

**DOCUMENTOS Y APORTES  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Carrasco Henríquez, Noelia; Samaniego Sastre, Mario; Durán Pérez, Teresa  
¿INDICADORES DE DESARROLLO? ALCANCES ANTROPOLÓGICOS EN TORNO A LOS  
PROCESOS DE MEDICIÓN Y CONTROL DEL DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 9, núm. 12, 2009, pp. 59-72  
Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530217003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# 3

## ¿INDICADORES DE DESARROLLO? ALCANCES ANTROPOLÓGICOS EN TORNO A LOS PROCESOS DE MEDICIÓN Y CONTROL DEL DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL

Noelia Carrasco Henríquez<sup>(\*)</sup>, Mario Samaniego Sastre<sup>(\*\*)</sup> y Teresa Durán Pérez<sup>(\*\*\*)</sup>  
(Escuela de Antropología,  
Universidad Católica de Temuco, Chile)

### RESUMEN

Se exponen resultados de una reflexión metodológica sobre a la categoría de *indicador de desarrollo* en la gestión pública, derivada de una investigación sobre la tensión entre la dimensión conceptual y operacional de los indicadores. Se presenta descriptiva y analíticamente la forma en que la categoría *indicadores* cobra sentido en la dinámica institucional municipal de la Región de la Araucanía, Chile. Los referentes teóricos para interpretar los datos provienen de la antropología del desarrollo y de conceptualizaciones que la economía y la planificación del desarrollo dan a la categoría de indicadores. El marco metodológico descriptivo e interpretativo es etnográfico, conducente a la discusión empírico-conceptual de la categoría *indicadores cualitativos de desarrollo*. Se demuestra la preponderancia de aspectos cualitativos en la vida social administrada por los municipios. Las conclusiones refieren a los desafíos metodológicos de la gestión basada en la comprensión de las realidades sociales locales y la participación en ella de los sujetos.

### PALABRAS CLAVES:

indicadores de desarrollo, municipio, antropología del desarrollo

### ABSTRACT

It exposes the results of a methodological reflection on the category of indicator of development in the context of public management coming from a research to recognize the tension among the conceptual and the operational dimension of the indicators. In a descriptive and analytical way, it is exposed how the category *indicators* takes sense in the institutional dynamics of the municipal management of the Region of Araucanía, Chile. The theoretical approaches to interpret data come from both, the anthropology of development and conceptualizations that the economy and the planning for development have proposed to the category of indicators. The methodological frame is ethnographic, in order to discuss about the category of *qualitative indicators of development*. The results demonstrate the prevalence of qualitative issues in the social life administered by municipalities. Conclusions relate to the methodological challenges of the management based on the comprehension of social local realities and on the participation of the subjects on it.

### KEYWORDS:

indicators of development, municipality, anthropology of development

<sup>(\*)</sup>E-mail: ncar@uct.cl. <sup>(\*\*)</sup>E-mail: msamanie@uct.cl.

<sup>(\*\*\*)</sup>E-mail: tduran@uct.cl

RECEPCIÓN: 22/12/08

ACEPTACIÓN FINAL: 11/12/09

## 1 INTRODUCCIÓN

Los procesos de desarrollo se viven en la realidad social a partir de la articulación entre dimensiones conceptuales o modos de pensar, y dimensiones materiales o modos de actuar. En la orgánica institucional de los municipios, estas dimensiones se ponen de manifiesto a través de factores que van desde las especialidades que se desempeñan, los estilos profesionales, los programas que se implementan, el tipo de relación que establecen con las comunidades locales, entre otros. La hipótesis que impulsa a la investigación ejecutada, estableció que esta dinámica institucional de la gestión municipal podría estar conducida a partir de los referentes establecidos en los indicadores de desarrollo económico y social. Esto implicaría, el uso regulador de los indicadores tanto para la distribución de los recursos disponibles como para la administración de los roles al interior de los equipos técnico - profesionales. Asimismo, estos indicadores constituirían el reflejo del proyecto social que conduce a la gestión municipal, a partir de objetivos de desarrollo que establecen expectativas globales o externas e intentan a su vez, integrar conocimientos y valoraciones de orden local. La investigación<sup>1</sup> y la presente reflexión, aborda la definición de los indicadores como dispositivos que reflejan modos de entender y de medir la realidad, a partir de la expresión de hechos que demuestran la presencia o ausencia de los factores relevados

por el modelo de desarrollo. En concordancia con ello, la distinción entre lo cuantitativo y lo cualitativo obedece a la identificación de las dimensiones que son convencionalmente consideradas como medibles o no medibles, sentando las bases de un debate dirigido a la revisión de las bases, formas y proyecciones del desarrollo. En este contexto, *los indicadores son el reflejo de lo que el desarrollo quiere ser* en la medida en que transportan concepciones y aspiraciones, y tienen una dimensión formal que reduce ese orden cualitativo de la realidad. La apuesta final de esta reflexión es la de discutir propositivamente este reduccionismo para comprender un desarrollo que efectivamente valore aspectos sustantivos de la vida social. El escenario de la observación y participación del equipo de investigación es la gestión municipal, materializada por profesionales de áreas específicas que abren un espacio para pensar su práctica y los sentidos asignados por la población a las acciones emprendidas.

En el marco de la definición y uso de los indicadores, se evidencian variaciones en su conceptualización en tanto categoría de medición del desarrollo (Cernea, 1995). Estas variaciones, derivarían a su vez de las re-visiones de los propios modelos de desarrollo y de la validación de componentes que el desarrollo en tanto categoría social, política y económica va adquiriendo en el tiempo y espacios específicos. En el caso estudiado, se observan elementos para la transformación de la forma en que el desarrollo social puede ser concebido, evidenciado a través de la generación de nuevas inquietudes por parte del equipo profesional respecto de qué medir y cómo medir el éxito o fracaso de las iniciativas emprendidas.

La descripción de la dinámica de la gestión municipal nos permitirá reconocer el comportamiento de los factores o variables antes señaladas y con ello discutir la hipótesis de investigación. Esta discusión, da lugar finalmente a una elaboración mayor en torno al sentido y uso de los indicadores en la gestión municipal, levantándose nuevas hipótesis en torno a la definición de indicadores de índole cualitativa en este contexto.

## 2 CONTEXTO DE ESTUDIO

La comuna en estudio está ubicada en la Provincia de Malleco, Región de la Araucanía. Posee una superficie de 111.500 has, y una población de 12.792 habitantes (Censo 2002). Del total de la población, el 54% son hombres y el 46% mujeres, con una población rural que concentra el 68 % de la población comunal. Fue fundada en 1869 por Cornelio Saavedra, en el

marco del proceso de ocupación del territorio mapuche conducido desde el Estado chileno. Esta integración del territorio mapuche a la soberanía nacional habría estado marcada, entre otros factores políticos, por la dinámica productiva y comercial de la época, que hizo de la producción agrícola la principal actividad económica de la zona. Subyace a ello, la vigencia de principios evolucionistas en la concepción que la sociedad nacional tuvo acerca de los mapuches, habitantes previos en el territorio. La ocupación es entonces un deber impulsado por tres grandes factores: la soberanía que necesariamente el Estado debía ejercer sobre el territorio, la integración del mundo salvaje o primitivo a la civilización, y la explotación productiva de los recursos naturales del territorio. En el caso de Lumaco, el modelo monoproductivo marca el desarrollo de su historia: un primer siglo de explotación triguera intensiva, y una nueva etapa de producción de monocultivos forestales que va desde 1970 a la fecha. Como puede observarse, se trata de un territorio marcado por la agudeza de la implantación del modelo económico basado en la explotación de materias primas. Lumaco hoy, es el efecto de esta historia, manifiesto en el estado actual de sus recursos naturales, en los indicadores sociodemográficos y socioeconómicos, y en la propia visión de los actores que forman parte del territorio.

62

A diciembre de 2008, Lumaco es una comuna liderada por un alcalde mapuche que ha ganado la reelección el pasado octubre. Ya en 2004, este alcalde accedió a la cabecera comunal con un 47,8% de los votos, y en 2008, con un 44,7%. En ambos casos, se ha postulado por la lista del Partido Socialista, y ha ganado por la elección a candidatos de partidos de derecha. Intenta combinar en el gobierno comunal, la superación de los indicadores de desarrollo con la reposición de la identidad cultural de los pueblos que habitan el territorio: las comunidades mapuche, los descendientes de italianos que colonizaron la zona en la primera mitad del siglo XX, y la población sin arraigo mapuche ni italiano, presente tanto en los centros urbanos como en sectores rurales.

Lumaco es en la actualidad una comuna marcada por los fenómenos del despoblamiento y la pobreza. De acuerdo al Reporte Estadístico Comunal, la proyección a 2008 es de -7% de población respecto de 2002, en contraste con el indicador a nivel país, que señala una proyección de aumento a 10,9%. Por otra parte, a 2006 el Instituto Nacional de Estadísticas informa un 32,4% de población pobre en la comuna, incluyendo en ello un 10,9% de pobres indigentes y un 21,6% de pobres no indigentes. Esta cifra es altamente distante del porcentaje de pobreza a nivel nacional que para 2006 alcanzaba a 13,7%. El analfabetismo por su parte, es otro indicador que sigue la misma

tendencia a la variación negativa respecto de los indicadores nacionales, presentando un 15,6% respecto de un 3,9% a nivel nacional.

Estas características del contexto nos llevan a hacernos parte de la discusión en torno a las condiciones del desarrollo en la comuna, preguntándonos cómo se configura el escenario social y económico de un territorio que expresa a través de sus indicadores aquello que el país desea superar, formando parte del extremo negativo de las estadísticas y de las imágenes del subdesarrollo. El contraste se produce entonces, cuando observamos dichas cifras respecto de los procesos productivos que protagónicamente han cobrado vida en el territorio. Tanto la monoproducción de trigo como la monoproducción forestal han permitido al país importantes incrementos en sus indicadores económicos y comerciales, permitiéndole ser parte de mercados internacionales desde la condición de país exportador de materias primas. Esta situación permite el enriquecimiento efectivo de los propietarios de la industria, y como vemos en el caso de Lumaco, el empobrecimiento de las comunidades locales, cuyos recursos son explotados por/para la industria.

Nos preguntamos entonces de qué manera se articulan las dimensiones estadísticas con procesos históricos y con órdenes socioculturales, a partir de los cuales la población evidencia su actividad creativa respecto del territorio y su desarrollo, abriéndonos a la pregunta respecto del rol que juegan los sujetos y la identidad en la configuración de los indicadores que señalan al subdesarrollo.

### **3 METODOLOGÍA**

La investigación se realizó a través de la aplicación de un diseño de tipo etnográfico, dirigido a describir y analizar los procesos de planificación del desarrollo comunal desde el municipio. Este diseño incluyó el acercamiento de los miembros del equipo de investigación al equipo técnico - profesional de la Municipalidad de Lumaco, presentándoles la propuesta de investigar la forma en que se definen y utilizan los indicadores de Desarrollo Humano y de Desarrollo Sustentable, a partir de su experiencia en la gestión del gobierno comunal. Luego de la buena acogida de la propuesta por parte del equipo municipal, se inicia un programa de trabajo que incluye la discusión conceptual sobre lo que son y deben ser los indicadores, detectando ámbitos en que los indicadores pueden ser más relevantes y necesarios. A través de reuniones y talleres de trabajo que provocaron la reflexión sobre las prácticas de la planificación y la ejecución de los programas de trabajo desde el municipio,

se identifica que los ámbitos de la salud y la educación –ambos referentes del desarrollo humano en la comuna– son los que mayormente requerirían de la definición de indicadores cualitativos de desarrollo.

En el caso estudiado, se sometieron a control las dimensiones de la salud y la educación ya señaladas: en el primero, se relevó la realidad de la satisfacción de los usuarios, y en el segundo, la realidad de la actitud de los docentes hacia la educación en comunidades indígenas. En ambos casos, se procedió desde la lógica de la cualificación de la realidad social, a partir de preguntas dirigidas hacia los profesionales de los equipos municipales, que licitaban aquellas dimensiones que les era necesario conocer para mejorar su conocimiento del servicio prestado, y por ende, la calidad del mismo. Los miembros del equipo de salud relevaron la importancia de conocer el nivel de satisfacción de los usuarios del sistema, principalmente impulsados por la orientación de los nuevos modelos de atención que destacan la condición de personas usuarias por sobre la condición de pacientes (salud intercultural, salud familiar). Por su parte, los miembros del equipo de educación identificaron la necesidad de verificar su sospecha respecto a que la actitud de los docentes hacia el trabajo en comunidades rurales e indígenas era determinante en la calidad del servicio prestado a los estudiantes en cada escuela.

---

64

Por medio de relatos de experiencias, presentadas por los profesionales de los equipos municipales de salud y educación, se logró que –desde un proceso de objetivación de sus prácticas– identificaran los aspectos cubiertos y los aspectos no cubiertos por los indicadores cuantitativos. Desde este enfoque, se comprende que el número de personas asistidas, por ejemplo, no refleja si la atención fue de calidad o no, o bien que la persona que cumple el rol de docente, no hace un buen trabajo sólo por estar en el establecimiento cuando corresponde, sino por la motivación, el interés y el compromiso que manifiesta al imaginar y realizar su trabajo. En el marco antes descrito, se establece la diferenciación entre los indicadores externos –predefinidos e impuestos para la gestión municipal– y los indicadores internos –identificables y posibles de construir desde y para la gestión municipal. Estos últimos son reconocidos por el equipo profesional como indicadores cualitativos, que podrían dar cuenta de aspectos no evidenciados por los indicadores cuantitativos.

En este contexto, se propone un ejercicio piloto de construcción participativa través de un ciclo de tres talleres monitoreados por el equipo de investigación. Estos talleres fueron organizador a partir de la siguiente secuencia: 1. Discusión y decisión de la variable a medir, considerando las mediciones cuantitativas que la abordan parcialmente, 2. Definición del indicador cualitativo, estableciendo el modo en que será entendida la variable por parte de

los actores locales y por parte de los funcionarios municipales, y 3. Definición de mecanismos de medición, de control y de uso del indicador, acordando el sentido que este tendrá para la práctica profesional y la gestión municipal. Previo a este proceso, el equipo profesional municipal estuvo de acuerdo en la necesidad de avanzar en el proceso comprensivo de la realidad comunal local; de este modo, adquirió sentido la propuesta del equipo de investigación.

El trasfondo metodológico del proceso se ve anclado en la posibilidad, que abren los profesionales de la gestión municipal, de indagar e innovar en los modos de diseñar e implementar acciones, es decir, en la voluntad que manifiestan de repensar sus modalidades de intervención en la realidad local. Esta voluntad, pone en evidencia a su vez el tipo de relación que –como profesionales– establecen con su trabajo y más específicamente, con el territorio, pues el ejercicio de re-pensar la gestión da cuenta de un nuevo estilo que podemos entender, siguiendo a Bonilla –Castro y Rodríguez (2005), como un estilo de cuantificación– cualificación innovador y comprometido, que auspicia mejor comprensión de los procesos y con ello, mejores resultados.

#### **4 DISCUSIÓN TEÓRICA: INDICADORES Y DESARROLLO**

---

65

Para Bunge (1997), la planeación del desarrollo económico, cultural o político, es la técnica que utilizan ciencias como la sociología del desarrollo para diseñar e implementar planes y programas. Este proceso, obedecería a la lógica que articula a la *cuaterna*: ciencias básicas con las ciencias aplicadas, y a estas últimas con la técnica y finalmente con la economía, o más precisamente, con el modelo de desarrollo social y políticamente sostenido. Son por tanto, las ciencias aplicadas las encargadas de levantar planes de acción o diseñar instrumentos para recortar y abordar la realidad social –conocerla e intervenirla– controlando, a través de las técnicas, al sector de la realidad en cuestión.

Para analizar el modo en que los conocimientos científicos influyen efectivamente en la sociedad, se ha utilizado la distinción entre el *modelo de la instrucción* y el *modelo de la ingeniería* (Janowitz, 1970, en Cernea, 1995). El modelo de la instrucción supone que las ciencias traspasan su conocimiento a la realidad a través de la formación o capacitación de los técnicos y profesionales del desarrollo. El funcionamiento de este modelo es, por tanto, cíclico y lento, dependiendo, por ejemplo, de procesos que facilitan u obstaculizan el acceso a la educación superior, las especializaciones y la empleabilidad de las mismas. El modelo de la ingeniería social se propone

traducir el conocimiento científico acerca de la sociedad en instrumentos de cambio, diseñando acciones y modificando el curso de las relaciones sociales. En los últimos años, se ha visto cómo esta ingeniería social ha girado desde una lógica de manipulación paternalista de la ciencia respecto de la sociedad, hacia enfoques participativos en los cuales los científicos procuran levantar mecanismos para hacer partícipes a los protagonistas del desarrollo (Ob. Cit. 58). Ciertamente que estos giros son, no son sólo giros epistemológicos sino también políticos y sobre todo, económicos, pues suponen la transformación del modo de pensar al desarrollo, llevándolo más allá del crecimiento de los ingresos, incluyendo factores cualitativos como la calidad y el bienestar. En esta misma dirección, es posible reconocer la importancia de la distinción entre estilos de científicación simple y reflexiva (Beck, 1998), en el interés de dar cuenta de la complejidad en la interacción entre la ciencia y la sociedad, como forma de superar la causalidad y el racionalismo monológico. De esta forma, se establece un nuevo momento para el flujo de conocimientos desde el aparataje científico hacia el político, despertándose nuevos dilemas en la diáada conocimiento - acción.

En el marco de dichos procesos, cobra sentido el surgimiento de los indicadores cualitativos de nueva generación (Gutiérrez y Pozo, 2006), asociado directamente a la promoción política de modelos definidos desde la perspectiva de la sostenibilidad, entendidos como modelos de desarrollo más comprensivos y contextualizados (Ob. Cit.). El llamado a rehacer los fundamentos y los instrumentos del desarrollo obedece entonces a la reorientación de los procesos de desarrollo hacia la superación de inequidades, la inclusión y la protección de los recursos naturales (Klinsberg, 2005, en Gutiérrez y Pozo, 2006). Lo anterior, supone la articulación entre las definiciones políticas del desarrollo y las aplicaciones tecno- científicas que las sostienen y permiten su implementación (distribución de recursos, medición de impactos, entre otros). Por otra parte, supone la valoración de nuevas dimensiones dentro de lo que se comprende como 'desarrollo' o 'desarrollado', que se abran a reconocer en los sujetos un componente activo de los procesos sociales y económicos. Este reconocimiento, implica a su vez concebir a la actitud de las personas como un antecedente relevante en el marco de la calidad de los cambios implementados. En definitiva, implica depositar en los ciudadanos el derecho y la responsabilidad de participar en la definición de los procesos, canalizando ya sea su satisfacción o su actitud hacia las condiciones en que se ofrecen los servicios públicos. En este contexto, la construcción de indicadores de desarrollo se transforma en un problema metodológico de mayor complejidad, pues supone una definición empírica del objeto "desarrollo",

derivada de la construcción teórica que los sujetos hacen del fenómeno (Gutiérrez, 2009).

El proceso de construcción de indicadores para medir la evolución del desarrollo sostenible constituye a su vez una plataforma de debate instalado en la discusión metodológica desde la década de los noventa. Autores como Naredo (1996) y Rivas (1997) se han preguntado por la materialización del desarrollo sostenible, y han cuestionado la ausencia de dimensiones tangibles y concretas posibles de abordar desde los mecanismos de medición convencionales. Con independencia de ello, y bajo el supuesto que si pueden identificarse y medirse las *pautas de comportamiento sostenibles e insostenibles*, la propia OCDE ha promovido desde 1993 y 1994 la elaboración de indicadores para el seguimiento de respuestas sociales y políticas a los procesos de cambio dirigidos para el desarrollo. En 1995, la Comisión de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, crea un programa de trabajo que tuvo como objetivo la elaboración de indicadores de desarrollo sostenible, expuestos en el denominado “Libro Azul” (1996), que presentó el marco metodológico de un conjunto de indicadores considerados de desarrollo sostenible. Desde este marco proporcionado por el modelo de desarrollo sostenible, la dimensión social ha sido abordada desde *índices compuestos*, entre los cuales se encuentra el Índice de Desarrollo Humano (IDH. PNUD, 1990), derivado de una concepción del desarrollo que trasciende a lo económico. No obstante, todos estos indicadores, aun cuando reflejan nuevos modos de comprender al desarrollo y se proponen implicar a los sujetos, no superan la cuantificación de las dimensiones (alfabetización, pobreza, longevidad, natalidad, entre otros), invisibilizando a la cualificación de los actores como una variable incidente en el éxito o fracaso de los procesos implementados.

Nos preguntamos teóricamente por la importancia y significados de la experiencia constatada en el estudio, desde la cual puede demostrarse que los escenarios políticos locales pueden incluir la reflexión sobre los sujetos y la satisfacción de sus necesidades básicas en los procesos de gestión. Considerando que este proceso reflexivo ha de partir desde los técnicos y profesionales locales y sus nuevas versiones sobre el desarrollo y la gestión del mismo, hacia la motivación de los actores locales para que informen sus valoraciones, cobra sentido la discusión de Long (2007) acerca de las dinámicas de las interfaces de conocimiento. En esta discusión, el autor parte de un concepto de conocimiento “constituido por las maneras en que los individuos o grupos sociales clasifican, codifican, procesan y otorgan significado a sus experiencias” (2007:349). Siendo el conocimiento, algo que todo individuo posee, cuyo proceso de producción, reproducción y transformación se sitúa

en el mundo de la vida: un mundo vivido que se toma por dado (Schutz y Luckmann, 1973, en Long, 2007:250), son los propios actores los que definen el proceso en torno a un aquí y un ahora. Estos procesos de construcción de conocimiento radican a su vez en acontecimientos mediante los cuales los actores sociales interactúan, negocian y se acoplan a los mundos de la vida de los demás. Long propone al concepto de *interfaz* como categoría útil para analizar este tipo de procesos, en el marco de los encuentros cara a cara entre individuos o grupos con intereses, recursos y niveles de poder diferentes (ob. Cit, p. 353). El sentido etnográfico de esta categorización resulta muy interesante si abrimos la posibilidad de recoger a través de ella la transformación que se produce entre las definiciones político normativas del desarrollo y las definiciones de los actores, desde el mundo de la vida: ¿qué resulta del *llevar a la práctica* una política de desarrollo determinada?, ¿cuándo una implementación práctica es fiel a la política o definición programática? La interfaz se focalizaría en la forma en que se intersectan e interactúan formas de conocimiento diferente, entendidas como construcciones sociales de la realidad diferentes; en este caso, de actores locales de comunidades respecto de actores técnico profesionales del municipio. Desde esta perspectiva, podría comprenderse que sus versiones sobre la buena salud y la buena educación obedecen a marcos referenciales distintos pero no por ello irreconciliables, permitiendo la interacción entre mundos de la vida y cuerpos de conocimientos. Esta interacción puede ser favorable en la medida en que los técnicos descubren fórmulas para aproximar los mundos de la vida y legitimar los cuerpos locales de conocimiento a través de categorías que, como los indicadores de desarrollo, pueden valorar / medir la calidad de la intervención realizadas desde el municipio.

## 5 RESULTADOS

El proceso de investigación permitió promover la reflexión en el equipo municipal, a partir de la sospecha y la inducción de posibles dimensiones subjetivas y no cuantificables en el proceso de acceso, atención y disposición de servicios en los ámbitos de la salud y la educación. A través de la identificación de las dimensiones de la realidad no comprendidas por los indicadores cuantitativos, se establece que habría al menos dos factores de orden cualitativo que estarían determinando el éxito de los programas municipales: en el campo de la salud, el factor de la satisfacción del usuario y en educación el factor de la motivación docente.

Esta realidad puede comprenderse en el marco de los actuales procesos de generación de campos conceptuales dinámicos en la construcción de modelos e instrumentos para la planificación del desarrollo (Gutiérrez y Pozo, 2006). En el equipo municipal, se pone de manifiesto la conciencia y la preocupación por la dimensión cultural asociada a los planes de desarrollo, corroborando la hipótesis respecto a que la actitud de los profesionales y la capacidad de distanciarse de las dinámicas cotidianas y observar los procesos en que participan, constituye un factor que condiciona la posibilidad de intervenirlos. No obstante, los profesionales reconocen no tener claridad respecto de qué significa e implica esto en los procesos de planificación y ejecución de programas. En otras palabras, se identifican las dimensiones cualitativas que inciden en los procesos, no obstante se desconoce cómo incluir a tales dimensiones en la reformulación de la gestión. Este conocimiento, sería para los profesionales del equipo municipal, un insumo que fortalecería su trabajo, permitiéndoles mayor asertividad y contextualización de la acción. Esta sola inquietud de parte de los profesionales, estaría demostrando la apropiación de un concepto de desarrollo que releva el acervo de capital cultural presente en el territorio, propiciando relaciones de inclusión en los procesos de construcción social conducidos desde el municipio.

En este contexto, los indicadores asumen su rol de instrumentos para la re-conducción de procesos, haciendo de vigías que orientan y a su vez comunican hacia dónde se están conduciendo los procesos de desarrollo desde la gestión municipal. La importancia de su uso, radicaría fundamentalmente en que formaliza el acercamiento cualitativo a la realidad de las comunidades y sujetos del desarrollo. A su vez, los indicadores cualitativos aproximan a los profesionales al conocimiento de las realidades de sus usuarios y/o beneficiarios, comprendiendo que en tales realidades están las respuestas requeridas para la asertividad de sus acciones.

En síntesis, los resultados obtenidos en el estudio pueden resumirse del siguiente modo:

- La capacidad de distanciarse de sus cotidianos y visualizar dimensiones cualitativas en los procesos conducidos, constituye una competencia central en los profesionales responsables de la gestión municipal en temas como la salud y la educación.
- Esta competencia en los profesionales, les permite identificar los procesos que tienen la responsabilidad de conducir, demostrando que la vigilancia de las acciones desde la gestión municipal constituye un instrumento para la calidad de la intervención –en la medida en que resguarda el ajuste entre los

propósitos y los efectos conseguidos, identificando el curso de los procesos a nivel local.

• Si bien no existen instrumentos que permitan vigilar las dimensiones cualitativas de los procesos emprendidos, su visualización constituye un primer paso para su diseño y su utilización. Esta carencia técnica, podría eventualmente responderse con estrategias de investigación social, tales como la etnografía y/o la aplicación de instrumentos que permanentemente registren la satisfacción y/o actitud de los actores claves de cada proceso.

## 6 CONCLUSIONES

El estudio realizado ha permitido ilustrar que la relación entre los conceptos o modos de concebir al desarrollo y los procedimientos de gestión municipal se encuentra intermediada por el uso de estrategias e instrumentos que posibilitan la implementación de iniciativas y consecuentes cambios. Los indicadores constituyen un tipo de instrumento que no tiene como finalidad transformar la realidad sino conducirla, conocerla y vigilarla. Su uso, será entonces asumido por equipos técnicos y profesionales de la gestión municipal que pongan de manifiesto actitudes de pregunta hacia las realidades que abordan, y nutran sus decisiones con conocimientos acerca de los actores y el contexto sociocultural.

De esta forma, los indicadores cualitativos podrán ser parte de lenguajes de equipos profesionales de gestión municipal que retroalimentan sus prácticas con referencias del medio, que –como la satisfacción del usuario en salud y la actitud de los docentes hacia la educación rural e indígena– les permiten ampliar su conocimiento de la realidad que abordan, integrando elementos nuevos criterios en su gestión.

Se concluye a su vez, que la gestión municipal es la expresión de un sistema organizado en torno a una ideología sociopolítica respecto de cómo desarrollar al territorio. El nivel accional, el de las prácticas de técnicos y profesionales en la implementación de los planes, evidencia diversos niveles de logro respecto de las aspiraciones expuestas por el discurso sociopolítico que la organiza. Esto podría deberse a que el discurso respecto a cómo debe darse el desarrollo en la comuna es ante todo, una intención, una *virtualidad* que requiere de expresión a través de iniciativas que modifiquen la realidad, su imagen y sus contenidos.

Finalmente, se destaca la importancia que pueden llegar a tener los indicadores –sea cuantitativos o cualitativos– en la gestión municipal, en tanto instru-

mentos que sitúan a los técnicos y profesionales en el contexto a intervenir, a través de datos y preguntas respecto de su configuración y sus reacciones ante la intervención. Al respecto, emerge como hipótesis de salida la siguiente afirmación: *los indicadores cualitativos tienen sentido sólo ante escenarios de gestión municipal dirigida y basada en el conocimiento vigilante de la intervención y sus impactos, a partir de la participación y presencia de los equipos de gestión municipal en el contexto.*

Los indicadores cualitativos tendrán sentido en la gestión municipal en la medida en que puedan complementar a otros indicadores –de tipo cuantitativo o igualmente cualitativos– y alimentar u orientar a los programas o proyectos que se ejecutan desde el municipio. La realidad abordada –parcelada en las dimensiones educativas, de salud, producción agropecuaria y otras– está compuesta por dimensiones de diversa naturaleza, por tanto, los indicadores podrán desenvolverse ante sus diversas expresiones: aquellas que pueden contabilizarse –como el número de personas o el nivel de ingresos–, y aquellas que pueden narrarse y sistematizarse –como la satisfacción de los usuarios o la actitud de los docentes hacia la educación rural e indígena.

La aplicación del principio de la complementariedad metodológica en la gestión municipal, podrá significar un plus de calidad que permita a los equipos técnico - profesionales transcender a la planificación con acciones ancladas en la realidad local. Dicho en términos antropológicos, el conocimiento local puede ser insumo de la gestión municipal en la medida en que se presenten las actitudes favorables de los profesionales hacia el conocimiento de la realidad abordada, y se ponga de manifiesto que la gestión municipal procede desde las aplicaciones de la ciencia engarzadas con la ideología sociopolítica.

#### **NOTA**

<sup>1</sup> Estudio sobre las Relaciones entre Proyecto Social, Indicadores de Desarrollo Sustentable y Desarrollo Humano y Contextos Locales en la Región de la Araucanía. Financiado por la Dirección General de Investigación de la Universidad Católica de Temuco, Proyecto DGIP UC Temuco N° 2006-1-01.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beck, U. (1998):** "La sociedad del riesgo". Alianza Editorial, Madrid.
- Bonilla-Castro, E. y P. Rodríguez (2005):** "Más allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales". Grupo Editorial Norma, Colombia.
- Bunge, M. (1997):** "Ciencia, técnica y desarrollo". Editorial Sudamericana, Argentina.
- Cernea, M.** (Coordinación, Prefacio y Notas) **(1995):** "Primero la Gente. Variables Sociológicas en el Desarrollo Rural". Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Durán Romero, Gemma:** "Medir la sostenibilidad: indicadores económicos, ecológicos y sociales". Disponible en: <http://www.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com1-6.pdf> (Fecha de acceso: 2008, 09, 16).
- Gutiérrez, D. (2009):** "La construcción de indicadores como problema epistemológico". En: Cinta de Moebio 34. Disponible en: [www.moebio.uchile.cl/34/gutierrez.html](http://www.moebio.uchile.cl/34/gutierrez.html) (Fecha de acceso: 2009, 11, 25).
- Gutiérrez Pérez, J. & Pozo Llorente, M. (2006, Septiembre):** "El uso de indicadores de sostenibilidad cualitativos en el campo del medioambiente en Iberoamérica" (40 párrafos). *Forum Qualitative Socialforschung / Forum: Qualitative Social Research* (On line Journal). 7 (3), Art. 33. Disponible en: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/4-06/06-4-33-s.htm> (Fecha de acceso: 2008, 08, 13).
- Long, N. (2007):** *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luis, México.
- Naredo, J. M. (1996):** *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Siglo XXI, Madrid.
- OCDE, (1993):** OCDE Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews, Paris.
- OCDE, (1994):** Environmental Indicators, Paris.
- Reporte Estadístico Comunal. 2008:** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <http://siit.bcn.cl> (Fecha de acceso: 2008, 10, 05).
- Rivas, D. M. (1997) (coord.):** *Sustentabilidad: desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad*, Colección Parteluz, Madrid.