar de esta caída, tanto el porcentaje como el monto total real de los recursos manejados y generados por la Corporación ha aumentado.
- d) *Aumento en la presentación y adjudicación de proyectos.* Durante el año 2001 se ha elaborado y presentado un total de 25 proyectos, de los cuales se ha adjudicado un total de once. Esta cifra supera el total del año anterior, con los correspondientes efectos en términos de cobertura de clientes y de ingresos generados por esta vía.
- e) *Proyecto de atención virtual de empresas clubempresa.com.* Se ha consolidado la prestación de servicios virtuales a las empresas, en el trabajo conjunto con el programa educativo Teleduc, transmitido por el canal de televisión de la P. Universidad Católica de Chile (Canal 13), y Telefónica Mundo 188. A contar de septiembre de 2001, se desarrolló la segunda versión del programa de televisión en Canal 13, denominado Clubempresa. Las consultas atendidas vía internet llegaron a un total de 1.520.
- f) *Inicio de trabajo en barrios.* Con recursos SERCOTEC se comenzó a desarrollar proyectos con el "barrio del mueble" de Arturo Prat, y el "barrio del cuero y calzado", de Victoria.
- g) *Realización de estudios para inversión social.* Por primera vez la Corporación participó en una licitación para estudios socioeconómicos y obtuvo la ejecución de siete investigaciones, correspondientes a las comunas de Cerro Navia, Pudahuel, Lo Prado, Quilicura, Macul, Recoleta y Peñalolén.
- h) *Proyectos productivo-sociales.* A la fecha y en coordinación con otras unidades municipales, se han efectuado y están en desarrollo intervenciones con mujeres jefas de hogar (44 personas), y con parquimetreros que formaron su propia empresa; además, se ha colocado un total de 106 personas cesantes de la comuna, a través del subsidio a la contratación de mano de obra. A lo anterior se suma el comienzo de un trabajo con la Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular (ANECAP) y con la Coordinadora de Ferias Libres de Santiago.
- i) *Trabajo en el área de emplee dependiente e independiente.* Durante el año se logró colocar un total de 441 personas en forma dependiente y se generó trabajo independiente para 232 personas / microempresas. De ellos, 251 casos correspondieron al subsidio del Municipio de Santiago y 442 a fondos estatales.

- j) *Réplica del modelo de Centro de Desarrollo Empresarial e Incubadora de Empresas.* Se logró que el Modelo de Incubadora se iniciara en la Región del Biobío, aprovechando recursos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), del Ministerio de Economía, para el tema. En lo específico, se está asesorando regularmente a las Incubadoras de las Universidades del Biobío, de Concepción y Católica de la Santísima Concepción. Por otra parte, se asesoró a la Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo, para la formulación del proyecto.
- k) *Trabajo de apoyo a otros municipios.* Durante el año se realizaron proyectos con las siguientes municipalidades: Renca, Lo Espejo, Cerro Navia, Macul, Peñalolén, Lo Prado, Quilicura, Pudahuel, Recoleta y San Bernardo.
- l) *Trabajo de coordinación con otras unidades municipales.* Se realizaron trabajos con Secretarías de la Mujer, Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), Catastro de Obras, Ventanilla Única, Dirección de Inspección General, Gerencia de Medio Ambiente y Dirección General del Área Social, entre las más frecuentes.
- m) *Inicio de trabajo con Fondo Capital Semilla.* En noviembre de 2001 se inició el trabajo para la colocación de Capitales Semilla aportados por CORFO, a negocios con características de innovación y tecnología, a los que contribuyó con 35 millones de pesos (aproximadamente 50 mil dólares) para el comienzo del negocio. A la fecha se ha logrado la aprobación de una iniciativa y se ha presentado un total de tres. Las postulaciones recibidas llegan a las 65 ideas de proyectos.

## 5.2 Metas para el año 2002

Como metas para la gestión 2002 de la Corporación Santiago Innova se plantea:

- a) Incrementar a 75 por ciento el autofinanciamiento del presupuesto anual.
- b) Aumento del 10 por ciento en la cobertura total de empresas y emprendedores atendidos por el Centro, como también de los clientes atendidos por cada una de las unidades de servicios, respecto de lo alcanzado el año 2001.
- c) Mejoramiento de la calidad de los servicios entregados a los clientes, mediante la sistematización de instrumentos y procedimientos de intervención en sus distintas unidades.
- d) Desarrollo fuerte de los servicios a empresas vía internet. Se buscará traducir al portal web la batería de apoyos que se entregan de modo directo.
- e) Sistematización de la experiencia y de la metodología utilizada por el Centro y sus unidades, mediante la elaboración de un texto escrito.

- f) Por último, y en materia de gestión interna, la Corporación se ha planteado poner en funcionamiento una reestructuración organizacional, en vistas a hacer disponibles los servicios a las empresas de acuerdo a la dinámica de mercado, la que ha experimentado cambios importantes en los últimos tres años. Esto exige de una estructura institucional efectiva y eficiente que se oriente a las características del mercado actual.

Los indicadores para verificar el logro de los objetivos propuestos son:

- 75 por ciento de autofinanciamiento.
- 10 por ciento de aumento de cobertura de clientes totales y por unidad de servicio; esto es:
  - información y orientación a empresarios(as) y empresas en temas legales, de formalización, financieros, ambientales y de creación de empresas, entre otros: 1.353 clientes y 935 empresas;
  - incubación y creación de empresas: 24 empresas incubadas;
  - entrenamiento, capacitación y formación empresarial: 30 cursos, con 634 capacitados en materias de gestión de empresas;
  - consultorías en gestión y técnicas: 56 asesorías a pymes y 182 microempresas;
  - producción limpia y descontaminación industrial: 30 empresas regularizadas y 6 seminarios de información, con un total de 105 empresas participantes;
  - promoción y apoyo comercial para las empresas: 140 empresas apoyadas comercialmente y 6 misiones realizadas, dentro y fuera del país;
  - desarrollo de proyectos microempresariales, de estudios y de servicios: 10 proyectos adjudicados.
- Fomento a la contratación de mano de obra por parte de empresas, actuando por el lado de la oferta de puestos de trabajo.
- Atención y respuesta de 1.700 consultas vía internet.
- Presentación de un proyecto específico, aparte del operacional de la Corporación, para línea de intervención en barrios y con gremios.
- Mejoramiento de eficiencia y efectividad de la gestión, mediante reestructuración organizacional orientada a la demanda del mercado de apoyo a las empresas; disminución de los tiempos para entrega y ejecución de los servicios; publicación de documento con la experiencia y modelo de Santiago Innova; y elaboración de informes semestrales de resultados.

### **5.3 Municipio, desarrollo económico y fomento productivo: puntos medulares de la experiencia**

- a) Municipios asumen su papel en el desarrollo económico y se asocian a los privados para la planificación y gestión del desarrollo urbano sustentable.
- b) Estructura mixta público-privada sin fines de lucro: modelo para el desarrollo económico y fomento productivo, estructura de segundo piso.
- c) Transición de rol fiscalizador a rol de promotor y fomento.
- d) Tendencia al autofinanciamiento.
- e) Impactos en aumento de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios.
- f) Canalización y operación de todos los programas y subsidios del Estado a las empresas de todos tamaños.
- g) Vínculos estables con universidades, gremios, centros tecnológicos y banca.
- h) Temas centrales por desarrollar: agilización de trámites, producción limpia e internet.

### **5.4 Municipio, desarrollo económico y fomento productivo: temas centrales**

- a) Planificación y ordenamiento urbano: localización mixta y relocalización.
- b) Apoyo a identidades barriales: revitalización y modernización sustentable.
- c) Regularización de la actividad productiva: agilización de trámites y ley de microempresas familiares.
- d) Desarrollo de programas de producción limpia.
- e) Estímulo al empleo: coordinación con el mercado, calidad y condiciones de trabajo.
- f) Inversiones compartidas: aportes públicos y privados.
- g) Participación de las empresas en el desarrollo local: empleo, mejoramiento urbano, cultura y educación, entre otros.



## El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal para el Desarrollo Económico Local. Región del Maule, Chile\*

---

Marcia Romero  
Corporación de Fomento Productivo y Promoción SUR

Jaime Muñoz  
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es un servicio público cuya misión es contribuir en el esfuerzo del país para superar la pobreza, aportando respuestas innovadoras y complementarias a la labor que realizan otros servicios y ministerios públicos. Entre las prioridades del FOSIS están abrir oportunidades de desarrollo que, existiendo en la sociedad, resultan inaccesibles para quienes viven en situación de pobreza; y desarrollar capacidades que, pudiendo estar presentes en quienes viven la pobreza, no son aprovechadas totalmente para mejorar sus condiciones de vida. Por ejemplo, capacidades para diagnosticar su propia situación, formular planes y proyectos, optar a financiamientos para sus ideas, crear y gestionar organizaciones de base, ampliar el ejercicio de sus derechos ciudadanos, etc. Es decir, todas aquellas capacidades que les permitan gestionar su propio entorno en la búsqueda y consolidación de mejores niveles de vida.

FOSIS adopta el desarrollo local como una de sus estrategias principales. Entiende por tal estrategia un proceso de intervención en las dinámicas socioculturales, económicas, ambientales y político-administrativas de un territorio determinado, que persigue superar sus dificultades y potenciar sus recursos. Se produce desde sus habitantes y los actores locales – públicos y privados –, que concertadamente buscan aprovechar las capacidades y potencialidades sociales y económicas existentes, para desarrollar y fortalecer a los habitantes del territorio. Incorpora el concepto de microproyecto como su estrategia básica de intervención social y de gestión programática y financiera, reconociéndole su capacidad, pertinencia y flexibilidad para adaptarse a diversas situaciones de pobreza, considerando las especificidades territoriales, sociales y culturales de los distintos grupos afectados.

81

---

\* Mayores informaciones sobre esta experiencia, en [surfpptl@adsl.pie.cl](mailto:surfpptl@adsl.pie.cl)

## 1. Antecedentes

---

Las intervenciones tradicionales de fomento productivo FOSIS afrontaban los temas de transferencia tecnológica para la gestión, el financiamiento de iniciativas y el fortalecimiento productivo de las unidades económicas bajo ópticas macro de la realidad, sin involucrar un soporte técnico, ni financiero, de los servicios en el ámbito local. Sin embargo, desde hacía algún tiempo, la oficina del FOSIS de la Región del Maule venía desarrollando una discusión en torno al tema del fomento productivo, en que se hacía evidente la existencia de debilidades en las intervenciones de los anteriores programas impulsados por la institución. Dicha discusión sirvió de base para plantear en esa zona algunos términos de referencia, acordes con las soluciones que la antigua intervención buscaba. Nació así un programa piloto, distinto al de otras regiones, ya que los beneficiarios directos serían los municipios y los indirectos, los microempresarios. Se trataba, entonces, de modificar conductas de los organismos del Estado, establecer una metodología de intervención y convertirlos en agentes del desarrollo y del fomento productivo local.

### 1.1 El Programa

82

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal para el Desarrollo Económico Local, denominado inicialmente Programa de Desarrollo Productivo Local (DPL), surgió a fines de 1999 como programa piloto de desarrollo productivo local del FOSIS en un escenario caracterizado por:

- *Un requerimiento legal hacia los municipios, que los responsabiliza del ámbito de fomento productivo (Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades).* Esto, en un contexto donde la función social principal de los municipios había sido asistencialista. Su abordaje del tema productivo era parcializado, en manos de sólo algunos departamentos o profesionales especializados, que tenían como uno de sus nortes atraer la inversión privada de los empresarios, o de sólo un sector productivo, en desmedro de un tratamiento global del territorio bajo su administración y gestión. Producto de ello, la visión municipal ignoraba uno de los componentes más numerosos de los productores locales, las microempresas.
- *Un desgaste en las formas de trabajo al interior de los organismos públicos ligados directamente con el ámbito del fomento productivo (FOSIS, SENCE, SERCOTEC, CORFO, PROCHILE, INDAP,<sup>1</sup> y otros).* En estos orga-

---

<sup>1</sup> Estas siglas pertenecen a organismos públicos ligados al fomento productivo en sus diversas áreas territoriales y de sector económico: SERCOTEC, Servicio de Cooperación Téc-

nismos se repetía la lógica “departamentalista” que se daba en los municipios, es decir, cada institución respondía a las necesidades de “su” grupo objetivo y de “su” ámbito de acción. El FOSIS, por ejemplo, inicialmente intervenía en los territorios desde una perspectiva fragmentada, impulsando iniciativas parceladas en los distintos ámbitos de desarrollo. Las intervenciones sociales carecían de conexión con las actividades productivas desarrolladas por sus beneficiarios, y las iniciativas productivas se dirigían a “solucionar” los problemas de los beneficiarios en ese ámbito de la actividad. A ello se agrega que la necesidad de apoyos coordinados propia de la realidad empresarial no era cubierta por los organismos que el Estado disponía para el desarrollo de las unidades económicas del país. En resumen, se hizo necesario darles mayor pertinencia a las intervenciones del Estado en relación con la demanda real de los territorios.

- *Un sector productivo, particularmente las mype (micro y pequeñas empresas), que demanda apoyo del Estado en cuanto a financiamiento y gestión empresarial.* Esa demanda se da en un grupo de emprendedores, ubicado en la categoría de microempresario, que carece de instrumentos de apoyo formales de parte del Estado.

El programa piloto planteaba que era necesario generar un soporte diferente a lo tradicionalmente ofrecido por los otros programas del mismo FOSIS, y también de SERCOTEC, CORFO, INDAP y SENCE. Tal soporte debía estar arraigado en los municipios, convirtiendo a éstos en agentes de desarrollo en sus comunas, especialmente para las microempresas. De esa forma, eran los municipios los llamados a cumplir con la función de ordenar y organizar la inversión pública y privada desde el territorio, en su función articuladora entre la demanda local y la oferta estatal y pública.

El desarrollo de este programa piloto en la Séptima Región del Maule, de Chile, es el objeto de este trabajo. A continuación se presenta el caso en cuestión, describiendo su diseño metodológico, productos, el desarrollo de los procesos de concertación en el ámbito local, sus resultados e impactos y los aprendizajes generados. Antes de especificar estos elementos, se describe brevemente el territorio abarcado por la intervención, como también el marco conceptual orientador de ésta.

---

nica, trabaja con las pequeñas y microempresas; CORFO, Corporación de Fomento de la Producción, está dirigida a empresas de tamaño mayor, es decir, las medianas y grandes empresas del país; SENCE, Servicio de Capacitación y Empleo, es un organismo técnico del Estado descentralizado encargado de contribuir al incremento de la productividad nacional impulsando la capacitación ocupacional, tanto en las empresas como en las personas de menores ingresos del país; PROCHILE, Dirección de Promoción de Exportaciones, entidad dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, apoya el proceso exportador y la internacionalización de las empresas chilenas; INDAP, Instituto de Desarrollo Agropecuario, tiene como objetivo fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura; PRODEMU, Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, tiene por misión contribuir, apoyar y estimular el desarrollo integral de mujeres en situación de pobreza.

## 1.2 El territorio

La Región del Maule está ubicada en la zona central de Chile. Las características culturales y tradicionales de los habitantes de la región y de la producción regional la hacen predominantemente rural, pese al alto índice de migración hacia las urbes. Presenta una tasa de crecimiento con un promedio anual de 1,06 por cien habitantes.

En su composición por género, la región se caracterizó por un cierto predominio masculino, que significó una participación relativa de 50,6 por ciento, y en mujeres de 49,4 por ciento. Al considerar la distribución porcentual de la población según grupos de edades, se observa un envejecimiento de la población. Esta distribución tiene importantes consecuencias económicas y sociales, sea en la proporción de habitantes que participa en la actividad económica, o en la estimación de los recursos necesarios para atender sus demandas sociales y lograr el mejoramiento de la calidad de vida regional.

### 1.2.1 Evolución económica

Las principales actividades productivas son agrícolas, forestales, industriales, construcción, frutícolas, hortifrutícolas, de servicios y turísticas. El grado de participación nacional productiva de la región se concentra en silvoagropecuario, 18,0 por ciento; energético, 14,8 por ciento; manufacturero, 5,12 por ciento; y construcción, 4,2 por ciento.

84

En general, el crecimiento del producto regional fue mayor que el nacional, aunque a partir de 1995 empezó a disminuir. Ese dinamismo se debió en gran parte a que tres de los cuatro sectores productivos más importantes de la economía regional crecieron a tasas muy altas, superiores incluso a las de sus pares nacionales. Así, en 1996 el sector silvoagropecuario, con un aporte de 32,28 por ciento, y la industria manufacturera, con un 22,52 por ciento del PIB regional, se incrementaron a tasas del 9,5 y 8,3 por ciento promedio anual, sobre el 4,5 y 6,4 por ciento promedio anual nacional observado respectivamente para cada sector en igual período.

En el ámbito de las exportaciones, los sectores que más han influido en el desarrollo logrado por la región son el silvoagropecuario y el industrial. El sector agrícola presentó un desarrollo sobresaliente, alcanzando en 1999 la suma de 109.502 millones de dólares, con una participación del 24,8 por ciento del total, específicamente, gracias a la fruticultura. En el sector industria de procesamiento, los subsectores industria alimentaria y papel, celulosa y derivados, representaron el 57,4 por ciento de participación regional en 1999.

En lo referido al empleo, en la estructura regional de 1999 se identificó, en el primer lugar de la ocupación regional, a las actividades agrícolas, con 34,46 por ciento; seguían servicios sociales, personales y comunales, con un 20,48 por ciento; comercio, con un 14,30 por ciento; y el sector industria, con 11,20 por ciento. En conjunto, estos cuatro secto-

res concentraron el 80,44 por ciento del empleo de la Región del Maule en el año indicado.

Durante el período 1990-1999, la inversión pública presentó una dinámica importante, con una tasa de crecimiento de 300,22 por ciento y una tasa promedio anual de 16,66 por ciento; en el país, el crecimiento de la inversión fue de 164,42 por ciento y su tasa promedio anual, de 11,41 por ciento. Por otra parte, el incremento en el monto de la inversión en la región ha ido de 27.708 millones de pesos en 1990 a 110.893 millones en 1999, en moneda de diciembre de 1999.

Entre los agentes de Estado más fortalecidos en términos de crecimiento promedio anual de las inversiones del Estado, se encuentra Fosis (61,54 por ciento), el Ministerio de Educación (37,80 por ciento), el Fondo Social (31,70 por ciento) y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones con 24,23 por ciento. La inversión municipal creció 14,8 por ciento, a una tasa promedio anual de 1,55 por ciento, sin presentar incrementos importantes en el período.

En el año 1990, los sectores de destino de la inversión privada fueron industria, servicios y agricultura. En el año 1999, lo eran industria, como principal sector, seguido de electricidad, gas y agua, silvicultura y agricultura. No obstante, entre 1998 y 1999 son tres los sectores que disminuyen su participación: el sector industria, que baja casi tres veces su participación; agricultura, más de dos veces; y silvicultura, levemente.

### **1.2.2 Evolución social**

85

Los índices relacionados con pobreza, indigencia e ingresos han mejorado en la última década, estancándose algunos de ellos por la detención del crecimiento en toda la región latinoamericana y la crisis internacional.

Los indicadores del área de educación han mejorado en cobertura, deserción y reprobación, pero aún persiste un porcentaje significativamente alto en el índice de analfabetismo, con una tasa regional del 10,8 por ciento, superior a la tasa nacional de 4,6 por ciento.

En salud, los indicadores también han superado los índices de la década de los ochenta, pero existe un elemento que es necesario considerar: si bien los indicadores de desnutrición disminuyeron, el índice de sobrepeso y obesidad aumentó significativamente. Un indicador que disminuyó es el de los nacimientos.

## **2. Marco teórico de la experiencia**

### **2.1 Enfoque sistémico**

El enfoque sistémico metodológico y conceptual concibe a las comunidades como sistemas en los cuales se interrelacionan otros subsistemas: lo cultural, lo económico, lo social, lo educacional. La relación que se da entre los sistemas y subsistemas es de retroalimentación e interpelación permanente, sin importar el nivel jerárquico en que se encuentren.

Desde la perspectiva de este enfoque, la gestión para el desarrollo local requiere de la participación activa de todos los actores locales, en conjunción con los actores relacionados con el territorio en cuestión: sus habitantes, sus autoridades, sus vecinos, sus subsistemas internos. Además, podemos constatar que cada uno de los actores antes mencionados interpela a los otros de alguna manera, situación que se comprueba en un simple análisis de relaciones entre los actores mencionados.

Observando la gestión de un territorio, y principalmente del territorio de la Región del Maule, podemos afirmar que la gestión no ha sido sistémica en el ámbito del desarrollo económico. Actualmente, y de manera mayoritaria, las políticas de desarrollo se establecen de forma más bien jerárquica. Es decir, en los niveles macro (nacional) y mega (internacional) se definen las políticas que posteriormente serán traspasadas a programas regionales o provinciales (nivel meso), las que finalmente llegan a las comunas y localidades (nivel micro) en forma de proyectos. En síntesis, los agentes que están en directa relación con los actores involucrados en las gestiones de un proyecto y/o programa, son quienes tienen menor poder de incidencia en la generación de los programas y/o proyectos, y casi nula participación en la definición de políticas de gestión.

La lógica propuesta por el enfoque sistémico para la gestión del desarrollo económico local es más bien horizontal: propone que en el proceso de generación de políticas, planes, programas y proyectos participen los distintos niveles de gestión y participación, dejando que los agentes que implementan las acciones finales puedan incorporar las ideas de política, y que en las políticas se considere la información que entrega el trabajo en terreno.

En la gestión municipal suele darse un símil de la lógica expuesta anteriormente; es decir, las unidades de ejecución y los departamentos municipales son los que ejecutan los proyectos de intervención; las direcciones municipales controlan la ejecución de los proyectos en el marco de los programas y eventualmente en la estructuración de planes; finalmente, la definición de políticas comunales está a cargo de la autoridad alcaldía, junto con el Concejo Municipal en ciertas instancias más abiertas. Nuevamente, los agentes locales que están en terreno no participan de la generación de políticas locales, dejándose fuera mucho del conocimiento que estas personas tienen respecto de la ejecución práctica de algunas intervenciones que promueven las políticas.

Desde la perspectiva del enfoque sistémico, se hace necesario que en la definición de las políticas de desarrollo participen todos los actores comunales, en un proceso que considere todos los elementos necesarios para que la definición de políticas, planes, programas y proyectos incluya los aportes de todos los involucrados. En esta perspectiva, el programa de desarrollo económico local pretende potenciar los espacios de participación local para la generación de políticas de desarrollo local, específicamente en el ámbito del desarrollo económico local.

El involucrar a más actores en un proceso de generación de planes y políticas locales, sea del territorio que sea, permite dar pertinencia a las acciones que de ellos se desprendan, facilitando instancias de transparencia y de control social de los menos favorecidos sobre las acciones que se emprendan.

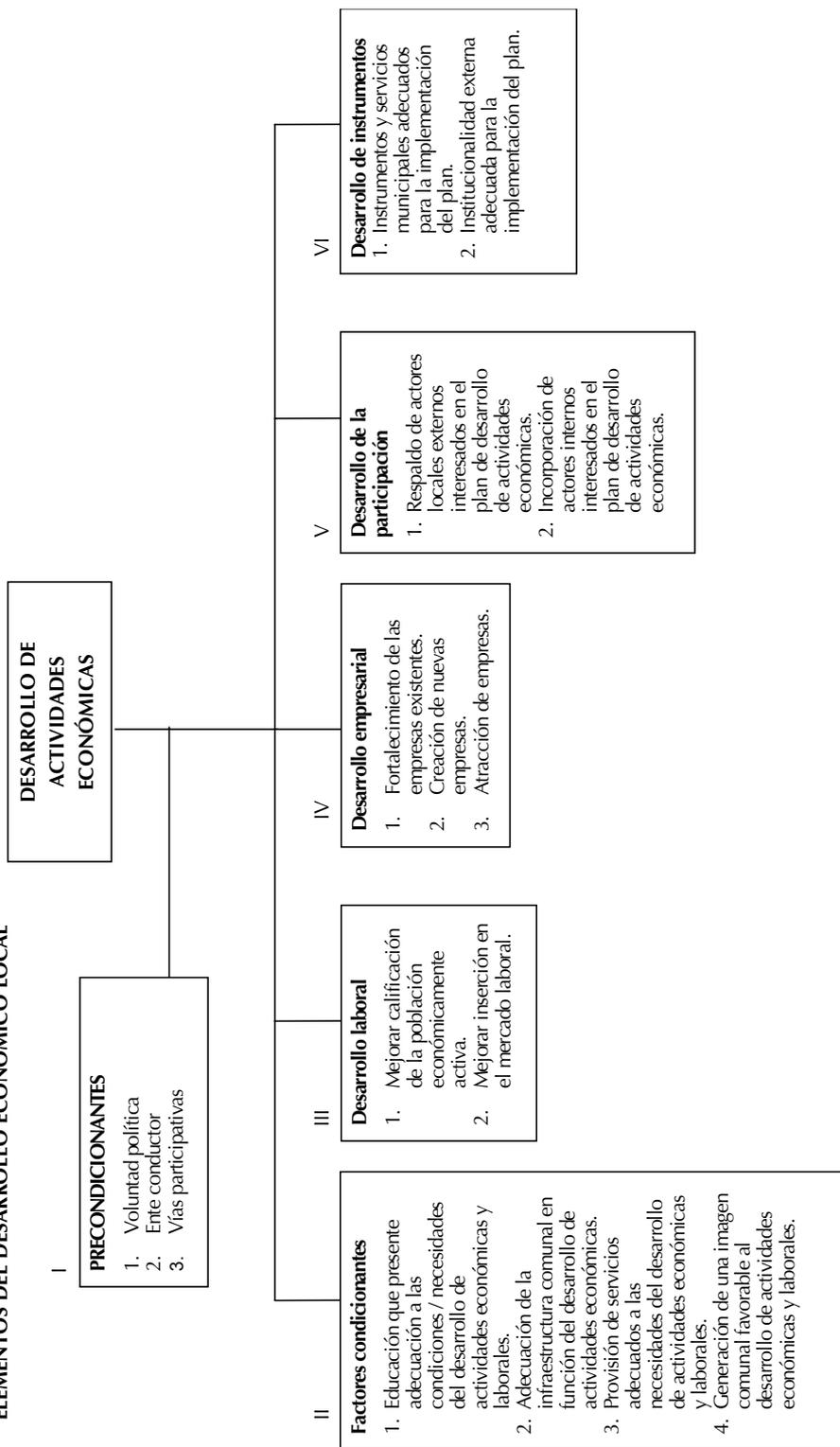
Conceptualmente, el programa de desarrollo económico local justifica sus acciones en un esquema que incorpora los elementos considerados relevantes para un territorio que pretende implementar una gestión en el ámbito del desarrollo económico local. Las relaciones y los conceptos presentados en el cuadro a continuación tienden a involucrar a una serie de actores institucionales y comunitarios que, en una gestión como la planteada en el programa, cumplen una función que provoca movimiento en el resto del sistema.<sup>2</sup>

Los elementos señalados en el recuadro guardan relación con una serie de acciones y objetivos que debieran darse para la efectiva implementación de acciones en el ámbito del desarrollo económico local, y se los supone en un orden secuencial. En primer lugar, se plantea la existencia de factores precondicionantes que, de existir, darán mayor sustento a las acciones emprendidas *a posteriori*. Por ejemplo, un proceso de gestión en el ámbito del desarrollo económico local requiere de un respaldo político dado por la autoridad máxima de la institución. Además, es necesario que exista un agente que conduzca esas intenciones políticas hacia el resto del organismo en cuestión, y que el proceso cuente con la participación de todos los involucrados.

---

<sup>2</sup> Hipótesis que se corrobora si se observan los efectos del programa en relación con la institucionalidad vinculada al tema y su actual gestión en el territorio.

**ELEMENTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**



También se consideran relevantes en esta propuesta para el desarrollo económico local, los factores condicionantes, como la educación, la infraestructura, los servicios y una imagen territorial favorable. Todos ellos allanan la puesta en marcha de acciones que potencien un proceso de desarrollo local, pues serán las bases para la implementación de los otros elementos planteados.

En síntesis, el concepto de desarrollo económico local tiene explicación en función de la relación que se da entre sus tres componentes:

- el desarrollo: posibilidad de satisfacer las necesidades humanas;
- lo económico: dinámicas de producción, consumo y trabajo;
- lo local: particularidad territorial de la organización y contextualización de una dinámica económica.

Obviamente, el desarrollo económico local no es un proceso automático, y no está sujeto a la voluntad del mercado. El gobierno local y la sociedad civil deben concertar la forma en que la dinámica económica ha de organizarse para alcanzar las metas trazadas. De esta manera, lo político se introduce en el desarrollo económico local. Pero no sólo lo político, puesto que la dimensión local, además de recursos naturales, humanos y técnicos, también implica una identidad cultural específica, una estructura social particular, una institucionalidad dada.

Fundado en el enfoque sistémico, el concepto de desarrollo económico local, por tanto, está en relación permanente con las otras dimensiones del desarrollo local: cultural, social, institucional y política, y también ambiental.

89

El desarrollo económico local está vinculado a factores intangibles, en su mayor parte extraeconómicos y referidos fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Conciencia y participación amplia de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a las iniciativas de desarrollo económico local y elaboración de una imagen activa dinámica del propio territorio.
- Diagnóstico de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permitan el diseño de políticas adecuadas y la definición de orientaciones estratégicas y objetivos claros.
- Estrategias de desarrollo elaboradas sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y consensos básicos en relación con el desarrollo económico local y el empleo.
- Existencia de un agente de desarrollo local coordinador. Si bien este agente coordinador no tiene una figura muy específica, podemos definirlo como el actor que, participando de este proceso, gestiona en la práctica las acciones de coordinación y articulación de los otros agentes y sus acciones, de modo tal que las acciones tengan coherencia con el proyecto inicial propuesto.

- Conocimiento del mercado de trabajo local y regional, como también de las relaciones entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio en cuestión, así con una gestión conjunta dirigida a contrarrestar los desajustes existentes en la gestión del desarrollo de la economía local.
- Sensibilidad acerca de la importancia de los factores culturales y la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras de la cultura local.
- Integración de los aspectos sociales y ambientales como parte del proceso de desarrollo de la economía local.
- Reconocimiento de que el desarrollo es un proceso dinámico continuado, sometido a cambios e incertidumbres, lo cual reclama una participación permanente de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas a los cambios.
- Existencia de un liderazgo del municipio, en el ámbito local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.

## 2.2 Tesis conceptuales

### 2.2.1 *Desarrollo económico local*<sup>B</sup>

90

El ámbito del desarrollo económico local no constituye — como a menudo es presentado por los gobiernos centrales e incluso por algunos analistas — un espacio marginal o de escasa importancia. Por el contrario, involucra la mayoría de las actividades productivas existentes en todos los países, siendo fundamental en términos de empleo e ingreso y para la difusión territorial del progreso técnico y crecimiento económico. Por ello, posee una capacidad no desdeñable para incidir en una mejora de la distribución del ingreso en el marco de la necesaria lucha contra la pobreza y la desigualdad, lo cual exige replantearse seriamente los ineficientes e insuficientes enfoques asistencialistas.

Las iniciativas de desarrollo económico local constituyen, como han señalado algunos autores, formas de ajuste flexible al cambio estructural, el cual no puede reducirse únicamente al logro de los equilibrios macroeconómicos y la identificación de algunos nichos de mercado internacional, por muy importantes que sean esas metas.

Una de las constantes de las sociedades y territorios en desarrollo es su insuficiente articulación productiva. Ésta puede hacerse más eficiente si se contextualizan las diferentes situaciones y problemas tecnológicos y de capacitación de recursos humanos, en la mira de lograr que los

---

<sup>3</sup> Francisco Alburquerque y Diputación de Barcelona, *Manual del agente para el desarrollo económico local* (Santiago: Ediciones SUR, Colección de Manuales 1, 1999).

diferentes entornos territoriales se hagan capaces de promover las innovaciones necesarias. Para ello se requieren adaptaciones sociales, culturales e institucionales, de forma que, en su conjunto, faciliten la construcción social de una atmósfera local de creatividad y emprendimiento.

### 2.2.2 Identidad y territorio

El proceso de la globalización no puede ser considerado como algo ajeno a la identidad de los territorios.<sup>4</sup> En el nuevo modelo posfordista, la productividad y la competitividad son procesos sistémicos que dependen cada vez más de la densidad y calidad de las cooperaciones y redes que se establecen en el seno de las empresas; entre las empresas vinculadas mediante eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia delante”; y entre las empresas y el entorno territorial. (Éste es el sentido de decir que el territorio también “compite”). De este modo, los factores extraeconómicos de identidad y territorio — esto es, el conjunto de fuerzas sociales, culturales, institucionales, históricas, geográficas y medioambientales— deben ser tenidos en cuenta para construir entornos innovadores competitivos, basados en las nuevas apuestas de calidad, diferenciación, diversidad y reactividad ante situaciones cambiantes y escenarios de incertidumbre.

No podemos, pues, obviar los temas vinculados a la cultura y la identidad, ya que el sentido de pertenencia territorial es importante. No es posible disociar las empresas y el funcionamiento de los mercados del tejido socio-institucional existente en cada territorio, esto es, el tipo de reglas de comportamiento entre actores públicos y privados.

El arraigo territorial de las empresas, lejos de desvanecerse, constituye un factor crucial para la construcción de “ventajas competitivas dinámicas”. Del mismo modo, el concepto de competitividad sistémica, así como la evidencia de las mejores prácticas en desarrollo económico local en los países desarrollados, apuntan a la importancia de las actuaciones territoriales de carácter micro y mesoeconómicas (las cuales permiten enfrentar de forma más eficiente y eficaz las exigencias concretas del cambio estructural), que también contribuyen a la estabilidad macroeconómica.

El diseño de políticas sectoriales no es adecuado cuando lo que se requiere es una integración más horizontal y territorial de las políticas públicas, las cuales deben coordinarse y concertarse con los diferentes actores sociales.

El auge de la producción transnacional y la importancia de los diferentes sistemas territoriales competitivos cuestiona la visión de la economía basada únicamente en un conjunto de “economías nacionales”. Los intercambios transfronterizos son claramente menores que los inter-

<sup>4</sup> Pierre Veltz, *Mundialización, ciudades y territorios* (Barcelona: Editorial Ariel, 1999).

cambios internos a los diversos países. Los territorios no son simples “campos de maniobras”, sino “actores” decisivos de desarrollo. La importancia de las redes y el territorio, esto es, de las relaciones entre los diferentes actores y contextos no tiene, pues, nada que ver con la imagen simplista de una sociedad globalizada homogénea, donde la identidad y la geografía se diluyen.

En suma, las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la importancia de la solidaridad y de la calidad de las redes, y los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía. Por ello, las inversiones en este “capital social” deberían ser el eje de las acciones públicas en las sociedades que aspiran a lograr el desarrollo económico.

#### 4. El Programa de Desarrollo Productivo Local en la Región del Maule

---

##### 4.1 Diseño metodológico

El FOSIS regional se planteó una política de fomento productivo caracterizada por la reconversión progresiva de la inversión hacia el desarrollo económico local, en que el principal articulador y agente era el municipio local.

El concepto de desarrollo económico local sustentado por el FOSIS regional, que sirve de base al Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal para el Desarrollo Económico Local (FORDEL), apunta a la integración de los distintos departamentos del municipio en la búsqueda de solución a las necesidades de las fuerzas productivas locales. Vincula y crea lazos entre el municipio y los empresarios y entre estos últimos, y dispone de un recurso inicial para la realización de actividades conjuntas en el ámbito productivo.

La primera etapa del Programa FORDEL se inició en enero del año 2000 y culminó en la primera quincena de agosto; la segunda comenzó a continuación de la otra y terminó en el mes de marzo del año 2001. La tercera se ejecutó entre agosto y diciembre de 2001 y abarcó quince comunas, equivalentes al 50 por ciento de las comunas de la región. A partir del mes de marzo de 2001, se está ejecutando en once comunas.<sup>5</sup>

En su primera fase, el programa entrega una metodología de intervención de todos los actores involucrados y participantes. Plantea un enfoque sistémico e integral del desarrollo económico local, que contempla la participación de los distintos estamentos del municipio en la perspec-

---

<sup>5</sup> Las comunas son Licantén, Sagrada Familia, Molina, Río Claro, Maule, Empedrado, Colbún, San Javier, Parral, Cauquenes y Chanco.

tiva de observar y diseñar un plan estratégico comunal, encaminado a mejorar la gestión desde una mirada de gobierno local.

La metodología propuesta se caracteriza por ser una construcción práctica, que nace de la definición misma de desarrollo económico local. Se incorporaría a la base municipal como un elemento endógeno, abarcando los diversos ámbitos incorporados a la elaboración de propuestas concretas con líneas de intervención definidas por el Plan de Desarrollo Comunal.

En la perspectiva de este programa, el rol del ejecutor es facilitar procesos de aprendizaje, y generar capacidades de gestión con los funcionarios municipales mediante la metodología de aprender haciendo. El actor del programa es el municipio y sus funcionarios. El municipio mismo es integrado en el trabajo como un protagonista más, en igualdad de condiciones con los ejecutores y Fosis; todos participan en las decisiones, resoluciones, diseño de las metodologías que dicen relación con el programa.

El programa Fosis, tiene como objetivos los siguientes:

- Fortalecer al municipio como agente del desarrollo económico local en su comuna.
- Fortalecer la articulación entre municipio e instituciones públicas de fomento productivo, en torno al desarrollo económico local.
- Generar o fortalecer redes asociadas al desarrollo económico local.
- Implementar ejercicios de contextualización de la gestión municipal; esto es, situar a los equipos municipales en un contexto distinto a aquel centrado en la asistencialidad a beneficiarios pasivos. En el mundo productivo, el énfasis debe dirigirse hacia actores participantes y activos, cuyas necesidades requieren respuestas más efectivas, dinámicas y flexibles.

93

Las líneas que trabaja este programa se enmarcan en los siguientes aspectos:

- Conformación y consolidación del equipo municipal encargado de las tareas de desarrollo económico local. Ello requiere crear la institucionalidad municipal necesaria para abordar el tema, mediante el diseño de un modelo de gestión.
- Diseño de plan estratégico comunal para el desarrollo económico local, incluyendo la misión y visión municipal en el marco de este modelo.
- Planificación y acuerdo en torno a la implementación de un programa comunal para el desarrollo económico local, incluyendo un plan de acción destinado a organismos públicos y privados de fomento productivo. Así, se persigue la coordinación e interacción entre los distintos organismos de fomento productivo.
- Profundización en la generación o desarrollo de capacidades en el equipo municipal, incorporando al personal directivo y técnico de los distintos departamentos del municipio. Este equipo municipal es interdisciplinario y supradepartamental; rompe con el

esquema vertical y departamentalista de los municipios, respondiendo a la concepción de este enfoque metodológico, que es integrador e integral.

- Implementación de herramientas de gestión para fortalecer la acción del municipio en el desarrollo económico local. Entre ellas: catastros y bases de datos comunales de la microempresa, metodología para censos, organización de ferias, levantamientos de necesidades de la microempresa, análisis de la pertinencia de los instrumentos de fomento productivo, ejercicios de fondos concursables para la microempresa, fondos de iniciativas municipales para el desarrollo económico local, prospección de acciones tendientes a la promoción de asociaciones y encadenamientos productivos, conceptualización de tareas y objetivos de los departamentos municipales para el desarrollo económico local y constitución de plataformas para agencia local de desarrollo económico local, a través de visitas a otras experiencias y acciones de acercamiento hacia el mundo productivo.
- Destinación de los recursos FOSIS de inversión productiva en el marco del desarrollo económico local, sobre la base de objetivos y proyectos del Plan Estratégico Comunal, bajo la modalidad de proyectos autogestionados de desarrollo económico local y a través de ejecutores-beneficiarios.

94

## 4.2 Productos

### 4.2.1 *Construcción de lenguaje común*

Se trabajó en la asimilación del concepto de desarrollo económico local en jornadas de capacitación que se focalizaron hacia todos los actores involucrados en los procesos locales y regionales del desarrollo económico local. Durante las tres versiones del programa fueron permanentes las instancias de capacitación. Incluso en la primera versión, una de las jornadas de capacitación fue fundamental para el involucramiento de las personas que participaban en la ejecución del programa. Las jornadas de capacitación fueron siempre abiertas a otros actores del territorio, los que ocasionalmente asistieron.

### 4.2.2 *Creación de institucionalidad al interior del municipio*

La institucionalidad formal fue uno de los productos del programa que significó mayores dificultades; no obstante, en las instancias en que ella adquirió sentido para la gestión, su permanencia se mantuvo. El programa de desarrollo económico local de FOSIS proponía implementar una Comisión de Desarrollo Económico Local al interior del municipio, la cual estaría conformada por directivos de los diferentes departamentos municipales, con el objeto de gestionar este desarrollo desde múltiples perspectivas.

La institucionalidad propuesta por el programa fue respaldada por los municipios, y finalmente tuvo algún apoyo por parte de la institucionalidad pública mediante la implementación de la OMDEL (Oficina Municipal para el Desarrollo Económico Local). Finalmente, la Comisión estuvo conformada por personal perteneciente a distintos departamentos: directivos y/o funcionarios de DIDECO (Dirección de Desarrollo Comunitario); PMJH (Programa Mujeres Jefas de Hogar); Departamentos de Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano, de Obras; SECPLAC (Secretaría Comunal de Planificación); OMIL (Oficina Municipal de Información Laboral), PRODESAL (Programa de Desarrollo Local Agropecuario), DAEM (Departamento de Administración Educación Municipal), entre otros.

#### 4.2.3 Planificación estratégica

Los conceptos trabajados en las capacitaciones fueron indicando una debilidad en la gestión municipal: se carecía de un “para qué” en el quehacer diario. La planificación de la gestión del municipio cobra importancia al momento de estructurar las acciones de grupos, como son las unidades económicas. La planificación estratégica requirió de más actores municipales y locales que los que inicialmente se habían incorporado al programa, ya que las acciones y propósitos planificados debían ser validados.

El objetivo central de la planificación de la gestión municipal para el desarrollo económico local era permitir a los equipos municipales visualizar las implicancias y requerimientos de sus acciones, los involucrados en ellas y los recursos necesarios. Además, se pretendía que la planificación permitiera al municipio relacionarse con los otros agentes de desarrollo, desde una concepción sistémica del territorio.

La planificación se estructuró sobre la base de un *diagnóstico* y de la *participación de actores locales* en la definición de algunos lineamientos estratégicos. Entre ellos:

- Visión del territorio, imagen local: cuál era la meta que se quería alcanzar mediante las estrategias propuestas en la planificación.
- Misión municipal: cuál era la tarea que le correspondía al municipio en este proceso de gestión del territorio, y que debía cumplir para lograr alcanzar las metas propuestas.
- Objetivos estratégicos: los ámbitos necesarios de desarrollar en función de la visión y misión propuestas en la planificación.
- Acciones concretas, estrategias: éstas debían tener conexión con el logro de los objetivos propuestos. Debían incorporar la participación de los actores involucrados, públicos o privados, con el fin de establecer entre ellos los vínculos necesarios para la realización de las acciones.

#### **4.2.4 Herramientas para la gestión del desarrollo económico y fomento productivo local**

Entendiendo que el municipio no contaba con experiencia en el ámbito del desarrollo económico local y debía establecer una relación nueva con las unidades económicas de su territorio, se diseñó durante la ejecución del programa una serie de herramientas de gestión *ad hoc*. Los instrumentos propuestos respondían a dos necesidades: el acercamiento entre las distintas instancias de la institucionalidad municipal, y conocer cualitativa y cuantitativamente las unidades económicas del territorio.

Para acercar el municipio a las unidades económicas se implementaron distintas iniciativas empresariales:

- Ferias comunales para microempresarios, en apoyo a la comercialización de los productos de este sector económico. Cada una de ellas incorporaba elementos identitarios de las comunas participantes.
- Fondos concursables, en respuesta a la necesidad de financiamiento del microempresariado. Tales iniciativas fueron gestionadas en su totalidad por los equipos municipales, desde la creación de bases hasta la evaluación técnica de los proyectos adjudicados. El fondo concursable fue la primera experiencia que cada municipio realizó separadamente con la visión del concepto de desarrollo productivo local, como un ejercicio aprendido del programa piloto. Se dio por vez primera en este proceso una elaboración de bases, generación de recursos, selección de participantes, etc., gestiones realizadas en conjunto entre varios departamentos ligados al municipio y vinculados con el tema. Los fondos fueron destinados a microproyectos para el fortalecimiento productivo a través de la implementación de tecnología en microempresas principalmente informales.

Con el fin de entregar herramientas más que datos respecto de las unidades económicas del territorio, se priorizaron las metodologías junto con algunos análisis. Entre estas herramientas se encuentran:

- Catastros de empresas, destinados a conocer cuántas empresas y de qué características hay en el territorio en el cual se implementarán acciones de desarrollo económico local.
- Metodologías para el levantamiento de necesidades de la microempresa, cuya función es recoger las necesidades particulares de las unidades económicas de un territorio, de modo de implementar acciones de apoyo pertinentes a sus requerimientos.
- Prospección de factibilidad de agrupamientos productivos. Esta herramienta permitiría que los equipos municipales tuvieran argumentos técnicos para apoyar las iniciativas asociativas y de agrupamiento entre las unidades económicas, lo que daría sustento al trabajo con grupos asociados.

- Prospección de factibilidad de encadenamientos productivos. Su objetivo es visualizar las instancias mediante las cuales es posible enlazar a unidades productivas en las distintas fases del proceso productivo, dándole fuerza al tejido empresarial del territorio. La prospección de factibilidad de encadenamientos productivos entre las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, debiera generar entre los agentes productivos comunales una interrelación acorde a los requerimientos de un plan estratégico comunal, así como a las necesidades de las empresas locales.

#### ***4.2.5 Análisis de instrumentos de fomento productivo***

Se realizó un análisis de los instrumentos de fomento productivo existentes en los distintos organismos públicos (CORFO, INDAP, SENCE, SERCOTEC, FOSIS, PROCHILE) y privados (principalmente bancos: Estado, Del Desarrollo, BANEFE), de manera de conocerlos y ver las posibles adaptaciones que sería necesario realizar para que fueran pertinentes a las necesidades de las microempresas comunales. Este análisis permitió que quienes estaban trabajando con las unidades económicas pudieran orientarlas y/o derivarlas hacia alguno de estos organismos para un apoyo específico, según las posibilidades evidenciadas en el análisis.

#### ***4.2.6 Concertación de actores***

Otra de las iniciativas destinadas a dar validez a cada una de las iniciativas que se generarían en el proceso de planificación, fue incorporar a actores relevantes en los procesos de desarrollo local. Las instancias de concertación implementadas fueron:

- Foros sociales y productivos, que validaron y/o generaron lineamientos estratégicos aplicables a la planificación de la gestión municipal para el desarrollo económico local.
- Ferias locales, en las que se abrieron espacios de retroalimentación entre los equipos municipales y los expositores; junto con esto, los propios expositores configuraban grupos de interés entre ellos.
- Reuniones intersectoriales con organismos del sector público.

En el marco de la implementación del Programa FORDEL y de la constitución de las Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (OMDEL), los once nuevos municipios incorporados al programa han tomado como referencia a los cuatro municipios que originalmente formaron parte de él, consultándolos permanentemente en cuanto a formas de operación, dificultades y otros factores.

### **4.3 Proceso de concertación de actores**

En un comienzo, esta intervención FOSIS se implementó en paralelo con otra intervención proveniente del Gobierno Regional y Asociación de Municipalidades, consistente en la instalación de Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (OMDEL). Con ellas se busca coordinar

acciones para apoyar al sector productivo desde la institucionalidad que las mismas municipalidades pueden darse. Con el tiempo, este programa se constituyó en una política regional encabezada por la Intendencia Regional; por lo tanto, el Programa del FOSIS hoy está coordinado y es complementario con el Programa OMDL; constituye una primera fase de intervención de éste, con la función de instalar o desarrollar, al interior de los municipios, el concepto de desarrollo económico local.

En efecto, el FOSIS regional participa activamente de las planificaciones y decisiones que ejerce la comisión técnica del Programa OMDL, en la cual participan SENCE, SERCOTEC, el Gobierno Regional, la Asociación de Municipalidades, además del FOSIS. A futuro se deben incorporar a esta coordinación PROCHILE, SERNAM, PRODEMU, INDAP, Servicio País, y entidades bancarias. La función de la Asociación de Municipalidades es servir de vocero y puente de los requerimientos municipales en el tema. El Gobierno Regional articula la acción del aparato gubernamental; SERCOTEC financia la preparación técnica de los funcionarios encargados de las OMDL y la difusión del Programa; SENCE y los otros servicios deben poner a disposición de los municipios, programas y recursos.

En las tres versiones del programa participaron diferentes instituciones, las que plantearon las características y posibles proyecciones de la intervención según sus respectivos enfoques del desarrollo económico local y el análisis particular de la realidad socioproductiva local.

98

Al interior del Programa FOSIS se creó una instancia de coordinación entre los tres actores involucrados — municipios, FOSIS y ejecutores —, llamada Comisión de Monitoreo, cuyo funcionamiento periódico permitió diseñar, ejecutar, discutir y evaluar la marcha de los acontecimientos del Programa, y alcanzar las metas propuestas dentro de los plazos establecidos.

En las actividades realizadas durante la ejecución del programa no estuvieron ausentes las dificultades, relacionadas con la falta de motivación de los funcionarios municipales; sin embargo, se priorizó por los resultados. En otras palabras, podemos decir que los logros que se perseguía alcanzar tenían que ver con el proceso que se dio, más que con los productos que inicialmente pretendía alcanzar el programa, en el marco de una visión proyectada a concebir la labor municipal como una nueva forma de intervención local.

La actividad inicial fue una invitación a los municipios a participar en el programa. Se realizó una primera reunión, en la cual se establecieron las bases de la intervención: se acordó conformar un equipo municipal con los funcionarios municipales de los departamentos que se integraran; se definieron los puntos centrales que dicen relación con la elaboración del catastro de microempresarios, producto del programa; se acordaron los contenidos del concepto de desarrollo económico local y fechas de la capacitación al equipo municipal; se estableció la necesidad de mejorar y profundizar los diagnósticos existentes en los municipios, incorporando a los servicios públicos y agrupaciones de productores y

proveedores en la elaboración de la línea de base de cada comuna, referida a sus aspectos productivos y económicos.

El coordinador regional del Fosis entregó a cada uno de los agentes involucrados en el programa — municipios, ejecutores y profesionales del Fosis— la matriz de sistematización, evaluaciones, informes de reunión, etc., a fin de sistematizar la gestión, intervención e interrelaciones de los actores y evaluar el cronograma establecido en la propuesta. De este modo se generó una formalidad importante del programa, la cual implicaba responsabilidades y tareas; entre ellas, la principal era desarrollar los ejercicios de contextualización, además de la documentación que permitiría sistematizar las acciones.

En esta primera reunión también se acordó legitimar una mesa de trabajo, compuesta por los ejecutores, los profesionales de Fosis Regional y funcionarios municipales, como una instancia resolutoria, de evaluación y de planificación de las actividades del programa. En ella radicó todo el diseño de una metodología de intervención, que posibilitó la producción de resultados.

Las siguientes reuniones de la conformada mesa de trabajo tuvieron la misma estructura. En cada una de ellas se realizó una cuenta del avance de las tareas acordadas, revisión de las actividades, evaluación y ajustes en los plazos establecidos, discusión de contenidos y profundización del concepto de desarrollo local. Fue de vital importancia para el desarrollo del programa, la incorporación de instituciones y el análisis de los productos que emanaron del plan desarrollado.

Se logró conformar una comisión de trabajo estable, interdisciplinaria, comprometida y motivada con el tema en cuestión. En el aspecto motivacional, gran parte del mérito corresponde a las capacitaciones programadas, que permitieron discutir, aclarar y profundizar el tema de desarrollo económico local. A partir de entonces se realizó un trabajo de equipo, con la participación activa de los distintos actores involucrados en cada una de las actividades que consideraba el programa. Debido a ello, se logró en gran medida una sensibilización sobre los conceptos y alcances del desarrollo económico local.

Una dificultad encontrada en este proceso es que, al igual que el Programa FORDEL, el Gobierno Regional, SERCOTEC y la Asociación de Municipalidades también se plantean el desarrollo económico local desde una perspectiva municipal, pero lo hacen mediante la instalación de una Oficina de Desarrollo Económico Local; de esta forma, dan respuesta a la ley —y a la función que ella le asigna al municipio en este ámbito— mediante la instalación de una figura municipal responsable del desarrollo económico local. El Programa FORDEL, en cambio, concibe la gestión municipal y su responsabilidad, en el marco del desarrollo económico local *territorial*. En esta línea, se planteó primero “por qué”, luego “para qué” y posteriormente “cómo” gestionar en el ámbito del desarrollo económico local, considerando la diversidad de realidades municipales y territoriales. Tales diferencias de enfoque generaron un clima de competencias entre las distintas instituciones por hacerse cargo del desarrollo económico local,

lo que está en vías de solución al incorporarse FOSIS a la Coordinación OMDEL.

#### 4.4 Resultados

Al interior de los municipios y en las instancias de relación entre los municipios, la voluntad política de las máximas autoridades no ha alcanzado los niveles esperados. El impacto que pudiera generar el programa al interior de los territorios no es el esperado por estas autoridades. Por su parte, los otros actores involucrados en el programa perciben que las autoridades municipales miden ese impacto en lo inmediato, y los resultados del programa no son visibles en esa dimensión. Una percepción sumada a la otra generan un bajo nivel de motivación de parte de las autoridades en cuanto a incorporar y respaldar las metodologías propuestas por el programa. Algunos alcaldes participaron activamente en las iniciativas desarrolladas, pero ello en ningún momento garantizó la incorporación efectiva de los elementos de gestión propuestos en el programa.

Uno de los resultados esperados durante la primera versión del programa fue la creación de una estructura institucional encargada del tema de desarrollo económico local. La instalación de las OMDEL significó un avance en esa dirección. Sin embargo, ello no fue condición suficiente para la incorporación del tema en la gestión municipal. Finalmente ocurrió que en algunas comunas efectivamente se lo institucionalizó en niveles más altos que una Oficina Municipal, pero esto tampoco garantizó una gestión abierta a distintos enfoques. Más bien, vino a limitar la participación de otros departamentos en las Comisiones de Desarrollo Económico Local, generando acciones en el ámbito del fomento productivo pero sin abarcar hasta el desarrollo económico local.<sup>6</sup>

Respecto de la organización de los equipos municipales para la gestión del desarrollo económico local, ello fue posible en cuanto el programa estuvo activo en las comunas. Ha sido difícil mantener en los municipios una gestión basada en equipos interdepartamentales,<sup>7</sup> ya que existe en esta institución una lógica fragmentaria de análisis y resolución de los problemas territoriales. Según lo anterior, podemos decir que los avances en este sentido se han logrado en función de ejercitar estas

---

<sup>6</sup> Las concepciones más reduccionistas plantean como conceptos similares el *fomento productivo* y el *desarrollo económico local*. Desde nuestra perspectiva, uno está incluido en el otro; es decir, para gestionar en el ámbito del desarrollo económico local, es necesario realizar acciones en fomento de la producción, pero no únicamente de la producción; también de los productores, su entorno, sus servicios, sus trabajadores, sus compradores y vendedores; en resumen, de todo su entorno, lo que no podemos llamar fomento. Si podemos hablar de *promoción de los agentes relacionados con el fomento productivo*, y si a eso le sumamos el fomento de la producción, nos acercamos al ámbito del desarrollo económico local.

<sup>7</sup> Se dispuso de equipos en los que se incluyó a diversos departamentos (sociales, educacionales, de planificación, obras, entre otros).

formas de gestión y hacerlas operativas, con poder de resolución. Para ello, al interior de cada municipio se ha formado una comisión integrada por jefes de departamentos, de oficinas o unidades municipales.

En lo referido a las alianzas con organizaciones productivas y sociales, se dieron algunos acercamientos e incluso concreciones,<sup>8</sup> pero en general este tipo de acuerdos se mantuvo en relación con los beneficios que el municipio les otorga a los empresarios (ferias, fondos, etc.). Dentro del programa se esperaba alcanzar niveles de alianza que permitieran el surgimiento de instituciones paralelas al municipio, como las agencias y/o corporaciones de desarrollo, aspiración válida pero poco probable por el tiempo que se ha trabajado en este tema y para esta gestión.

Los niveles de participación de parte de los funcionarios municipales en la ejecución del programa constituyeron uno de los resultados más sorprendentes, pues en algunos municipios se incorporaron todos los funcionarios municipales. Igualmente esta participación fue ocasional, lo que significó que los funcionarios de los municipios en cuestión conocieran sólo algunos de los elementos conceptuales del programa. La gran mayoría de los municipios limitó la participación de los funcionarios a los directivos, sin que ello garantizara el traspaso de la información a los equipos de trabajo.

La internalización de los conceptos de desarrollo económico local y las metodologías propuestas por el programa fue paulatina. Lo significativo de este proceso está en que, al momento de gestionar acciones de desarrollo local, se pusieron en práctica los aprendizajes. Las jornadas de capacitación han sido, durante las tres versiones del programa, instancias en las que se recobran los niveles de motivación entre las personas que asisten. Es interesante observar que trabajar el tema desde distintas miradas renueva e incorpora los ámbitos de acción en los que se puede trabajar el concepto.

Para lograr alcanzar niveles adecuados de manejo de los conceptos, se realizaron capacitaciones teórico-prácticas en materias de desarrollo económico local y en otras áreas de directamente relacionadas con ese tema central.

Un elemento que puede ser uno de los facilitadores del programa y aumentar la velocidad de los cambios en la gestión, es la existencia clara de un líder que abra espacios para la ejecución de iniciativas relacionadas con el programa y desde la perspectiva del desarrollo económico local. Un buen líder posibilita que los otros involucrados en el proceso participen y aprehendan los conceptos y los modos de gestionar de esta perspectiva. Sería de gran relevancia que las autoridades locales fueran los líderes de estos procesos, pero eso no ha sido posible. En ocasiones, han cumplido la función de liderazgo funcionarios que no tienen ningún

---

<sup>8</sup> En Curicó existe una experiencia en un Centro de Gestión.

nivel de decisión al interior del municipio, o eventualmente algún directivo más ligado a otros ámbitos de la acción municipal. En varios casos han sido los directivos de las áreas sociales de los municipios los que se han hecho cargo del programa y de las iniciativas a que ha dado lugar.

A dos años de iniciado el proceso de incorporación municipal al desarrollo económico local, se puede decir que éste tiene grandes proyecciones como proceso regional, no así en el ámbito comunal, ya que en este nivel los ritmos son más lentos. Junto con el programa, también se inició un proceso en la región; vale decir, las instituciones públicas ligadas directamente con el desarrollo económico del territorio regional se vieron enfrentadas a una serie de demandas, a las cuales no eran capaces de responder ni individual, ni parceladamente. La realidad a la que se debe responder incorpora una serie de variables que no son sólo económicas.

Al referirnos a los actores locales, estamos hablando de las comunidades en las que se ha insertado el programa. Las personas que participan en organizaciones territoriales – como juntas de vecinos, grupos de adultos mayores, grupos juveniles, grupos deportivos, entre otros –, y también los líderes de grupos informales, en algún momento del programa fueron invitados a participar en las conversaciones sobre la definición de los lineamientos estratégicos del programa. Uno de los resultados relevantes en relación con ellos fue el considerarlos actores significativos ante una gestión municipal que pretende ser pertinente a la realidad territorial con que se relaciona. En este sentido, se ha logrado incorporar el concepto de ciudadanía al lenguaje de los funcionarios municipales, entendiendo que en el concepto de desarrollo económico local, lo local guarda directa relación con el conocimiento que el municipio y las personas tengan de su territorio y de los habitantes del mismo. Para que los equipos municipales puedan retroalimentar y validar sus gestiones, requieren de ciudadanos que puedan ser contraparte de un proceso que se construye dentro y fuera del municipio, pues tiene impacto en el territorio en general. La participación de estos actores en la ejecución del programa fue aumentando, lo que probablemente marque algunas pautas para la definición de lineamientos al interior de los municipios.

102

#### 4.5 Tendencias de impacto

El concepto de desarrollo económico local ha provocado un impacto relevante y significativo en el ámbito municipal. Como tendencias de impacto del programa, se perciben las siguientes:

- *En los equipos en que ha prendido el tema, éste ha sido asumido como una tarea propia.* Esto, en estricto rigor implica una gestión más profesional y comprometida de parte de los funcionarios municipales. El concepto de desarrollo económico local sitúa a los funcionarios en el rol de servidores públicos, lo que comporta una serie de cualidades, funciones y características éticamente valiosas. Ello ha generado una discusión seria con otros funcionarios municipales y una articulación en el trabajo con otros departamentos.

- *Se han formado equipos de trabajo en los municipios.* Durante el programa, fueron pocas las comunas que instalaron formalmente (vía decreto) una instancia de trabajo en equipo, de modo de mantener en el tiempo las comisiones constituidas en el período de ejecución del programa. Es por ello que se ha denominado ‘institucionalidad informal’ a los equipos que se conformaron y que continuaron dentro de este modo de trabajo. Esta ‘institucionalidad informal’ avanza en el posicionamiento de una nueva manera de llevar a cabo la gestión municipal, con nuevas formas de establecer relaciones con el entorno. Aunque la institucionalidad municipal necesita del decreto para funcionar y tener valor, nuestro objetivo está dirigido al sentido que estos equipos interdepartamentales pueden tener en la gestión de un gobierno local.
- *Al incorporar el tema de desarrollo económico local, los municipios se han abierto a la comunidad, trabajando directamente con los microempresarios de sus comunas.* Los municipios han visualizado una serie de redes productivas y sociales que no estaban en su conocimiento. A través de esta gestión pretende, potenciarlas, ser parte de ellas, y retroalimentar ese tejido socio-productivo.
- *Se ha generado un proceso de conocimiento de la realidad comunal.* Comúnmente los municipios contaban a su haber con una cantidad de datos respecto de la realidad de su territorio, datos que en lo concreto eran un cúmulo de informes. No existía ni existe un proceso de análisis de esos datos, por lo que no constituían información que permitiera hacer proyecciones ni proponer soluciones a los datos negativos.
- *Se han modificado formas de trabajo asistencial, por la búsqueda de soluciones con el interesado.* Durante el proceso de ejecución del programa se ha constatado que, primero, las personas que buscan apoyo en el ámbito empresarial incluyen en su solicitud su aporte a la solución del problema; en segundo lugar, las personas se perciben como ciudadanos con derechos y con deberes, lo que indica que tienen algo que ofrecer en función de su solicitud, a la vez que valoran más el aporte y el apoyo recibido. En otras palabras, es más sustentable buscar soluciones según lo que el demandante propone como salida a sus problemas.
- *El desarrollo económico local resulta ser un proceso que debe crear mecanismos a partir de lo internalizado hasta hoy.* De lo anterior se desprende la hipótesis según la cual el desarrollo económico local es un proceso iniciado en conjunto, pero con características propias según sea el territorio y sus agentes, y cuyas proyecciones son difíciles de predecir.
- *Se percibe como necesaria la continuidad del proceso, ya que existen muchos funcionarios que están interesados en esta visión de gestión municipal.* Esta forma de gestión y el concepto de desarrollo eco-

nómico local tienen el carácter de política municipal; dan respuesta a desafíos que enfrenta el municipio como agente de desarrollo económico local. La intermitencia de autoridades locales, lo que implica una intermitencia en los equipos municipales, genera dificultades para la instalación de políticas territoriales.

- *Los departamentos municipales desempeñan un papel en el área de desarrollo económico local.* Esta concepción está instalada en los equipos municipales, cuestión que constituye un avance de grandes proporciones en las prácticas habituales de los municipios. Sin embargo, debe avanzarse aún más desde la teoría o discurso hacia la práctica, pues es de esa forma que la interdisciplinariedad planteada en el concepto de desarrollo económico local cobrará sentido para las personas.
- *Se ha desarrollado el concepto de identidad e imagen local, y de ejes productivos locales.* Lo local no es casual en el concepto de desarrollo económico local; es lo que le imprime su carácter particular a las unidades económicas que se instalan o crean en un territorio. Los ejes productivos son ejes en cuanto son propios de un territorio, y son ejes en cuanto son elementos que generan dinámicas económicas en el territorio en que se instalan o están.
- *Se ha internalizado en los municipios el concepto de “plataformas de servicios”.* Para una gestión territorial en el ámbito del desarrollo económico local es necesario avanzar incorporando plataformas de servicios, las que deben responder a las necesidades de las unidades económicas del territorio. Entregar apoyos al sector productivo de nivel local requiere visualizar sus necesidades, retroalimentar este conocimiento de manera constante, y estar dispuestos a establecer relaciones con todos los agentes de desarrollo que puedan entregar algún tipo de respuesta a las solicitudes del sector productivo.

104

## 5. Aprendizajes

De un lado, la función de las instituciones ejecutoras es poner en práctica las actividades del proyecto, con una metodología previamente definida, democrática y aplicada en cada comuna de manera acorde a sus particularidades. Los ejecutores aportan los contenidos fundamentales para el concepto de desarrollo económico local y de intervención municipal en la gestión e implementación de planes estratégicos comunales.

El rol del ejecutor es facilitar procesos de aprendizaje, generar capacidades de gestión en los funcionarios municipales mediante la metodología de ‘aprender haciendo’. El actor del programa es el municipio y sus funcionarios.

Los municipios son integrados en el trabajo como un protagonista más, en igualdad de condiciones con los ejecutores y Fosis; participan en las decisiones, resoluciones, diseño de las metodologías que dicen relación con el proyecto. Los funcionarios municipales se posesionan del tema y se crea una intervención diferente ante las microempresas, con una marcada participación de dichos sectores. En sí, la experiencia crea en los funcionarios la concepción de que el tema del desarrollo económico local pertenece directamente al gobierno local, y ya no más a departamentos aislados; por ende, debe ser tratado de manera integral por los mismos departamentos municipales.

El Fosis regional juega un papel protagónico en la intervención, creando nuevas herramientas, participando en las actividades, evaluando los avances en conjunto con los ejecutores y funcionarios municipales, modificando y replanteando modificaciones necesarias, esto a través de la Comisión de Monitoreo, integrada por los tres actores del programa: municipios, ejecutores y Fosis.

El diseño de una metodología tiene siempre como referencia los objetivos que se pretende lograr y, en este caso, dicho elemento no quedó ausente: Se diseñó una metodología apropiada y diferente para el abordaje del tema 'desarrollo económico local'. Lo que hay que destacar es el ordenamiento de las actividades, que obligaba a precisar aspectos metodológicos para dar cumplimiento a las metas programáticas requeridas. En efecto, el mapa de actividades que contemplaba el proyecto obligaba a la implementación y discusión permanente y democrática por parte de los tres actores.

Todas las actividades realizadas — definición y caracterización de contenidos que sustentaran la nueva experiencia, capacitación a los funcionarios municipales, creación de una mesa de trabajo; el conocimiento local a partir de la línea base y el involucramiento de los otros departamentos municipales y de otras instituciones locales que trabajan las líneas de fomento productivo; la creación de un catastro de microempresarios, el conocimiento de sus necesidades y de una red de las empresas comunales; el fondo concursable y la feria comunal— exigían una nueva forma de ejecución, que llevaba a modificar la intervención municipal para lograr convertir al municipio en un agente válido y permanente del desarrollo local.

El fondo concursable fue la primera experiencia que cada municipio realizó separadamente con la visión del concepto de desarrollo económico local, como un ejercicio aprendido del programa piloto. Se dio por vez primera en este proceso una elaboración de bases, generación de recursos, selección de participantes, etc., gestiones realizadas en conjunto entre varios departamentos ligados al municipio y que decían relación con el tema.

La realización de la feria comunal para los microempresarios fue una experiencia exitosa. La participación masiva, con gran diversidad de expositores, fue la primera actividad conjunta entre el municipio y la

microempresa local, y facilitó la conexión de los productores con nuevos mercados.

Se considera que la obligación de participar en programas de este tipo al interior del municipio, ya sea a través de un decreto u otra forma de ordenación e imposición, es totalmente inadecuada. No podemos generar procesos de desarrollo económico local con actores municipales que participan por obligación y a los que realmente no les interesa el tema.

En un programa como éste, los productos deben estar al servicio del proceso y no el proceso al servicio de los productos. En estricto rigor, la voluntad de lograr impactos mayores llevó a descartar la ejecución de algunos productos, en especial aquellos que debían ser modificados para hacerlos eficaces y pertinentes al proceso del programa. Ello ocurrió pese a que de parte del Fosis siempre hubo comprensión respecto de flexibilizar los tiempos y los ritmos de ejecución.

La implementación de una red interinstitucional para el fomento productivo, en la cual participaron directivos de instituciones públicas y privadas, ha generado en el plano regional una discusión del concepto de desarrollo económico local. Esa red aún se encuentra en proceso de formalización y efectiva gestión. Sin embargo, los actores de la Comisión de Monitoreo y del Fosis optaron por aceptar la convocatoria lanzada por el Gobierno Regional en relación con el proyecto, y participar en las discusiones correspondientes. Se requiere la participación de los otros servicios públicos responsables del fomento productivo para articular recursos y acciones destinados a implementar el Plan Estratégico Comunal de desarrollo económico local, como también de la inversión privada, financiera y productiva.

Es significativo el hecho de que existen concepciones disímiles en muchos organismos e instituciones; sin embargo, se observa un avance en concebir más integralmente el desarrollo de las fuerzas productivas y de la comuna.

La gestión municipal requiere de niveles de descentralización que otorguen a las diferentes instancias territoriales, competencias, recursos y responsabilidades en el ámbito del desarrollo económico local. Ello supone:

- movilizar a los actores sociales implicados en los procesos de desarrollo local para construir los sistemas de información empresarial pertinentes de cada territorio;
- mejorar la base empresarial innovadora, la calidad y la orientación de las infraestructuras básicas;
- coordinar los instrumentos de fomento orientados a las micro, pequeñas y medianas empresas, como también el acceso a las líneas de financiamiento para las empresas;
- crear una institucionalidad apropiada al desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

El conocimiento del territorio entrega una pauta apropiada y específica de investigación y estudio, que permite a los municipios y al resto de los actores conocer aspectos relevantes de las fuerzas productivas, confrontarlas y reactualizarlas. De allí nace la concepción de que en un municipio se concentran todas las variables que intervienen en el desarrollo comunal, lo que permite proyectar y enriquecer al tejido empresarial y definir ejes de desarrollo estratégicos comunales. Ello posibilitará que todas las fuerzas productivas se encuentren encaminadas hacia su norte.

Sin duda alguna, el haberse llegado a concebir la gestión comunal de manera integrada corrobora el éxito del proyecto. En efecto, lo más relevante del programa es la creación de una conciencia de *gobierno local* por parte de los funcionarios municipales, reflejada en una visión global de la gestión municipal y en una noción clara de lo que es el desarrollo económico local en la perspectiva aquí descrita. Ello significa, en definitiva, la creación de un nuevo paradigma y de una nueva intervención municipal ante la comunidad, con una metodología estructurada a partir del conocimiento de la comuna y la proyección de participación de todo el municipio.



# Competitividad territorial y fortalecimiento de las Intendencias del norte de Uruguay\*

---

Laura Lacuague  
Intendencia Municipal de Tacuarembó

Santiago Delgado  
CLAEH-Regional Noreste

Daniel Cal  
CLAEH-Regional Noreste

## 1. Entorno institucional

El Uruguay ha tenido una característica histórica y muy afianzada de país netamente polarizado. La Carta de 1830 abolió el régimen de los cabildos (que podrían asimilarse a municipios, como gobierno propio de un núcleo de población y su territorio más cercano), que fueron durante años los últimos baluartes de gobiernos locales.

Teniendo el Uruguay una superficie pequeña frente a los vecinos más próximos y una densidad poblacional extremadamente baja, no es muy explicable el hecho de que se diera una tan acentuada centralización territorial, que comprendía lo administrativo pero también lo político. En numerosas oportunidades se desconocían las realidades que se sucedían a menos de 400 kilómetros del centro.

Aun cuando los reclamos de los gobiernos departamentales denotaban la urgencia en lograr ciertas autonomías no adjudicadas a dichos gobiernos, esa situación comenzó a materializarse en la figura del Congreso de Intendentes, que comenzó a funcionar en la década de los sesenta, bastante antes de que fuera jurídicamente reconocido. Dicha figura mostró la necesidad imperiosa de integración y coordinación que tenían los gobiernos municipales en nuestro país, sobre todo a modo de contrapeso a esa centralización tan marcada que aún hoy presenta.

Sin lugar a dudas, la descentralización territorial fue bandera de innumerables campañas políticas y programas de gobierno; sin embargo, a la hora de hacerla efectiva perdía prioridad, sobre todo luego de haberse obtenido el número de votos necesario para lograr el objetivo electoral.

---

\* Mayores informaciones sobre esta experiencia, en [deslocal@claeht.org.uy](mailto:deslocal@claeht.org.uy)

Sin embargo, pasó a ser necesaria, al menos en algunos aspectos, sobre todo porque los modelos modernos de desarrollo así lo estaban imponiendo, como condición para un efectivo despegue en el país.

Así, en el año 1997 se produjo la primera gran evolución en el tema descentralización con la aprobación de la Reforma Constitucional, en la cual se afianzó el concepto de que el Estado impulse políticas de descentralización para promover el desarrollo regional y el bienestar general. En dicha Reforma se tratan no sólo aspectos políticos (como la separación entre las elecciones nacionales y las departamentales), sino también aspectos financieros (con las previsiones de los artículos 230 y 298),<sup>1</sup> respecto de los cuales se propicia la coordinación interinstitucional.

En sus aspectos más destacados, esta reforma no sólo apunta a una descentralización respecto del poder central, sino que también se orienta a una descentralización en el ámbito departamental, al delegársele nuevas atribuciones a las autoridades locales (Juntas, sean electivas o no electivas). Asimismo, en ella se consagra la posibilidad de celebrar acuerdos entre los gobiernos departamentales entre sí, con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Por último, en el artículo 262 se da rango constitucional al Congreso de Intendentes, con el cometido de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales.

En este marco, las Intendencias adquieren una nueva función: la promoción de políticas de desarrollo económico sustentadas en concesiones jurídicas de acuerdos interinstitucionales y con financiamientos externos a las recaudaciones municipales tradicionales. El gobierno central reconoce la relevancia de los gobiernos locales en su mayor capacidad de identificar las necesidades sentidas por los territorios a su cargo. Esto a la vez es ratificado por la posición de los organismos internacionales sobre este aspecto, en función del fracaso de muchos programas implementados por los gobiernos centrales.

La población que hasta las elecciones anteriores no había podido manifestar en su voto las diferencias de partidos y personas que una elección departamental podía señalar, lo demuestra claramente en la última contienda electoral del siglo. Allí se marcaron las diferencias de criterio con que se evalúa a los candidatos a los gobiernos departamentales, respecto de los cuales hay una relación más cercana y un conocimiento más profundo. Esto mismo obliga de una forma más severa al Intendente electo para con su electorado, del cual depende y el cual exige ahora un cumplimiento más estricto de los compromisos.

En este contexto, las Oficinas de Desarrollo de las diferentes Intendencias pasan a posicionarse en un nivel de mayor responsabilidad e importancia. Históricamente, dichas oficinas se habían concentrado en

---

<sup>1</sup> El art. 230 crea una Comisión Sectorial para ejecutar políticas de descentralización, y el art. 298 asegura una disponibilidad de fondos para el desarrollo del interior del país y para la ejecución de las políticas de descentralización.

atender problemáticas de ciudadanos extremadamente carenciados. Actualmente, con el enfoque de un desarrollo que no sólo intenta disminuir la extrema pobreza, sino que motiva la integración social impulsando el desarrollo efectivo de la comunidad en su conjunto, las Oficinas de Desarrollo planifican sus acciones con ese nuevo enfoque, identificando los puntos críticos que dificultan el desarrollo, brindando soluciones o buscando coordinaciones para solucionarlos.

## 2. Descripción del territorio

La zona comprendida por los departamentos al Norte del Río Negro ha sido históricamente dejada de lado en todos aquellos aspectos que se relacionan con la promoción de inversiones importantes por parte del gobierno central. Esto determina que los inversores privados se vean desestimados a la hora de tomar la decisión de invertir en esta región del país, situación que afecta de manera especial al territorio comprendido por los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. Allí, la falta de una red vial adecuada, electrificación y disponibilidad de agua potable, son algunas de las limitantes que desestiman cualquier emprendimiento privado de inversión.

La región presenta numerosos problemas compartidos y situaciones similares en sus distintos departamentos. En primer lugar, se encuentran a más de 400 kilómetros del gobierno central, lo que ocasiona —entre otras cosas— dificultad de acceso a la información en tiempo y forma. La gran distancia entre un extremo y otro de cada uno de estos departamentos es también una dificultad común a ellos.

Es importante destacar que en un estudio realizado para un proyecto de INE-BID-CEPAL en el año 1998,<sup>2</sup> se señala que la región conformada por estos cuatro departamentos es la que presenta la situación más comprometida en índices como ingreso per cápita, concentración del ingreso y pobreza. A ello se suma que, según el estudio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con datos del Censo de 1985, estos departamentos son los que presentan los mayores índices de población con NBI.

Algunas características comunes de la estructura económica del territorio son el gran peso del sector agropecuario, en especial de la ganadería extensiva (carne y lana); el escaso desarrollo industrial con presencia de alguna empresa grande exportadora; y muchas micro y pequeñas empresas orientadas básicamente al mercado local y nacional.

<sup>2</sup> Rama, Furtado, Arim, “Magnitud de la pobreza y distribución del ingreso en Uruguay. Un análisis espacial y temporal en el quinquenio 1990-95”. Proyecto Instituto Nacional de Estadística (INE)-BID-CEPAL).

Hay una significativa presencia de capitales extranjeros en la actividad de la forestación.

La baja densidad poblacional es otra característica común a la región, con centros poblados de tamaño reducido, a excepción del conglomerado de Rivera con Santa Ana Do Livramento (180 mil habitantes). La elevada tasa de desempleo en los últimos años también es una coincidencia importante entre los departamentos del grupo.

Finalmente estas cuatro Intendencias comparten en mayor o menor grado territorios que los pobladores sienten como bien delimitados, pero que a la hora de realizar las coordinaciones institucionales deben ajustarse a los límites jurisdiccionales establecidos, que difieren de la percepción de sus habitantes. No obstante esta situación, las Intendencias han realizado obras compartidas entre ellas y con terceras instituciones nacionales, que en forma organizada y coordinada han logrado los resultados esperados.

### 3. Antecedentes del proyecto

Desde hace muchos años, las Oficinas de Desarrollo de los departamentos del interior del país han venido ejerciendo acciones de integración nacional y regional. Prueba de ello fueron las numerosas instancias de los Encuentros de Promoción Agraria, organizados a lo largo de los años por las oficinas que trabajan los temas agropecuarios en el ámbito departamental.

En 1988, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) organizó un seminario sobre Descentralización y Desarrollo Local en Tacuarembó, en el que participaron muchas organizaciones de la sociedad civil y representantes de los municipios. Fue una actividad pionera en la región en cuanto a debatir las experiencias del desarrollo entre municipios y ONG. Luego, en julio de 2000, se propició la elaboración de un trabajo conjunto para la región, en el cual participaron representantes de las Intendencias de Treinta y Tres, Durazno, Rivera, Cerro Largo, Salto, Artigas, etc. Este encuentro concluyó con el acuerdo de que los diputados, representantes nacionales de los diferentes departamentos participantes, trabajaran junto a los intendentes para que se tuviera en cuenta la realidad del interior y las prioridades que se fijan a partir de los municipios.

A raíz de una serie de motivaciones locales por el tema del desarrollo, lideradas por la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (COFAC) con amplia base en el interior del país y con el apoyo técnico de CLAEH, se organizó una reunión con los intendentes electos (pero todavía no en funciones) de las Intendencias de Tacuarembó, Cerro Largo, Artigas y Rivera. En dicha reunión, los intendentes reconocieron la importancia del tema 'desarrollo local' y se comprometieron a planificar acciones conjuntas

que lo faciliten. A partir de ese momento, las Oficinas de Desarrollo de las cuatro Intendencias, junto al CLAEH, comenzaron una serie de reuniones casi mensuales, de análisis e identificación de problemas comunes que podrían ser resueltos en forma conjunta.

En plena crisis por la aparición del foco de aftosa en Artigas, en octubre de 2000, y ya anunciándose una dificultad económica seria por parte de las instituciones para hacer operativa la continuidad del trabajo emprendido, se determinó que CLAEH elaborara un proyecto de fortalecimiento institucional. En las negociaciones frente a instituciones proveedoras de recursos para este tipo de trabajo, contaría con el apoyo de los municipios.

Este proceso de trabajo conjunto de las Áreas de Desarrollo de las Intendencias y el CLAEH culminó en la elaboración de un proyecto. Posteriormente se inició una instancia de búsqueda de recursos para su financiamiento, la cual se concretó con la cooperación de la Embajada Británica en Uruguay, que hizo posible ponerlo en marcha (agosto del 2001).

#### 4. El proyecto

El Proyecto de Fortalecimiento de la Acción Municipal para Promover el Desarrollo Regional Integrado en el Norte y Noreste del Uruguay se inició en noviembre de 2001 y culminó en octubre del año siguiente, con el Seminario sobre Desarrollo Regional en Tacuarembó. Se llevó a cabo –como está dicho– con el apoyo de la Embajada Británica en Uruguay, y con la participación de las Intendencias Municipales de Artigas, Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó. La coordinación técnica del mismo la realizó el CLAEH a través de su Regional Noreste, con sede en la ciudad de Tacuarembó.

113

#### **Objetivo general**

El objetivo general del proyecto es contribuir a promover el desarrollo en el norte y noreste del país, mediante la conformación de un ámbito de relacionamiento, intercambio y apoyo a los municipios de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó, para facilitar la selección y concreción de actividades orientadas al desarrollo.

#### **Resultados esperados**

Los principales resultados esperados de este proyecto son la creación de un ámbito de intercambio entre los municipios, y un conocimiento más profundo de la región norte y noreste del país.

Es ampliamente sentida la necesidad de contar con información adecuada y confiable a todos los niveles. Las carencias en este sentido son

muy importantes, tanto de información propia como generada externamente. Se prevé diseñar un sistema que contemple necesidades de los diferentes usuarios en cuanto a desarrollo, y que permita un adecuado intercambio y actualización.

Uno de los principales productos de todo el proceso de intercambio y análisis basado en la mayor disponibilidad de información será la identificación de ideas de proyectos.

Jerarcas y funcionarios municipales y otros actores locales serán capacitados en temáticas de desarrollo: desarrollo local, competitividad territorial, planificación y formulación de proyectos.

También se espera generar condiciones para la constitución de un ámbito de relacionamiento regional con los diferentes programas y dependencias del gobierno central: la constitución de ámbitos para la discusión entre los actores del nivel local y aquellos de nivel nacional.

#### 5. A manera de análisis: favorecedores y obstáculos del proyecto

#### Favorecedores

114

- La voluntad política expresada en las actividades que fueron dando forma al proyecto, se mantiene y se reafirma más allá de las actividades propias del mismo. Como citáramos en el ítem “Antecedentes”, los intendentes recién electos participan en una actividad de desarrollo local convocada por COFAC y con el apoyo de CLAEH, y dieron su aprobación a iniciar una serie de actividades que fueran construyendo un ámbito de intercambio y análisis sobre el desarrollo en la región.
- Hay acumulación de experiencias y conocimientos entre algunos funcionarios de las Oficinas de Desarrollo, especialmente en la valoración del intercambio de información con otros municipios. Esto ha permitido que se vayan materializando intercambios por demandas concretas de información en lo relativo a proyectos productivos innovadores para la zona.
- Capacidad de convocatoria. Los municipios cuentan con el apoyo de los actores locales a sus iniciativas sobre los temas de desarrollo. Esta realidad da cuenta de la importancia que le asigna el sector privado de la región al rol del Municipio, y demuestra la avidez con que los actores locales buscan alternativas de desarrollo que les permitan asumir su protagonismo local.
- Entre los municipios se acentúa la coordinación y discusión de temáticas y problemas comunes en los territorios de incidencia común, y en algunos casos el abordaje de esos problemas incluye a

municipios de Brasil. Ello se explica porque la vecindad con Brasil influye en forma marcada sobre los cuatro departamentos, tanto en lo cultural como en lo económico y social. Estas acciones conjuntas van potenciando la idea de trabajar como región, uniendo planificación, esfuerzos y recursos.

- El hecho de que cuatro municipios comiencen ha desarrollar actividades de capacitación, planificación y acciones conjuntas en el ámbito de su región, es evaluado muy positivamente no sólo por las personas que participan de estas actividades, sino también por actores y agentes de desarrollo de otros lugares.

### Obstáculos

- La carencia generalizada de recursos determina cierto escepticismo en los actores —especialmente los económicos, productivos— para involucrarse en un proyecto como éste, que centra sus apuestas en la capacitación, el análisis y la planificación. Esta región ha sufrido una fuerte recesión de la actividad económica, a partir de la devaluación de la moneda en Brasil, y si bien esto favorece el acceso a la canasta básica a los pobladores, paulatinamente les va desestructurando las oportunidades laborales y la actividad empresarial.
- En las Oficinas de Desarrollo:
  - Falta de tiempo para la discusión y el análisis de una visión más integral de desarrollo. Los recursos técnicos están mediatizados por las demandas puntuales de la comunidad.
  - Si bien existe una adhesión y apoyo de parte de los Intendentes al concepto de desarrollo local, es reciente el proceso de hacer la opción estratégica y comunicar a los estamentos internos (Direcciones y demás estructuras municipales) la prioridad e importancia que comienzan a tener estas actividades y la coordinación público-público y público-privada.

115

### Resultados

- Proyectos formulados. A partir de las instancias de capacitación se identificaron iniciativas locales que se transformaron en proyectos por parte de equipos locales (representantes de diferentes instituciones de cada departamento). Entre esos proyectos se cuenta: Asistencia integral a pequeñas empresas (Tacuarembó), Generación de proyectos de inversión (Rivera), Desarrollo apícola (Artigas), Apoyo a empresas con potencial exportador desde lo local (Cerro Largo). En forma complementaria, se formuló un proyecto para la generación de un Sistema Regional de Información.
- Capacitación. Se capacitó a recursos humanos locales vinculados a la actividad económico-productiva y a actores locales del sector público y privado vinculados a acciones de desarrollo. Con ello se

ha mejorado sensiblemente la capacidad local para generar iniciativas regionales, por zonas, por rubros y por áreas de interés común.

- Experiencia de cooperación local público-privado con potencialidad para iniciativas de desarrollo. En particular, ha sido relevante la conformación de ámbitos locales con fuerte presencia del sector productivo y empresarial local, lo cual sin duda es algo novedoso a la vez que un potencial para la continuidad del proceso.
- Articulación intermunicipal. Se ha generado un mayor conocimiento y relacionamiento entre las áreas vinculadas a los temas de desarrollo de los municipios de la región, generándose condiciones para proyectos conjuntos por sectores, zonas, rubros productivos, e incluso a escala regional, a través de convenios y acuerdos de cooperación.
- Reconocimiento y legitimidad de la iniciativa. Por ser nueva y única en cuanto al involucramiento de actores con un enfoque regional, la iniciativa es una referencia en términos de una forma de plantearse el modo de desarrollo en un proceso de descentralización.

A modo de conclusión preliminar, y reconociendo lo acotado del alcance de este proyecto y de estar recientemente culminado, se pueden extraer algunos aprendizajes importantes:

- El nuevo rol que deben desempeñar los municipios no es tema ajeno a los intendentes y a los actores privados del desarrollo. Ello los impulsa a visualizar en este incipiente esfuerzo del proyecto un hito desde el cual ir ensayando formas nuevas de negociación, planificación y articulación.
- Lo anterior supone un desafío superior al proyecto, que es aprovechar al máximo la expectativa y también la credibilidad depositadas en él para valorizar y acumular experiencias exitosas que motiven a los actores a continuar haciendo apuestas colectivas institucionales.
- La propuesta contiene un cambio importante, tanto en la forma de percibir la realidad como en el modo en que se debe intervenir en ella. De allí que mientras este proceso de trabajo del proyecto avanza, se debería ir iniciando con los actores y funcionarios “rezagados”, una etapa de sensibilización que les permita “reengancharse” en esta dinámica.
- La idea de dar una nueva oportunidad al que no participó o no fue convocado en un primer momento, va siendo una conclusión de este período preparatorio o de pre-proyecto y de esta primer etapa de trabajo.
- Se van confirmando algunos elementos de diagnóstico del proyecto, como la soledad en que los municipios —en particular las Oficinas de Desarrollo— fueron enfrentando y enfrentan los cambios y las condiciones dificultosas en que trabajan para responder

a un proceso de cambios tan profundos en el entorno. Esto justifica que quienes piensan en procesos de descentralización prioricen los esfuerzos por fortalecer las capacidades locales: técnicas, institucionales y de gestión.



## Pensar la ciudad, actuar por el desarrollo Desarrollo económico e integración regional de la Intendencia Municipal de Montevideo\*

---

Christian Adel Mirza  
División Promoción Económica  
Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional  
(Intendencia Municipal de Montevideo)

Iniciado ya el nuevo milenio, tanto la evidencia empírica como las elaboraciones teóricas dan cuenta de generalizados avances en la concepción del desarrollo local y el papel fundamental que en él cumplen los gobiernos locales (municipios, estados, provincias, departamentos). Ha quedado atrás la tradicional y acotada perspectiva de actuación municipal limitada casi exclusivamente a la provisión de servicios básicos, tales como saneamiento, alumbrado público, pavimentación, recolección de residuos, etc. Antes bien, se considera que una administración comunal moderna debe asumir —y, de hecho, asume— una función significativa en la promoción del desarrollo económico y social en su territorio.

119

Internacionalmente, y en particular en América del Sur, el rol proactivo de los municipios en el área del desarrollo económico ha legitimado estructuras multiformes y variadas, muchas de las cuales se institucionalizaron con autonomía de las administraciones comunales. Así, en la enorme mayoría de los casos relevados hallamos Secretarías de Producción, Comercio e Industria (Porto Alegre, Buenos Aires, Rosario, Mar del Plata). También identificamos Direcciones o Secretarías de Desarrollo Económico y ejemplos de organizaciones paramunicipales que combinan una integración público-privada, y cuyas lógicas de funcionamiento no obedecen estrictamente las normas del derecho público (Valparaíso ha configurado una Corporación para el Desarrollo de la Ciudad, y está la Corporación Santiago Innova en la capital de Chile, etc.).

---

\* La ponencia presentada es una nueva versión de la que se presentara en el II Encuentro de Comercio Internacional organizado en julio de 2001 por la Municipalidad de Quilmes (Provincia de Buenos Aires). En esta oportunidad se ha contado con la colaboración de Carlos Pérez Arrarte, Carlos Rojí e Ignacio Barquín. Mayores informaciones sobre esta experiencia en [deslocal@clae.org.uy](mailto:deslocal@clae.org.uy)

En Europa, la práctica institucional de las últimas tres décadas ha puesto de relieve el papel de los gobiernos locales (municipios, ayuntamientos) y regionales (las comunidades autónomas en España, los Lander en Alemania, los departamentos y provincias en Francia e Italia). Para todos ellos, el diseño, la ejecución y el control de las estrategias de desarrollo forman parte de complejos procesos de negociación y concertación con los niveles centrales de los Estados.

Los ejemplos del IMADÉ (Instituto Madrileño de Desarrollo) y del Parque Tecnológico de Tres Cantos en la Comunidad Autónoma de Madrid, Fomento de Mercados y SOFIEIX en Extremadura, ilustran la importancia de los poderes locales en sus intervenciones directas sobre el tejido productivo, y las opciones estratégicas de promoción económica en sus respectivos territorios.

En nuestro país, casi todas las intendencias municipales cuentan con ámbitos formalizados de diseño y ejecución de políticas de desarrollo. Por lo general se refieren al área rural y a las actividades agropecuarias y ganaderas, aunque sin desconocer la pluralidad de unidades productivas en el ámbito urbano (micro y pequeñas empresas y medianas agroindustrias). Así, en las dieciocho intendencias se identifican Oficinas de Promoción Económica (caso Tacuarembó), Departamentos de Promoción y Desarrollo (caso Paysandú, Río Negro), o incluso unidades especiales directamente dependientes del Intendente (UPROCA, Unidad de Proyectos de Canelones).

La reestructura de julio de 2000 en la Intendencia Municipal de Montevideo, que creó el Departamento de Desarrollo e Integración Regional, con dos divisiones (Promoción Económica, y Cooperación y Relaciones Internacionales), cristalizó en el organigrama institucional una práctica acumulada de intervenciones en la dimensión económica del desarrollo.

Si bien la creación del citado Departamento constituye una novedad institucional, no lo es desde la dimensión sustantiva. De hecho, las estrategias e intervenciones en el plano del desarrollo económico fueron implícita o explícitamente asumidas desde comienzos de los noventa, a poco de haber iniciado su gestión el entonces intendente Tabaré Vázquez. La necesidad de una adecuada articulación con los actores sociales y agentes privados, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la atención del ambulante o venta callejera y la preocupación por el empleo, fueron constantes durante todo el primer período de gobierno.

Más adelante, se consolidaron esas estrategias proactivas y se fueron ampliando las áreas de actuación del municipio; se creó la Unidad Montevideo Rural, y se esbozó un proyecto embrionario para el Parque Tecnológico Industrial del Cerro; se conformó el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo y la Comisión Financiera de la Rambla Sur, y se creó la Unidad Pymes. Todas ellas son iniciativas que, entre otras, tapan el territorio capitalino de actuaciones específicamente dirigidas a propiciar condiciones para un desarrollo equilibrado de la ciudad.

## 1. Perfil de Montevideo

### 1.1 Aspectos socioeconómicos

Con una superficie de aproximadamente 530 kilómetros cuadrados (0,3 por ciento de la superficie terrestre total del Uruguay), Montevideo concentra, según información del Censo de Población de 1996, 1.344.839 habitantes, lo que representa un 45,5 por ciento del total nacional. Con una densidad de 2.537 habitantes por kilómetro cuadrado, alberga en su superficie gran parte de las industrias y la mayoría de las actividades de servicios del país, lo que le confiere un papel muy particular y de primera importancia.

Montevideo ha experimentado durante las últimas décadas un crecimiento demográfico muy lento, con una tasa anual media de crecimiento de 2,34 por cada mil habitantes. Para el total del país este indicador se ubica en 6,44 por mil habitantes. Pero si bien la presión demográfica no representa un factor importante, sí son significativos los movimientos migratorios que se manifestaron en la ciudad entre 1963 y 1985; en particular, el fenómeno de vaciamiento de los barrios centrales, con un importante crecimiento de las zonas periféricas y del Área Metropolitana externa a la ciudad, que se acrecentó en el período comprendido entre 1985 y 1996.

Estas características han provocado nuevos desafíos al gobierno comunal departamental (la Intendencia Municipal de Montevideo, IMM), que debe asumir la doble tarea de fortalecer las centralidades de la ciudad y, a la vez, dotar de la necesaria infraestructura de servicios básicos a aquellas zonas poblacionales de reciente conformación y carentes de ellos.

Montevideo, capital de un país no desarrollado armónicamente, tiene características demográficas de país desarrollado. La fecundidad y la mortandad comenzaron a descender en las primeras décadas del siglo veinte, hasta llegar a los niveles actuales. La tasa bruta de mortalidad es de 9,7 por mil y la tasa de mortalidad infantil, de 14,5 por mil.

Por otra parte, si tomamos debida nota de los datos más significativos de la dinámica económica nacional, observaremos que la concentración de las industrias manufactureras, del comercio y los servicios en el Departamento de Montevideo, justifica inequívocamente la necesidad de intervenciones del gobierno comunal.

De acuerdo con los datos disponibles, "más de las tres cuartas partes de los establecimientos industriales con más de nueve personas ocupadas se encuentran localizados en Montevideo. Magnitudes similares pueden encontrarse para el valor bruto de producción, y aun superiores para el caso del valor agregado bruto. La alta ponderación de Montevideo en las industrias de más de 49 empleados (74 por ciento), evidencia la importancia del departamento en la actividad manufacturera del Uruguay" (IMM, Plan Montevideo, p. 92).

El siguiente cuadro ilustra con claridad el peso relativo de los diferentes sectores de actividad económica y la ocupación que genera cada uno:

**Cuadro 1. Sectores de actividad económica / PEA**

Sector de actividad	% de PEA
Industria manufacturera	16,1
Construcción	6,1
Comercio	20,1
Transporte y comunicaciones	6,6
Banca, finanzas y servicios a empresas	8,9
Servicios gubernamentales y sociales. Servicios personales	38,3
Otros	1,6
Buscan trabajo por primera vez	2,2

Fuente: INE (1999).

El proceso reciente de desinversión productiva; el incremento de las actividades terciarias, particularmente del comercio, con tendencia a su concentración en grandes superficies (avance del supermercadismo, con consecuencias directas sobre el pequeño comerciante); el impacto en la Población Económicamente Activa (PEA) en términos del desempleo (15 por ciento), precarización, informalización (crecimiento de este sector del 30 al 31 por ciento), de una política económica que no ha priorizado los sectores productivos ni a la micro y pequeña empresa, son todos datos insoslayables en cualquier planificación y acción municipal.

## 1.2. Gestión de gobierno: la izquierda y el mercado

En la capital del Uruguay gobierna desde hace más de una década, más precisamente desde el año 1990, una coalición de grupos, movimientos y partidos de izquierda y centroizquierda (Frente Amplio, más adelante Encuentro Progresista - FA). La significación del dato viene dada por la relevancia de Montevideo en la escena nacional y regional, así como por el hecho de que por primera vez la izquierda asumía la responsabilidad en el ejercicio del gobierno. Ciertamente ello ha exigido un cambio de rol; más aún, ser gobierno en la capital y oposición a escala nacional le modificó a la izquierda política sus lógicas de actuación, haciendo mucho más complejo mantener una posición de equilibrio en ambos niveles.

El despliegue de una panoplia de proyectos y programas con vocación contributiva al desarrollo económico —articulados en muchos casos con la sociedad civil— ha revelado a lo largo de estos años una clara intencionalidad de penetrar el denso y enmarañado territorio del mercado e intervenir proactivamente. En otras palabras, se toma conciencia de los vectores que inciden en la gestión gubernamental —entre éstos, los

que se sustancian en el mercado y las concomitantes respuestas reactivas—, como también de la posibilidad de intervenciones políticas proactivas exitosas en ese mismo mercado. El mercado deja de tener un contenido “negativo”, para ser incluido en la propia agenda de la izquierda y en los análisis respecto a su papel central en las economías urbanas contemporáneas; no obstante lo cual, parece claro que para la fuerza política que gobierna la capital, la concepción prevalente no es aquella que “deifica” las funciones del mercado. Esto es, a contrario sentido de las concepciones neoliberales y liberales clásicas, el mercado no siempre es considerado el mejor ni el más eficiente mecanismo en la asignación de recursos, sobre todo si registramos las consecuencias que traen aparejadas las desregulaciones progresivas (incluyendo las relativas al mercado laboral), las tercerizaciones, las privatizaciones y “jibarización” del Estado, y la apertura indiscriminada de las economías nacionales.

Todavía es una asignatura pendiente, al menos en nuestros países tan castigados, una adecuada articulación y equilibrio entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, que apunte como premisa básica a la mejora de la calidad de vida y al bienestar de los pueblos.

De todos modos, la izquierda —en el ejercicio del gobierno— va cosechando aprendizajes, va amasando prácticas políticas y de gestión que, a modo de nutrientes, le han permitido crecer y madurar, obtener logros importantes y, a la vez, contar con suministros para ajustar y revisar las estrategias implementadas. Por lo pronto, ha logrado una buena combinación entre las funciones de regulación, contraloría y fiscalización habilitadas por el marco normativo jurídico, y aquellas caracterizadas por la orientación, promoción e intervención directa. Las políticas de cooperación público-privado han consolidado un perfil de gobierno que procura obtener efectos sinérgicos optimizando el uso de los recursos, reduciendo costos y abriendo la participación a la sociedad civil en sus plurales manifestaciones.

En este sentido, ha despertado inquietudes, cuando no polémicas de fuerte contenido ideológico, la política de tercerizaciones ejecutada por la Intendencia Municipal de Montevideo, muy particularmente las llevadas a cabo en los servicios de recolección de residuos y limpieza urbana. Lo que aparenta ser contradictorio con el discurso clásico y extendido de la izquierda, se fundamenta y justifica por la condición social de los sectores de población comprendidos por esta política. Esto se explica si tenemos en cuenta que se transfirieron recursos por contraprestaciones realizadas por algunas ONG que dan trabajo y oportunidades de aprendizaje a jóvenes provenientes de los estratos socioeconómicos más carenciados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se trata (entre otros), del caso del Movimiento Tacurú, organización sin fines de lucro que contrata a jóvenes para realizar tareas de limpieza y de recolección en algunas zonas de la capital, y que integra un enfoque educativo promocional.

Éste es un claro ejemplo de la dicotomía teoría-práctica no resuelta, sobre todo cuando se examina la realidad social, económica y política con determinismos y concepciones extremadamente rígidos. Estas situaciones, de todas maneras, admiten lecturas más complejas y ajustadas a los desafíos de una “modernización solidaria”, al decir de nuestro intendente Mariano Arana.

Pensar la ciudad es proyectar e interpretar sueños colectivos que refuerzan identidades; actuar por el desarrollo implica también promover la participación activa de toda la ciudadanía en la construcción de aquellos anhelos compartidos. Si hemos de considerar adecuadamente el papel del mercado, también habremos de tener en cuenta otras lógicas esencialmente diferentes, expresadas en empresas de tipo comunitario y asociativo; en cooperativas, organizaciones sociales sin fines de lucro, micro y pequeñas empresas que manifiestan la densa, heterogénea y rica trama social y económica de las ciudades.

## 2. Estrategias de promoción económica: ensayos y variantes

124

### 2.1 Oportunidades, intersticios y constreñimientos del marco jurídico institucional

Desde el punto de vista jurídico-institucional, debe señalarse que, aun cuando la Ley Orgánica Municipal se ubica en una perspectiva social de 66 años atrás, contempla claramente el rol de los gobiernos departamentales como promotores del desarrollo. Así, en su artículo n° 36 se establece que compete al Intendente “promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería”, habilitándolo, entre otras cosas, a nombrar “comisiones de agricultores y ganaderos y estimular iniciativas que se propongan a favor de dichos gremios; a propender a la fundación de escuelas agronómicas, granjas, ... realización de ferias y exposiciones”; también a adoptar “todas las medidas que considere favorables al mayor incremento de la agricultura, la ganadería y las industrias rurales”. Igualmente, por la misma disposición se le comete a propender “a la prosperidad del Departamento”, “estimulando la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio, de las instituciones de fomento, de previsión, de crédito y ahorro” y “cooperando en las iniciativas privadas en la forma que considere más eficaz”.

En consonancia con estas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, el Decreto Presupuestal (n° 26.949 del 14 de diciembre de 1995), estableció en su artículo n° 148 que “la Intendencia Municipal de Montevideo cooperará con las iniciativas privadas que contribuyan al bienestar general del Departamento, participando en la forma que considere más eficaz a los efectos de su mejor desarrollo”.

En este contexto, la Intendencia Municipal juega un papel de facilitador: contribuye a crear condiciones más propicias para que las unidades económicas se desenvuelvan y consoliden, y favorece su desarrollo y crecimiento, aunque teniendo bien claro, sin embargo, que muchas son las variables que una administración comunal no puede controlar.

## 2.2 Relevancia de la dimensión económica en el abordaje del desarrollo territorial

Los procesos de globalización y apertura de las economías nacionales han provocado, entre diversas consecuencias, una revalorización de los espacios locales, en particular de las ciudades, donde se concentran mayoritariamente las poblaciones latinoamericanas.

Las estrategias competitivas que procuran atraer nuevas inversiones a las ciudades, así como posicionarse favorablemente en contextos regionales y mundiales, predominan en buena parte del continente. Los gobiernos locales han ensayado variadas maneras de jerarquizar sus ofertas urbanísticas, sea facilitando las entradas de capitales en coordinación con los gobiernos nacionales, sea otorgando facilidades de tipo fiscal o de servicios (exenciones parciales o totales de tributos, reducción de aportes, acceso a infraestructura y servicios básicos, etc.).

En forma paralela a las anteriores se dan otras estrategias de desarrollo, las de cooperación y apoyo recíproco. Vale decir, competimos y cooperamos. Jugamos con reglas de mercado, pero también les imprimimos orientaciones filosóficas y éticas a nuestras estrategias y políticas públicas. Son orientaciones que dan cuenta de ideas, principios y valores centrados en el desarrollo humano y no sólo en el crecimiento económico (concebido éste como medio para el bienestar de toda la población).

Los gobiernos locales y municipales mucho pueden hacer para impulsar, favorecer y dinamizar las economías locales. En el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo, esas iniciativas incluyen la revisión de las políticas tributarias y su adecuación selectiva y diferenciada en función de la tipología de empresas consideradas; la introducción de nuevos procedimientos administrativos para todos los trámites y controles a las industrias; y también el aporte de infraestructuras que contribuyan a la instalación de emprendimientos productivos, de tecnologías avanzadas o generadoras de mayor empleo. Todo ello y mucho más puede hacer un municipio como el de Montevideo.

En todo caso, no se trata de sustituir las funciones y roles que otros actores sociales desempeñan con eficacia, ni tampoco superponer o duplicar esfuerzos que los demás organismos públicos de alcance nacional vienen desplegando.

El desarrollo social y económico no le es ajeno al gobierno municipal; antes bien, debemos considerar la heterogeneidad y riqueza del tejido productivo y el flujo de intercambios que provoca, para ponernos a tono con sus demandas, necesidades, iniciativas y propuestas. La mejora sustantiva de la calidad de vida implica necesariamente intervenciones

en el campo de la producción de los bienes y servicios que permitan responder de la mejor manera posible a las necesidades de toda la población, sin exclusiones. El reconocimiento de las desiguales oportunidades que brinda el mercado para unos y otros empresarios, exige del gobierno el diseño y ejecución de las políticas más apropiadas para lograr, al menos en el punto de partida, la igualación de dichas oportunidades. De esta forma, el rol del municipio no es secundario ni marginal, sino que en muchos casos puede hacerse decisivo para el éxito de determinados emprendimientos, particularmente en el sector de la micro y pequeña empresa.

La adecuación de la gestión municipal, de sus métodos de atención y de sus propias estructuras operacionales, debiera ser consecuencia lógica de la jerarquización de sus funciones en relación con las situaciones antes señaladas.

El Municipio de Montevideo tiene ventajas comparativas nada despreciables. La estructura descentralizada y la existencia de órganos locales en las 18 zonas que comprende, aproxima mucho más los vecinos, los ciudadanos del Departamento, a la administración comunal, a los centros decisores; y, por otra parte, promueve la participación directa de la sociedad civil en la definición de prioridades y en el proceso de toma de decisiones.

### 3. Políticas públicas selectivas

En esta sección explicitamos algunas de las principales líneas de trabajo que viene ejecutando el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, con la debida aclaración de que ellas no agotan todas las actuaciones municipales a favor del desarrollo económico en Montevideo. La concurrencia de intervenciones municipales en un mismo ámbito institucional ha permitido reforzar una estrategia sinérgica y cristalizar aspiraciones de mayor protagonismo del gobierno comunal en la esfera de la promoción y desarrollo económico y productivo.

En el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional se concentran aquellos programas diseñados e implementados con objetivos explícitamente focalizados en las dinámicas económicas, de producción, distribución, comercialización e intercambio de bienes y servicios, en dimensiones directa o indirectamente vinculadas a la cuestión del trabajo y del empleo.

### 3.1 El caso de la Unidad Pymes

#### 3.1.1 *Objetivos*

Los objetivos declarados de esta Unidad son:

- apoyar el surgimiento y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas, aportando instrumentos, recursos y orientación; prioriza la creación de nuevas fuentes de empleo en Montevideo;
- articular con otros organismos públicos y privados la prestación de servicios y el desarrollo de programas de promoción y asistencia a las pymes;
- coordinar con los organismos públicos a fin de propender a la simplificación de los trámites y exigencias administrativas para el sector;
- analizar e identificar selectivamente las zonas con mejores potencialidades para la instrumentación de estrategias de desarrollo productivo a escala local.

#### 3.1.2 *Líneas de trabajo*

La Unidad Pymes estructura su trabajo en programas dirigidos a todos los empresarios del Departamento de Montevideo, destinados a facilitar su acceso a información relevante, a créditos, a capacitación o asesoría, y al mercado.

- a) Acceso a información. El programa Infopyme es un servicio de información empresarial que opera a través de los 18 Centros Comunes Zonales (CCZ) que se ubican en Montevideo, y por la internet ([www.montevideo.gub.uy/pymes](http://www.montevideo.gub.uy/pymes)). Está configurado como base de datos con capítulos de información que son permanentemente actualizados.
- b) Oferta de créditos. En esta línea funcionan dos programas:
  - Puerto Joven, un programa que ofrece una línea de crédito para jóvenes empresarios de Montevideo, de 18 a 35 años. Aquellas propuestas de empresa que resulten viables desde el punto de vista económico pueden acceder a un préstamo de Caycu (Cooperativa de Ahorro y Crédito de Uruguay) y a una garantía complementaria del Fondo Nacional Cooperativo de Garantías (FOGAR). Se encuentra actualmente en una etapa de reformulación, a fin de adecuarlo a las necesidades de la población más joven; para ello se piensa bajar el tope de edad a los 29 años, así como ofrecer líneas de microcrédito más flexibles en cuanto a los requisitos de garantías.
  - Puerto Nuevo, un programa de características similares a Puerto Joven, sin límites de edad, para empresarios o desocupados y subempleados que tengan una propuesta de negocios que sea económicamente viable. Este programa también va dirigido a las empresas instaladas y que se en-

cuentran operando en los mercados desde al menos un año. Para su ejecución se suscribió un convenio con las cooperativas de ahorro y crédito más importantes en la capital (COFAC, CAYCU, FUCAC y FEDU) y el FOGAR.

La coyuntura económica actual ha modificado las características y condiciones de los préstamos, exigiendo la discusión de las cláusulas de los nuevos acuerdos bilaterales con cada una de las instituciones proveedoras de fondos de crédito.

- c) Exposiciones y ferias. La Gran Muestra de la Pequeña Empresa es un evento anual que la IMM ha venido coorganizando desde 1996, en conjunto con la Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios (ANMYPE), la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas, Ministerio de Industria, Energía y Minería (DINAPYME - MIEM) y el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). Dicha actividad se ha desarrollado, a lo largo de sus cuatro ediciones, en el atrio del Palacio Municipal, sirviendo como “gran vidriera” para la exposición de productos y servicios de las pymes. La IMM también ha patrocinado otros eventos, como la “Muestra T 2000”, exposición focalizada en el sector informático y comunicaciones.
- d) Asesoramiento básico. El Programa ABC es un servicio de orientación básica y consultoría que se ofrece sobre todo a los nuevos empresarios capitalinos en todo lo referido a la gestión de sus empresas (área contable y financiera, marketing, gestión de recursos humanos, planificación estratégica, aspectos jurídicos, etc.).
- e) Capacitación y promoción empresarial. En este ámbito se desarrollan dos líneas de acción:
- Capacitación: se propone realizar y apoyar diversos cursos y talleres de capacitación e información básica, en conjunto con las asociaciones gremiales, cámaras empresariales y ONG. Mencionamos entre las actividades más relevantes el Curso de Mercadotecnia para Pymes, dictado en noviembre de 2001 a unos cien empresarios; y la Jornada referida a Gestión de Procesos de Calidad, realizada en conjunto con UNIT-Uruguay (el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas) y la Unión de Exportadores del Uruguay a mediados del año pasado, para 120 participantes.
  - Incubadora de Empresas Innovadoras: programa en coordinación con instituciones públicas y privadas, que apunta a crear un hábitat propicio que estimule y facilite el desarrollo de empresas innovadoras en Montevideo. Aun cuando todavía no se han tomado los recaudos para las operaciones de reciclaje del local adjudicado para la instalación de la Incubadora, y persistiendo las dificultades de orden presupuestal para su implementación, el proyecto no deja

- de ser una alternativa para el apoyo a las empresas innovadoras de pequeño porte en Montevideo.
- f) Estudios y diagnósticos de mercado. Se prevé el desarrollo de proyectos de investigación que permitan conocer y analizar las tendencias de mercado, ventajas y desventajas competitivas, amenazas y oportunidades que enfrenta el sector de la pequeña y mediana empresa de Montevideo, y que faciliten la emergencia de propuestas concretas de acción municipal para su promoción. Para este propósito se instauró, a partir de 2002, el Premio Anual Pymes de Investigación Económica, que estimula la presentación de proyectos para participar en un concurso dotado de un único premio de 100 mil pesos uruguayos (aproximadamente 7 mil dólares).
  - g) Apoyo administrativo y técnico. La Unidad Pymes actúa como Secretaría Técnica de la Comisión Departamental de Protección de la Mediana, Pequeña y Microempresa comercial y artesanal de Montevideo, cuya conformación es mixta y representativa de los intereses de los minoristas, los consumidores, de la IMM y del Poder Ejecutivo. Ello le exige brindar apoyaturas administrativas y técnicas, incluida la evaluación de los Estudios de Impacto que se presentan para la solicitud de ampliación y construcción de hiper y supermercados en Montevideo.
  - h) Convenio IMM - MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Este programa implica la coejecución de acciones de capacitación y recalificación laboral para trabajadores en situación de desempleo o subempleo, y para pequeños y microempresarios; ofrece una gama de proyectos que conjugan los esfuerzos de la DINAE (Dirección Nacional de Empleo) y la Unidad Pymes, apoyándose para ello en la estructura descentralizada en Montevideo.

### 3.2 El Parque Tecnológico Industrial del Cerro

En un antiguo enclave de la industria frigorífica va dibujándose un nuevo proyecto de características peculiares, que apuesta a desempeñar un papel dinamizador en la zona más inmediata de influencia (Cerro y adyacencias). Es el PTI, Parque Tecnológico Industrial, que ocupa unas 22 hectáreas, en cuyas instalaciones se afincan algunas empresas y emprendimientos de pequeño y mediano porte, en su mayoría vinculadas al medio ambiente (reciclaje de materiales y residuos inorgánicos, principalmente el plástico de tipo pet; fabricación de bolsas de plástico; tratamiento por extrusión de algunos desechos alimentarios, etc.).

Esta iniciativa, en marcha desde hace cuatro años, pretende configurar un polo de desarrollo económico, para cuyo propósito facilita al sector privado sus instalaciones, infraestructura y servicios básicos, agregando, además, cierto trato preferencial desde el punto de vista fiscal.

En una hipótesis razonable, en dos o tres años se habrá de afincar un pool de empresas que, articuladas vertical u horizontalmente, genera-

rán una fuerza sinérgica y de efectos expansivos y multiplicadores en la región oeste de Montevideo, con la importancia concomitante en materia de empleo y aprovechamiento de los recursos locales.

### 3.3 La Unidad Montevideo Rural

Una parte importante del área de Montevideo está ocupada por predios rurales cuya producción es predominantemente hortifrutícola, la mayoría de los cuales son trabajados por pequeños productores y sus familias.

Aun cuando la superficie que consideramos es reducida, la producción de la capital abastece no sólo a su población (casi la mitad del total nacional), sino que es también colocada en otras zonas del Uruguay. Ello se refleja en el número total de predios cultivados (unos 1.500 establecimientos), en las más de 60 mil personas que directamente trabajan en estos predios, y en el volumen comercializado en el mercado metropolitano.

Entre las líneas y programas de trabajo de la Unidad Montevideo Rural podemos identificar el programa de cultivos de alfalfa, promoción del riego, producción agroecológica, capacitación para la producción artesanal de alimentos, sistemas alternativos para la producción porcina, programa de manejo de áreas naturales protegidas, promoción de modalidades cooperativas o asociativas, publicaciones.

130

### 3.4 La regulación del comercio hortifrutícola (el Mercado Modelo)

En el Mercado Modelo se opera la más importante comercialización de frutas y hortalizas para todo el país. Junto con asegurar el mejor abastecimiento para la población del Departamento, constituye un mercado concentrador y el ámbito más importante de formación de los precios de la producción hortifrutícola.

La gestión económica y la administración del Mercado Modelo son responsabilidad del Municipio, para lo cual ha creado una comisión conformada de manera plural y heterogénea. Está integrada por dos técnicos designados directamente por el Intendente, nueve delegados de los productores y operadores mayoristas, tres representantes de los minoristas (feriantes, almaceneros, supermercadistas), dos representantes de los trabajadores y uno por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Además, dicha Comisión contribuye a mejorar tecnológicamente el proceso de comercialización (normas de calidad, envasado, etc.), suministra información para los negocios tanto a los productores y comerciantes mayoristas, como a los operadores minoristas. Los volúmenes de las operaciones registradas rondan las 250 mil toneladas por año, y representan unos 120 millones de dólares; es decir, aproximadamente el 50 por ciento del total de la comercialización del país.

En cuanto a la mano de obra ocupada, cuenta con una plantilla permanente de 90 funcionarios, a los que se agregan unos 700 changadores

que no dependen de la Comisión Administradora; se registran, por otra parte, poco menos de mil operadores diarios.

Se prevé el traslado de las actuales instalaciones del Mercado Modelo a un nuevo emplazamiento en La Tablada, zona más próxima a los accesos a la capital y fuera de la planta urbana, en un predio de 110 hectáreas. La IMM apuesta fuertemente a generar allí un polo agroalimentario en conjunto con el sector privado, a partir del mejoramiento sustantivo de la infraestructura, la accesibilidad y las áreas de maniobra para las operaciones de comercialización.

En esta dirección, se viene avanzando en las expropiaciones que necesariamente deben efectuarse, así como en el diseño de un plan articulado con los principales actores y agentes económicos del sector hortifrutícola.

### 3.5 Otros emprendimientos

Debemos mencionar otras iniciativas de la IMM que, si bien no dependen institucionalmente del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, no dejan de inscribirse en estrategias de desarrollo. Entre ellas, la Comisión Financiera de la Rambla Sur, que procura promover el uso adecuado de predios de propiedad municipal para el afincamiento de proyectos o emprendimientos novedosos, sobre todo en las áreas del borde costero de la ciudad y en las zonas de relativa depresión urbana.

El Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo constituye otro intento de conjugar los esfuerzos del sector público con el privado, a partir de la elaboración de un plan estratégico en el cual convergen intereses de los múltiples actores que integran el Grupo (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, CUDECOOP; Cámara de Industria, de Comercio y Servicios; Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios, ANMYPE; Cámara de la Construcción; Universidad de la República, entre otros).

## 4. Montevideo y su articulación regional: los desafíos del Mercosur

La Red de Mercociudades es, a nuestro juicio, una muy buena herramienta para acercar las diferentes ciudades a un vasto campo abonado de experiencias de mutuo aprendizaje. Lo hace a través del intercambio, por intermedio de pasantías y consultorías en el marco de programas de cooperación horizontal, y también fomentando las rondas de negocios que incrementen los flujos de intercambio comercial entre nuestras ciudades.

Sin embargo, no podemos soslayar la coyuntura actual, que es por demás elocuente: el proceso de integración regional está lejos de consoli-

darse, sumido en una crítica situación entre los llamados y exhortos a una efectiva coordinación, acción y articulación respetuosa de las asimetrías; los discursos integracionistas, y una práctica con frecuencia contradictoria. Resulta difícil construir un camino de entendimiento y mutua cooperación cuando se interponen “racionalidades” derivadas del comercio internacional.

Nos parece que las autoridades locales tienen un papel singular que sobrepasa o supera las fronteras geográficas y culturales con más facilidad que los gobiernos centrales o nacionales. Si son las poblaciones afincadas en estas ciudades las que (mayoritariamente) soportan los efectos de las políticas macroeconómicas, los impactos de la globalización y la apertura de las economías nacionales, entonces son las mismas las que debieran pensar, actuar y evaluar políticas alternativas que sean auto-sustentables y eficaces.

Nuevamente planteamos la necesidad de reforzar aquellas estrategias cooperativas que permitan identificar recursos, oportunidades y mecanismos de integración al alcance de los gobiernos y también de los actores locales.

Repensar el Mercosur desde la perspectiva de los gobiernos locales supone el desafío de reencontrar caminos alternativos y novedosos para contribuir efectivamente a un proceso de integración regional, susceptible de ser algo más que el fomento de corrientes comerciales.

A mediados del año 2001 y precisamente en Montevideo, convocadas por nuestro Departamento de Desarrollo Económico, se efectuaron algunas Jornadas de Trabajo entre los Departamentos y Unidades homónimas de varios gobiernos locales (Rosario, Buenos Aires, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre otros), con el propósito de reflexionar y profundizar las estrategias de actuación conjunta, colectiva, capaces de generar opciones estratégicas de desarrollo económico local y su articulación con el dominio nacional y regional. Pensamos que el papel de los municipios y gobiernos locales en el contexto de la integración regional podría ser mucho más significativo si lograran una adecuada articulación y una concertación estratégica más contundente y menos retórica.

## 5. Facilitadores y obstáculos

El Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional tiene una potencialidad singular, fundada en la prioridad política que le ha sido otorgada por el gobierno municipal y la inequívoca intención de reforzar el papel que desempeña en las dinámicas productivas de su territorio. Ello facilita, sin duda, todas las iniciativas que emergen con razonable viabilidad, tanto desde la propia estructura interna como desde la sociedad civil, lo que permite canalizarlas adecuadamente y con perspectiva de continuidad.

En este sentido, parece importante destacar que la articulación y conjunción de esfuerzos del gobierno municipal y de diversos actores sociales, constituye una constante en el abordaje de las problemáticas y sus respectivas opciones de resolución. Así, por ejemplo, no resulta excepcional la presencia de organismos gremiales, asociaciones y ONG en diferentes ámbitos de concertación y coordinación con la Intendencia Municipal. Ésta es, sin duda, una de sus fortalezas más significativas, sustentada en una legitimidad conquistada a lo largo de más de una década de gestión municipal.

Por otra parte, los obstáculos se sitúan en el orden de las competencias y atribuciones que aún siguen remitiéndose a las determinaciones de la ley orgánica de 1935. Por tanto, queda fuera un conjunto de temáticas y asuntos que afectan el normal desenvolvimiento de la comuna, y le exigen una enorme dosis de creatividad e imaginación en la búsqueda de alternativas encuadradas en las normativas legales vigentes, pero sin desatender sus responsabilidades institucionales.

También se identifican obstáculos exógenos provenientes de las diferencias políticas con el gobierno central, que en ocasiones impiden una actuación más eficaz y desembocan en situaciones de conflicto entre poderes y niveles de intervención pública. Sirva como ejemplo la instauración de la tarifa de saneamiento, que provocó una férrea oposición de los partidos tradicionales (Blanco y Colorado), obligando a una negociación que finalmente culminó con su aprobación en el legislativo comunal.

Asimismo, los recursos financieros que supuestamente van destinados a los municipios no llegan a Montevideo y, lo que es peor, esta Intendencia es la que, por diferentes vías, le transfiere fondos al gobierno central (por ejemplo, las obras públicas están afectadas por el IVA; Montevideo paga 1,5 por ciento más al Banco de Previsión Social (BPS) que las demás Intendencias, que ahora están exentas del pago; la contraparte del préstamo BID para el saneamiento es enteramente financiada por la IMM, y antes lo era en un 50 por ciento, por citar sólo algunas situaciones discriminatorias).

En síntesis, los obstáculos de origen institucional, político y económico-financiero que dificultan el cumplimiento de las responsabilidades y funciones municipales, no han impedido que la comuna llegara a desarrollar un conjunto de políticas acorde a las situaciones de extrema vulnerabilidad social y económica en su territorio, mucho más allá del estricto cumplimiento de todas las obligaciones (prestaciones, servicios y obras) definidas por la normativa legal vigente.

## 6. Balance prospectivo

La reciente configuración del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional no permite todavía aventurar proyecciones a

largo plazo, sobre todo si consideramos la necesidad de madurar metodologías de abordaje en la cuestión del desarrollo en el territorio, las políticas de desarrollo local y su encastre con las intervenciones urbanas.

De todos modos, el balance es positivo en razón de los logros que hasta ahora se pueden contabilizar. Por una parte, de la dispersión institucional pasamos a una estructuración fuerte de las diversas intervenciones municipales en un mismo ámbito, que le imprime mayor coherencia. Por otra, los objetivos van cumpliéndose según el cronograma (más allá del corrimiento de algunos plazos); poco a poco se concretan los productos esperados, se amalgaman las actuaciones de las unidades y servicios, se va dibujando una estrategia tendiente a asumir protagonismo en el impulso al desarrollo autosostenido en Montevideo.

Los rumbos que se insinúan auguran una expansión de los programas que directamente promueven la emergencia de nuevos emprendimientos (vía microcréditos, líneas especiales de financiamiento, infraestructuras de soporte, exenciones parciales de tributos, etc.), así como aquellas acciones que la propia IMM se propone para mitigar los efectos o impactos de la recesión económica y la contracción del consumo interno.

La apuesta fuerte a constituir una centralidad regional en Montevideo también exige una política de largo aliento, de modo que las ofertas de servicios, las infraestructuras, las dotaciones de equipamiento urbano, las telecomunicaciones, estén acordes al desafío. La excelencia de las prestaciones y la eficiencia de la gestión deben rendir el examen de calidad internacional; los patrones o estándares de medición tendrán que ser otros si se desea mantener las pretensiones de reposicionarse como “capital” del Mercosur.

A esos efectos, hemos mencionado la relevancia de una estrategia de articulación con otros municipios y gobiernos locales del Mercosur, tal que, desde una lógica de cooperación y menos competitiva, pueda redundar en beneficios mutuos o compartidos.

En esta perspectiva, la concurrencia de actores sociales y agentes privados es condición necesaria para impulsar procesos endógenos y genuinos, de alcance nacional y no “meramente” capitalino. La concertación parece ser un concepto clave para compensar las limitaciones presupuestales de la administración comunal y asegurar una perdurabilidad de los procesos de desarrollo socioeconómico.

En síntesis, la IMM cuenta ya con acumulaciones importantes en materia de intervenciones proactivas; desempeña un papel significativo como motor propulsor o como facilitador de operaciones privadas; y estimula y promueve cambios en las perspectivas de análisis y acción sobre la base de una adecuada articulación de los sectores público y privado, y una voluntad de concertación con los otros niveles estatales.

## Segunda Parte

### DESARROLLO SOCIAL LOCAL

---



## Reflexiones sobre una propuesta para el desarrollo local en Chile

---

Lucy Winchester  
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación  
lucywinchester@sitiosur.cl

Durante la última década, Chile ha tenido una evolución paradójica desde la perspectiva del desarrollo social. Los indicadores macro demuestran resultados positivos: crecimiento económico sostenido, reducción en los niveles de pobreza y mayor desarrollo humano. En general, se atribuyen estos logros societales a los procesos de modernización que ha impulsado el país y a su creciente inserción en el mundo globalizado. No obstante, se constatan problemas profundos en la sociedad: un desempleo con raíces estructurales; una creciente y arraigada desigualdad (en ingresos y oportunidades); procesos de integración social rígidos y limitados; y sensaciones de inseguridad, frustración y malestar en el pueblo chileno. Esto último tal vez es lo más preocupante, y constituye un reflejo de que las personas se sienten poco integradas en la modernización.

137

Uno de los desafíos actuales más importantes del desarrollo social en Chile es facilitar procesos que hagan partícipes a las personas en la sociedad y en el desarrollo. De hecho, una interpretación del desarrollo social es el empoderamiento de las personas para reconocer sus necesidades económicas, sociales y culturales, y buscar soluciones a éstas. Por lo tanto, una meta clave del desarrollo social es que las personas, y los colectivos, sean capaces de moldear sus propios procesos —y proyectos— de desarrollo y que se hagan activos en éstos.<sup>1</sup>

Aunque esta meta parezca obvia, como realidad está lejos de ser percibida como tal. Alcanzarla requiere cambios en el significado del accionar social, tanto por parte del gobierno como de los agentes no guber-

---

<sup>1</sup> El desarrollo social también requiere inversión y trabajo persistente en ejes complementarios: en el capital humano, en asegurar niveles y calidades adecuadas de servicios sociales, en hacer coherente los objetivos económicos con los sociales, y en la cultura y eficiencia estatal, entre otros.

namentales que intervienen en el ámbito social: reconocer el derecho fundamental a participar y a ser ciudadano.

En situaciones de pobreza y de exclusión social, las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía se ven fuertemente afectadas. Se inhibe y dificulta la posibilidad de establecer vínculos sociales desde donde imaginar, pensar y gestionar un proyecto diferente (Aravena 2002). Sin duda, se requiere un trabajo que fortalezca y profundice la calidad de vida social y las capacidades de las personas, comunidades, organizaciones y colectivos de participar en sus procesos de desarrollo. El punto de partida para hacerlo dependerá del diagnóstico social —sentido y próximo— que el sector social / la localidad / el actor social / el grupo vulnerable haga sobre su realidad.

Es importante reconocer que esta realidad de falta de vínculos sociales significativos también la viven otros sectores sociales chilenos: capas medias y medias bajas. Los síntomas de inseguridad, frustración y malestar anteriormente mencionados, claramente la expresan. Y el trabajo social de empoderamiento también debiera referirse a estos mundos, además de su enfoque en las situaciones de pobreza.

El terreno más fértil para los procesos de empoderamiento ciudadano es el nivel local. La constitución de ciudadanos —seres insertos en el espacio público, actores de lo político, capaces de interlocución con otros actores— es imprescindible y prioritaria en cualquier proceso de desarrollo de una comunidad, de una localidad, de un barrio, de una ciudad. El desarrollo local, en este sentido, consiste en procesos de mediano y largo plazo que están orientados por los distintos intereses de los actores locales —y los otros actores que inciden en el territorio—, en sus múltiples dimensiones —medioambiental, cultural, económica, social, de identidad—, en una perspectiva de profundización democrática.

Este trabajo pretende fundamentar, profundizar y discutir esta propuesta de nuevos contenidos para el desarrollo local, desde un punto de vista conceptual y pragmático —en el contexto chileno—, además de plantear algunos desafíos para su sustentabilidad.

## 1. El desarrollo local en los proyectos de desarrollo del país<sup>2</sup>

---

En la actualidad, en Chile, el ámbito local está siendo valorizado como punto de partida de los procesos de desarrollo social y como espacio propicio, reconocido por el gobierno, para la ejecución de programas socia-

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa, en parte, en un trabajo inédito de Lucy Winchester y Alejandra Sandoval, "La descentralización de la infraestructura social en Chile", Informe de Investigación para IDRC, 2000.

les. Esto, a partir de los procesos de descentralización y democratización vividos en el país durante la última década. Además, de acuerdo con recientes encuestas sobre la sociedad civil chilena (PNUD 2000), el país dispone de grados de asociatividad relativamente densos. Aunque algunas de estas organizaciones están asociadas con identidades nacionales (sindicatos), un número importante de organizaciones pequeñas y locales, funcionales a las necesidades inmediatas de las personas, demuestra la existencia de potencial para el trabajo de fortalecimiento del espacio local como lugar de construcción de ciudadanía.

No obstante lo anterior, el lugar del desarrollo local en Chile no ha sido explícito. Se lo puede deducir mirando cómo han convergido en torno a los municipios los procesos de descentralización, las reformas en política social y los programas sociales, y la democratización institucional del país. Ello estaría indicando que ese lugar es precisamente el territorio administrado por la institución municipal, esto es, la comuna.

El proceso de descentralización, ocurrido en Chile principalmente durante las últimas tres décadas, se ha concretado en reformas a la estructura institucional, administrativa y financiera del Estado, con efectos en distintos ámbitos; entre ellos, la democratización del país y la representación política, la aplicación de la política social y, junto a ésta, la participación de las comunidades y autoridades locales en la definición del desarrollo económico y social de sus territorios. En estos avances se puede distinguir distintas etapas. La primera, entre 1974 y 1989, durante el gobierno militar, se caracteriza por la implantación de procesos de regionalización y municipalización. En 1974 se dividió administrativamente el país en regiones, provincias y comunas, y a lo largo del período se llevaron a cabo importantes reformas, como el traspaso a los municipios de la administración de los establecimientos de educación pública y de salud primaria, la definición del actual sistema de financiamiento municipal, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), hasta hoy la principal fuente de recursos para el financiamiento de proyectos de infraestructura de origen municipal.

Con el primer gobierno democrático, en 1990, comenzó una segunda etapa del proceso. Se realizaron reformas constitucionales orientadas principalmente a la creación de los Gobiernos Regionales y a la democratización de los municipios, y se pusieron en práctica nuevos mecanismos para el financiamiento de inversiones regionales y locales. A lo largo de la década, la política social se caracterizó por una inversión social creciente, sobre todo en educación, salud e infraestructura social; por un criterio de pago compartido por los usuarios en numerosas prestaciones y servicios sociales; y por la focalización de prestaciones y servicios.<sup>3</sup>

Hoy en día, casi todos los ministerios y servicios públicos se encuentran regionalizados en cierto grado. Existen, además, instrumentos que

---

<sup>3</sup> En el ámbito de lo productivo, el nivel estatal central ha impulsado programas en los que el desarrollo local pueda tener cabida, aunque no necesariamente en forma articulada

han ampliado las atribuciones del nivel regional y comunal en los procesos de inversión social (como ISAR, Inversión Sectorial de Asignación Regional; e IRAL, Inversión Regional de Asignación Local). También se han creado fondos concursables y licitaciones que abren espacios potenciales para una mejor adecuación de los programas a las realidades locales, y se han generado nuevos instrumentos, como los Convenios de Programación, para la coordinación de inversiones.

Aunque se ha logrado avances significativos en este campo, la descentralización y desconcentración llevadas a cabo en Chile han sido fundamentalmente de carácter administrativo y funcional, y los órganos descentralizados de los distintos niveles (regional, provincial, municipal) tienden a trabajar en forma desarticulada unos de otros. Sin embargo, se abren lugares en los cuales proyectos y estrategias de desarrollo local pueden encontrar acogida: los fondos concursables para la inversión regional y local (FNDR, ISAR, IRAL); y los planes regionales y comunales de desarrollo.

La inversión social — en su discurso — ha estado orientada a mejorar las capacidades y capitales de los sectores pobres y los grupos vulnerables, estimulando la participación y buscando abrir las posibilidades para una mayor integración. En este marco, se individualizó a los que serían los objetivos prioritarios de la política social: grupos emergentes como los jóvenes, mujeres, adultos mayores, microproductores, sectores indígenas; y se definió a las nuevas instituciones encargadas de orientar la política dirigida a ellos: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto Nacional de la Juventud, Comisión del Adulto Mayor, entre otras.

La descentralización de los aparatos tradicionales de Salud y Educación fue considerada parte de un proceso de democratización, en el cual los gobiernos locales, con alcaldes y concejos municipales democráticamente elegidos, se encargan de la orientación, administración y ejecución de los servicios respectivos. En algunos sectores, como en Educación, se ha avanzado en la entrega de atribuciones decisionales a los municipios (administración de personal, entrega de competencias del gobierno al municipio).

Se ha externalizado, a través de mecanismos de concursos y licitaciones, la producción de los servicios o bienes sociales a terceros, sean éstos del sector privado, del “tercer sector” o los beneficiarios de los proyectos. En los sectores tradicionales coexisten los mecanismos basados en la competencia, con fórmulas tradicionales de asignación directa. Entre los primeros, los concursos o licitaciones de “proyectos” son los preferidos en los programas diseñados y coordinados por las nuevas instituciones (FOSIS, SERNAM, etc.).

Este proceso no ha estado exento de dificultades, especialmente en cuanto al financiamiento y gestión local de las políticas sociales. Los gobiernos regionales y municipales muestran todavía deficiencias importantes en el manejo de recursos monetarios y humanos y en la capacidad de gestión eficiente de estas políticas, que afectan en particular las áreas de Educación y Salud. Paralelamente, los programas sociales que se administran y se ejecutan a través de los niveles locales vienen con rigideces preestablecidas desde los niveles centrales.

En el ámbito comunal, la administración del Estado se descentraliza en los municipios, cuya autonomía fue consagrada en las reformas constitucionales de 1991; allí quedaron definidos como corporaciones de derecho público autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, con participación de la comunidad local.

Las reformas llevadas a cabo por el gobierno autoritario ampliaron las competencias de los municipios, que hasta entonces habían tenido escasa relevancia dentro del aparato público. Institucionalizaron algunas funciones ligadas a la administración y desarrollo del espacio urbano y expandieron sus funciones sociales, lo que llevó a que los municipios comenzaran a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de los servicios de educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social. Además, fueron traspasados a la administración municipal los establecimientos educacionales públicos y consultorios de salud primaria.

Actualmente, las funciones de las municipalidades se encuentran definidas en forma explícita y son mayoritariamente compartidas con otras entidades públicas. El cuadro a continuación resume las principales funciones de las municipalidades y especifica aquellas de responsabilidad compartida con otras instituciones públicas.

**Cuadro 1. Funciones de las municipalidades**

<b>Áreas de funcionamiento</b>	<b>Funciones específicas</b>
Políticas y Administración general	Planificación comunal (Pladeco) (P) Operación administrativa municipal (P) Promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres Promoción y regulación de actividad comunitaria (P) Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local Operación administrativa del municipio (P)
Regularización urbana	Regulación: urbanismo, construcciones, tránsito y transportes (P) Uso de bienes públicos (P) Planificación urbana a través del Plan Regulador Comunal (P)
Provisión de bienes públicos	Aseo de calles (P) Drenaje (P) Prevención de riesgos y emergencias Protección del medio ambiente Mantenimiento de parques y jardines
Prestación de servicios	Recolección de basura (P) Alumbrado público (P)
Servicios sociales	Capacitación, promoción de empleo y fomento productivo Turismo, deporte y recreación Asistencia social y jurídica Educación y cultura Salud pública y saneamiento Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias Asignación de subsidios monetarios Apoyo y fomento de medidas de prevención en materias de seguridad ciudadana
Inversión en infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de equipamiento e infraestructura comunitaria

(P) Privativa de la Municipalidad.

Fuente: Espinoza y Marcel (1994), actualizado de acuerdo a las reformas a la Ley n° 18.695 (Ley Orgánica Municipal).

El municipio en Chile es una institución nueva, aún en proceso de construcción social. Una consecuencia inmediata de ello es que los liderazgos políticos no son una fortaleza del sistema, carencia que se ve acentuada por la estructura legal que rige a las municipalidades. De acuerdo con la normativa vigente, el alcalde representa la máxima autoridad del municipio, y las funciones y atribuciones establecidas por la ley le otorgan una marcada relevancia en él. El alcalde es un elemento clave en la definición y sello del municipio que ocupa, llegando a sancionarse la siguiente regla consuetudinaria: “a buen alcalde, buen municipio; a mal alcalde, mal municipio” (Rodríguez y Winchester 1998).

Las últimas reformas al marco legislativo que regula la administración comunal se han orientado a fortalecer la autonomía de los municipios. Por ejemplo, posibilitan que los municipios soliciten nuevas competencias, y les dan mayor flexibilidad para determinar su organización interna, así como para el manejo de sus plantas de personal. También fortalecen al alcalde como principal responsable de la gestión municipal, al Concejo en su rol fiscalizador y normativo, y a la ciudadanía en su capacidad de participación en la actividad municipal. En este sentido, el desarrollo local tiene cabida en el nivel municipal si su alcalde y la estrategia municipal así lo definen. Y esto, particularmente expresado en relación con el desarrollo de proyectos pequeños de desarrollo comunitario.

En Chile, durante los últimos diez años ha habido una revalorización del ámbito local y de la participación.<sup>4</sup> Además, en la sociedad civil se observa la formación de movimientos ciudadanos incipientes centrados en lo local (ecologistas, urbanos, étnicos), y algunos casos de financiamiento por agencias autónomas (el Fondo de las Américas, la Fundación Andes) a iniciativas donde el desarrollo local tiene cabida como estrategia. No obstante, el desarrollo local no ha tenido lugar explícito en las prioridades públicas, a pesar de que existen instancias donde pueden tener cabida estrategias que apuntan a él. A ello se agrega, por una parte, que el desarrollo local, como concepto, tiene interpretaciones diversas y cambiantes dentro de los agentes privados y públicos que actúan en esta área; y, por otra, que existen tensiones para la puesta en marcha de cualquier estrategia local, las cuales obedecen tanto a los intereses corporativos del gobierno central, como a los intereses clientelistas que suelen surgir en los ámbitos locales.

---

<sup>4</sup> Más recientemente, una incorporación de la participación como prioridad y eje transversal en la política gubernamental actual.

## 2. Fundamentos de la propuesta

---

La propuesta de desarrollo local que aquí presentamos se apoya en procesos globales de cambio social, político y cultural de rango societal, y en hechos latinoamericanos democráticos. Éstos tienen especial relación con nuestra comprensión del sentido de la acción colectiva hoy en día, como contraparte a los cambios estructurales arraigados en los modelos económicos neoliberales de desarrollo. En esta sección se presenta una breve discusión de estos temas, a modo de proporcionar un encuadre fundamentado a la propuesta.

### 2.1 Cambios estructurales y globalización

Las reformas estructurales que han tenido lugar en América Latina durante las últimas décadas han estado vinculadas a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. Este nuevo modelo ha modificado los criterios y las prioridades de la política económica<sup>5</sup> y de la política social,<sup>6</sup> además del carácter y la estructura del Estado.<sup>7</sup> Estos procesos han estado ligados a la globalización —con la exigencia mundial hacia la eficiencia— y a la redemocratización de nuestros países.

La fase de transición que viven América Latina y Chile se caracteriza por el desmonte del carácter estatal que tuvieron muchos servicios y empresas, por nuevas tendencias en la administración pública, la valorización de la pluralidad de actores privados, la primacía de las señales del mercado y sus agentes como determinantes de la asignación de recursos en la sociedad, y la revalorización de la democracia como sistema político.

Como parte de este proceso, el Estado ha comenzado a reconfigurarse y a descentralizarse en muchos actores e instancias, proceso que ha dado

---

<sup>5</sup> En el ámbito económico, el modelo de sustitución de importaciones ha sido reemplazado por uno basado en la competitividad en el mercado internacional. A raíz de la crisis de financiamiento externo que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos, los equilibrios macroeconómicos se incorporaron como componente central de las políticas nacionales económica y presupuestaria.

<sup>6</sup> En este contexto, a la política social se le ha asignado la función de crear los prerequisites del crecimiento económico, y se ha puesto gran énfasis en mejorar la eficiencia del gasto social. Así, se ha considerado imperativo aumentar el impacto y la eficiencia de las políticas sociales. El Estado interventor y protector es reemplazado por un Estado subsidiario, que tiende a concentrarse en las funciones de financiamiento, regulación y diseño de la política social, dejando al sector privado un mayor espacio para la provisión de servicios sociales. Al mismo tiempo, han adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de los recursos.

<sup>7</sup> En el ámbito político, las reformas han implicado cambios en el rol del Estado, como también en su estructura y tamaño. El paradigma del Estado está cambiando desde uno de bienestar —que se responsabiliza directamente por la integración social y nacional— a uno que regula y “habilita” (*enabling State*). Este “nuevo” Estado aseguraría las oportunidades de integración a través de los mecanismos del mercado, habilitando a sujetos individuales para que accedan a las oportunidades presentadas por el mercado.

lugar a nuevos espacios políticos — los gobiernos municipales — y a nuevas preocupaciones políticas — la participación y el derecho a la ciudadanía —, ambos elementos que han contribuido a revalorizar el ámbito local y el desarrollo local.

Aunque la globalización ha influido sobre nuestro escenario por presiones de corte económico, y las subsiguientes presiones de reestructuración económica y estatal, también ha tenido importantes efectos en aspectos culturales y sociales. Así, aunque la globalización influye para hacer más homogéneas las preferencias y modalidades de consumo, también produce el efecto de enfatizar lo local en relación con lo nacional, además de aumentar la importancia de la multiculturalidad como fuente de identidad (género, etnia, generación, sexualidad, entre otros) y de la acción social (Ospina Bozzi 2000). Incluso en la conformación de actores, hoy en día se produce un cruce entre lo global e identificaciones más locales.

## 2.2 La acción colectiva

Ampliando sobre este último tema, la acción social, recogemos el enfoque de Garretón (2001)<sup>8</sup> sobre los nuevos ejes de la acción colectiva en América Latina — la democratización política y la democratización social — para presentar y discutir el encuadre de nuestra propuesta como expresión de un proyecto de acción colectiva, en el marco de la profundización de la democracia.

La democratización política se refiere a los procesos de construcción de democracias políticas a partir de regímenes no democráticos. En esta fase, surgen tendencias a reforzar el papel estatal y las instituciones de la democracia representativa, como también cierta sustitución de la acción colectiva por la acción tecnócrata-instrumental. De particular importancia nuestra perspectiva es una de las lógicas alrededor de las cuales se organiza la acción colectiva en la fase de democratización: la crítica hacia la insuficiencia de los cambios institucionales y una comprensión de la democracia como un cambio social profundo y extensivo.<sup>9</sup>

En este marco ha surgido una visión crítica del Estado y la política en los actores sociales vigentes en la región, en particular en las ONG, que ha dado origen a nuevas e importantes conceptualizaciones de la gestión pública. En ellas se propone la incorporación de criterios como la transparencia, la accountability, la responsabilidad social, la participación como control social y la co-gestión. Asimismo, se ha generalizado una

<sup>8</sup> Para este autor, la acción social se realiza más en términos de ejes de sentido que en términos de la posición estructural de los individuos. Además, estos ejes de acción no están arraigados en un proyecto societal único.

<sup>9</sup> Las otras lógicas son: una lógica política, referida al establecimiento de una democracia consolidada como condición para cualquier otra demanda; y una lógica particular, esto es, la de actores cuyo apoyo a la nueva democracia está condicionado por los beneficios obtenidos de la democratización social (Garretón 2001: 26-27).

crítica a las instituciones políticas tradicionales por su incapacidad de mediar efectivamente nuevas demandas sociales y colectivas.

Profundizando sobre los temas de participación y gestión pública, se advierte una tensión entre dos formas de conceptualizar la participación. Se habla así de participación formal, esto es, dada a través canales institucionales y con delegación de autoridad a representantes electos (democracia representativa); y de participación informal, entendida como un proceso permanente e inmediato (democracia directa). Esta segunda perspectiva ve la participación como una posibilidad de favorecer la creatividad, la gestión de conflictos, la cooperación, la integración y el control social de las acciones públicas, particularmente en el ámbito local (Silveira, Bocayuva y Zapata 2001). Y ésta es una de las piezas de nuestra propuesta.

En los procesos de la democratización social se constituirían acciones colectivas y actores sociales en torno a dos ejes: una redefinición de la ciudadanía, y la superación de la pobreza y la exclusión (Ibíd.). Respecto del primero de ellos — que constituye otra de las piezas fundacionales de nuestra propuesta —, hay una valoración y legitimación del concepto de ciudadanía, y un ligar la elaboración de dicho concepto a los derechos humanos. Para ello existen varios acercamientos,<sup>10</sup> pero como elementos mínimos se puede definir un ciudadano como: i) un individuo, o conjunto de individuos, relativamente autónomo; ii) con derechos; iii) que tenga una relación con el Estado,<sup>11</sup> el cual reconoce el predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrece una serie de garantías en torno a éstos (de naturaleza constitucional, organizativa e institucional) y recursos para concretarlos; y iv) con sentido de pertenencia a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad (López Jiménez 1997: 118-119).

En este contexto, se puede definir distintos regímenes de ciudadanía, según sea su tradición política democrática: una ciudadanía republicana, una liberal-democrática y una social-democrática. La ciudadanía republicana refiere a sentimientos de pertenencia del individuo a una comunidad o nación, y a la convicción de la existencia de un bien público más allá de los intereses particulares de cada uno de los miembros de la comunidad. La ciudadanía en el contexto liberal-democrático remite a las garantías individuales, el respeto al orden jurídico y la tolerancia. Se vincula a los derechos de primera y segunda generación (libertades civiles del Estado de derecho y protección frente a la coacción del Estado; el derecho de todo ciudadano a emitir su voto, participar directamente o ser representado en el sistema político por los Poderes Ejecutivo y Legis-

---

<sup>10</sup> Véase López Jiménez (1997) para una discusión extensiva de éstas.

<sup>11</sup> Aunque hoy en día también se refiere al mercado y otras instituciones representantes del poder.

lativo). En la ciudadanía de contexto social-democrático se enfatiza la participación, la justicia y el autogobierno. Los derechos se extienden a la tercera generación e incluyen el derecho al trabajo, salud, educación, ingreso digno, vivienda adecuada y respeto a la identidad cultural (Hopenhayn 2001).

En la actualidad, estos regímenes y contenidos están en construcción, y a veces en oposición unos con otros. La ciudadanía actual tiene una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, de territorios y de interlocuciones. Busca participar en ámbitos de empoderamiento y de afirmación y promoción de la diversidad. Y además, como lugar de acción colectiva, busca propuestas de integración a los sectores escindidos de nuestras sociedades, tema aludido en la introducción a este trabajo. Aquí se observa una confluencia entre los ejes ciudadanía y exclusión en las movilizaciones y reivindicaciones de los movimientos étnicos, de los sectores pobres urbanos, de las organizaciones vecinales y movimientos barriales y regionales, como también en los movimientos de jóvenes y de mujeres (Garretón 2001).

### 3. El desarrollo local en la construcción de ciudadanía y gobierno local

---

147

El desarrollo local es una idea fuerza capaz de contener nuestros proyectos de construcción democrática y la búsqueda de caminos para mejorar el bienestar societal. En esta sección se presenta nuestro acercamiento al desarrollo local como estrategia para la construcción de ciudadanía y gobierno local. Iniciamos la discusión con algunas definiciones básicas.

El desarrollo local tiene referencia directa a un territorio. El territorio es una compleja red de interacciones económicas y sociales específicas asentadas en bases históricas, culturales y naturales (Sales Magalhães 2000). El ámbito o espacio local contempla toda la dinámica relacional y las actividades que se generan en un lugar o área específica, definible por rasgos específicos de territorio, y que tiene una escala barrial, comunal, microrregional o regional. Estos espacios no necesariamente se definen de forma reglamentaria o administrativa; se definen por raíces territoriales que permiten unir el entramado de intereses de una comunidad (Vásquez 2000). Y finalmente, la sociedad local es un conjunto humano que habita un territorio y comparte algunos rasgos de identidad común que lo distinguen de otros territorios (Carías 1999).

### 3.1 Las metas: democracia local (participación), ciudadanía (empoderamiento) y gobierno local

Se presenta en esta sección una discusión relativa a la definición de los fines propuestos: democracia local, ciudadanía y gobierno local.<sup>12</sup>

Los procesos democráticos conjugan, por un lado, las aspiraciones permanentes y los ideales democráticos; y por otro, la construcción que es posible realizar en contextos reales. En la construcción democrática, el espacio local es privilegiado, porque es el ámbito más cercano a las personas, y el que puede incorporar mayor participación. Los componentes definitorios de la democracia local, sumados a la elección directa de las autoridades, son la participación ciudadana y la cercanía entre la población y las autoridades, sean éstas autoridades gubernamentales o dirigencias de base.

La participación, entendida como la cesión de poder para que una multiplicidad de actores influya en la toma de decisiones en el ámbito local, es fundamental en la construcción democrática. La participación y la cercanía posibilitan el control ciudadano —el control que ejercen los ciudadanos sobre el gobierno (local)—. Hace efectivas y sostenibles las políticas y los proyectos. Así la democracia también se hace sostenible y válida.

El actor principal de la democracia es el ciudadano. Los ciudadanos conforman la sociedad civil como sujetos, y grupos de sujetos, que se relacionan y expresan en forma relativamente independiente del Estado, sin perjuicio de que se relacionen con él. Al hablar de ciudadano, optamos por un reconocimiento de sus distintas dimensiones —racional, emocional e identitaria múltiple— y de sus variados derechos y deberes. Por tanto, hablamos de ciudadanos diversos.

La constitución de un individuo en ciudadano no es automática. Esta requiere la posibilidad de participación real, en tanto derecho humano —individual y colectivo— a incidir en los diferentes ámbitos de la vida social (Viveros 1998), y en tanto deber social del conjunto de los ciudadanos y del Estado, que configura la vida democrática de un pueblo. El ciudadano debe tener poder para dialogar y negociar con el Estado. Este poder, como reconoce Viveros, es desigual e incide en los diferentes grados de participación a los que pueden tener acceso las personas.

Lo anterior es condición externa indispensable para el ejercicio de ciudadanía. Sin embargo, internamente los ciudadanos no están necesariamente habilitados para ejercer sus derechos e, incluso, para exigirlos. Es necesario un proceso que involucra muchas variables socioculturales, que en muchos casos es lento y caro, pero que es indispensable para construir ciudadanía.

---

<sup>12</sup> La discusión sobre democracia y ciudadanía se basa en parte del trabajo de Teresa Cáceres, Álvaro Böhme y Lucy Winchester publicado en el documento "Municipio 2000. Un nuevo trato: democracia local y calidad de vida para todos", *Proposiciones 31: Municipio 2000: Un nuevo trato* (Santiago: Ediciones SUR, agosto 2000).

Lo anterior se refiere a procesos de empoderamiento. Esencialmente, como se anunció en la introducción a este trabajo, se trata de habilitar a las personas para reconocer sus necesidades y buscar soluciones a éstas, haciéndose cargo de sus proyectos individuales de desarrollo. Estas necesidades se expresan en forma cotidiana, en nuestras escalas íntimas, en torno a la calidad de vida subjetiva y objetiva.<sup>13</sup> Mejorar la calidad de vida de las personas es, para los sectores más pobres de la sociedad, una expresión concreta de la sociedad en democracia, y la más esperada. Los procesos, tanto de resolución de necesidades como de aprendizaje, tienden a hacerse en relación con otros, y en colectivos. El espacio local, como lugar público pero igualmente cercano y de identificación cotidiana, se presta para llevar adelante y fomentar estos procesos.

La democracia local es un espacio propicio de aprendizaje, apresto y formación de capital social, y esto es una potencialidad para colaborar en las desigualdades estructurales nacionales. Porque la cercanía, noción fundante de la democracia, además de dar cuenta de la relación entre autoridades y bases, se traspaasa rápidamente a la relación entre hombres y mujeres, ricos y pobres, adultos y jóvenes, y a todas las dicotomías en las que haya desigualdades de poder.

Dar contenido a la idea de gobierno local, dentro de este contexto, requiere reconocer que es en el espacio público local donde convergen las decisiones que determinan cómo es el desarrollo de un territorio. Es ahí donde el sistema de toma de decisiones hace frente a los problemas sociales, económicos y políticos que se generan en los procesos de desarrollo. La forma en que el sistema resuelve los conflictos de interés y la consiguiente distribución de costos y beneficios, depende tanto del régimen político como del proceso de definición y toma de decisiones, y de la capacidad para implementarlas y ejecutarlas.

La posibilidad de participar efectivamente en este sistema de toma de decisiones —o en el espacio público local— depende de las capacidades de los actores locales y el carácter del espacio público local. La participación en este espacio también se mide por la distribución de poder entre los actores y la forma en que éstos lo ejercen. Existe una multiplicidad de actores —locales y no locales— que inciden sobre las características del espacio local y la forma como se desarrolla un territorio. Hay intereses en conflicto y cambiantes. Y de una u otra forma, el gobierno local es este espacio público local y su dinámica, el cual incluye a las instituciones gubernamentales locales.

En lo que concierne al municipio, adscribimos a que la autoridad local gubernamental se abra a gobernar en conjunto con la sociedad local,

---

<sup>13</sup> "La vida cotidiana aparece como una bisagra de unión, donde la persona (sujeto múltiple) decide, actúa e interpreta, pasando desde y hacia distintos planos: público, privado, psicológico, social, laboral, familiar, etc." "Agenda Municipio 2000". *Proposiciones* 31: 112.

y participe de un desarrollo local que se hace a partir de los proyectos de las personas y colectivos, en la búsqueda de mejorar su calidad de vida y desde una perspectiva de construcción democrática.<sup>14</sup> Esto requiere de distintos atributos, conductas y criterios en los municipios, incluyendo flexibilidad en la administración y gestión de programas y políticas, canales de comunicación asertivos y transparentes con la ciudadanía, eficiencia administrativa; y todos ellos combinados con liderazgo y coordinación e implementación de las decisiones, ciudadanos que fiscalicen, articulación institucional e interinstitucional en diversos campos, y el establecimiento de relaciones de confianza y tolerancia con la ciudadanía, desde una perspectiva de vocación de servicio público.

En este sentido, si las distintas dimensiones del municipio —jurídico-administrativa, política y social— son reconocidas y trabajadas, le otorgan un significado muy importante como potenciador de un desarrollo local que apunta a la construcción ciudadana y democrática. El municipio, además de ser administrador y gobierno, se hace verdaderamente comunidad local, sociedad y Estado a la vez.<sup>15</sup>

El ámbito local nunca es autosuficiente. Se constituye y es constituido por un abanico de relaciones con otros espacios, expresadas por flujos y conexiones (Magnusson 1996). Estas relaciones existen con —y dentro de— lo estatal y lo no estatal, en un espacio —público y semipúblico— que permite conectar a la gente y el gobierno. Cabe en este espacio tanto la política como lo político. Por tanto, nuestra reflexión se centra en sólo uno de los espacios en que se construye la democracia, aunque tenemos la clara convicción de que es necesario establecer lazos de comunicación con los otros espacios (la región, el municipio, el Estado central, etc.), haciendo todos los esfuerzos necesarios para incorporar la diversidad que se aloja en cada uno de ellos.

### 3.2 La estrategia: gestión local (actores, logros, impactos y alianzas)

Para desencadenar procesos de desarrollo local, se requiere de actores que busquen intervenir en su orientación. La iniciativa individual o de grupo emanada desde el ámbito local es el signo inequívoco de la existencia de un actor local. Los actores se definen en los procesos de desarrollo local a partir de posturas reactivas (una respuesta local frente a amenazas externas) y proactivas (una acción local orientada a objetivos) (Barreiro Cavestany 2000). Se identifican, por lo menos parcialmente, con los problemas del territorio en el que operan. Estos actores pueden ser de orientación y acción universal pero actuando en espacios locales,

---

<sup>14</sup> Que el desarrollo local sea un lugar para impulsar proyectos que buscan mejor bienestar, es consistente con muchos acercamientos actuales al tema. Véase, por ejemplo, De Oliveira (2002), Carías (1999). Implícito en nuestro acercamiento, sin embargo, es que hay múltiples formas de bienestar, individuales y colectivas, que pueden entrar en conflicto dentro en el ámbito local.

<sup>15</sup> Véase “Presentación”, *Proposiciones 31*; y Velásquez (1996).

o propiamente locales. Pueden tener diferentes grados *de formalidad y visibilidad* (González 1998). Y los roles, motivaciones, lógicas y expectativas de los actores pueden ser comunes, estar en conflicto, y ser cambiantes.

### **3.2.1 Gestión local**

Las acciones aisladas que llevan a cabo individuos o grupos no son capaces de producir efectos de desarrollo local. Para ello se requiere más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación —y de conflicto— permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local. La articulación de las distintas iniciativas deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco a la situación de negociación entre diferentes lógicas (Arocena 1995).

La gestión local es el manejo y organización de recursos para que prospere una estrategia de desarrollo local. Los procesos de gestión local son considerados no simplemente en sus aspectos técnicos de manejo y administración de competencias y recursos, sino como un esfuerzo colectivo y, por lo tanto, político, de los actores locales —municipalidad, empresarios, grupos sociales, entre otros— para movilizar, organizar, dar un uso adecuado a los recursos —humanos, financieros, técnicos, normativos, de información, de poder, de identidad, de oportunidad— con los que cuentan en un momento determinado para hacer frente a sus carencias y necesidades individuales y colectivas, y para desarrollar sus potencialidades.

### **3.2.2 Alianzas y concertaciones**

Desde inicios de la década de los noventa, las estrategias de gestión local se han focalizado en el fomento de las alianzas y la concertación de actores. Una alianza es un acuerdo de voluntades entre dos o más partes identificadas con una meta o resultado común, dispuestas a compartir los riesgos y beneficios derivados de la acción mutua (Carías 1999). La concertación se puede entender como un pacto que formula y define un conjunto de acciones y responsabilidades entre los distintos actores del territorio local para lograr un objetivo común, conciliando prioridades y superando los conflictos de interés (Segovia 1998). En general, existen relaciones asimétricas entre los actores; por lo tanto, no necesariamente las relaciones se formulan entre iguales —por ejemplo, puede darse entre un municipio y algunas organizaciones sociales— y la modalidad de alianza o concertación puede variar en función de estas situaciones específicas.

Mediante esta estrategia se reinterpreta la acción colectiva de base de décadas anteriores, muchas veces articulada en torno a fines de resistencia a regímenes autoritarios, y reconoce la interdependencia de los actores y el pluralismo como elementos de la democracia moderna. Además, las presiones por la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos financieros han hecho que la modalidad de proyectos sea predominante en su

distribución, lo que hace imperativo un trabajo conjunto para optar a esos fondos.

Estas estrategias, aunque pueden tener lecturas ideológicas, cuando funcionan bien tienen un sentido pragmático para los actores involucrados. Y quizá su principal valor en la actualidad haya sido activar la cooperación entre actores —o el trabajar en conjunto— para realizar fines comunes y lograr resultados significativos. Entre los que cooperan se genera un aprendizaje que crea relaciones de confianza y potencia las capacidades locales. Y cuando esto ocurre, hay un reforzamiento de la cantidad y calidad de las relaciones y negociaciones entre los actores que constituyen el espacio público local (González 1998).

Estos procesos pueden, o no, apuntar a una evolución “positiva” del espacio local. Además, la definición de lo que es positivo puede ser distinta para los diferentes actores involucrados, dependiendo de sus intereses y su posición de poder relativo en los procesos. Éstos son netamente conflictivos, y consisten en encuentros y desencuentros, éxitos y fracasos, acuerdos y desacuerdos. Si no hay conciencia de la fragilidad de los procesos, y de la necesidad de incorporar los sectores escindidos y trabajar con ellos, los procesos de gestión local pueden mantener, y hasta fortalecer, el statu quo. En el contexto de la actual crisis societal, de falta de pertenencia y de vínculos sociales significativos —sentida también por la clase media—, el trabajo en el nivel local se presta a ampliar la calidad de la vida social y las capacidades de las personas.

152

### **3.2.3 La intervención social**

La intervención social tiene un papel clave en estos procesos, y puede apoyar el empoderamiento y la construcción de la ciudadanía, si se lleva a cabo de forma consciente y dirigida, con la incorporación de nuevos criterios en su metodología de abordaje, tales como:

- reconocer los múltiples niveles, actores y entradas al trabajo local y comunitario;
- priorizar ejes transversales, como la pluralidad, la inclusión, el aprendizaje, la facilitación, entre otros;
- situarse como actor en relaciones de horizontalidad con otros, pero con conciencia de la posición de liderazgo (aunque, a veces, implícito) que se pueda tener;
- emplear metodologías en función de los logros que se desea, y buscar una diversidad de herramientas adecuadas a ellos;
- priorizar el trabajo de organización y fortalecimiento de los actores locales (organizaciones sociales): reforzar vínculos sociales, desarrollar y profundizar capacidades, facilitar procesos de aprendizaje con logros, y consolidar las dimensiones de identidad, pertenencia y autoestima;
- buscar mayores impactos.

### 3.2.4 Resultados

Más allá que las intervenciones sociales individuales, para que los procesos de gestión local sean positivos debiera haber logros de corto plazo además de significativos para los actores involucrados. Estos logros pueden ser materiales o simbólicos (Silveira, Bocayuva y Zapata 2001); por ejemplo:

- la resolución de necesidades inmediatas de mejorar las condiciones de vida;
- mejor acceso a oportunidades y servicios;
- la articulación de diagnósticos y demandas;
- la participación directa de la población interesada en la conducción de acciones;
- la creación de nuevos espacios de interlocución y nuevas institucionalidades;
- pactos institucionales;
- mayores grados de intersectorialidad;
- la ampliación de los recursos locales;
- una gestión orientada a superar obstáculos y desencadenar innovaciones;
- una capacidad de agregar nuevos actores, iniciativas y proyectos.

### 3.2.5 Impactos

En el mediano y largo plazo, son estos logros los que dan alimento y motivo para seguir apostando a trabajar en conjunto, y sirven para construir confianzas. Ello no está exento —y más bien incluye— períodos de conflicto, de desarticulación y de fracaso. En estas circunstancias, el agente social o estatal, además de cumplir el rol de promotor y gestor de los procesos, debe ayudar a pasar por los períodos difíciles.

Los impactos de procesos positivos de gestión local significan una maduración evolutiva de los actores locales, y del espacio local, en su proceso de profundización democrática (Cariás 1999). Señales de este crecimiento evolutivo pueden incluir:

- la evolución social de un grupo humano con historia y cultura particulares;
- el crecimiento económico en las condiciones materiales de vida y trabajo en una localidad;
- la autonomía y capacidad de tomar decisiones;
- la autoestima y la capacidad de enseñar y aprender de otros;
- el autocontrol y la autorresponsabilidad;
- el fortalecimiento de la identidad social;
- la capacidad de autogestión.

#### 4. Pronóstico

---

El pronóstico de una estrategia de desarrollo local con fines democráticos en el contexto chileno es incierto. La inserción de ese modelo dependerá de la iniciativa de los agentes de desarrollo, tanto públicos como privados, y de la apertura a él en todos los niveles del Estado. Por lo tanto, su proyección y pronóstico dicen relación con la existencia de agentes y actores locales con un proyecto de desarrollo acorde a la propuesta que aquí se describe, como también de una apertura del municipio en torno a su rol y estrategia de desarrollo, y del gobierno central en relación con el municipio.

La promoción e incorporación de una estrategia de desarrollo local con fines democráticos depende fuertemente de las personas, de los agentes (dentro del ámbito público y el privado). Esto significa que es en cierto modo un esfuerzo de individuos, basado en voluntades individuales y capacidades de liderar procesos e implantar ideas nuevas en instituciones públicas y comunidades.

Quizás el factor crítico más importante en la sustentabilidad de una propuesta de esta índole es la necesidad de una masa crítica de personas/agentes con convicciones similares en torno al tema. Así, esta propuesta de desarrollo local se transforma en una idea fuerza, que sirve para promover fines democráticos y de desarrollo social. En este sentido, la formación de líderes y agentes —que podrían moverse entre el ámbito público y privado— se torna imperativa en la promoción y profundización de un proyecto local democrático.

154

#### Referencias bibliográficas

---

- Aravena, Susana. 2002. "Informe de sistematización. Desde la mesa institucional a la mesa de concertación de actores: una experiencia en localidades de extrema pobreza urbana, Cerro Navia, Chile". <http://www.desarrollolocal.org>.
- Arocena, José. 1995. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y Universidad Católica del Uruguay. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Barreiro Cavestany, F. 2000. "Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local". Documento Redel (Red de Desarrollo Económico Local). <http://www.redel.cl/documentos/Barreiroindex.html>.
- Cariás, J. L. 1999. "Desarrollo local: una aproximación al término, desde el individuo y la utopía de lo posible". Seminario de Desarrollo Local, SOCSAL, Caracas.
- De Oliveira, Francisco. 2001. "Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?". En *Novos Contornos de gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e cidadanía / EAESP / FGV.

- Espinoza, José y Mario Marcel. 1994. "Descentralización fiscal. El caso de Chile". Santiago, Chile: CEPAL, Serie Política Fiscal n° 57.
- Garretón, Manuel Antonio. 2001. "Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina". Santiago, Chile: CEPAL-ECLAC, Serie Políticas Sociales 56.
- González, Raúl. 1998. "Hacia una noción de desarrollo local integrado". *Revista de la Academia* 3. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Hopenhayn, Martín. 2001. "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía". *Revista de la Cepal* 73. Santiago de Chile: CEPAL.
- López Jiménez, Sinesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ospina Bozzi, S. 2000. "Globalización y desarrollo: hacia una perspectiva municipalista, o los procesos de desarrollo local y regional en el marco de los procesos de globalización". V Congreso Iberoamericano de Municipalistas: Municipio y globalización: riesgos y oportunidades, "Vivir en lo global, actuar en lo local". Jaén, España.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. *Desarrollo humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 1998. "La agenda municipal en Chile". En: *Gobiernos locales y desarrollo en América Latina*. Santiago: ESAN/ USAID Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.
- Sales Magalhães, R. 2000. "A nova economia do desenvolvimento local". Artículo presentado en la Segunda Conferencia de Work and Labour Network, Río de Janeiro.
- Segovia, Olga 1998. "Gestión social y territorio. Análisis de modalidades de participación local". En *Proposiciones 28: Sociedad civil, participación y ciudadanía emergente*. Santiago: Ediciones SUR.
- Silveira, Caio, Cunca Bocayuva y Tania Zapata. 2001. "Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos?". En *Novos Contornos de gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e cidadanía / EAESP / FGV.
- Vásquez Barquero, A. 2000. "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual". Proyecto CEPAL / GTZ, "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Santiago de Chile.
- Viveros, Felipe. 1998. "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público". En: Felipe González y Felipe Viveros, eds. *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*. Santiago: Serie Publicaciones Especiales 8, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.



# Articulación entre Estado y sociedad civil

## Diseño e implementación de políticas sociales en el ámbito local en Uruguay

---

Javier Marsiglia y Matilde Suárez  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
deslocal@claeht.org.uy

El propósito de esta ponencia es aportar, desde el punto de vista teórico y metodológico, a la reflexión sobre las políticas sociales en el ámbito local, en el contexto del cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Ello implica examinar los nuevos roles del municipio como actor del desarrollo social y, en particular para el caso montevideano, la incidencia que tiene en este cambio el proceso de descentralización en curso.

Nuestra perspectiva de análisis se ubica en el marco de las actividades del Programa de Desarrollo Local del CLAEH, que combina un esfuerzo de investigación, la intervención en terreno y una formación de carácter universitario orientada al fortalecimiento de las capacidades de los actores locales comprometidos en los procesos de desarrollo.

157

### 1. Marco conceptual

#### **1.1 Aproximaciones al desarrollo local**

El desarrollo local en las sociedades contemporáneas aparece como una nueva forma de mirar y actuar desde el territorio, en el contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo las capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Más allá de tales definiciones, no es fácil dimensionar lo local, por el hecho de que vivimos en una sociedad esencialmente centralizada. En palabras de Arocena (1995):

Siempre se ha hablado y pensado el desarrollo desde el centro. Han predominado los aspectos macro, desde enfoques e instrumentos de planificación global que no dan cuenta de las diferencias existentes en el territorio. Hablar hoy de "local" es también una respuesta a un determinado estado de sociedad, en el que lo local como dimensión de lo social estuvo opacado por ese centralismo.

Según las tendencias actuales en el pensamiento sobre el desarrollo, un importante número de intereses se vuelca a lo local, desde lo económico, las políticas sociales, la intervención social, los ámbitos académicos. Sin embargo, la valoración o el reconocimiento de lo local como pertinente no significa que las distintas aproximaciones coincidan. Más bien se trata de una diversidad de ópticas, con incluso tensiones entre algunas de ellas. Aun así, van configurando una escala, un espacio desde donde impulsar nuevos enfoques y estrategias de desarrollo, a medida de los territorios concretos.

El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un proceso en que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación que permitan estimular y concretar iniciativas tanto en el ámbito económico como en el social o cultural. Plantea así una nueva articulación de actores territoriales, en la cual es central la cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), al igual que entre el sector público y el privado. Esto lleva a que la percepción y comprensión de la lógica de los actores estatales y de la sociedad civil que actúan en lo local, sus posibilidades efectivas de encuentro y de complementación, sean desafíos fundamentales para quienes pretenden impulsar proyectos desde una perspectiva de desarrollo económico y social.

Profundizar en el análisis de cómo se produce en los contextos locales este cruce de lógicas, de racionalidades distintas, y cómo operar en el ámbito de estas articulaciones, parece relevante para estar en mejores condiciones de impulsar proyectos.

## 1.2 El Estado y la sociedad civil como actores en las políticas sociales

Las políticas sociales en el ámbito local son herederas del modelo del Estado de Bienestar. Una de las críticas más fuertes a ese modelo es que puede conducir a la pasividad social y a la dependencia.

La tesis que adquiere relieve bajo estas posiciones es que, para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta que a los ciudadanos se les reconozca *derechos sociales*, sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Comienza así a ser fuertemente tematizada la cuestión de los *deberes sociales*, y en particular la relativa al rol que cabe en este proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal. (Cunill 1999)

Es a partir de estos postulados, y particularmente en este último decenio, que comienza a desarrollarse en América Latina un proceso de

cambio tendiente a crear instituciones que incentiven la organización autónoma de la sociedad, y que hagan posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes.

Aquí nos topamos con el debate sobre privatización/estatización de los servicios públicos, que se plantea muchas veces de una manera simplista. Unos aducen que el Estado está sobredimensionado y debe achicarse; por lo tanto, la solución es transferir actividades y funciones al sector privado. Otros argumentan que el Estado es el único garante de la solidaridad social y el que cuenta con los mecanismos de control para evitar el excesivo lucro privado que siempre se priorizará frente a la atención de las desigualdades sociales.

Estas consideraciones dificultan el avance en la creación de nuevos mecanismos de gestión basados en la concertación entre Estado y sociedad. Sin embargo, a pesar de tales resistencias, se abren paso en el escenario regional nuevas prácticas articuladoras, proceso en el que concurren dos factores. Por un lado, la crisis ya señalada del Estado de Bienestar; y por otro, una actitud de mayor protagonismo en distintos actores de la sociedad civil: desde los empresarios hasta organizaciones de base territorial vinculadas a la vivienda, la salud, el consumo, la recreación, las ONG, el llamado “tercer sector”.

Lo anterior no implica un Estado “ausente”, sino un Estado “diferente”. Un Estado que, más que ejecutor, asume nuevos roles de regulación y monitoreo sobre la base de reglas de juego pactadas y “públicas”; y que, al mismo tiempo, asegura la atención de las inequidades territoriales y los mecanismos necesarios para que los sectores con menos capacidad de incidir en la toma de decisiones y en la transferencia de los recursos, tengan acceso a dichos procesos. El papel del Estado sigue siendo insustituible en la promoción de la equidad, pero es imperioso avanzar en el reconocimiento de la importancia de la constitución de prácticas sociales autónomas en la sociedad civil.

Por otro lado, no puede pensarse que la sociedad civil proporcionará el remedio a todos los males que hoy atribuimos al Estado. En ella también existen limitaciones importantes para la gestión de programas sociales: atomización de las organizaciones, presencia diferencial en el territorio (densidad o debilidad del tejido social), estilos autoritarios y verticalistas, falta de iniciativa, problemas en el manejo de fondos públicos, entre otros. Por lo tanto, esta perspectiva implica un proceso permanente de conocimiento, capacitación y aprendizajes compartidos que, respetuoso de las lógicas de cada actor, vaya creciendo en el acuerdo y la negociación sobre la base de objetivos comunes.

El aporte fundamental del enfoque de la autonomía del Estado es que no la plantea como un juego de suma cero entre éste y la sociedad, sino que busca sus articulaciones. El Estado es visto como una arena de encuentros de intereses, y en esa visión comienza a trascender una concepción restringida de lo político, como el escenario que se crea a partir de la articulación racional de los actores. Al análisis de los recursos institucio-

nales y organizacionales y de la capacidad de negociación de los actores, se incorporan las dimensiones simbólicas relacionadas con las identidades y los valores que portan estos mismos actores.

Más allá de las características particulares de cada uno de los países de la región, estamos asistiendo a nuevas prácticas de asociación entre lo estatal y lo privado; ellas se dan en una búsqueda no exenta de dificultades, pero que permite visualizar nuevos modelos de intervención que deberán sistematizarse para evaluar su potencialidad en el nuevo escenario.

### 1.3 La construcción de la solidaridad, la comunidad y la responsabilidad social

Las políticas sociales en el ámbito local se encuentran con el desafío de enfrentar no sólo los tradicionales problemas que surgen de la población en situación de pobreza, sino también las nuevas realidades de marginación y exclusión social. Estamos hablando, por ejemplo, de la segregación residencial y las dificultades de movilidad espacial; de los jóvenes desertores del sistema educativo e imposibilitados de insertarse laboralmente; de las expectativas generadas por las nuevas pautas de consumo que se transmiten por los medios de comunicación, en conflicto con la estructura de oportunidades y carencias de “activos” de las familias pobres para alcanzarlas, etc.

160

El desafío está, entonces, en fortalecer los tejidos sociales locales y los campos de autonomía y gestión de los municipios, generando una lógica horizontal y territorial alternativa a la lógica vertical y sectorial predominante en el diseño e instrumentación de las políticas sociales. Está en avanzar en programas y proyectos que articulen diferentes actores estatales y privados en función de necesidades y aspiraciones configuradas espacialmente.

Es en la escena local (en los barrios, en los territorios concretos) donde se pueden poner a prueba estas ideas. Las posibilidades de las relaciones cara a cara, la gestión de los vínculos personales e institucionales, aparecen como una oportunidad para avanzar en este “ethos personal y comunitario”.

Siguiendo la línea de razonamiento de Nuria Cunill (1999: 82), “no es posible disociar la noción de solidaridad de la de comunidad. La solidaridad implica, en principio, asumir como propio el interés de un tercero, pero, sobre todo, asumir como propios los intereses de lo público, de lo que es de todos. Ella, a partir de la diferencia, se origina de la conciencia de la vida en comunidad, cuya efectividad exige *esfuerzos*, a su vez, no a través de la mera reciprocidad. Por lo tanto, cualquier práctica que devenga en la fragmentación social, al atentar contra el sentido de comunidad, también atenta contra el sentido de la responsabilidad que es requerida para asentar una nueva cultura ciudadana”.

Con respecto a la participación social en sus distintas expresiones, no cabe duda de que, como señala la misma autora:

Es un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto por su aporte al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y la tolerancia, como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural. Pero, [...] tales relaciones no son automáticas. Al contrario, tal como ocurre con la descentralización, ellas requieren ser primero adoptadas y, luego, expresamente construidas a través de diseños apropiados y del aprendizaje social (p. 83).

Esto nos previene, por ejemplo, sobre la necesidad de evitar la fragmentación de los sujetos sociales en una dispersión de ámbitos pseudo participativos, pero que no inciden en la toma de decisiones y debilitan los espacios reales de participación.

## 2. Descentralización y participación

Los procesos de descentralización aparecen, desde la esfera política, como funcionales a un esquema de gestión social que necesita de un Estado “cerca de la gente” y de una sociedad civil espesa y rica en iniciativas y proyectos. El municipio tiene una función particularmente importante en estos procesos, dada su inserción local; sin embargo, para ejercerla requerirá de transformaciones relevantes en lo político-administrativo, que lo habiliten a desempeñar un papel activo e innovador en este terreno.

Todo proceso de descentralización requiere, como elemento base, la organización y participación de los distintos sectores de la sociedad civil. Los actores locales, en tanto forjadores de la ciudadanía local, deberán recorrer el camino que los conduzca hacia la gerencia eficaz de sus propios asuntos, y a incidir sobre la toma de decisiones en su ámbito más próximo: el local (gestión de proximidad).

La descentralización como forma de producción de políticas públicas está orientada a satisfacer las demandas de prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo) con un enfoque local. Para ello incorpora redes horizontales-territoriales y se organiza en función de éstas, y por esa vía cambia radicalmente la forma de producción de políticas.

En tanto transformación institucional, la descentralización implica un nuevo diseño del Estado que dé cabida a la representatividad de diversos intereses y la a participación de diferentes actores sociopolíticos. La gobernabilidad se logra si el Estado es capaz de articular la participación de estos actores en el diseño e implementación de políticas públicas.

### **2.1 El proceso de descentralización en Montevideo**

La evidencia empírica que tenemos en Montevideo, con más de diez años del proceso de descentralización, aparece como una cantera de aprendizajes; es posible, sin embargo, que se requiera una mayor siste-

matización y difusión para poder extraer lecciones de sus fortalezas y debilidades. Y ello no sólo para avanzar en la capital, sino también para trasladar experiencia a los procesos en ciernes en el interior del país y fuera de las fronteras.

A once años del cambio de signo producido en el Gobierno Departamental de Montevideo, la descentralización aparece como una marca de identidad reconocible entre las transformaciones impulsadas. Dicho proceso cobra mayor significación aún al desplegarse en un país centralista y con nula experiencia en esas materias. Debó ser construido con inventiva y creatividad, a partir del conocimiento y exploración de diversas experiencias descentralizadoras en el mundo. En este emprendimiento, algunos de los propósitos perseguidos fueron involucrar a la gente en los asuntos de gobierno, construyendo una ciudadanía activa; la participación vecinal en su más amplia extensión; el necesario control social en la gestión pública; la búsqueda de eficacia y eficiencia a través de una mejora en dicha gestión.

De manera sintética, podría establecerse que el contexto en el que se produce la participación social debe tener presente las transformaciones en curso, que se expresan en nuevas relaciones laborales, nuevos entramados familiares y nuevos referentes comunitarios, estructurados por formas también nuevas de construir la subjetividad desde los dispositivos de la cultura mediática. Al mismo tiempo, es necesario considerar fenómenos como la escasa credibilidad en las utopías de la modernidad, frecuentes incumplimientos programáticos, la ineficacia, que coadyuvan a la pérdida de la histórica centralidad de la política, con el consiguiente efecto global de desencanto de la política.

Vivimos tiempos de “ciudadanía de baja intensidad”, con ciudadanos que valoran la libertad y postulan la democracia, pero que simultáneamente tienden a delegar en las autoridades constituidas la resolución de los asuntos relacionados con sus necesidades, manteniendo formas de participación más desagregadas y puntuales.

Según plantea Alicia Veneziano (2001), la descentralización operada desde la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) puede ser analizada, desde varios puntos de vista, como:

- una forma innovadora de diseño e implementación de políticas municipales en la que se prioriza la participación de la ciudadanía;
- una reforma del Estado orientada a la creación de ciudadanía;
- uno de los ejes centrales de la única experiencia de gobierno de la izquierda en Uruguay;
- un instrumento para lograr una mejor gobernabilidad local;
- un intento de estimular la creación de nuevas formas de ciudadanía desde las instituciones estatales;
- una transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La IMM ha logrado construir un sistema desconcentrado que ha ensayado mecanismos de participación social y pretende avanzar hacia un sistema descentralizado en términos políticos. El proceso se inició con la división del territorio del departamento en 18 zonas, donde se instalaron los Centros Comunales Zonales (CCZ) como unidades político-administrativas desconcentradas del gobierno municipal. En se crearon organismos de participación y representación política que, junto al Departamento de Descentralización de la IMM, forman lo que llamamos el sistema descentralizado.

En cada CCZ se puede distinguir tres ámbitos, que corresponden a objetivos diferentes y supuestamente complementarios:

- a) *Polo institucional.* Mediante la creación de los CCZ se desconcentra el aparato político administrativo de gobierno, transfiriéndose algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales. Éste sería el aparato político administrativo de la IMM en la zona, y tendría como objetivo el acercamiento entre la administración y los habitantes como usuarios de servicios.
- b) *Polo social.* Se crean los Concejos Vecinales, en los cuales se contempla la participación directa de los vecinos a través de la elección de candidatos mediante voto secreto no obligatorio. El objetivo de este ámbito de participación es dar cabida a los representantes de las organizaciones sociales de la zona o a los vecinos distinguidos por su labor hacia la comunidad local.
- c) *Polo político.* Se crean las Juntas Locales, que tienen integración político-partidaria y son designadas por el Intendente. El objetivo es acercar el representante al representado, el político al ciudadano.

Estos polos buscan diversos tipos de legitimidad y formas de democracia, apelando cada uno de ellos a actores y formas de participación diferentes.

## 2.2 Potencialidades y limitaciones del proceso descentralizador en Montevideo

El sistema descentralizado, además de ser un mecanismo de gestión participativa sin precedentes, permite detectar algunas fortalezas, debilidades y desafíos entre los niveles central y descentralizado, con la sociedad civil y con otros organismos del Estado en el ámbito nacional.

- a) *Relaciones IMM-CCZ.* Como producto de las tensiones entre la lógica derivada del aparato centralizado y la nueva lógica de la descentralización, recientemente se ha realizado una reforma interna por la cual se divide Montevideo en tres regiones. Cada una de ellas agrupa a varios Centros Comunales Zonales, creándose así una instancia intermedia entre lo local y lo departamental que permite una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Más que instancias de participación, las regiones – más o menos ho-

mogéneas en sus características sociodemográficas— son unidades de implementación de políticas más eficientes probablemente, aunque con riesgos de re-centralización.

- b) *Relaciones CCZ-sociedad civil.* En el ámbito de los CCZ se puede detectar una tendencia al encerramiento en las demandas zonales, lo que lleva a que se pierdan las perspectivas globales de la ciudad y la necesaria priorización de las demandas y necesidades. También se observa una tendencia a que los Centros Comunales Zonales queden en la maraña burocrática de la nueva institucionalidad, en su renuencia a un funcionamiento abierto e inclusive físicamente próximo a las diversas realidades barriales y comunitarias.
- c) *Relaciones entre los CCZ y otros organismos estatales.* Los CCZ, específicamente los Concejos Vecinales, han ido asumiendo una nueva función, transformándose en centros de referencia para la comunidad local en cuanto a la presentación de denuncias, demandas e iniciativas sobre empleo, políticas sociales, obras de infraestructura, etc. Se trata de demandas que no siempre pueden ser satisfechas por el gobierno departamental. Ellas exceden sus competencias e implican áreas de superposición con otras agencias estatales y con el gobierno nacional, lo que debería enmarcarse en un proceso de territorialización de las políticas públicas que es aún muy incipiente.

164

La percepción montevideana de la gestión global de la IMM (percepción detectada a partir de una encuesta que formó parte de la evaluación de los diez años del proceso de descentralización) es en general muy positiva. Los servicios urbanos tradicionales (transporte, vialidad, recolección de residuos, saneamiento, servicio de barrido y tránsito) gozan de una elevada consideración, que no debe ser disociada de la estructura descentralizada de la IMM. Buena parte de su éxito se debe a la mejoría de la gestión de servicios monitoreados desde el ámbito zonal.

Pero lo más destacable para el tema que nos ocupa, es el desconocimiento por el común de la población de las propuestas de políticas sociales de la IMM. Seguramente su escasa visibilidad ha impedido que la ciudadanía aprecie las características y contenidos de la propuesta, y también que la utilice, potencie y expanda.

Esta falta de participación es explicable. No se trata tan sólo de convocar a ella y crear el andamiaje institucional que la sustente. Igualmente importante es atribuirle dirección y sentido. La convocatoria a la participación no siempre ha estado acompañada de objetivos claros. Se percibe la tendencia a una cierta inercia en cuanto a participar en función de objetivos excesivamente particulares, ajenos a políticas que permitan ver la globalidad y promuevan una conciencia solidaria.

Sin embargo, pese a las debilidades reseñadas del sistema descentralizado, se ha avanzado en el reconocimiento de los CCZ por parte de la sociedad local, sobre todo en las zonas con alto índice de Necesidades

Básicas Insatisfechas (NBI). De esta manera, aunque la participación sea limitada —con respecto al total de la población—, ella ha aumentado en la elección de los Concejos Vecinales. Este proceso de expansión debería incrementarse independientemente de la participación efectiva en la gestión, porque en sí representa una legitimidad fundamental para los Concejales Vecinales, que podría equilibrar el peso relativo de los tres polos del sistema zonal y comenzar un proceso de mayor pluralidad en la participación. Se priorizaría la representación de intereses, en función de las necesidades y la capacidad de iniciativa, mientras se irían diluyendo las identidades político-partidarias. Quedaría pendiente fortalecer la participación en la gestión no sólo de sectores organizados de la sociedad, sino de sectores no organizados, pero que gozan de una legitimidad social importante al representar “nodos de redes” que se tejen en la sociedad local.

### 3. Las redes sociales, nuevo modelo de intervención territorial

En los últimos tiempos asistimos en la región a una crisis de las instituciones tradicionales del sector público y a un cierto encantamiento con respecto a las redes sociales. Es claro que la institución tradicional, ligada al modelo de políticas sociales heredero del Estado de Bienestar, presenta problemas. A título de ejemplo, señalemos la rigidez ante los cambios, la tentación burocrática, los escasos estímulos al personal técnico, las distancias a los beneficiarios o población-objetivo de los servicios, la desterritorialización, etc.

A esta visión se contraponen la idea de red social, muy ligada al paradigma sistémico y de la complejidad. Elina Dabas (1998) la define de la siguiente manera:

La noción de red social implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo. Es un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, tal como la escuela, el hospital, el centro comunitario, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potenciación de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades. Cada miembro del colectivo se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos.

Como señala la misma autora, las redes preexisten a cualquier tipo de intervención; no se contraponen necesariamente con las organizaciones, sino que permiten pensarlas en tanto sistemas de relaciones que construyen significados en la interacción. Frente al pensamiento jerárquico de las instituciones tradicionales, lo que aporta la red es lo horizontal, las pautas de conexión, “lo heterárquico”.

Un trabajo en redes en el ámbito territorial permite avanzar en procesos de concertación de actores, capaces de articularse en torno a proyectos colectivos. Distintas experiencias en la región han dejado aprendizajes interesantes en torno a la virtualidad del relacionamiento horizontal entre actores con lógicas y racionalidades diferentes que, en función de la conciencia común de pertenencia a “su localidad”, han generado iniciativas en diversos campos del desarrollo, con resultados auspiciosos para la población.

El municipio como actor político-administrativo, y particularmente en el marco de los procesos de descentralización, tiene responsabilidad en la promoción de estos nuevos dispositivos organizacionales, pero hemos visto que en varias de las experiencias exitosas la innovación proviene de las organizaciones de la sociedad civil.

En cualquier caso, es evidente que se debe contribuir a generar las condiciones que permitan la existencia de “vasos comunicantes” entre los diferentes actores. Ello puede hacerse a través de “mediadores” (técnicos, agentes de desarrollo local, ONG) capaces de operar como catalizadores de las diferentes demandas y propuestas en torno a proyectos con objetivos comunes.

#### 4. Conclusiones

---

Reformar el Estado requiere reconsiderar el papel que deberá asumir en el compromiso por la solidaridad, la equidad y el equilibrio interterritorial. Implica también el fortalecimiento institucional del municipio como instrumento idóneo para cerrar la brecha social que se está abriendo en las comunidades, por la exclusión de diferentes sectores de la población. A la vez, exige que el Estado asuma el papel de articulador y promotor de las expectativas y deseos de la comunidad local a través de sus diferentes expresiones organizativas.

Esta apertura a diferentes voces y protagonismos lleva, por una parte, a redefinir lo que entendemos por espacio público y espacio privado; y por otra, a dejar abierta la posibilidad de que desde la esfera privada puedan llevarse a cabo servicios reconocidos como públicos –en el sentido de interés general de la sociedad– a través de determinados marcos jurídicos y controles de gestión. Se trata de avanzar en la concepción de lo público como diferente de lo estatal y en su aterrizaje en experiencias concretas. Generar –como plantea Nuria Cunill– “círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal”.

Lo interesante es procurar que el territorio pueda operar como el espacio de articulación de esas interacciones entre los diferentes actores que tienen una voz en el campo de las políticas públicas. La pregunta entonces es: ¿cómo generamos las condiciones para la articulación, en ámbitos territoriales donde se conjugan relaciones de poder, intereses contrapuestos, pero también la potencialidad de la búsqueda de consen-

sos en torno a un proyecto colectivo? Nuevamente aquí el factor identitario, el sentido de pertenencia, puede operar como favorecedor de la concertación.

En este sentido y siguiendo a Francisco Alburquerque, podemos reseñar algunas condiciones que deberían tener los territorios para operar en esta dirección:

- Existencia de un liderazgo en el ámbito local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades de carácter departamental/provincial o nacional.
- Toma de conciencia y participación amplia de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a proyectos colectivos, y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.
- Diagnóstico minucioso de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita definir orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.
- Una estrategia de desarrollo económico y social, elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos en relación con los proyectos colectivos. ¿Adónde queremos ir como sociedad local?
- Alta sensibilidad sobre la importancia de articular los aspectos económicos, sociales y culturales, y respecto de la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.
- El reconocimiento, en suma, de que el desarrollo es un proceso dinámico, continuado, sometido a cambios e incertidumbre, lo cual reclama una participación permanente de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

167

En función de los territorios concretos, podrán variar los “nodos de red”, en el sentido que les da Dabas. En algunos casos, operarán los municipios; en otros, determinadas organizaciones de la sociedad civil, o instituciones vinculadas a la salud o a la educación. Lo importante es el “clima social cooperativo” que se genere en el ámbito local, que lleve a evitar los “centros únicos” y a optar por la diversidad sobre la base del reconocimiento de la legitimidad de los participantes en las convocatorias.

El trabajo en torno a la creación de estos “entornos pertinentes” será sin duda un insumo valioso para la profundización y legitimación de los procesos de descentralización en nuestros países, y para la generación de nuevas políticas sociales de base territorial.

## Referencias bibliográficas

---

- Arocena, José. 1995. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: CLAEH, Universidad Católica del Uruguay / Editorial Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, Nuria. 1999. "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia". *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD (Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) 13 (febrero).
- Dabas, Elina. 1998. *Redes sociales, familias y escuela*. Buenos Aires: Paidós.
- Lombardi, Mario. 1995. "El municipio en concreto". *Prisma* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) 4.
- Marsiglia, Javier. 1995. "La gestión social a nivel local". *Prisma* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) 4.
- Marsiglia, Javier. 1997. "Descentralización y políticas de desarrollo regional y local". Ponencia en Congreso Nacional de Intendentes, Tacuarembó, Uruguay.
- Palma, Eduardo. 2000. "La descentralización: los enfoques principales y sus transformaciones". *Revista Persona y Sociedad* (Santiago) 14, no. 2.
- Pintos, Graciela. 1998. *Aplicación de sistemas de información de resultados a proyectos orientados al desarrollo local*. Montevideo: CLAEH.
- Veneziano Alicia. 2001. "Descentralización y participación: elecciones locales en Montevideo". En *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental / Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Serie Colección Política Viva.
- Villasante, Tomás. 1995. *Las democracias participativas*. Madrid: Hoac.
- Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México (IISUNAM).

## Comentarios

### Estado y fortalecimiento de la sociedad civil

---

Verónica Silva

Subdirectora de Gestión de Programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social

Marisa Weinstein

Subdirectora de la División de Organizaciones Sociales (DOS), Ministerio Secretaría General de Gobierno

Verónica Silva:

Cuando en el marco de las políticas públicas, sociales y económicas, se propone participación —que la gente tome decisiones, que las autoridades respeten las decisiones de la gente—, estamos hablando de un proceso social *ético*, no meramente *técnico*. Y ese carácter lo hace mucho más complejo, más difícil, porque en él necesariamente se cruzan ideologías, que tanto pueden facilitar como dificultar los procesos. En ese sentido estamos hablando de *política*, más que de un conjunto de beneficios o servicios.

En primer lugar, comparto plenamente la idea de aspirar a un reconocimiento y desarrollo de los derechos ciudadanos en nuestras sociedades, y no sólo de un conjunto de beneficios a los cuales la gente tenga acceso. Comparto también la idea de que los derechos ciudadanos están relacionados con ciertos deberes que hacen posible su pleno ejercicio. Sin embargo, creo que estamos recién avanzando —y muy lentamente— en el *reconocimiento* de esos derechos; y, muy especialmente, estamos lejos de *garantizarlos*, porque el reconocimiento es apenas el primer paso. Y ese garantizar tampoco puede limitarse a una mera declaración: debe completarse con lo que se llama en derecho los *mecanismos de exigibilidad*. Porque ocurre que aunque algunas sociedades latinoamericanas han avanzado fuertemente en el reconocimiento de los derechos ciudadanos y en generar algunas políticas públicas dirigidas a garantizarlos, no necesariamente han acompañado este proceso con los mecanismos que permiten que la ciudadanía pueda *exigirlos*. Instrumentos como el defensor del ciudadano y el *ombudsman*, entre otros, son mecanismos de exigibilidad de derechos.

169

---

\* Texto basado en desgrabación de intervenciones.

A mi juicio, las sociedades y gobiernos latinoamericanos todavía no están preparados para hacer exigibles los derechos ciudadanos, para sustentar mecanismos transparentes mediante los cuales la sociedad —no el gobierno— se compromete con la garantía de esos derechos.

En segundo lugar, con respecto a la participación, es un tema frente al cual hoy existe un amplio acuerdo, por lo menos verbal. Ya ha pasado a ser casi de sentido común el que la participación es un valor, que es importante para el avance de la sociedad y para la profundización de la democracia. El punto es, ¿qué estamos entendiendo por participación? Porque la respuesta depende en buena parte de la ideología de quien responde. Podemos decir que la participación es la posibilidad que tienen las personas de efectivamente tomar decisiones en los asuntos que las afectan, que les conciernen o con los que se relacionan. Pero entonces se nos plantea otro problema: cuando se llama a la ciudadanía a participar, las autoridades, ¿están dispuestas a respetar aquello que se determinó en el proceso de participación?

Al respecto, conocemos de muchas experiencias de consultas comunales, de plebiscitos barriales, de diversos mecanismos de participación —porque éstos no son más que mecanismos de acceso a la toma de decisiones—, pero ellos tienden a ser efectivos sólo cuando la decisión que tomó la comunidad está de acuerdo con lo que la autoridad tenía planificado. También ocurre que el mecanismo de participación es la manifestación de preferencias a través de encuestas, y las encuestas no obligan. Ahí hay un tema importante que tiene que ver con el proceso de desarrollo y la valoración de la opinión política de la comunidad por parte de la autoridad, más que la mera emisión de un voto. Porque más allá de la publicidad y el marketing que rodea el tema de la participación, un verdadero proceso participativo se juega en este nudo: si la comunidad decide algo que autoridad no quiere, ¿la autoridad lo hace, o no? Creo que éste es el nudo crítico, dentro de lo razonable, por cierto.

En tercer lugar o como tercera reflexión, quisiera referirme a la importancia que tiene el nivel local, el municipio —la intendencia, en el caso del Uruguay— para todos los procesos de desarrollo local. También se trata de algo ampliamente aceptado, al menos en la teoría o en las declaraciones. Sin embargo, cuando hablamos de municipios, es necesario tomar en consideración la diversidad de roles que se les asignan. En la realidad chilena, por ejemplo, lo que tenemos es más bien administraciones municipales de un conjunto de servicios descentralizados; por lo tanto, la gestión local se refiere a la administración y a la provisión de esos servicios. Y eso es distinto a municipios que son un actor del gobierno local; esto es, sistemas en que se da un proceso de toma de decisiones en el ámbito local, que es lo que determina si efectivamente estamos frente a una administración municipal o frente a un gobierno local. Al respecto, es injusto para los municipios, al menos para los chilenos, pedirles que sean gobierno local, cuando en realidad no hay concordancia entre lo que la ley les ordena y permite, lo que la gente les pide, y el conjunto de recursos de que disponen. La ciudadanía juzga a los municipios por los

servicios que prestan, e incluso por aquellos que no prestan. En general, la asociación natural de un ciudadano con su municipalidad está relacionada con si suministra mejor o peor un determinado número de servicios. Y no entra en esta ecuación el municipio en tanto la representación ciudadana de los intereses de los habitantes de ese territorio frente a otros actores con los cuales hay que hacer negociaciones de intereses. Que es mi concepto de municipio en tanto gobierno local, más que administración local. Y ello representa un problema cuya salida va más allá de una modificación legal. La modificación legal puede ayudar, pero no garantiza que operen los procesos de toma de decisiones para realmente ser gobierno local.

En lo anterior, además, influye fuertemente la frecuencia o la duración que tienen las administraciones municipales, desde el punto de vista político. No estoy postulando que ellas duren *ad eternum*, ni que se institucionalicen para siempre los mismos alcaldes o alcaldesas. Creo que son sumamente sanos los cambios, y que el problema no es que cambien las autoridades, porque ello es parte de la democracia. El problema es que, dada nuestra cultura y la idiosincrasia nacional, toda autoridad que llega se siente en la obligación de empezar todo de nuevo, profundamente de nuevo. No hay ningún alcalde que no haya hecho el organigrama municipal de nuevo durante los dos primeros meses de su gestión, lo que es una curiosa manera de iniciarla, porque la vida de una institución no se organiza sobre la base de un organigrama; el organigrama debiera ser más bien la conclusión de un proyecto, cómo la institución se organiza para cumplir con un objetivo político, y no el inicio de la gestión. Y esto, obviamente, no se arregla con ampliar los periodos municipales. Sería necesario trabajar para lograr algo en términos de que los municipios puedan *acumular* los esfuerzos de las distintas administraciones. Y para ello también es necesario superar el hecho de que, si durante la gestión municipal no se trabaja en el fortalecimiento de la ciudadanía local, tampoco se puede apelar a que la ciudadanía —o parte de ella— defienda un cierto proyecto de gestión local.

Con lo anterior, lo que va quedando claro desde la experiencia es esto: si uno no trabaja *simultáneamente* en la provisión de servicios y el fortalecimiento de la ciudadanía local de una manera más compleja que la mera realización de eventos participativos o en la capacitación de dirigentes —que es muy importante, pero no suficiente—, es difícil que se mantenga una continuidad desde el punto de vista de los valores encarnados en una gestión local concreta. Y ello porque los únicos que pertenecen y que se sostienen en un territorio, son los vecinos; todos los demás —incluidas, por lo general, las autoridades locales— van y vienen.

Lo anterior se relaciona también con la dificultad que se da en los centros urbanos —al menos en los nuestros— para desarrollar un sentido de pertenencia. En la práctica, sólo en las zonas pequeñas, rurales, más aisladas, está asentada esa identificación territorial. En los centros urbanos se suele vivir en un lugar, trabajar en otro, votar en un tercero. Y, entonces, se debe tener en consideración que la pertenencia territorial no

es automática, porque, en tanto ciudadano, el individuo ejerce distintos roles.

El trabajo en desarrollo local tiene una particularidad y una potencialidad distintas a las del nivel central. A mi juicio, la mayor potencialidad del nivel local desde el punto de vista de las políticas públicas — en particular de las políticas sociales— es que es el único que puede desarrollar conductas de sintonía fina con respecto a las necesidades, a las potencialidades y a la pertenencia territorial de la ciudadanía. Cuando el Estado central pretende hacer sintonía fina, le va muy mal. El Estado central es adecuado para el marco general, para las orientaciones, para el proyecto, para el objetivo grueso. Pero trabajar en políticas públicas, sobre todo en políticas sociales que tiendan al empoderamiento de la ciudadanía, necesita motricidad fina, y ésta hay que entrenarla. Hay que estar atento, hay que escuchar, hay que tener más silencio, y a nosotros nos falta silencio, como política pública. Silencio no de omisión, sino de escuchar de verdad. Porque el único que puede garantizar no sólo pertinencia, sino también la secuencia de la sintonía que requieren los servicios, los proyectos de nivel local, es el nivel local. Toda la política pública está dirigida a personas, así esté o no esté en la declaración. La política pública se juega en cómo se llega o no se llega a las personas con un determinado beneficio o con un determinado servicio. Y, por tanto, si no hay en el nivel local capacidad para escuchar lo que ahí pasa y articular esa oferta desperdigada que existe en el Estado, lo que tenemos es lo que hoy existe: reparto. A todos les llega un poquito, a nadie le llega lo que necesita, que es la manera que tenemos de organizar las políticas.

172

Por último, es clásico decir que la solución a todo esto, o a una parte de esto, pasa por la reforma del Estado. Y eso es una condición necesaria, pero no suficiente. El problema es que cuando se habla de reforma del Estado, lo primero en que se piensa es cómo reorganizar el organigrama de las instituciones que tenemos. Cuesta muchísimo centrarse en las metas, en los resultados y en cómo éstos van a medirse. Incluso cuando se llega a acuerdos sobre los mismos, los acuerdos se desvanecen cuando se llega a la pregunta sobre cómo organizarse. Los acuerdos ya no funcionan, porque estamos haciendo el organigrama, con todas las cuotas y convenios y compromisos a los que tiene que rendirse. Creo, entonces, que es iluso descansar en que en la medida en que se reforme el Estado va a ser posible fortalecer la sociedad civil, generar procesos de participación. Pero, lamentablemente, también creo que estamos condenados a que sea el Estado el que lleve a cabo esas tareas. Y ello porque no tenemos movimientos ciudadanos suficientemente fuertes desde el punto de vista de la adhesión —no desde el punto de vista de los recursos—; y, por lo tanto, falta mucho para que tengamos una ciudadanía de verdad, como aquella a la que uno aspira: activa, combativa, con mecanismos de exigibilidad de sus derechos; y también más propositiva que pedidora de apoyo. Ése es un proceso que debe construirse a lo largo de generaciones y a lo largo de la vida de cada individuo, en una práctica constante de participación en las decisiones que atañen, y no por acatamiento de un

mandato o una norma que exija participar en aquello a lo cual se es convocado.

Marisa Weinstein:

Mis comentarios tienen como base, por una parte, mi formación como antropóloga, interesada en las dinámicas culturales; por otra, mi trabajo en la División de Organizaciones Sociales, en un programa de fortalecimiento de la sociedad civil y de participación ciudadana. Este programa, desde su génesis y durante todo su desarrollo, ha operado en el nivel central, si bien está relacionado con experiencias locales. Pero, específicamente, la dimensión de desarrollo local ha estado fuera de lo que hemos podido hacer, y ello por varias razones.

En primer lugar, está el desafío de incorporar lo público más allá de lo gubernamental. Ése es un punto de partida básico para entender, para dimensionar y darles más fuerza a las tareas comprometidas con la participación ciudadana y el desarrollo local. Y es un desafío no sólo para nuestro sistema democrático, para el proceso de construcción de ciudadanía en que estamos empeñados. Porque no se refiere sólo a los derechos ciudadanos, sino también a las prácticas y formas en que estamos acostumbrados a funcionar en el sector público, a planificar en función de determinados destinatarios. En este aspecto, la concepción de fortalecimiento de la sociedad civil y de participación ciudadana implica que la gestión pública debiera ser no sólo más flexible en sus instrumentos, sino incluso más flexible en cuanto a las metas que se propone. Porque, cómo no aferrarse a las metas que una repartición se ha planteado, cuando si no cumple un determinado programa, se la castiga; si no gasta el presupuesto que le ha sido asignado, lo pierde. Vaya uno a explicar que se hizo un proceso de participación ciudadana, el cual significa que todo se hace más lento, y exige generar acuerdos no de un año, sino plurianuales, para que sean consistentes y permanentes. Nada de eso tiene expresión posible en el sistema actual de gestión pública.

Más allá de los instrumentos de gestión, en lo más profundo, un proceso participativo de gestión implica otra manera de enfocarlo todo: quiénes son los actores, cuáles son los resultados o productos esperados, cómo se valora el proceso en tanto parte de la gestión pública, cuáles son los indicadores con que se lo evaluará.

Los procesos participativos deben considerarse también desde la perspectiva de lo que ocurre con la sociedad civil. En el caso chileno, aunque existe un nivel de asociatividad interesante, más importante es la fragmentación que se encuentra en este ámbito. Aunque hay múltiples organizaciones, ellas no estructuran un tejido social fuerte que sea expresión de la sociedad civil. De hecho, en su mayoría se remiten al Estado, y ni siquiera al municipio sino al Ejecutivo en algunos de sus niveles, sea regional, sea central. Incluso se da una relación con el Presidente de la República: las organizaciones sienten que realmente van a ser atendidas cuando el Presidente en persona escuche su planteamiento.

Esta fragmentación, que tiene muchas causas, es uno de los factores que hace tan necesaria la coordinación, la colaboración, la articulación. No es posible manejar un agregado de demandas corporativas si tras la idea de lo público — más allá de lo gubernamental — no está la idea del interés común; si no somos capaces de establecer una relación muy cercana entre el sistema político y las demandas ciudadanas. Y en ocasiones nuestro sistema político pareciera no sospechar la importancia de la relación con la ciudadanía en la construcción de políticas públicas.

El fortalecimiento de los procesos participativos también nos desafía respecto de nuestro ordenamiento cultural. En Chile tenemos una ciudadanía de baja intensidad, un autoritarismo que nos traspasa mucho más allá de la figura de Pinochet; es algo más estructural, que toca nuestra capacidad de generar relaciones democráticas, de reconocer al otro como un legítimo otro, de establecer espacios de exigibilidad y también de proposición. Tenemos una enorme dificultad, como país, para manejar conflictos. No sabemos tomarlos como parte de un proceso de expresión de intereses contrapuestos; un proceso que hace necesario establecer mecanismos de negociación, sin quedarse en el conflicto en sí mismo. Es una situación que abruma, traumatiza, y genera la sensación de nuevamente estarse dirigiendo a situaciones que implican represión, que implican muerte. Se trata de un nudo cultural extremadamente complejo en nuestra sociedad, que finalmente se relaciona con nuestra dificultad para manejar la diversidad. Y ello tanto en lo referente a políticas públicas que se hagan cargo de la diversidad, como respecto de la manera en que gestionamos — no en el sentido de administrar, sino en el de generar acciones, mecanismos, etc. — el tema de la diversidad. Es una debilidad que nos atraviesa y que nos desafía. Porque no hemos sido un país diverso, no hemos sido capaces de manejar bien la diversidad en los tiempos largos, sino sólo en los tiempos cortos.

En cuanto a las especificidades del trabajo en un territorio determinado, en que el eje es el territorio, mi aprehensión es que, en nuestro país, la misma fragmentación que existe en el ámbito social, se vive dramáticamente en su expresión territorial. Ejemplo extremado de ello es la profunda segmentación social reflejada en la drástica segregación espacial de la ciudad de Santiago. En estas circunstancias, cuando se dice que es importante reforzar la identidad y se agrega que en el territorio está la identidad, es indispensable recordar cuánta gente hay que no quiere identificarse con el territorio en que habita, porque esa pertenencia la estigmatiza. Así, cuando planteamos el territorio local como unidad de identidad y de desarrollo, también es importante desplegar acciones tendientes a propugnar la diversidad en los territorios, al igual que los vínculos entre territorios. E igualmente importante es que las redes que estamos propiciando para la participación sean redes *diversas*, que ayuden a incorporar energías y creatividades de distintos sectores. Porque la homogeneidad significa una potencia fuerte de la identidad, pero despotencia la posibilidad de negociación y la posibilidad de crecimiento desde lo diverso.

Ahora, desde el punto de vista de cómo implementamos estas propuestas que aparecen como orientaciones para la acción, creo que nuevamente nos convoca el tema de la diversidad. Como país, nos haría muy bien generar un proceso de debate cultural mucho mayor —algo que se puede hacer no sólo desde el Estado, sino también desde la sociedad civil—, que nos permita ampliar la discusión política. Últimamente hemos asistido al debate de opciones políticas muy marcadas por el pragmatismo, el beneficio, lo concreto, que nos alejan de temas más complejos, más vitalizadores. Entre ellos, la democratización cultural, que tiene que ver con generar espacios de conversación no necesariamente atados a resultados inmediatos. Espacios de conversación donde las confianzas se crean no sólo a partir de un beneficio adquirido, sino también a partir del hecho de escuchar, de escucharnos, de informarnos, de mostrar experiencias interesantes, hacerlas visibles. Muchas veces lo que plantean las organizaciones concretas, lo que demandan, es un reconocimiento simbólico, no necesariamente el acceso a determinados beneficios.

Es importante que existan buenas prácticas concretas, pero también es importante abrir algunas intervenciones que apunten más allá de experiencias en un territorio determinado, hacia el corazón del sistema. El punto en esto es cómo nos vinculamos más fuertemente con actores políticos e institucionales, porque muchas de las acciones que sin duda existen en el país, dependen de voluntades políticas, dependen de la autoridad a cargo. Y en ese sentido, es también importante que el aprendizaje de éste que está en el cargo pueda servir a quienes en algún momento lo reemplazarán. Porque muchas veces la experiencia de los cambios de alcalde ha sido muy fuerte para las organizaciones: nunca más pudieron acceder a nada, ni a un programa, ni a un beneficio, ni a un folleto, porque fueron borradas de la base de datos. Hay así un tema igualmente importante que los anteriores, y es el de la institucionalización de los procesos.

Debemos apuntar, entonces, al desarrollo local a través de la generación de acciones permanentes, sólidas, de fortalecimiento de la sociedad civil. Debemos identificar la diversidad de organizaciones que hoy día existen cuya vocación es claramente ésta: la de fines públicos. La apuesta es fortalecer, en la diversidad, este segmento que tiene un aporte importante que hacer, que lo ha tenido en la historia y que en estos últimos años no ha sido reconocido como tal. Me refiero a las organizaciones capaces de aportar a la generación de nuevas políticas sociales, al control ciudadano, a hacer de la participación algo más efectivo. Eso tiene que ver con ordenamiento jurídico; con generar modalidades de financiación efectivas, que vayan en la línea de la autonomía y no sólo de los fondos concursables, que es la manera como hoy el Estado externaliza sus políticas. Y todo ello en la perspectiva de avanzar en una agenda de cooperación público-privada, que sí puede tener una expresión local, para que finalmente podamos hablar de verdaderos mecanismos de institucionalización de la participación ciudadana.



## Fortalezas, debilidades, logros e impactos del Plan CAIF, Uruguay

---

María Isabel Bove  
Plan CAIF  
deslocal@clae.org.uy

El Plan CAIF consiste en poner al servicio de la comunidad, Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país. Se los ubica específicamente en áreas sociales con elevados índices de pobreza, procurando aumentar la eficiencia de políticas sociales orientadas a la cobertura de necesidades sociales básicas en niños y niñas menores de cuatro años, en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, salud y nutrición. Paralelamente, promueven la orientación y capacitación de los padres y procuran la vinculación activa de la familia, constituyéndose así en un valioso referente comunitario en sus puntos de localización.

El Plan CAIF se sustenta en la articulación entre el Estado y la sociedad civil organizada a través de asociaciones civiles. Los aportes de las instituciones públicas, coordinados por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, provienen del Instituto Nacional del Menor (INAME); del Instituto Nacional de Alimentación (INDA); del Ministerio de Salud Pública (MSP); de las Intendencias Municipales; de la Administración Nacional de Enseñanza Primaria (ANEP), y del Ministerio de Educación y Cultura. El apoyo interinstitucional permite un eficaz enfoque integral del problema social. Con una estructura fuertemente descentralizada, delega capacidad de gestión en los espacios departamentales y locales. En este sentido, reconoce protagonismo central a la participación de actores emergentes de las sociedades locales, generando impactos de movilidad social en las mismas.

Como toda iniciativa social, el Plan CAIF tiene fortalezas y debilidades. Su impacto fue bajo en los primeros años de operación, pero demostró su potencial cuando, a partir de las evaluaciones, fue reformulado. Es lo que este documento pretende mostrar.

### 1. Motivación del Plan CAIF

---

En el Uruguay, la pobreza y la reproducción de la misma constituyen una preocupación de relevancia. Las políticas de infancia deben orien-

tarse a garantizar el principio de equidad. En el país existe preocupación respecto a que:

- Más del 40 por ciento de los nacimientos se produce en hogares pobres, lo que significa un duro pronóstico respecto de la conformación y las posibilidades futuras del país. En los sectores más pobres recae el peso de la reproducción biológica y social del país. De los 175 mil niños de hasta cuatro años de edad que habitan en Uruguay, 71 mil viven en hogares pobres.
- Los factores de riesgo se concentran en la condición de pobreza en el Uruguay y afectan el desarrollo psíquico del niño y su desarrollo educacional. Factores que en otras realidades sociales se asocian en forma más limitada con trastornos emocionales del niño, en la condición de pobreza comprometen también en forma sustancial el desarrollo cognitivo.
- Los niños de los sectores pobres comienzan tempranamente un camino de retraso en el desarrollo del lenguaje y pensamiento simbólico, que se prolonga en el fracaso escolar y en dificultades para la integración cultural y social a la comunidad nacional. El perfil propio del desarrollo psicomotor de los niños de sectores pobres urbanos del Uruguay, muestra que el fenómeno inicial sería una inhibición de la capacidad de representación simbólica y de la interacción social.
- En los jardines públicos, a los cuatro y cinco años, y hasta los seis años, los niños que están dentro de la categoría de riesgo social mejoran aspectos relacionados con el vocabulario (léxico), y pueden incorporar rápidamente aprendizajes a través de la imitación de modelos dados por el adulto; no obstante, no llegan a alcanzar niveles de desarrollo adecuados, en particular en lo relacionado con la capacidad de representación simbólica. Esto incidirá negativamente en la adquisición de los contenidos esperados para el primer año, donde presentan un índice de repetición estimado en 28 por ciento.
- Como consecuencia, los niños provenientes de familias pobres carecen de las capacidades necesarias para aprovechar las oportunidades provistas en el mercado de trabajo cuando son adultos. Y, por tanto, tienen una mayor probabilidad de permanecer en esa condición cuando constituyen su propia familia.

Los problemas psicosociales identificados que inciden en el desarrollo en sectores de pobreza, y la complejidad de su abordaje, demuestran cómo, de no actuarse adecuada y oportunamente frente a ellos, se genera una progresiva descapitalización humana y social. Este proceso pone en riesgo el potencial del país, máxime considerando que es en estos sectores donde fundamentalmente se reproduce la población. Cuando los uruguayos nacidos en 1999 comiencen a buscar trabajo en la década de 2020, aquellos con destrezas bien desarrolladas encontrarán amplias oportu-

nidades de trabajo interesante y bien pagado. El resto tendrá que conformarse con empleos sin futuro y mal compensados.

En consecuencia, es prioridad para el país fortalecer a las familias más pobres durante los primeros años de vida, con el fin de atenuar la brecha que implica la pobreza y elevar las posibilidades de estos niños a través de un desarrollo adecuado.

Parece claro, entonces, que los programas dirigidos a mejorar el desarrollo infantil deben apoyarse en políticas integrales orientadas a las familias. La estimulación del potencial de desarrollo de la familia, sumada al fortalecimiento de sus redes de soporte social, permite procesos de integración progresivos.

## 2. El Plan CAIF

### 2.1 Componentes estructurales

El Plan CAIF, iniciado en 1988 a partir de un convenio suscrito entre Unicef y la República Oriental del Uruguay, surgió como “respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social asignado a los programas destinados a enfrentarla”. Su eje articulador, como está dicho, lo constituyen los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia creados en los barrios donde viven los núcleos con mayores necesidades.

Hasta marzo de 1990, su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por representantes de los distintos ministerios y organismos públicos participantes en el Plan. Por Resolución del Poder Ejecutivo del 21 de junio de 1990, se transfirió la responsabilidad de su ejecución a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), pasando luego a depender directamente de la Presidencia de la República. A través de la Ley 16.736 del 5 de enero de 1996, el Parlamento Nacional dispuso asignar al Instituto Nacional del Menor la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF, integrando a su estructura a la Secretaría Ejecutiva.

La *misión* del Plan CAIF obedece a un compromiso del Estado y la sociedad civil organizada en asociaciones civiles al servicio de los niños menores de cuatro años y de sus familias, en procura de horizontes de equidad social que permitan superar condiciones de exclusión y marginación.

Sus objetivos son:

- Mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de las familias en situación de riesgo social y contribuir al desarrollo de las potencialidades del niño, evitando restricciones sociales que condicionan su futuro.

- Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y asociaciones civiles, para atender las necesidades de las familias con niños menores de cuatro años que viven bajo la línea de pobreza.
- Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia.

Su *población objetivo* corresponde a familias con niños y niñas menores de cuatro años en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

Las *estrategias* del Plan CAIF pueden enunciarse como sigue:

- Articulación del Estado y la sociedad civil: El Plan CAIF es el primer programa social en el país en el cual formalmente — mediante un convenio — se asocian distintas reparticiones del Estado con la sociedad civil organizada en asociaciones civiles con personería jurídica reconocida.
- Interinstitucionalidad: Intervienen en el Plan CAIF, instituciones públicas de nivel nacional y departamental. En el ámbito nacional: Instituto Nacional del Menor; Instituto Nacional de Alimentación; Ministerio de Salud Pública; Administración Nacional de Educación Pública; Ministerio de Educación y Cultura, y Representantes del Congreso Nacional de Intendentes. En el ámbito departamental: las asociaciones civiles que forman parte del Plan, la Intendencia Municipal, Jefaturas Departamentales de INAME, la Inspección de la ANEP, delegados del MSP y otros.
- Descentralización: Se pretende alcanzar niveles crecientes de capacidad de decisión en los ámbitos departamentales y locales.
- Participación comunitaria: Procura brindar espacios para la participación comunitaria de personas, grupos y organizaciones sociales locales; busca su transformación en actores con objetivos que contribuyan al desarrollo de la propia comunidad, de las familias integrantes de ella y, en especial, de los niños.

En cuanto a su *cobertura y focalización*, el Plan CAIF se desarrolla en 205 Centros distribuidos en todo el país, que alcanzan a 19.500 familias. El 81,4 por ciento de las familias de los niños que asisten a los Centros se encuentra en situación de pobreza, definida ésta en función del criterio de la línea de pobreza. Sólo el 8,6 por ciento de los hogares atendidos por el Plan se encuentra en condiciones de integración social.

El alto grado de focalización alcanzado por los Centros CAIF, lejos de ser un resultado aleatorio, es un efecto buscado por la política institucional del Plan, sobre la base de los criterios para instalar los Centros y para ingresar a los niños.

## 2.2 Recursos

Los recursos humanos y materiales, las estrategias de acción y las propias acciones de cada Centro, son fruto de la coordinación entre los diversos actores componentes del Plan. Cada uno de éstos asume funciones específicas referidas a sus cometidos esenciales, contribuyendo al logro de los objetivos.

La articulación entre Estado y asociaciones civiles integrantes del Plan CAIF se formaliza en un convenio, donde ambas partes contratantes establecen deberes, derechos y formas de regulación del contrato.

El Estado fija las líneas de acción generales que delimitan y establecen el marco del Plan; define lineamientos técnicos generales; brinda oportunidades de capacitación; transfiere recursos para el funcionamiento de los Centros; controla, supervisa y evalúa en función de los objetivos negociados con los actores civiles.

Cada organismo del Estado desarrolla en los Centros CAIF una acción específica:

- A través del INAME, transfiere recursos financieros para la gestión de los Centros (10 millones de dólares anuales); además, proporciona el personal técnico para el control de la gestión, supervisión, apoyo y monitoreo de los programas.
- El INDA aporta los víveres secos, y técnicos responsables de los programas de educación alimentaria, vigilancia nutricional y asistencia alimentario-nutricional.
- Las Intendencias Municipales apoyan a las asociaciones civiles en la apertura de nuevos Centros, facilitan inmuebles, proveen víveres frescos y exoneran de impuestos municipales.
- El Ministerio de Salud Pública coordina los programas de prevención y promoción de salud de los Centros. Desarrolla un proyecto denominado “Padres y madres promotores de salud”.
- El Ministerio de Educación y Cultura apoya el proceso de conformación y consolidación de asociaciones civiles y vigila el cumplimiento de la Ley de Guarderías, promulgada en el último período parlamentario.
- La ANEP apoya coordinando, de modo que no se dupliquen los servicios, y también en la capacitación y selección del personal docente de los Centros.
- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección Nacional de Empleo, participa con el programa de competencias laborales en la acreditación de los educadores.

La articulación e interacción en el Plan de los distintos organismos del Estado permite una mejor utilización de los recursos. Los enriquece, integra, potencia y evita la superposición y descoordinación de acciones en y con la comunidad.

Por otra parte, la sociedad civil organizada en asociaciones civiles administra los recursos y gestiona el Centro CAIF, y cuenta con la autoridad y capacidad para adecuar líneas de acción generales a las caracterís-

ticas de su medio, de acuerdo al nivel de desarrollo organizacional alcanzado. Para lograr los objetivos en las áreas comprometidas (educación inicial, trabajo con la familia y la comunidad, salud y nutrición del niño), selecciona personal técnico adecuado al número de niños y a las características psicosociales de la población objetivo de cada Centro.

Dos tercios de las 200 asociaciones civiles participantes está integrado por organizaciones de vecinos; el resto, por clubes sociales, organizaciones religiosas y sindicales. Cuentan con el asesoramiento de equipos técnicos contratados por consenso del conjunto de las asociaciones civiles de cada departamento.

La acción movilizadora de las asociaciones civiles, y la promoción e impulso desde las organizaciones públicas y privadas, buscan transformar una concepción pasiva de los servicios estatales, en que los beneficiarios son simples receptores, a otra en que son actores con objetivos que contribuyen al desarrollo de la propia comunidad, de las familias integrantes de ella y, en especial, de los niños y niñas.

### 3. Resultados del Plan CAIF

---

182

#### 3.1 Evaluación - acción

Desde sus orígenes el Plan CAIF ha sido evaluado por expertos externos, sin implicación ni con el Estado ni con los Centros.

En la evaluación realizada en 1997, a casi diez años de su funcionamiento, se constató una serie de fortalezas, las cuales pueden ser sintetizadas en:

- Una adecuada focalización hacia los sectores más pobres. El 88,6 por ciento de los hogares presentaba una situación de carencia (enfoque bidimensional). De éstos, el 61,6 por ciento se encontraba en condiciones de pobreza crónica; sólo un 8,6 por ciento estaba por encima de la línea de pobreza y tenía las necesidades básicas satisfechas.
- Participación activa de la sociedad civil organizada en asociaciones civiles. Estructura formal, niveles adecuados de institucionalización (personería jurídica, socios, comisión directiva).
- Alto grado de motivación para las tareas por parte de los equipos que trabajaban en los Centros.
- Aceptable nivel de relacionamiento, en sus respectivos barrios, con instituciones públicas y privadas.
- Colaboración de los vecinos con el Centro.

A pesar de estas fortalezas, cuando se analizaba los resultados alcanzados, en especial la situación de los niños/as, se demostraba la necesidad de revertir debilidades que el Plan había presentado desde su inicio.

El nivel de desarrollo psicomotor de niños y niñas había mejorado respecto a la anterior evaluación, desarrollada en 1991. Sin embargo, no

se despegaba substantivamente de los resultados encontrados por Terra y cols.<sup>1</sup> en la década de los ochenta en niños de sectores urbanos pobres.

En el año 1991, al inicio del Plan, se demostró la baja proporción de niños con un desarrollo normal (25,3 por ciento) y la alta prevalencia de niños con riesgo (40,3 por ciento) y con retraso (34,4 por ciento). En 1997, el porcentaje de niños normales se incrementó en 22 puntos. Este aumento de 1991 a 1997 (del 25,3 al 47 por ciento) puede ser explicado en parte por la mejora de los niveles nutricionales, ya que en este período se hizo especial énfasis en la educación en nutrición y se evaluó en forma sistemática el estado nutricional. Sin embargo, la mejora resulta insuficiente si se tienen en cuenta los bajos niveles iniciales con que se la compara y el costo de la inversión realizada.

En el siguiente cuadro se compara el nivel de desarrollo alcanzado por niñas y niños en los Centros CAIF, con el observado en poblaciones pobres urbanas del mismo grupo etario. No sólo no se observa un impacto positivo del Plan en este grupo, sino que se puede presumir un cierto efecto negativo, ya que se duplica la proporción de niños con retraso en el desarrollo psicomotor.

**Cuadro 1. Desarrollo psicomotor en niños y niñas de 2 a 4 años en el Plan CAIF en 1997; sectores pobres y sectores no pobres**

<b>Test de Desarrollo Psicomotor (TEPSI)</b>	<b>* Plan CAIF 1997 (%) 2 a 4 años</b>	<b>** Sectores pobres (%) 2 a 4 años</b>	<b>** Sectores no pobres (%) 2 a 4 años</b>
Normal	47,2	64,3	89,3
Riesgo	32,3	25,6	8,9
Retraso	20,5	10,2	1,8

Fuentes: \* "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del Plan CAIF". Primera parte (CLAEH, agosto 1997). \*\* J. P. Terra y otros, "Datos de una investigación representativa en sectores pobres y no pobres urbanos del Uruguay" (CLAEH, IDRC, Unicef, 1989).

Se analizó el nivel de desarrollo psicomotor de los niños del CAIF categorizados según "pobres" y "no pobres", de acuerdo al ingreso de los hogares. Del cuadro se desprende no sólo que el CAIF no estaba incidiendo positivamente en el desarrollo psicomotor de los niños provenientes de las familias pobres, sino que los provenientes de hogares no pobres también presentaban un inadecuado desarrollo, con una alta proporción ubicada en la categoría de retraso (17 por ciento).

<sup>1</sup> Juan Pablo Terra y cols. *Los niños pobres en el Uruguay actual: condiciones de vida, desnutrición y retraso sicomotor*. Vol. I: 443 págs.; vol. II: 271 págs.; vol. III: 385 págs. (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana - CLAEH, 1989).

**Cuadro 2. Desarrollo psicomotor por situación socioeconómica de los niños/as que asisten al CAIF, 1997**

<b>Desarrollo psicomotor TEPSI</b>	<b>Pobre (%)</b>	<b>No pobre (%)</b>	<b>* Sectores no pobres (%)</b>
Normal	46	55	89,3
Riesgo	33	28	8,9
Retraso	21	17	1,8

Fuente: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Primera parte (CLAEH, agosto 1997). \* Datos de una investigación representativa de sectores pobres urbanos del Uruguay (Terra y otros, CLAEH, IDRC, Unicef, 1989).

Cuando se analizan los factores de riesgo psicosocial presentes en la madre, se reitera el bajo impacto del Plan. La proporción de niños con riesgo y retraso es excesivamente alta en aquellas madres catalogadas como de bajo riesgo psicosocial (17 por ciento). Tampoco se observan cambios positivos en el desarrollo de los niños cuando se lo analiza de acuerdo al tiempo de permanencia en el CAIF; por el contrario, la tendencia es a aumentar la prevalencia de los niños en la categoría retraso.

Estos resultados motivaron un análisis de las debilidades del Plan, expresadas en el documento de evaluación. Según el informe elaborado por el CLAEH, se destacaban algunos aspectos que tenían especial relevancia:

Respecto a los equipos técnicos:

- El 80 por ciento de quienes cumplían actividades educativas con los niños carecían de formación específica.
- Alta rotación de las maestras coordinadoras. Confusión en el rol y funciones. Sólo un tercio tenía especialización en preescolares.
- Inadecuación del equipo en cantidad y calidad (relación niño-adulto, capacitación e interdisciplinariedad).

Respecto a las actividades del centro CAIF:

- Falta de líneas de acción claras por parte del Plan CAIF.
- El 71 por ciento de los Centros no elaboraba un proyecto institucional.
- Las actividades estaban centradas en el niño.
- La planificación de las actividades no tenía un espacio-tiempo reconocido institucionalmente.

En relación con las familias:

- Inexistencia de un trabajo sistemático e integrado con las familias en la mayoría de los Centros.
- El 52 por ciento de las familias no participaba en ningún tipo de actividad y el 47 por ciento decía participar en acondicionamiento del local, limpieza, etc.

Respecto a la infraestructura de los Centros:

- Dificultades locativas.
- Equipamiento y materiales didácticos insuficientes e inadecuados.

En relación con la comunidad:

- No era referente comunitario para las familias en relación con problemas sociales del medio.

Estas debilidades constatadas llevaron a una reformulación del Plan.

### 3.2 Reformulación del Plan, de los programas y proyectos

Las conclusiones de la evaluación externa del Plan de 1997 nos desafiaron a reforzar las fortalezas y revertir las debilidades, buscando modalidades de intervención que siguieran la Convención de los Derechos del Niño y que aseguraran la igualdad de oportunidades, superando condiciones de exclusión.

Un primer paso para ello fue la socialización de la información. Para ello se dio a conocer los resultados de la evaluación de 1997, lo que fueron analizados con todos los integrantes del Plan, a través de la modalidad de talleres participativos.

#### 3.2.1 Objetivos 1998-2000

El proceso de reformulación del Plan comenzó con la redefinición de sus metas y objetivos para el período 1998-2000, los que quedaron enunciados en la siguiente forma:

- Desarrollar un marco conceptual eje de todas las acciones de cada uno de los Centros. Se parte del reconocimiento de que sin una fuerte integración de las familias al Centro y una eficaz participación comunitaria, no sería posible cumplir con la misión del Plan: “el desarrollo pleno e integral de cada niño”. Para ello es necesario trabajar con las familias a fin de que consoliden adecuadas prácticas de crianza y se fortalezcan las redes sociales. El énfasis estará dirigido hacia los procesos educativos y de promoción de las personas y las familias, en el fortalecimiento de sus redes familiares, comunitarias y sociales, y no tanto en la solución de necesidades.
- Iniciar un proceso de capacitación permanente, acorde a los objetivos y características del Plan y de la población objetivo, que asegure el fortalecimiento y desarrollo de los equipos técnicos y de las asociaciones civiles. Se incluye dentro del proceso de capacitación, la evaluación y acreditación de las competencias laborales del personal asignado a la tarea educativa.
- Redefinir los modelos de gestión de manera que orienten sobre condiciones edilicias; ratio niño/adulto/dimensiones del espacio; materiales didácticos; roles, funciones y competencias de los diferentes actores en los distintos niveles.

### **3.2.2 Programas y proyectos**

Todos los programas y proyectos de las diferentes áreas de acción se redefinieron y/o elaboraron desde la concepción de la familia como soporte en el desarrollo del niño, y la red social como soporte en el desarrollo de la familia. El punto de partida fue que no alcanza con la voluntad de hacer participar a madres y padres para que lo anterior se haga realidad; se requiere de una organización que lo permita, definiendo espacios, tiempos y formas. En este marco, se establecieron los siguientes programas:

#### ***Programa destinado a la atención de niños y niñas de 2 a 4 años***

Se diseñó la estrategia para la integración de los padres a las actividades educativas diarias del Centro a través del proyecto “Padres y madres protagonistas de la educación de los hijos”. Además, se enfatizó:

- el uso de instrumentos de evaluación del desarrollo;
- la definición de un programa curricular de educación inicial que se adapta a las necesidades de cada niño;
- el mejoramiento y evaluación de las prácticas educativas;
- la capacitación de maestros y educadores.

#### ***Programa para familias con niños de hasta 24 meses***

Al ingresar los niños a los Centros, ya estaban presentes riesgos y retrasos en el desarrollo psicomotor que —en el ámbito del CAIF— resultaban difíciles de revertir. Se estaba frente a la necesidad de implementar acciones dirigidas al niño y a la familia en forma más temprana, de modo de actuar antes de que el daño apareciera. A los dos años, edad en que habitualmente el niño entraba en el Centro, ya resultaba tarde. Era necesario innovar, perfeccionar la atención y estimular el desarrollo en forma más temprana.

Se diseñó el programa “Un lugar para crecer y aprender jugando”. El mismo está destinado a proteger en forma específica el desarrollo de cada niño desde los tres meses hasta los dos años, a través de lo que hemos denominado “una mano en el desarrollo y la crianza de tu hijo”.

#### ***Programas de prevención y promoción para la familia***

Se diseñaron programas desde la familia esenciales para el logro de los objetivos del Centro CAIF.

- Programa “Padres-hijos”: busca el fortalecimiento del rol educador de la familia, fortaleciendo la autoestima.
- Proyecto “Para amar y cuidar la vida”: facilita las condiciones para que los adultos puedan desarrollar aquellas condiciones que permiten hacer frente a situaciones de vida adversas.
- Programa “Madres y padres promotores de salud”, desarrollado mediante la coordinación con la División Promoción de la Salud del MSP.

- Servicio de Orientación y Consulta. Es un servicio abierto a la comunidad de influencia del Centro CAIF, que brinda a las familias un espacio donde atender sus demandas de información, orientación y/o intervención profesional, frente a diversas situaciones problemáticas. Es atendido por asistentes sociales y psicólogos, y tiene por objetivo mejorar la calidad de la vinculación de las familias y fortalecer las redes familiares y comunitarias, de modo de facilitar la articulación de acciones en el área de influencia del Centro.

### **3.2.3 Fortalecimiento de las asociaciones civiles**

Las asociaciones civiles participantes en el Plan son responsables de la gestión y administración de los Centros. La función que cumplen debe ser jerarquizada y respaldada para lograr, simultáneamente, el mantenimiento de su autonomía y su activa y comprometida integración y participación en el Plan CAIF. Se fortalecen a través de la participación activa en los talleres de capacitación técnica de los diferentes programas; el intercambio y apoyo recibido a través del programa de equipos asesores para asociaciones civiles; y el encuentro con los supervisores de los Centros. Todo ello apunta a lograr una autogestión eficiente, participativa y sostenible.

Este proceso requirió de un trabajo en equipo donde se asignaban tareas y responsabilidades que se iban evaluando, reformulando e integrando en un proceso continuo de aprendizaje. Como en todo proceso de aprendizaje, se viven equilibrios y desequilibrios, generándose situaciones donde afloran miedos al cambio, aceptación y rechazo, inseguridades, bloqueos, que exigen espacios flexibles y abiertos de escucha, reflexión y negociación por parte de todos los involucrados en los distintos niveles del Plan.

187

### **3.3 Resultados de la reformulación del Plan**

La evaluación externa realizada entre septiembre y diciembre de 1999, a dos años de la anterior, destaca que “se plasman cambios positivos en todos los niveles”, que “abarcan, entre otras cosas, una mejora sustancial en el nivel del desarrollo psicomotor de los niños; los resultados se distribuyen: 67,1 por ciento en la categoría de normalidad, 22,4 por ciento en la de riesgo y 10,5 por ciento en retraso, en relación con 1997, los cuales eran 47,3 por ciento, 32 por ciento y 20,5 por ciento respectivamente”.

En dos años, la proporción de niños con riesgo y retraso en el desarrollo psicomotor disminuyó en 20 por ciento, incrementándose en otro 20 por ciento los niños con desarrollo normal superior (11 por ciento en 1997; 30,2 por ciento en 1999).

El nivel de desarrollo alcanzado es similar al observado en poblaciones pobres urbanas en la misma franja etaria. Sin embargo, se debe tener en cuenta que al ingreso al Centro, los niños presentan menores niveles

de desarrollo que los constatados en 1989 en poblaciones urbanas pobres (ingreso al Plan, 56,2 por ciento de niños normales; pobres urbanos, 64,3 por ciento).

**Cuadro 3. Desarrollo psicomotor en niños y niñas de 2 a 4 años. CAIF 1999, sector pobre**

Desarrollo psicomotor TEPSI	* CAIF 1999 (%)	** Sectores pobres (%)
Normal	67,1	64,3
Riesgo	22,4	25,6
Retraso	10,5	10,2

Fuente: \* "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Segunda parte (CLAEH, diciembre 1999). \*\* Terra y otros, "Datos de una investigación representativa de sectores pobres urbanos del Uruguay" (CLAEH, IDRC, Unicef, 1989); "Desarrollo psicomotor por situación socioeconómica de los niños/as que asisten al CAIF" (CLAEH, 1997).

**Cuadro 4. Desarrollo psicomotor en niños/as de 2 a 4 años al ingreso al CAIF**

Desarrollo psicomotor TEPSI	CAIF 1999 (%)	CAIF Ingreso 1999 (%)	* Sectores pobres (%)
Normal	67,1	56,2	64,3
Riesgo	22,4	31,3	25,6
Retraso	10,5	12,5	10,2

Fuente: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Segunda parte (CLAEH, diciembre 1999). Datos de una investigación representativa de sectores pobres urbanos del Uruguay (Terra y otros, CLAEH, IDRC, Unicef, 1989), Desarrollo Psicomotor por situación socioeconómica de los niños/as que asisten al CAIF 1997.

La mejora en el desarrollo psicomotor se da en las diferentes áreas. Las áreas de coordinación y del lenguaje han tenido una mejora sustantiva, de más de 15 puntos.

**Cuadro 5. Desarrollo psicomotor por áreas 1997, 1999**

Psicomotor TEPSI 1999	Coordinación		Lenguaje		Motricidad	
	CAIF 1997	CAIF 1999	CAIF 1997	CAIF 1999	CAIF 1997	CAIF 1999
Normal	57	72,7	44	59,3	75	81,6
Riesgo	30	20,6	35	27,6	18	13,1
Retraso	13	6,7	21	17,5	7	5,4

Fuentes: CAIF 1997: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Primera parte (CLAEH, agosto 1997). CAIF 1999: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Segunda parte (CLAEH, diciembre 1999).

Cuando se analiza el nivel de desarrollo de los niños según condición de pobreza, se observan diferencias significativas. Los niños de hogares no pobres que concurren a los Centros tienen un desarrollo normal (83,5 por ciento normales; 12,7 y 3,8 por ciento con riesgo y retraso, respectivamente), lo cual contrasta fuertemente con lo que sucedía dos años atrás, cuando los niños de hogares no pobres también demostraban un retraso muy importante en su desarrollo.

**Cuadro 6. Desarrollo psicomotor por situación socioeconómica de los niños/as que asisten al CAIF 1999**

<b>Desarrollo psicomotor TEPSI – 1999</b>	<b>Pobre (%)</b>	<b>No pobre (%)</b>
Normal	65,6	83,5
Riesgo	23,7	12,7
Retraso	10,7	3,8

Fuente: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Segunda parte (CLAEH, diciembre 1999).

Coordinación y lenguaje son las dos áreas del desarrollo más afectadas en los niños pobres. Se observan cuatro veces más niños con retraso en el lenguaje entre los niños pobres que entre los pobres.

Al analizar el desarrollo psicomotor de los niños según tiempo de permanencia en el Centro CAIF, se aprecia que luego de un año, disminuye la proporción de niños con riesgo y se incrementan en 10 puntos los niños normales. El porcentaje de niños con retraso casi no se modifica.

Contrariamente a lo que sucedía en la anterior evaluación, en 1999 los niños con madres con bajo riesgo psicosocial presentan un desarrollo cercano a la normalidad.

Una mayor presencia de la madre en el hogar no sólo no representa un beneficio, sino que se asocia con mayores porcentajes de daño en el desarrollo de niños de sectores pobres. Ello es coincidente con los resultados obtenidos en el Estudio del Lenguaje de los niños de cuatro años en Uruguay (Proyecto Mejoramiento de la Calidad Educativa Básica-MECAEP, 1999). Esto confirma la necesidad de hacer un trabajo con y desde la familia, y nos desafía a construir modalidades de intervención diferenciadas para las madres que trabajan y las que quedan en su hogar.

### 3.4 Áreas de transformación del Plan CAIF

Los resultados alcanzados sobre el desarrollo psicomotor de niños y niñas, si bien son estimulantes, por el corto tiempo en el que se han producido, no son aún satisfactorios. Sin embargo, en los dos años transcurridos el Plan demostró transformaciones en otras áreas que deben ser

destacadas, ya que, a nuestro entender, posicionan a los Centros que integran el Plan en un lugar prometedor.

### 3.4.1 Acciones integrales en las diferentes áreas

El 77 por ciento de los Centros CAIF han desarrollado un proyecto institucional que les permite abordar en forma integral las diferentes áreas (en 1997, sólo el 29 por ciento cumplía esa condición). Ello ha sido favorecido por la integración interdisciplinaria de los equipos, ya que dos tercios cuentan con asistente social y psicólogo, y sólo 3,3 por ciento de los Centros carece de técnicos en el área psicosocial. El 93 por ciento de los funcionarios muestra satisfacción respecto al trabajo en equipo. Sin embargo, aún se necesita ajustar la periodicidad de las reuniones, considerarlas como parte del tiempo institucional y alcanzar una mayor integración del personal educativo con los otros técnicos.

### 3.4.2 Integración de la familia

El vínculo con las familias se intensificó, como también su nivel de participación cualitativa y cuantitativa. En los últimos dos años, las familias se han integrado a las propuestas del Centro. Según la información recabada por las propias familias, tres cuartas partes tienen una alta participación: están integradas a más del 70 por ciento de las actividades. Es coincidente la opinión de los maestros, de los integrantes de las asociaciones civiles y de los propios padres, respecto a que la participación de estos últimos es buena o muy buena. Las madres tienen una excelente o muy buena opinión sobre la calidad del apoyo brindado en el Centro.

190

**Cuadro 7. Participación de las familias en actividades del Centro, 1999**

<b>Participación</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>
Alta: 70 por ciento y más	25	76,7
Media: 50 – 69 por ciento	33,3	20
Baja: 30 – 49 por ciento	25	3,3
Muy baja: menos del 30 por ciento	16,7	0

Fuente: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Segunda parte (CLAEH, diciembre 1999).

**Cuadro 8. Opinión de las madres sobre el Centro, 1999**

<b>Opinión</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Excelente	227	38,2
Muy buena	226	38
Buena	136	22,9
Indiferente	1	0,2
Mala	1	0,2
NS/ NC	3	0,5
Total	594	100

Fuente: "Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del plan CAIF". Segunda parte (CLAEH, diciembre 1999).

### **3.4.3 Disminución de los factores psicosociales de riesgo en las madres**

Se constata una disminución significativa de los factores psicosociales de riesgo presentes en las madres. Ésta constituye una variable de síntesis que integra varios factores: violencia familiar, hipervaloración del rol materno, creencias machistas, fatalismo y desesperanza, y exclusión del niño en la comunicación. Según la evaluación externa realizada por el CLAEH, "la comparación con los resultados hallados en 1997 expresa una franca evolución favorable en este aspecto"; "los resultados de 1997 presentaban una clara distribución en tercios entre las tres categorías (riesgo bajo, medio y alto), mientras que en 1999 cuatro de cada diez madres están ubicadas en la categoría de riesgo, otras cuatro de cada diez en riesgo medio, y menos de dos de cada diez se encuentran en situación de riesgo alto o muy alto". Obviamente, esta fuerte modificación en las actitudes de las madres, relacionada con cambios en su forma de ver la vida y las relaciones familiares, se refleja en cada uno de los indicadores que forman parte del índice de riesgo psicosocial.

191

**Cuadro 9. Riesgo psicosocial de la madre, 1997 y 1999**

<b>Riesgo psicosocial de la madre</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>
Riesgo bajo	30,3	39,4
Riesgo medio	38,1	42,5
Riesgo alto	20,6	13,2
Riesgo muy alto	11,0	4,9
Total	100	100

La exclusión del niño de la comunicación y fuertes creencias machistas disminuyeron a la mitad, y la violencia familiar disminuyó en un tercio. El fatalismo y la desesperanza fue el factor de riesgo que menos se modificó.

**Cuadro 10. Factores de riesgo psicosocial, 1997 y 1999**

<b>Desarrollo psicomotor</b>	<b>Evaluación pre-taller (%)</b>	<b>Evaluación pos-taller (%)</b>
Normal	70	92
Riesgo	24	6
Retraso	6	2
Total	100	100

#### **3.4.4 Mejora en el trabajo pedagógico**

Ha habido una mejora sustantiva en el trabajo pedagógico en el ámbito de los Centros. De acuerdo con la evaluación se destaca:

- El trabajo pedagógico es planificado en casi todos los Centros (97 por ciento) por el conjunto del personal docente, maestras y educadoras (en 1997, sólo el 42 por ciento).
- En una proporción importante, se hace una revisión diaria de la planificación.
- Se ha consolidado el rol de la maestra coordinadora, se tiene mayor claridad con respecto al desempeño de su función, y se ha logrado integración de la maestra coordinadora en los programas con la familia.
- La motivación del personal docente es alta.
- Ha mejorado la relación niño-adulto.

Respecto a los educadores, que son integrantes de la comunidad con ciclo básico completo (tercer año de enseñanza secundaria), en el año 1998 se inició un plan de capacitación que culminó hacia fines de 1999 con una evaluación de las competencias. De los 200 Centros, 150 aceptaron que su personal educativo rindiera la prueba teórico-práctica de competencias laborales. Actualmente, el 80 por ciento de estos Centros cuenta con un personal competente y acreditado; el otro 20 por ciento tiene en el equipo personal competente y educadoras que no han aprobado la totalidad de la prueba de competencias, pero que han ingresado a un plan de capacitación para su equiparación.

#### **3.4.5 Alto impacto en los niños menores de dos años**

El Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales realizó el análisis del impacto del programa para menores de dos años. La muestra quedó constituida por la totalidad de niños y referentes familiares, que tuvieron dos evaluaciones pre y pos-taller. Las áreas evaluadas son desarrollo psicomotor del niño, prácticas de crianza y estado emocional de la madre. La muestra de niños que tuvieron la evaluación pre y pos-taller se distribuye en forma homogénea en cuanto al sexo (48 por ciento varones y 52 por ciento niñas). La distribución por edad se modifica, como era de esperar: hasta 12 meses, 30,5 por ciento; con 13 meses o más, 69,5 por ciento.

El programa incide favorable y significativamente en la población que asiste a diez o más talleres. Modifica prácticas de crianza, creencias y estado emocional de los adultos:

- Mejora la interacción madre-hijo (Cr, 31;  $p=,0001$ ).
- Enriquece la comunicación adulto-niño (Cr,=,36;  $p=,0001$ ,  $\Phi=,18$ ;  $p=,005$ ).
- Flexibiliza las pautas de crianza por parte de los adultos (Cr,=,29;  $p=,0002$ ).
- Aumenta la valorización y reconocimiento de las posibilidades de los adultos de favorecer el desarrollo infantil, autoafirmación del rol parental, aumento de la disponibilidad materna.
- Favorece el reconocimiento del hijo como persona, con necesidades y deseos propios. Facilita el proceso de separación y autonomía ( $\Phi=,25$ ;  $p=,0001$ -Cr,=,26; $p=,0009$ ).
- Disminuyen las creencias machistas en la educación de los hijos ( $\Phi=,18$ ;  $p=,0005$ ).
- Aumento de la autoestima de los adultos. Mejoras en el ámbito de la disponibilidad emocional ( $\Phi=,14$ ;  $p=,03$ ;  $\Phi=,18$ ;  $p=,001$ ).
- No se constatan cambios significativos en la organización familiar y la distribución de funciones parentales, tras un solo ciclo de talleres.
- Se dan cambios significativos en el desarrollo psicomotor del niño. Al comienzo de los talleres, los resultados del desarrollo eran: 70 por ciento normales, 24 por ciento en riesgo y 6 por ciento en retraso. Al finalizar son 92 por ciento, 6 por ciento y 2 por ciento respectivamente (Cr, 27  $P=,00001$ ).

193

#### **Cuadro 11. Impacto en el desarrollo psicomotor en niños de 0 a 24 meses**

<b>Desarrollo psicomotor</b>	<b>Evaluación pre-taller (%)</b>	<b>Evaluación pos-taller (%)</b>
Normal	70	92
Riesgo	24	6
Retraso	6	2
Total	100	100

Cr, 27  $p=,00001$

Fuente: "Un lugar para crecer y aprender jugando". Promoviendo el desarrollo de las niñas y los niños desde el nacimiento a los 2 años (Montevideo: INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 1999).

**Cuadro 12. Desarrollo psicomotor por asistencia a los talleres en niños de 0 a 24 meses**

Desarrollo psicomotor	1 a 5 talleres		6 a 10 talleres		11 a 16 talleres	
	Normal	66,6	77,8	61,7	91,4	74,2
Riesgo	27,8	16,6	32,4	8,6	19,4	3,2
Retraso	5,6	5,6	5,9	0	6,5	2,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: “Un lugar para crecer y aprender jugando”. Promoviendo el desarrollo de las niñas y los niños desde el nacimiento a los 2 años (Montevideo: INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 1999).

#### 4. Lecciones aprendidas

A doce años de la creación del Plan y fundamentalmente en estos dos últimos años, son muchas las lecciones aprendidas. Se han seleccionado cuatro de ellas:

- a) Los resultados alcanzados demuestran que promover y cuidar el desarrollo integral de los niños en situación de riesgo psicosocial, significa mucho más que brindar alimentación, cuidar el estado nutricional y promover buenos hábitos, con un personal motivado. Para lograr prevenir o revertir daños en su desarrollo — daños que condicionarán su proceso de aprendizaje y despliegue de destrezas, obstaculizando su inserción laboral y social—, es necesario proteger al niño y su familia. Ello requiere de programas que involucren tanto a la familia, fortaleciéndola en su rol educativo y formativo, como a la comunidad. No se trata de transmitir conocimientos, técnicas, valores en una sola dirección, ni dejar que se establezcan por sí solos, sino de construirlos a través de la acción conjunta (familia, niño, comunidad).
- b) Los factores familiares y ambientales comienzan a actuar desde antes del nacimiento del niño. Ello reclama pensar acciones, junto con la familia, desde edades muy tempranas, con estrategias integrales adecuadas a los requerimientos específicos de estos niños y niñas, capaces de estimular su capacidad de aprendizaje y desarrollo. Los programas dirigidos al niño y la familia que promueven la interacción y determinados factores de protección; que generan espacios para que el niño desarrolle sus capacidades motoras, cognitivas, emocionales y sociales; que integran, además, aspectos de salud y nutrición, modifican la situación de vulnerabilidad en menor tiempo cuando se interviene a edades más tempranas. De esta forma, la sociedad realiza una inversión, para no hipotecar su futuro.

- c) Las asociaciones civiles constituyen uno de los pilares sobre los que se apoya el Plan, y son imprescindibles para que pueda implementarse y sostenerse en el tiempo.

Tenemos tendencia a considerar en forma separada a las personas, la sociedad y el Estado. Parafraseando a E. Dabas, podemos decir que los nuevos y acuciantes problemas sociales que este fin de siglo nos lleva a enfrentar, requieren de acciones concretas de distintos y diferentes actores sociales ya no más separados en sectores, capas, disciplinas, etc. Las estructuras institucionales clásicas no son hoy demasiado operativas para enfrentar estos problemas. Estamos siendo protagonistas de un cambio en que la sociedad civil está generando propuestas alternativas.

Las asociaciones civiles han ido adquiriendo un protagonismo responsable, incrementando su capacidad de toma de decisiones en beneficio del bienestar de su comunidad. Por otra parte, debemos romper con el hecho de que sean siempre los intelectuales o los técnicos, los únicos que pueden decidir sobre los programas que la gente necesita. Es necesario renunciar a la función de transmitir "sabiduría" a los "neófitos". La aceptación de que hay dos fuentes de conocimiento valiosas, la académica y la popular, supone el diálogo que permitirá la confrontación y el intercambio entre las dos, promoviendo el aprendizaje mutuo. Trabajar en forma conjunta requiere un cambio en los abordajes y en los enfoques convencionales de la organización, y una visión diferente del conocimiento. Con esto no estamos minimizando los obstáculos ni negando los conflictos que en el proceso aparecen. La experiencia nos muestra que es posible que la sociedad civil y el Estado se asocien para la solución de problemas y necesidades.

- d) Nada de lo anterior es posible si el personal no recibe incentivos para la formación continua, buen ambiente laboral, soportes técnicos y un sueldo acorde a su función, competencia y a la oferta del medio. Considerar el aspecto salarial redundante en un doble beneficio: por un lado, estimula al personal a una actitud comprometida con la tarea; y por otro, para los Centros significa mantener al personal ya capacitado y competente y, por ende, no perder el capital invertido. En este marco se formulan modelos teóricos de gestión económico-financiera para los Centros CAIF. Esto fue posible después de tener claro el modelo de funcionamiento de un Centro tipo; es decir, los modelos económicos vinieron luego de realizadas definiciones básicas en cuanto a competencias, capacidades requeridas, cantidad de personal por número de niños, programas, etc.

Asimismo, la permanente demanda de apertura de nuevos Centros, motivada por la aún insuficiente cobertura de esta población, nos plantea el desafío de promover nuevos Centros bien focalizados y en condiciones adecuadas para brindar un servicio acorde a la misión del Plan CAIF.



## Participación de la sociedad civil en políticas territoriales Lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte del Uruguay

---

Javier Marsiglia & Graciela Pintos  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
deslocal@claeht.org.uy

Esta ponencia recoge — en buena medida — la sistematización de una experiencia de intervención realizada en tres pequeñas localidades del norte uruguayo y las reflexiones que realizamos los autores a tres años de finalizada la misma.<sup>1</sup>

Nuestros supuestos teóricos a la hora de comenzar la intervención pueden ser expresados en los siguientes requerimientos para la implementación eficaz de una política social en el ámbito local:

- a) Articulación y negociación entre actores estatales y privados, entre la iniciativa estatal gubernamental y las iniciativas de la sociedad civil.
- b) Articulación sectorial / territorial.
- c) Articulación de políticas nacionales y locales.
- d) Mirada estratégica orientada a desarrollar las capacidades y recursos existentes en el territorio tratando en cuanto a:
  - ubicar temas para posibles alianzas;
  - comprender y trabajar con todas las lógicas de actor presentes;
  - mirar lo local como un sistema donde “lo social” impacta y es a la vez impactado por otras esferas;
  - oportunidad y necesidad de un rol de mediación calificada que tienda puentes entre racionalidades diferentes de actores (en cada situación esa mediación puede corresponder a actores diversos);
  - reconocimiento de diferentes niveles en los que plantear las acciones y proyectos (micro, meso, macro) con características distintas;

197

---

<sup>1</sup> Cristina Méndez y Graciela Pintos, “Fortalecimiento y articulación de actores: un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local” (Montevideo: PDL-CLAEH, Serie DL en A. Latina 3, 1999).

- investigación y conocimiento oportuno de las problemáticas sociales como base para la acción local.
- e) Dimensionamiento adecuado del territorio de la acción (la mínima unidad con sentido y capacidad de iniciativa para impulsar y gestionar acciones, políticas, proyectos).

El territorio “local” de referencia para la política social define las fronteras de lo posible en un contexto dado, que puede cambiar por condiciones externas o propias del territorio y que necesita de un marco de análisis estratégico que permita diagnosticar las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (Matriz FODA territorial).

Ese análisis permitirá recoger información sobre:

- el margen de acción de los actores;
- el peso público o privado en la política;
- el tipo de participación de los destinatarios;
- disponibilidad alta o baja de recursos a nivel local para esa política u otras relacionadas;
- masa crítica de iniciativas y proyectos posibles.

### 1. La intervención para el desarrollo de tres localidades

198

El proyecto de intervención que acá presentamos, “Apoyo a la constitución de actores y al desarrollo local en Tambores, Tranqueras y Fraile Muerto” (CLAEH-IAF 1995-1998) constituye una apuesta al fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con lo público en el marco de una estrategia de desarrollo local.

#### **1.1 El territorio de la intervención**

El territorio donde se sitúan las acciones del proyecto son tres centros poblados ubicados en los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo, que forman parte de la región noreste del país (límite con Brasil).

Desde el punto de vista productivo, la región se caracteriza por un predominio de la explotación ganadera extensiva, una reducida importancia económica del sector industrial y una importante presencia de los sectores vinculados a servicios, que alcanzan una participación similar al sector agropecuario. También se están registrando dinámicas nuevas ligadas tanto al crecimiento de la actividad forestal como a la propia situación de frontera con Brasil (Mercosur). Esto significa nuevos desafíos y expectativas para los actores locales, que deberán actuar en un escenario no del todo definido y para el cual necesariamente habrán de implementar nuevas formas de relacionamiento interno y extra-región.

Los datos de población sugieren un fuerte despoblamiento del medio rural en un proceso que aparenta ser irreversible, lo que indica la importancia que adquieren, desde el punto de vista social, los procesos de in-

serción urbana de los pobladores rurales en centros poblados y ciudades de la región.

En un estudio realizado en 1997 se señalaba que “las principales debilidades del territorio noreste provienen de un conjunto de centros urbanos débilmente articulados, carente de verdaderas centralidades regionales, y marcado por el peso de la crisis en los tramos de menor tamaño y modos de desarrollo regional con baja diversificación y rasgos de desarticulación. El sistema regional de actores no está aún consolidado, en parte debido al dominante carácter extra-regional de los empresarios que lideran las cadenas más dinámicas”.<sup>2</sup>

Entre sus potencialidades, cuenta un proceso de diversificación económica en el espacio rural, a cargo de cadenas productivas agroindustriales. La persistente dinamización de microrregiones rurales mediante forestación, cultivo arrocerero y lechería, con impacto favorable en algunos pequeños centros, representa un potencial para estrategias de desarrollo local.

En lo que se refiere al aspecto institucional, destaca la presencia de un variado número de organizaciones principalmente sociales, con objetivos generales de mejoramiento de la calidad de vida de la población (en las áreas de servicios básicos, educación, salud, infancia, alimentación), en un intento por revertir la situación de pobreza de las familias de los barrios suburbanos de las capitales departamentales y de los centros poblados. Se trata de organizaciones generalmente atomizadas y descoordinadas entre sí, ya que en la región son escasas las redes articuladoras de esas experiencias, y sus resultados han sido puntuales y con poca sostenibilidad en el tiempo. Esto constituye un capital de experiencia acumulado, pero aún no del todo aprovechado y valorado por el resto de la sociedad civil.

La articulación del sector público y privado es aún muy incipiente y se realiza en tareas puntuales, sin generar procesos que potencien un nuevo modo de gestión local. De todas maneras, existen algunas experiencias de coordinación que han resultado exitosas y que permiten pensar en la posibilidad de extenderlas a otros ámbitos.

El actor público actúa en la región mayoritariamente con una lógica centralista, cuando de oficinas del gobierno central se trata, y con algunas debilidades cuando hablamos de los municipios. Interesa destacar que estas debilidades se evidencian en un modo de gestión que resulta muy difícil cambiar en lo cotidiano, a pesar de contar en lo general con equipos técnicos capaces y con gobernantes que apuestan a una tarea descentralizada y participativa.

---

<sup>2</sup> Aportes para el debate, extraído de DINOT-MVOTMA-FONADEP, “Estudios de directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo” (Montevideo, 1997). Citado en la ponencia de Javier Marsiglia, “Descentralización y políticas de desarrollo regional y local” (CLAEH, 1997).

Finalmente, los centros poblados en los que se desarrolló la experiencia de intervención presentan las características generales que a continuación describimos.

*La Villa de Fraile Muerto* se encuentra ubicada sobre la Ruta 6 a unos 40 kilómetros de la ciudad de Melo hacia el sur en el departamento de Cerro Largo. Tradicionalmente se constituyó en un centro de acopio y embarque de productos agropecuarios, por su ubicación geográfica y por la instalación del ferrocarril. El mejoramiento de la Ruta 26 la acercó a las capitales departamentales de Tacuarembó y Melo. Esta nueva situación disminuyó progresivamente su protagonismo en la región. Su población, según el Censo 1985, era de 2.908, y al Censo de 1996 había aumentado a 3.215 habitantes.

*La ciudad de Tranqueras* está situada en el departamento de Rivera, a 50 kilómetros de la ciudad capital (Rivera) y a unos 80 kilómetros de la ciudad de Tacuarembó. Las vías de comunicación principales son la Ruta 30 (la une a la ciudad de Artigas) y a 10 kilómetros la Ruta 5. La población de Tranqueras tuvo un incremento en el período intercensal del 29,6 por ciento (de 4.471 habitantes en 1985 a 5.794 en 1996), lo que posibilitó su pasaje a la categoría de ciudad.

Los suelos de la zona de influencia de Tranqueras son de excelente aptitud forestal, encontrándose entre los mejores del país. Tradicionalmente la principal producción provenía del sector agropecuario, con una importante incidencia de algunos rubros intensivos tales como la sandía, el melón y el tabaco. Estos cultivos implicaban la supervivencia de pequeños productores en los alrededores de la ciudad. Paulatinamente, con una mayor incidencia de la forestación, han comenzado a disminuir las producciones más tradicionales de la zona.

*Villa Tambores* está ubicada sobre la Cuchilla de Haedo, en el límite de los Departamentos de Tacuarembó y Paysandú. Dista 40 kilómetros de la ciudad de Tacuarembó y 210 kilómetros de la ciudad de Paysandú por la Ruta 26, pero a unos 8 kilómetros por un camino vecinal hacia el sur.

Como zona de influencia comprende una considerable población rural dispersa en los distintos establecimientos de los alrededores, y constituye un centro de recursos y servicios también para algunos centros poblados menores, como Totoral y Piedra Sola. Años atrás fue un punto de referencia para toda la región, pero la construcción de la Ruta 26 facilitó las comunicaciones con las capitales departamentales, sobre todo con Tacuarembó, y la Villa dejó de ser preponderante en la prestación de servicios a los alrededores.

En lo que se refiere a la población, a 1985 era de 1.410 habitantes, y según el Censo 1996 había aumentado a 1.479.

## 1.2 La intervención en contextos locales de bajo dinamismo: límites de lo posible

El territorio de la acción, como se puede apreciar en los datos anteriores, está constituido por localidades de entre 1.500 y 5.000 habitantes, con una inserción periférica en la región. Son centros urbanos con una

infraestructura deficitaria desde el punto de vista de los servicios, con una marcada dependencia de las ciudades capitales de departamento, y con una historia de pérdida de dinamismo en lo económico productivo y como centros de servicios, a favor de centros poblados más importantes. A la vez, presentan una cierta capacidad de organización de nivel socio-territorial y un número variable de iniciativas económico-productivas, expresado en pequeñas empresas urbanas. Desde el punto de vista de los órganos de gobierno local, poseen Juntas Locales designadas por el Ejecutivo Departamental, que fija los lineamientos y las prioridades en el uso de recursos. En ninguno de los tres casos considerados las Juntas Locales son electivas.

Los centros poblados aludidos tienen un vínculo de servicios, económico y cultural, con las capitales departamentales de referencia, Paysandú y Tacuarembó en el caso de Tambores, Melo en el caso de Fraile Muerto y Rivera en el caso de Tranqueras, con la característica de que esta última es la segunda ciudad del departamento. En ellos no se percibe un nivel intermedio entre lo microlocal y lo regional que pueda operar como soporte y sostén de las iniciativas, ya sean otros actores y/o redes. No aparecen lineamientos o políticas en el nivel departamental dirigidos explícitamente a estos centros. Podríamos hablar en algunos casos, como el de Fraile Muerto, de un vacío de políticas de nivel departamental para este tipo de realidad. Sí se constata la incidencia en ellos de políticas sectoriales que impactan fuertemente en lo local. Tal es el caso de la ley de impulso a la actividad forestal, que incide en la microrregión de Tranqueras. También hay algunos programas de capacitación dirigidos a pequeños productores, y de formación para el empleo, impulsados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

La articulación urbano-rural en estas áreas locales es una debilidad que se visualiza claramente en el caso de Fraile Muerto (actores rurales fuertes en otra etapa, hoy no vinculados al centro urbano), y un poco menos en Tambores, donde los productores del entorno rural inmediato mantienen un cierto interés y vinculaciones en la Villa. Las situaciones de los centros difieren entre sí, fundamentalmente en cuanto a perspectivas de cambio en su futuro inmediato.

En conclusión, se trata de sociedades locales que para su desarrollo dependen en gran medida de decisiones de actores de nivel regional y nacional, sobre los cuales la mayoría de las veces no pueden incidir directamente. Cabe, sin embargo, una mención a la situación de Tranqueras, que difiere de las otras localidades por su condición de segunda ciudad del departamento, con actores fuertemente vinculados a los centros de decisión de la capital departamental.

Vale la pena, entonces, una referencia a los límites de procesos de desarrollo local en estos centros. El territorio donde se situaron las acciones del proyecto presenta un margen importante de acción en áreas como el fortalecimiento de capacidades locales e institucionales. Para el equipo

técnico, ello supuso desarrollar o generar capacidades en los actores (empresariales o socio-territoriales) de las localidades, mejorar el “ambiente” en torno a las iniciativas, la generación de tejido social y económico de nivel micro, y facilitar la vinculación intra y extra-local.

En un escenario donde en el ámbito gubernamental no se advierten actores con poder de decisión con los cuales sumar esfuerzos, el proyecto se ubicó como una contribución a la construcción de una masa crítica de actores e iniciativas, y a la elaboración de una agenda local de los temas relevantes para cada centro.

### 1.3 El proyecto: objetivos y diagnóstico punto de partida

El proyecto “Apoyo a la constitución de actores y al desarrollo local en Tambores, Tranqueras y Fraile Muerto” se orientó en la perspectiva del desarrollo local y se planteó generar impactos en las siguientes áreas:

- a) Mejorar las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria de las tres localidades seleccionadas, incrementando el nivel de satisfacción de sus necesidades.
- b) Aumentar el conocimiento y la información sobre las áreas locales seleccionadas, profundizando en los procesos de investigación-acción realizados y en la evaluación y retroalimentación de las experiencias de intervención.
- c) Desarrollar un modelo de intervención que apunte al desarrollo local, combinando la implementación de proyectos económicos y sociales en áreas urbanas y rurales, adaptado a la realidad de pequeñas localidades de la región noreste del país.

202

Los objetivos del proyecto procuran combinar actividades de intervención con otras de investigación, sistematización y aprendizaje.

El proyecto generaría impactos en la población objetivo, facilitando cambios en los siguientes aspectos:

- Incremento en el nivel de satisfacción del sistema de necesidades sociales.
- Toma de conciencia de los límites y potencialidades de la sociedad local, atendiendo a los criterios de evaluación de impacto de proyectos de desarrollo local elaborados por CLAEH a partir de las investigaciones realizadas.
- Incremento de los niveles de participación y organización social.
- Aumento en las capacidades de coordinación y articulación de esfuerzos entre organizaciones e instituciones públicas y privadas.

Cuando se inició la ejecución del proyecto (mayo 1995), la primera acción asumida por el equipo en terreno fue la toma de contacto con cada realidad local y la realización de un *diagnóstico punto de partida de la acción*, con la participación de actores locales.

Considerando los principales resultados a los cuales se había arribado en los estudios (realizados en 1992-1993), se actualizó la información mediante entrevistas, reuniones y análisis de documentación. El énfasis

estuvo puesto en el estado del sistema de actores, el nivel de interacción existente y las condicionantes del contexto que incidían en lo local en ese momento. Se apuntó, además, a la identificación de los principales temas y problemas visualizados por los actores locales.

Como resultado de esta puesta a punto, obtuvimos un pantallazo del sistema local vigente (un listado de actores y sus actividades más relevantes), de las distintas lógicas que allí operaban y del nivel de relacionamiento existente.

Una constatación importante fue que el proyecto se enfrentaba desde el inicio a realidades de partida disímiles en cuanto al grado de iniciativa y la capacidad de organización de actores. Aunque al inicio se mantuvieron actividades similares en las tres localidades, luego las estrategias de relevamiento y contacto con actores y las acciones posteriores se diferenciaron, como respuesta a esa heterogeneidad que iba manifestándose.

### Diagnóstico punto de partida del proyecto

#### Localidad: TAMBORES

##### *Sistema de actores*

- *sistema político-administrativo*. Territorio dividido en dos jurisdicciones político-administrativas. Mayor presencia institucional de la Intendencia Municipal de Paysandú, con una Junta Local que presta los servicios municipales tradicionales a la localidad. Una oficina de la Intendencia Municipal de Tacuarembó que fundamentalmente cumple funciones recaudadoras, pero con escasa capacidad operativa. Además, funcionan algunas oficinas dependientes del Estado (agua potable, electricidad, banca oficial, etc.), pero con poca incidencia en la vida local, salvo la que corresponde a su función específica.
- *sistema empresarial*. Existen varias iniciativas artesanales, sobre todo en los rubros del hierro, la lana, la carpintería y la producción de alimentos y dulces. La comercialización de esta producción se realiza especialmente en el mercado local y en las capitales departamentales cercanas (Tacuarembó y Paysandú). Esta realidad fue condición para la constitución del GAAT (Grupo de Apoyo al Artesano de Tambores), actor local integrado por personas que visualizaron la necesidad de lograr apoyos externos en capacitación, crédito y comercialización, propiciando la asociación y el intercambio entre los diferentes empresarios e iniciativas. En una encuesta se detectaron aproximadamente 60 personas que realizan una actividad económica por su cuenta, con diferentes grados de organización y consolidación.
- *sistema socio-territorial*. Sociedad local rica en iniciativas sociales que dan respuesta a necesidades de la población en forma autogestionaria y solidaria. Presencia de actores externos que se afincaron y canalizaron iniciativas y recursos hacia la solución

de los problemas sociales: Iglesia, MEVIR (programa de vivienda social), Manos del Uruguay, entre otros que, a escala individual, también dejaron su sello en la historia de la localidad. Entre esas iniciativas se destacan al inicio del Proyecto: Comisiones de los núcleos de MEVIR (1 y 2), Comisión de la Academia Parroquial, Comisión del Banco de Medicamentos, Comunidades Eclesiales de Base, Comisiones de Fomento de las Escuelas n° 92 y 64 y del Jardín n° 155, Comité delegado del Instituto Nacional del Menor (INAME), Comisiones de los Clubes Sociales y Deportivos. Estas organizaciones sociales obtienen logros importantes con su trabajo, pero actúan de manera aislada, aunque sus integrantes generalmente forman parte de varios grupos a la vez.

#### *Articulación, negociación entre actores*

No existen formas institucionalizadas de articulación y negociación entre actores. El GAAT intenta trabajar en ese sentido fortaleciendo la relación entre los microempresarios. Las organizaciones sociales se vinculan en actividades puntuales, pero no han generado un espacio de concertación y trabajo en común (ejemplo: la fiesta del Banco de Medicamentos y Semana de la Cultura).

Han existido experiencias positivas de coordinación entre la Junta Local de Paysandú y la Oficina de la Intendencia Municipal de Tacuarembó en la prestación de servicios y en acciones hacia la comunidad, tales como bituminización del camino empalme Ruta 26 y colocación de carteles indicadores en las calles.

#### *Relación local-global*

La relación con lo extra-local se apoya en la acción de algunos líderes y organizaciones que logran poner en consideración pública algunos temas de interés común: Instalación del Comedor, construcción de viviendas de MEVIR, creación de cooperativas de producción (COTAM).

Se trata de una sociedad local con capacidad de negociar, a través de su llegada a los medios de comunicación y a las autoridades locales, algunos temas tales como situación de la infancia y el empleo.

#### *Inserción de Claeh*

CLAEH comienza su intervención en la localidad a partir del estudio de caso (1992) realizado en forma conjunta con técnicos de MEVIR, que venían trabajando en la zona en un programa de post-obra. A partir de la devolución de la información del estudio, se generan dos grupos de trabajo en torno a dos temas: organizaciones sociales y producción artesanal. El vínculo de trabajo se mantiene luego con la implementación del proyecto a partir del año 1995.

## Diagnóstico punto de partida del proyecto

### Localidad: TRANQUERAS

#### *Sistema de actores*

- *sistema político-administrativo*. En el punto de partida, Tranqueras contaba con una organización bastante peculiar y original, levantada a partir de la Junta Local. La Junta no se limitaba al funcionamiento y estructura tradicional (cinco ediles), sino que propiciaba la integración de varias subcomisiones o grupos de trabajo. Éstos, encarando diferentes temas y actividades, pretendían dar respuesta a las necesidades de la localidad, y a la vez impulsar iniciativas más abarcativas y de desarrollo. Así, funcionaban los siguientes grupos: Comisión de Fuerzas Vivas, Comisión de Promoción Social, Comité Patriótico, Comisión de Urbanismo. Estas comisiones actuaban en el ámbito de la Junta Local y estaban integradas por líderes y representantes de instituciones de la localidad. No tenían un funcionamiento muy orgánico y, de hecho, se fueron diluyendo y con el tiempo su nivel de actividad disminuyó.
- *sistema empresarial*. Tradicionalmente ha tenido una actividad económica y un modo de desarrollo vinculado a la producción agropecuaria (ganadería extensiva, sandía, maní y tabaco). Hoy los productores de madera (empresas forestales externas a la zona) están tomando un lugar de relevancia en su entorno de influencia, fenómeno que está generando cambios en la dinámica socioeconómica local. El proceso es aún demasiado reciente como para visualizar con precisión sus impactos, pero con certeza la sociedad local se enfrenta a un nuevo desafío que incidirá fuertemente en su futuro.

205

En el ámbito urbano existen varios microempresarios, sobre todo en los sectores de comercio y servicios.

La Cooperativa Agroindustrial del Norte (COPAINOR) se visualiza como un actor importante, pues sus socios (100) son pequeños productores de los alrededores de Tranqueras, y se encuentra instalada en la localidad. Brinda insumos y servicios de comercialización de productos (lana, fundamentalmente) y existe la inquietud por ampliar sus servicios a otras áreas relacionadas a la extensión, trabajo con la familia, atención de carencias básicas, etc. COPAINOR no tiene Comisión Directiva Local; un socio se traslada a Tacuarembó y participa de las reuniones de la Directiva.

Las empresas forestales son externas a la ciudad. Tienen una relación demanda-respuesta, algunas con interés en involucrarse (FYMSA), pero aún sin acciones claras en ese sentido.

- *sistema socio-territorial*. Los clubes de servicio (Leones y Rotary) han cumplido, tradicionalmente, con la función de canalizar y resolver demandas más vinculadas con lo social, con poca participación de organizaciones de base territorial. Existen, además de

las organizaciones sociales nucleadas en torno a la Junta con objetivos sociales de desarrollo, un CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la Familia), y la Comisión de Cruz Roja.

### ***Articulación, negociación entre actores***

Se percibe cierto grado de articulación entre los diferentes actores existentes en el ámbito político-administrativo y socio-territorial, con una mayor ausencia del actor empresarial. La Junta Local, con sus comisiones, se perfila como un actor articulador en torno a algunos temas de interés común: capacitación de mano de obra (madera-forestación), mejora de infraestructura urbana, mejora en la prestación de servicios (comunicaciones, transporte, etc.).

### ***Relación local-global***

La relación local-global se concreta a través de personas que han asumido el rol de liderazgo en varias de las organizaciones de la localidad. En ellos se concentra la gestión de los vínculos con las autoridades y el “conseguir” ser escuchados con éxito en varios casos. Este éxito afirmó su rol y conformó una elite que maneja los contactos y las relaciones externas, sobre todo con lo político-administrativo. Ejemplo de ello es la declaración de CIUDAD en el año 1995 y la Fiesta de la Forestación y la Sandía que realizan todos los años, y que consigue reunir a varios jefes de ministerios y oficinas del gobierno central en un ámbito propicio para canalizar demandas y propuestas.

### ***Inserción CLAEH***

En el año 1992, CLAEH se vincula a la Junta Local con la propuesta de realizar un Curso de Gestión Empresarial dirigido a microempresarios urbanos. El mismo se realiza con la participación de 22 empresarios y es muy valorado por autoridades y participantes. Paralelamente se comienza la realización de entrevistas para el Estudio de Caso (RNE y el PDL). Una vez finalizado el Estudio, éste se presenta en la localidad y CLAEH comienza con la implementación del Proyecto.

## **Diagnóstico punto de partida del proyecto**

**Localidad: FRAILE MUERTO**

### ***Sistema de actores***

- *sistema político-administrativo.* Existe una Junta Local que cumple con las tareas municipales típicas y tradicionales, con una menudada presencia en la promoción de iniciativas locales. Se trata de un actor que acompaña pero que no es portador de propuestas, y que depende de las decisiones que se tomen en el gobierno municipal (Intendencia Municipal de Cerro Largo). El gobierno departamental en funciones en ese momento tenía una característica marcada de resistencia o indiferencia a la coordinación de esfuerzos con las organizaciones privadas de desarrollo, por lo cual no

resultó el contexto más favorable para una articulación con ese ámbito. Otras oficinas del Estado se limitaban al cumplimiento de las funciones específicas de cada una, sin mayor incidencia en la vida local.

- *sistema empresarial*. La localidad cuenta con algunas iniciativas de pequeñas empresas (40), fundamentalmente en el rubro de servicios. La actividad económica se centra en la prestación de servicios a una zona eminentemente ganadera, con algunas perspectivas agrícolas que recién comienzan a vislumbrarse. En el ámbito rural existen actores con trayectoria, como la Cooperativa Agropecuaria Limitada de Fraile Muerto (CALFRAMU) y la antigua Liga del Trabajo, pero en una situación de crisis de liderazgo y frente a una profunda crisis del agro.
- *sistema socio-territorial*. Existen algunas organizaciones sociales (5) que participan puntualmente en torno a necesidades básicas. Destacan entre ellas las vinculadas al tema salud (relevante para la localidad), especialmente la Sala de Primeros Auxilios como experiencia de gestión de salud en el ámbito local.

### **Articulación y negociación entre actores**

La sociedad local se encuentra atomizada en pequeñas iniciativas particulares, y no se vislumbran espacios de concertación y negociación. Apenas se observa un apoyo conjunto a inquietudes puntuales y de emergencia, pero que no se mantienen una vez alcanzado el objetivo inicial. Coexiste una lógica basada en la solidaridad, por la cual se logra una participación puntual y acotada, en momentos de crisis, en torno a alguna necesidad común, y luego los esfuerzos se diluyen.

207

### **Inserción CLAEH**

En la localidad, CLAEH tiene una trayectoria de trabajo promocional con varias organizaciones. La inclusión de esta localidad en el proyecto respondió a un interés del equipo de encarar actividades y temas más globales luego de varios años de intervención.

## **1.4 Las estrategias y las acciones del proyecto**

En Tranqueras, a partir del diagnóstico punto de partida consideramos relevante adoptar una estrategia de trabajo que no perdiera de vista los desafíos del contexto, y situara las acciones del proyecto en sus tres áreas (organizaciones sociales, empresas y articulación de actores) como una contribución al proceso de desarrollo.

Una de las líneas de acción planteadas fue la generación de instancias de análisis, discusión y capacitación a la población, para comprender un proceso de cambio planteado por el fortalecimiento de la producción maderera en la zona. Otra línea de acción fue la capacitación en gestión empresarial y gestión de organizaciones sociales.

En el caso de Fraile Muerto, la estrategia definida para la intervención en la localidad apuntó al fortalecimiento del sistema de actores en el

ámbito urbano, fundamentalmente los actores socio-territoriales y empresariales (tejido microempresarial). Paralelamente se intentó una coordinación horizontal entre organizaciones sociales, que tuvo su eje en el trabajo en torno a la salud.

En cuanto a Tambores, la estrategia de intervención se orientó al fortalecimiento de las organizaciones locales y sus instancias de articulación, en función de temáticas que ya se estaban abordando localmente y que resultaban estratégicas para facilitar esa concertación.

En las primeras etapas del proyecto, el esfuerzo estuvo centrado en comprender cada sistema local en su complejidad, en un proceso que lleva tiempo y esfuerzo. Se logró un buen vínculo y una legitimación del equipo en el ámbito local para realizar las actividades con los actores. En ese proceso incidió la vinculación anterior a las tres localidades, pero también la comprensión y valoración, por parte de los propios actores locales, de la necesidad de un aporte técnico específico y complementario a sus actividades.

Las principales dificultades de la primera etapa aparecen ligadas a la puesta en marcha de la estrategia y a la implementación de las acciones de capacitación y asesoramiento a actores. También empiezan a perfilarse con mayor nitidez los límites propios de los contextos locales en que se sitúan las acciones: crisis y estancamiento en lo económico-productivo, debilidad y fragilidad en los actores sociales y económicos e inexistencia de un rol activo de los actores públicos.

208

En Tambores se formularon planificaciones anuales con cada actor, y se mantuvo una frecuencia de reuniones quincenales y/o mensuales en función de los planes de trabajo acordados. Allí observamos avances tanto en la capacidad de planeación y de gerencia, como en la de entablar vínculos con otras organizaciones. Particularmente el trabajo con el GAAT tuvo como principal logro la redefinición de su papel en la localidad y la delimitación de roles y funciones con otros actores. El grupo asumió progresivamente un rol de relacionamiento horizontal con otros actores de dentro y fuera del sistema local.

El trabajo con organizaciones sociales en Fraile Muerto se inició con el acercamiento a las organizaciones de salud, en la perspectiva de desarrollar una labor de coordinación de esfuerzos que potenciara su impacto. Se concretó, además, un acuerdo de trabajo de asesoría y capacitación con la asociación civil "El Jardín".

En Tranqueras se logró una continuidad en el proceso de capacitación con la participación de cinco organizaciones sociales, que valoran positivamente lo realizado y aplican en situaciones concretas lo recibido en los talleres. Cada dos meses se complementó los talleres de capacitación con actividades de seguimiento a los grupos, en función de los elementos vertidos.

Entre los resultados observados debemos destacar el cambio de actitud de los participantes frente a problemas o situaciones que se les van presentando en sus respectivas organizaciones, y también la realización de actividades y gestiones que antes no desarrollaban.

El trabajo con las organizaciones sociales contribuyó a que emergieran con mayor visibilidad sus capacidades de gestión y que se propiciara el intercambio con otros actores. A través de su participación en los talleres e instancias de discusión sobre la forestación, tuvieron la oportunidad de integrarse a espacios de los que nunca antes habían participado.

En cuanto al grado de articulación entre actores, se vive un buen momento, pues si bien no se puede hablar de un proyecto común y algunos de los actores siguen teniendo más legitimidad que otros, se empieza a ampliar el universo de actores con protagonismo en el ámbito local.

El nivel de avance del proyecto en cada localidad (analizando comparativamente con la primera fase) fue notorio a partir del segundo año. Se han generado articulaciones entre instituciones públicas y privadas, las organizaciones sociales se han organizado para negociar con el sector público y se ha dado un movimiento interno que ha servido para fortalecer el tejido social. Los resumimos a continuación.

En Tranqueras, las organizaciones se vieron revalorizadas en su tarea y se comenzó un proceso de visualización de la sociedad local en su totalidad, y del espacio que les corresponde en el abordaje de temas que van más allá de su quehacer cotidiano; por ejemplo: la forestación. Una señal de esto es la integración de algunas organizaciones que están trabajando el tema de manera integral y en coordinación con los organismos del Estado, particularmente el Municipio.

En Fraile Muerto se dieron dificultades con las organizaciones sociales vinculadas al tema salud para la coordinación planteada en la fase anterior; como consecuencia, se decidió disminuir la intensidad del trabajo en esa línea, hasta que dichas organizaciones lograran profundizar en alguna iniciativa común, superando conflictos puntuales.

La asociación civil "El Jardín", en cambio, mantuvo un buen nivel de funcionamiento. Además, se realizaron con éxito nuevas actividades de formación.

En Tambores, y en relación con las organizaciones sociales, el GAAT estaría en condiciones de impulsar una articulación más fuerte y sostenida con otros actores, por ejemplo la Junta Local. Ello por el nivel de consolidación que ha logrado y sus capacidades para impulsar y llevar a cabo propuestas más abarcadoras. El desafío para el futuro inmediato se plantea, entonces, en términos de profundizar el trabajo en torno a la negociación entre actores, de manera de avanzar hacia la concreción de algunas actividades comunes.

La Coordinadora de Niñez y Adolescencia de Tambores emerge como un actor consolidado, con un funcionamiento autónomo y con capacidad de seleccionar y demandar apoyos técnicos específicos.

En la sociedad local, el énfasis estuvo puesto en la constitución de un ámbito local, articulador de diversas organizaciones, con el fin de generar capacidades de negociación con la Junta Local u otros actores. Se constatan al respecto algunos avances, pero también debilidades de ambas partes.

## 2. Balance de los resultados

---

Constatamos que, a lo largo del proyecto, las acciones realizadas tuvieron efectos diferentes en los centros poblados y en sus contextos de referencia. Aun manteniendo las líneas generales de actividades que planteaba el proyecto en sus tres áreas —pequeñas empresas, organizaciones sociales y articulación de actores—, los grados de avance y el tipo de resultados logrados fueron diversos.

### 2.1 En relación con las organizaciones sociales locales y el fortalecimiento de los actores

Es el área donde se lograron más impactos y donde son más tangibles en las tres localidades. Se lograron niveles altos de participación social través de diversas formas de organización de la población beneficiaria en torno a intereses comunes. Se implementó, además, un sistema de capacitación y asistencia técnica adaptado a cada contexto, al servicio de las diferentes organizaciones sociales.

Se produjo el fortalecimiento de actores ya existentes, que se dinamizaron y ganaron en legitimidad en el ámbito local (organización social El Jardín, en Fraile Muerto; organizaciones sociales de Tranqueras, organizaciones de Tambores). Desarrollaron, además, su capacidad de articulación y de encuentro con otros actores, sobre la base de la identificación de áreas de interés común o complementarias.

Las organizaciones mencionadas incorporaron, aunque en distinto grado, una visión más global de la localidad donde se inscriben sus acciones. Incorporaron también una nueva forma de abordar las problemáticas locales y de sus propias organizaciones, y en todos los casos adoptaron un método de trabajo que contribuyó a lo anterior. Los elementos y herramientas adquiridos fueron esenciales para incrementar sus capacidades de gestión, y constituyen los efectos más duraderos de la intervención.

Por otro lado, se gestaron nuevos “espacios integradores” de diversas organizaciones y lógicas de acción (GAAT y la Coordinadora de Niñez y Adolescencia, en Tambores, y el ámbito local en torno al tema forestación en Tranqueras). Estos espacios, con sus particularidades y su diferente nivel de consolidación, se constituyeron en referentes para su ámbito local en distintas temáticas. El éxito relativo en la continuidad de ellos se vincula a la identificación de un objetivo común que trascendió el de las propias organizaciones que lo integraban.

La obtención de resultados en esa forma de trabajo lleva hoy a valorarlos como espacios positivos, aunque no se hayan podido sostener en el tiempo. La negociación entre actores y las estrategias concretas para la superación de intereses específicos de grupos es hoy un desafío planteado tanto en Tambores como en Tranqueras.

En el caso de Fraile Muerto, la apuesta a un ámbito que articulara las diferentes organizaciones de salud —tema clave para la localidad— no

tuvo resultados. La reflexión que cabe al respecto es que estos procesos no pueden ser impuestos ni inducidos desde fuera si no existe capacidad de liderazgo y de iniciativa en el propio sistema local de actores para encontrar un objetivo común. Cuando eso no se produce, los procesos no se sostienen.

## 2.2 En relación con la articulación entre actores y perspectivas en cada localidad

El proceso tendiente a la generación de condiciones para la articulación entre actores y para un trabajo abarcador de la sociedad local como conjunto, tuvo resultados en las tres localidades. En algunas, con la gestión o fortalecimiento de ámbitos de cooperación; en otras, simplemente con ensayos de una nueva forma de abordar los problemas locales.

En las tres localidades se incrementó el nivel de información disponible sobre el entorno de referencia, y existe una capacidad de diagnóstico y de incorporación de nueva información mayor que al inicio del proyecto. En todas ellas se ha logrado colocar en la agenda los problemas relevantes de la sociedad local y listar los recursos disponibles. Existe una mayor conciencia sobre cómo abordarlos utilizando sus propios recursos e identificando recursos que faltan, y en algunos casos se han delineado estrategias e iniciado acciones concretas para superarlos.

Los principales avances pueden hallarse en la generación de instancias de coordinación y de articulación de esfuerzos que detallábamos antes. Además de estos espacios más formalizados, cabe señalar en dos de los centros poblados la sensibilización y predisposición positiva de los actores a trabajar en forma conjunta las temáticas que los afectan, trascendiendo los intereses propios y de sus organizaciones de origen. Éste obviamente no es un proceso lineal, y se observan ascensos y descensos en las motivaciones para esta articulación.

Se observó un interesante proceso de reconocimiento mutuo entre actores y de valoración de los actores más “micro” en el escenario local. (Ejemplo: Tranqueras).

Entre los elementos favorables para el sostenimiento de acciones de desarrollo en Tambores, destaca el alto grado de iniciativa social y económica existente, aunque de nivel micro, y la tendencia casi natural a la asociación. Las iniciativas se sostienen en el tiempo, se recrean y, dado el número reducido de personas, tienden a ser encaminadas por los mismos actores. Un factor limitante es cierta dificultad de renovar los liderazgos y oxigenar los procesos, por ejemplo recibiendo actores de fuera de la localidad que tiendan nuevos puentes con lo extra-local. También el bajo nivel de protagonismo y posibilidad de interlocución de los actores públicos, más allá de excepciones de tipo personal, hace que no se genere una dinámica de acumulación creciente en las iniciativas.

Más allá de estas limitantes, se han logrado significativos avances. Si consideramos el grado de articulación del sistema local, debemos señalar un mayor reconocimiento y diálogo entre organizaciones de la socie-

dad civil (GAAT, Coordinadora de Niñez y Adolescencia) y actores públicos (Junta Local), y el logro de algunas instancias conjuntas en torno a temas de interés local. También en la relación con actores extra-locales hay avances; por ejemplo, a través del GAAT se generó un flujo de información, recursos y vínculos hacia dentro y hacia fuera de la localidad en torno a temas como la producción artesanal, el turismo y el apoyo al tejido empresarial.

En Fraile Muerto, el grado de articulación entre actores era bajo al inicio del proyecto, y aún lo es. Existe dinamismo en algunas iniciativas de alcance restringido. El nivel de participación y coordinación con organismos locales es débil y en algunas áreas casi inexistente.

Abordar estas restricciones con una mayor posibilidad de impacto a futuro requerirá estrategias y acciones que trascienden las posibilidades de los actores locales, tal como están operando hoy. En esta perspectiva, las acciones del proyecto fueron aportes para la generación de una mayor capacidad de respuesta local a los desafíos internos y externos. En este sentido, la dimensión “tiempo” que llevan los procesos de desarrollo es un factor clave de considerar.

El contexto territorial de la ciudad de Tranqueras tiene características distintas. Situada en un contexto en transformación y con una elite de actores fuerte, la sociedad local realizó en estos años un proceso lento, pero interesante, de cambio en la percepción y en el manejo de temas que la afectan. Desde una posición de indiferencia, desconocimiento y resistencia a las nuevas dinámicas del contexto, se fue generando una actitud más implicada y menos defensiva. Fue clave para ese cambio de actitud el proceso de sensibilización y acercamiento realizado tanto a los actores locales fuertemente legitimados, como a otros no tan consolidados, que progresivamente fueron asumiendo el tema y también implicando a actores extra-locales con los cuales habitualmente se relacionan.

El ámbito de coordinación —integrado por actores públicos, privados, sociales, empresariales y políticos— que se generó en torno al tema forestación es un indicador claro de ese cambio. Aunque se trata de un ámbito muy incipiente y existe una marcada asimetría entre actores locales (en capacidades, legitimidad, etc.), es significativo el avance logrado tanto en el tratamiento del tema, como en la canalización de algunas propuestas concretas. Esto es recogido como un logro por los actores en la evaluación realizada luego de culminado el proyecto.

Superar esas debilidades y asimetrías requerirá desarrollar capacidades nuevas y revitalizar las existentes, en un proceso que, hacia delante, necesitará de otros aportes. Las acciones con las organizaciones y las empresas cuyos resultados ya analizamos serán también un aporte en este sentido, si son encaminadas desde una perspectiva que tome en cuenta este contexto.

El principal desafío para la continuidad de las acciones en Tranqueras está en identificar actores (socios) en los ámbitos local, regional o nacional que puedan complementar o aportar nuevas acciones y recursos al proceso.

### 3. Aportes de la experiencia

Debemos aclarar que estamos relejendo una experiencia de trabajo en el marco de un proyecto orientado al desarrollo local, es decir, que tiene desde sus orígenes una pretensión de generar o fortalecer una articulación entre actores diversos.

A partir de las acciones emprendidas con organizaciones de la sociedad civil en coordinación con el sector público y en el marco de políticas sectoriales diversas (infancia, vivienda, salud, capacitación, etc.), se fue gestando una experiencia de participación, y en algunos casos de cogestión entre Estado y sociedad civil. Fue una experiencia llevada a cabo durante tres años de trabajo, que deja resultados positivos en distintos aspectos. Evidencia también las sombras o las debilidades que se enfrentan en estos contextos micro-locales para trabajar con iniciativas y proyectos sociales sin un marco de política pública más definida.

Algunos de los resultados del trabajo directo con organizaciones de la sociedad civil y la articulación entre estos actores en torno a temas de interés local (germen de política social en el ámbito local), son los que se señalan a continuación.

#### 3.1 Principales fortalezas

- Niveles altos de participación social en diferentes formas organizativas en un contexto de bajo dinamismo.
- Fortalecimiento de organizaciones sociales ya existentes, que redimensionaron sus acciones y ganaron en legitimidad y capacidad de diálogo en el ámbito local y fuera de la localidad.
- Mayor capacidad de articulación y de encuentro entre actores, mediante la identificación de áreas y proyectos de interés común o complementarios.
- Incorporación, en las organizaciones, de una visión más global de la localidad donde se inscriben sus acciones.
- Incorporación de una nueva “modalidad metodológica” de acción que contribuyó a mejorar sus capacidades de gestión.
- Gestación de nuevos espacios integradores de diversas organizaciones, y de lógicas de acción que se constituyeron en referentes a escala local en distintas temáticas.

213

#### 3.2 Principales debilidades

- La percepción de los límites de la acción propia y de la necesidad de sumar esfuerzos en la “concertación” es un impacto fuerte, porque el éxito de la acción o proyecto ya no depende en mayor parte de uno mismo, sino de la capacidad de articularse adecuadamente con otros. Este impacto a veces desmoviliza a los actores, ante la constatación de la asimetría existente, por ejemplo, en el diálogo con los organismos del Estado.

- La negociación entre actores (tiempos, recursos, tipos de acción, tipo de racionalidad) y las estrategias para la superación de intereses de grupos siguen siendo un desafío inconcluso.
- La formalización y la continuidad de los espacios de articulación (redes, coordinadoras) es siempre un punto difícil de manejar (tensión entre espontaneidad y formalización).
- También es difícil el diálogo con lo público y el acompasar ritmos y prioridades (lógica pública, lógica privada). A ello se suma la ausencia de apoyo de instancias públicas extra-territoriales, que son necesarias para dar continuidad y legitimidad a los proyectos.
- Falta de planes más definidos de trabajo a mediano y largo plazo. Déficit de visión de futuro.
- Dificultades para la integración de nuevos actores a la red y para el recambio de los liderazgos de las organizaciones.
- Un contexto de bajo dinamismo y sus implicancias.

### 3.3 Aprendizajes

La intervención en este tipo de proyectos ya de por sí tiene una complejidad propia. Ésta se vincula a una mayor exigencia y compromiso de los diferentes actores y a la identificación de temáticas comunes en torno a las cuales construir los consensos y actuar en consecuencia. Para un marco de acción que supone estos niveles de compromiso, la escala territorial en la que nos movimos (en tanto capacidad de decisión sobre acciones y recursos por parte de lo público) es determinante. Por ello, como lecciones aprendidas a partir de la experiencia, destacamos:

- Para las políticas sociales se requiere una escala pertinente que asegure un mínimo de masa crítica de actores, de recursos, y también de capacidad de decisión sobre el territorio local y capacidad de generar las articulaciones necesarias a escalas más amplias.
- La participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas es un desafío en los contextos locales, y se la debe consolidar a partir de gérmenes de experiencias muy interesantes de todo el país, más allá de los tres casos aquí presentados.
- En la sociedad civil de determinadas localidades pequeñas o de menor peso relativo en el contexto de los departamentos, encontramos debilidades para el diálogo y cogestión de políticas, que el Estado podría revertir con acciones específicas que la fortalezcan.
- Hay capacidad instalada en organizaciones de los tres contextos locales de referencia que pueden ser puestas en valor a través de un conjunto de acciones de fortalecimiento específico y acciones conjuntas con la sociedad civil.

#### 4. Reflexiones finales: alcance de las acciones de la sociedad civil

Una primera reflexión general se refiere al sentido que tiene para organizaciones de la sociedad civil (incluidas las ONG de desarrollo) incursionar en este tipo de experiencias, donde existe una asimetría tan fuerte en recursos y en capacidad de decisión, en un marco de necesidades sociales crecientes y de políticas de ajuste. Estos recursos se aplicaron al desarrollo de capacidades que bien podría pensarse deberían impulsar los gobiernos locales, departamentales o actores de nivel nacional.

Una pregunta posible es: ¿qué sentido tiene intervenir en áreas donde no partimos de una alianza con actores públicos o privados de peso que aportarán al proceso? En este sentido, evaluamos que experiencias como la que impulsamos tienen también un propósito demostrativo, de acciones y procedimientos que pongan de manifiesto que es posible lograr ciertos objetivos aplicando recursos a determinados sectores de actividad y a determinados temas locales. Tienen, además, un efecto de generación de condiciones para que otros actores puedan luego incursionar con éste u otro tipo de propuestas. En un territorio restringido, micro-local, resulta clave que se hayan dejado algunas capacidades instaladas en organizaciones sociales, en empresas y en personas individualmente, y a escala más amplia (los actores en su conjunto), y que se hayan ensayado nuevas formas de entender y de encarar los problemas locales. Lo anterior no necesariamente implica que se puedan sostener sin la intervención de otros actores externos (con recursos, políticas, programas sectoriales).

Un segundo cuestionamiento relevante vinculado al anterior es: ¿qué se resuelve realmente en contextos como los centros poblados (localidades) de menor tamaño? A la luz de la evaluación de esta experiencia, vemos que se concretaron acciones y procesos que sólo con el potencial endógeno no hubieran tenido lugar, dadas las condiciones existentes en ese momento en el contexto local. Se logra, entonces, transmitir herramientas que sitúan a los actores en mejores condiciones de mirar su territorio; colocar en agenda sus problemas y necesidades; identificar los recursos para solucionarlos dentro y fuera; y definir planes y estrategias para buscar alternativas y canalizar mejor sus potencialidades al servicio del desarrollo de ese territorio. Es decir, que el sentido de las acciones en ese contexto es movilizar un potencial endógeno que, a modo de hipótesis, puede ser desencadenante de procesos locales que, aunque limitados, de otra forma no se generarían.

¿Qué condiciones deben darse en el futuro para que el aporte al fortalecimiento organizacional de la sociedad civil tenga mayores impactos? ¿Qué estrategias deben seguirse, y con qué tipo de proyectos, para incidir en líneas de acción con horizonte de políticas que impacten realmente en las problemáticas sociales de estos centros? Entendemos que es crucial poder apoyarse en acciones y recursos de otros programas e instituciones con incidencia en esos contextos, orientados en forma coordinada con las prioridades y recursos locales. Es clave partir de lo ya logrado, no

empezar de cero, y definir adecuadamente el territorio de la intervención, pudiendo abarcar áreas locales más amplias y con mayor posibilidad de respuesta por parte de los actores.

Parece ineludible también la participación del gobierno local en voluntad política, en apoyos específicos y en abrir caminos hacia otros apoyos extra locales. No están dadas las condiciones en general para ello, pero no podemos renunciar a buscarlas, a riesgo de que sean proyectos bien intencionados pero condenados al fracaso, por ausencia del actor legítimamente electo y con poder para encaminarlo desde políticas y estrategias más amplias. Es indispensable acercar las propuestas y las visiones de otros actores capaces de articular propuestas de más impacto en los contextos locales, aprovechando la riqueza y dinámica existente en la sociedad civil.

También es importante la optimización de los programas sectoriales existentes, tanto públicos (educativos, productivos, de generación de empleo, capacitación laboral) como de actores privados que están desarrollando acciones de impacto local y regional, pero que no se aprovechan para el fortalecimiento de los sistemas locales. El lema, en este sentido, es evitar la dispersión y/o superposición de esfuerzos y de recursos.

## La semana del barrio Santa Ana, Talca, Chile

### Una experiencia de desarrollo local

---

Macarena Viedma  
Corporación SUR Talca  
surfpptl@adsl.pie.cl

El presente relato describe el diseño, planificación e implementación de una acción local participativa, la celebración de la SEMANA DEL BARRIO SANTA ANA, en la ciudad de Talca. Se trata de una experiencia que permitió a la gente del barrio mostrar y compartir con la comunidad diversos aspectos de lo que considera su patrimonio social y cultural, reforzando así los vínculos entre vecinos.

La experiencia de desarrollo social realizada en Santa Ana se inscribe en un programa gubernamental implementado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), organismo dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. La misión del FOSIS es contribuir a superar la pobreza a través de programas de desarrollo social o productivo en el ámbito regional o local, cuya promoción y ejecución encomienda a organismos intermediarios. Una de esas iniciativas, el Programa de Promoción Social, se comenzó a implementar durante el año 2000 en diversas localidades. En Talca su ejecución fue encomendada a la Corporación SUR, que trabajó con distintas organizaciones, entre ellas las del barrio Santa Ana. El Programa implicaba que las organizaciones del barrio generaran proyectos para ser evaluados y eventualmente financiados por FOSIS.

Mediante sus intervenciones, SUR desarrolla diversos temas y conceptos – territorio, capital social, democratización, desarrollo local, redes naturales –, aplicados como claves para comprender el escenario regional y local. Sobre esa base, la metodología de la intervención en el barrio Santa Ana, en términos generales, respondió a la necesidad de construir una visión del barrio. La hipótesis de trabajo fue que dicha construcción pasa por recuperar y potenciar la riqueza y el capital social de las comunidades, en el marco de la participación.

La intervención duró siete meses desde el primer acercamiento al barrio, hasta la ejecución y evaluación de la experiencia. Este trabajo describe y analiza los elementos que se cruzaron durante todo el período de trabajo con la gente del barrio, rescatando así los aciertos y desaciertos de la experiencia, sus mejores momentos y sus debilidades. Es el testimo-

nio de un equipo de profesionales que se reencantó con el trabajo social llevado a cabo con la gente.

### 1. El contexto territorial de la intervención

---

La Séptima Región del Maule, de la cual es capital la ciudad de Talca, ha experimentado en los últimos años un importante crecimiento poblacional de sus principales centros urbanos, mientras disminuye progresivamente la proporción de habitantes que vive en sectores rurales. Al mismo tiempo, su estructura productiva ha transitado desde una concentración en el sector agrícola hacia un aumento sustantivo del sector terciario. No obstante esta tendencia a la urbanización, la región se caracteriza por una matriz cultural de origen rural. Tanto los estilos de vida como las redes sociales de los territorios regionales (comunas, ciudades, barrios, poblaciones) tienen su arraigo en códigos culturales del mundo campesino. De ahí que, en la ciudad de Talca, los barrios tradicionales se hayan constituido en torno a iglesias, colegios u otras instituciones de carácter religioso, cuyas actividades —Semana Santa, el mes de María, el mes de la Solidaridad— contribuyen a generar espacios de sociabilidad, de encuentro e identificación para sus habitantes.<sup>1</sup>

218

Pensamos que, a pesar de las transformaciones que los barrios de la ciudad han vivido en los últimos treinta años, ellos son, aún hoy, mucho más que espacios residenciales. Allí sus habitantes construyen un fuerte sentido de pertenencia respecto de su territorio, y de vinculación con sus vecinos. Más que área geográfica, un barrio es una comunidad de personas con conciencia de habitar un espacio particular y característico, con historia y tradiciones propias. Sin embargo, en Talca la secularización y la recomposición de la estructura productiva, la migración de las nuevas generaciones y el deterioro de las viviendas, han ido progresivamente desarticulando el tejido social y generando condiciones de vida menos favorables. Esto se expresa en la ausencia de actividades recreativas y culturales, en el empobrecimiento progresivo de las familias y en la pérdida de los vínculos sociales de confianza e identificación con el espacio que se habita.

A partir de esta visión, el equipo SUR comenzó el proceso de identificar aquellos grupos y territorios del ámbito comunal en que se focalizarían las acciones del programa FOSIS. Se pensó en algún barrio tradicional, de los cuales en Talca existen al menos cuatro: Oriente, Santa

---

<sup>1</sup> Ésta, como otras afirmaciones respecto a los barrios, es fruto de la discusión dentro del equipo de SUR-Fosis, de la observación en terreno y conversaciones con habitantes y conocedores de la historia comunal.

Ana, Seminario y San Francisco. Entre ellos se eligió el barrio Santa Ana, por ser uno de los más antiguos de la ciudad.

Santa Ana conserva rasgos arquitectónicos casi imperturbables hasta hoy. Tiene un pequeño sector productivo, orientado a la microempresa familiar, donde destacan actividades tradicionales, como la talabartería. Perduran en él dinámicas sociales tan tradicionales como los asientos fuera de la casa al caer la tarde, los cuantiosos bares repletos de hombres conversando, puertas que permanecen abiertas en completa ignorancia de los problemas de seguridad ciudadana. En ocasiones, el barrio parece ajeno al entorno de la ciudad.

## 2. El Programa de Promoción Social en el barrio

El Programa de Promoción Social, entre otros programas FOSIS, busca potenciar el capital humano de los grupos y comunidades más pobres. En ocasiones anteriores, FOSIS había tendido a focalizar sus programas en el área de infraestructura; esta vez, decidió abrirlos hacia aspectos más cualitativos de la intervención.

### 2.1 Criterios básicos

Para la implementación de la acción en el barrio Santa Ana, SUR acordó con el agente de desarrollo local FOSIS, encargado del Programa, diversos criterios: i) debía tener, ante todo, una orientación territorial y no grupal; ii) se concentraría en aspectos sociales y culturales más que en infraestructura y equipamiento; y iii) tendría como propósito desplegar y potenciar redes sociales existentes, y rescatar patrimonio societal en riesgo de desaparecer o actualmente no visible.

Durante un mes, el equipo SUR-FOSIS construyó una base de trabajo que permitiera lograr los objetivos propuestos para el programa. Uno de los aspectos que se trató fue la definición de aquellos sujetos que respondían al perfil de beneficiarios del FOSIS. De ahí surgió por primera vez la idea de trabajar con un barrio.

### 2.2 Etapas de la intervención

#### 2.2.1 *El encuentro con el barrio*

Los integrantes del equipo SUR que acompañaron el trabajo en el barrio recorrieron durante un mes sus calles sin hablar con nadie, sólo observando; repararon en cada detalle de su vida y de su gente, y recordaron su propia vida en el barrio. Volvimos a ser niños y quisimos comprender a los niños que ahora lo habitan; recordamos a nuestros padres, evocamos a nuestros abuelos y miramos con detención los ojos de sus más vie-

jos habitantes. Si es posible decirlo así: antes de intervenir el barrio, el barrio nos intervino a nosotros.

Poco a poco, fuimos construyendo una idea-propuesta de lo que se podría presentar a las organizaciones del barrio. Sabíamos que hoy las personas están volviendo a conversar y a encontrarse, y que hay una conciencia y necesidad mayor de los espacios públicos. Sabíamos que el ocio creativo es un componente muy importante de la calidad de vida y que, por sobre todo, las comunidades que tienen identidad son portadoras de un gran capital social. Sobre esas bases, la propuesta que hicimos a las organizaciones del barrio fue crear espacios colectivos en los que se expresara la riqueza social, cultural y productiva del barrio. A este espacio se le denominó más tarde "Una Semana en tu Barrio". Esta idea tenía asiento en otras experiencias que el equipo SUR había realizado acompañando procesos locales.

Llegamos primero a casa de la presidenta de la Junta de Vecinos del barrio Santa Ana, una de las tantas mujeres que deben compartir los roles de madre, esposa, hija y dirigente. Más tarde nos encontramos con las organizaciones e instituciones del barrio: una Junta de Vecinos con una perspectiva amplia de su función, pero con más de algún problema interno; un club deportivo, "21 de Mayo", de larga tradición en el barrio, pero con escaso contacto con las demás organizaciones; otro club deportivo, "Juventud Unión del Norte", que venía saliendo de un letargo prolongado; un grupo que sentía la necesidad de marcar presencia con el tema ambiental en el barrio; un club del adulto mayor, "Alegría de Vivir", colmado de energía y ligado íntimamente a su territorio; un centro de madres, "Santa Ana", de gran vitalidad; un proyecto educativo con la mirada puesta en el futuro, pero con serias dificultades para hacerse sustentable; un colegio religioso y con una larga trayectoria regional, "María Mazzarelo", que tenía como mandato insertarse en la comunidad; un Centro Educacional que acogió la invitación a integrarse; y el icono, el colegio religioso Santa Ana, con un padre Bernardo que llenó de ideas la primera Mesa de Trabajo.<sup>2</sup>

Fue en aquella primera Mesa de Trabajo barrial que conceptos como identidad, espacio público, capital social, redes sociales, y otros utilizados en el ámbito profesional, fueron llenándose de sentidos concretos: vivencias de amistad, cooperación, solidaridad, del saludo entre vecinos, las sillas fuera de las casas y las tradicionales fiestas religiosas. Creemos que haberles facilitado "nombrar" sus riquezas fue nuestra labor a la hora de definir la respuesta de los vecinos a la invitación del Fosis.

---

<sup>2</sup> Se entiende por "Mesa de Trabajo" la instancia de participación de todas las organizaciones e instituciones educacionales existentes en el barrio Santa Ana, las cuales planificaron y ejecutaron la Semana del Barrio. La aludida es la primera, realizada en septiembre de 2000.

### 2.2.2 De la idea al proyecto

“Una Semana en tu Barrio” fue, como dijimos, el nombre que se le dio a la propuesta que las organizaciones del barrio definieron en el marco del programa de promoción. Las semanas que siguieron estuvieron dedicadas a definir un conjunto de actividades en los más diversos ámbitos: deporte, teatro, canto, baile, fotografía, danza, medio ambiente, artesanía, entre muchas otras, que constituirían el contenido de ese encuentro.

El propósito central que los dirigentes plantearon para el proyecto fue facilitar un espacio en que las riquezas y necesidades culturales de los habitantes del barrio pudieran manifestarse y encontrar respuesta. Este espacio se delineó en torno a dos aspectos: i) ofrecer a los habitantes del barrio un conjunto de actividades culturales que posibilitaran el encuentro y la utilización de sus espacios públicos; entre ellas, un acto inaugural masivo, una obra de teatro, una exposición de fotografías antiguas del barrio y un baile comunitario; ii) facilitar que las organizaciones presentes en la Mesa de Trabajo expresaran sus intereses y sus particulares visiones del barrio; entre ellas, juegos de cartas y dominó, un brazo de reina gigante, competencias deportivas, juegos tradicionales, tardes ecológicas, comparsas.

Se realizaron al menos ocho encuentros de la Mesa de Trabajo con el objetivo de construir formalmente el proyecto.<sup>3</sup> Este proceso tuvo dos grandes vertientes. La primera puede denominarse “recuperación de expresiones culturales del barrio”, y puede subdividirse en algunas etapas: el ejercicio de la memoria individual de los participantes de la Mesa de Trabajo, rescatando imágenes, hechos y cotidianidades; la socialización de la memoria individual; la identificación de los hechos más significativos para el colectivo; y la transformación de estos hechos en actividades que se desarrollarían durante la semana. Un ejemplo de este proceso fue el campeonato abierto de brisca y dominó, que organizó el club del adulto mayor. Esta actividad se generó con el recuerdo de uno de los participantes y fue tomando cuerpo en la colectivización de la vivencia, hasta que finalmente se asumió como una actividad significativa.

La segunda vertiente articuladora del trabajo puede ser llamada “identificación de necesidades”. A través de ella, los participantes de la Mesa de Trabajo se imaginaron actividades muy poco habituales en el barrio, como el teatro, por ejemplo, y a la vez diseñaron otras que respondían a problemáticas comunes, como la tarde ecológica.

Así, las riquezas y necesidades del barrio se fueron transformando en actividades que dieron contenido al proyecto “La comunidad al rescate de la identidad del barrio”, que para los propios participantes de la Mesa

---

<sup>3</sup> Fosis solicita que los proyectos sean presentados en un formato especialmente diseñado para ello. Éste contiene objetivos generales y específicos, fundamentación, cronograma, organigrama, etc., y en general aspectos que posibiliten una clara presentación de las iniciativas.

de Trabajo se había iniciado ya con el primer encuentro en septiembre del año 2000.

### **2.2.3 La adjudicación del proyecto**

Luego de presentado el proyecto a FOSIS (octubre 2000), éste fue evaluado por una institución externa al barrio, a FOSIS y a SUR. Como parte del proceso, el equipo evaluador se trasladó hasta la sede de la Junta de Vecinos del barrio Santa Ana y conversó con los participantes de la Mesa de Trabajo.

Los directivos de la Junta de Vecinos explicaron el contexto general del proyecto y su fundamento. Luego, cada organización participante expuso su relación específica con el mismo, las responsabilidades que les correspondían en su desarrollo y el interés que los motivaba a ser parte de un colectivo cuyos intereses iban mucho más allá de aspiraciones organizacionales individuales.

Alrededor de treinta proyectos –iniciativas sociales y productivas– de diversas organizaciones comunales lograron pasar la evaluación ex ante. Luego, fueron entregados a FOSIS y éste, a su vez, los derivó al Concejo Comunal.

El proyecto “La comunidad al rescate de la identidad del barrio” obtuvo uno de los mejores puntajes regionales,<sup>4</sup> lo que, sin embargo, no bastó para que fuera adjudicado por el Concejo Municipal de Talca, instancia a la que le correspondía esta función. En conocimiento de ello, la Mesa de Trabajo se organizó en duplas, de tal modo que durante tres semanas visitaron y conversaron con cada uno de los concejales de la comuna y con la primera autoridad comunal. Para ello, preparó un pequeño documento con las ideas fuerzas de la iniciativa, su cobertura y el impacto que tendría al momento de ejecutarse. Este ejercicio ciudadano fue comprendido por la Mesa de Trabajo y miembros del barrio como parte de la elaboración y presentación de un proyecto, sobre la base de que quienes tienen la responsabilidad de decidir sobre las iniciativas comunales, deben estar en conocimiento del sentido y contenido de éstas.

Ese año, el Concejo privilegió los proyectos presentados por grupos de adultos mayores; pero por alguna razón no fácil de explicar, el proyecto del barrio Santa Ana apareció como presentado por una de estas organizaciones, lo que permitió su adjudicación.

### **2.2.4 Planificación y coordinación de las actividades**

En diciembre se dio paso a los aspectos operativos del proyecto adjudicado: firma de contrato entre FOSIS y la Junta de Vecinos Santa Ana, pagaré entre las partes involucradas, acuerdos operativos, etc. A partir de enero de 2001, la Mesa de Trabajo comenzó a reunirse nuevamente, esta vez con la finalidad de planificar el desarrollo de “Una Semana en

---

<sup>4</sup> El programa de promoción 2000 recibió más de 500 proyectos de toda la región.

tu Barrio”, actividad central del proyecto que se realizaría en el mes de febrero del año recién mencionado.

Las sesiones de planificación y coordinación de las actividades, al igual que la etapa de construcción del proyecto, se caracterizaron por la disponibilidad, apertura y colaboración de todas las organizaciones participantes, cuyos miembros ofrecían sugerencias, comentaban algunos datos, hacían aportes. Regularmente, se volvía soñar, a relatar anécdotas, hitos barriales, olvidándose de la planificación. Esta flexibilidad en los intercambios permitió que nunca se olvidara el sentido último del proyecto.

Fue en este mismo período que la comisión que diseñó el proyecto se amplió, particularmente por la participación continua de todo el directorio de la Junta de Vecinos y algunos de sus socios. En este contexto, el liderazgo de esta organización fue decisivo al momento de la toma de decisiones.

Así transcurrieron cuatro semanas de trabajo intenso, con delegación de responsabilidades, trabajos comunes, presupuestos, ajustes, etc. Las últimas dos semanas, la Mesa aumentó a dos veces por semana sus encuentros.

### 3. “Una Semana en tu Barrio: Al rescate de nuestra identidad”

223

#### 3.1 Primer día: La presentación de la semana, el momento de inaugurar

El día inaugural de la Semana del Barrio comenzó con la reunión de las 12 de la mañana. Los acuerdos en horarios, las comisiones, el ornato, las palabras de bienvenida, el recibimiento de quienes acompañarían en la ceremonia, fueron algunos de los tantos aspectos que tomaron cuerpo.

A las nueve de la noche se inició la actividad, con palabras de invitación y bienvenida a la comunidad santanina. La comisión asumió su rol, los artistas desarrollaron su arte, gente del barrio cantó y bailó, los colegios religiosos se abrieron a la comunidad y los discursos tuvieron calificativos comunes que dieron cuenta del sentido de la experiencia: “una apuesta innovadora”, “los barrios no pueden morir”, “este barrio es histórico, guarda una historia particular”, “estamos dispuestos a apoyar iniciativas con la gente”. Las palabras del Intendente (S), del Jefe de Gestión de Programas de FOSIS, y de uno de los concejales del Municipio de Talca, fueron expresión del espíritu del barrio.

Mientras algunos se reunían en torno al arte, otros escuchaban –en relatos y comentarios– una historia colectiva y la reconstruían a través de las fotografías antiguas que mostraban “las calles del barrio”, “los negocios del barrio”, “los bautizos del barrio”. Contando cómo se vive

en Santa Ana, mostraban a sus habitantes su dinámica, sus ritmos, el sustento que los identifica como gente del barrio.

### 3.2 Segundo día: El barrio vivió el arte; el teatro fue a la calle

Como el día anterior y según lo programado, la difusión por las calles del barrio comenzó cerca de las seis de la tarde, esta vez promocionando el teatro. Su escenario sería el de las calles del barrio, la plaza, transformadas en verdaderos lugares de encuentro, *espacio público*.

Aunque la expectativa mayor estaba depositada en la obra teatral, también hubo lugar para la presentación de barras y patinaje de las niñas del Colegio María Mazzarello, que participa en la comunidad que lo acoge educando no sólo dentro de sus aulas. La presencia de los directivos de los Colegios Salesianos sin duda era un apoyo y un reconocimiento a la labor gestada hace ya unos meses atrás; un reconocimiento a la idea, a la participación conjunta, guiada por un interés común.

Unas trescientas personas asistieron a la presentación de la obra teatral. El aplauso continuado, más las manifestaciones de gratitud por el espectáculo, fueron confirmando el valor de la gestión realizada.

La vivencia del arte como una forma de disfrutar la cultura, hacerla vida, comprender que los sueños son posibles cuando se comparten, se hizo fuerte en las conversaciones, y tomó cuerpo en el apoyo a las distintas actividades. Los habitantes de Santa Ana estaban experimentando la vida en comunidad, viviendo el barrio como un lugar para construir sueños colectivos.

Una de las imágenes más potentes para esa noche fue el rostro de los niños y niñas del barrio, y su maravillarse ante la magia del teatro.

### 3.3 Tercer día: En la música y el canto se encontró el barrio

Como todos los días, la reunión del mediodía para la Mesa de Trabajo permitió evaluar, conversar y retomar el trabajo desplegado el día anterior, y a la vez imaginarse las actividades que se avecinaban. Estas reuniones sistemáticas fueron creando un ambiente de confianzas y reciprocidades, contribuyeron a fortalecer a las organizaciones y facilitaron una mayor comprensión del concepto y el espíritu del trabajo barrial.

Para el tercer día de actividades, se buscó crear y habilitar un espacio de diversión compartida en torno al canto. Hombres y mujeres del barrio, aficionados y profesionales, cantaron y mostraron su amor por la música. Paralelamente, el panel de fotografías aumentaba con los aportes de quienes también deseaban contar parte de su historia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La recopilación de fotografías antiguas del barrio en su comienzo no generó mayor respuesta; para el primer día de la semana se contó con alrededor de diez fotografías, principalmente de los más cercanos a la Junta de Vecinos o alguna organización. Sin embargo, a este día de la semana no había espacio para ubicar el numeroso material iconográfico

### 3.4 Cuarto día: La necesidad de compartir y contar lo vivido

El entusiasmo que despertó la posibilidad de compartir una habilidad y jugar con el público a través del canto, hizo necesario abrir el escenario nuevamente para otros que también quisieron participar compartiendo su historia, sus recuerdos y anécdotas.<sup>6</sup> Continuaron los cantos y bailes: danzas españolas, cantantes, payadores y un poco de humor crearon la noche cultural, en que el contenido fue lo propio, lo del barrio. Así finalizó el cuarto día, destinado a conocer y rescatar el barrio como lugar histórico y abundante en riquezas humanas.

### 3.5 Quinto día: Una obra colectiva

La instancia de trabajo a mediodía permitió comentar el trabajo anterior y las anécdotas vividas, y conversar sobre las actividades preparadas para esa noche, centradas en los adultos mayores. Éstos prepararon un brazo de reina gigante (30 metros), y en torno a él se reunieron unas quinientas personas aproximadamente, que elogiaron, cooperaron y aplaudieron la habilidad repostera de los mayores del barrio.

De una manera simbólica, se sumó al esfuerzo una de las pastelerías más antiguas de la comuna. Su personal degustó la obra y le dio su experta aprobación.

Un hecho que da cuenta del espíritu del barrio y del proyecto es cómo el Centro de Madres, que había organizado su trabajo para toda la semana de manera de vender sus productos gastronómicos y obtener aportes, cedió su espacio y promocionó el trabajo de la organización del adulto mayor.

225

### 3.6 Sexto día: Retomando prácticas ciudadanas

A poco días de finalizar, era necesario reforzar y retomar experiencias y comentarios del avance de la semana; para esto, durante el evento los animadores fueron contando algunas de las historias sobre personajes, lugares, fiestas anuales, acciones solidarias y, en general, aquellas situaciones que caracterizan al barrio.

Abrió la noche el grupo del adulto mayor, esta vez con una presentación folclórica. Los primeros pies de cueca dieron inicio a la fiesta del barrio, animada por una orquesta compuesta por gente también de Santa Ana. Con las calles cerradas y adornadas, la gente abrió sus puertas, sacó luces, habilitó mesas para familias completas y vecinos, invirtió en acompañamientos y definitivamente disfrutó del barrio, de su gente, de

---

aportado. Poco a poco la gente comprendió y valoró la muestra, y sin temor expuso su historia particular y familiar a todo el barrio.

<sup>6</sup> La Mesa de Trabajo había preparado la noche (pauta de presentaciones), pero no dudó en flexibilizar su propia planificación para responder a demandas que surgen en el transcurso de la acción.

vivir en comunidad. Fue un ambiente de alegría, celebraciones, un encuentro en lo carnavalesco.

La noche finalizó a las dos de la mañana, en un ambiente que en todo momento fue tranquilo: la organización de los vecinos, con el apoyo de Carabineros, había permitido gozar de un espacio público compartido y seguro.

### 3.7 Séptimo día: El momento de cerrar

Como cierre de toda la actividad se quiso reconocer públicamente a todos y todas las que habían hecho del barrio un lugar de encuentro. Organizadores y participantes fueron felicitados y las palabras de reconocimiento y agradecimiento hicieron evidente el gran trabajo realizado. Palabras de invitación a realizar un trabajo colectivo por el barrio, a hacerse cargo de los temas y los problemas de interés hoy relevantes en la sociedad, el bien común, una fuerza local apoderada de su realidad, fueron lo central en el discurso de la presidenta de la Junta de Vecinos a la comunidad.

## 4. Análisis de la experiencia

---

226

La fiesta del barrio en sus calles mostró y desplegó un aspecto básico en el concepto de sociedad civil: las redes sociales que se movilizan al interior de un barrio. A través de la experiencia, pudimos observar cómo esta red barrial se mueve y funciona cotidianamente; cómo se conectan los grupos familiares entre sí y con el sector productivo, educativo y social del barrio.

### 4.1 Metodología

La metodología puede visualizarse en dos ámbitos: en el transcurso de la construcción de la idea: la observación y la promoción social; y en su desarrollo, planificación e implementación: la Mesa de Trabajo.

#### 4.1.1 *La observación y el diálogo*

Como se ha señalado, los métodos para conocer el barrio incluyeron, por una parte, la recopilación de antecedentes; y por otra, las conversaciones con actores que no eran parte del barrio, y la observación del mismo.

El tiempo exclusivo para el ejercicio de observar se constituyó en el camino más pertinente para entrar directamente al barrio, a su gente, a su entorno, y compartir una idea común de trabajo local. Los primeros contactos se establecieron, como ya se mencionó, con la dirigencia de la Junta de Vecinos, para luego conocer y comenzar el trabajo con las demás organizaciones y habitantes del barrio.

Este acercamiento provocó uno de los hechos más decisivos al momento de trabajar en el territorio, esto es, la *pertinencia* de la acción, originada en el intercambio con los actores de la localidad. No violentar al barrio y esperar que nos entregara las señales para comprender y planificar un trabajo para el desarrollo local, fue lo que buscamos al momento de preparar la metodología.

En el mismo sentido anterior, el acercamiento al barrio fue un proceso que se inició, pero nunca se terminó. La interrelación subjetiva entre los promotores, las organizaciones y habitantes del barrio fue la que condujo progresivamente a responder las preguntas relativas a qué hacer y cómo hacerlo.

#### 4.1.2 La Mesa de Trabajo

Cada sesión, la Mesa de Trabajo transcribía los acuerdos, tareas y responsabilidades individuales o colectivas en una “pauta de acuerdo”. Ésta servía de base en la sesión siguiente para revisar el cumplimiento de compromisos o tareas pendientes. Este mecanismo permitió que todos los participantes de la Mesa: i) contaran con la información necesaria, ii) participaran en las decisiones y iii) controlaran y evaluaran los avances logrados. Todo ello facilitó que los participantes tuvieran oportunidad de preguntar, clarificar, disentir y expresar sentimientos más allá de si éstos apuntaban al avance del trabajo.

Esta dinámica fue dando lugar tangencialmente a que se integraran a la conversación otros temas que eran parte de la realidad del barrio (ambientales, educativos, productivos, etc.) y que no necesariamente decían relación directa con el proyecto.

La metodología, entonces, si bien estuvo planteada por el equipo que acompañó el proceso, fue adquiriendo su propio ritmo y dando lugar a una particular estructura de operaciones, un diseño específico, pasos y procedimientos que para la gente del barrio fueran los más adecuados como herramienta de trabajo. Así, la metodología utilizada permitió a los actores participantes encontrarse y reconocerse en la gestión de un territorio, generar lazos de confianza y respeto. En último término, hizo que cada sueño individual sobre el barrio que se quería, al momento de comunicarlo, de compartirlo, se transformara en un sueño colectivo.

## 4.2 Aspectos relevantes del trabajo con la comunidad

### 4.2.1 El sentido de la iniciativa

Desde la primera conversación sostenida por los representantes de las organizaciones sociales, hasta la última en la que se evaluó “Una Semana en tu Barrio”, los y las participantes de la Mesa de Trabajo, socios y socias de las organizaciones y vecinos, construyeron colectivamente el sentido de la iniciativa: el sentido de presentar un solo proyecto y no diez (tantos proyectos como tantas organizaciones), convocarse a una Mesa de Trabajo, abrir un espacio para las riquezas culturales del barrio, com-

partir los recuerdos que cada cual tenía, animar a la comunidad a salir de sus casas y ocupar los espacios públicos; en fin, el sentido de renovar un cierto espíritu barrial que alguna vez tuvo su esplendor.

En la intrincada trama de relaciones que se tejió durante siete meses entre dirigentes, socios y vecinos, se fue consolidando el sentido que una comunidad quiso finalmente darle a un proyecto social de muy pocas pretensiones iniciales, el cual quedó plasmado en el título del proyecto: “La comunidad al rescate de la identidad del barrio”.

La búsqueda y construcción de este sentido (por qué la brisca, el teatro, por qué incorporar a los colegios, por qué la inauguración ecuménica, por qué las fotografías antiguas, etc.) permitieron que conflictos y puntos de vistas diversos decantaran finalmente en acuerdos; y lo más relevante, permitieron hacer trascender la acción en el tiempo.<sup>7</sup>

#### 4.2.2 La comunidad como recurso

El aporte financiero de Fosis sin lugar a dudas ofreció la oportunidad para la reunión de actores, pero es necesario agregar que el recurso *comunitario* fue trascendental para los siete meses del proyecto. Nos referimos, por ejemplo, a la infraestructura del barrio, no sólo en lo referido a su implementación comunitaria (sedes sociales), sino al fenómeno ocurrido cuando la gente abrió sus casas, facilitó sus patios para guardar materiales, donó electricidad para la amplificación y las luminarias. Esto no sólo en el caso de los dirigentes o los que participaban de la Mesa de Trabajo, sino de hombres y mujeres que participaron en los números artísticos, en la animación, el montaje de los espacios, el traslado de sillas. Todo esto transformó a las redes sociales de la comunidad en un engranaje de *recursos*, sin los cuales la actividad central del proyecto no hubiera sido posible.

Pero no sólo se movilizaron las redes sociales existentes, sino que, además, se generaron nuevas redes sociales. Un ejemplo de esto es lo ocurrido con el grupo adventista del barrio, el que, asumiendo la tarea de recopilar y exponer las fotografías antiguas, pudo entrar a las casas de decenas de vecinos, provocando un encuentro que, en los puertos usuales del grupo, nunca había sido posible. Otro ejemplo es el de las múltiples visitas que hicieron al barrio familiares y antiguas amistades de un gran número de habitantes, las que permitieron reconstruir vínculos hasta ese momento casi desaparecidos.

#### 4.2.3 El barrio como actor micro-local

Al momento de sentarse sistemáticamente a conversar dando cuerpo y orden a la idea de la Semana del Barrio, se forjó de manera práctica un *actor micro-local*, en el ejercicio de reconocerse la comunidad como actor en tanto transformador del entorno. Esa práctica generó un ambiente de

---

<sup>7</sup> Durante el verano de 2001 se realizó la segunda versión de “Una Semana en tu Barrio”.

pertenencia, de apropiamiento frente a un espacio y, por sobre todo, a una decisión colectiva.

Contribuyó a la conciencia de actoría social el entender el barrio como un territorio. Fue sencillo, entonces, contar con los recursos humanos necesarios, por denominar a todos y todas las que, paralelamente o en conjunto trabajaron en la preparación y realización de la Semana santanina. De esta manera, distintos servicios y acciones se dispusieron para ser usados por la comunidad, según el interés o habilidad de cada cual. Con ello se fue involucrando el barrio, adquiriendo –sin proponerlo la Mesa de Trabajo– un rol protagónico y un sentido de trabajo que traspasó el espacio de coordinación formal.

El haber logrado involucrar a actores con menos poder –no dirigentes ni líderes, sino las personas que están en el espacio más privado de la acción barrial (hombres, mujeres y familias escasamente vinculados a la red formal de la organización y su entorno)– significó que los dirigentes comprendieran que la participación social y la construcción de un barrio no pasa por la configuración de una única organización territorial. Por el contrario, tiene que ver con la capacidad de esa misma organización para vincularse en la acción de quienes no son “organizados”, pero sí parte del barrio y ciudadanos de éste.

Transcurridos dos meses de la Semana del Barrio, la propia dirigencia coordinó la visita a terreno del director nacional del Fosis, de parlamentarios de la región (senador y diputado), del director regional del Fosis y parte de su equipo, del alcalde de la ciudad y personeros de distintos servicios relacionados con el tema barrial e identitario. La jornada gestionada y liderada por quienes formaban la Mesa de Trabajo del barrio sirvió para comprometer el apoyo para la realización de la Semana del Barrio versión 2002. Más aún, el ejercicio ciudadano que significa tal invitación contempló el relato de las necesidades y la realidad concreta del barrio; la exposición del tipo de pobreza existente, de la discriminación experimentada por su “condición de propietarios” y su ubicación dentro del cordón central de la ciudad, situaciones que dificultan el acceso a la red formal de apoyo estatal, pues son considerados o no pobres o no marginales. Todo ello constituyó una presentación acerca de la realidad del barrio que, a la fecha, las autoridades no habían dimensionado; y, también, la existencia de una comunidad con valiosos niveles de empoderamiento respecto de su territorio.

Es importante recalcar que, a medida que la Mesa de Trabajo desarrollaba el trabajo barrial y abría su mirada al barrio, despertaba el interés de la comunidad en temas que hasta ese momento no había sido considerados como problemas del territorio, sino sólo individuales. Por nombrar algunos, la contaminación del entorno, la inexistencia de educación preescolar, el débil reconocimiento y apoyo al sector productivo. De esta manera, la Mesa de Trabajo fue obteniendo información que hasta la fecha sólo intuía, construyendo un piso de propuesta para el barrio.

### 4.3 Resultados

En un proceso que aún hoy se está construyendo, no es menor establecer resultados que gratifiquen el trabajo que el barrio edificó y desplegó. Por tanto, hemos querido establecer cuatro aspectos en los que se expresan los alcances de la iniciativa.

- a) *Recuperación de los vínculos*: La gente del barrio, cuando salió del espacio privado y “jugó” con sus pares, con sus vecinos, con los dirigentes, con los adultos mayores, comenzó a comprender que también estaba gestionando el barrio. Se tomó conciencia de que desde espacios de entretención y aspectos lúdicos de la acción, era posible animar el barrio. Los vecinos se reconocieron en los espacios de recreación, se redescubrieron en la animación del espacio, se reencantaron con el otro al momento de disfrutar el arte y se miraron cuando el espacio se abrió hacia la diversión común y colectiva de quienes eran y son del barrio.
- b) *Darle significado al espacio*: El barrio Santa Ana, como ya hemos señalado, guarda una infraestructura de antigua data. Para muchos de los del barrio, parecía un entorno deteriorado y de poca atracción visual. Durante el trabajo barrial, sin embargo, se volvió a mirar el barrio, se comenzó a observar el entorno y a redescubrirlo, esta vez ya no únicamente como “un lugar”, sino como un espacio amable, cercano y significativo. Las calles, los almacenes, las plazas, la sede vecinal, fueron colmándose de sentido a medida que se llenaban de vínculos. El barrio dejó de ser un lugar tras otro; surgió como un entorno valioso y significativo para la gente que cotidianamente construye su vida en él.
- c) *La apropiación del patrimonio societal*: A partir de la evocación de hechos y de las vivencias expresadas en actividades, los habitantes del barrio reconocieron un conjunto de expresiones culturales que el paso del tiempo y las transformaciones en las relaciones sociales habían hecho invisibles. Como salidas de un “baúl de los recuerdos”, prácticas como la fiesta popular en la calle, los juegos de naipes fuera de la casa, los desfiles, las bandas, los juegos tradicionales, entre otras, hicieron las veces de un espejo común en el que los vecinos pudieron encontrar lo que habían sido y perdido; y, a la vez, lo que aún son o pueden ser. El proyecto, en este sentido, contribuyó a recuperar el patrimonio común.
- d) *La redefinición de la organización*: La Junta de Vecinos, desde su condición de organización territorial, cumplió con el rol de movilizar a las organizaciones funcionales y la comunidad. En este esfuerzo, la organización de base logró legitimar la acción con sentido barrial desde un colectivo. Invitó a cada organización a desprenderse de los objetivos únicamente grupales, para hacer visible el barrio como un espacio común.

La organización territorial invitó a gestionar el territorio, marcando los sentidos de la acción, ampliando el espacio frente a la decisión, crean-

do canales rápidos y directos de información. La Junta de Vecinos se transformó en un interlocutor válido para el barrio.

- e) *Ampliación de temas:* Los continuos encuentros de trabajo, de conversaciones, en la sede vecinal, en las plazas y en las calles, fueron creando espacios para la instalación de un gran tema: el barrio y su realidad. La Mesa de Trabajo hizo suyos temas diversos: la educación, la contaminación del ambiente, el débil apoyo al sector productivo, y los puso como desafíos futuros del barrio y de sí misma.

Finalmente, se hace necesario destacar que el trabajo del barrio posibilitó el encuentro comunitario. La gente del barrio salió de sus casas y se encontró con el otro como parte de un espacio común de convivencia. El barrio mostró sus potencialidades, disfrutó de la convivencia, y se dio a conocer, principalmente a sus propios habitantes. La propia gente del barrio se sorprendió gratamente de su riqueza y del capital humano que éste guardaba.

#### **4.4 La animación: Experiencia del equipo de SUR**

Queremos hacer hincapié en la experiencia del equipo SUR, conformado por profesionales jóvenes (muchos de ellos aún no titulados, en períodos de práctica), pero con todo el ánimo de formarse profesionalmente, esta vez con el conocimiento y la práctica de las comunidades y su gente. Aquellas largas conversaciones acerca del rol como ONG respecto del empoderamiento de una sociedad civil débil, una sociedad que debía gobernar en sus territorios más que preocuparse de generar una cierta confrontación hacia el Estado, se hicieron carne en el trabajo del barrio. En palabras simples, se hicieron posibles todos esos sueños y la aventura frente a la apuesta, paulatina, de contar con comunidades que gobernarán sus territorios gestionando iniciativas colectivas, emprendiendo sueños comunes y proyectándolos desde su encuentro y experiencia. Y ello fue posible porque se creyó y confió en la apuesta y en lo que este grupo de profesionales había vivenciado en sus tres años de experiencia en el trabajo social.



## “Ciudad Viva”: Conflicto, identidad y desarrollo local La Chimba, Santiago: “Participar es crecer juntos”\*

---

Lake SagarisS

“Ciudad Viva” y Junta de Vecinos n° 13 Mario Baeza, Barrio Bellavista, Santiago  
sagaris@terra.cl

La organización “Ciudad Viva” existe a manera de una federación territorial, que recoge los anhelos de unas veinte organizaciones locales nacidas de los mercados del barrio Recoleta; de los cités antiguos de la calle Independencia, al norte del río Mapocho; del generoso ambiente recreativo y residencial del sector Pedro de Valdivia Norte; de las distintas organizaciones sociales y territoriales del área en torno a la Vega Central; de la profunda cultura artística y ciudadana del Barrio Bellavista, en sus dos alas: Bellavista Recoleta y Bellavista Providencia. Dos alas, pues a esto que es un barrio, Bellavista, lo cortaron en dos, lo dividieron entre dos administraciones comunales municipales distintas, Recoleta y Providencia.

El río Mapocho define nuestros sectores: estamos en su orilla norte, en la orilla medio olvidada, abandonada, en ese viejo barrio que durante la Colonia era conocido como La Chimba. Es un poco el área de los sueños, el área bohemia, con una fuerte actividad artístico-cultural. Y también está toda la vida maravillosa de los mercados, parte de un patrimonio muy valorado en los países desarrollados, y muy desvalorado aquí en Chile. Están todos los innumerables restaurantes —el Venezia, antiguo y medio decaído, pero uno de los grandes lugares de Santiago y, por supuesto, de nuestro barrio bueno—, y tantos talleres, galerías de arte, lugares de encuentro, hermosas casas recuperadas y refaccionadas.

Originalmente trabajamos aisladamente, cada uno en su sector, en problemas locales muy específicos. Luego, en 1997, nos unimos para conocer y defender nuestros sectores contra un proyecto de autopista urbana, la Costanera Norte. Sin duda, cambiamos el marco del debate sobre

233

---

\* En esta versión se combina la desgrabación de la intervención y un resumen escrito de la misma.

sistemas de transporte a raíz de esta lucha, larga, durísima y muy porfiada, que además ha sido factor determinante en la constitución de nuestra identidad.

La estructura de nuestra organización, “Ciudad Viva”, es inusual en Chile. Nos han llegado a decir que esta forma de agrupación horizontal, donde cada organización mantiene su propio perfil, donde todos opinan, es una locura. Que así no se hacen las cosas en Chile; que aquí hay un Presidente que tiene que hablar por todos, y nadie más debe opinar. Pero en “Ciudad Viva” cada organización mantiene su propio perfil. Cuando emitimos un comunicado, normalmente hay varios voceros, según territorio y tema. Los dirigentes de cada organización hemos debido probarlos y ganarnos la confianza de la gente, y se nos elige en un proceso electoral de nivel local.

A través de la experiencia en torno a la construcción de la Costanera Norte —que primero fue de estudio y aprendizaje con el apoyo de muchos académicos, luego con toma de posición y finalmente con una activa campaña en contra de su construcción—, crecimos y nos potenciamos. Llegó así un momento en que, a pesar de estar la autopista en punto muerto (después la revivió el entonces Presidente Frei), decidimos seguir juntos, y formamos “Ciudad Viva” a fines de 1999. Hoy en día somos una corporación sin fines de lucro, que trabaja como coordinadora de las organizaciones sociales de la ciudad. Nuestro territorio central es la ribera norte del río Mapocho, que incluye Independencia, Recoleta, el Barrio Bellavista, Providencia. Al mismo tiempo, asesoramos y apoyamos organizaciones en otros sectores de la ciudad y esperamos crecer en ese sentido.

Nuestros objetivos son muy sencillos:

- defender los derechos humanos y civiles; entre ellos, y especialmente, el derecho a la participación;
- participar en la elaboración de una teoría de ecología urbana y de lo que serán los principios básicos de una sociedad ambiental y socialmente sustentable;
- trabajar por la preservación del patrimonio arquitectónico, humano, cultural, medio ambiental;
- trabajar por la integración en vez de segregación de los servicios y los espacios urbanos;
- trabajar por la implementación de modelos de transporte que privilegien al ser humano, especialmente los peatones y ciclistas; que desincentiven el uso del automóvil y privilegien el transporte colectivo.

Nuestros temas son: transporte sustentable, el patrimonio urbano, el reciclaje, el desarrollo social de nuestros sectores y el empoderamiento de los ciudadanos que componen nuestras comunidades. Aunque tocamos muchos temas ambientales, somos organizaciones sociales y queremos igualdad social. No queremos un sistema de salud para algunos y otro para la mayoría; no queremos un sistema de autopistas para los más pudientes y transporte público malo para la mayoría. Porque eso lo ve-

mos en nuestra comuna, que incluye sectores acomodados, como Pedro de Valdivia Norte, muy bien cuidado, muy amado; y también el Barrio Bellavista, donde está una de las primeras poblaciones obreras de la ciudad de Santiago, la León XIII, que para nosotros es un gran símbolo de igualdad social. Son casas que partieron sirviendo a familias extremadamente pobres, y ahora muchos de los hijos y nietos de esas familias son profesionales universitarios, o tienen un negocio propio y han logrado integrarse, cambiar y mejorar su situación social. De esta manera, para nosotros el tema del patrimonio urbano está muy ligado al patrimonio humano, a ese patrimonio intangible que es la vida y la sangre de nuestra comunidad.

“Ciudad Viva” hoy agrupa organizaciones con un profundo arraigo en un territorio específico, histórico, que alimenta una identidad, la cual a su vez alimenta la insistencia de estos ciudadanos en sus derechos más fundamentales: liderar el proceso de desarrollo local, participando en igualdad de condiciones con los otros actores, sean éstos las autoridades, las empresas comerciales u otras instituciones locales. Sentimos nuestra identidad profundamente ligada al derecho a participar, a ser parte de la ciudad. Pero, en nuestra historia, la identidad y la participación han estado profundamente vinculadas al conflicto —conflicto, identidad y organización podría ser el nombre de esta exposición—. Sentimos que nuestra identidad entra constantemente en conflicto con las autoridades. Cuando nos proponen reemplazar la Vega Central por un mall, por ejemplo, o edificar enormes edificios de oficinas para desarrollar el barrio, están negando o ignorando nuestra identidad. Pero nosotros sabemos quiénes somos, y eso es lo que alimenta nuestra acción.

Para nosotros, participar es criticar, es identificar y analizar problemas, es proponer y tomar decisiones; es capacitarnos; es trabajar, ayudar y actuar juntos, gente de todas las edades y de todo tipo de actividades. En esto nos diferenciamos de muchas ONG, que son centros de personas con ideas afines, lo que sin duda es algo muy importante; pero nosotros, las organizaciones territoriales, nos identificamos justamente por lo opuesto: somos grupos heterogéneos. De hecho, en “Ciudad Viva” hay de todos los colores políticos: gente que apoyó al gobierno militar, gente que se opuso y estuvo encarcelada, gente que “no estuvo ni ahí”. Y trabajamos juntos.

Hemos visto que hoy en día los problemas urbanos son en su mayoría problemas ambientales, de tránsito, ruido, abandono de nuestras calles, basura —ahora se usa llamarla “desechos sólidos”, pero de repente es bueno llamar a las cosas por su nombre, para que la gente entienda de qué estamos hablando—. Y a esos problemas hay que sumar la delincuencia, la desigualdad, la discriminación social. Nosotros, como dirigentes sociales, hemos debido enfrentarlos. Todos son problemas de alguna manera relacionados con el espacio compartido. La calle es un espacio público, es un espacio que pagamos todos nosotros, pero hemos sido desplazados de nuestras calles. Ya los niños no pueden jugar en ellas, ya los vecinos no pueden juntarse a conversar en las veredas, porque el auto se

come todo. Y esto también está relacionado con los derechos humanos y civiles. Se piensa a veces que los derechos se refieren sólo a cosas de vida o muerte, y no se entiende que si los ciudadanos no podemos juntarnos en nuestra plaza, entonces cómo va a funcionar la democracia. Los derechos civiles son lo más importante para que ella funcione. ¡Qué clase de democracia tenemos si nos detienen porque vamos a entregar una carta al Presidente y marchamos por la plaza central!

Quisiera referirme a una de nuestras experiencias, tratando de extraer la esencia de lo que es una organización ciudadana, y cómo se puede construir una organización ciudadana fuerte. Se trata de un proyecto de reciclaje que se hizo entre Bellavista y los mercados en los alrededores de la Vega. El proyecto de reciclaje (que en octubre de 2002 recibió un premio a la Innovación en Ciudadanía, de la Fundación para la Superación de la Pobreza, la Fundación Ford y el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Chile) no pretendió desplazar a los recolectores independientes —los que recogen papeles y cartones para su venta— y tampoco a los otros actores del reciclaje (el Comité de Defensa de la Flora y Fauna, CODEFF; la Corporación del Niño Quemado, COANIQUEM; Tetra Pak y el programa “Un Techo para Chile”, etc.), sino trabajar con ellos, mejorar sus condiciones de trabajo e integrarlos en un proyecto social. Es el único proyecto financiado que hemos tenido, así que nos ha permitido aplicar mucho más sistemáticamente nuestro sistema de trabajo, creando una metodología propia de participación ciudadana que se ha mostrado muy efectiva.

236

No se trata de un proyecto encaminado simplemente a resolver el tema de basura en nuestras calles. Como somos de pocos recursos, debemos aprovecharlos bien. Por lo tanto, también apunta a reconstruir el tejido de las relaciones sociales, volver a ocupar bien nuestros espacios públicos, capacitar y empoderar a nuestra gente, y crear una base de personas capaces para resolver otros temas en el futuro; en particular, detener el deterioro urbano y progresar con la gente. Su propósito último es, en el fondo, vivir mejor. Es una iniciativa de gestión comunitaria, basada en trabajar con lo que existe, lo que es un principio muy importante de nuestro trabajo.

Para el desarrollo de este proyecto, se formaron equipos locales, que han tomado la mayoría de las decisiones más importantes. Les presentamos menús de soluciones, y ellos escogieron lo que querían privilegiar. En la Vega Chica, escogieron hacer un curso de higiene en el manejo de elementos y reciclaje, además de implementar el reciclaje de botellas con una campaña de CODEFF. En Bellavista estamos haciendo un recetario para la buena vida, asociando la buena mesa, la buena comida, el pasarlo bien con la limpieza, y el reciclaje como una forma de acción solidaria.

También hemos enseñado la técnica del compostaje, cómo tomar los desechos de la cocina y convertirlos en tierra de hoja para usarla en los jardines, porque a todos en el barrio nos gusta nuestro pedacito de jardín. Y estamos trabajando con empresas recolectoras de basura, proponiéndoles a ellas y a las municipalidades que se haga una planta de compostaje

para Santiago, quizá a través de un acuerdo con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), con apoyo técnico entre Chile y Canadá. Vamos así de las cosas más chiquititas y más locales a más grandes. Porque si hay una cosa que hemos aprendido, es que si nos quedamos sentados y esperamos que las autoridades lleguen a nosotros con buenas ideas y buenas propuestas, vamos a esperar mucho, mucho. En cambio, si nosotros podemos llegar con ideas, con propuestas y no solamente con oposiciones a proyectos —que, sin duda, es como partimos—, creamos una situación donde todos ganamos y donde realmente se puede hacer cambios.

Junto con lo anterior, estamos apoyando un sistema de compras en nuestros mercados; que la gente de Bellavista y de Pedro Valdivia Norte, de Independencia, todos los que estamos cerca de la Vega Central, compramos ahí, porque eso significa usar bolsas reciclables, significa comer mejor y más barato, cosas más frescas, más ricas. Y significa también apoyar estos mercados, que son parte de nuestra economía local y que en este momento están bastante amenazados.

Así, a partir de una propuesta relacionada con el reciclaje, hemos trabajado por crear un mayor espíritu de comunidad e integración entre los distintos sectores, y eso ha funcionado. La respuesta ha sido muy positiva, especialmente porque presentamos el proyecto como algo de la gente, que tiene que ser suyo, en el que tiene que escoger las actividades que quiere realizar. Entonces, básicamente, los resultados de largo plazo tienen relación con la formación de equipos locales capaces de diagnosticar problemas y proponer soluciones. Y parece frívolo, pero tienen que pasarlo bien haciéndolo, porque es hartito trabajo, hartito sacrificio, así que también tiene que ser entretenido.

Otro aspecto importante de cómo hacemos las cosas es aprovechar al máximo la heterogeneidad, realmente valorar la diferencia como una de las grandes fuerzas de “Ciudad Viva”. Por ejemplo, yo estoy a cargo de las comunicaciones, porque soy periodista con muchos años de experiencia, pero no sale un texto mío sin que haya sido revisado por los dirigentes de la Vega Chica y de las distintas organizaciones, y siempre me corrigen y cambian las cosas. Con el tiempo, eso ha resultado magníficamente bien, pues hemos logrado una gran credibilidad frente a la gente.

Curiosamente, se cree que “Ciudad Viva” es una organización enorme, y es chiquitita, luchando por sobrevivir —como tantas otras—, pero con un gran capital social que nos permite hacer muchas cosas gratis, o casi gratis. Hay cosas que sí cuestan, y eso nos ha llevado a convertir la búsqueda de recursos en un proceso de encuentro, de aprendizajes. Por ejemplo, cuando teníamos que juntar plata para pagar el abogado en la campaña contra la autopista, María Inés Solimano, una diseñadora de ropa del barrio, me dijo que había estado recolectando dinero, pero que muchos artistas no tenían plata, así que se preguntaba si el abogado aceptaría que le pagáramos con cuadros. Le contesté que creía que no, pero ahí nació la idea de hacer un remate de arte y artesanía. Lo hicimos, lo hemos repetido cuatro veces, y este año lo haremos por quinta vez. Al

principio los artistas donaban su arte, y ahora les estamos brindando un ingreso bastante significativo. Y vuelvo a recalcar que nada es únicamente para un solo propósito: el remate es para pasarlo bien; los restaurantes de Bellavista ponen el cóctel, comemos bien, nos reímos. Lo hacemos en una casa que es un punto de encuentro de “Ciudad Viva”, y reunimos un dinero que nos permite funcionar.

En todo esto, las comunicaciones han sido claves. Primero, por la continuidad; segundo, por la organización interna; y tercero, para la política de relaciones hacia fuera, que ha sido extremadamente fuerte e importante en el caso nuestro. Llegó un momento en que empezamos a tener problemas, porque estábamos haciendo tantas cosas, que debíamos pasar dos, tres, cuatro horas en el teléfono todas las noches para hacer circular la información. Y así, fuimos una de las primeras organizaciones comunitarias en utilizar las nuevas tecnologías: primero el fax, después el correo electrónico, luego un boletín interno, y ahora el *Nuevo Extra*, con una lista de seiscientos amigos de “Ciudad Viva” que se mantienen informados. Tenemos *La Voz*, que es un diario que en un momento fue un afiche que se pegaba en los muros de Bellavista, con las últimas noticias. Tenemos un sitio web, tenemos grupos electrónicos, usamos panfletos, tenemos un programa radial una vez a la semana, tenemos ese “boca a boca” de las redes comunicativas dentro de los barrios, porque de hecho el momento comunicativo más perfecto es la comunicación de persona a persona.

238

Muchas veces nos preguntan cómo pasamos de un grupo que se organizó para una campaña contra un proyecto específico como el de autopista, a esta institución urbana. Yo creo que es increíblemente sencillo. Sería muy valioso que las autoridades, en vez de oponerse a estos grupos, supiesen apoyarlos para que sean más eficientes, con mayor continuidad en el tiempo. Todos nos beneficiamos cuando existe una ciudadanía organizada, capaz de suplementar y orientar la aplicación de políticas públicas locales. Para las organizaciones que nacen al calor de un conflicto, cuesta institucionalizarse, pero en verdad no es tan difícil si se va paso por paso. Lo primero es cobrar cuotas, aunque sean bajas. Nos sorprendió que muchas veces fuera la gente más humilde la que cumplía con las cuotas, pero de todas maneras las cuotas son voluntarias. No permitiríamos nunca que alguien no participara por no pagar las cuotas. Con las cuotas logramos juntar unos cien mil pesos mensuales, y con esto pagamos un sueldo, un sueldo mínimo, que por suerte ha traído a gente con un gran compromiso. De ahí fuimos agregando un teléfono, un computador, y después de un largo y difícil peregrinaje, logramos una oficina hechiza en una casa. Finalmente, nos facilitaron el arriendo de una casa, de una ONG muy amiga nuestra, Casa de la Paz. Ellos se tuvieron que cambiar a un lugar más grande y nos pasaron esta casa en condiciones bastante favorables: compartimos los arriendos para hacerla funcionar y tenemos CasaBella, un centro vecinal que nos permite mucha actividad, mucha reunión, muchos encuentros simpáticos.

Quizá la lección más importante ha sido que esta necesidad de financiarse obliga a pedir ayuda, y que eso puede ser muy positivo, si el grupo enfrenta este desafío con talentos múltiples y mucha creatividad. Nunca trabajamos por un objetivo, sino objetivos múltiples, que se deben cumplir con el mismo esfuerzo. Significa que el resultado puede ser muy extenso, a pesar de los recursos financieros magros, gracias en buena parte a los talentos de los diferentes grupos humanos. Todo esto grafica el proceso de forjar un grupo ciudadano comprometido con su espacio y su medio ambiente urbano, al mismo tiempo que se funda en necesidades más bien sociales.

Resumiendo, nuestros proyectos incluyen la campaña contra la Costanera Norte; la propuesta ciudadana para recuperar Pío Nono; una propuesta ciudadana similar para el área de la Vega Central; el proyecto “Reciclar es Vivir Mejor”; el trabajo por el cual se ganó el Premio Andrés Bello, esto es, la defensa del patrimonio de Bellavista contra la Costanera Norte; los medios de comunicación comunitaria (*La Voz, Nuevo Extra, Entre Nosotros*, el programa de radio semanal “Viva la Ciudad” en Radio Tierra, la lista de discusión “Innovación Urbana”, [www.ciudadviva.cl](http://www.ciudadviva.cl)); y la creciente experiencia internacional de “Ciudad Viva”, todo con un presupuesto anual de aproximadamente unos tres mil dólares, o sea, menos de dos millones de pesos. Y estamos profundamente agradecidos de un aporte de veinte millones de pesos del Fondo de las Américas, institución que consideramos ejemplar en este difícil trabajo de construir sociedad civil.



# Los campamentos de Cerro Navia

## Apuntes de terreno\*

---

Francisca Márquez B.  
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación  
franciscamarquez@sitiosur.cl

### 1. Pobreza y estigma

#### 1.1 La historia de los que sobreviven

En el campamento El Resbalón, nadie sabe a ciencia cierta cuándo comenzaron a llegar las primeras familias. Algunos dicen que al menos hace unos 35 años; otros, que allí, a la orilla del río Mapocho, siempre han existido campamentos. Y es que en su memoria no hay grandes hitos que recordar. Relatos circulares, marcados apenas por las estaciones del año: el verano con sus culebras, garrapatas, zancudos y polvo; en invierno, las inundaciones, las goteras, el barro, los resfríos. Y las fiestas, la Navidad, el Año Nuevo, el Día del Niño, el 18 de Septiembre, recuerdan y marcan el ritmo del año. Lo demás es gestión, hábil y empeñosa gestión de la ayuda que nunca ha dejado de llegar: el Municipio, el Hogar de Cristo, Fosis, Chile Barrio, Sence, algún político, la Iglesia católica, evangélica o mormona... todos pasan por allí, porque "la gente nos mira diferentes; es que somos muy pobres, pero los otros tampoco tienen mucho; más que nosotros sí, pero cualquiera tiene más que nosotros".

El trabajo de estos años y la serie de relatos de vida recopilados a lo largo de ellos, nos muestran que la pobreza, más que una condición, es una experiencia que se vive y se enfrenta de muchas formas. Nos muestran también que la pobreza no se construye ni reproduce en los estrechos límites de los iguales; se construye siempre en la relación con otros, es una experiencia que remite a una condición de desigualdad; por tanto, no puede sino ser humillante y descalificadora.

---

\* Este texto se basa en el programa de trabajo desarrollado por SUR entre los años 1997 y 2002 en la comuna de Cerro Navia, Santiago de Chile, con el apoyo de FOS-Bélgica, Misereor-Alemania y Proyecto Fondecyt 1020318.

## 1.2 La historia de los que no parecen lo que son

Veinte años tiene el campamento Los Conquistadores. En sus inicios era un basural; hoy, un espacio habitable: luz, agua, alcantarillado autoconstruido, casas pintadas, teléfonos, pasaje con ripio, reja a la entrada, normas de seguridad, limpieza. El principal orgullo de sus habitantes: “no parecer lo que son”. Estudio, trabajo, ahorro para la vivienda y empeño para ser reconocidos por el vecindario como “pobladores”. Aunque en Los Conquistadores saben que poco o nada han conquistado: “basural” para los vecinos; “cueva de ladrones” para los carabineros; y el terror de salir asignados con viviendas sociales en condominio con otros pobres, son la más clara evidencia de que, a pesar del empeño por “no parecer”, ellos finalmente “son”.

Ser pobre en este país, en Chile, es ser portador de un estigma. En su sentido etimológico, estigma es una marca en el cuerpo que se imponía con hierro candente como pena infamante o como signo de esclavitud. Y como pena que es, ella se vive y sufre de manera silenciosa y vergonzante. La pobreza de los noventa, lejos de ser motivo de rebeldía y movilización, es una pobreza puertas adentro. Y esta constatación no es menor cuando queremos hablar de desarrollo, de políticas sociales, de programas de superación o erradicación de la pobreza, de metodologías e instrumentos.

## 1.3 La historia de los más mal mirados

El Arenal es un campamento que, según el recuerdo de sus habitantes, tiene más de veinte años. La gente fue llegando, con sus familias y sus conocidos. En sus inicios no había luz ni agua. Las gestiones no tardaron: el agua, con un vecino buena persona; la luz, con un trabajador de Chilectra colgado de un poste; la presencia de la tele, los llamados a la alcaldía, las mujeres adelante, los hombres en la retaguardia, para no ir presos. Veredas, rejas, ahorro para la vivienda, limpieza y organización corrían por cuenta de los mismos pobladores. Hasta que los límites de la autogestión se hicieron evidentes en la solución de la cesantía y la obtención de la vivienda. Entonces vino el repliegue y el resguardo. Pobres, pero dignos: estudio, limpieza, respeto, familia, deporte, trabajo... Aun así, en El Arenal saben que “la decencia” no basta; que mientras vivan donde viven, tendrán que “dar la dirección pa’ calladito, porque el chileno es muy mirador en menos”; porque, irremediablemente, siempre serán “los más mal mirados”.

En Chile, la experiencia de los más pobres muestra que la convivencia con la desigualdad ha pasado a ser parte del acuerdo social del país, un dato más de la realidad social. La dominación simbólica de la pobreza se expresa en cada una de las vivencias y acciones de los que la sufren. La percepción de ser permanentemente estigmatizados y reprobados por ser aquello que son (*ser de campamento*), y a la vez la negación de salidas para dejar de serlo, es una constante en las vidas de los pobladores. Así lo muestran los relatos de El Arenal y Los Conquistadores. Éstas son historias donde la contradicción y tensión cotidiana con el entorno no tardan en tener consecuencias identitarias y sociales; la descalificación social

penetra la imagen de sí mismo, transforma y moldea la capacidad de acción, pero por sobre todo destruye desde adentro y de manera casi imperceptible la rebeldía frente al otro. El repliegue en la comunidad de iguales es hoy la única respuesta que esta sociedad está dispuesta a tolerar. Una sociedad segregada y temerosa, afanada en resguardarse y cobijarse en los estrechos límites de la comunidad de iguales, ha reemplazado las ya viejas movilizaciones sociales por una vida y una sociedad más dignas y justas.

En El Arenal, de la autogestión eficiente y concertada con el entorno municipal, se pasa al repliegue en sí mismos, al resguardo en los estrechos pero seguros márgenes de la comunidad. En Los Conquistadores, de la búsqueda de alianzas con el vecindario y el entorno institucional, al desarraigo de la comunidad de iguales y el repliegue en el hogar. En El Resbalón, en cambio, hábiles en descifrar la mirada, la propuesta y la ayuda del otro, nada se deja pasar; la pobreza se reproduce al son de la caridad, también de los programas sociales que permanentemente están llegando.

Las familias de estos campamentos dejan en claro que reconocerse en la mirada del otro (existir para el otro) es una necesidad primordial para hacerse un lugar en el seno de la sociedad; para existir, para participar y para el logro de cuotas mínimas de ciudadanía.

Falto de interlocutor y de lazos sociales distintos a los que se tienen con los iguales, más solo, desprotegido y silencioso que nunca, el pobre de los noventa sabe que la distancia no deja de acrecentarse: entre aquello que se desea y aquello que se es, entre lo que se sabe y lo que se puede, entre lo imaginado y lo posible. El pobre de los noventa es, por sobre todo, un extranjero; extranjero —ajeno— a sí mismo y a la sociedad. En los relatos de la pobreza no existen puntos de encuentro entre la mirada de sí y la mirada del otro. Desde el momento en que la pobreza es sólo carencia, combatida y juzgada intolerable, ella no puede sino ser desvalorizante y estigmatizante para quien la porta. La *desclasificación* social que introduce la pobreza la aproxima a una noción de no-ciudadanía: pobre es aquel que está fuera del mercado y de la sociedad; que, por tanto, sólo puede ser sujeto de compasión y asistencia social. Sea que se trate de campesinos, obreros, pescadores, niños, la pobreza no logra constituirse ni en categoría social; el pobre es, por definición, quien nada tiene. Sin lazos sociales básicos, el pobre no puede sino vivir como un *extranjero* al resto de la sociedad, en el aislamiento, el apartheid y el gueto. El disimulo de su inferioridad estigmatizante, el miedo a los otros y el vacío de sentidos desde donde levantar una comunidad de sentidos, está en la base de la inmovilización de su accionar y la pérdida de actoría social.

La humillación, como aquella que viven los dirigentes de Los Conquistadores o de El Arenal, es siempre pública, porque la vergüenza se produce por la mirada del otro, que introduce la desclasificación social a la condición de ciudadanía. Es una mirada que se reactualiza cada vez que el sujeto es confrontado a una situación de rechazo y estigmatización.

A no ser que, tal como lo hace El Resbalón, aprendan a valerse (¿y apropiarse?) de la mirada, de la compasión, de la caridad y la culpa del otro para poder sobrevivir. El costo no es menor.

## 2. Pobrezas y Estado

---

En el diagnóstico de los sectores de extrema pobreza se confunden dos situaciones que, en términos de estrategia de política social, se requiere diferenciar:

- Los que quedan fuera de la red estatal, indigentes que no acceden a ella, que no se acercan o que fueron expulsados por la red de seguridad social.
- Los que permanecen en la red estatal, en una suerte de clientelismo; que nunca “egresan” de la red, y mantienen índices de indigencia a lo largo de sus vidas y trayectorias de permanentes asistidos.

### 2.1 Los que no “acceden” a la red estatal

En este grupo están los que nunca han accedido, los más miserables, para quienes “demandar” beneficios, ejercer sus derechos o moverse en la red estatal es asunto de “otros”, nunca de ellos. Ésta es la pobreza dura. En primer lugar, porque la definición de crisis no está en ellos, menos aún la noción de “proyecto vital”. Son vidas que históricamente, generación tras generación, se han movido en la miseria; por tanto, no hay punto de referencia distinto entre los suyos.

Un aspecto central de política, cualquiera ésta sea, dirigida a estos grupos, requiere —antes que nada— diversificar la variedad de códigos con que las familias o personas que las integran leen su propia experiencia. La variedad de códigos culturales está en la base, por ejemplo, de por qué una familia puede decidir en un determinado momento posponer la compra de un televisor en función de asegurar la educación de los hijos. Esta apuesta supone que las familias hayan podido previamente ver, conocer experiencias similares, y que éstas se levanten como referentes valorados para ellos, hasta el punto de hacerlos propios.

Emancipar, autonomizar y enriquecer la experiencia social de los sectores más duros de la pobreza, requiere, así, una estrategia de diversificación y ampliación de las redes sociales, comunitarias, barriales, estatales, que permita comparar las propias vidas con otras. La integración social se construye en relación siempre a otros. La estrategia de intervención caso a caso, individual, sólo puede llevar a construir un lazo de dependencia con el Estado. La diversificación de sus propios códigos culturales abrirá en las familias de la pobreza dura nuevas orientaciones para la acción, con lo que la red estatal pasa a ser simplemente una red más entre todas las posibles. El rol del Estado, en estos casos, es promo-

ver esa integración a través de intervenciones orientadas a facilitar la construcción de redes sociales, primero barriales, vecinales, para luego ir pasando a instancias más amplias, como pueden ser, por ejemplo, las mesas de trabajo que reúnen a distintos actores en torno a un problema o un objetivo. En este caso, sin duda se requiere una acción proactiva por parte del Estado, pues, por definición, las familias de estos sectores no acceden a él.

## 2.2 Los que no “egresan” de la red estatal

Si se analizan las fichas CAS<sup>1</sup> de un municipio cualquiera, se observa que hay un número no menor de familias que nunca “egresan” de la red estatal. Es decir, para ellas los subsidios sociales se han convertido en un “ingreso” constante, permanente del presupuesto familiar. ¿Qué significa esto exactamente?

Lo primero es que, efectivamente, la red nunca ha sido diseñada pensando en un “egreso” de sus beneficiarios. Si ellos egresan no es necesariamente *gracias* a la red, sino a menudo a pesar de ella. Es decir, ocurre o porque mejoraron los indicadores socioeconómicos de la familia gracias a la incorporación de algún miembro al mercado, o porque la familia se desistió y retiró de la red. La pregunta que habría que plantearse, entonces, es cómo hacer para que esta red se transforme en un factor de “impulso” hacia la movilidad y el egreso, y no en un bolsón sin fondo ni salida. Sabido es que quienes son encuestados a menudo tienden a “mentir” para poder permanecer en la red —negando mínimos ingresos o bienes—, en una suerte de clientelismo sin salida.

Quienes egresan de la red parecen hacerlo por dos razones:

- El mejoramiento de las condiciones de trabajo de los miembros del hogar, o el ingreso al mercado de uno de ellos. Éste es el principal factor de egreso de la red estatal en el caso de los más pobres.
- El endurecimiento de sus condiciones, migraciones, y marginalidad extrema.

Pero si es así, si el trabajo —el ingreso al mercado de trabajo— está en la base de que algunos egresen de la red estatal y otros no, la pregunta pareciera ser si esa red debiera orientarse hacia la incorporación de sus beneficiarios al mercado. La articulación entre Estado y mercado en las políticas sociales, si bien es su eslabón más débil, es también el más virtuoso en términos de su impacto para la superación de la pobreza. Ello supondría, sin embargo, dejar de castigar a quien encuentra un trabajo o quien logra obtener una vivienda; que no por mejorar los indicadores de

---

<sup>1</sup> La Ficha CAS tiene su origen en los Comités de Asistencia Social Comunal (CAS) —de ahí su sigla—, que se constituyeron en la década de los setenta. Esta Ficha es un instrumento estandarizado y único para la priorización en la entrega y focalización de los programas sociales del Estado en los sectores más necesitados del país.

ingresos de la familia, la expulsión de la red sea inmediata. Por el contrario, es sabido que el ingreso de un miembro al mundo laboral puede acarrear al hogar una serie de gastos (transporte, vestimenta, cuidado de niños, aseo personal, trámites de papeles, alimentación, entre tantos otros). Expulsarlo de la red es transferir al trabajo todos los soportes para esas necesidades, en circunstancias en que a menudo los sueldos son mínimos e inestables.

Por el contrario, la red debiera “sostener” el ingreso de las familias al mercado laboral, a menudo precario, en la perspectiva de ir rompiendo progresivamente (y no de manera súbita) el lazo con la red. De esa forma se puede ir facilitando (premiando) la integración a un mundo que, además de aportar nuevos ingresos al hogar, enriquecerá lo que hemos denominado *la experiencia social de los más pobres*. El ingreso al trabajo, por muy precario que sea, constituye una fuente de socialización, educación e integración social fundamental entre quienes no han podido, y probablemente no podrán, terminar su enseñanza básica, y que, además, han vivido la mayor parte de sus vidas en situación de pobreza extrema.

Lo cierto es que, en Chile, el debilitamiento del rol integrador de las políticas sociales y la desigualdad creciente plantean serias dudas en cuanto a la capacidad de la sociedad para sostener la integración de los sectores más pobres. La integración social depende finalmente de los recursos propios con que cada uno cuenta. La probabilidad de reproducir las desigualdades intergeneracionalmente es hoy muy alta.

246

Con un mercado laboral altamente precarizado, nada asegura que una vez retirados los beneficios estatales, estén dadas las condiciones para el éxito y sustentabilidad de los procesos iniciados. El acceso al mercado de trabajo es clave en el inicio de procesos de movilidad social. Existe, en efecto, una correlación fuerte entre el lugar ocupado en el trabajo y la participación en redes de sociabilidad y sistemas de protección que “cubren” a un individuo y su familia frente a los riesgos de la vida. Gatillar procesos de movilidad social entre los más pobres requiere necesariamente ubicar el problema de las condiciones de trabajo en el centro de la preocupación pública. De manera más radical, significa reponer el trabajo como actividad sobre la cual se reflexiona, se debate y se interviene con el objeto de asegurar un espacio para todos. Pero también significa resituar en el debate público la pregunta por las nuevas formas de integración y cohesión social que nuestra sociedad demanda.

### 3. Lecciones de política

La década de los noventa en Chile deja entrever que la concepción de políticas sociales se encuentra en un estado de profundo desconcierto y/o ambigüedad. La ausencia de posiciones políticas claras dificulta visualizar las tendencias predominantes en la discusión sobre los princi-

pios que hoy fundan el contrato social en Chile, y la definición de los objetivos de quienes diseñan y aplican las políticas sociales.<sup>2</sup>

La idea de que una racionalidad técnica tiende a predominar en las decisiones públicas, y que finalmente lo que interesa a las políticas sociales es llevar adelante valores universales compartidos por todos en las diversas áreas de la vida ciudadana (Oneto 2002), tiende a hacer más ambigua la discusión. En este sentido, más que un *paradigma de las políticas sociales*, lo que se observa hoy en Chile es una imbricación de paradigmas donde la mirada liberal/neoliberal se entremezcla a menudo de manera contradictoria a otras de corte socialista y demócrata.

Lo cierto, sin embargo, es que en términos de los paradigmas de las políticas sociales, la década de los noventa vio complejizarse la percepción de igualdad como principio del contrato social del Estado de compromiso. A la idea de “reducción de las desigualdades” (por lo general comprendida como la reducción de las disparidades en el ingreso), se agregan las nociones de *equidad* y *oportunidades*. El principio de “igualdad de oportunidades” levantado por el gobierno de la Concertación durante los años noventa, más que poner el énfasis en la igualdad del punto de partida, lo que propone es el acceso a recursos para el desarrollo de capacidades y habilidades que faciliten la movilidad en el tiempo, incluso intergeneracionalmente. Se trata de oportunidades que el Estado asegurará, pero será responsabilidad de los individuos aprovecharlas en su propio beneficio. Es, así, un principio que asume que los resultados de las acciones a las que da lugar podrán ser diferentes y no siempre igualitarios.

247

En términos generales, podemos señalar que el cuestionamiento del sistema de desarrollo o de las dinámicas sociales que favorecen la reproducción de la pobreza y la desigualdad, está ausente en el debate público. El debate de las políticas sociales de los noventa no se centra en la superación de la desigualdad social, sino en el desafío de la superación de la línea de la pobreza, aun cuando ello implique la adaptación e integración pasiva y silenciosa de los más pobres al sistema (Bajoit 2002). Las políticas sociales de los noventa dejan fuera, por ende, los grandes temas y preguntas vinculados al estilo de desarrollo social, a los principios articuladores de la integración social y a la desigualdad.

El reciente diseño de política para los más pobres refuerza esta visión, a través de una estrategia estatal que reactualiza viejas prácticas de la asistencia social de los ochenta.

El discurso sobre los *objetivos de las políticas sociales* de los años noventa no titubea en oponer a la normalización y disciplinamiento de los ochenta, el objetivo de la participación social de los más pobres como expresión y fortalecimiento de la ciudadanía social. La asistencia social de los ochenta pierde terreno en el conjunto de las políticas sociales, y

---

<sup>2</sup> Usando dos distinciones claves de G. Bajoit (2002).

gana fuerza el componente de inversión social levantado como instrumento de integración social y ciudadanía. Se espera que la “focalización” de estos programas en la población y territorios más pobres y vulnerables, asegure una mayor eficacia en el cumplimiento de estos objetivos. En síntesis, las políticas sociales de los últimos diez años en Chile se caracterizan por los siguientes aspectos:

a) *Un modelo intocable*: Las políticas sociales han contribuido escasamente a suavizar el impacto negativo del modelo económico sobre los más pobres. Lo que se observa, más bien, es que una larga brecha sigue separando a los pobres, de quienes obtienen los beneficios del actual modelo de desarrollo. El peso de la privatización de los servicios públicos, y la desregulación y precarización progresiva del mercado de trabajo, tienden a dejar en una situación de fuerte vulnerabilidad a un sector no menor de la población.

El debilitamiento del rol integrador de las políticas sociales y la creciente desigualdad que se dan en Chile, plantean serias dudas respecto de la posibilidad de que la sociedad produzca y sostenga su integración. En último término, la integración social queda a merced de los recursos con que cada uno cuenta (Espinoza 1999). Las probabilidades de reproducción de las desigualdades intergeneracionalmente son, por lo tanto, altas.

248

b) *La cristalización de la desigualdad*: La universalidad era uno de los dogmas fundadores del Estado providencia moderno, una manera de eliminar simbólicamente las diferencias de clases en una parte del espacio social. Ello era, por tanto, coherente con la comprensión de las prestaciones sociales como derechos (Rosanvallón 1999).

El principio de la focalización de las políticas sociales rompe, en cierto modo, con este principio de universalidad; junto con resolver su crisis financiera, el Estado asegura la llegada de los recursos a quienes realmente los necesitan, evitando filtraciones a grupos que no los requieren.

Pero la focalización, por definición, divide a la sociedad en dos bloques: los integrados y los excluidos. Para estos últimos, las oportunidades de romper con los mecanismos de reproducción de la pobreza están sin duda más allá de su alcance. Tal como lo han mostrado adecuadamente los estudios sobre redes sociales y pobreza, los estrechos círculos sociales en los que se desenvuelven los más pobres ofrecen una escasa variedad de recursos a los que echar mano. Si algo caracteriza fuertemente la cultura de la pobreza, es su invisibilidad social, así como la escasa diversidad de vínculos de referencia y pertenencia desde donde imaginar, construir y sostener proyectos de movilidad social.

En los años noventa, la focalización del gasto social demostró serias dificultades para ampliar ese capital de vínculos y relaciones sociales. Por el contrario, lo que se observa es una tendencia de las políticas y programas sociales a simplemente favorecer los lazos entre iguales, y refor-

zar la tendencia a la segregación social propia de estos territorios de pobreza.

La referencia cada vez más frecuente a la noción de *contrato* en la práctica del trabajo social corresponde, de manera aún balbuceante y experimental, a la apertura a una relación de reciprocidad, una responsabilización del beneficiario considerado como actor de su propio devenir. El sujeto de la acción social es considerado como una persona autónoma responsable, capaz de asumir compromisos y respetarlos. El riesgo, sin embargo, de poner el acento sobre el principio de autonomía está en la definición del ejercicio de la solidaridad, pero también en la consideración de las fuerzas estructurales en el ejercicio de esta autonomía. Si mendigar es un derecho, eso significa que en cierta forma la inserción ya no es un deber para la sociedad. La autonomía radical puede convertirse, en ese caso, en la eliminación del contrato social (Rosanvallón 1999). Una visión puramente individualista de lo social conduce, por cierto, a un callejón sin salida. El respeto esencial por el individuo no puede sino ir a la par con la reconstrucción del vínculo social. No hay tampoco contrato social posible sin una inserción de calidad en el mercado de trabajo.

Superar la pobreza e iniciar procesos de movilidad social exige el desarrollo de valores de integración social; de otra manera, las políticas sociales irremediamente contribuirán al refuerzo de la estigmatización y la desigualdad social.

*c) La participación proyectada:* La participación constituye uno de los ejes orientadores de las políticas sociales de los noventa. Ella permite articular el principio de subsidiaridad al de ciudadanía. La invitación que el Estado hace a los ciudadanos para “participar” en el diseño y ejecución de los programas sociales, constituye uno de los aspectos más “innovadores” de la década.

Una compleja ingeniería social posibilitó dar forma a cientos de proyectos autogestionados localmente, vinculando el principio de la focalización al de la participación. De este modo, los recursos fueron condicionados a la capacidad de formular proyectos que tenían las comunidades y sus dirigentes, los que progresivamente se transformaron en hábiles especialistas. La superposición de la lógica estatal del “proyectismo” a la lógica social de las comunidades y sus familias, rara vez ha sido puesta en cuestión.

El olvido de la estructura social de los más pobres, así como de sus lógicas y temporalidades, permite comprender por qué más que fortalecer los procesos de construcción de identidades colectivas y expresión de ciudadanía, o el efectivo mejoramiento a los ingresos, a menudo estos proyectos dividieron a las comunidades o, en el mejor de los casos, se esfumaron apenas terminado el subsidio estatal. La participación reducida a un ejercicio acotado en el tiempo y el espacio, difícilmente puede ser una ventana al inicio de procesos de transformación social.

Como bien señala V. Espinoza (1999), “los pobres de los noventa pueden definirse como proyectizados, por contraste con los pobres

subsidiados de los ochenta, los pobres atomizados de los setenta y los pobres organizados de los sesenta”.

*d) Integración y cohesión social:* Las políticas asistenciales de entrega de recursos materiales y monetarios coexistieron durante toda la década de los noventa con aquellas de inversión social y participación. Como acertadamente señala Simmel, si algo caracteriza a estas políticas, es su principio de “contención” de la explosión social a través de la entrega de recursos puntuales a los más pobres.

Estas prestaciones de corte asistencial, sin embargo, contienen igualmente una dimensión de ciudadanía. Ellas constituyen una de las expresiones “pasivas” del vínculo social y, a su manera, dan testimonio de una forma de igualdad. Esta dimensión simbólica es esencial y participa del principio mismo de la solidaridad. Pero para que ello ocurra es imprescindible una asistencia no degradante, que asuma la forma de un derecho y no de un tutelaje. Cualesquiera que sean sus dificultades, el individuo pretende siempre seguir siendo un ciudadano (Rosanvallón 1999).

En los proyectos de modernización del Estado, sin embargo, esta dimensión de la asistencialidad ha sido descuidada. La discusión sobre “el ciudadano” y su relación con el servicio público ha sido abordada más desde la eficiencia de la gestión y administración que desde la construcción solidaria del vínculo social. Numerosos estudios muestran que los usuarios aspiran a ser escuchados o satisfechos, y se irritan de las lentitudes y carencias administrativas. Frente a las expectativas del “usuario”, expresadas en términos de la consideración a sus derechos y un trato más amable, las respuestas del aparato público son percibidas como impersonales, poco pertinentes a sus necesidades y degradantes de su estatus de ciudadanía. A la racionalidad institucional se oponen las lógicas de los sujetos y “usuarios”, que tienen dificultad para comprender por qué las instituciones encargadas de ayudarlos los tratan como objetos (Marcel y Tohá 1995).

La crisis del Estado de Bienestar y del proyecto modernizador vuelve a instalar la discusión y pone en cuestión el modelo de servicio público, su calidad, cantidad y gestión. Lo que deja entrever este diagnóstico y malestar de los “asistidos”, es que el derecho a la inserción va más allá del derecho a la subsistencia. El derecho a la inserción social es también el derecho al reconocimiento del sentido de su quehacer en sociedad; el derecho a la consideración de los individuos como ciudadanos activos y no solamente como aquellos a los que hay que socorrer.

La noción de inserción social es, por cierto, puesta en cuestión al hacer evidente que lo que hoy reivindican los ciudadanos, hasta el más pobre de ellos, es la necesidad de articular inserción económica y comunidad de sentidos; o, en otros términos, integración y cohesión social. Lo que hoy se exige no es solamente el derecho a vivir, sino *a vivir en sociedad*. La articulación y el equilibrio entre la integración y la cohesión social están entre los principales desafíos de la sociedad y el Estado contemporáneos.

Referencias bibliográficas

---

- Aravena, Susana. "Informe de sistematización. Desde la mesa institucional a la mesa de concertación de actores: una experiencia en localidades de extrema pobreza urbana, Cerro Navia, Chile" (2002). <http://www.desarrollolocal.org>
- Assies, W.; M. A. Calderón y T. Salman. 2000. "Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina". Doc. preparatorio para el XXIII Coloquio de Antropología e Historias Regionales, México.
- Bajoit, Guy. 2002. "La mutation de la politique sociale dans les États néo-libéraux". Ponencia Seminario Políticas Sociales, Universidad Católica de Valparaíso.
- Espinoza, Vicente. 1999. "Dinámica reticular de la pobreza". Ponencia Seminario Universidad General Sarmiento, Buenos Aires.
- Marcel, M. y C. Tohá. 1998. "Reforma del Estado y de la gestión pública". En: T. Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo opciones. Propuestas económicas y/o sociales para el cambio de siglo*. Santiago: Cieplan / Dolmen Ediciones.
- Oneto, Leonardo. 2002. "Los discursos sobre la pobreza en Chile. Análisis de sus paradigmas". *Proposiciones* 34 (Santiago: Ediciones SUR).
- Rosanvallón, Pierre. 1999. *La nueva cuestión social: Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Simmel, George. 2002. *Les pauvres*. France: PUF.



## De Chuquicamata a Calama Una oportunidad para la integración y el desarrollo social

---

Enrique Oviedo  
SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación  
enriqueoviedo@sitiosur.cl

En este artículo se presenta la experiencia del Programa de Seguridad Ciudadana y Participación Social de Calama, realizada en el marco del traslado de las residencias del campamento minero de Chuquicamata, a la ciudad de Calama. Se argumenta que la inseguridad ciudadana es un problema cuyo origen es social y debe, por ende, ser resuelto a través de políticas sociales participativas, que integren al conjunto de la comunidad: autoridades políticas, policías, instituciones públicas y privadas, y la gente.

253

En la segunda parte del documento, se da a conocer el marco institucional y las dimensiones de trabajo del Programa de Seguridad Ciudadana y se destacan dos iniciativas de promoción y prevención: el Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos, y el Programa para la Paz.

Finalmente, en la última sección se relevan siete lecciones obtenidas del desarrollo del Programa, desde sus inicios hasta el momento de ser escrito el artículo.

### Introducción

Calama no es una ciudad más del país. Se trata de una urbe emplazada en un bello entorno desértico de altura, a escasos kilómetros de la mina de cobre a tajo abierto mayor del mundo, en el norte del país. Un lugar cruzado por contradicciones, estigmatizado, de paso, donde conviven la riqueza y la pobreza, con problemas de organización familiar y social, así como de conducción política.

Durante mucho tiempo, Calama ha sido llamada “la fea del desierto” o “la ciudad de las tres p: polvo, prostitutas, perros”. Los medios de comunicación, nacionales y especialmente locales, han difundido estas imá-

genes dañinas tanto para la gente como para la ciudad, con el propósito de vender diarios, revistas y programas de televisión. Además, se ha caracterizado por ser un lugar de paso: la mayor parte de sus actuales habitantes son pobres, y llegaron originalmente con la idea de hacer algo de dinero e irse, pero finalmente terminaron radicándose en ella. Después de diez, quince y veinte años, todavía dicen que son de otras zonas del país.

En los últimos años la ciudad ha vivido una crisis política, de legitimidad de representación, debido a la acusación de corrupción que recae sobre su alcalde. Quien lo acusa es un diputado del mismo pacto de gobierno. Después de estar preso, el alcalde volvió a ser elegido por la gente con una de las más altas votaciones de las autoridades comunales del país. Hoy se encuentra fuera de su cargo, procesado por la justicia. Su lugar lo ocupa un concejal de la concertación de gobierno, producto de una votación dividida de los mismos concejales del pacto.

Calama presenta altas tasas de violencia intrafamiliar, lesiones —la mayor parte entre conocidos—, así como otras conductas no cívicas y delitos menores en contra de la propiedad —rayados de murallas, vidrios rotos—. En la ciudad existe una cultura de la violencia, asociada a la desorganización familiar y social influida por pautas de conductas asociadas a la vida de campamento minero. Hombres con más de una mujer y familia, niños(as) sin supervisión de sus padres, carencia de espacios públicos y servicios culturales, alta ingesta de alcohol, entre otros.

254

No obstante lo anterior, hoy Calama vive un proceso de cambio físico y social, debido al traslado a ella de la totalidad de los habitantes y servicios del campamento minero de Chuquicamata.

El proceso de traslado ha puesto en evidencia las contradicciones y conflictos entre Chuquicamata y Calama, pero presenta una oportunidad para la integración y desarrollo social. Los sindicatos de trabajadores de Chuquicamata, ante el inminente traslado, difunden entre los trabajadores imágenes negativas de la ciudad. Ello es en gran parte producto del dolor que les provoca el cambio —muchos han vivido gran parte de sus vidas en Chuquicamata—, de los beneficios sociales que van a perder —comodato de casas y gratuidad de algunos servicios urbanos— y del bajo estándar de servicios y equipamiento urbano de Calama. Sin embargo, actualmente se está en proceso de revertir las imágenes negativas de la ciudad y generar el contexto para la integración de los habitantes de Chuquicamata y Calama. Se habla de la construcción de una “Nueva Calama”, para lo cual se cuenta con importantes esfuerzos e inversión pública y privada. Sólo a modo de ejemplo, se estima que en cinco años se habrán invertido, en la ciudad, cifras cercanas a los 500 millones de dólares en múltiples iniciativas.

## 1. Los problemas de la seguridad ciudadana

### 1.1 De Chuquicamata a Calama: el cambio

Calama cuenta con alrededor de 135 mil habitantes. Se trata de una ciudad oasis en el desierto más árido del mundo, cuya principal actividad son los servicios a la minería. Es la única ciudad de altura de Chile.

Chuquicamata es un asentamiento minero de alrededor de 2.500 familias, trabajadores de la mina conocida como “el sueldo de Chile”. La explotación del cobre de Chuquicamata comenzó en 1912, a través de la acción empresarial estadounidense, que recreó el modo de vida en campamentos mineros propio del país del norte.<sup>1</sup> Se instaló un campamento autosuficiente, con una fuerte estratificación socioeconómica que se expresó físicamente en el acceso diferencial a zonas residenciales y de servicios, según jerarquía del trabajador en la empresa. A través del tiempo, con el fortalecimiento de los sindicatos de trabajadores y la nacionalización del cobre en la década de los setenta, la Corporación del Cobre (CODELCO) otorgó importantes beneficios sociales a sus trabajadores. Éstos ganan en promedio más que cualquier trabajador del país, y producto del contrato colectivo tienen acceso gratuito a casa y a los servicios urbanos básicos.

Desde 1912 hasta hoy en día, muchos han sido los cambios, tanto en Chuquicamata como en Calama. Sin embargo, Chuquicamata mantiene los rasgos de una cultura de campamento minero, mientras que Calama ha crecido sin planificación —el oasis, originalmente de 4 mil hectáreas, hoy tiene una extensión de sólo 800 hectáreas—, consolidando en sus habitantes cierto celo y distancia de Chuquicamata, lugar donde viven sus “vecinos privilegiados”.

Calama ha crecido producto de población migrante en busca de una oportunidad de trabajo en Chuquicamata, y de la localización, desde fines de los sesenta, de algunas villas construidas por CODELCO para los trabajadores de Chuquicamata.

Hoy Calama y Chuquicamata se encuentran a escasos quince minutos en auto; y CODELCO ha decidido, producto de la recesión del cobre, sumada al proceso mundial de aplicación de *outsourcing* en la minería y

---

<sup>1</sup> En 1910, Albert C. Burrage, en sociedad con la Duncan Fox y Cía., obtuvo permiso para explotar la mina Chuquicamata. El 3 de abril de 1911, Burrage fue autorizado por el gobierno chileno para establecer el centro metalúrgico en Chuquicamata, donde sin permiso los hermanos Guggenheim (financistas de Nueva York) habían efectuado labores de prospección. Esto dio lugar a una intensa competencia por lograr los derechos del mineral, que terminó a comienzos de 1912 con un acuerdo entre ambas sociedades. Luego, el 11 de enero de 1912, el gobierno aprobó la ley que otorgó la autorización para explotar el yacimiento. El 3 de abril de 1913, durante la presidencia de don Ramón Barros Luco, fue promulgado el Decreto 878, que entregó a la nueva sociedad el permiso para establecer agencia en Chile.

a las crecientes demandas de los movimientos ambientalistas por mejores condiciones de vida, integrar las 2.500 familias de Chuquicamata a la ciudad de Calama. Para esto está desarrollando un gran plan que transformará la ciudad en tres años; en el 2004 se espera que Chuquicamata sea sólo un lugar de explotación minera y un museo al aire libre, y Calama una ciudad con calidad de vida urbana, ambiental y social.

## 1.2 Seguridad ciudadana: un tema de política social

Un fin de semana en Calama, un centenar de hombres, de variadas edades, jóvenes casi niños, adultos y viejos, comparten conversaciones y miradas en pequeños grupos de tres a seis personas, en el paseo peatonal del centro de la ciudad: en Ramírez, entre Balmaceda, la avenida, y Granaderos, localización de la Plaza de Armas.

Es fin de semana, media mañana, las familias y mujeres se pierden en medio de los grupos de trabajadores en su día libre. Perros descansan en las escalinatas de uno de los principales bancos de Calama, como si cuidaran un puesto para acceder a los dos cajeros automáticos de la sede.

En las villas y poblaciones no transita mucha gente. Hace calor. Los jóvenes descansan en las escasas sombras de los portales de sus casas y negocios. Algunos ni siquiera salen.

Calama está en un lugar bello. Su entorno cautiva a chilenos y extranjeros. Sin embargo, la ciudad, lo material construido, no está a la altura de la belleza del lugar, ni tampoco de las necesidades y aspiraciones de las sacrificadas familias de mineros y servicios a la minería, y mucho menos a la altura de los ingresos que las minas entregan al país.

En momentos de crisis económica de Chile, Calama presenta tasas de empleo cercanas al 100 por ciento. Los trabajos temporales atraen diariamente a población flotante, que luego se marcha hacia su lugar de origen, donde espera la familia. Algunos trabajadores optan por quedarse esperando una nueva oportunidad laboral, mientras personas sin contratos llegan constantemente a la ciudad a buscar trabajo.

La faena en las minas se basa en sistemas de turnos laborales. El trabajo es duro y difícil; deben respetar turnos —7 días de trabajo por 7 libras, 6 de trabajo por 1 libra o 4 de trabajo por 3 libras, entre otros—, que alejan a los hombres de sus familias, mujeres e hijos.

Muchos hombres solos, en una ciudad que tiene limitados servicios para el ocio y la recreación, donde destaca el masivo ofrecimiento de shoperías —locales de expendio de alcohol—, generan problemas. La oferta cultural, recreativa, deportiva, es baja, casi inexistente para la mayor parte de la gente.

Gran parte de la molestia e inseguridad de los calameños con su ciudad, se relaciona a los problemas señalados anteriormente. Sólo a modo de ejemplo del problema de los perros vagos, cabe señalar que más de 350 personas fueron mordidas por perros el 2001. A septiembre del año 2002, la cifra llegaba a 129 personas. Más del 60 por ciento de ellas fueron mordidas en la calle. Sesenta de cada 100 personas eran menores de

15 años, y 17 de cada 100 personas mordidas, lo fueron en la cabeza, con todos los problemas de salud y estéticos derivados. No es menor el daño que los perros causan a la higiene de la ciudad, por ejemplo, con sus excrementos —que se calculan en una tonelada diaria— o cuando rompen y vuelcan los basureros, todo lo cual favorece la proliferación de moscas y ratones. La seguridad vial también es afectada. El 2001 falleció una persona y tres quedaron gravemente heridas producto del volcamiento de un auto por esquivar un perro. El 2002, cien perros vagos han sido atropellados por vehículos motorizados, según informa la Sociedad Protectora de Animales.<sup>2</sup>

Los locales de expendio de alcohol, las shoperías, abundan en el centro de la ciudad, así como en la periferia. Cerca de un centenar de este tipo de salas se ubica en el pequeño centro de la ciudad —una veintena de cuadras—; en cada barrio existen en promedio cuatro lugares donde se expende alcohol, localizados en cualquier sitio, sin respetar la distancia necesaria a comisarías, oficinas públicas y escuelas. Con la misma libertad con que se emplazan, permanecen abiertos durante gran parte del día. Sólo en el año 2002 se limitó su funcionamiento hasta las 2 de la mañana.

El alcohol está presente en los accidentes, acciones de violencia, faltas o delitos. Muchas personas son detenidas en las calles o, peor aún, manejando en estado de ebriedad. La ingesta de alcohol es un factor asociado a las lesiones, daños a la propiedad, e incluso a los homicidios. En el último año, dos homicidios fueron cometidos, en el centro, afuera de una sala de cerveza, así como otro tuvo por escenario una ramada.<sup>3</sup>

Buena parte de la violencia intergrupala se da entre jóvenes que no tienen alternativas para el desarrollo de actividades culturales y recreativas, o para el goce de su sano ocio. Se trata, además, de jóvenes sin expectativas de trabajo.

La modalidad de trabajo en las minas, entre otros factores culturales, atenta contra la familia. La ciudad alberga gran cantidad de familias disfuncionales, caracterizadas por la negligencia y el abandono; es corriente que niñas muy jóvenes deban asumir embarazos.

### 1.3 Una cultura de violencia

#### 1.3.1 Estratificación y violencia social

En Chuquicamata —y por extensión, en Calama—, producto de la cultura minera, de las normas de convivencia impuestas por los norteamericanos que explotaron el yacimiento de cobre en sus inicios (1912)

<sup>2</sup> Lucas Burchard, médico jefe del Servicio Higiene Ambiental del Hospital “Carlos Cisterna”. Diario *Buen Vecino de CODELCO Norte*, no. 20. Semana del 28 de octubre al 3 de noviembre del 2002.

<sup>3</sup> En Chile, local donde se vende comida y, principalmente, alcohol durante las Fiestas Patrias.

hasta fines de los sesenta,<sup>4</sup> existe una estratificación social simple y transparente. En el mineral no se habla de clase media, alta o baja, sino que de roles: A, B, E, entre otros, que identifican diferentes accesos a los bienes y servicios urbanos, distintos estatus y grados de poder.

#### *a) Las residencias<sup>5</sup>*

Desde sus inicios, Chuquicamata se caracterizó por su estructura segregada: nació con dos campamentos, distantes tres kilómetros entre sí: el Campamento Americano,<sup>6</sup> donde sólo vivirían ingenieros y ejecutivos del país del norte, y el Campamento de los trabajadores, iniciados en 1917.

La segregación social y territorial obedeció a la nacionalidad e ingreso económico de los habitantes. La disposición de las casas fue jerárquica. La vivienda del gerente de la empresa estaba en lo más alto del cerro. Más abajo, las casas de los subgerentes. De igual forma, en orden descendente, se levantaron las casas que ocuparían los superintendentes designadas tipo "Large A". Luego, "Large B", para los jefes norteamericanos según su rango. Finalmente, unas casas de pequeñas dimensiones para los ingenieros que trabajaban para la Chile Exploration Company.

A la opulencia del Campamento Americano, se opuso el de los trabajadores. Los mejor ubicados fueron los capataces, a quienes los norteamericanos inculcaron su sistema de clases, con viviendas aparte. Los obreros se repartieron en casas de distintos tipos de calidades y servicios. Sólo a modo de ejemplo, cabe destacar la existencia de pilones de agua colectivos, lugar desde donde se extraía el agua para las necesidades de las familias.

Los servicios higiénicos de las casas de los obreros estaban en las esquinas. Se trataba de baños comunes; una larga canaleta o muralla de 35 centímetros de alto por 10 de ancho. Los baños no contaban con separación; por lo tanto, no tenían privacidad en el caso de ir varias personas al mismo tiempo. Cada diez minutos, un fuerte chorro de agua emergía desde una gruesa cañería y arrasaba con lo que encontraba.

#### *b) Un sistema paternalista*

La vida del campamento era manejada completamente por las decisiones de la empresa. Por ejemplo, con el crecimiento del campamento, se estableció un comercio incipiente gracias a la concesión de terrenos que hizo la compañía, previa investigación del solicitante.

Para los funcionarios existía un sistema instalado por la administración encargado de vigilar continuamente las casas, entre otras cosas para determinar si sus moradores realmente las habitaban. Se sancionaba el

---

<sup>4</sup> A comienzos de los setenta se nacionalizó el cobre.

<sup>5</sup> La información histórica de los títulos "Las residencias" y "Un sistema paternalista", ha sido extraída del CD "Chuquicamata", de Aníbal Pérez (Calama 2002).

<sup>6</sup> La vida del Campamento Americano duró hasta 1980, cuando sus casas fueron trasladadas, entre ellas la Casa 2000, asignada al gerente general de la compañía (The General Manager House), en 1984.

abandono con la exigencia de devolución de la vivienda a la empresa. Fue costumbre vigilar el comportamiento de los empleados en el campamento, preocupándose de impedir robos de materiales o abuso de alcohol en sus residencias.

En sus comienzos, Chuquicamata era abastecida de bienes a través de pulperías. Allí muchos trabajadores bebían hasta emborracharse, provocando fallos en el trabajo o exponiéndose a asaltos en el trayecto a sus casas.

A medida que aumentaba la producción de cobre, ingresó un mayor contingente de empleados y obreros. Por tal razón, se levantaron otras poblaciones y servicios urbanos. En los años sesenta ya habitaban en el campamento 24 mil personas, de las cuales 5.600 eran trabajadores de la mina, mientras el resto correspondía a familiares, carabineros, funcionarios públicos, profesores y comerciantes.

### *c) Una anécdota actual*

El año 2001, una señora que fue a elegir la casa que compraría en Calama, con motivo del traslado desde Chuquicamata, fue consultada sobre su profesión. Respondió: "Yo soy esposa de rol A". Ante la insistencia del profesional de la oficina inmobiliaria, que debía incluir ese dato en los papeles necesarios para su postulación, ella reiteró: "Anote, esposa de rol A".

Identificarse como rol A es dejar de manifiesto que uno pertenece a la alta jerarquía de la empresa; en otras palabras, la señora decía: "Mire, yo soy importante, no soy esposa de cualquier trabajador, no soy esposa de cualquier persona. No somos todos iguales".

La estratificación social de Chuquicamata trasciende el campamento minero. Alcanza a Calama. Aunque la ciudad es más diversa, ya que no todos sus habitantes pertenecen a la gran empresa del cobre, ha existido una imagen generalizada, de caricatura, que indica que Calama está en la parte baja de la estratificación de Chuquicamata.

Estas pequeñas historias muestran algunas razones que permiten entender la rivalidad entre los habitantes de Chuquicamata y Calama. En la representación deformada de algunos chuquicamatinos, los calameños son, de alguna manera, aquellos que no ingresarán o aún no han ingresado a la empresa; para la imagen perjudiciada de ciertos calameños, todos los chuquicamatinos son personas discriminadoras, prepotentes, que evalúan a las personas según el dinero o estatus que manifiestan, que sólo usufructúan de los servicios de su ciudad.

### *1.3.2 Violencia y cultura*

En mi trabajo sostuve muchas entrevistas individuales y grupales con los habitantes de Calama. En una de ellas, conversé con la señora María, pobladora del sector pobre de la ciudad. Luego de largos minutos de conversación, ella me contó un episodio de su vida: una noche, su esposo, Pedro, trabajador de Chuquicamata, había salido a una de las shoperías del centro de la ciudad, criticadas por asociarse a ebriedad, prostitución

y riñas. En esa oportunidad, Pedro iba acompañado de algunos parientes, hombres, de su esposa. En horas de la noche, cuando el alcohol se había apoderado de la cabeza de muchos, Pedro comenzó a molestar a una de las niñas del local y terminó tocándole sus nalgas. Debido a ello fue golpeado por otro hombre que, como es de esperar en una ciudad pequeña, era conocido de la familia de Pedro. Cuando Pedro llegó a su casa, con un ojo morado, no quiso contarle nada a la señora María. Sin embargo, ésta pudo conocer la historia gracias a uno de sus parientes que aquella noche había acompañado en sus andanzas a Pedro. Al día siguiente, la señora María, muy enojada, salió de su casa en dirección al trabajo de quien había golpeado a Pedro. Pidió hablar con él y, sin aviso, golpeó al hombre y huyó en dirección a su casa. La señora María nos contó que fue momentáneamente detenida por la policía, pero que había dejado en claro que nadie más que ella podía golpear a su esposo.

Cerca del 50 por ciento de las órdenes policiales que demandan el trabajo de la policía, corresponden a violencia intrafamiliar. Un cierto porcentaje de la violencia al interior del hogar, por razones de definición del derecho, es identificado como lesiones –lesiones menos graves y graves–. En muchas está incorporada la ingesta de alcohol.<sup>7</sup>

Como se observa, la inseguridad ciudadana es un problema social, que se genera y reproduce socialmente; por lo tanto, su solución debe provenir del ámbito social. Es un tema propio de las políticas sociales. Lo que se hace desde un plan de seguridad ciudadana, se debe vincular con la diversidad de programas sociales de sectores tradicionales, como pobreza, salud, educación, vivienda, entre otros. ¿Cómo no relacionar las políticas para disminuir el temor, la violencia y los delitos al interior de las comunidades, con el mejoramiento de la calidad de vida de la gente en sus diferentes ámbitos?

260

## 2. El plan de seguridad ciudadana y participación social de Calama

---

### 2.1 Un enfoque sobre los problemas de seguridad ciudadana

El Programa de Seguridad de Calama integra en su trabajo las siguientes cinco dimensiones:

- a) Observatorio de la violencia, ya que el conocimiento garantiza una buena definición del problema y una adecuada intervención pública.

---

<sup>7</sup> La información se basa en los partes policiales de los años 2000/01.

- b) Prevención, debido a que invertir en prevención es más eficiente y tiene menor costo que el control, rehabilitación y atención a las víctimas de la violencia.
- c) Control, ya que una tarea ineludible en materias de seguridad es controlar las conductas no cívicas o no ciudadanas y los delitos. Para ello se debe trabajar y apoyar a policías próximas a la comunidad que garanticen un adecuado uso de la fuerza, legitimidad y compromiso social.
- d) Rehabilitación, ya que quienes delinquen o cometen actos no cívicos deben tener la oportunidad de rehabilitarse. Una sociedad que mira al futuro debe hacerse cargo de la socialización de valores y conductas de respeto, solidaridad y compromiso social.
- e) Atención a las víctimas de la violencia, debido a que creemos que la sociedad debe hacerse cargo de quienes han sufrido violencia. La violencia se aprende y reproduce socialmente.

## 2.2 Los actores involucrados en el Plan de Seguridad Ciudadana

El Plan de Seguridad hace suya la idea de generar una cultura de la prevención que comienza en el ámbito local y se relaciona con una política nacional, y que es llevada a cabo a través de una coalición donde están presentes todas las fuerzas vivas de la ciudad.

El Plan es liderado políticamente por el gobernador de la provincia de El Loa —representante del gobierno nacional en la provincia, designado por el Presidente de la República—, en su calidad de presidente del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana. Se relaciona con el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Calama, PEDUC, presidido por el alcalde de la ciudad, elegido democráticamente por sus habitantes.

El Comité de Seguridad Ciudadana y el PEDUC son mesas de concertación destinadas a pensar el futuro de la ciudad en sus ámbitos de competencia. Reúnen libremente una amplia y diversa variedad de actores de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil: organizaciones sociales funcionales y territoriales, policías, bomberos, concejales, comerciantes, empresas productivas como CODELCO División Chuquicamata, Radomiro Tomic, etc. y de servicios como la eléctrica, gas, agua, teléfono, entre otras.

El objetivo del PEDUC es impulsar una ciudad con identidad urbana-arquitectónica, con atractivo turístico; ambientalmente apta, con barrios integrados, que desarrolle su vocación de complemento de servicios para la minería, con educación superior especializada.

El objetivo del Plan de Seguridad Ciudadana es, en pocas palabras, hacer de Calama una ciudad segura con habitantes seguros. Para lograrlo involucra a las autoridades públicas, comunidad y privados en una política de seguridad ciudadana orientada a recuperar dos ámbitos del espacio público: el social, que implica valores, normas y discursos: encuentro de ideas y proyectos; y el físico, es decir, calles, plazas y parques de la ciudad: encuentro de personas en lugares comunes.

CODELCO División Chuquicamata ha apoyado financiera y comunicacionalmente el Programa de Seguridad Ciudadana y Participación Social desde su gestación, a través de su Política del Buen Vecino, destinada a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, es la institución asesora de CODELCO, Gobernación y PEDUC, que diseña y ejecuta el Programa de Seguridad Ciudadana y Participación Social de Calama.

### 2.3 La recuperación de espacios públicos, una iniciativa de prevención

En Calama existen al menos 320 sitios eriazos y falta iluminación en gran parte de sus sectores periféricos. Los calameños, como la mayoría de los habitantes de nuestras ciudades, sienten malestar, miedo, de transitar o permanecer en el espacio público.<sup>8</sup>

Mario es un joven profesional que retornó a Calama después de haber estudiado su educación superior en el sur de Chile. Mario nos dice que “Calama prácticamente es cama de mineros. Aquí la familia [...] vejeta, porque el marido trabaja mucho, se ausenta de la casa, y la mujer y los niños no tienen nada que hacer fuera de estudiar y atender la casa. En Calama hay mucha vida nocturna [...] para los bohemios. Muchas shoperías y un sinfín de cosas malas [...] en el centro. En las villas, las poblaciones, no hay nada. No hay donde salir con la familia”.

262

Para Mario, así como para la mayor parte de los habitantes de la ciudad, Calama no tiene lugares de esparcimiento, entretención, ni espacio para la cultura. Los niños y jóvenes de sectores populares forman pandillas, se juntan en las esquinas a beber, fumar o consumir alguna droga. A ver el tiempo pasar. Molestan, pelean, ‘machetean’ o ‘cobran peajes’.

El Programa de Seguridad Ciudadana, preocupado por la gran cantidad de lugares sin uso y sitios eriazos, así como por la falta de actividades culturales y de recreación, comenzó a trabajar para crear, recuperar y animar espacios públicos.<sup>9</sup>

Donde hay gente, los lugares son más seguros. El trabajo de recuperación de espacios públicos comienza con reuniones en las que se conoce a los vecinos y se les plantea la propuesta. En conjunto escogen el sector que desean recuperar. Luego, todo el barrio dibuja la imagen que desea para el sitio seleccionado. El equipo técnico realiza un diseño final, que reúne las características y requerimientos expresados por los vecinos. El Programa entrega los materiales y apoyo técnico, mientras la gente pone

---

<sup>8</sup> Un 83 por ciento de los calameños manifiesta sentirse seguro en su casa o departamento; 77 por ciento, en el barrio durante el día; 62 por ciento, en los medios de transporte; 51 por ciento, en el centro de la ciudad; y 47 por ciento en las calles durante la noche.

<sup>9</sup> Cuando hablamos de crear, recuperar y animar espacios públicos, nos referimos a sus tres dimensiones: a) Física: la de las calles, plazas, paseos, parques, entre otros; b) Social: la capacidad de organización, de soñar en conjunto e implementar acciones de bien común; y c) Política: el lugar de encuentro de ideas y transparencia.

la mano de obra para construir el nuevo espacio. Con el espacio terminado, comienza una etapa que está principalmente en manos de los habitantes: animar y cuidar el nuevo espacio.

#### 2.4 El Programa de Conductas Prosociales, otra iniciativa de prevención<sup>10</sup>

En Calama, el año 2000 hubo cinco casos de suicidio. Según información disponible en el Sistema de Salud, durante el 2001 se habían concretado 16 suicidios, todos ellos de menores de 25 años, en su mayoría hombres. Durante igual período se constata una cantidad importante de intentos suicidas reales (según información del Hospital de Calama, existe al menos una treintena de casos desde noviembre hasta abril del 2001). En Calama, los suicidios constituyen un tema de salud pública que llaman a reflexionar.

Un 16 por ciento de los niños, alumnos de sexto año básico a cuarto medio de los colegios de Calama y Chuquicamata, declaró que en los últimos 30 días al momento de aplicar la encuesta, se habían enfrentado a golpes con otra persona y resultaron heridos como para ser tratados por un médico o enfermera.<sup>11</sup>

Un 23 por ciento de los niños tomó, a lo menos una vez en los últimos 30 días, más de cinco tragos de licor (alcohol); un 6 por ciento fumó marihuana, 3 por ciento consumió alguna forma de cocaína, y un 4 por ciento inhaló neoprén u otra sustancia. Del total de niños y jóvenes entrevistados, cerca de 22 por ciento dice no hablar con sus padres sobre sus sentimientos y un 5 por ciento expresa que sus padres no saben dónde andan ellos.

Un 12 por ciento de los niños declara haber sido, alguna vez en los últimos 12 meses, suspendido del colegio. Un 5 por ciento dice haber llevado, en los últimos 30 días, un arma al colegio; y un 11 por ciento expresa pertenecer a una pandilla o querer integrarse a ella. Un 11 por ciento ha dejado de ir al colegio un día o más por temor a una amenaza. Por último, un 15 por ciento de los niños manifiesta que el director de su establecimiento no escucha a los estudiantes; un 16 por ciento dice que los maestros no los escuchan. Un 38 por ciento dice que sus maestros les gritan y un 14 por ciento que éstos les insultan.

Basados en los antecedentes expuestos, el Programa de Seguridad creó el Programa para la Paz - Habilidades para la Vida. En él se parte del supuesto de que la conducta violenta se aprende, y que es en la familia y

<sup>10</sup> El Programa, en su versión inicial, fue escrito por las psicólogas Denise Baboun y Carola Farías; el 2002 se le hicieron modificaciones. En ellas intervinieron las psicólogas Denise Baboun y Rosa María Olave. Esta última profesional ha sido la responsable técnica de la coordinación del Programa en sus dos años de ejecución.

<sup>11</sup> Las cifras corresponden a los resultados de una encuesta aplicada a fines del 2000, representativa de la población de sexto año básico a cuarto año medio, de los colegios de Calama y Chuquicamata.

en la escuela donde principalmente el individuo internaliza normas, actitudes y pautas de comportamiento. Por lo tanto, es necesario intervenir sobre ambas instancias de formación para prevenir la violencia como forma de interacción válida entre los sujetos, y propiciar un repertorio de comportamientos alternativos que resulten efectivos para la satisfacción de sus necesidades o para resolver sus conflictos interpersonales.

Se plantea un programa que abarca a la comunidad educativa en su totalidad —profesores, alumnos, padres y apoderados—, ya que no es posible modificar situaciones de violencia si no existe un abordaje integral o sistémico de los distintos actores involucrados.

#### **2.4.1 Apoyos**

El Programa para la Paz – Habilidades para la Vida concentra el apoyo de la Corporación Municipal de Educación (COMDES), de la Dirección Provincial de Educación del Ministerio del mismo nombre, de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), además del compromiso de la máxima autoridad provincial (gobernador) y municipal (alcalde). La intervención, en su primer año de funcionamiento, contó con la participación de siete establecimientos —municipales, subvencionados y particulares— y se amplió el segundo año a diecinueve.

#### **2.4.2 Metodología**

El Programa para la Paz se lleva a cabo a través de módulos específicos para alumnos, profesores y padres, en los cuales se abordan contenidos comunes relativos a la identificación de la conducta violenta, la resolución alternativa de conflictos y la incorporación de comportamientos prosociales en oposición a las conductas antisociales. Entre otros, el Programa trabaja sobre los temas de autoestima, sentimientos, conflicto y violencia, tolerancia y respeto, comunicación y empatía, y cooperación.

En el módulo para los alumnos se abordan, entre otros, temas relativos a su etapa de desarrollo, autoconocimiento, afectividad, sociabilidad, influencia de los medios de comunicación, y su participación como víctimas o instigadores de interacciones violentas.

En el módulo para profesores se incluyen tópicos referentes al ejercicio de la profesión, su función como educadores y el uso de la autoridad en el manejo disciplinario con los alumnos.

En el módulo para los padres se entrega especial énfasis a la relación padre-madre/hijo, estilos de crianza, normas-valores y roles al interior del sistema familiar, uso del castigo y ejercicio del poder en la díada padre-madre/hijo.

En el año 2002, el Programa ha incursionado con éxito en dos áreas de desarrollo: la inserción curricular de sus contenidos y su aplicación en la comunidad, fuera de las murallas de los establecimientos. Para lo último, la intervención se ha realizado en los mismos lugares donde se ha aplicado el Programa de Recuperación y Animación de Espacios Públicos.

### 2.4.3 Procedimiento

El Programa se aplica en primera instancia a profesores, alumnos y apoderados de primer y segundo ciclo, en establecimientos educacionales previamente seleccionados.

Cada módulo consta de un número determinado de sesiones, en las cuales se abordan los temas especificados a través de distintas técnicas metodológicas, como dinámicas grupales, reflexiones personales, dramatizaciones y exposiciones teóricas, entre otras.

Tanto los contenidos temáticos como las técnicas metodológicas se adaptan a los distintos actores involucrados en cada módulo. Los módulos son un instrumento, no un fin en sí mismos.

Se realizan evaluaciones –proceso y resultados– en distintos momentos del programa, con el objeto de conocer los efectos de la intervención en los participantes.

### 2.4.4 Metas

Respecto del impacto del Programa para la Paz, se espera una mayor conciencia del origen y consecuencias de la violencia, mayores habilidades para el enfrentamiento de los conflictos y relaciones más armónicas en los distintos miembros de la comunidad educativa de Calama.

A largo plazo, se pretende promover un cambio de actitudes y conductas sociales e incentivar valores que favorezcan una cultura de paz, no sólo en el ámbito educativo, sino también en el conjunto de la ciudadanía.

## 3. Lecciones

- a) La solución a los problemas de seguridad ciudadana no depende de la acción aislada de las policías o de las autoridades públicas, sino que de los esfuerzos conjuntos que estas autoridades y la comunidad pueden hacer.
- b) Para lograr una ciudad segura se requiere contar con los conocimientos que, además de describir la realidad delictiva y el clima de inseguridad ciudadana, identifiquen factores explicativos y grupos de riesgo para actuar focalizadamente sobre ellos.
- c) Es posible aprender de los estudios y experiencias positivas de las policías, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas de Chile, así como de iniciativas de otras ciudades del mundo.
- d) Los comportamientos delictivos y la inseguridad ciudadana son fenómenos sociales, que se generan y transmiten socialmente; por lo tanto, se requiere de un cambio en el ámbito de los valores, normas, actitudes y conductas. Es necesario un cambio cultural, que se puede lograr a través de un gran diálogo social, sostenido a tra-

vés del tiempo, donde se refuercen valores positivos. En ello deben colaborar los medios de comunicación y los agentes de socialización primaria.

- e) Un programa de seguridad ciudadana del tipo propuesto puede obtener resultados positivos en el corto plazo, disminuyendo el sentimiento de inseguridad de la población; y en el mediano plazo, reduciendo los actos no cívicos, vandálicos y/o pequeños delitos. Además, puede ser un aporte para romper el vínculo entre los grandes delitos que requieren de un trabajo profesional y especializado de las policías, y los múltiples pequeños delitos asociados.
- f) Se requiere de nuevas formas de hacer política en lo social, para mejorar la calidad de vida en la ciudad, producir la integración social y económica de la población, respetando la heterogeneidad e identidad de las personas, familias y grupos sociales que componen la sociedad.
- g) Constatamos la existencia de una fragmentación de programas sociales con bajo impacto social, con limitados recursos materiales y humanos, sin seguimiento y evaluación, con dificultades para ser replicados. Muchos programas sociales pueden complementarse, haciendo más eficiente su aplicación: con ello se evitaría la duplicación de iniciativas o esfuerzos, así como la sobrecarga de trabajo en ciertas personas, instituciones o sectores.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Un ejemplo de esta situación es la que viven los establecimientos educacionales, los cuales reciben frecuentemente la tarea de aplicar diversos programas educativos — sexualidad, violencia, medio ambiente, drogadicción, etc. —, con los mismos recursos materiales y humanos. En la práctica, muchos de estos programas no se aplican realmente, o se aplican de manera deficiente.

## Conclusiones

### Territorio local y desarrollo

---

Lucy Winchester  
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Enrique Gallicchio  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

Javier Marsiglia  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

Al iniciar este trabajo en conjunto, CLAEH y SUR nos planteamos generar un *espacio de aprendizaje*, el que debía estar constituido a partir de la sistematización de experiencias “exitosas” en desarrollo local, su análisis y discusión. Se realizaría a través de seminarios/talleres de formación y de discusión, con agentes de desarrollo local. Deseábamos probar una forma de trabajo y reflexión conjunta sobre el desarrollo local que incluyera distintas variables: experiencias concretas en el campo económico y social, en Uruguay y en Chile; las metodologías de intervención en el tema del desarrollo local; y el análisis de los factores críticos que inciden en la consolidación de las intervenciones y en los procesos de desarrollo a escala local.

267

Este libro es uno de los principales productos de esa iniciativa. Los textos aquí presentados aportan acercamientos conceptuales y sistematizaciones de experiencias de intervención en desarrollo económico local (DEL) y desarrollo social local. En esta sección final del libro compartimos nuestro acercamiento a los temas mencionados, además de reflexionar sobre el sentido del desarrollo local en el actual contexto crítico en América Latina.

Las dos entradas al tema del desarrollo local, la económica y la social, reflejan lo que ha sido la trayectoria y especialización de los dos Centros gestores de este esfuerzo, CLAEH y SUR, como también las principales tendencias latinoamericanas e internacionales para entender los procesos de desarrollo local. Tales abordajes no son excluyentes, ni únicos. Como se dijo en la Introducción, y lo que se vio en las experiencias sistematizadas, el desarrollo local es un proceso multidimensional, en que junto a los aspectos netamente económicos y sociales, inciden las condiciones ambientales, políticas y culturales, y la dinámica entre ellas.

Para abordar en esta sección las dos entradas, económica y social, al desarrollo local, nos planteamos varias preguntas orientadoras:

- ¿Qué particularidades de cada experiencia impulsada y sistematizada por actores de procesos de desarrollo local, se consideran clave para aportar a otras experiencias en la misma perspectiva?
- ¿Qué estrategias y qué metodologías aportan más y mejor a consolidar los procesos de desarrollo local?
- ¿Cómo un proyecto puede aportar a la definición o diseño de políticas públicas específicas de desarrollo local?
- ¿Cuándo un proyecto o intervención —al margen de sus resultados coyunturales— promueve procesos de desarrollo en contextos locales y regionales?

A modo de buscar hilos conductores y conclusiones significativas del trabajo, atendemos a cada una de estas preguntas. A la vez, esperamos reconocer, y también plantearnos, los desafíos y dificultades actuales en este campo.

### 1. Aportes desde las experiencias

268

Realizamos un primer acercamiento a esta pregunta, aislando la dimensión social de la económica, para identificar las variables específicas a cada uno. A partir de la lectura desde cada dimensión, ¿es posible distinguir rasgos específicos? A primera vista, las dos se diferencian por el contenido temático de su acercamiento, y las metas finales en cuanto a impacto, como también por las herramientas —o metodologías— *ad hoc*, o acordes a la situación específica que se desea abordar en la intervención.

Respecto a distinguir lo específico en la dimensión económica, debemos observar el nivel de metas: se busca generar los factores y precondiciones endógenas necesarios para un crecimiento económico acotado territorialmente; para crear oportunidades económicas, recibir inversiones, generar más y mayores dinámicas de innovación y vincularse mejor con el país y el mundo. Gallicchio<sup>1</sup> destaca “las iniciativas de desarrollo local” como parte de una política de desarrollo económico local. Estas iniciativas constituyen una especie de paquete de herramientas técnicas que incentivarían el DEL; incluyen políticas y programas para la calificación de los recursos humanos, el fortalecimiento de redes e instituciones, el fomento a nuevas empresas, la construcción de entornos innovadores y la promoción de factores intangibles de desarrollo (el liderazgo, la participación, el diagnóstico, estrategias de cooperación, agentes de desarrollo integrales, conocimiento del mercado de trabajo, y reconoci-

---

<sup>1</sup> En su texto “Desarrollo económico local y empleo en Uruguay”, en este volumen.

miento de que el cambio y la incertidumbre son centrales a las dinámicas de desarrollo).

En este campo, las áreas del empleo, el dinamismo empresarial y la asociación municipal han tenido particular importancia en Uruguay. Líbero Van Hemelryck revisita su evolución en Chile, y observa tres fases de desarrollo del concepto de DEL en el país. En la actual, los dos países comparten: un mayor protagonismo por parte de los municipios (intendencias en Uruguay) en las tareas de DEL y fomento productivo, iniciativas que promueven la asociatividad municipal, y organizaciones mixtas, intermedias, a cargo de la tarea.

Las cuatro experiencias que en este ámbito se presentan en el libro, expresan, de una u otra forma, el estado actual de las iniciativas locales de desarrollo económico local en los dos países. Se observan similitudes en este sentido. Las cuatro experiencias trabajan conscientemente con el actor municipal, en fortalecer su comprensión y papel en este campo. Las experiencias del norte de Uruguay –de intervención de un agente (ONG) en un territorio de extrema pobreza– y en la región de Maule –de intervención de un agente-actor local (ONG) con un programa público regional de inversión social– son procesos de fortalecimiento municipal. En estos casos, en particular, se revela claramente que el trabajo en DEL tiene fuertes vínculos con “lo social”: el fortalecimiento de redes sociales, la participación, los procesos de aprendizaje, la negociación y las alianzas.

En los casos de Santiago Innova y el Departamento de Desarrollo e Integración Regional de la Intendencia de Montevideo, ambas entidades desempeñan papeles facilitadores y proactivos en el desarrollo de la competitividad territorial; y lo hacen desde un punto de vista estratégico, y en su calidad de actor local municipal (en el caso de Santiago Innova, organismo privado, en un arreglo institucional mixto y cuasi público). Además, para llevar a cabo su función, ambas entidades disponen de herramientas técnicas específicas, efectivas y *ad hoc* a la situación particular de cada territorio/contexto. Y en ambas se destacan factores políticos coadyuvantes para el éxito de su intervención: la voluntad política y las alianzas entre actores públicos y privados con distintos intereses.

Los acercamientos a la dimensión social del desarrollo local expresados en este libro son diversos, quizá porque “el desarrollo social local” no es un término muy utilizado o sobre el cual se haya reflexionado de manera exhaustiva, aunque es en los territorios locales donde tradicionalmente se interviene en lo social. Así, Marsiglia y Suárez apuntan al desarrollo de “prácticas sociales autónomas en la sociedad civil, en conjunto con un Estado que promueve la equidad y las articulaciones entre ambos”, señalando que el espacio local es el ámbito propicio para ello. Al igual que Francisca Márquez, nos recuerdan que los problemas en este campo –la población en situación de pobreza, las nuevas realidades de marginación y exclusión social– son complejíssimos.

Márquez, para el caso chileno, destaca dos realidades poco asumidas en las políticas sociales nacionales: “los sectores que quedan fuera de la

red estatal, indigentes que no acceden a ella, que no se acercan o que fueron expulsados por la red de seguridad social” y “los que permanecen en la red estatal, en una suerte de clientelismo; que nunca egresan de la red, y mantienen índices de indigencia a lo largo de sus vidas y trayectorias de permanentes asistidos”. Concluye que, hoy día, “lo que reivindican los ciudadanos, hasta el más pobre de ellos, es la necesidad de articular inserción económica y comunidad de sentidos; o, en otros términos, integración y cohesión social [...] a vivir en sociedad”.

Marsiglia y Suárez afirman que el desafío está en “fortalecer los tejidos sociales locales y los campos de autonomía y gestión de los municipios, generando una lógica horizontal y territorial alternativa a la lógica vertical y sectorial predominante en el diseño e instrumentación de las políticas sociales”. Lucy Winchester postula que la gestión local, llevada a cabo con criterios adecuados —que apunte al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia local y el desarrollo de gobiernos locales—, puede servir como instrumento para promover el desarrollo social, entendido este último como el derecho fundamental a ser ciudadano y a participar. Su acercamiento al tema es tanto político (democracia) como social (bienestar).

Las experiencias presentadas que se desarrollaron explícitamente en la dimensión social abarcan desde la promoción social a escala barrial (Santa Ana, Chile), hasta directrices para la política social nacional sobre la base de un trabajo de intervención social en campamentos de extrema pobreza (Cerro Navia, Chile). Más que representar un “estado del arte”, este conjunto de experiencias nos proporciona claves metodológicas para intervenciones en este campo. Resumidamente, éstas son: *innovar en los acercamientos programáticos* (Calama, Ciudad Viva, Plan CAIF); *priorizar como norte los objetivos en cuanto a impacto* (Plan CAIF); *utilizar herramientas ad hoc y acordes a los objetivos deseados y el contexto local* (Tambores / Tranqueras / Fraile Muerto, Santa Ana, Ciudad Viva). Adicionalmente, estas experiencias nos plantean grandes desafíos en términos de la sostenibilidad de los resultados de las experiencias. Tres de ellas se vinculan con programas nacionales sociales y, a su vez, son dependientes de esos fondos (Calama, Plan CAIF, Santa Ana). Otra es una intervención con principio y fin, de un agente externo (ONG) en un contexto de débil desarrollo endógeno (Tambores / Tranqueras / Fraile Muerto). Y Ciudad Viva representa un caso donde la misma organización ha tenido que desarrollar capacidades que le permitan sostenerse en el tiempo, a través de aportes de proyectos y de miembros.

Estas últimas observaciones, respecto a claves metodológicas y desafíos, son válidas para las dos entradas al tema del desarrollo local, la económica y la social. Y son ellas las que nos permiten trazar lineamientos generales sobre factores críticos para el “éxito” de las intervenciones.

Un factor relacionado con el uso de herramientas metodológicas *ad hoc*, es la diversidad metodológica de las distintas experiencias, y las distintas herramientas e instrumentos que utilizan: desde las historias de vida como método, formas de investigar o diagnosticar más tradiciona-

les, hasta experiencias de diferentes planificaciones o monitoreo y evaluación de las mismas. He aquí una riqueza importante que se debe integrar y capitalizar como clave en los procesos de desarrollo local.

Las intervenciones en general generan conciencia respecto de la importancia de reconocer la complejidad del trabajo con las organizaciones sociales. En la actualidad existe una enorme potencialidad en las organizaciones sociales, funcionales y territoriales, pero también una acentuada fragmentación y atomización. Una herramienta de entrada para trabajar con ellas es la creación de capacidades, que remite a ciertos contenidos clave, como ciudadanía, empoderamiento, vínculos sociales y lazos de confianza. A ellos se agrega el tema de la identidad, vinculada en parte al patrimonio físico, territorial, pero también construida como identidad simbólica, una identidad muchas veces difícil y compleja. Por ejemplo, Francisca Márquez plantea que uno de los desafíos en la próxima fase de su proyecto con poblaciones provenientes de campamentos de pobreza dura, es usar la memoria de las personas para la integración y generación de capital social, para la creación de una identidad signada por el orgullo.

Por último, se cuestiona también hasta dónde llega la intervención. Y hasta dónde, como agentes externos, penetramos el espacio y nos hacemos actores. Los lazos afectivos, la interdependencia, son temas que deben mantenerse vigentes.

## 2. Estrategias y metodologías

Un punto débil en los dos campos, social y económico, y en los dos países, es el referido a la existencia de un marco institucional "nacional" apropiado para favorecer los procesos de desarrollo local. Tanto Chile como Uruguay definieron, desde los gobiernos centrales, políticas de descentralización que asignan a los gobiernos regionales y locales funciones vinculadas al desarrollo económico y social de sus territorios. Sin embargo, lo que se observa es una enorme distancia entre los marcos de definiciones generales, concedidas desde el centro, y las realidades institucionales y de recursos en el ámbito local.

Es indudable que todo lo referido a marcos institucionales será favorable a los procesos de desarrollo local, de la misma forma que los recursos de todo tipo, provenientes del gobierno, de que se disponga para esos fines. Sin embargo, se sugiere, y se confirma por la lectura de las experiencias, que el desarrollo local no puede condicionarse a la existencia de una institucionalidad ideal. La falta de institucionalidad no debe ser una limitante *a priori*. Por tanto, la creación de un entorno favorable para el desarrollo local dependerá más de los actores locales privados y públicos que de actores externos. La lógica del desarrollo local será, entonces, una lógica "horizontal". Todos los involucrados en el desarrollo de un terri-

torio y en las diferentes iniciativas debieran participar en el proceso de definición de lineamientos y acciones para modificar dicha situación, lo cual incluye el vínculo con actores extralocales, pero no termina ahí.

Relacionado con lo anterior, está el tema de la articulación de actores, el trabajo en conjunto y las alianzas, como metodología que aporta a la consolidación de los procesos aquí observados. ¿Estamos efectivamente en presencia de actores de desarrollo? Elaborar los procesos de constitución de actores en las sociedades locales parece ser un desafío importante para las diferentes experiencias que se presentan. Y, en ese sentido, también como desafío, la capacitación y formación de agentes de desarrollo local. En este contexto, se habla de “factores intangibles” que, en definitiva, son los recursos de los actores locales que fortalecen las posibilidades de éxito de las iniciativas de desarrollo local, recursos que pueden expresarse como una variedad de habilidades o capacidades. Entre ellas, el liderazgo, la heterogeneidad como criterio de trabajo, el reconocimiento de lo incierto y dinámico de los procesos, y la adaptación a los cambios; también, la necesidad de gobernar a través de redes, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de la autoridad, relacionarse más que mandar, construir un espíritu de emprendedor (económico, social, cultural) dinámico y difundido, construir relaciones entre los actores públicos y privados del ámbito local, manejar conflictos y tensiones que acompañen a los procesos de modernización; finalmente, atender a los recursos humanos, promoviendo estructuras y actividades de formación en todo el territorio regional y dirigidas a todos los estratos sociales, e impulsar la negociación para llegar a decisiones compartidas y aceptadas por todas las partes.

272

También es importante plantear el tema de la sustentabilidad de los procesos de desarrollo local y gestión local, y examinar la posibilidad de impulsarlos. Se trata de procesos muy frágiles, susceptibles de verse afectados por factores externos, tanto cercanos como más lejanos, que pueden dañar los lazos de confianza o los capitales que se han ido acumulando. Vinculando este tema, la sustentabilidad, con las alianzas como metodología, surgen las variables del tiempo y los procesos. Por ejemplo, la experiencia del Barrio Santa Ana es una intervención muy corta, y la experiencia del CAIF lleva unos treinta años. En estos procesos son muy importantes los espacios de reflexión, de evaluación y de sistematización. El tiempo proporciona la posibilidad de reflexionar y reflexionar.

La sustentabilidad también tiene que ver con que algunas personas sigan los procesos —y las ideas que alimentan los procesos— y sean capaces de hacer autocrítica y reflexión. En algunos de los casos presentados se partió por una amenaza tan fuerte, que hubo organización alrededor de esa amenaza. Pero, después, el proceso seguía; seguía por liderazgos, por voluntades, y también por sintonías.

### 3. Proyectos en perspectiva de políticas públicas locales

Javier Marsiglia nos planteó la siguiente pregunta en su intervención final en el seminario en Chile sobre gestión social local: ¿Cómo nos hacemos cargo de la noción de lo público más allá de lo estatal —lo público como interés general de la sociedad—, y vemos la forma de que eso se traduzca en nuevas políticas públicas a escala territorial? En Chile y Uruguay, una parte de la respuesta a esta pregunta pasa por el municipio, y el rol especial que esta institución tendría en un entorno que propicie el desarrollo local. Más allá de que la dimensión municipio tiene un carácter diferente en Chile y Uruguay, en ambos países ha habido reformas constitucionales significativas que otorgan mayores funciones a los gobiernos municipales, en lo referido a la descentralización de políticas y la promoción del desarrollo. También en ambos países, la institucionalización de esas reformas es sumamente heterogénea, así como el papel de los municipios en el desarrollo local. Se trata de una historia de avances y retrocesos.

El gobierno municipal está sujeto a cambios regulares que podrían ir en contra de la continuidad necesaria en un proceso de desarrollo, y las políticas asociadas a ésta. En las experiencias de ambos países, el desarrollo —incluso en dimensiones sectoriales del desarrollo local: económico, agrícola, ambiental, etc.— aparece ligado a una dirección o departamento que reporta al jefe municipal. En esta situación, cualquier idea de desarrollo estará vinculada a “unidades de organizaciones” y no a “instituciones”.

Para lograr una continuidad estratégica, políticas locales orientadas al desarrollo, y una visión de largo plazo en los municipios, se identifica tres elementos básicos: liderazgo y legitimidad del municipio en el ámbito local; capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local; e integración más horizontal y territorial de las políticas públicas, las cuales deben coordinarse y concertarse con los diferentes actores sociales.

Una potencialidad del nivel local en las políticas sociales locales es “la motricidad fina en su aplicación”. Es decir, la capacidad de escucha, de silencio. Verónica Silva nos decía que la motricidad gruesa se encontraba en el nivel central, en el nivel de la planificación global del país. El nivel local, no obstante, es el nivel de la sincronía entre la motricidad fina y la motricidad gruesa. Eso es el territorio local. El territorio local como recurso. El territorio no mirado como un mero espacio físico, sino como un ámbito donde se desarrolla una multiplicidad de relaciones y, además, donde podemos operar desde múltiples dimensiones: sociales, económicas, políticas, culturales.

#### 4. Proyectos en perspectiva de desarrollo

Revisando las distintas experiencias, es pertinente preguntarnos si estamos en presencia de proyectos de “desarrollo local”, en el sentido duro de la expresión. ¿Generan riqueza en un territorio? ¿Los territorios logran capitalizarse? En general, la respuesta es “no”. Son proyectos *en perspectiva* de desarrollo local, donde más bien se busca sentar las bases — crear capacidades, confianzas, precondiciones— para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando. El “desarrollo local” en esta segunda acepción es como una idea fuerza, que apunta a otras metas; por ejemplo, la construcción de ciudadanía: rescatar la diversidad de los derechos y la diversidad de los deberes que ello significa, como también los procesos de empoderamiento y fortalecimiento de los vínculos sociales. En todos los casos hubo un esfuerzo por rescatar, visibilizar, mejorar, crear, ese tejido que llamamos “capital social”. Son procesos largos, relacionados al sentido de la construcción de ciudadanía: empoderar personas para reconocerse, entenderse, conocer sus necesidades, imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos. Éstas son las metas del desarrollo social, que dan un sentido y una significación a la participación en sociedad.

La mayoría de las experiencias presentadas en este libro, evaluadas como “proyectos en la perspectiva de desarrollo local son exitosas” desde varios aspectos: logran mayores grados de autofinanciamiento; trabajo en coordinación interorganizacional e intraorganizacional; mayor autoestima; inversiones público-privadas; formación de equipos locales; apertura municipal hacia la comunidad; procesos de conocimiento de la realidad comunal; internalización de conceptos de DEL; articulación intermunicipal; reconocimiento y legitimidad de las iniciativas; disminución de factores psicosociales de riesgo en madres y en jóvenes; mejoras en aspectos pedagógicos; mayores grados de iniciativa social y económica; recuperación de vínculos; ampliación de temas en las mesas de trabajo, con lo que se fortalece el espacio público local; entre otros. Sin embargo, vistas desde la perspectiva de un desarrollo integral —entendido como la creación de oportunidades económicas y de innovación, el mejoramiento del bienestar de la sociedad local y el desarrollo de capacidades democráticas—, son experiencias micro, de relativa precariedad.

En la mayoría de nuestros países, no existen las condiciones básicas del entorno —de la sociedad y de las estructuras— para un desarrollo local tal como se ha descrito en la introducción de este libro. Nos encontramos en un contexto global donde se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales. Se descuidan las políticas/condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y sociedades nacionales, que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales. En América Latina nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, societal y política, donde “lo local” se encuentra desplaza-

do por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de cesantía, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones en el nivel local, finalmente apuntan a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En este contexto, la aplicación de esquemas de desarrollo local puede tornarse compensatoria y demasiado “localista”, y pierde sentido como *paradigma de desarrollo*.

A pesar de esta fuerte crítica al paradigma de desarrollo local, proponemos, como idea fuerza, que el desarrollo local puede tener mucha utilidad en la actualidad. Y en ese sentido, volvemos a la idea del desarrollo local como desafío contemporáneo.

El desarrollo local tiene límites, sobre todo hoy en día, con las crisis que se viven en América Latina. A nuestro juicio, existen dos niveles posibles de trabajo en nuestras realidades nacionales y locales. Un primer nivel, que representa nuestro “mínimo”, son los resultados de corto plazo, donde la meta es el desarrollo de competencias, en las personas, en las organizaciones y en las instituciones locales. Este trabajo es intervención social en los espacios locales, con criterios muy claros y específicos: horizontalidad, inclusión, la facilitación, el aprendizaje, entre otros. En el segundo nivel se trabaja para fortalecer, y dinamizar, tres áreas en los espacios locales: la innovación económico social, el bienestar microlocal, y las capacidades de intercomunicación intralocal, microrregional e intercomunal. Se busca romper esquemas tradicionales e instalar condiciones para el desarrollo de la creatividad, la vocación democrática y la iniciativa. Y éstas son nuestras tres precondiciones, “desde abajo”, que potenciarían un desarrollo más íntegro —y potencialmente endógeno— de nuestros espacios locales.

