

INICIATIVAS SOCIALES LOCALES Y CIUDADANÍA HACIA UN CHILE DEMOCRÁTICO

Programa Ciudadanía y Gestión Local.
Instituto de Asuntos Públicos &
Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
Abril - 2003

INICIATIVAS SOCIALES LOCALES Y CIUDADANÍA HACIA UN CHILE DEMOCRÁTICO

Producido y coordinado por: Javier Salinas García y Rodrigo Alvayay

Colaboración: Julia Cubillos Romo

Publicado por el Programa Ciudadanía y Gestión Local - *Un estímulo a la Innovación*
www.ciudadania.uchile.cl

Instituto de Asuntos Públicos &
Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

2003 Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile
Diagonal Paraguay 265, Torre 15, fono: 678-2077
E-mail: inap@uchile.cl
www.inap.uchile.cl

Registro de Propiedad Intelectual N° 122784
I.S.B.N. 956-19-0358-X

Diagramación y Diseño: LOM Ediciones
Impreso en los Talleres de LOM Ediciones
Maturana 9 - Santiago
IMPRESO EN CHILE

Se autoriza la reproducción total o parcial de este libro, siempre que se mencione la fuente.

**INICIATIVAS SOCIALES
LOCALES Y CIUDADANÍA
HACIA UN CHILE
DEMOCRÁTICO**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
 CAPÍTULO I. GLOBALIZACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL EN CHILE	
Sociedad civil y globalización en Chile. <i>Rodrigo Alvaray</i>	25
Hacia la Glocalización. <i>Gonzalo de la Maza</i>	45
 CAPÍTULO II. EL PROBLEMA DEL ESPACIO LOCAL EN EL DESARROLLO DE INICIATIVAS	
Quienes producen las realidades locales. <i>Raúl González</i>	81
Experiencias locales de ciudadanía social. <i>Margarita Fernández</i>	139
 CAPÍTULO III. CONCEPTO Y ANÁLISIS DE ALGUNAS INICIATIVAS DEL PROGRAMA DE CIUDADANÍA	
Lógicas de sentido en la participación de algunas iniciativas ciudadanas en la región de Valparaíso, año 2001. <i>Adela Bork</i>	171
Memorias ciudadanas de innovación local. Un estudio de casos en la región de Valparaíso. <i>Felipe Gascón</i>	195
Límites y desafíos de la ciudadanía en experiencias premiadas por el Programa de Ciudadanía y Gestión Local en la región del Bío-Bío. <i>Javier León</i>	231
Los proyectos educativos integrados a la comunidad. Las escuelas y sus innovaciones. <i>Oscar Garrido, Pilar Álvarez, Rita Rivera y Viviana Barrientos</i>	267
Las experiencias de salud del Programa de Ciudadanía y Gestión Local. Un análisis empírico. <i>Diego Escobar</i>	303
AUTORES	355

Presentación

Buscando estimular el desarrollo de iniciativas innovadoras en el establecimiento de vínculos entre la sociedad civil y el sector público estatal a nivel local, surge en junio del 1999 el **Programa Ciudadanía y Gestión Local**¹ desarrollado por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en conjunto con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y auspiciado por la Fundación Ford. El Programa promueve experiencias orientadas a:

- Ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos;
- Fortalecer el rol de las organizaciones y acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y
- Promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado a nivel local y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad.

A través de este programa se han desarrollado dos líneas de acción. Por una parte el **Premio Nacional a la Innovación en Ciudadanía**, que ha convocado a diversos actores, tanto del sector público como de la sociedad civil, a mostrar experiencias que innovan en el establecimiento de vínculos entre los ciudadanos y la gestión pública en el nivel local y que contribuyen al fortalecimiento del rol de la ciudadanía en los asuntos públicos.

¹ Para mayor información sobre el Programa consultar www.ciudadania.uchile.cl

En segundo lugar, el **Programa Académico** que a través de la documentación de experiencias en terreno, el desarrollo de un fondo de apoyo para tesis y la promoción de estudios y reflexiones entre académicos de universidades regionales, promueve procesos de investigación y diseminación en diversos centros de estudio, basados en análisis de las experiencias participantes en el Premio.

En relación estrecha con el programa destaca la reciente Red Descentralizada de Innovación en Ciudadanía, que busca mantener el contacto con y entre las experiencias innovadoras, incentivando la formación de redes territoriales o temáticas, tendientes a conformar comunidades de aprendizajes que favorezcan el fortalecimiento de la innovación ciudadana, su replicabilidad y sostenibilidad.

A pesar de que los datos de contexto no admitían optimismo respecto de la cantidad y calidad de las experiencias ciudadanas, estas líneas de trabajo, sumadas a los esfuerzos en difusión y diseminación, han permitido visibilizar la emergencia de formas de participación ciudadana en los asuntos públicos que contienen significativos elementos de innovación y que dan pistas respecto a los procesos de democratización de la sociedad chilena. Sin embargo, las tensiones y obstáculos que estas experiencias tienen que sobrellevar, así como el impacto que tienen, ya sea en la comunidad, la institucionalidad y en los actores mismos, abren mayores preguntas y desafíos tanto para investigadores como interventores sociales.

Tres años y algunos resultados

Luego de tres años de trabajo, se han registrado 1.197 iniciativas válidamente inscritas, que dan cuenta de una diversidad tanto de temas y asuntos públicos como de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. De estas, 434 iniciativas fueron evaluadas como pertinentes a los objetivos del programa, quedando en categoría de semifinalistas en cada uno de los tres ciclos efectuados; 101 iniciativas fueron calificadas como finalistas y 90 fue-

ron premiadas, luego de haber sido evaluadas por especialistas temáticos, recomendadas en su región de origen y documentadas en terreno.²

En las siguientes tablas se observa la distribución de experiencias de los tres ciclos de premiación, según la principal temática que desarrollan. Lo primero que asalta es que los **temas más ciudadanizados** son educación y salud. El primero, agrupa experiencias de educación formal como también un gran número de experiencias de educación extraescolar. Se incluyó en este tema todas aquellas iniciativas que buscan incidir en espacios formales o informales de formación, permitiendo con ello el acceso a la educación, el fomento de una cultura cívica, la incidencia tanto a nivel curricular como pedagógico, mayores niveles de organización, participación y decisión en esta materia. Vista de ese modo, la educación no es un tema sectorial sino una estrategia preferente de trabajo e intervención para las iniciativas innovadoras. De hecho, el conjunto de iniciativas en el tema supera largamente a las presentadas por el sector educativo formal.

En el caso de salud, se observa mayor presencia del sector público, situación que se expresa a través de la política de “promoción de la salud”. Se observa además iniciativas que promueven nuevas institucionalidades como los consejos de salud, o nuevas temáticas como la salud intercultural.

El contraste entre ambos temas mayoritarios es evidente. Mientras las estrategias educativas son fuertes en la sociedad civil y recogidas solo muy parcialmente por la política pública, en salud es a la inversa, la iniciativa la lleva el sector público, como política consolidada. Llama la atención, sin embargo, que entre las experiencias finalistas y semifinalistas, el número de las pertenecientes al sector salud desciende respecto de otros temas, lo que nos habla de un importante desarrollo cuantitativo unido a importantes déficits en cuanto al potencial innovador de las iniciativas impulsadas.

Otros temas relevantes son desarrollo social y pobreza, desarrollo económico local, cultura y medioambiente. La relevancia que estos temas adquieren en los tres ciclos de premiación, puede ser respuesta de la inversión pública en dichas áreas, del aporte de las ONGs y agencias de cooperación internacional

²Para mayor información sobre la metodología usada en el Premio Nacional de Innovación en Ciudadanía ver: Surawski A., Ferrer M., Basaure M. y Cubillos J., *Metodología de evaluación y selección. Primeros ciclos de premiación*. Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2001.

y/o de la mayor presencia de grupos vulnerados en sus derechos que los demandan, abordan o colocan en la agenda pública.

Tabla 1: Principal temática desarrollada por las experiencias según ciclo de premiación

Principal tema desarrollado	Ciclo 99-00		Ciclo 00-01		Ciclo 01-02		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Planificación local	22	5	23	6	20	6	65	5
Desarrollo económico local	46	10	46	12	47	13	139	12
Seguridad ciudadana	9	2	7	2	11	3	27	2
Salud	106	22	88	23	43	12	237	20
Cultura	25	5	39	10	30	9	94	8
Justicia	7	1	19	5	9	3	35	3
Educación y capacitación	88	19	56	15	35	10	179	15
Vivienda y urbanización	20	4	15	4	11	3	46	4
Igualdad de género	23	5	13	3	13	4	49	4
Deportes y recreación	8	2	5	1	5	1	18	2
Medioambiente	32	7	25	7	27	8	84	7
Desarrollo social y pobreza	30	6	12	3	56	16	98	8
Infancia/Juventud	30	6	14	4	25	7	69	6
Familia	8	2	6	2	5	1	19	2
Drogas	9	2	4	1	8	2	21	2
Otros	9	2	4	1	4	1	17	1
Total	472	100	376	100	349	10	1197	100

En relación a los *destinatarios*, la mayor parte de las experiencias son destinadas a la población general. Un segundo lugar de importancia lo ocupan experiencias destinadas a niños, jóvenes y mujeres. Esta situación no dista mucho de la anterior y evidencia la prioridad por grupos a los cuales tanto el quehacer estatal como las ONG's en Chile han destinado mayor apoyo. Por último cabe mencionar que dentro de la categoría "otros" se señalan grupos o sujetos sociales emergentes como la población penal, portadores de VIH, funcionarios públicos y líderes sociales.

Tabla 2: Principal actor al que se destinan las experiencias innovadoras según ciclo de premiación

Principal actor al que se destina la experiencia	Ciclo 99-00		Ciclo 00-01		Ciclo 2002		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Jóvenes	80	17	48	13	48	14	176	15
Adultos mayores	22	4,7	21	5,6	14	4	57	4,8
Niños y adolescentes	61	13	41	11	38	11	140	12
Mujeres	62	13	34	9	41	12	137	11
Pequeños productores urbanos	6	1,3	9	2,4	10	2,9	25	2,1
Pequeños productores rurales	13	2,8	19	5,1	25	7,2	57	4,8
Etnias	15	3,2	6	1,6	10	2,9	31	2,6
Discapacitados	3	0,6	17	4,5	17	4,9	37	3,1
Población general	210	44	173	46	118	34	501	42
Otros	0	0	8	2,1	28	8	36	3
Total	472	100	376	100	349	100	1197	100

Es interesante constar que la propuesta del programa en orden a convocar a quienes están innovando en la gestión local, independiente de su origen institucional, tuvo respuesta positiva en organizaciones e instituciones de distinto tipo. En la siguiente tabla se observan por ciclo la distribución de experiencias postuladas por los diferentes tipos de instituciones. A grueso modo destaca mayor presencia de experiencias provenientes del sector público que de la sociedad civil.

Tabla 3: Experiencias según tipo de organización responsable y ciclo de premiación

Tipo de organización	Ciclo 99-00		Ciclo 00-01		Ciclo 01-02		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Municipios y organismos públicos relacionados	216	45,8	134	35,6	97	27,8	447	37,3
Organismos Públicos	48	10,2	65	17,3	45	12,9	158	13,2
Organizaciones sociales	88	18,6	95	25,3	121	34,7	304	25,4
ONGs, Fundaciones, Corporaciones	104	22,0	70	18,6	76	21,8	250	20,9
Mixtos	16	3,4	12	3,2	10	2,9	38	3,2
Total	472	100	376	100	349	100	1197	100

Dentro del Estado destacan las experiencias provenientes del sector municipal, que en el caso chileno incluye las corporaciones municipales que administran la salud y educación. También se incluye aquí las iniciativas provenientes directamente de establecimientos municipalizados de salud (consultorios de atención primaria) y educación (escuelas básicas y medias). Mucho menor es la participación de los servicios públicos de nivel supralocal, posiblemente porque muchos de ellos desarrollan sus programas a través de los propios municipios o licitan sus recursos a organizaciones de la sociedad civil. Entre la sociedad civil un importante número de iniciativas provienen de las organizaciones sociales y de organismos no gubernamentales.

Sin embargo, si bien la mayor participación se observa en el sector público y especialmente en los municipios e instituciones relacionadas a este nivel, su calidad de finalistas o semifinalistas en el proceso de evaluación es menor. Vale decir, tras la realización de la primera fase de evaluación, solo el 26% de las 447 experiencias municipales participantes pasa a la segunda fase y solo 5,6% son finalistas. Situación esta que dista de las ONGs y de las organizaciones sociales, donde casi la mitad de las experiencias son consideradas semifinalistas y en promedio el 10% son consideradas finalistas.

Respecto a las finalistas se observa que tanto en número como respecto al porcentaje que representan de la postulación total por tipo de organismo, las ONG's y las organizaciones de la sociedad civil presentan mayor número de experiencias innovadoras tanto en el fortalecimiento de la ciudadanía como en el establecimiento de vínculos con el sector público.

Tabla 4: Experiencias según tipo de institución y participación en el proceso de evaluación

Tipo de Organismos	Postulantes		Semifinalistas		Finalistas	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Municipio y relacionados	447	100	115	26	25	5,6
Organismos públicos	158	100	50	35	14	8,9
ONG- Fundaciones	250	100	117	46,8	28	11,2
Organizaciones sociales	304	100	132	43,4	30	9,8
Mixto	38	100	20	52,6	4	10,5
Total	1197	100	434	36,2	101	8,4

Por último destaca que durante los tres ciclos de premiación han participado en el programa experiencias provenientes de todas las regiones del país, siendo las más destacadas la región Metropolitana, de Valparaíso, del Bío-Bío y de Los Lagos, y que son principalmente urbanas.

Tabla 5: Experiencias según región donde se desarrollan y ciclo de premiación

región/Ciclo	Ciclo 99-00		Ciclo 00-01		Ciclo 01-02		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
región de Tarapacá	21	4,4	11	2,9	12	3,4	44	3,7
región de Antofagasta	8	1,7	15	4,0	6	1,7	29	2,4
región de Atacama	26	5,5	12	3,2	18	5,2	56	4,7
región de Coquimbo	9	1,9	28	7,4	20	5,7	57	4,8
región de Valparaíso	52	11	46	12,2	51	14,7	149	12,5
región del Libertador B. O'Higgins	10	2,1	19	5,1	26	7,5	55	4,6
región del Maule	14	3,0	13	3,5	17	4,9	44	3,7
región del Bío Bío	85	18,0	50	13,3	38	10,9	173	14,5
región de la Araucanía	27	5,7	25	6,6	23	6,6	75	6,3
región de Los Lagos	43	9,1	35	9,3	26	7,5	104	8,7
región de Aysen	3	0,6	3	0,8	5	1,4	11	0,9
región de Magallanes y la Ant.	3	0,6	0	0,0	4	1,1	7	0,6
región Metropolitana	171	36,2	119	31,6	102	29,3	392	32,8
Total	472	100	376	100	348	100	1196	100

***Políticas sociales, espacio local y ciudadanía:
Innovaciones en el Chile Democrático***

Como parte del quehacer académico del Programa, surge este primer libro que a manera de ensayo recopila algunos estudios y reflexiones en torno a experiencias participantes en distintas versiones del Premio Nacional en Innovación en Ciudadanía y que explora sus alcances hacia la acción social, la ciudadanía y las políticas públicas, en un contexto donde el diálogo permanente entre lo local y lo global incide en el desarrollo de los procesos de fortalecimiento de ciudadanía y nuevas vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Los trabajos han sido elaborados por docentes de diversas universidades del país, entre las que destacan la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de Playa Ancha, la Universidad del Bío-Bío, la Universidad de Los Lagos y la Universidad de Chile. Basados en procesos regionales, han centrado su interés en dos ejes, ya sea en iniciativas sociales, como en políticas públicas y su apertura hacia la participación ciudadana.

Si bien todas ellas hacen referencia a lo local, abren la discusión en torno a esta categoría. A lo largo del tiempo que demoró la preparación del libro fue quedando claro que uno de los temas más problemáticos y desconocidos es la noción de espacio local. Dicho de otra manera, desde que el espacio local era hace 40 años atrás apenas el territorio en que dominada el latifundio, la iglesia y el caciquismo, hasta hoy día esto que denominamos espacio local –sin siquiera saber muy bien si responde a una región, a una comuna, a una cuenca o pueblo o barrio– ha sufrido probablemente transformaciones mucho más profundas que el espacio público central. Uno de los indicadores más evidentes de estas transformaciones ha sido el imperativo de proceder a una reforma municipal en orden a identificar y abordar inéditos problemas que surgen a este nivel.

Al hacerse cargo de esta inquietud, el presente libro desarrolla en los dos primeros capítulos reflexiones en torno a distintos aspectos que tienen decisiva incidencia en la configuración de la sociedad actual en donde emergen estas iniciativas. Así, en el capítulo primero, titulado ***“La globalización y sociedad***

civil en Chile”, destacan dos artículos que aluden a este fenómeno mundial. Por una parte Rodrigo Alvaray aborda el tema de los movimientos sociales y su perduración en el tiempo, buscando observar las influencias que ellos ejercen en la formación de determinadas iniciativas visibilizadas por el programa. También aborda los cambios drásticos que tienen lugar en el Estado y cómo se constituyen en falencias institucionales hacia la sociedad, generando por consiguiente oportunidades para el desarrollo de diversas iniciativas, muchas de las cuales adquieren el carácter de subsidios al Estado.

Gonzalo de la Maza, por su parte, se ocupa de un tema poco tratado cual es las consecuencias sociales que impone la globalización económica. En su artículo “Hacia la Glocalización” nos advierte que “las tecnologías crean entornos, condiciones nuevas que desafían el ordenamiento y las relaciones sociales, así como la construcción de la política (....) Porque el tiempo de construcción social y política es lento y porque requiere de espacios públicos regulados donde puede fluir y desarrollarse”. Plantea, entonces, en forma urgente la construcción de una nueva convivencia social en las que nuevas dinámicas y actores trasciendan el espacio estatal hacia el espacio público social local; “algo similar ocurre con las prácticas culturales propias (locales), que junto con expresar identidades particulares, son el espacio de adaptación y resignificación de las influencias provenientes del exterior”.

En el segundo capítulo, titulado “*El problema del espacio local en el desarrollo de las iniciativas*”, Raúl González en su artículo “¿Quiénes producen las realidades locales?”, enfoca el tema del espacio local reconociendo desde el inicio que es un tema sorprendentemente poco estudiado y sin embargo utilizado retóricamente como una salida o solución a los problemas que plantea la creciente burocratización de los Estados, “en general, la ciencia política, la sociología, la historia y la economía poco han indagado en este espacio social y aun un cierto desprecio por lo local como tradicional, folklórico y anti-universal lo han disminuido como objeto de interés. Carecemos de historias de comunas, de formación de localidades, de estudios económicos territorializados, de interpretación de conflictos locales.” Distingue además, a los agentes centralizados y centralistas —como son las grandes empresas, el Estado, los partidos políticos— de los agentes que con una escala de influencia mucho menor buscan promover lo local desde variados aspectos (económicos,

culturales, administrativos). En este grupo identifica al funcionariado local, las clases medias locales, la iglesia, los medios de comunicación locales, entre otros. Es precisamente entre estos agentes donde se encuentra algunos de los actores principales de las iniciativas ciudadanas que estudia este libro.

En este mismo capítulo, Margarita Fernández en su artículo “Experiencias locales de ciudadanía social”, desarrolla un registro, a nivel descriptivo, de las prácticas efectivas y reales que tienen lugar entre diferentes agencias estatales (servicios públicos, ministerios, municipios, etc.), organismos no gubernamentales y organizaciones sociales. La autora nos advierte que las innovaciones son procesos que “dan cuenta de relaciones horizontales y actividades sistemáticas desarrolladas entre agentes institucionales y organismos de la sociedad civil para instalar capacidades en los ciudadanos y en los agentes institucionales, para gestionar sus organizaciones, fortalecer sus competencias internas, ampliar el espacio público, avanzar en la reflexividad de las propuestas relacionadas con su quehacer, aprender a negociar mecanismos de resolución e incidir en las resoluciones”.

El capítulo tercero denominado “*Conceptos y análisis de algunas iniciativas del Programa Ciudadanía y Gestión Local*”, busca debatir en torno a algunas nociones emergentes de los estudios realizados por los académicos de regiones, en la línea de caracterizar aspectos de los procesos de participación ciudadana en el nivel local.

Adela Bork, en su artículo “Lógicas de sentido en la participación de algunas iniciativas ciudadanas en la región de Valparaíso, año 2001” indaga en las diferentes lógicas de sentido presentes en las iniciativas que perfilan con nitidez su convocatoria social. Distingue la lógica vinculada a la resolución de problemas de la lógica referida a actores sociales diferenciados. En la primera, el objetivo se sitúa siempre fuera del grupo mismo (proyectos productivos, por ejemplo), lo que facilita la convocatoria a otros actores sociales o públicos. En contraste con la anterior, en la lógica referida a actores sociales diferenciados “se privilegia con mayor énfasis la emergencia y más que eso, la legitimidad de ciertos actores sociales que por sus características van perdiendo visibilidad y espacio en el campo social, es decir, van perdiendo el reconocimiento de los otros”.

En su artículo “Memorias ciudadanas de innovación local. Un estudio de casos en la región de Valparaíso”, Felip Gascón propone distinguir los tipos de liderazgos que se dan en las iniciativas en su conexión con las formas de participación y conflictos que se generan al interior de ellas o con su entorno. Ambos conceptos son una novedad en el estudio de las experiencias quizás porque hasta ahora no se ha resaltado la importancia de los liderazgos en el desarrollo de las iniciativas, considerando que el liderazgo no es necesariamente contradictorio con la democracia y que la participación por lo general se acompaña de conflictos y dificultades. Otro punto relevante y que da un sentido más integral al análisis de Gascón, es el rescate de las representaciones e imaginarios de las iniciativas, en su vinculación con referentes de identidad a nivel local, tanto territoriales como patrimoniales.

Javier León por su parte, en el artículo “Límites y desafíos de la ciudadanía en experiencias premiadas por el programa de ciudadanía y gestión local en la región del Bío Bío” plantea el problema de las dinámicas internas que se generan en el grupo participante. Dinámicas que muy bien pueden ser anteriores a una intencionalidad ciudadana o responder también a otras dimensiones –recreativas, de seguridad y sobrevivencia, por ejemplo– que pueden referirse a un concepto más amplio como el de desarrollo humano. El autor enfatiza en la diferencia que puede existir entre este desarrollo que llama endógeno, hacia adentro del grupo, y las influencias o relaciones con el medio social o el espacio público local, que denomina lo exógeno. Indudablemente que la segunda dimensión apunta más que la primera hacia una acción ciudadana en el contexto local, hasta el punto que podría ser fuente de mediciones respecto al carácter ciudadano de las iniciativas en la misma medida en que interactúan o influyen en lo exógeno de su medio social.

El último capítulo denominado “**Programas participativos del Estado**”, se ocupa de dos temas relevantes para la población chilena como son educación y salud. Tal relevancia queda demostrada no sólo en las encuestas de opinión que han sido publicadas en los medios de comunicación, o en la significación que adquieren en los ciclos de premiación que desarrolla nuestro programa, sino y sobre todo, porque dan cuenta de esfuerzos significativos por parte del Estado, tanto desde el punto de vista de la inversión y el gasto público, como

en las reformas y transformaciones, altamente debatidas por la comunidad nacional desde la década de los ochenta hasta nuestros días.

Los académicos de la Universidad de Los Lagos, en el artículo “Los proyectos educativos integrados a la comunidad. Las escuelas y sus innovaciones” analizan siete casos de escuelas y liceos innovadores que al amparo del Programa de Mejoramiento Educativo (PME, iniciado en 1995) desarrollan actividades que involucran tanto a la escuela como institución, como a los estudiantes como ciudadanos, en la resolución de problemas en sus propias comunidades. En esta línea se busca entender la participación en una noción más amplia donde el desarrollo de ciertos instrumentos de aprendizaje –como canales de televisión, radios locales, entre otros– fomentan no solo el aprendizaje dinámico, sino y sobre todo procesos de integración social y desarrollo local.

Por último, en el artículo “Las experiencias de salud del programa de ciudadanía y gestión local. Un análisis empírico”, Diego Escobar examina experiencias de salud que en el marco de la política de Promoción de la Salud han fomentado procesos de participación ciudadana. Nos señala que la “promoción de la salud es el proceso mediante el cual los individuos y las comunidades están en condiciones de ejercer un mayor control sobre las determinantes de la salud”, esto implica interesar a toda la población en su vida cotidiana y a ejercer control sobre variables como alimentación, higiene, recreación e identificación de enfermedades. Indudablemente que sin una movilización participativa de parte de la comunidad que perciba claramente la responsabilidad que se le entrega sobre su propia salud, estos programas no podrían funcionar. Por lo tanto, no se trata tan solo de valerse de la población como un medio para cumplir instrucciones emanadas desde un servicio público, sino que de transferir capacidades y conciencia acerca de la responsabilidad que la población tiene respecto a su salud.

Una lectura de los artículos de este libro nos permite establecer varias constataciones:

- Una contraposición fácil entre la ingeniería social del Estado que actúa sobre una sociedad civil inerte no se ajusta a la verdad histórica de estos últimos

años de democracia. El panorama no sólo es más rico y diverso, sino que muestra una amplia gama de interrelaciones entre la sociedad y las expresiones estatales, que conviene observar y analizar en su contenido y tendencias.

- La observación de las iniciativas nos permite también constatar que movimientos y organizaciones sociales poderosas operan en la sociedad civil chilena actual abriendo espacio a las iniciativas que se comentan. Por una parte algunas de las innovaciones más relevantes se sustentan en tradiciones organizativas anteriores, como ocurre en el caso de los pescadores artesanales y los campesinos beneficiarios de la reforma agraria; por otra se puede reconocer liderazgos formados en la intensa actividad de las ONG, partidos políticos y organizaciones de diverso tipo contra la dictadura militar. También es posible rastrear en algunos casos el impacto a largo plazo de las intervenciones sociales del Estado chileno en sectores rurales, educación, salud, etc., aunque hoy día las condiciones hayan cambiado sustancialmente.

- El Estado chileno, con el desarrollo de políticas sociales basadas en la cooperación social abierta, ha potenciado iniciativas que pudiesen ser tratadas como subsidio de la sociedad civil al Estado, tanto en la identificación de los problemas como en la innovación flexible de figuras asociativas competentes.

- Como algunos autores señalan, esta cooperación Estado-sociedad civil pasa desapercibida ante la opinión y debate público; no obstante su valor prevalece en cambio la imagen de un Estado autosuficiente que resuelve los problemas de la sociedad “de arriba hacia abajo” a través de comisiones de expertos, asesorías de consultores y otras figuras tecnocráticas. Esta falta de reconocimiento a la importancia de la innovación social también se produce al interior de la gestión pública, especialmente en los espacios e instancias de decisión de las políticas públicas. Esto resulta paradójico si se considera que existe una práctica efectiva de vinculación entre sociedad civil y Estado. Pero ella no ha generado ni los códigos de lectura adecuados, ni tampoco la institucionalización de instancias para procesarlas y convertirla en factor de construcción de políticas públicas. Es necesario, por lo tanto, avanzar en la construcción discursiva y también en los rediseños institucionales que permitan un flujo “de abajo hacia arriba” en la gestión de políticas públicas.

- Los nuevos vínculos entre la sociedad civil y el Estado, y las modalidades de gestión pública local que se han desarrollado durante los últimos doce años de democracia, están por lo tanto a la vista de quien los quiera tener en consideración. Sobrepasan con creces lo que hasta ahora se ha pensado como reforma y modernización del Estado y permiten avizorar una adaptación del Estado a la sociedad que genere a mediano plazo un ámbito mixto público asociativo, mucho más ágil que los actuales sistemas sectoriales centralizados y probablemente también más costo efectivo.

Estas consideraciones adquieren especial relevancia en el contexto de profundización de las tendencias de la mundialización, que disminuyen la capacidad de acción endógena tanto del Estado como de las sociedades locales. Las estrategias de reforma requieren entonces conceptualizar y fortalecer nuevas formas de alianzas a nivel subnacional (con articulaciones hacia lo internacional), así como una mayor sinergia entre actores sociales subalternos y las políticas, uno de los pocos instrumentos para equilibrar o compensar el creciente poder de los factores externos sobre el desarrollo nacional.

CAPÍTULO I

GLOBALIZACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL EN CHILE

Sociedad Civil y Globalización en Chile

Rodrigo Alvayay

PRESENTACIÓN

El programa “Ciudadanía y Gestión Local” de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza ha orientado sus actividades hacia las iniciativas de la sociedad civil. “Mirando hacia el siglo que comienza, el creciente consenso sobre la necesidad de buscar fórmulas que permitan avanzar en los procesos de democratización y descentralización apunta fundamentalmente al desarrollo de las personas y su pleno ejercicio de derechos y deberes a través de una ciudadanía incluyente y participativa”.¹

Esta prioridad otorgada a temas postergados por el debate político nacional en relación con “la pobreza” (se discute sobre ingresos, delincuencia, salud y drogadicción), o sea, sobre problemas particulares que preocupan a “la gente” de acuerdo con las encuestas, tiene sin embargo un sentido fundamental: devolver a “los pobres” o a “la sociedad” su capacidad política para organizarse y defender o reclamar por sus derechos ciudadanos, en una Democracia que hasta ahora solo reconoce como tales el derecho a votar en las elecciones y la igualdad ante la ley.

A diferencia de los tiempos actuales en que se reduce la función de un gobierno democrático a resolver “los problemas inmediatos de la gente” y

¹ *Los Caminos que Buscamos*, CAPP, U. de Chile, p. 9.

poco se habla de lo que puede hacer “la gente” ella misma por organizarse, hubo una época en que se afirmaba que “todo es político”. Con esa afirmación no se aludía sólo a que todos los enfoques para abordar los problemas sociales obedecían a unas ideologías, sino también a la prioridad de la política en general por sobre los intereses económicos o las inercias de la sociedad. Este argumento se utilizó también frecuentemente para recuperar la Democracia en tiempos de la Dictadura; primero las libertades, el Estado de Derecho, la separación de poderes, ellas nos permitirán después luchar por resolver los problemas concretos. Por lo demás el Golpe de Estado mismo demostró en su momento que para imponer un modelo de mercado se requería primero conquistar, ¡y por cualquier medio!, el poder político.

A diez años de la recuperación de la democracia, anteponer el tema de los derechos de ciudadanía es paradójicamente más complejo que antes. Al contrario de lo que se afirma frecuentemente, Chile no cuenta con una larga tradición democrática, menos aún de una Democracia participativa. Por otra parte, la sociedad chilena, a todos sus niveles, presenta rasgos preocupantes de autoritarismo y de intolerancia. Además la economía de mercado, impuesta por la dictadura, ha creado en realidad una concentración de la riqueza y una pauperización que abarca desde la clase media hacia abajo, que recuerda a la sociedad chilena de la República Parlamentaria. La globalización y el rol eminentemente exportador que ha asumido el país en ella, provocan una postergación de las decisiones políticas ante una economía en que se impone todo el peso de los organismos financieros internacionales (el FMI y B. Mundial).

No obstante, la diversidad de posiciones políticas que adoptan los países frente a la globalización evidencia que la política, “el proyecto país” que en Chile siempre se posterga, sigue conservando su prioridad en estos tiempos. En realidad, la decisión de anteponer la economía y sus intereses es ella misma una decisión política. Obedece a la ideología neoliberal que desconoce el carácter social de la economía y condiciona la Democracia a “los equilibrios macroeconómicos”.

Todas estas dificultades indican que la Democracia del siglo XXI enfrenta nuevos desafíos. El primero de todos es la ampliación y diversificación de la ciudadanía, en una sociedad que difiere por su heterogeneidad, en compara-

ción con las sociedades salariales del siglo XX. En segundo lugar se encuentran las transformaciones que ha experimentado el espacio público, actualmente más fácil de manipular por los medios de comunicación. Por último, la paradoja que en el mundo anterior a la globalización había un modelo de Desarrollo y un modelo de Democracia en cuyo centro se encontraba el Estado como ente regulador. La institucionalidad política era en consecuencia más homogénea en el mundo entero. En cambio, actualmente con el debilitamiento de los Estados nacionales en la economía global, aparece hoy día como más determinante de las identidades nacionales la diversidad histórico-cultural de las sociedades nacionales y locales.

Comparada esta situación con la sociedad anterior a la década de los setenta, época en que los Estados nacionales operaban dentro de los marcos de un “proyecto país” y las políticas sociales eran programas de desarrollo industrial y reformas agrarias con el objetivo de construir un mercado interno bajo la consigna del “pleno empleo”, la situación actual evidencia una drástica segmentación entre una pequeña parte de la sociedad que logra insertarse en la economía global con el apoyo prioritario del Estado (no solo con los créditos CORFO, los tratados comerciales internacionales, sino que también la construcción de carreteras, las obras portuarias y la moderada tributación de las empresas) y un segmento mayoritario de la sociedad que permanece excluido de la toma de decisiones y/o padeciendo sus efectos negativos, como es el caso de la apertura de las importaciones y la competencia desleal que ello provoca.

En este contexto se explica que el Estado promueva cada vez más sofisticadas “políticas sociales” para apoyar a la diversidad de sectores de la sociedad postergados por la posición que el mismo Estado chileno ha tomado frente la globalización. Dicho sea de paso, esta situación desprotegida en que se encuentra el mercado interno, especialmente la creciente desregulación de facto del mercado laboral, explica las dificultades que demoran la esperada reactivación económica. Este es el diseño de sociedad que parece estar imponiéndose: un sector exportador privado, nacional o extranjero, que crece y está diseñado para crecer; un Estado cuyos ingresos son cada vez más dependientes de ese sector y que además se ahorra los gastos de inversiones públicas concesionadas al mismo sector privado; una mayoría de la sociedad cuya integración al modelo económico depende por lo tanto del éxito del sector

exportador y de las concesiones que el Estado hace a los privados, puesto que en ese caso el Estado contaría con mayores recursos para financiar las políticas sociales que vienen a remediar los desequilibrios del modelo:

- El cambio del modelo económico sin embargo, ha provocado transformaciones institucionales que van mucho más allá de la economía. Por tomar como ejemplo un solo elemento, de entre los muchos que se transforman a partir de la década de los setenta, podríamos afirmar, como un ejercicio sujeto a discusión, que el Estado nacional, como lo conocimos hasta esa fecha, ha dejado de existir.

- El Estado nacional era desarrollista de la sociedad, la economía era sólo un instrumento; el Estado actual es antes que nada un garante de los equilibrios macroeconómicos, no visualiza a la sociedad como un todo porque su misión social es solamente negociar con los diversos sectores por separado para sofocar conflictos en la medida en que se presenten.

- El Estado nacional era integrador, por lo cual su misión principal era institucionalizar. Así lo hacía en primer lugar con el trabajo, pero también con la educación, la salud, etc.; el Estado actual es desintegrador de facto, desregulador. No tiene como objetivo propio el pleno empleo y si pudiese privatizar la salud o la educación también lo haría. No es una casualidad que las políticas sociales se hagan en base a proyectos o programas de corta duración. Dicho de otra manera, el Estado actual es renuente a otorgar derechos, por eso es que las políticas sociales son aplicadas en su mayoría por organismos ministeriales y no se discuten en el parlamento. Por eso es que también se ha descentralizado la aplicación de esas políticas en los Municipios que no tienen capacidad alguna de instituir derechos.

En este sentido y en referencia a las transformaciones que sufren los Estados a nivel mundial, se ha llegado a afirmar que, desde el punto de vista social, el Estado ha dejado de ser una institución.² Carente de un proyecto nacional, abierto a los vaivenes del mercado mundial, el Estado actual es antes que nada y solamente un mediador entre movimientos sociales. En el caso chileno, es un mediador entre el poderoso y activo movimiento social por la globalización y los movimientos sociales perjudicados por ésta que defienden sus intereses y derechos particulares. Por eso es que este Estado necesita tan frecuentemen-

² *El Análisis Institucional*, PUF, Francia, p. 119.

te ponerse el disfraz de la modernización cada vez que neutraliza o desintegra a movimientos sociales opositores a los intereses del movimiento dominante.

La conducta desreguladora del Estado actual no se da con el mismo énfasis en todos los sectores de la sociedad. Es más fuerte y generalizada en la regulación del trabajo en donde la flexibilización opera de facto desde hace tiempo (en otros sectores como la salud privada los controles de las reglas son flojos), así como también lo son en la protección del consumidor. En la Educación Superior no existe una regulación que encauce la creación de carreras del conjunto de las universidades, lo que se traduce en una oferta de carreras que no corresponde en muchos casos con el mercado laboral.

Este ejemplo sirve para tener presente que las dudas e interrogantes que se plantean respecto a la transformación social en curso conciernen también a las mismas Ciencias Sociales. Sin hacer aunque sea una somera revisión de estos cambios no se puede analizar ni evaluar la importancia o significación de las iniciativas del programa C.G.L. No se trata de un exceso de celo académico; para cualquier sociólogo, por muy de terreno que sea, es evidente que la teoría juega un rol determinante en los estudios de la realidad social y por lo tanto también en las opciones estratégicas que se derivan.

LOS CAMBIOS EN LAS CIENCIAS SOCIALES

En primer lugar hay que referirse a la crisis del marxismo que afecta directamente a la pertinencia actual del viejo estructuralismo tan arraigado en América Latina. Como dice Maurice Godelier³ “Para Marx como para Levi-Strauss, las estructuras no se confunden con las relaciones sociales visibles... La lógica de estas y más generalmente las leyes de la práctica social, dependen del funcionamiento de estas estructuras ocultas...”. De allí entonces que el método de análisis estructural comience siempre por las estructuras económicas en donde se esconde el secreto de las transformaciones sociales y políticas, en ese orden. Incluso en su versión mas renovada, para Habermas, quien antepone la noción de sistema a sus análisis, no se altera la secuencia de fondo.

³ *Problemas del Estructuralismo*, Ed. Siglo XXI, p. 52.

Sistema Global

Subsistema económico	Subsistema político	Subsistema socio-cultural
----------------------	---------------------	---------------------------

La novedad consiste en que el sistema global no funciona solamente en una dirección mecánica, sino que el sistema político genera hacia atrás normas que regulan las relaciones económicas y el subsistema sociocultural legítima y estabiliza el subsistema político.⁴

El límite que impone este estructuralismo a la comprensión de las transformaciones sociales es que privilegia en exceso los modos de acumulación, la distribución del ingreso, las clases sociales y los conflictos correspondientes. Tal como ocurrió en los estudios del mismo Marx, no percibe ningún otro movimiento social que la clase obrera, ni tampoco los arreglos institucionales (Stuart Mill) que hacen posible la Democracia.

Estas falencias quedaron en evidencia en nuestro país a fines de la década del 70. La idea de Sociedad Civil que se adoptó en el país es de origen gramsciano y fue adoptándose después del golpe Militar, primero por parte del movimiento de renovación socialista, cuando pasados algunos años de Dictadura (hacia los 80), la autocrítica los llevó a la conclusión de que la alianza exclusivamente política y económica que llevó a la U.P. al poder no bastaba para arraigar un proceso en la sociedad. La percepción de que la sociedad obedece a estrategias más complejas que la política, los condujo a valorizar la idea de “hegemonía” de Gramsci, pero por la urgencia del momento y las finalidades político-prácticas se substituyó rápidamente a las instituciones sociales hegemónicas directamente por los partidos políticos.

Este giro teórico que es una “innovación” política –porque la sociedad civil se discutía muy poco antes de la Dictadura– es parte de la apertura que experimentó la izquierda renovada hacia la sociedad y la Democracia, que le

⁴ Ver Falletto y Baño, *Las Transformaciones Sociales y Económicas en A. Latina*, Cuadernos del Depto de Sociología, pp.7-9.

permitió salir del atolladero en que tenía metida la Dictadura del Proletariado. Esta apertura, sumada a la renuncia de la Democracia Cristiana al rol del Partido Único, fueron las columnas que sostuvieron a la coalición que dio origen a la Concertación, en aquella época.

Por otra parte, en el mundo de las organizaciones sociales y no-gubernamentales, relacionadas orgánicamente con los sectores populares, que formaron parte de la “resistencia civil” a la dictadura, también fue adoptada la idea de sociedad civil como un concepto orientador. Cuando, a partir de 1990, un segmento de la elite de ese mundo de la resistencia pasó a ocupar puestos gubernamentales junto a los partidos políticos, y la propia Iglesia Católica se orientó hacia la defensa de las instituciones democráticas tal como el gobierno, ese mundo popular se autodenominó “la sociedad civil”. Pero la elite dominante de la sociedad civil se encontraba cumpliendo funciones de gobierno y por muy numerosas y activas que fueran las organizaciones sociales, la idea que las había movilizado, la Democracia, se estaba aplicando desde el Estado. Los años 90 fueron entonces un período de desencanto para esa “sociedad civil” que no pudo movilizarse de nuevo o que sólo podía movilizarse de otra manera, en su debilidad ideológica.

La idea de sociedad civil ha tenido muchos significados diferentes a lo largo de su historia y sigue presentando hoy esa diversidad de significados. Hay sin embargo un sentido que es condición sine qua non: la formación de ciertos consensos que pugnan a través del espacio público por imponerse en la totalidad de la sociedad a través del Estado. Por eso es civil, ordenada, pacífica, de acuerdo a reglas de conductas civiles (no-violentas). Esa condición se cumplió en Chile cuando los partidos políticos, las organizaciones gremiales, la Iglesia y el mundo asociativo, crearon el consenso del retorno a la Democracia en los años 80.

Este consenso sin embargo se disgregó una vez que llegó la Democracia. Las elites dominantes en la coalición civil que resistió a la Dictadura optaron por la Democracia como una forma de gobierno, mientras que el mundo asociativo en su mayoría y también cierta militancia de los políticos mantuvieron la idea de la Democracia como una forma de sociedad con relaciones sociales

igualitarias y participativas. Incluso hubo un debate público sobre el tema, en que fueron discutidos autores como C. B. Mac Pherson y Robert Dahl por el lado participativo, y autores como Schumpeter, Berelson y Lazarsfeld por las posiciones elitistas que ven en la Democracia solamente “ciertos arreglos” para un gobierno eficiente.

A continuación, para subrayar la multiplicidad de sentidos que pueden tener los consensos públicos buscados por los actores de la sociedad civil, tomamos tres consensos diferentes que están presentes en la sociedad chilena actual.⁵ “Puede significar... el respaldo de la organización social heredada de cara al avance de la sociedad de mercado”.⁶ De hecho se ha observado que esta tendencia conservadora atraviesa todo el espectro político chileno de izquierda a derecha, haciendo llamados a defender diferentes y hasta contrapuestos valores e instituciones del pasado.

“El fortalecimiento de la sociedad civil puede significar por el contrario, crear un asociacionismo cívico y construir un espacio público, históricamente precarios en toda A. Latina... Así vemos surgir agrupaciones de mujeres y jóvenes, asociaciones de DD HH, y de vecinos, grupos ecológicos...”⁷ Sin duda alguna este significado es el más cercano las iniciativas del programa C.G.L., pero es al mismo tiempo el que encuentra más dificultades para organizarse y alcanzar un peso civil en las sociedades latinoamericanas.

Y hay una tercera versión del fortalecimiento de la sociedad civil que consiste en “permitir a los ciudadanos conformar una voluntad colectiva de acuerdo al cálculo racional de sus intereses individuales”.⁸ Este llamado es el que sin duda buscan imponer los organismos internacionales (FMI, B. Mundial) que coordinan la globalización por el mercado y al cual adhiere el gobierno chileno actual.

No obstante la idea de sociedad civil ha venido a enriquecer la visión de la sociedad chilena, poniendo delante de la escena a movimientos y actores so-

⁵ N. Lechner, “La problemática Invocación de la Sociedad Civil”, *Revista de Ciencia Política*, Lima, 1994.

⁶ *Ibíd.*, p.14.

⁷ *Ibíd.*, p.15.

⁸ *Ibíd.*, p.18.

ciales, pero sobre todo a las instituciones y los derechos que ellas promueven y cautelan. Como dice Lechner:⁹ “Los lazos afectivos y las formas simbólicas de comunidad se disgregan. En este contexto el llamado al fortalecimiento de la sociedad civil se contrapone a la desintegración del tejido social. Alude no sólo a los derechos políticos... sino igualmente a los derechos sociales...”.

No obstante, no se puede comprender cabalmente este cambio de conceptos, de la Sociedad como concepto de la Sociología al de Sociedad Civil de la Filosofía Política, sin referirse a Alain Touraine y su renovación de la teoría de la Acción Social. La sociología moderna, dice Touraine, de manera análoga al rol otorgado a las estructuras en la Economía Política, otorgaba al concepto de Sociedad una dinámica propia, una especie de movimiento histórico propio hacia la modernización; la creencia axiomática en la transición de la Comunidad a la Sociedad. Toda la sociología moderna se construye en base a esta creencia: la diferenciación e integración de Durkheim; la racionalización como proceso histórico de Weber; la teoría de integración de sistemas de T. Parsons.

Ahora bien, “en Europa esta sociología, a la vez evolucionista y funcionalista fue destruida...”¹⁰ por los acontecimientos de 1914 y también de 1939-45. “Esta destrucción de la sociología clásica provoca dos clases de efectos... el finalismo de la modernidad deja su lugar a un análisis más científico de las relaciones sociales. Sobre las ruinas del evolucionismo y el funcionalismo, se construye un análisis de la cultura... El objeto de la sociología ya no es la ‘sociedad’, sino las conductas y las relaciones sociales”.¹¹

Profundizando en la nueva situación que enfrenta la Sociología, dice Touraine: “El trabajo de la Sociología consiste en descartar la pantalla de ideologías muertas... o la fascinación de la decadencia, para que se haga presente el actor y se escuche su voz. El análisis del sociólogo se mantendrá alejado de los discursos que la sociedad se ofrece oficialmente a sí misma; estará más cerca de las emociones, sueños y heridas de aquellos que se viven como actores pero no son reconocidos como tales...”.¹²

⁹ Ibíd, p. 12.

¹⁰ Alain Touraine, *El Regreso del Actor*, p. 25.

¹¹ Ibíd, p. 26.

¹² Ibíd, p.40.

Centrales son en esta Sociología cuyo objeto ha dejado de ser la Sociedad, los conceptos de historicidad y de movimientos sociales.

Desaparecidas las grandes leyes históricas que la configuraban y que aseguraban una inexorable evolución universal, la Sociología debe enfrentar y tratar de conocer relaciones sociales cambiantes, en perpetuo movimiento (algo no muy diferente afirma Max Weber en su conferencia sobre la sociología como ciencia). “Toda organización, en lugar de expresar un principio central de racionalidad, solo constituye el resultado inestable, débilmente coherente y siempre cuestionado de relaciones sociales de distintas naturalezas, tanto en situaciones de guerra civil como de conflicto negociado, y para todas las variedades de organizaciones, formales e informales”.¹³ Tal es la noción de historicidad que sustituye a la idea de Historia con mayúsculas.

“El concepto de movimiento social no se refiere a cualquier fuerza de cambio, ni cualquier tipo de acción colectiva, reservándose para los conflictos realmente centrales, aquellos que cuestionan el control social de la historicidad y los modelos de construcción de relaciones... La idea de movimiento social es, por lo tanto, nueva: lleva a considerar el hecho de que los actores no se limitan a reaccionar frente a situaciones sino que también las engendran”.¹⁴

CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL

¿Cómo se pueden entonces enfocar (o visualizar) y analizar las iniciativas sociales del programa C.G.L. a la luz de estas transformaciones de la Sociología?

En primer lugar, debe anotarse que cierta recurrencia en los arraigados análisis estructuralistas han dado cuenta en exceso acerca de la decadencia de las organizaciones obreras, principal actor social según esos análisis, (junto a

¹³ *Ibíd.*, p. 45.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 49.

los empresarios naturalmente); represión política; pérdida de derechos; reducción de la ciudadanía a la Marshall a su nueva expresión liberal; a la heterogeneidad; desregulación; desafiliación de la organización sindical. En resumen este tipo de análisis concluye lo que se podría deducir sin visitar el terreno: sin representación en el Estado, la clase obrera se repliega a la defensa de sus derechos adquiridos o “históricos”. Y la Sociedad, cuyo movimiento histórico se debía a la oposición Capital-Trabajo (“el motor de la Historia”) se desinfla, se desvanece, carente de proyecto histórico opositor al Capital queda enteramente a su merced..., es “la fascinación de la decadencia”, como dice Touraine. En un contexto de visiones de este tipo, las iniciativas sociales de C.G.L. adquieren la fisonomía de “experiencias excepcionales”.¹⁵

Resulta, sin embargo, asombroso el cambio de fisonomía que adquieren las experiencias si se adopta el punto de vista central de la Sociedad civil, con sus ideas dominantes, democracia y mercado. Ya sea que se las considere opuestas entre sí o que se intente una visión complementaria entre ambas, es indudable de que ambas han surcado profundamente en diferentes ámbitos de las relaciones sociales del país. A través de las iniciativas del Programa C.G.L. y más allá de ellas se observa que obedecen a movimientos de democratización de diversa índole e incentivadas además por actores muy heterogéneos (incluido el Estado mismo).

Democratización de las relaciones familiares a través del movimiento feminista; democratización de la relación del Estado chileno con las etnias históricamente dominadas; democratización del acceso y gestión de la salud; democratización en la educación. Si insistimos en la óptica de la Sociedad civil, vemos además que las iniciativas en su mayoría no tocan temas irrelevantes a la democratización de las relaciones sociales: familia, escuela, salud.

Lejos entonces de aparecer como “experiencias excepcionales”, si buscamos una explicación en los movimientos sociales que las promueven, estas iniciativas adquieren, al contrario, la fisonomía de ser múltiples señales de una movilización social democratizante en marcha. Se entremezclan en este caso

¹⁵ De la Maza, Gonzalo. Presentación del libro, *Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía*.

movimientos “conservadores” o “defensivos” (como diría Lechner) y movimientos francamente innovadores, inéditos en la historia precedente. Se entremezclan o coexisten organizaciones tan tradicionales como el Colegio Médico y el Colegio de Profesores, cuya defensa de la salud y educación pública seguramente no es ajena a la proliferación de iniciativas de ese tipo, con movimientos tan innovadores como el movimiento feminista, el movimiento indigenista y el ecologismo que han logrado abrir un debate público sobre temas prohibidos hasta ahora en nuestra historia, como la igualdad de sexos y razas con los ribetes de escándalo que provocan a veces las rupturas profundas en las relaciones sociales tradicionales.

Se deja sentir también entre las iniciativas la presencia y fuerza de dos movimientos tradicionales corporativos, como son las organizaciones campesinas y de pescadores artesanales. Las dos empresas campesinas premiadas forman parte de un total de 424 empresas de este tipo apoyadas por el INDAP en el país, además de las 50 mil empresas campesinas individuales. Son organizaciones que lograron un lugar estable en las políticas sociales del Estado desde la época de la reforma agraria. Otro tanto ocurre con las tres caletas de pescadores en proceso de instalación (que son bastante más en la zona austral). Estas caletas están empleando los procedimientos históricos de los movimientos artesanales organizados en la CONAPACH, introduciendo por cierto métodos más democráticos en su propia organización local.

La presencia y efectividad de estos movimientos sociales y sus organizaciones en la sociedad chilena post’ 90, frente a un Estado dispuesto a programar políticas sociales de corta duración y carentes de reconocimiento institucional formal, renuente a otorgar derechos ciudadanos, se verifica no sólo en el reconocimiento de facto a campesinos y pescadores sino que también en las leyes que se ha visto obligado a dictar en favor de los movimientos más innovadores: la Ley Indígena (etnias), la Ley de Bases del Medio Ambiente (ecologistas), y la ley de Violencia Intrafamiliar (mujeres), además de todo el debate público que se abre a propósito del aborto y el divorcio, y las condiciones laborales de las mujeres.

Esta misma apertura del espacio público se advierte en el caso de la educación y la salud, que se debe en buena medida a la defensa del carácter público de ambas actividades, hechas por los colegios respectivos. Y ha sido un debate tan duro que todavía no es claro para la opinión pública qué es lo moderno en ambos casos, porque entre lo privado y lo público el propio gobierno parece sentir ciertas inclinaciones por las reformas privatizadoras.

Inversamente, en las iniciativas en donde no hay un movimiento social activo en el contexto nacional como es el caso de la juventud y de los adultos mayores, las iniciativas presentes en el programa son más escasas y/o más débiles. Esto es particularmente notorio en el caso de las iniciativas juveniles en el que contrasta su escaso número con la gravedad mayor que presentan los problemas masivos de integración juvenil en la sociedad chilena.

A primera vista, las 90 iniciativas premiadas por el Programa apuntan hacia una gravitación de los movimientos sociales a nivel nacional y hacia una influencia de estos en las decisiones de políticas sociales, aun después de que la entropía propia de estos movimientos en el tiempo haya disminuido su protagonismo en la escena pública. Así parece suceder en el caso de las iniciativas en que los actores principales son mujeres o etnias, porque también los temas o reivindicaciones de las iniciativas, en el caso de las mujeres, van más allá de la defensa de intereses particulares, hacia la apertura de relaciones sociales democráticas, como por ejemplo el rechazo a la violencia intrafamiliar, y el respeto de los derechos de la infancia. En el caso de las etnias se advierte claramente el tema de la autonomía a nivel local, aun cuando esa autonomía se enmarca en una acción social comunitaria que pudiera parecer a primera vista paradójal en una sociedad moderna. Otro tanto sucede con los temas ecológicos que no sólo aparecen en varias iniciativas sino que también influyen en otros, como la organización de los cartoneros que parece además resolver un problema de cesantía y de pobreza. O sea, la huella que dejaran esos movimientos sociales en la sociedad es profunda y sus temas son ahora parte de la sociedad civil emergente. Este es un tema de estudio que debería ser prioritario en el programa C.G.L: cómo influyen y se prolongan en el tiempo los movimientos sociales en la comunidad.

Mención especial y aparte merecen las iniciativas correspondientes al Programa de Mejoramiento Educativo (PME), los Comités de Desarrollo de Salud (CDS) y el Programa de Mediaciones de la Corporación de Asistencia Judicial. En estos tres casos las iniciativas responden a intervenciones estatales directas a través de programas sociales innovadores que promueven particularmente la participación ciudadana:

- Innovadores, porque por ejemplo el Programa de Mejoramiento Educativo (1995) promueve la integración de la escuela a la colectividad local a través de instrumentos como medios de comunicación o participación en actividades productivas en que se integran los estudiantes. Esta participación genera las condiciones inmediatas para la formación de estudiantes conectados con los problemas de su comunidad y habilitados inicialmente para seguir un curriculum educativo que les permita una posterior integración profesional innovadora en su medio social. También este programa contribuye a situar a la escuela, cuando esta utiliza un medio de comunicación masivo como la televisión o la radio, en el centro de la comunidad transformándose en un factor de introducción y de difusión de innovaciones sociales y organizativas.
- Innovadoras porque los Comités de Desarrollo de Salud introducen en la comunidad circundante de los consultorios el nuevo concepto de Promoción de Salud que es incluso una innovación con respecto a la Prevención de Salud. La introducción de este nuevo concepto requiere además de la participación activa de la comunidad como un requisito indispensable para su puesta en práctica.
- En el caso del Centro de Mediaciones, estamos frente a otra iniciativa estatal que busca capacitar a la ciudadanía para resolver sus propios conflictos, promoviendo de esta manera la autonomía social de la ciudadanía y su capacidad de participar en la resolución de sus problemas.

Si esto es así, estamos en una Sociedad Civil con nuevos actores y con nuevos temas que emerge después de los 17 años de Dictadura y de los 12 años de recuperación democrática. Pero esta sociedad es un resultado no buscado ni planificado por la Dictadura ni el bloque democrático concertacionista.

No es una sociedad sometida al autoritarismo, al contrario, es profundamente antiautoritaria. Tampoco es una sociedad regulada por los partidos políticos democráticos. Al contrario, estos últimos parecen cada vez más lejanos de la sociedad, lejanía que se ha convenido en denominar “crisis de representación”.

Crisis de representación, cambios radicales en el mundo del trabajo que repercuten inmediatamente en el mundo doméstico, pero sobre todo cambio fundamental en los métodos de integración. La sociedad chilena ha dejado de integrar a la población a través del trabajo formal regulado por un Estado con un proyecto de futuro, factor fundamental en la cohesión social. Ya se ha escrito suficiente sobre la flexibilidad laboral y el Estado subsidiario; lo que sin embargo sobresale en el conjunto de las iniciativas es la comprensión social (Weber) de los actores involucrados, es el hecho de que en la sociedad actual la integración no está asegurada y ha pasado a ser un problema individual que reclama una “ciudadanía activa” y que por esa misma razón exhibe una gran diversidad social que demanda a su vez la intervención de un Estado descentralizado.

FALENCIAS INSTITUCIONALES

Las iniciativas sociales del programa son ellas mismas, como se ha dicho, expresión de las profundas transformaciones que están sufriendo las sociedades nacionales en el contexto de la globalización actual. Se ha hablado mucho de incertidumbre, de inseguridad, de flexibilidad laboral que este proceso acarrea, observando estos fenómenos en su nivel económico y desatendiendo las falencias institucionales que también provocan. Ya hicimos mención al comienzo a la debilidad institucionalizante del Estado actual y ahora podemos agregar que las iniciativas, todas ellas, muestran que la intervención estatal es siempre de corta duración, por programas o proyectos licitados y definitivamente renuente a reconocer derechos ciudadanos en su relación con las iniciativas colectivas o asociativas que el mismo promueve y/o apoya. Incluso en los casos en que las iniciativas son directamente dependientes del Estado (PME, CDS y Mediaciones) provoca extrañeza que el mismo las mantenga con un bajo perfil de desarrollo y con una casi nula presencia a nivel del espacio público, como tema de debate ciudadano.

Esta debilidad institucional del Estado en sus intervenciones arrastra además al conjunto de las instituciones sociales más relevantes que conforman lo que podríamos llamar la sociedad civil: familia, escuela, salud, seguridad, iglesias. Se crea así a nivel de las relaciones sociales un Estado de fragilidad institucional generalizado, o de una informalidad, que ha ganado terreno en estos últimos 20 años, instalándose en toda la sociedad chilena. El efecto más notorio de esta situación es el deslizamiento de la responsabilidad institucional cuando la ciudadanía se pregunta quién responde frente a la innumerable serie de conflictos y problemas nuevos que emergen en la sociedad actual. En el caso de la juventud por ejemplo que, como se sabe, presenta un alto nivel de desarreglos y problemas críticos, la responsabilidad se desliza entre la familia, la escuela, las instituciones de seguridad, la empresa y suele terminar lamentablemente en Gendarmería. Otro ejemplo patético ocurre con la pobreza, también aquí se responsabiliza a la educación, a las empresas, a las iglesias, etc.

En síntesis, esta nueva posición del Estado es determinante en el caso de las iniciativas de nuestro programa, como lo es también para el conjunto de la sociedad. Entonces resulta más notorio que la falta de regulación institucional es uno de los problemas mayores que deben enfrentar las iniciativas en su proyección hacia el futuro. El Estado actúa de hecho como un mediador entre iniciativas que provienen muchas veces de movimientos sociales y renuncia a tomar decisiones en el sentido de ampliar y otorgar derechos sobre la base de experiencias validadas “en terreno”. Como dice Gonzalo de la Maza en su presentación al segundo volumen de las iniciativas premiadas,¹⁶ estas son, desde este punto de vista, un subsidio que la sociedad otorga al Estado sin recibir nada sustantivo a cambio.

Otra dimensión de estas mismas falencias institucionales a que hacemos referencia es la transferencia de responsabilidades institucionales centrales al espacio local o a la autoridad municipal. Dejando de lado las innumerables

¹⁶ De la Maza, Gonzalo “Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. Chile iniciando el siglo XXI”. En: Salinas J. y Cubillos J. *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. Programa Ciudadanía y Gestión Local*. Centro de Análisis de Políticas Públicas y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Santiago-Chile, 2001.

ventajas que la descentralización presenta en cuanto a la cercanía con la realidad de fenómenos sociales; aquí queremos subrayar que en el espacio local no existen formalmente atribuciones de nadie para institucionalizar iniciativas sociales innovadoras. De hecho, la misma autonomía del alcalde a nivel local es en la práctica un factor de inestabilidad mayor respecto de las decisiones que éste toma, porque estas decisiones están sometidas a la duración de su período y pueden cambiar radicalmente después de las elecciones. Entonces el espacio local es el sitio ideal para el manejo de políticas sociales a través de licitación de programas y proyectos de corta duración que resuelven problemas eventuales caso a caso y no toman opciones institucionales, ni menos aún amplían el reconocimiento de derechos ciudadanos.

En este contexto es donde se sitúan las reivindicaciones de los movimientos sociales a que hicimos referencia. Un movimiento social es casi por definición la proyección de una reivindicación de reconocimiento institucional, aunque muchas veces el cumplimiento de ese reconocimiento pueda ser contrario a la vitalidad del movimiento. En este sentido se puede leer la ambigüedad de la política sectorial del Estado chileno en los años 90, de crear servicios sectoriales para atender las demandas de los movimientos sociales más apremiantes, como el SERNAM, la CONADI, el INJUV, el CONACE. Estos servicios sectoriales en la práctica se constituyen en una suerte de reconocimiento público de la existencia de los problemas que los movimientos respectivos plantean en el espacio público, pero a la vez se constituyen en una negativa a tomar en serio el derecho en las reivindicaciones de esos mismos movimientos. Su especialidad es la resolución de conflictos locales, la negociación, la mediación, y finalmente la resolución de problemas puntuales. Dicho de otra manera, esas operaciones “quirúrgicas” le evitan al Estado la responsabilidad de adoptar una discusión legislativa en términos de otorgar derechos hacia esos movimientos.

En suma, la falencia institucional mencionada es seguramente el factor más importante que impide la “replicabilidad” de las iniciativas sociales locales. Dicho de otra manera, si se buscara con mayor precisión el reconocimiento formal y en derecho de ciertas iniciativas, la “replicabilidad” se produciría con mayor facilidad.

Las iniciativas del Programa muestran sin embargo algo más al respecto. El reconocimiento institucional no es la única manera de obtener derechos de ciudadanía en la sociedad actual, esta sociedad que ya no se escribe con mayúsculas como tampoco la política se escribe con mayúsculas.

Las iniciativas muestran con la evidencia de los hechos que la ciudadanía es algo más que un derecho formal. Ellas se conectan y/o dependen de movimientos sociales u organizaciones sociales poderosas de facto, que intervienen en el espacio público nacional donde abren perspectivas para el conjunto de la sociedad.

También muestran que el reconocimiento social y la autoestima colectiva que puede alcanzar un grupo social, le permite gestionar como catalizador de diferentes agencias sociales o agentes públicos en proyectos que deben mantener una actividad de autoreproducción permanente. Pero ¿acaso este modelo económico de mercado le reconoce otro estado a las empresas económicas que compiten permanentemente para subsistir?

En esta dirección parece apuntar el concepto de ciudadanía activa cuando fue inventado como un sustituto de la ciudadanía social del modelo anterior. Se trata de un concepto conservador, de derechas, que buscó en su momento demostrar que la ciudadanía social haría ingobernable a las sociedades nacionales si se continuaba expandiendo. Sin embargo, resultó ser una innovación política que actualmente se generaliza.

EL ESPACIO LOCAL

Cerrado el espacio público nacional a un debate y reconocimiento de las iniciativas sociales que no sean empresariales, se ha buscado un espacio nuevo, más favorable al reconocimiento de tales iniciativas.

El espacio local no es sin embargo lo que fue en tiempos pasados. El espacio tranquilo, estable, comunitario a veces, con relaciones cara a cara, se ha ido transformando también radicalmente a medida que se implanta la sociedad global de mercado.

No hace falta evocar los tiempos en que la hacienda, la escuelita, o posteriormente la empresa local, proveían de las fuentes de trabajo estable que configuraban una micro sociedad integrada y con fuerte control social, para percatarse que esa realidad “se desvanece en el aire” al igual que todo lo demás. Hoy día el espacio local es, se puede decir, el punto de mayor fragilidad frente a las poderosas fuerzas globales que amenazan su identidad e integridad. No es casualidad que los casos más discutidos de megaproyectos, como Trillium, Ralco, y tantos otros, amenacen precisamente al espacio local.

Además existen consecuencias que son como las ondas expansivas de la ola que también modifican profundamente al espacio local. La construcción de carreteras por ejemplo, o las migraciones rural-urbanas que han transformado apacibles pueblos rurales en enclaves, rodeados de “poblaciones” rurales que presentan características semejantes a las poblaciones metropolitanas.

Si se observa más de cerca el espacio local actual, se puede observar que en muchos casos la sola implantación de una empresa (salmonera, tomatera, avícola y otras) altera las relaciones generacionales al interior de las familias locales al ofrecer empleo a la juventud y las mujeres. Este aparentemente cambio insignificante es sin embargo una semilla de conflictos al interior de una sociedad local comunitaria y patriarcal.

En suma, el espacio local es sin duda una oportunidad más abierta a la innovación, pero lo es precisamente porque está en una dinámica de transformaciones.

La frase final del programa, “la gestión local”, apunta entonces a una realidad (emergente) y problemática. Como toda realidad emergente se presenta llena de promesas y abierta a las innovaciones, a condición de que se conozcan las coordenadas que la determinan y no se confunda con imágenes del pasado. Una pregunta que sobresale en cuanto al carácter ciudadano de las iniciativas, dice así... ¿En cuánto contribuyen estas iniciativas a la construcción de este espacio local emergente?

Hacia la Glocalización

Gonzalo de la Maza E.

Cuando los ciudadanos de fin de siglo emprendieron su camino hacia el tercer milenio a través de la niebla que los rodeaba, lo único que sabían con certeza era que una era de su historia llegaba a su fin.

No sabían mucho más.

Eric Hobsbawm. Historia del Siglo XX.

Un suplemento reciente del diario *La Segunda* se titulaba “Doctorados y Magíster para insertar a Chile en la Globalización” e incluía información relativa a la educación de post título en el país. El mero titular contiene todo un concepto y también un programa acerca del mundo contemporáneo y de cómo Chile debe proyectarse como país. En síntesis se diría que se trata de la “globalización” como el fenómeno planetario determinante e inevitable, la “inserción” como el camino más indicado y el conocimiento de “alto nivel” como la herramienta para hacerla posible. El despliegue de la argumentación es moneda corriente en el discurso público de las elites chilenas y de otros lugares.

Habiendo dirigido durante más de tres años el Programa Ciudadanía y Gestión Local, he podido constatar la distancia existente entre el amplio mundo de las iniciativas que en él han participado y el diagnóstico arriba esbozado. Profundamente convencido del perfil modernizador de las innovaciones locales, me interesa en este texto reflexionar sobre la potencialidad de éstas, en

este contexto “de intensificación globalizadora”, es decir acerca de la situación y posibilidades de acción colectiva de cada uno de nosotros en medio de estos macroprocesos. ¿Qué tipo de respuestas son las que requiere el país en estas condiciones? ¿Hasta qué punto la denominada “globalización” constituye una tendencia inevitable a la que solo cabe adaptarse? ¿Ha cambiado la acción local y cotidiana de los chilenos en tal sentido? Para abordar esas y otras preguntas creo conveniente echar una mirada crítica e interrogativa sobre los conceptos y el programa “globalizador” hoy en boga, que no por repetidos se hacen más certeros, pues ni la caracterización del proceso mundial es precisa, ni el camino es evidente, ni el vehículo propuesto eficiente para la finalidad.

Una vez analizados los rasgos principales de la estructuración del contexto y algunos de sus impactos en el caso chileno, ofreceré algunas reflexiones acerca del significado de las innovaciones ciudadanas locales, tal como las ha registrado el Programa Ciudadanía y Gestión Local, es decir con énfasis en aquellas que abordan como problema la gestión de los asuntos públicos, independientemente de si se originan en el Estado o en la sociedad civil. Argumento que en estas iniciativas se contienen gérmenes de respuesta a varios de los problemas de organización social y política que la mundialización actual plantea a las sociedades. Estas respuestas no obedecen a un paradigma ideológico determinado y, sin embargo, van conformando tendencias innovadoras en la gestión, que lejos de evidenciar una sociedad pasiva o inerte frente a los macroprocesos que la determinan, indican caminos que debieran ser reconocidos y considerados en las propuestas políticas, sociales e institucionales. Tendencias hacia la participación directa de la ciudadanía, hacia la estructuración de redes, hacia el “mestizaje institucional”, hacia la apertura externa con control de los propios recursos, hacia el desarrollo local inclusivo. Gérmenes de lo que llamaremos “glocalización”, combinando en un neologismo la necesidad existente hoy día de pensar y actuar tanto “global”, como localmente.

LA MUNDIALIZACIÓN: ¿QUÉ HAY DE NUEVO, VIEJO?¹

Pareciera que todo cambió ahora con la economía mundializada, con el avance de los medios de comunicación y los flujos de información magnetizada. Que se disuelven las fronteras, los límites entre estados y que, por fin el mundo gira como uno solo. Se repite en foros económicos y periodísticos: el mundo cambió. Sí, pero ¿en qué cambió? ¿Cuándo y de qué modo lo hizo? ¿Cuál es su alcance? Si uno se atiene a los planteamientos políticos sobre el tema, pareciera que el cambio es reciente, de los últimos veinte años, acelerado luego de la caída del Muro de Berlín. Desplomado el bloque soviético el mundo se vuelve uno solo, al menos hasta la emergencia de los musulmanes, donde se descubre mediáticamente que el alcance de dicha mundialización no es el mundo entero. Pero más allá de eso, normalmente cuando se habla de este tema en nuestro contexto se está haciendo alusión a dos fenómenos: a) que ya no es el tiempo económico de la autarquía y de los proyectos nacionales orientados hacia adentro y b) que el destino de cada uno de los países –y sus habitantes– depende de procesos que están más allá de sus fronteras.

Trabajos de alta elaboración, como el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2000 sobre Chile dedica todo su capítulo inicial a determinar las consecuencias de dicha “globalización”, entendiéndola como un cambio recientemente producido en el país, que obliga a pensar las cosas de otro modo.

Los estudiosos del “tiempo largo” muestran en cambio que el ciclo capitalista ha tenido al menos dos olas de mundialización durante su desarrollo, situando la primera en la década del 70, ¡pero del siglo XIX! “Los mercados financieros y otros mercados importantes quedaron estrechamente integrados en cuanto se puso en funcionamiento el sistema internacional de cables telegráficos submarinos, de forma que no diferían sustancialmente de los merca-

¹ Prefiero utilizar el término “mundialización”, pues es una voz derivada de la palabra castellana “mundo” que es lo que los angloparlantes designan como “globe”, por lo cual dicen “globalization”. Para nosotros “global” tiene el sentido de “general, total, considerado en su totalidad” (*Pequeño Larousse*, 1995). Asignar ese carácter al alcance mundial de los procesos económicos, políticos, culturales o de cualquier índole es precisamente aquello que se discute, de modo tal que la diferencia es significativa.

dos vinculados vía satélite y controlados por ordenador de hoy día. De hecho la diferencia entre una economía internacional en la que la información del mercado viajaba en barcos de vela y otra en la que se transmite eléctricamente es fundamental. Los comentaristas olvidan a veces que la economía abierta actual no es única” (Hirst y Thompson, citado en Arrighi y Silver, 2001: 16).

Las consecuencias de estos procesos quedaron descritas no por Fukuyama y los teóricos e ideólogos actuales de la “globalización”, sino por un alemán del siglo antepasado y por el keynesiano Karl Polanyi en su famoso libro sobre “la gran transformación” de la primera ola mundializadora. Ellos muestran la dirección expansiva del capitalismo y su capacidad de convertir cada vez más ámbitos de la vida social en la forma de mercancía.² Pero de allí derivan a una gran pregunta: ¿cuáles son las contradicciones internas de dicha evolución? Y por otra parte, ¿qué tipo de mecanismos sociales y/o institucionales pueden permitir mantener a la sociedad cohesionada en esas condiciones? En cambio el tema que ocupa actualmente las columnas de periódicos y textos canónicos de la economía es acerca del carácter “inevitable” y “definitivo” del proceso actual, que no dejaría otra opción que “insertarse” o “adaptarse”. Lo que se discurre en ese planteamiento es ni más ni menos que la capacidad humana de “producir la sociedad”, el margen de libertad creativa de los humanos. La paradoja del pensamiento individualista sería que el estadio de mayor desarrollo del potencial humano se traduciría en su mayor sujeción a fuerzas externas a él.³

² “En virtud de su explotación del mercado mundial, la burguesía ha dado una conformación cosmopolita a la producción y al consumo (...) Las antiquísimas industrias nacionales han sido aniquiladas, y aún siguen siéndolo a diario. (...) El lugar de las antiguas necesidades, satisfechas por los productos regionales, se ve ocupado por otras nuevas, que requieren los productos de los países y climas más remotos para su satisfacción. El sitio de la antigua autosuficiencia y aislamiento locales y nacionales se ve ocupado por un tráfico en todas direcciones, por una mutua dependencia general entre las naciones” (Marx y Engels, 1998: 43–44) El carácter anticipatorio del texto es notable, si se considera que fue escrito en 1848.

³ “Marx y Nietzsche –y Tocqueville y Carlyle y Mill y Kierkegaard y todos los otros grandes críticos del siglo XIX– también comprendieron las formas en que la tecnología y la organización social modernas determinaban el destino del hombre. Pero todos creían que los individuos modernos tenían capacidad para comprender ese destino y, tras haberlo comprendido, luchar contra él. De aquí que incluso en medio de un presente miserable, pudieran imaginar un futuro abierto. Los críticos de la modernidad del siglo XX carecen casi por completo de esa empatía y esa fe en los hombres y mujeres contemporáneos” (Berman, 1988: 15).

Los supuestos propiamente económicos de la “inevitabilidad” del proceso de mundialización tal y como se desarrolla actualmente se combinan con los geopolíticos que afirman la hegemonía de Estados Unidos como única potencia mundial, luego de la destrucción de la Unión Soviética. Con relación a lo primero, se trata de un asunto opinable, como se desprende de los planteamientos hechos por Georges Soros, profundo conocedor y actor económico de la “economía mundial”, luego de la crisis asiática. “Nuestra sociedad abierta global carece de las instituciones y mecanismos precisos para su salvaguardia, pero no existe una voluntad política para crearlos. Lamento la actitud prevaleciente que sostiene que la búsqueda sin frenos del interés propio originará finalmente un equilibrio internacional (...) Tal como están las cosas, no hace falta demasiada imaginación para darse cuenta de que la sociedad abierta global que predomina en la actualidad es probable que no resulte sino un fenómeno temporal” (Soros, 1997: 53-54).

En cuanto a la hegemonía norteamericana, esta atraviesa por una coyuntura de “buena salud” gracias al predominio militar, los problemas de Japón y a la última década de crecimiento económico. Pero si se toma en consideración las características de las diferentes “transiciones hegemónicas” en el capitalismo mundial (de la holandesa a la británica y de esta a la estadounidense) las señales apuntan más bien a una crisis de hegemonía que a una consolidación de la misma. Los trabajos de Wallerstein y otros autores apuntan a que luego de la expansión competitiva de las economías dominantes, estas adquirieron ventajas productivas y luego financieras, que se afianzaron a través de la guerra. Así ocurrió con Holanda luego de la guerra de los Treinta Años en el siglo XVII; con el Imperio Británico luego de las guerras napoleónicas y con Estados Unidos luego del ciclo de guerras euroasiáticas en la primera mitad del siglo XX. Pero el liberalismo global resultante engendra “su propia decadencia” tanto por la difusión tecnológica como por el encarecimiento del conjunto de su fuerza laboral, perdiendo ventajas competitivas. En otras palabras, no puede sostener permanentemente su expansión y competitividad. (Arrighi y

Silver, 2001: 31). Vale decir, la evidencia histórica a largo plazo no es concluyente sobre la estabilidad de la actual hegemonía política y económica. Antes bien, destaca la inestabilidad y adaptabilidad del capitalismo histórico.⁴

No es un argumento en contrario el hecho de que hoy día la potencia hegemónica sea capaz de desplegar su poderío militar a lo ancho del mundo, pues ¿quién podría haber pensado a comienzos del siglo XX que el poder de los imperios coloniales europeos habría desaparecido cincuenta años después? Entre 1945 y 1960 no menos de cuarenta países se independizaron e iniciaron su descolonización en un cambio histórico sin precedentes por su velocidad.

Las diferencias de interpretación no se ubican tanto respecto de si el mundo cambió o no, sino de otros aspectos tanto o más decisivos que ese. En primer término respecto de qué es lo que estaría culminando. En una cierta mirada, el siglo XX fue más corto, porque terminó, como dice Hobsbawm, en 1991, con el fin de la URSS. Fue el fin de la confrontación que se iniciara en 1914. Pero también cuando se alude a mundialización se plantea la crisis de los estados nacionales por el predominio de las corrientes financieras y económicas de las corporaciones multinacionales. Finalmente también se puede pensar en una crisis –sea terminal o sólo de reestructuración y transición hegemónica– del sistema capitalista iniciado en Europa en el siglo XVI. Pero lo más decisivo se refiere no tanto al pasado –lo que termina– sino al futuro: lo que comienza. Por ello es que la sensación dominante –desde Soros hasta mi vecina– es la incertidumbre. Cualquiera sea el largo del ciclo que termina, no es posible aventurar con claridad qué lo reemplazará.⁵

⁴ Dice Braudel: “Siempre que los beneficios del comercio y la producción daban lugar a una acumulación de capital que sobrepasaba las ocasiones normales de inversión (el capitalismo financiero) supo apoderarse del lugar y dominar –por un tiempo– el conjunto del mundo de los negocios. Toda evolución de este género parece anunciar, con la etapa del desarrollo financiero, cierta madurez; es un signo otoñal”. (En Arrighi, 2001: 38).

⁵ A pesar del enorme peso de los factores de incertidumbre en la situación mundial, todavía predominan las visiones “finalistas” de la historia, que suponen que marcha inevitablemente en un sentido determinado. De hecho el propio Fukuyama introduce su texto sobre “el fin de la historia” citando el curso sobre Hegel que él tomó en París con Kojève. Las versiones criollas sobre la “inevitabilidad” y el carácter “definitivo” de los cambios producidos sufren del mismo mal.

EN BUSCA DE UNA NUEVA CONVIVENCIA

Las condiciones descritas desafían a la experiencia social y personal pues involucran una aceleración de los procesos de cambio. Si bien el cambio permanente es tendencia inherente a la industrialización capitalista, donde “todo lo sólido se desvanece en el aire” y todo tiende a ser transformado en mercancía, este proceso toma un rumbo más abarcativo y rápido en los últimos veinte años. Los centros de poder se deslocalizan y se articulan entre sí como una red. “La economía global incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros, cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas, el crédito y por tanto las economías de los países”, señala Manuel Castells. (Castells, 1999: 2). De este hecho nacen consecuencias importantes: el predominio del sector financiero sobre el conjunto de las economías y la pérdida de control nacional sobre sus movimientos básicos.

En las nuevas condiciones del sistema mundial resulta incluido todo y todos los que tienen valor según los códigos dominantes, y excluido lo que no tiene valor o deja de tenerlo. Contra lo que pretende la propaganda política en uso, no es posible pensar en un país “inserto en la globalización” como alternativa de desarrollo, pues las redes globales articulan entre sí sólo a algunos individuos, territorios o regiones, mientras marginan a otros. Y el factor de división entre unos y otros es sólo parcialmente la capacidad de generación de conocimientos (educación) o de procesamiento de la información, pues en los mercados financieros dominantes influyen también factores psicológicos, políticos, corrientes de información, etc. La mundialización, independientemente de si produce algún dinamismo económico del conjunto, aumenta la inseguridad y precariedad de las bases de la convivencia social, por los cambios que produce y por las vinculaciones a dinámicas múltiples y lejanas.⁶

⁶ No es de extrañar, entonces, que el levantamiento maya/zapatista, se haya producido exactamente el día de la entrada en vigencia del tan resistido Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Es precisamente la profundización de la globalización en los términos actuales la que amenaza a los grupos étnicos “que no tienen otro valor que su vida”. Parte del mismo problema es que dicho tratado favorezca la libre movilidad de capitales y empresas, pero no la de personas, obligando a los campesinos mexicanos del norte a la peligrosa aventura de la migración ilegal.

La otra consecuencia relevante es que se ponen en jaque las instituciones diseñadas para funcionar o administrar un espacio nacional autónomo y soberano, ya que los Estados y en general las instituciones nacionales no están preparadas para actuar en este nuevo escenario. Al buscar adaptarse a la mundialización, pierden la capacidad de integración de sus propias sociedades, de modo tal que la sociedad civil comienza a dejar de tener al Estado nacional como su referencia. Si disminuye el espacio democrático real del Estado nacional, la tendencia es al aumento de la incertidumbre y la desprotección, así como el individualismo, integrado parcialmente a los mercados y las identidades parciales y cerradas. Junto a la crisis de la referencia estatal, entra en crisis la política del modo que se la ha concebido, de Maquiavelo en adelante. Los propagandistas del globalismo anuncian, sin más, “la muerte de la política” y el reinado definitivo de “las fuerzas del mercado”. Sin embargo el ocaso de una cierta forma de la política no hace desaparecer “lo político” –la construcción del orden y la gestión del cambio– como problema, sólo introduce nuevos desafíos, como son la necesidad de mecanismos para la gobernabilidad global; la regulación de los gigantes económicos y particularmente la acción especulativa y también la emergencia de dinámicas al mismo tiempo sub y transnacionales, como son las nacionalidades y los grupos étnicos.

Es que la otra cara de la mundialización y la crisis de los estados nacionales hace emerger fuerzas locales nuevas o que simplemente hasta ayer carecían de la potencia y proyección que adquieren hoy día. El ascenso de las luchas indígenas en América Latina es un buen indicador de estos cambios. Los grupos “al margen” de las dinámicas dominantes no desaparecen, al contrario, sus intereses se desacoplan de los mecanismos de control político y social de antaño, para reivindicar directamente su derecho a la sobrevivencia y el desarrollo. Mientras más “externo” se vuelve el proceso respecto de las condiciones de vida de las comunidades, mientras más depende de los intereses de los actores estratégicos, menos responde a los requerimientos de los grupos sociales y a las necesidades de la vida social vista desde los sujetos. En consecuencia, no es que desaparezca la función de la política, lo que ocurre es que esta se ve interpelada a salir de las fronteras en las que se ha movido para ingresar en un campo a la vez más vasto y más pequeño. Del “estadocentrismo” al “sociocentrismo”, en las palabras de Osvaldo Sunkel.

El cambio mundializador y los problemas emergentes colocan el desafío de encontrar nuevos fundamentos para la convivencia. En el ámbito de los mecanismos se reclama un “nuevo trato” entre sociedad y Estado. Pero en el fondo lo que está en juego es establecer nuevas reglas que protejan al individuo y a las comunidades en el nuevo contexto, permitiendo la vida en común. ¿De qué podemos sentirnos parte, que nos ligue unos a otros? (*¿Podemos vivir juntos?* es el título de un libro reciente del sociólogo francés Alain Touraine). Un nivel de respuesta, a partir del cual se está reconstruyendo la sociedad civil a nivel internacional, es la defensa y promoción de los derechos humanos, en sus diferentes generaciones. Aunque no exenta de problemas, la noción de derechos iguales para cualquier ser humano, permite vínculos transnacionales que primero se expresaron en pactos políticos entre Estados (después de la segunda guerra mundial) y ahora animan la movilización de los excluidos y marginados que invocan esos derechos y la aplicación de los pactos ante la comunidad internacional.

Pero el análisis que hemos hecho plantea también la pregunta en otro nivel, ¿qué tipo de mecanismos sociales es posible construir para integrar a los que el mercado globalizado y desregulado excluye? Es la pregunta por un marco de convivencia para los seres humanos considerados de igual dignidad. Esa pregunta ya no es respondida adecuadamente –de hecho nunca lo fue completamente– a partir del Estado. Pero la construcción estatal del siglo XX se planteó la dimensión social de la integración, hasta que fue desmantelada por el neoliberalismo, la crisis del empleo y las nuevas formas de exclusión social. La respuesta estatal apuntó a la homogeneización cultural y las respuestas masivas a las categorías sociales que surgieron del modelo industrialista. Actualmente la economía no proporciona la respuesta, sino que se hace parte del problema y el Estado no es capaz de responder, de allí que las miradas buscan nuevos referentes.

La búsqueda de una “nueva política”, una nueva fuerza de reintegración, ya no consiste entonces en la captura del poder estatal, sino en hacer viable la libertad del sujeto y reconstruir la vida social en nuevas condiciones. Una respuesta para un mundo en el cual ya la “cultura no gobierna nuestra organización social, la cual, a su vez, ya no gobierna la actividad técnica y económica. Cultura y economía, mundo instrumental y mundo simbólico, se separan”.

(Touraine, 1997: 9). El vacío social resultante se puebla, sin embargo de “acciones estratégicas (pero) cuya meta no es crear un orden social sino acelerar el cambio, el movimiento, la circulación de capitales, bienes, servicios, informaciones” (Ibíd: 20). La pregunta por el orden es devuelta a los individuos y las comunidades, a la vez “emancipadas” y “desprotegidas”.

LOS DESAFÍOS DE LA EXPERIENCIA COTIDIANA

Lo planteado hasta aquí obliga a profundizar sobre los lazos entre individuo y colectividad, al cambio cultural en el que estamos inmersos. Una primera mirada sugerirá que en realidad dichos lazos se han debilitado de manera radical, que ahora cada uno “vive su vida” pues la individuación y la diferencia es el signo de los tiempos de la postmodernidad. Desafiliación y desencanto serían las conductas esperables de un individuo liberado al fin de las grandes utopías abstractas. Surge así un individuo “hambriento de identidad, de diferenciación, de iniciativa propia” (Otano, 2001: 213). Si bien eso muestra una cara de la situación contemporánea, esta aún está lejos de garantizar a cada uno su “derecho a la diferencia”. La “libertad de los modernos” se topa con “la pobreza de los modernos” (Bengoa) y eso marca también la experiencia cotidiana. Lo claro es que no hay ahora “un sistema”, ni “una ideología” que pueda proporcionar las respuestas totales (globales), sustituyendo el desafío de la opción de cada uno. Se ponen en el centro los dilemas éticos tanto individuales como colectivos, que orienten la convivencia.⁷ El marco político para dicha respuesta es la democracia, pero no sólo como “gobierno de las mayorías” –lo que aún no logramos en América Latina– sino también como la aceptación de la diversidad, en especial de lo “anormal”, lo “transgresor”. Ese sería el verdadero indicador de tolerancia y salud democrática en las condiciones actuales.

A los dos grandes desafíos planteados –la incertidumbre y la construcción de una nueva convivencia– se agrega un tercero de similar envergadura: la

⁷ Después del “crepúsculo de las ideologías”, subsisten sin embargo los caudillos, los tecnócratas y también los mensajes de la industria cultural que acaparan las opciones, manipulan las respuestas que cada uno debe darse por sí mismo y simulan la libertad de los individuos aislados.

crisis del trabajo como fundamento de la vida personal y social. Hasta ahora y por los últimos quinientos años, nuestra identidad personal ha estado ligada al trabajo que desempeñamos. Lo mismo ha ocurrido con nuestros roles sociales, encabezado en primerísimo lugar por el trabajo: de él han fluido las posiciones sociales, el bienestar económico, la valoración social, etc. La columna vertebral de los movimientos sociales y políticos, las categorías de la lucha política, todo ello ha estado atravesado por el trabajo. ¿Qué ocurre cuando el trabajo empieza a perder centralidad en el funcionamiento de la sociedad? Nuevamente puede decirse que una mirada simplificadora lo entenderá como la liberación de la esclavitud secular del ser humano. Pero las cosas parecen no ser tan simples, pues el fantasma de la exclusión es el que amenaza a grandes categorías sociales cuando no hay trabajo suficiente.

Pues si bien es cierto que la tendencia es a que los buenos puestos de trabajo en la “nueva economía” estén ligados al sector de conocimiento, “es un tanto inocente pensar que un gran número de trabajadores especializados o sin especializar (...) podrán ser reeducados como físicos, expertos en ordenadores, técnicos de muy alto nivel, biólogos moleculares, consultores de empresa, abogados, contables y similares” (Rifkin, 1996: 60). Eso, con respecto a la situación actual, a futuro “incluso si los programas de reeducación y de reciclaje a gran escala fuesen puestos en marcha, no existirán suficientes puestos de trabajo de alta tecnología en la economía automatizada del siglo XXI como para llegar a absorber al gran número de trabajadores despedidos” (Ibíd: 61). En los países dependientes de América Latina, estamos aún más atrás que eso. Especializados en los rubros primarios, pero crecientemente sometidos a la competencia internacional, las economías se vuelven cada vez más incapaces de generar puestos de trabajo, impidiendo a las personas obtener un sustento estable a partir de la inserción laboral. Las respuestas individuales y familiares se orientan según estrategias de subsistencia que intentan buscar nichos en la economía informal y los empleos temporales.

¿Estamos por todo lo anterior en sociedades “duales”? En cierto sentido sí, pues se multiplican los factores de exclusión y de inseguridad: la educación no garantiza acceso al mercado laboral; los cambios tecnológicos y económicos marginan a categorías completas de la posibilidad de ganarse la vida; las decisiones políticas carecen de autonomía y administran un ordenamiento decidi-

do en otra parte (por lo que pierden capacidad de integrar a sus sociedades). Pero no son sociedades duales en términos culturales: dada la urbanización acelerada y la expansión de los medios masivos de comunicación, cada vez compartimos más los universos simbólicos y culturales que de allí emanan. El problema, como se ha dicho, es la falta de vinculación entre esta cultura “mediática” y la experiencia cotidiana de la cual acostumbraban a surgir las culturas. Las ciudades se van homogeneizando, en tanto espacios de despliegue de la economía globalizada; los bienes y servicios de producción masiva circulan por doquier y los lenguajes y símbolos que ocupamos cada vez surgen más de los medios masivos que de nuestra propia experiencia en común. Por lo general la producción cultural propia resulta silenciada y opacada por lo que viene del sistema de medios, cada vez más formateado para audiencias masivas y simultáneas. Es decir, independizado de la experiencia cotidiana. El gran espectáculo en tiempo real.

De la confluencia de procesos largos y otros de desarrollo más reciente, se han producido fuertes transformaciones en la experiencia cotidiana tanto individual como colectiva. En cada país, además, influyen características específicas que modulan esos impactos. Chile, por ejemplo, forma parte, como todos, del mismo mundo, pero lo que aquí ocurre no es el correlato automático e inevitable de “los procesos de globalización” a los cuales sólo quedaría adaptarse.

En el caso chileno al menos destacaría tres rasgos del tiempo reciente que profundizan y radicalizan los efectos de por sí poderosos de la vinculación subordinada a una economía mundializada. En primer lugar la gran velocidad del cambio. Lejos de ser el resultado de la evolución orgánica del desarrollo nacional, las modalidades de vinculación al exterior –sin protección, desregulada internamente, basada en recursos naturales– fueron implementadas bajo la conducción dictatorial del Estado, sin consideración respecto de los costos sociales de tal opción. La transformación ha sido rápida y sin compensaciones, bajo una ideología antiestatista (en materia económica y social) que aumentó la falta de control del proceso. Esto tuvo efectos directos sobre la conformación de los grupos sociales: los obreros perdieron su trabajo, los empleados públicos disminuyeron, las mujeres campesinas se convirtieron en temporeras, los jóvenes salieron a la calle a ganarse la vida (“las monedas”), el

empleo asalariado se volvió precario. Al mismo tiempo las condiciones políticas agregaron dramatismo al cambio, por la represión y la falta de democracia. Terminada la dictadura, el cambio continuó y aceleró sus consecuencias sociales mediante la incorporación al consumo y al proceso electoral de vastos sectores excluidos, pero sin elaborar consensos efectivos acerca de lo ocurrido. “El país ha reconquistado la democracia, pero no se reconoce a si mismo en esa reconquista: es demasiado diferente a lo que fue y no tiene relato válido acerca de lo que ocurrió en el intertanto”. (De la Maza, 2001a: 153).

Por otra parte cabe señalar el fuerte consenso de las elites económicas y políticas con respecto al modelo en marcha. No existe debate real, ni consideraciones estratégicas de mediano plazo. Los tecnócratas de la dictadura tuvieron unidad de mando, recursos represivos y el convencimiento de estar haciendo el cambio necesario. Los posteriores al noventa, se plantearon con resignación al inicio, para orientarse luego según un pragmatismo carente de perspectivas de un cambio de fondo. En el intertanto se han tejido las redes de vinculación entre unos y otros, auspiciadas por la enorme concentración del poder económico y estimuladas por el oligopolio de la comunicación masiva que existe en el país. Al no existir un marco político genuinamente democrático, tampoco emergen fuerzas políticas alternativas de consideración. Vale decir que el actual proceso económico y político contiene altas dosis de voluntarismo y no es el efecto automático de las condiciones internacionales. Finalmente señalemos que los resultados de crecimiento económico y especialmente el aumento de los ingresos que prevalecieron en el país entre 1987 y 1998, fomentaron la estabilidad y una suerte de conformismo, que se ha erosionado con posterioridad.⁸

En el caso chileno se vive con la mayor profundidad la escisión de la subjetividad, que es común en el individuo contemporáneo. Se escinden el tiempo y el espacio “locales” (cotidianos, inmediatos, personales) y de sus corres-

⁸ Los ingresos medios crecieron gracias al bajo desempleo, las políticas sociales (aumento del salario mínimo, de los salarios del sector público y de las pensiones), el aumento de las horas de trabajo y el endeudamiento de las familias chilenas. Este aumento de ingresos fue fundamental en la estabilidad política y económica de los noventa. Ya no existen sin embargo las condiciones que lo hicieron posible: la economía crece menos, genera menos empleo y las horas de trabajo son un factor inelástico a partir de cierto nivel.

pondientes “globales”, es decir los parámetros básicos que estructuran dicha subjetividad. Así “estamos frente a una notable ampliación del espacio y el tiempo que podemos presenciar al modo del espectador, como vemos una obra de teatro. Como no podemos incidir en su desenlace, nuestra actividad tiende a limitarse a contemplar, a sufrir, a gozar o a especular sobre la trama conspirativa de la obra. Por la otra parte, la naturalización de la vida social y económica ha significado para las personas comunes y corrientes una enorme contracción del tiempo y del espacio que ocupan al modo del actor, es decir aquello en cuyo desenlace pueden incidir. La subjetividad se retrae hacia ese tiempo y espacio restante” (Güell, 2001: 201). Pero este escenario no es invariable, pues “parece existir una relación estrecha entre la amplitud del espacio y del tiempo en el que podemos imaginarnos como actores y el tamaño de las redes sociales en las que nos movemos”. Si persiste la disociación entre lo que me determina y no puedo controlar y lo que sí controlo pero es intrascendente, las perspectivas de cambio se hacen nulas. Ellas dependen de encontrar ese tiempo y ese espacio en el que se puedan desarrollar vínculos diferentes y ello supone ir más allá del carácter neoliberal asociado a la mundialización, así como de la inserción subordinada y sin regulaciones estimulada por las políticas de ajuste estructural. Supone orientarse a la construcción de alternativas.

Vale decir que para seguir viviendo en sociedad “otro mundo” es necesario, pero ¿es posible?, o dicho de otro modo, ¿hay futuro distinto a la reiteración y ampliación de lo ya conocido? Actualmente las utopías tienen mala prensa y con razón porque en nombre del futuro se cometieron los peores crímenes del presente y esa es la historia vertebral del siglo XX. Ni siquiera los valores morales sirven de recetario, pues ¿cuáles podrían ser esos valores de validez universal? Esto no equivale a un discurso posmodernista donde “todo vale”, que deja el problema en el mismo lugar, lo que se afirma es que no existe la posibilidad de apelar a una verdad superior para sustituir la decisión individual o grupal.⁹ Si ya no existen referentes metasociales que orienten el cambio, son los sujetos concretos los que retomamos el protagonismo, aunque ello nos llene de temor.

⁹ “En un mundo caleidoscópico y desnewtonizado, la moral (...) consiste más bien en el arte de elaborar situacionalmente conductas y actitudes según el libreto de vida que se desea ir desarrollando. (...) La ética acepta su humana y glamorosa condición de ciencia inexacta.” (Otano, 2001: 215).

Por otro lado las utopías tecnológicas a lo McLuhan ganan terreno pero no dejan de excluir a millones. Tienen potencia porque contienen un aspecto liberador: la televisión y la imagen audiovisual empareja al analfabeto con el discreto círculo de los ilustrados que tenían su reducto en la palabra escrita; también porque actúan sobre el deseo y su potencia infinita. Representan el impulso hacia delante, que al parecer es connatural a la humanidad. Pero no tienen la respuesta al problema de “cómo vivir juntos”, porque se refieren a otra cosa. Y cuando la intentan –a través de dispositivos tecnocráticos y de ingeniería social– siempre lo hacen en un sentido elitista, excluyente y muchas veces manipuladoramente antidemocrático.

Las tecnologías crean entornos, condiciones nuevas, que desafían el ordenamiento y las relaciones sociales, así como la construcción de la política. Actualmente la velocidad del cambio tecnológico, su independencia de la cultura y su control unilateral por parte de los agentes económicos orientados a la ganancia, vuelven el desafío más difícil. Porque el tiempo de construcción social y política es lento (o al menos no se rige sólo por las acciones estratégicas y el menor costo) y porque requiere de espacios públicos regulados donde ello pueda fluir y desarrollarse. Se necesita tiempo social compartido, así como espacio –físico o virtual– donde quepan todos.

En la cultura política que se impone se pueden identificar diversos escenarios con sus consecuentes desafíos para la posibilidad de diseñar alternativas. De una parte está la tendencia a la homogeneización de la cultura, mientras en la base social se vive la fragmentación originada en el predominio neoliberal. Resurgen los fundamentalismos de diversa índole al mismo tiempo que sucede la más formidable “hibridación cultural e identitaria, o sincretismo, simbiosis, transculturación” (Scherer-Warren, 1999: 13). Es desde estas hibridaciones, desde estas nuevas simbiosis que deben surgir las nuevas propuestas que las encarnen, los nuevos proyectos de organización social.

ALTERNATIVAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Aún si la reconstrucción del Estado resulta una tarea principal, hoy los ojos se vuelven hacia la sociedad civil y sus posibilidades. Pero “¿por qué es la

sociedad civil quien debe reponer el tema del Contrato Social?”, se preguntaba Inés González en el Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. La respuesta es más negativa que positiva, pues en las actuales circunstancias sólo a partir de su acción es posible hoy reconstruir el fundamento profundo de lo que los cientistas políticos han llamado “contrato social” y la práctica política ha depositado en diferentes entidades. Vale decir que el horizonte actual de la sociedad civil es ni más ni menos la de “promover el sentido de la pertenencia, resguardar ese umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política”. (González, 1998: 24).

Por cierto la apuesta al protagonismo de la sociedad civil tiene también una corriente que elude la pregunta política, asumiendo los supuestos del neoliberalismo y el “estado mínimo”. Como se sabe que el mercado siempre deja gente de lado, se concibe al Estado como la “ambulancia que recoge los heridos” en la batalla de la competencia económica. Y como no se quiere permitir que el Estado crezca, pues interfiere ese mismo mercado, se apela a la sociedad civil para hacerse cargo por sí misma de los problemas que han sido creados en la esfera de la economía. Es una red asistencial a la que colaboran los propios afectados y que teóricamente asegura que no mueran de hambre. Las limitaciones de esta respuesta son empíricamente verificables, pero, más allá de eso, ideológicamente está basada en la caridad y el sentimiento humanitario, pero carece de base sólida de sustentación dentro del propio pensamiento neoliberal. Su viabilidad está más bien ligada a motivos de gobernabilidad y a necesidades de desactivación de conflictos sociales que pudieran enturbiar el funcionamiento del sistema económico.

La preocupación por las capacidades de la sociedad civil para contribuir a la gestión de los asuntos públicos y para “contrapesar” al sistema económico cada vez más autonomizado y al sistema político cada vez más impotente, excede con mucho la visión anterior. Sin embargo la esfera de acción de la sociedad civil hoy día se sitúa más allá y más acá de lo político. No responde a la pregunta por el orden social y los valores que deben inspirarlo con un proyecto global, ni con una ideología, sino con prácticas que intervienen la realidad social y cultural y demuestran a través de la acción cómo podrían ser las cosas. Innovan, inventan y copian; articulan y vinculan diferentes actores;

reivindican y proponen al mismo tiempo; prueban, aprenden y replican; exigen, pero también se hacen corresponsables y autogestionan; generalmente piden, pero no esperan la respuesta de la autoridad para actuar, ya lo están haciendo; se vinculan a los partidos políticos (generalmente de oposición), pero también a los gobiernos, pero no se entienden como correa de transmisión de ellos. En fin, la acción de la sociedad civil es diversa y plural: es un espacio de acción política, pero no un proyecto político, ni se subordina a un proyecto político.

Las proyecciones de la sociedad civil son extraordinariamente amplias. De partida está planteada la dimensión socioeconómica, que se refiere a intervenir las condiciones concretas de la subsistencia y desarrollo de los sectores desfavorecidos de la sociedad. Concretamente a levantar alternativas para la gestión del desarrollo local de las comunidades rurales y urbanas y relacionado con ello a la preservación de los recursos naturales y la defensa de un medio ambiente saludable. Una segunda dimensión es cultural y se refiere tanto a la autonomía y autocreación cultural, como a la tolerancia y respeto a la diversidad, y a la vigencia de los derechos humanos. Esta dimensión general toma un cariz específico en el continente, dada la importante presencia indígena, cariz preñado de profundas consecuencias políticas en sentido estricto: se trata ni más ni menos que la reformulación del pacto republicano en el que se ha basado nuestro orden político, ya que este pacto se fundó en la exclusión o negación de los pueblos indígenas.¹⁰ Esto conduce a la tercera dimensión que es la de ciudadanía y democratización, que apunta a equilibrar “la relación entre poderes locales, nacionales y transnacionales, atribuyéndose a la noción de *glocalización* (utilizada por Pieterse en 1994) la política de fortalecimiento de los poderes locales en este escenario de globalismo”. (Scherer-Warren, 1999: 12).

Una tendencia reciente pero poderosa es la acción internacional de la sociedad civil conocida como “movimientos anti/globalización”, el “pueblo de Seattle”, acorde a la expresión de Jacques Chonchol, al que se agrega ahora el “pueblo de Porto Alegre”. En directa referencia a las acciones de los estrategas centrales de la mundialización, expresados en la reuniones del G-7, del FMI y

¹⁰ Es el sentido profundo de la reivindicación zapatista en México: “cien por ciento indígenas, cien por ciento mexicanos”.

el Banco Mundial o en el Foro Económico de Davos, miles de “activistas sin fronteras” (Margaret Keck) se despliegan en la acción directa contra dichas reuniones semisecretas, para denunciar sus consecuencias y proponer alternativas. Aparecido en Seattle en 1999, su acción se ha vuelto la compañía necesaria en cada una de las ocasiones en que se hace visible el poder estratégico de las grandes corporaciones, la banca multilateral o los gobiernos de los países ricos. Se trata de una gama variada de opositores, defensores de causas diversas y gestores de alternativas parciales. Los unifica más la esperanza que una causa común. Es un movimiento significativo en cuanto le permite a las fuerzas alternativas operar en el mismo escenario de las grandes decisiones, ocupar las mismas herramientas mediáticas para producir impacto, el que ya se ha hecho notar en la creciente represión que acompaña cada una de estas reuniones. Esta conciencia crítica y pública tiene además el valor simbólico de impedir la visión de que las alternativas están cerradas, el imperio sin contrapeso del llamado “pensamiento único”.

El intento por pasar de la protesta a la propuesta ha dado tímidos pasos a través del Foro Social de Porto Alegre en sus dos versiones y posiblemente no sea su función estructurar programas políticos unificados, sino proporcionar una arena internacional a quienes habían quedado al margen de ella. Debe considerarse que la emergencia de un nuevo nivel y escala de acción de la “sociedad civil global” no significa necesariamente la superación de los factores de fragmentación de las sociedades civiles en el nivel local o nacional. Estos grupos constituyen un nuevo actor que responde en el nivel global a los avances de cierta globalización y por lo tanto “forman parte” del fenómeno, así como lo hacen también las elites económicas, políticas e intelectuales mundializadas. El uso de la internet para fines ciudadanos, haciendo posible la coordinación y la comunicación internacional, corre en paralelo al uso financiero y comercial que de la misma hacen las elites. Pero ello no da cuenta necesariamente de la dinámica de sociedades civiles que aún se estructuran principalmente en los niveles nacionales y locales. Sus lazos hacia lo nacional y local no son de representación y no siempre son fuertes o extendidos.

Entre las experiencias locales se encuentra también una gran variedad que a su modo y en su diversidad están reconstruyendo el tiempo y el espacio sociales necesarios para el nuevo “contrato” que reclama la vida en común.

Situadas en las antípodas de las “dinámicas globales”, no son ni el despliegue de estrategias políticas “anti/globalización” ni tampoco el producto del ensimismamiento del individuo solitario. En la experiencia chilena hemos identificado una gran cantidad y variedad de iniciativas locales donde se amplía el espacio público de acción de los ciudadanos, pues se reconocen derechos económicos y sociales no consagrados institucionalmente y se los proyecta en programas públicos de nivel local o se fortalece el papel de la ciudadanía organizada. Se trata de iniciativas que expresan la diversidad de lo local y que obtienen su fuerza precisamente de ello, de no sujetarse a un patrón unificado y que cuentan con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo al máximo la dinámica de la representación y la delegación. Son reivindicativas y en ocasiones ejercen la denuncia pública, pero ello va acompañado con un quehacer concreto apuntando a la propuesta y la autosolución. Su enfoque tiende a ser integrador de realidades diversas y sustentado en enfoques realistas de los cambios posibles en el nivel local. Generalmente tienen vínculos de diverso tipo a redes también diversas, combinando así los niveles de acción y derribando fronteras entre lo local y lo nacional o internacional, así como mezclando enfoques “modernizadores” con la “defensa de la identidad”.¹¹

VERTIENTES DE GESTIÓN LOCAL CIUDADANA EN CHILE¹²

Reflexiones sobre la iniciativa estatal

Si examinamos las tendencias de las innovaciones que provienen del sector público, vemos que en general se trata de procesos relativamente recientes, que surgen desde agencias específicas y no de las líneas centrales, por lo que su camino de institucionalización es aún incierto. En el caso de los programas

¹¹ En enero del 2002 más de un centenar de personas viajaron en bus desde Concepción, Chile hasta Porto Alegre, Brasil, para participar en la segunda versión del Foro Social. Muchas de ellas no lo hicieron para “luchar contra la globalización”, sino para “mostrar su experiencia”, haciendo presente así de modo directo su realidad local en el escenario internacional.

¹² En este punto resumimos los argumentos desarrollados con mayor extensión en la última parte de nuestro texto “Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía”. (De la Maza, 2001a: 54-72). En el mismo volumen pueden encontrarse numerosos ejemplos de innovaciones destacadas que aquí se han omitido por razones de espacio. Análisis de 60 casos de iniciativas ciudadanas destacadas pueden encontrarse en www.ciudadania.uchile.cl

más institucionalizados percibimos más bien una concepción de “participación” que de “ciudadanía”, como es particularmente el caso de las experiencias de salud y gran parte de las iniciativas municipales. Es mucho más extendida la idea de innovación asociada a los cambios en los estilos de gestión, que a la introducción de prácticas radicalmente nuevas orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía social.¹³ Ello permite resaltar la capacidad de innovar parcialmente dentro de un cuadro que parecía incambiable. Por ello los factores claves están en el liderazgo, la creatividad y la modernización de los métodos de gestión. No estamos en presencia de “grandes cambios”, sobre todo en el caso de los municipios, ya que ellos requerirían de una mayor autonomía municipal, que carece de marco legal. Los cambios están mayoritariamente en la “primera etapa”, en el desbloqueo de ciertos procesos o situaciones, muchas veces por inducción externa, y que obtienen resultados positivos.

El fenómeno descrito más arriba puede ser adscrito al propio carácter de la innovación: no está institucionalizada y su sostenibilidad es algo eventual. Sin embargo, más allá de ello, se observa que, por una parte las innovaciones van surgiendo “por la periferia” de la acción pública y no desde sus centros generadores y, por otra, su despliegue depende más de voluntades particulares o de condiciones locales (un alcalde comprometido, una funcionaria especialmente preocupada de la relación con la comunidad, un equipo profesional con un perfil especial) que de dispositivos institucionales regulares. El propio concepto de institucionalización resulta un indicador poco fiable de la sostenibilidad de las prácticas, lo que obliga a preguntarse por la dinámica de las instituciones públicas actuales. Las dificultades para institucionalizar la innovación resultan un rasgo significativamente negativo en las políticas públicas. No parece haber instrumentos que les permitan una evaluación del impacto real de las acciones y en función de ella organizar la replicabilidad, transferencia o modificación de lo realizado. Todavía parece ser más determinante la estructura sectorial de las decisiones programáticas y el control político de los recursos institucionales.

¹³ Ello no es de extrañar si se consideran que las orientaciones de la política de modernización del Estado predominantes desde 1990 no consideran los temas de ciudadanía como una prioridad.

La acción pública ha sido criticada muchas veces por su descoordinación y por la incoherencia entre los niveles institucionales. En las experiencias innovadoras parece haber al menos dos modos de “hibridación” entre niveles distintos que muestran una interesante productividad. Una de ellas es cuando se le da mayor autonomía a las unidades intermedias, sobre la base de compromisos previos (y con suficiente apoyo político) se consiguen resultados interesantes. Hay aquí un “paso a la adultez” de los establecimientos educacionales o de salud, que muestra la potencialidad de la administración más autónoma por sobre la jerarquización burocrática. Pero en otros casos la iniciativa proviene del nivel central, a través de un programa innovador, o bien dicha innovación ha permitido al municipio aprovechar de mejor forma los fondos y programas centrales. Es decir, no siempre la iniciativa desde el nivel local es “autónoma”, pero su resultado sí puede fortalecer la autonomía.

El municipio puede funcionar como una interfaz entre los niveles de la administración, que está permanentemente demandada para desarrollar modalidades eficientes de vinculación “hacia arriba” y “hacia abajo”. El desafío no es sólo “dar mayor poder a los alcaldes”, ni “aumentar la inversión social”, o traspasar nuevas atribuciones. Lo que se requiere es mejorar las conexiones y la pertinencia de los vínculos. Al mismo tiempo, para que la interfaz funcione, debe ser adecuada al contexto en que se desenvuelve. Es así que las distintas innovaciones tienen diferentes consecuencias e importancia según el tipo de comuna, dada la enorme heterogeneidad territorial del país. Los impactos de los procesos mundiales, sobre todo en el plano económico, son diferenciales y tienden a profundizar la heterogeneidad. Una gestión local efectiva deberá, entonces, desarrollar el máximo de flexibilidad para articular la oferta central con los datos de su realidad.

Mientras los sectores “tradicionales” de educación y salud trabajan sobre la oferta de servicios hacia destinatarios individuales; en las áreas de política definidas como “pobreza” o “grupos vulnerables”, se trabaja sobre necesidades (que no siempre son demanda) hacia destinatarios colectivos. Ello ha requerido de estrategias de intervención (e innovación) distintas, para lograr otros resultados. Si se revisa lo logrado por las innovaciones entramos en el terreno de lo intangible: la confianza, los vínculos, la información, las capacidades propias. Por eso los apoyos externos más frecuentes son las ONG, el

Servicio País, los funcionarios comprometidos y con mística. En el caso de los municipios se rebasa el nivel “intra municipal” para ingresar en uno más amplio y eso no está considerado en la política gubernamental, ni en las orientaciones predominantes en los municipios, aunque son crecientes las experiencias de asociatividad entre municipios apoyadas por programas centrales.

Asunto más complejo que la articulación entre instituciones es la “apertura a la comunidad” que debe reformular el vínculo entre los organismos burocráticos y las expresiones sociales. Ello implica hoy día enfrentar una triple crisis, que ha sido diagnosticada, pero cuyas consecuencias para la acción pública aún no han sido suficientemente calibradas. Es la crisis de la sociabilidad, que requiere un nuevo diálogo, que restablezca la confianza, tal como fue estudiado con acuciosidad por el Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1998. A ella se suma la crisis de las organizaciones tradicionales, especialmente sindicatos y organizaciones vecinales territoriales, que está dando paso a nuevos estilos y modalidades de organización. El tercer ámbito en crisis es el de la propia institucionalidad social que requiere nuevos instrumentos para enfrentar las agendas sociales emergentes.

Diversas experiencias han avanzado en la dirección de trabajar en unidades menores al municipio (subdivisión) y/o focalizando grupos específicos pero desarrollando al mismo tiempo enfoques integrados, centrados en territorios pequeños. Esta parece ser la pista correcta para un camino más efectivo en el enfoque de los nuevos temas de la pobreza. La mixtura y la diversidad es el único elemento en común en el área pobreza. Por eso las instancias centrales “no las ven”, porque no puede uniformarlas, ni cuantificarlas. Es a partir de un “trabajo del municipio sobre sí mismo”, a través de diagnósticos y de Planes de Desarrollo Comunal participativos, que se logra reenfocar el trabajo y obtener resultados.

En términos del contenido mismo de las innovaciones es interesante analizar un aspecto especialmente difícil: la incorporación de un enfoque de “ciudadanía deliberante” en la gestión pública. Esta debe distinguirse claramente del acceso a la información, la participación en la ejecución de programas y las consultas a la gente. Pareciera ser que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes para la política pública está restringida a autoridades,

técnicos y poderes fácticos, pero tiende a dejar fuera a las expresiones propias de la ciudadanía. Así en Chile no hay Consejos Locales en torno a las áreas de acción comunal (como los que existen en Brasil, Bolivia o Colombia); los Consejos Económico Sociales sólo tienen facultades consultivas y no funcionan casi en ningún lugar; no se han desarrollado experiencias de presupuesto participativo; entre otras falencias. Vale decir, existe un déficit en cuanto a mecanismos institucionales que abran espacio para esas nuevas maneras de incidir que provienen de la sociedad civil y que caracterizan una gestión pública moderna.

Los caminos que se abren

Junto a la enorme variedad temática que presentan las iniciativas innovadoras, resulta interesante postular vertientes comunes que permitirían agruparlas o analizarlas en común. Sin pretender una clasificación exhaustiva, podemos indicar algunos aspectos que nos parecen significativos de considerar a partir de la información recolectada hasta ahora. En primer término se puede hablar de las experiencias ciudadanas cuyo eje se encuentra en la expresión y emergencia de nuevos actores en la escena pública local. Sus demandas se centran principalmente en el reconocimiento de su existencia y del derecho a manifestarse y a que sus necesidades sean atendidas. No se refiere necesariamente a la “ciudadanía por diferenciación” que postula Sinesio López, aunque puede llegar a ello. Algunos de ellos han sido inducidos por los nuevos programas sociales implementados en los noventa, que definieron “sectores vulnerables” a los que dirigirse (adultos mayores, discapacitados, minorías étnicas). Otros se inscriben en la acción en contra de la discriminación, la violencia y la intolerancia (mujeres, homosexuales, niños). Algunos afirman una lógica de derechos, mientras otros se mantienen dentro de la “focalización” y las lógicas de asistencia con participación de los involucrados. Pero mayoritariamente acrecientan la presencia pública de actores hasta ayer invisibles, redefiniendo las condiciones de la acción pública.

Otra gran vertiente se refiere a los procesos de desarrollo económico local, donde el ejercicio ciudadano se suscita en directa relación con la satisfacción de necesidades básicas, el ámbito productivo y la generación de actividad eco-

nómica. Pequeños agricultores, pescadores artesanales, cooperativas campesinas, comunidades indígenas, recicladores del papel y el cartón, mujeres cultivadoras orgánicas, están multiplicando la apuesta ciudadana, innovando por partida doble. Por un lado están gestando alternativas económicas con un sentido social muy definido: producción sustentable, creación de lugares y actividades para trabajar (el trabajo es más que el empleo) y generación de ingresos propios. Así están innovando en gestión, asociándose para modernizar el campo, introduciendo la producción orgánica, en definitiva sosteniendo la producción local, base de la vida social local. Pero, como si ello no fuese suficiente, al mismo tiempo están haciendo otra cosa: fortaleciendo su capacidad de acción colectiva. Tomando decisiones relevantes para la planificación de la inversión pública; introduciendo criterios de equidad e inclusión en la gestión de crédito y las metas de producción; generando formas organizativas superiores, para hacerse interlocutores en su municipio, provincia o región; rescatando la tradición y los modos de hacer que caracterizan su cultura, fundando pueblos de acuerdo a cómo quieren vivir.

Es importante señalar que en las experiencias anteriores no se observa oposición entre aumentar los ingresos y repartirlos equitativamente; preocuparse de los problemas concretos y atender el destino cultural de las comunidades. Parte de los problemas de relación que estas iniciativas tienen con la administración pública se explican porque no se atienen a la lógica sectorial propia de esta, sino que abordan de modo simultáneo diferentes tareas.

También es interesante resaltar las experiencias de coordinación intersectorial y el vínculo con el sector público. Diversas experiencias de la sociedad civil orientadas según criterios de integralidad y enfoque territorial han logrado constituirse en factores de coordinación y orientación de los programas públicos, aun sin perder su carácter de organización social. Los requisitos parecen ser el arraigo local permanente, la legitimidad en el territorio y la voluntad de las autoridades para escuchar a otros. La desarticulación es uno de los talones de Aquiles de la política pública y por ello esta capacidad resulta estratégica en acciones contra la pobreza, desarrollo local y otras áreas.

Otra tendencia, aún poco visible incluso para nuestro Programa, es la ciudadanía étnica. Al parecer existe todavía una contradicción importante entre la noción de ciudadanía, entendida como titularidad y exigibilidad de derechos y la experiencia indígena, vale decir la de pueblos sometidos a leyes que no corresponden a su tradición y experiencia como pueblo. La posibilidad de desarrollar “ciudadanía étnica” supone principalmente la conquista de niveles de autonomía y autodeterminación, lo que hoy día está crecientemente tomando la forma de estrategias territoriales, en el contexto de los nuevos conflictos de la modernización, a diferencia de la tradición histórica de cooptación política de organizaciones indígenas “nacionales”. Surgen nuevas figuras organizacionales, iniciativas económicas relevantes, nuevas propuestas legales y un renovado interés en la administración local. La conquista del municipio, meta tradicionalmente despreciada por el movimiento indígena, se ha convertido en palanca fundamental para la estrategia territorial (hoy hay tres alcaldes mapuche en el país). Pero el reconocimiento de la autonomía y los derechos de “otro pueblo”, pone a prueba el pacto republicano original de la independencia y es todavía un camino que recién se inicia y que está plagado de conflictos.¹⁴

Nuevos mestizajes

Las experiencias innovadoras lo son también porque transforman las figuras típicas de la organización social e institucional. Este aspecto es de especial relevancia, si se considera el escenario de transformaciones en el que los actores están moviéndose. Estos cambios impactan a los actores, dando lugar a nuevas formas de organización de los mismos. Y lo que surge no responde a modelos puros, sino que se produce una suerte de mestizaje en varios planos:

¹⁴ Debe recordarse aquí que el pacto republicano de Chile, conquistado en la Independencia (1818) y consolidado en la Constitución de 1833, no incluía los territorios habitados por los pueblos indígenas, sino que se refería sólo al Chile de aquella época, mucho más pequeño que el actual. La incorporación de los siete pueblos indígenas que habitan el actual territorio de la República se produjo recién a fines del siglo XIX, apoyada en todos los casos en la intervención armada. Agradezco esta crucial puntualización a Sandra Huenchuán y Víctor Toledo. Mucho más recientemente, la Ley Indígena de 1991, sólo reconoce a cuatro de los siete pueblos indígenas de nuestro territorio.

entre los niveles de la acción, entre los tipos de instituciones, en los mecanismos de representación, en las identidades de cada uno. Se trata de figuras que ponen en cuestión la aceptada distinción entre lo que es “estatal” y lo que correspondería a la “sociedad civil”. Encontramos organizaciones sociales que cumplen roles de coordinación de la inversión pública y otras que son producto directo de la acción estatal, sin ser la clientela política del municipio. No parece haber nada “esencial” en las formas organizativas y de hecho pueden tomar distintos caminos, según sea la evolución tanto de los programas públicos y sus exigencias, como de los marcos institucionales que regulan la acción local y los vínculos entre institucionalidad y organizaciones.¹⁵

También observamos que caen las barreras sociales y se produce el mestizaje entre las competencias técnicas y el liderazgo innato y reconocido por la comunidad. Así como en el pasado los dirigentes “naturales” eran cooptados por los partidos políticos y se construían los puentes entre mundos separados, hoy los dirigentes populares adquieren familiaridad con el lenguaje de los proyectos lo que les permite internarse en los vericuetos de la moderna burocracia; manejan los códigos de la productividad y utilizan las herramientas de la comunicación electrónica. Así se va produciendo la mezcla entre la tradición e identidad por un lado y las avalanchas modernizadoras por el otro, mezclas que son apropiadas y adaptadas por los actores, cada cual con su estilo, a veces a través de largos y penosos procesos, otras veces a través de medidas administrativas simples, pero que al parecer son difíciles de tomar.

En cuanto a enfoques, caen las barreras entre lo económico, lo social y lo cultural. En las iniciativas innovadoras destacadas hay algo más que “intersectorialidad”, porque un municipio pobre no alcanza siquiera a constituir los “sectores” y la comunidad, como se sabe, nunca ha sabido distinguir ese tipo de sutilezas y normalmente trabaja de cara a sus problemas y no a la lógica de las burocracias, salvo que se lo impongan. Son enfoques

¹⁵ Las tendencias al mestizaje institucional también se dan entre las entidades estatales (no lucrativas) y las del sector empresarial lucrativo. No sólo son las empresas públicas, también las universidades sometidas al autofinanciamiento, la consultoría y el vínculo directo con las necesidades de las empresas y también las corporaciones municipales, cuya acción se asimila a los organismos de gestión privada. (De la Maza, 2001c).

integrales, generalmente de base muy sencilla, que nacen y se desarrollan al calor de la experiencia. Sólo en algunas ocasiones se sistematizan, se estudian y se evalúan.

En todo este proceso se asoma un rasgo nuevo, al que se debe prestar la máxima atención: es el ejercicio de derechos, no reconocidos hasta ahora desde “arriba”, desde la institucionalidad, pero que se van instalando “desde abajo”, en las localidades, en el encuentro entre una agencia pública específica y una organización con trayectoria, entre algún grupo de incansables y un alcalde con voluntad, etc. Ese camino que se insinúa en muchas de las iniciativas entrega lecciones que pueden ayudar a cambiar una cultura política no acostumbrada al ejercicio de los derechos en el campo económico, social y cultural.

Podemos definir la innovación como una creación, cambio o recuperación de prácticas que influyen en transformaciones específicas en un contexto determinado o en la posición en que se sitúan actores determinados frente a una problemática en la realidad local. La innovación en ciudadanía supone la modificación de las formas de hacer y gestionar la acción pública y privada concertada, apuntando a promover el ejercicio y reconocimiento de derechos, ampliar el espacio público, participar de las decisiones, para adecuar los programas públicos a las necesidades de las comunidades, tomar iniciativas que influyan en el diseño de los mismos, o fortalecer las competencias de los actores para realizar estos procesos con responsabilidad y autonomía.

Para que la innovación se proyecte, se requiere un proceso de difusión o diseminación tanto de los modelos de acción que las experiencias proponen, como de los aprendizajes que dejan respecto de los contextos en los cuales se insertan y las transformaciones a las prácticas que están en juego en cada experiencia exitosa.

REFLEXIONES FINALES SOBRE NUEVAS CIUDADANÍAS

El análisis clásico de Marshall distingue entre la ciudadanía civil, la política y la social, según los derechos que cada una de ellas reconoce, habiendo correspondido distintos períodos de la historia europea al desarrollo de cada

una de ellas. Al mismo tiempo dicha evolución se habría dado en paralelo con el desarrollo de las clases al interior del capitalismo y de los estados nacionales. (Arrau y Avendaño, 2001: 4). El escenario actual de la ciudadanía es justamente el cambio de este paradigma. Si bien se consolidan jurídicamente los derechos civiles y políticos, estos ya no limitan su ejercicio al interior de los estados nacionales, sino que se cautelan a partir de instrumentos de carácter internacional, en una suerte de mundialización jurídica. Pero la otra mundialización, la económica, pone en jaque a la ciudadanía social basada en los “estados de bienestar” y la asalarización progresiva. En el caso latinoamericano, donde nunca existió un “estado de bienestar”, lo que entra en crisis es la preeminencia del Estado en las tareas económicas y en la organización de las relaciones entre las clases sociales.

Así, la ciudadanía está determinada por las nuevas condiciones de desenvolvimiento social y por otra está siendo animada por nuevos actores, que surgen en esas nuevas condiciones. Algunos de ellos logran “ciudadanía”, es decir adquieren un status donde su pertenencia a la comunidad política y su legitimidad están claramente reconocidas. (Provoste y Valdés, 2000: 5). Ello no ocurre de acuerdo a la secuencia propuesta por Marshall, por cuanto en América Latina la modernización no se desarrolló de acuerdo a los cánones europeos. La enorme brecha de la desigualdad, la importación acrítica de modelos económicos e institucionales, la negación secular de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, la represión reiterada al desarrollo “orgánico” de los actores sociales, son algunas de las variables diferenciales que modifican también la evolución de la ciudadanía. (De la Maza, 2001d).

En la emergencia de nuevas dinámicas y actores, es fundamental considerar la de espacios públicos diferentes del espacio estatal, que muestran la dinámica de la sociedad civil y la ampliación del espacio público institucional tradicional. Lo propio ocurre con las prácticas culturales propias, que junto con expresar identidades particulares, son el espacio de adaptación y resignificación de las influencias provenientes del exterior.

Gran parte de las experiencias innovadoras locales se consideran a sí mismas como “redes” o como parte de redes y propician un tipo de construcción social basada en ellas. Es una noción común, aunque metafórica, a las diversi-

dades mencionadas, particularmente por el predominio que en ellas tienen las relaciones directas entre los actores que las forman. Pero, ¿quién teje las redes? No queda más alternativa que responder: los actores que las constituyen. Por lo tanto el tejido no es independiente de los tejedores. Quiere decir esto que en la construcción de una red no hay ningún plan preconcebido, o una lógica que la preceda, sino que son los actores, al relacionarse, quienes la van configurando” (Mires, 1999: 2). Vale decir que estamos en el plano de los actores descentrados y libres, sin determinismo alguno. Pero que no permanecen inertes y desvinculados, sino que van “tejiendo un vínculo” en función de sus necesidades, aspiraciones e intereses variables. Esta actividad no los convierte en los antagonistas del Estado, pero no se sujetan a su racionalidad burocrática y a los intereses estratégicos de este. Lo interesante de esta proposición es que en este espacio puede reconstituirse la política “mas allá del estado” en dinámicas de coparticipación.¹⁶

La anterior perspectiva permite acercarse a lo que podríamos llamar la “glocalización”, donde la “mundialización” tiene más de una cara y no se reduce sólo a la expansión de los intereses estratégicos del capitalismo. Incluye también la vigencia planetaria de los derechos humanos y mañana los dispositivos de gobierno mundial que se requieren para controlar el flujo caótico de los capitales financieros en su impacto sobre la vida de los países y las personas. Pero también se trata de un “escenario” donde la sociedad “abandonada” por el Estado que se retira puede ser fuente de soporte para sus miembros y potencialmente para nuevas propuestas políticas. En la medida que se fortalece la “redificación social”, tanto local como global, se hace menos dramática la ausencia de la institucionalidad estatal como la hemos conocido. Por cierto se sigue requiriendo la garantía de derechos y responsabilidades y su sanción jurídica (incluso bajo la coacción física). Pero lo que se ubica más allá del espacio estatal no es la anomia, sino que también puede ser un nuevo tipo de dinámica “glocal” que reclama y fundamenta el “nuevo contrato” entre individuos y sociedad.

¹⁶ “Las redes políticas, permítaseme la comparación, son venas y arterias de la sociedad. Y si sigo abusando con imágenes, es posible agregar que el estado puede continuar siendo “el corazón de lo social”, sólo bajo la condición de que sus interiores se encuentren redificados. Lejos, entonces, las redes de convertirse en una “alternativa” frente al Estado, pueden llegar a ser su propia condición”. (Mires, 1999: 4).

Lo que está en juego es la ampliación de lo público y no meramente una diversificación de actores. Es la perspectiva de redefinición deliberativa de un “nuevo contrato social”. Interpelada la noción contractualista original, expresada inicialmente en el ámbito político, luego ampliada hacia la “cuestión social”, hoy se requieren nuevos modos de proyectarla, reconstituyendo los vínculos y la inclusión social. Es la resolución de esos dilemas la que puede dar nuevo fundamento a un contrato social, “un acuerdo sobre reglas y normas que nos indica desde dónde se juzga en una sociedad lo que está bien y lo que está mal, lo admisible de lo inadmisible, lo justo de lo injusto...: el sentido común de la gente común, que se siente parte de algo común”. (González, 1998: 24).

El escenario nacional de hoy muestra el debilitamiento del vínculo social, producto de la adscripción acrítica y subordinada a las dinámicas más desreguladas e inciertas de la mundialización, los cambios en las relaciones de trabajo y el abandono del Estado de sus funciones tradicionales. Ya no hay más “quien se haga cargo” de los derechos ciudadanos, por más que los instrumentos jurídicos los garanticen. Es en la búsqueda de nuevas modalidades de movilización y de nuevas relaciones entre sociedad civil y Estado que va surgiendo la “nueva ciudadanía”. Con el horizonte de reconstrucción de un “contrato social”, en el que la sociedad civil cumple un rol fundamental.

Pero la emergencia de una nueva fuerza de la sociedad civil, incluso en el terreno internacional, no anula la necesidad de instrumentos institucionales, jurídicos y programáticos que garanticen, promuevan y desarrollen la ciudadanía de acuerdo a los nuevos cánones. Antes bien esa necesidad se acrecienta. En el caso de nuestro país, antes que el surgimiento de una sociedad civil autónoma, lo que observamos es la activa presencia del Estado por doquier. Los financiamientos públicos, la externalización de servicios, los subsidios a la educación, la vivienda, el riego campesino, la forestación, la asociatividad empresarial, las instituciones de salud previsional, la capacitación laboral, la microempresa, los concursos de proyectos sociales, son todos mecanismos a través de los cuales el Estado sigue haciéndose presente en la dinámica social.

Sin embargo la presencia del Estado tiene consecuencias diferentes a las que tenía en el pasado, cuando se orientó a la constitución de actores sociales

funcionales a las estrategias políticas dominantes en él. Ello puede deberse a la subordinación que el propio Estado sufre con respecto a la lógica de expansión del capital, por lo cual el aumento global del gasto y su focalización social, no permiten afrontar los fenómenos más estructurales que están determinando la sociabilidad (como la precariedad en el empleo, las migraciones, el cambio en los patrones de familia, la situación de los jóvenes pobres, la cambiante geografía económica, entre otras).

También debe anotarse que la presencia estatal es contradictoria entre sus diferentes niveles y sectores, a lo que se agregan las cada vez más fuertes instituciones autonomizadas del control político democrático (como las Fuerzas Armadas, el Banco Central, las empresas públicas). De modo tal que resulta más productivo no enfocar el análisis de la gestión pública como un “aparato” o una “maquinaria”, sino como un espacio de negociaciones que se expresa institucionalmente con mucha diversidad. Por ello encontraremos al Estado tanto en la promoción de una ciudadanía activa, como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o apoyo político adecuado. Así, los requerimientos de fortalecimiento ciudadano no se traducen automáticamente en “más” o “menos” Estado, sino en nuevas modalidades de relación entre el Estado y la sociedad.

Desde una agenda sustantiva de democratización se plantea por una parte la necesidad de completar la normalización institucional terminando con los “enclaves autoritarios” y, por otra, la reconstrucción de la relación entre Estado y sociedad en nuevos términos. Se busca la ampliación del espacio público, limitando la desmesurada privatización de las relaciones sociales en diversos ámbitos de la vida nacional. Esto involucra tanto a los actores sociales como al Estado, ya no actor único de lo público, pero demandado permanentemente a hacerse cargo de la secuela de problemáticas sociales que va dejando la profundización del modelo económico: la desocupación, la inseguridad laboral, las falta de cobertura previsional. Vale decir que tanto el Estado como los movimientos sociales comparten la necesidad de intervenir en lo público y cuando no logran hacerlo pagan el costo político de la expansión de problemáticas que nacen fuera de su marco de acción.

Lo anterior releva el área de las políticas públicas, las que, dada su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores pueden efectivamente constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional. Una voluntad política en tal dirección debería expresarse en nuevos ciclos de innovación en la acción social pública, modificando la que se efectuó durante los años ochenta. Los actores de tales innovaciones son, desde el inicio, mixtos, y no puede concebirse sólo como un problema “del gobierno”. En otras palabras, existe la necesidad de desarrollar nuevas formas de interacción que potencien a la vez la capacidad de acción ciudadana y el rol del Estado en la vida social. Una dinámica sinérgica entre ambos no deberá limitarse, por cierto, al nivel local. Antes bien debe comprometer diferentes niveles de acción. Solo así se logrará una mejor “gestión de la incertidumbre”, necesaria en estos tiempos de cambio.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrau, Alfonso y Avendaño, Octavio (2001): *Notas Acerca del Desarrollo de la Ciudadanía en Chile*. Santiago, Chile.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly (2001): *Caos y Orden en el Sistema-Mundo Moderno*. Madrid.
- Berman, Marshall (1998): “*Todo lo Sólido se Desvanece en el Aire*”. México.
- Castells, Manuel (1999): *Globalización, Identidad y Estado en América Latina*. Santiago, Chile.
- De la Maza, Gonzalo (2001a): “La Sociedad Civil en la Modernización a la Chilena”. En: *Voces Utopicoprágmatas*, Santiago de Chile, pp. 151-153.
- De la Maza, Gonzalo (2001b): “Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. Chile iniciando el siglo XXI”. En: *Programa Ciudadanía y Gestión Local: Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*. Santiago, Chile, pp. 35-72.

- De la Maza, Gonzalo, (2001c): *Sociedad Civil y Capital Social en América Latina, ¿Hacia dónde va la Investigación?* Santiago, Chile.
- De la Maza, Gonzalo (2001d): *La Igualdad está en la Diferencia*. Santiago de Chile.
- González, Inés, (1998): “Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI”. En: *IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. Buenos Aires, Argentina.
- Güell, Pedro (2001): “La Temporalidad Descolocada”. En: *Voces Utopicopragmáticas*. Santiago, Chile, pp. 198-202.
- Marx, Karl y Engels, Friederich (1998): *Manifiesto Comunista*. Barcelona, España.
- Mires, Fernando, (1999): “La Sociedad de Redes (o las redes de la sociedad)”. En: *Chasqui N° 67*. Septiembre, pp. 1-6.
- Otano, Rafael (2001): *El Oficio de Mirar*. Santiago, Chile.
- Provoste, Patricia y Valdés, Alejandra (2000): *Democratización de la Gestión Municipal y Ciudadanía de las Mujeres: Sistematización de Experiencias Innovadoras*. Santiago, Chile.
- Rifkin, Jeremy (1996): *El Fin del Trabajo*. Buenos Aires, Argentina.
- Scherer-Warren, Ilse, (1999): *Cidadania sem Fronteiras*. Sao Paulo, Brasil.
- Soros, Georges (1997): *The Capitalist Threat*. En: *Atlantic Monthly*, 279, 2, pp. 45-58
- Touraine, Alain (1997): *¿Podremos Vivir Juntos?* México.

CAPÍTULO II

EL PROBLEMA DEL ESPACIO LOCAL EN EL DESARROLLO DE INICIATIVAS

Quiénes producen las realidades locales¹

Raúl González Meyer

INTRODUCCIÓN

En este artículo buscaré introducir algunas consideraciones que parecen relevantes para responderse la pregunta acerca de cuáles son los agentes que “producen” los territorios locales en el caso chileno.²

La premisa teórica que subyace a tal pregunta es que los territorios locales deben ser antes que nada entendidos como el producto en estado de transformación permanente de la acción de agentes sociales. Estos protagonizan, en función de determinados propósitos y condiciones, procesos de reproducción o transformación de las territorialidades locales y las convierten en “una escala en que existe lo social”.³ Las particularidades físicas o naturales, aunque pueden ser influyentes, no lo son sino a través del significado que tiene para y en virtud de la vida social.

¹ Este artículo constituye una parte de una investigación apoyada por la Fundación Ford y tiene como principal base cerca de 100 entrevistas con informantes especialmente de Rancagua, Valparaíso, Temuco, Valdivia, Arica, Antofagasta, Puerto Montt, Chiloé, y Santiago.

² Para los fines del artículo no resulta analíticamente decisivo definir con exactitud una escala local de referencia. Hablamos de espacios subnacionales que pueden tener distintas magnitudes. En términos de algunas terminologías cubren el mesonivel y lo más local; o si se prefiere lo macro y lo micro local. Con ese sentido amplio estaremos usando nociones como territorios, realidades o sociedades locales.

³ Arocena, José: “Los paradigmas del desarrollo y lo local”. *Cuadernos del Claeh* N° 45/46. Montevideo, Uruguay, 1988.

LOS PROPÓSITOS DE EXPLORAR EN LAS REALIDADES LOCALES

Las consideraciones serán realizadas desde el interés por explorar las condiciones, viabilidades o dilemas para la existencia de procesos de desarrollo local con un carácter endógeno y democrático.

Ello no constituye algo original. Respecto del objetivo democrático, en variados pasajes históricos la vida local ha sido significada con la virtud o la potencialidad de contener una experiencia participativa. Corrientes contemporáneas específicas de inspiración liberal, socialista, social-cristiana o anarquista, han ensalzado la posibilidad de ejercicio democrático directo en los niveles locales y el aporte que ello tendría para una sociedad democrática. Asimismo, en América Latina, una particular lectura del cabildo español animó también a corrientes municipalistas que concedían importancia al protagonismo de la comunidad local. Dentro de este ideario diverso, algunas de sus variantes han particularmente resaltado la importancia de las experiencias de base. Los planteamientos del desarrollo comunitario, de la educación popular y de las experiencias locales innovadoras, aun con sus grandes distancias, pueden ser ubicadas en esa historia más larga de concederle valor a la participación en la escala local. En una escala mayor, pero conformando una cierta unidad de ideario con lo señalado, el regionalismo ha buscado constantemente una de sus legitimidades en lo que sería su correspondencia con los valores democráticos y en la asociación entre autoritarismo y centralismo.

La valorización desde lo democrático de los territorios locales puede, también, ser pesquizada durante la transición democrática reciente en los países latinoamericanos –paso de gobiernos militares a gobiernos civiles electos– la que tuvo una doble relación con la democracia liberal. De una parte, la legitimación de esta como “la” forma política de la democracia frente a los cuestionamientos precedentes provenientes de las vertientes socialistas, por un lado, y luego por la ideología de la seguridad nacional, por otro. De otra, un escepticismo de que si ella funciona sin mecanismos socio-participativos más directos y expresos termina constituyendo una “clase política” que busca reproducir sus propios intereses de grupo y reduce la ciudadanía al evento electoral. En respuesta a esa eventualidad –que desde visiones críticas se percibe como un rasgo que se ha verificado en la política nacional y continental de los años 90–

han permanentemente estado planteándose mecanismos que hagan más participativa a la sociedad en los asuntos públicos y en las materias que competen a su nivel y calidad de vida, dentro de los cuales los espacios locales son constantemente citados. Se establece desde allí una asociación potencial y una “familia de propósitos” entre participación, iniciativas locales, descentralización y democracia.

Desde el ángulo del desarrollo endógeno, aunque de manera más reciente, también han surgido planteamientos que alientan las iniciativas locales, particularmente en su significado económico. En lo central ha enfatizado la importancia que tendría el aprovechamiento y potenciación de los recursos propios (locales) en el desarrollo de las localidades. En términos más teóricos, a través de conceptos como desarrollo endógeno, distritos industriales, desarrollo rampante y difuso, desarrollo local, y otros, esta idea se ha presentado con un triple carácter. Primero, como una mejor teoría interpretativa de la industrialización de una variedad de localidades y de algunos procesos más recientes bastante emblemáticos, como el del centro-norte italiano. En este sentido, se presentan como una ruptura con la idea de que las dinámicas económicas locales provienen siempre y esencialmente de la difusión desde ciertos polos centrales en que se concentra la innovación y el crecimiento. Segundo, como una interpretación de los procesos de crecimiento (acumulación) contemporáneos que tenderían a la formación de economías externas territorializadas como una contracara de la globalización. Tercero, como una base inspiradora para un nuevo paradigma de políticas de fomento económico que, simultáneamente, ensalza y combina lo institucional con lo local. Todo esto ha estado ligado a vertientes ya más cercanas a la idea de la autosustentabilidad local o a la perspectiva más dominante de fortalecer la posición local dentro de un mundo globalizado y competitivo.⁴

⁴ Históricamente han existido importantes contestaciones a esta valorización de lo local, ya sea con respecto a su aporte a la democracia o a las posibilidades de desarrollo subnacional endógeno. Entre ellas están que en la dominancia de los macroprocesos y macroagentes no hay posibilidad de desarrollos locales autónomos, que las experiencias locales están lejos de acumular capital económico y social; que se trata más bien de una fragmentación del Estado-Nación y de abdicar de proyectos nacionales de desarrollo; que acentuarían la desigualdad dejando a los territorios entregados a sus propias capacidades; que los liderazgos y poderes locales suelen no estar fundados en la participación local. Ver R. González, op. cit.

LA FALTA DE UN CONOCIMIENTO SOBRE LAS REALIDADES LOCALES

En razón del importante sentido político involucrado en las propuestas que valorizan lo local es importante indagar y contrastar los procesos reales a través de los cuales ocurre actualmente la construcción o reproducción de las realidades locales, con aquel ideario que imagina y proyecta dinámicas territoriales con protagonismo y participación, entendidas como un insustituible componente de sociedades más democráticas y con mejor calidad de vida.

En tanto la aproximación a la descripción y comprensión de esos procesos locales tiene baja tradición en Chile, desarrollarla significa abrir un amplio campo de conocimiento, el de las sociedades locales, que puede ser importante para estrategias de mayor desarrollo y protagonismo endógeno. Esa necesidad no se reemplaza y aun puede restarle eficacia a las afirmaciones normativas –es decir a las afirmaciones sobre lo que debiera suceder o debiera hacerse en los espacios locales. En alguno de los balances realizados sobre la historia de los postulados y las políticas de desarrollo regional en A. Latina y Chile desde los años 60 –en que es más significativa la escala regional (subnacional) dentro de los enfoques y las políticas de desarrollo– justamente se ha sostenido que uno de sus déficits fue el de la falta de una economía política del desarrollo regional (S. Boisier). Es decir, un no-entendimiento de las dinámicas sociales reales que construyen a los territorios locales, lo que conlleva el peligro de planteamientos que se hacen abstractos respecto de las realidades históricas, construyéndose un localismo o regionalismo excesivamente normativo. En ese sentido, fueron importantes corrientes estructuralistas que criticaron postulados de desarrollo regional excesivamente prescriptores de lo que había que hacer para desarrollar las regiones, pero que adolecían de una interpretación acerca de las lógicas de los agentes para analizar la viabilidad o las precondiciones para que lo postulado se concretara. Sin embargo, a la vez, esas miradas estructuralistas, en lo teórico, solieron reducir la dinámica local a una simple deducción lógica de procesos macroestructurales que producían de manera funcional y sin mayores fricciones las realidades locales.

En términos generales sabemos poco de cómo operan los “sistemas locales”. Por ejemplo, la matriz socio-política que ha adquirido popularidad como

representativa de la anatomía y fisiología de la sociedad chilena hasta 1973 –sociedad, grupos, partidos políticos, Estado– no ha sido puesta en relación con las territorialidades locales. Asimismo, los intensos cambios que Chile ha tenido desde esa fecha también es una fuente de interrogantes en términos de cómo se reconstituyen las sociedades locales y qué nueva composición social y cultural presentan. En general, no contamos con un patrimonio importante de conceptos y teorías que nos ayuden a caracterizar los procesos que allí ocurren; sobre cuáles son los actores que dan movimiento a la vida local; sobre cuáles son las modalidades formales e informales con que son resueltas problemáticas locales; las lógicas con que los municipios y los gobiernos regionales deciden el uso de los recursos y se conectan con otras escalas, niveles y actores de la realidad; la manera en que decisiones privadas o públicas de carácter supralocal influyen en la composición de actividades de la población, de las instituciones, o de la organización urbana de una localidad o comuna; o acerca de los grupos que buscan representar sus intereses a nivel subnacional. La ciencia política, la sociología, la historia y la economía poco han indagado en este espacio social y, aun, un cierto desprecio por lo local como tradicional, folklórico y anti-universal lo han disminuido como objeto de interés. Carecemos de historias de comunas, de formación de localidades, de estudios económicos territorializados, de interpretación de conflictos locales.⁵

MÚLTIPLES AGENTES Y DIMENSIONES

Desde una observación general de las localidades, algo más o menos obvio es que los agentes intervinientes en la producción de la sociedad local son diversos y que actúan en muy distintas dimensiones. No podríamos reducir la

⁵ La “comprensión” de las realidades locales parece haber sido materia específica de interés para la Antropología, pero sólo respecto de comunidades étnicamente específicas o realidades rurales apartadas; del Trabajo Social en un plano más de organización comunitaria que de comprensión de la realidad local con su historicidad, representaciones e instituciones, más allá de una lista de carencias sociales. También para ciertas vertientes del Derecho referidas a temas constitucionales, pero a un nivel más doctrinario que comprensivo y en relación al solo tema del carácter y la autonomía de la institución municipal. Por último se puede reconocer una aproximación desde el urbanismo a través de la construcción de planes locales reguladores del uso del suelo, pero de tipo puramente instrumental, lejos de acceder a la identificación de las particularidades locales de construcción del hábitat familiar y colectivo.

dinámica local a un agente único y con poder total sobre el conjunto de dimensiones de la realidad local. Allí pueden operar e influir universidades, gobiernos regionales, alcaldes, empresarios locales, pequeños productores, grupos medios, iglesias, organizaciones vecinales, sedes o filiales de conglomerados empresariales transnacionales, comunidades indígenas, entidades desconcentradas del Estado, cadenas empresariales nacionales, partidos políticos, diputados, y otros. Entre ellos es natural que haya pesos diferenciados así como dimensiones prioritarias desde las cuales influyen al acontecer local.

Esta diversidad está también presente al interior de cada “tipo” de agente que podemos identificar como una cierta unidad como, por ejemplo, los empresarios o el Estado. En estos casos, para dar cuenta de los procesos locales, ellos deben ser identificados como agentes con múltiples y diferenciadas –y a veces conflictuadas– expresiones o lógicas. Un ejemplo son las tensiones que suelen existir entre expresiones sectoriales y territoriales del Estado o, aun al interior de cada una de ellas; o entre sectores empresariales, por ejemplo, ya sean favorecidos o perjudicados por la apertura comercial. La forma en que se resuelven esas tensiones, a su vez, tiene implicancias en las dinámicas territoriales. En el primer caso haciendo más o menos protagonista a unos niveles y/o sectores sobre otros. En el segundo, buscando influir diferenciadamente sobre las políticas nacionales y generando efectos diferenciados por territorio, según dónde se ubiquen unas y otras actividades económicas. Esto nos lleva a aceptar que una exploración de este tipo necesita una mirada transdisciplinaria que debe saber mirar agentes de distinta naturaleza y que son promotores así como blanco de los cambios locales.

LOS AGENTES ECONÓMICOS

Una pregunta trascendente que constituye una forma de entrada en la exploración sobre la producción de lo local es acerca del significado que en la constitución y en el cambio local tienen la existencia y las decisiones de los diversos agentes empresariales privados y los pequeños productores. Una afirmación inicial, a partir de sumar antecedentes empíricos y que puede ser la base de un postulado teórico, es que la producción de lo local está de manera importante definida por los agentes que producen la economía local y, en par-

ticular, que definen su dinámica productiva. Esta constituye una cierta anatomía y fisiología que presentan las realidades locales; una base primera sobre la cual un territorio existe y se reproduce. Se genera un cierto carácter económico regional o modo productivo regional que actúa como una de las bases en que está constituida la sociedad regional. Ello no sólo debe ser entendido en su sentido material sino también comprende la influencia en los modos de vida que se configuran en la localidad y en sus dimensiones subjetivas, de representación de las cosas. Sin duda, esta afirmación puede ser realizada como una primera aproximación pero debe ser un motivo de exploración más riguroso en las sociedades locales.

Los agentes empresariales privados, a su vez, parecen los agentes protagónicos de los procesos productivos locales. Se transforman en un primer agente configurante de lo que podríamos denominar “sistemas” o “tipos” económicos locales. Sin embargo, ello no ocurre de la misma forma ni con la misma intensidad desde el punto de vista espacial y es un factor, por tanto, que influye en la configuración de territorialidades locales distintas.

Los grandes conglomerados empresariales

Cuantificar tanto el protagonismo empresarial en la producción de las realidades locales así como las distinciones que entre ellas produce, obliga a distinguir entre segmentos empresariales. Esto nos conduce, en primer lugar al reconocimiento en la realidad local chilena al peso en varios territorios de dos tipos de segmentos empresariales: los agentes empresariales exportadores y los agentes empresariales de cobertura nacional en el abastecimiento de diversos bienes o servicios masivos. En ambos casos, se trata de empresas cuyos propietarios accionistas, gerencias altas y sedes centrales no son parte de las localidades en donde se realiza la actividad productiva del bien o servicio. Se trata de empresas que son parte de grandes conglomerados, cuyos radios y escalas de acción rebalsan con mucho una determinada región.

Los agentes exportadores, a través de sus localizaciones en determinadas localidades producen una dinámica productiva a la que van asociados de manera directa magnitudes de fuerza de trabajo, tipos de calificaciones corres-

pondientes, segmentos administrativos que regulan los procesos y toman algunas decisiones, y asentamientos humanos permanentes y temporales que en algunos casos permiten que la actividad se desarrolle. Junto a esta estructuración directa de realidad local, el grado de influencia estructurante de los agentes exportadores está también dado, como veremos, por las conexiones que su accionar tiene con el entorno local geográfico.

Pero interesa primero destacar que en el caso de las exportaciones forestales, pesqueras, frutícolas, vitivinícolas y de cobre y minerales —que como conjunto definen una parte significativa de nuestra geografía económica— quienes constituyen en el país su comando central y administran su relación con el mundo, se concentran en Santiago. Es allí en donde se localizan las altas gerencias y los poderes decisoriales. Ello deja fuera del territorio de la producción a los agentes claves en las decisiones que se tomen en torno a dichas actividades.

Asimismo, esta centralización en Santiago se presenta en las empresas que buscan cubrir el mercado nacional, a veces conectadas con cadenas más internacionales, y que se benefician de economías de escala para reproducir niveles crecientes de concentración en dichas actividades. Aquí caben bancos, instituciones de salud previsional, supermercados, administradoras de fondos previsionales, compañías de seguros, farmacias, etc., las cuales actúan como cadenas esparcidas por el territorio nacional, especialmente en ciudades intermedias. Es en Santiago donde se concentran sus (co)propietarios (nacionales), sus cuadros profesionales más altos y las decisiones estratégicas en términos de la expansión de aquellos negocios.

En conexión con ese fenómeno para estos tipos de agentes, la política local no parece relevante y no constituye un foco de su atención. Ello, en tanto las normas que definen los marcos dentro de los cuales cada una de dichas actividades debe desenvolverse, o que pueden influir en sus beneficios, están más influidas por decisiones en el nivel estatal nacional, ya sea por el ejecutivo o el parlamento. Por ejemplo, las normas o legislaciones sobre pesca, minería, de inversión extranjera, la reglamentación de servicios de salud o educación, las decisiones claves de infraestructura, o las políticas macro-económicas como los tipos de cambio o las tasas de interés, se ubican a aquel nivel nacional-

central y no parecen verse compensadas en cuanto a influencia, por eventuales estrategias locales de desarrollo.

Un fenómeno clave que interesa destacar de todo esto es que mostraría que una parte significativa de las actividades económicas presentes en territorios locales obedece a agentes que no hacen parte de esos territorios ni parecería que tienen a estos como referencia para entenderse como agentes de su desarrollo. Son exteriores a una eventual escena política local, lo que, a su vez, podría ayudar a impedir que ella se fortaleciera y que, por lo mismo, desde la política local hubiese mayor grado de gobierno sobre las decisiones de agentes económicos gravitantes en la localidad. Ello no debe ser entendido solamente respecto del Estado local sino de agentes como la universidad regional, cuya potencialidad de enlace con los agentes económicos que analizamos se verá disminuida en tanto estos no tengan mayores propósitos de investigación tecnológica en esos territorios.

Una derivación de un fenómeno tal es la limitación de los alcances de una democracia local en tanto el sistema político local deja de integrar y aprehender una parte que puede ser muy significativa de la economía local, aunque ello puede variar según las realidades locales de que se trate. A su vez, esta situación, y recordando nuestras motivaciones de partida para comprender las realidades locales, sin duda pueden limitar de manera muy importante las posibilidades de procesos económicos endógenos, en tanto algunos de los agentes significativos en el proceso local de creación de riqueza y acumulación económica son gestionados externamente a la localidad. Con ello se impide o dificulta un proceso de ahorro-inversión interno a la localidad, como parte significativa del crecimiento económico local y que está en la naturaleza de aquella teoría y propuesta.

Podríamos decir que en relación directa a la magnitud del fenómeno que hemos descrito, estaremos, primero, frente a una debilidad de la esfera política y de los gobiernos locales; segundo, debilidad de la base económica local; y, tercero, simultáneamente, frente a una distancia en lo local entre la política y la economía. Todo ello no sólo en virtud del peso directo que tienen este tipo de actividades en una región, vistas en términos de su asentamiento territorial (ocupación del espacio), y de la cantidad de producción y de empleo e ingre-

sos directos que generan. También porque aunque con distintas intensidades, ellas pueden generar enlaces con otras actividades de la región y, por tanto, ejercer una importancia estructurante a escala provincial o regional que proviene de un “multiplicador” de su importancia directa.

Justamente, el valor de este multiplicador resulta clave a determinar para medir el efecto total de las actividades exportadoras, así como, también, para cualificar el significado de la asimetría señalada entre política y economía locales. Dicho valor, podrá acercarse a cero definiendo una situación de actividad de enclave, en que no hay articulaciones con el resto del sistema local, hasta el valor mayor en que hay un efecto estructurante total de la localidad. Ello podría ejemplificarse con las antiguas ciudades mineras, en que las empresas proveen también de la vivienda a la población trabajadora que se instalaba en torno al trabajo de las minas. Esta eventual conexión con la región de una actividad exportadora, no puede ser sólo pensada y reducida a lo que normalmente es señalado como el enlace o eslabonamiento más importante, que es el interindustrial o intraindustrial, el que ha ocupado una larga mención desde la formulación de los polos de crecimiento hasta la de los distritos industriales y los clusters, más recientes. Es un conjunto amplio de eventuales enlaces lo que nos dirá en cuánto esas actividades exportadoras contribuyen a configurar la realidad económica local. Dicho de otro modo, nos dirá hasta qué punto el espacio de flujos económicos que obligadamente generan, se plasma como espacio económico territorializado. En la medida que aquel sea “desterritorializado”, influye menos en generar en torno a sí, actividades y agentes económicos y sociales con asiento en la región.⁶

⁶ Una matriz para medir más comprensivamente la materialidad de relaciones económicas debería considerar los siguientes eventuales enlaces: enlace productivo o interindustrial: la actividad exportadora genera la producción de insumos “hacia atrás” o de procesamiento de sus productos “hacia adelante”, lo que aumenta el valor agregado de la producción local; enlace de empleo/consumo: el empleo e ingresos obtenidos en la actividad exportadora generan una demanda que activa producción, comercio y servicios locales; enlace fiscal: la actividad exportadora genera impuestos retenidos regionalmente y que permite el aumento del gasto público regional y mayor actividad económica; enlace de servicios: la actividad exportadora demanda de servicios que en parte son satisfechos por producción regional; enlace de infraestructura: el desarrollo de la actividad exportadora presiona por aumento de la inversión pública de infraestructura, como caminos o puertos, para que aquella pueda continuar su expansión; enlace de inversión: las utilidades del sector exportador se reinvierten en nuevas actividades productivas que se establecen en la localidad; enlace “social”: políticas de apoyo social en la región que buscan legitimar a la empresa en el medio local y que se expresa en asistencias sociales, apoyo a eventos culturales y otros.

El conjunto de estos enlaces son una representación de la importancia estructurante para la sociedad local de una actividad y de sus agentes correspondientes. Justamente la diferencia de gravitación de estos enlaces en cada caso local define una manera distinta en que cada una de las actividades exportadoras “produce la región”. A su vez, esta eventual estructuración de lo local desde las empresas exportadoras no se hace en un campo de agentes totalmente vacío. Puede provocar reacciones como por ejemplo la de los movimientos indígenas frente a las empresas forestales, o de líderes políticos locales frente a los impactos medio ambientales de la Gran Minería. Ello a su vez, puede ser el incentivo del surgimiento de políticas empresariales para aumentar su “amistad” con el entorno social, por ejemplo, a través de promoción y financiamiento de eventos culturales locales.

Las cadenas empresariales de cobertura y dimensión nacionales repiten en parte esta forma de estructuración a través de sedes que se distribuyen en el espacio pero que retienen en la capital del país su función de comando. Tienen a afirmar una estructura empresarial vertical que no instala ámbitos decisionales autónomos en las regiones limitando el peso de los agentes locales de las empresas. Un sector que es caracterizado por algunos agentes locales, como expresivo de ello, es el bancario, en que los agentes locales de este sector son percibidos con atribuciones y competencias decisionales restringidas. Ello revela, por un lado, las normas de funcionamiento del sector y por otro, la menor calificación de las gerencias y empleados regionales. Asimismo, la expansión de estas cadenas, apoyada en economías de escala difícil de enfrentar, en algunos casos tiende a desplazar a segmentos empresariales con enraizamiento regional o provincial. Un caso destacado de esto parece ser el de la expansión de las grandes cadenas de supermercados y grandes tiendas comerciales que ganan centralidad en las ventas en la economía local, especialmente en ciudades intermedias y sus localidades periféricas. Con ello se disminuye la ascendencia de fracciones de las elites locales ligadas a dichas actividades. A su vez se acrecienta la dinámica económica de la localidad definida desde el exterior de ellas.

Los procesos señalados, a su vez, parecerían no verificar, al menos como algo generalizado, la tendencia a nuevas formas de acumulación de las grandes empresas, que reforzarían los lazos interempresariales locales. Ello tanto

porque para su éxito sería necesario una integración en las localidades donde actúan, como por la importancia que las economías externas (“internas al territorio”) han adquirido para la competitividad y que harían posible la expansión de esos lazos.

Empresariados locales

Los fenómenos recién señalados –vistos desde las posibilidades de una endogeneidad democrática local– llevan a interrogarse por la realidad de un tipo de agentes que pudiésemos entender como “empresariados locales”, que están más relacionados con mercados en la región o, más extendidamente en el mercado nacional, pero afincados en una zona del país. Ello retoma un tema que está en el centro de la discusión sobre la viabilidad de procesos económicos locales con algún grado de endogenismo. Lo antes señalado sobre el alto peso sobre las localidades de los agentes económicos que las producen “desde fuera” –aunque ello es necesario de precisar más y de distinguir pesos variables según localidades– sin duda nos sugieren amenazas o campos limitados de protagonismo de aquel tipo de empresariado local.

Pero la debilidad de estos como configurantes de las dinámicas económicas locales no sólo se debe directamente al peso local de los agentes económicos externos. También hay hechos vinculados a sus dificultades económicas en un marco económico que amenaza sus posibilidades de reproducción ampliada y, aun en algunos casos, su misma existencia. Al respecto, se observa que en un conjunto de territorios locales se refleja una situación crítica de segmentos empresariales y de productores menores que han sido claves en la reproducción de esas sociedades locales. El ejemplo más evidente es el de los empresarios y productores agrícolas y lecheros de las regiones del sur, especialmente de las regiones de la Araucanía y de Los Lagos. Ello sigue al declive ya más antiguo de empresariados industriales de otras localidades, como Valparaíso y Arica, que habían crecido al alero de las políticas arancelarias y de fomento industrial hasta los años 70. Ello acrecienta el volumen de localidades y el fenómeno de debilidad de agentes empresariales internos que participan con protagonismo de dinámicas de crecimiento.

A ello debe agregarse que la cuantitativamente masiva realidad pequeño o micro empresarial no logra constituir procesos estables de reproducción ampliada y posicionamiento en el mercado. Su realidad general parece mejor comprendida, aun considerando su gran heterogeneidad, en el diagnóstico de que constituyen un “circuito inferior de acumulación”. Ello parece así tanto en sus expresiones de pequeños agricultores y campesinos, de pequeños mineros y pirquineros y del pequeño empresariado popular urbano manufacturero, de servicios y del comercio. Una excepción relativa es el de los pescadores artesanales que sobre la base de la expansión del consumo y la exportación de carnes blancas logran, aunque no extendidamente ni de manera estable, procesos de acumulación mayores en base al mercado local, nacional y externo. Debe remarcar que la realidad y las dificultades de estos segmentos empresariales y productores se constituyen en factores caracterizadores de localidades en las cuales tienen alta presencia, sean zonas agrícolas como la región del Maule; de pequeña minería como la región de Coquimbo; localidades costeras a lo largo del país; o en ciudades como Santiago donde hay un voluminoso número de microempresarios de comercio, servicios y manufacturero.⁷

La debilidad del empresariado local tampoco parece revertirse a partir de su expansión producto del proceso de externalización de funciones y actividades provenientes de las tendencias organizativas de la gran empresa. En el caso de la expansión de la producción de exportación, como la minera y la forestal, efectivamente en torno a ellas se nuclea una capa empresarial mediana y fundamentalmente pequeña que suministra bienes y especialmente servicios a las grandes empresas y que toma la forma de una subcontratación. En parte este empresariado subcontratista es de carácter local aunque también, y sobre todo el de tamaño más mediano y de actividades más calificadas, como en ciertos servicios a la minería, tiene asiento en Santiago. Los antecedentes y análisis aún poco exhaustivos mostrarían que este segmento de empresariado subcontratista tiene límites para desarrollar procesos de acumulación y consolidación como tal. Su dependencia es bastante grande frente a las empresas “mandantes” y están amenazados por la variabilidad de la actividad. Ello, a su

⁷ Todo ello es la base de un quiebre entre los segmentos empresariales importantes desde el punto de vista de la generación de empleo y aquellos que son claves desde el punto de vista del aumento de la producción.

vez, influye en una política poco favorecedora de buenas condiciones laborales sino más bien de flexibilización precarizante. A ello se añade, según testimonios, que bastantes de ellos asumen la actividad empresarial solamente por la decisión de las empresas a las cuales pertenecían, de externalizar tareas. De ello resulta difícil presumir que, de dicho proceso, de manera más o menos amplia se está generando un empresariado local con más amplias capacidades de producción y gestión de excedente económico local.

Una situación clave a explorar de manera más profunda al respecto de lo que venimos señalando es si alguna suerte de empresarios de raíz más local se generan en torno a un procesamiento mayor de recursos naturales que muestra como tendencia la economía chilena de los 90. Si bien el carácter primario de las exportaciones sigue prevaleciendo, es cierto que ha aumentado la producción absoluta y relativa nacional de recursos naturales procesados (vino, celulosa, molduras, congelados, conservas y otros). Ello puede tomar la forma de integración vertical de los grandes agentes o de expansión horizontal de agentes empresariales o productores locales.

Las debilidades de los empresariados locales o las crisis que los atraviesan cuando conducen a manifestaciones de descontento en pos de introducir cambios de política parecen presionarlo y buscarlo en el gobierno central. En ese sentido dicha problemática no tiende a expresarse como un refuerzo de las capacidades políticas locales para “inventar” políticas generadoras de una trayectoria de desarrollo. Dichos agentes en crisis no parecen visualizar a las regiones de asentamiento como la base de políticas o iniciativas y la tendencia es a presionar hacia el centro político y capitalino para que modifique la situación. Ello revelaría el hecho de que las condiciones de reproducción de la actividad y, por extensión, del territorio de asentamiento, se visualiza más dependiente de las decisiones y políticas gubernamentales centrales que de decisiones locales. Ello se expresa en los tipos de estrategia de empresariado con dificultades, como el caso del empresariado valdiviano o ariqueño, los que han buscado presionar por medidas centrales especiales para poder enfrentarlas.

Esa óptica “hacia el centro” –a veces en confluencia con ese tipo de empresariados o a veces de manera independiente– está también presente en otros actores de regiones que visualizan qué problemas graves necesitan sobrepasar el ámbito local para ser enfrentados. Podemos reconocerlo en organizaciones movilizadas en Arica, en pescadores artesanales de las regiones del Sur, en sindicatos portuarios de distintos puertos regionales y en lo que fue el movimiento de los trabajadores del carbón en la Provincia de Arauco. Ello produce un fenómeno que va más allá de la realidad del empresariado local. Si consideramos lo ya señalado sobre la capa técnico-profesional local ligada a las empresas de carácter nacional e internacional, en cuanto a que no encerraría poderes significativos y aparece más integrada en flujos verticales de poder que en orientaciones hacia otros actores de la localidad, tenemos como consecuencia una relativa insustancialidad política de los territorios locales. Ello, sin duda, resiente el grado en que los “sistemas políticos locales” pudieran ser aportes a la democracia en la sociedad nacional.

EL ESTADO COMO CONFIGURADOR DE LO LOCAL

La pregunta por la producción de lo local conduce a medir la incidencia del Estado y a considerar los cambios que experimenta. Ello resulta, a la vez, un dato relevante en cuanto a la hipotética importancia que tenga para definir –facilitar o bloquear– procesos endógenos de desarrollo local. En la historia de localidades suele señalarse el papel preponderante que ha tenido el Estado en sus constituciones y dinámicas, como una cierta verificación de la afirmación más general acerca de que el Estado ha sido el creador de la sociedad en el caso chileno.⁸

Ello aparece contrastado en el presente con el reconocible hecho de que en los últimos decenios el peso del Estado en la economía ha disminuido en cuanto

⁸ Su acción de conquista y defensa en las zonas del norte, de colonización en el sur, de chilenización de la región de la Araucanía, de la creación de infraestructura de transportes y portuaria, de industrias regionales gravitantes como la Empresa Nacional del Petróleo en Magallanes y de su refinería en Viña del Mar son signos de esa influencia gravitante. A ello debe agregarse su implantación político-administrativa lo que ejerce efectos en las dinámicas y estructuras sociales locales.

al producto, la inversión, definición de áreas sectoriales y territoriales de desarrollo, transferencias sociales o redistributivas, orientación del comercio exterior. En este sentido, en términos absolutos y relativos, ha ido dándose una mayor incidencia de los agentes privados en la dinámica local y puede postularse que desde las relaciones de mercado tiende a constituirse más sociedad que antes.

Sin embargo, aún en el marco de ese debilitamiento, es reconocible que el Estado sigue teniendo gravitación en la configuración de lo local, aunque ello difiere según las localidades. De partida, no debe olvidarse que el Estado Central continúa siendo un productor de lo local a través del manejo o la influencia de los precios macroeconómicos –tasa de interés, tipo de cambio, salarios mínimos–; de su acción sectorializada como, por ejemplo, la construcción de equipamientos e infraestructura; de los acuerdos de libre comercio; o de regulaciones sobre sectores de la actividad económica. Interesa recordar que todas esas decisiones suelen tener implicancias territoriales en el sentido de que inhiben o promueven dinámicas locales de manera diferenciada en la sociedad nacional. A ello podemos agregar que, aunque un poco desconsiderado en los análisis locales, el Estado tiene una influencia asociada al peso económico “en si” del aparato político administrativo y de algunos equipamientos estatales –como los hospitales y los colegios– que están repartidos en el territorio nacional. Ella suele ser importante en diferentes localidades, en particular en aquellas en que la acción privada es baja, de reproducción simple o está en crisis reproductiva y el gasto público busca jugar un rol compensador o dinamizador, como en Valparaíso. Dicha administración y equipamiento suelen ser significativos en cuanto al empleo y los ingresos locales, teniendo, por tanto, efecto sobre el desarrollo del comercio y los servicios locales. Es por ello que, por ejemplo, la definición de un nuevo municipio o el cambio de lugar de una capital regional pueden tener incidencia en la dinámica de las localidades y suelen ser también un factor de reclamo o de demanda de grupos locales por determinadas localizaciones gubernamentales y administrativas del Estado, como los casos de Valdivia y Arica.

La acción de este agente presenta otro cambio durante los últimos decenios y que tiene una gran importancia para efecto de analizar la existencia y

viabilidad de procesos endógenos y democráticos de desarrollo. Esto se refiere al aumento del peso –atribuciones, competencias y recursos– de su nivel institucional subnacional. Ello hay que entenderlo en relación con un pasado en que dicho nivel tuvo un carácter mucho más periférico e insignificante. Al respecto, podemos afirmar que la expansión de la acción estatal durante el s. XX y hasta los años 70, fue en y desde su núcleo central. La forma de especializar y descentralizar funciones fue a partir de aparatos sectoriales dependientes del centro político administrativo y geográfico, lo que coexistió con un no impulso y una periferización de la acción estatal territorial local, sea regional o comunal.

En concreto, el cambio último se ha reflejado tanto en el surgimiento de entidades nuevas en la historia nacional como los gobiernos regionales, así como la expansión de las bases financieras y técnicas en los niveles estatales regionales y locales. Esto produce un fenómeno complejo desde el punto de vista que nos ocupa en esta investigación, cual es el de la coexistencia de un debilitamiento estatal general con el de un fortalecimiento de la acción de sus niveles locales. De acuerdo a esto, en términos relativos la producción de lo local por el Estado sería realizada de manera mayor por los niveles locales del Estado lo que se apoyaría, a la vez, por un discurso normativo de la descentralización que la hace parte del objetivo de su modernización. Una pregunta que surge es cuál es el protagonismo de los gobiernos y administraciones locales sobre la sociedad local si por un lado son más fuertes pero, por otro, lo son en tanto partes de un Estado más débil, en relación al pasado.

Modos políticos locales

Un efecto del proceso de descentralización del Estado es la expansión de una clase política local dotada de mayores atribuciones y recursos que manejar. Un caso especial son los Alcaldes, ahora a la cabeza de municipios que administran mayores recursos y están a un mayor número de materias. Ellos alcanzan notoriedades extrarregionales en el caso de ciudades intermedias y ciertas comunas con base económica, acrecentando sus posibilidades de mando.

Ello, sin embargo, hay que entenderlo dentro de significativas limitaciones de escala para estructurar nuevas situaciones locales, especialmente en el terreno productivo, ya sea por restricciones legales o posibilidades reales de incidir. En general, además, las autoridades políticas locales tienen limitaciones de derecho y de hecho para organizar la acción de los sectores de la acción estatal. A pesar de cambios en esa dirección se puede observar que los poderes territoriales del Estado, como es el caso de los Intendentes, no han podido subordinar a su mando a las estructuras sectoriales que lo componen. Así, las definiciones de uso de recursos de Ministerios centrales como el de Obras Públicas o el de Vivienda suelen ser estructurantes de realidades locales. Asimismo, los presupuestos sectoriales aplicados en diversas localidades suelen superar por bastante a los manejados por las entidades y agentes políticos locales.

Pero ese poder limitado, aunque acrecentado, de los agentes políticos locales del Estado, suele intentar compensarse con la negociación “hacia arriba”. Numerosos alcaldes, por ejemplo, integran en su quehacer un intenso trabajo de lobby hacia los niveles superiores del Estado. En términos amplios se puede concluir que lo que se constituye es una cierta “fisiología” del sistema político nacional que articula lo local con lo central a través del hecho de que en las distintas regiones, provincias y comunas, una labor clave de los elegidos políticos —expresado en diputados, senadores y especialmente los alcaldes— es su capacidad de lobby hacia el centro. Ello parece así ser procesado por las propias comunidades locales pues parece plausible la interpretación que uno de los criterios en los casos de autoridades políticas a elegir, es la capacidad diferencial que a ese respecto se estimen entre los candidatos.

Esto representa un cierto grado de “poder periférico local” que busca al poder central —sectorial o general— para “obtener cosas para la localidad” y tener, por tanto, una capacidad más decisiva de los poderes locales. Expresa una realidad ambivalente mirada desde las fuerzas endógenas de una localidad. Por un lado revela sus capacidades políticas de establecer negociaciones y usar recursos de poder —por ejemplo si ha sido elegido por una gran votación local— pero por otro revela también su falta de disponibilidad directa de recursos para enfrentar déficits o aspiraciones locales. Como señala un (ex) alcalde esto “obliga a humillarse y andar de ministerio en ministerio a muchos alcaldes, gobernado-

res e intendentes”. (E. Valenzuela, 1999; pág. 99) y explica que “...el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, gasta la mitad de su agenda en recibir a los políticos locales que tienen que ir a ‘apurar’ proyectos, o conseguir ‘paliativos’ a las deudas de salud y educación” (E. Valenzuela).⁹

Esta fisiología del proceso político abre un campo de negociación local-central como variable del peso de los poderes políticos locales en sus localidades —y en que se hacen importantes los contactos, los pesos políticos propios, la localidad de la cual se es, y otras variables. Ella no parece, sin embargo, estar plenamente consolidada. De manera frágil surgen nuevas entidades que se plantean desde lo local y que, por un lado, consagran ese proceso de poder estatal más o menos centralizado aunque aumentando el poder de negociación “desde abajo”; pero, por otro lado, son una fuente para el surgimiento de demandas y presiones por una mayor radicalidad de la descentralización de poderes, instalando tensiones al interior del aparato estatal. Un ejemplo es el de la Asociación de Consejeros Regionales la que, constituida como subproducto de la ley de Gobiernos Regionales, fue generando demandas acerca de la autonomía regional para decidir magnitudes más grandes de la inversión pública. Asimismo reforzando la propuesta de que el Intendente —en tanto primera figura política de la región— sea elegido democráticamente como requisito para reforzar su peso político regional y, por extensión, de toda la institucionalidad política regional.¹⁰

⁹ La afirmación acerca de que esto “no ha cambiado en el Chile actual” se refiere a que dicho fenómeno repetiría lo ya detectado en estudios de los años 60-70 que señalaban que la esencia del poder municipal era “preparar los proyectos”, asegurar con el “partido” buenos “contactos” y emprender “el viaje a Santiago” (E. Valenzuela).

¹⁰ La Asociación de Consejeros Regionales formuló a fines de los años 90 un conjunto de objetivos que mostraban lo dicho: i) Elección directa de los Consejeros Regionales y del ejecutivo del Gobierno Regional; ii) Descentralización y transferencia a los Gores de servicios públicos y fondos de desarrollo; iii) Evaluación del Impacto regional de los proyectos de ley e Inversión; iv) Creación de incentivo al crecimiento de la región y desincentivo al crecimiento de la región Metropolitana; v) Mecanismo para atraer, retener y desarrollar capital humano en la región; vi) Fortalecimiento de capacidad científica tecnológica y productiva, en regiones; vii) Descentralización de la reforma educacional; viii) Fortalecimiento de universidades regionales; ix) Apoyo a medios de comunicación regionales y locales; x) Rescate de las identidades, cultura y valores locales y regionales.

La renovación del funcionariado local

Adosado a los mayores recursos y decisiones locales, se multiplica en grados diversos según localidades un funcionariado público local y regional de carácter más técnico-profesional, especialmente en sus cargos altos. Esto podría entenderse como la constitución de un agente con potencialidades de jugar roles animadores y de soporte de eventuales procesos de desarrollo local. Poder “medir” la magnitud del efecto de esto es interesante para apreciar cuánto se ha introducido en el nivel local una racionalidad más técnica y para diferenciar localidades donde dicha introducción ha sido en magnitudes distintas.¹¹ En principio reforzaría la acción estructurante del Estado, y jugaría roles transformadores de ella, al integrarle o reforzar racionalidades planificadas y técnicas a su quehacer. Signos evidentes de esto, aunque más bien con impulso “desde arriba” es la multiplicación de planes y estrategias de desarrollo local y regional que nutren de diagnósticos y de propuestas a los territorios. En algunos casos, estas estrategias territoriales han sido generadas a partir de procesos participativos que han reforzado identidades e imaginarios locales.

Esto suele alimentar una atmósfera y un impulso desarrollista entre aquel segmento, el que suele sentirse como una fuerza “político-técnica” distinta a otros agentes y lógicas locales. Algo importante a constatar es que ese impulso, en la medida que crece, tiende a experimentar las limitaciones tanto de un Estado relativamente prescindente en términos de agente directo de desarrollo, como todavía excesivamente centralista. Ambas situaciones reducen, en lo local, los márgenes de acción y las posibilidades de implementar las políticas que van siendo imaginadas por estos segmentos técnicos como necesarias para el desarrollo. Ello configura una situación en que los propósitos declarados en los diversos territorios suelen ir más lejos que las dinámicas reales impulsadas por la acción gubernamental local. Ello se agrega al hecho, en parte explicado por situaciones analizadas respecto del empresariado pero también con una baja experiencia local al respecto, de las dificultades para establecer alianzas con agentes empresariales que son claves en la creación de riqueza en la localidad.

¹¹ Estas diferencias de peso en las localidades de una tecnocracia estatal deben ser entendidas como un factor de la dinámica local, así como puedan existir realidades empresariales o liderazgos disímiles.

Podríamos decir, entonces, que en la medida que esta afirmación de la institucionalidad subnacional ocurre al mismo tiempo de una disminución del peso estatal general y de un fortalecimiento de los agentes privados exógenos a las localidades, como agentes del crecimiento y la inversión, se ponen severas cotas a la acción de estos segmentos técnicos locales como un nuevo poder estructurante de los territorios locales. Esto cobra fuerte significado sobre todo cuando la acción de los empresarios en la localidad tiene insuficiente dinamismo o simplemente está en crisis y la realidad económica territorial es crítica. Esto genera frustración en los casos de mayor desarrollo de esa capa técnica acerca de las perspectivas específicas de desarrollo local.

SOCIEDAD CIVIL Y PRODUCCIÓN DE LO LOCAL

Aun con los límites señalados, de este fortalecimiento relativo de la institucionalidad subnacional podríamos derivar que para las sociedades civiles locales se ha hecho más posible y más significativa la participación local y las expresiones de grupos que busquen realizar sus intereses a través de determinadas políticas locales. Esto, dado que existen más decisiones y recursos sobre los cuales poder influir. Podríamos decir que se crean condiciones de fortalecimiento de sistemas políticos locales con una densidad mayor de relaciones, sean de cooperación o de conflicto, lo que debe ser entendido como una necesidad de cualquier proceso endógeno. El efecto esperable de algo así sería un sistema político nacional más configurado por y desde dinámicas políticas locales y una mayor “socialización” de la política. Esto abre a un amplio campo abierto que es el de las dinámicas de la sociedad civil y las maneras y el peso con que se expresa en la configuración de las localidades.

Grupos medios regionales

Una realidad sobre la cual cabe explorar más de lo que aquí se hará es el de los grupos medios locales. Prolongando lo de la debilidad de la capa regional de base técnico-profesional del mundo privado —recordemos la falta de pertenencia regional de profesionales de mandos medios de grandes empresas— se puede afirmar la falta de expresión de otros segmentos de clase media, en cuanto a su liderazgo hacia dentro y fuera de la región. La tesis central que plantearé es que no parece constituirse una capa intelectual-dirigente que cons-

truya un liderazgo regional combinando propósitos generales de desarrollo con la realidad y el “ser” regionales. Se podría afirmar que hay una relativa falta de envergadura de una intelectualidad regionalista que escape al carácter Santiago-céntrico de Chile, y que reduzca el deseo de migrar hacia la capital, como el único espacio en que finalmente se consagra el reconocimiento y la movilidad social.¹²

Algunas de las entidades donde estos grupos medios suelen estar y expresarse aparecen descritos como débiles o con predominancia de conductas “hacia dentro” en relación al entorno local amplio. El segmento universitario, en las regiones en que las universidades son importantes y tienen un peso económico, no ejerce un liderazgo en términos de orientaciones del desarrollo regional. Parte de su financiamiento, además, los lleva a una fuerte relación con el aparato central de gobierno en función de ver aumentados los fondos transferidos por aquel. Los partidos políticos, según diversos testimonios, cumplen más bien funciones de asignación de cargos en el aparato público –de reproducción corporativa– y no son nutrientes de pensamiento regional lo que, a su vez, no le da un claro sello a la gestión pública local por el hecho de que esta pase de uno a otro partido. Cierta capa política local, juega un rol de “notable”, es decir monopolizar relación con el centro político en pos de “conseguir cosas” para la región, ejerciendo una función representativa de las demandas locales pero poco basada en construir tejidos y concertaciones locales. Los grupos medios de los aparatos públicos regionales aparecen más compenetrados con los principios del “buen quehacer” y de las reformas o modernización estatales, en términos generales, que de encarnar alguna propuesta regional sustantiva y enraizada. Aunque, como hemos antes señalado, producto del proceso de descentralización, se han ido produciendo capas tecno-burocráticas con acumulación de reflexiones y grados de propuesta regional en dimensiones económicas e institucionales. A estas limitaciones en la constitución de capas medias locales con liderazgo sustantivo se añade en algunos casos la pérdida de peso de grupos medios locales ligados a actividades económicas

¹² Esto se expresa en la fuerte concentración de la clase técnico-profesional en Santiago: más del 60% de los profesionales de Medicina, Economía, Derecho, Ingeniería, datos que son aún mayor en postulados. Un estudio que abarca desde 1989 hasta avanzada la década del 90 muestra una disminución de investigadores en regiones y su centralización en Santiago y en menor grado en Concepción y fuera del país.

con arraigo local y que han entrado en crisis de reproducción. Por ejemplo, grupos medios comerciales e industriales regionales, ya sea desplazados por cadenas nacionales más modernas o por crisis de rentabilidad de sectores de actividad, como cultivos tradicionales o lechería desplazados por la competencia internacional y el peso negociador de los compradores de sus productos. Aunque no las extingue, esto deja con peso menos gravitante a agrupaciones como cámaras de comercio o industria en que dichos grupos se expresan.

También se puede constatar que las expresiones locales de los gremios u organizaciones de cobertura nacional suelen presentar una gran diferencia en cuanto a peso en comparación a sus directivas nacionales santiaguinas, como el caso de los médicos, los profesores, y del sindicalismo en general. Ello no impide que cobren relevancia expresiones sectoriales pero de fuerte ligazón a ciertos lugares como el sindicalismo portuario o el minero. Sin embargo, esas expresiones normalmente se dirigen como presión hacia el ejecutivo central y no se orientan hacia un liderazgo y propuesta regional de desarrollo, lo que supondría una articulación entre demanda corporativo-sectorial y desarrollo local. Podemos hablar, respecto de estas organizaciones nacionales, de un cierto verticalismo hacia las representaciones locales, aunque ello no se presenta de manera fluida por debilidades comunicacionales y organizativas, y del propio poder limitado que dichas organizaciones tienen en la sociedad. En conjunto estos fenómenos últimos dejan campos de autonomía a la acción local de organizaciones nacionales pero que a veces son percibidos más como “falta de dirección” por las expresiones locales.

Grupos e iniciativas “en la base”

Una mirada amplia hacia “la base” de la sociedad permite percibir y destacar la existencia de un significativo mundo de iniciativas y agrupaciones sociales que configuran una escala microlocal, vecinal, comunitaria. Comunas populares de ciudades como Santiago muestran bajo una aparente falta de organización, innumerables prácticas colectivas orientadas a fines diversos. Se trata de un tejido o alfombra social de amplia cobertura geográfica, que cruza ambientes rurales y urbanos. Estas expresiones sociales de tipo microlocal tienen diferentes intensidades en cada espacio y en el tiempo, lo que en parte explica el que suelen existir apreciaciones diferentes acerca de su peso. Entre

las causas de estas diferencias pueden existir tradiciones de acción comunitaria más consolidadas, a veces ligadas a ciertas problemáticas como la salud –formación de grupos de salud– o mayor disposición estatal-municipal a apoyarlas. Las variedades orgánicas y de sentido presentes en este tejido de base son muchas.

Una de ellas es la de modelos organizacionales impulsados central y nacionalmente, cuyo ejemplo más claro –pero no único– es el de las juntas vecinales. Otra variante es la de los grupos que surgen a partir de políticas focalizadas del Estado; es decir, fondos a grupos sociales oficialmente denominados como “vulnerables” y respecto de los cuales se desarrolla una política estatal de promoción social y subsidiaria.

También existen grupos civiles más autónomos en su origen y que nacen de las problemáticas de lugares específicos, no necesariamente distintas de las enfrentadas por el Estado. En estas se expresan fuerzas colectivas más endógenas y autónomas del Estado, que despliegan capacidad de fijarse y perseguir metas. Son grupos de carácter popular, que explican parte de la reproducción de determinadas localidades, en tanto enfrentan situaciones en las que serían difícilmente sustituibles y desde las cuales, en algunos casos, logran imprimirle modalidades de acción al Estado local u otros servicios desconcentrados.

Un ejemplo interesante de explorar más ha sido el de Viña del Mar en los años 90, donde ocurrió un fuerte crecimiento de sectores populares en ciertos lugares a través de tomas de terreno silenciosas, y que fueron la vía inicial para obtener la vivienda. Dicha población generó una capacidad organizativa, reivindicativa y negociadora que permitió que el municipio les asignase una parte de la inversión para ser directamente administrada a través de comités territoriales y una significativa cantidad de líderes comunitarios. Existen, en este caso, varios fondos dirigidos a la población, pero en que la mayoría de ellos obedecen también a reivindicaciones y propuestas y no sólo a decisiones del Estado: autoconstrucción, áreas deportivas, desarrollo productivo, desarrollo social, grupos específicos. Esta red organizativa también participó en reglamentar la Ordenanza de Participación ciudadana que fue introducida en la Ley Orgánica de Municipalidades. También el caso de los feriantes en comunas de Santiago muestra un ejemplo en que a través de un proceso más o

menos largo se va elaborando una plataforma que, en este caso, busca “salvar la feria” frente a la expansión del gran comercio (supermercados) y que junto con definiciones respecto de su gestión como feriantes, establece una estrategia de acción hacia el sector público, principalmente hacia los municipios. Esta busca apoyo institucional, político y financiero para su objetivo de continuar siendo la principal vía de abastecimiento de productos agrícolas en los distintos barrios y comunas de la R.M.

Un caso de sociedad local “desde abajo” pero que se “alarga” hacia el Estado, es el de la formación de algunas caletas, una comunidad territorial que comienza a desarrollar procesos económicos, sociales y culturales. Al principio no tienen agua, energía, eliminación de desechos y otros servicios básicos. Surge una institucionalidad “desde abajo”: unidad vecinal; centro de desarrollo sustentable; sindicato de mariscadores; empresa sociedad anónima “caleta buena”, y a partir de cierto momento necesitan conectarse con el Estado combinando autonomía con negociación. Otra historia de caleta (caleta pesquera artesanal de Totoralillo norte en la región de Coquimbo) nos muestra la autonomía y la autosuficiencia de los pescadores que emigraron de un lugar a otro a formar una comunidad. Nos confirma que estas pueden ser entendidas como el resultado de pequeñas colonizaciones del borde del mar.

Otro ejemplo de este tipo de expresiones está en un significativo número de experiencias ya concretadas, fracasadas o en proceso respecto de radios y televisión, comunitarias. Ellas buscan ya sea iniciar eso en lugares en que la comunicación que llega es poca por aislamiento geográfico o, más frecuentemente, representar una alternativa a los medios de comunicación de alcance nacional que, desde los sujetos de esas iniciativas, “no recogen –o lo hacen distorsionadamente– la creatividad y realidad locales”.

Algunas de estas prácticas sociales autónomas de la sociedad civil local, no buscan expresarse hacia fuera de sí –hacia otros agentes– sino que constituyen “prácticas introvertidas” que sí marcan espacios y revelan cultura. Es el caso de las prácticas deportivas (fútbol) y de expresiones juveniles. La primera, por ejemplo, suele conceder identidad a las localidades (“el equipo del lugar”), a través de la reproducción de vida comunitaria alrededor de “la cancha” y de su “oposición” a los otros lugares representados en campeonatos

zonales, provinciales, etc. La segunda hace emerger o actualizar el “problema juvenil” en el territorio local y las políticas hacia ella. Los jóvenes generan una comunidad “hacia dentro” que ocupa y gana espacios de manera difusa, con puntos de alta intensidad como los masivos conciertos en anfiteatros, en comunas populares. Podríamos decir, en estos casos, que se trata de un impacto sobre lo local, que es “desde abajo”, en que no hay búsqueda de producir un determinado cambio político o de intentar una determinada ocupación de los niveles institucionales; es decir, con renuncia a protagonismo en la esfera decisional e institucional. Se produce así el espacio juvenil distanciado, construido desde la percepción del cercamiento. Define un “actor de masas” semi-organizado, que permanece en la sociedad y en la cultura y no pasa directamente al Estado (municipio) y la Política (local).

Incluso, parte de este segmento juvenil busca escapar de sus lugares actuales de residencia porque no responden a las aspiraciones de contacto con las condiciones de vida y de consumo que quieren. No ven posibilidades de quehacer desde el orden político local y son sujetos de referencia para la política, pero no agentes de la política. Esto tiene un parentesco con el caso presente en caletas y comunidades rurales pequeñas en las que el pescador o el campesino no quieren que sus hijos sean lo mismo que él. La implicancia central que para nuestras interrogantes centrales tiene este fenómeno es que un segmento de las fuerzas sociales potenciales de las localidades no se hace parte de los procesos decisoriales locales en tanto no vinculan su futuro o el de sus descendientes al futuro de la localidad.¹³ También hay dimensiones de la acción socio-comunitaria que tienen una fuerza propia de reproducción y son parte de una cultura popular que no se dirige al Estado y expresa una cierta independencia de él. Ello se ejemplifica en colectas, cuotas, rifas, campeonatos deportivos, bailes, ventas de empanadas o sopaipillas en que están presentes esfuerzos organizativos, cálculos monetarios, toma de decisiones de trascendencia barrial.

¹³ Sin embargo, en el caso de los jóvenes urbanos, en ocasiones se les logra incorporar en esferas institucionales, bajo la idea que hay apertura a “recoger sus inquietudes” y/o que ellos pueden también ser generadores de políticas beneficiosas para sus aspiraciones. ¿Qué elementos aparecen enunciados allí por los jóvenes para que sean tomados por las decisiones públicas?: i) facilitación de espacios propios; ii) oportunidades laborales; iii) reconocimiento simbólico positivo de su quehacer; acogimiento y ruptura de la sociedad que los vigila. Esto puede entenderse como un manifiesto de integración, lo que muestra la no tanta alternatividad sino las limitaciones del sistema para acoger las demandas básicas de integración.

En parte de la acción social de base a distancia del Estado, también está presente un fenómeno de desconfianza acerca de su recepción y de su eficacia. Ello suele hacerse patente en actitudes no receptivas a políticas estatales que buscan integrar participación social, ya sea por objetivos pragmáticos o más doctrinales. En un análisis realizado en Temuco acerca del poco uso que el sector mapuche hacía del sistema público de salud y la baja reacción a los llamados públicos locales a participar, se detectó la existencia de una larga historia de relación fallida: colas, largas distancias, escasez de medios, mala atención. Ello puede expresarse como una brecha entre sociedad e instituciones, generalizable en algunos casos a sectores rurales. En estos casos la acción social local no trasciende al plano político en términos de buscar una determinada orientación del aparato público local, sino que se expresa como conducta de “contorneo” y de indiferencia respecto del aparato público. Esta conducta suele promover seguidamente en el diagnóstico de los promotores “la falta de interés” de la población por participar, juicio, sin embargo, en el que suele velarse el hecho que hay bajas expectativas respecto de las implicancias de hacerlo. De todas formas, el hecho de que segmentos sociales locales tengan una lejanía con el aparato público los resta de ser configuradores de lo local a través de la “manipulación” de dicho aparato.

Vista como conjunto, esta dinámica social microlocal, aumenta la cantidad de agentes Factores en los territorios locales e impide tratar a estos sólo moldeados por agentes externos, económicos y por fuera de la sociedad civil. Pero, ¿cuál es el peso estructurante de las realidades locales –miradas como conjunto– que tiene la sumatoria de esta organicidad social de base? Un rasgo ya señalado y determinante es que son prácticas mayoritariamente microlocales, esto es, en que cada una de las expresiones grupales tiene un espacio físicamente acotado de acción y de referencia. El peso de su acción e influencia va disminuyendo conforme aumenta la escala de referencia. Es decir, las escalas mayores de intervención, aun dentro de los espacios locales –lo que pudiésemos llamar un espacio macrolocal– frecuentemente, y más allá de los ejemplos dados, no son como totalidad directamente influidos por este tejido social de base. Ello se puede observar y ejemplificar a través de la generalmente inexistente contraparte social respecto de megaproyectos que estructuran realidades locales.

Casos, sin embargo, como el de los pescadores artesanales ejemplifican la existencia de algunos grupos locales de hacerse presente con fuerza propia en la sociedad regional y, aun, nacional. Ellos configuran parte de la realidad local a partir de su capacidad de presión permanente llevando conflictos hasta el nivel central del gobierno. Estamos en este caso frente a una acción de la sociedad que es sectorial, de un grupo social específico, pero cuya realidad tiene importantes efectos en las localidades, las que poseen caleta, donde ese sector existe.

En otras situaciones la presión hacia la autoridad local es fuerte pero no de manera orgánica ni con planes u objetivos planificadores o anticipatorios de situaciones. La visión de la sociedad local hacia el alcalde se acerca a la de un “gran asistente social” de la comunidad, al cual puede recurrirse para una gran diversidad de situaciones. Ello es más acentuado en medios populares y especialmente localidades rurales con grado de aislamiento. El alcalde va a ser valorado en la medida que esté permanentemente “in situ” atendiendo los diversos problemas de las familias y consiguiendo ayuda para la comunidad. En este sentido la llamada práctica clientelista se muestra como una relación simbiótica de la autoridad con la gente que incluso suele mostrarse resistente a cuando algunas autoridades públicas buscan alterarla.

Las variantes de acción anotadas nos muestran que la sociedad civil local tiene la naturaleza doble de ser funcional y co-productora de ciertas formas en que se produce una estructura local de poder, ya sea consolidándolo o cambiándolo. También va quedando claro que en la definición de cuánto de la realidad local se va configurando por la acción de las organizaciones sociales de base, juega un rol la lógica de acción que ellas posean y que van definiendo rasgos del quehacer local.¹⁴ Entre otros efectos ello puede distanciar o acercar

¹⁴ Un ejemplo de estas diferencias, es la comparación de lógicas predominantes diferenciadas entre las organizaciones sociales locales de Viña y Valparaíso. En el primer caso, junto a una capacidad de organización y acción interna alta, se genera también una lógica eficiente de negociar con el municipio logrando fortalecer instituciones propias e incidiendo en asignaciones de gasto municipal. En el segundo caso, la organización social en sus cerros es más volcada hacia sí, con menor capacidad de estructurar objetivos y planes que permitan negociar ciertas acciones de la acción municipal. Son, de manera correspondiente, más expuestas a una relación fragmentada, puntual y clientelista con el municipio, lo que establece, además, sincronía con la lógica de acción alcaldía de la localidad.

a influir en los niveles macrolocales, lo que debe ser considerado un aspecto clave en la discusión sobre la posibilidad de procesos democráticos sobre los cuales pudiesen montarse procesos más endógenos de desarrollo.

Movimientos Generales: lo provincial y lo étnico

Pero en otro extremo también hay emergencias sociales en las sociedades locales que tienen un carácter más envolvente y amplio. Una expresión son los “movimientos” provinciales. Nos referimos a un fenómeno relativamente esporádico en el caso chileno en que se da una movilización más o menos comprensiva de la sociedad local, y que se presenta plena o parcialmente como reivindicación territorial.

Aunque poco frecuentes —también históricamente— estos movimientos generales han estado presentes en estos años y resulta interesante explorar por qué en ciertos casos se constituyen estas movilizaciones más o menos generales y qué fuerza estructurante de la localidad adquieren cuando se forman. De acuerdo a su análisis, el elemento de base es una situación económica de crisis que, junto con ser prolongada, no encuentra indicios de mejoramiento. La crisis de rentabilidad del carbón en tanto actividad económica históricamente estructurante de Lota y el permanente proceso de disminución de trabajadores y de cierre de las minas; la crisis de las actividades económicas relevantes de Arica sin el surgimiento de otras, que permitieran nuevas alternativas, como en algunos momentos del pasado; o el caso de una situación prolongada de estancamiento y de sectores en crisis como Valdivia, aunque aquí no se alcanza propiamente un estado de movilización pero sí de activación de grupos con relevancia provincial. En los casos de las movilizaciones o presiones en Arica y Valdivia hay un hecho común, destacado por sus autoridades políticas, técnicas y económicas y es que se sienten disminuidas por dejar de ser capitales de región. Esto parece ser procesado como negativo en tres planos por los grupos dirigentes provinciales. Uno simbólico, en términos de la autopercepción del grado de importancia con que se es considerado en el ámbito nacional y con relación a las provincias que conforman la vecindad regional. Otro, político-administrativo, en cuanto un conjunto de servicios de importancia y cobertura regional se ubican en la ciudad capital de la región, lo que hace más expedito

el vivir allí para resolver diligencias burocráticas o acceder a servicios. Asimismo, al quedar más lejos de los centros decisionales más importante de la región, le resta poder e influencia a las elites locales, de todo tipo de procedencia (técnica, política, empresarial). Por último, económico, dado que la pérdida de ser capital regional significa una relocalización de servicios públicos y, por externalidades, de otras actividades, lo que disminuye el peso económico y la capacidad de creación de empleo en la ciudad.

En los movimientos generales de localidad parece también participar un sentimiento fuerte de un “sí mismo”, como ciudad, generalmente plasmado largamente entre grupos dirigentes locales, y que da fuerza a la idea de que constituyen una realidad local especial que necesita y merece un tratamiento desde el nivel central. Ello está en Arica, por ejemplo, en su calidad de zona extrema, lejana y “aislada” del centro del país, en que vivir allí “es hacer patria”. También en Lota, hay un capital simbólico de ciudad minera que ha producido el carbón para Chile durante una larga historia. De lo dicho, sin embargo, no se puede extraer la conclusión de que la percepción de constituir esa peculiaridad baste para que se exprese una manifestación general, frente a una situación crítica, como pudiese ser el caso de Valparaíso. En este sentido, los casos de manifestaciones locales generales muestran que en ello también participa un componente difícil de explorar, que es el de la generación de un estado colectivo en que participan la desesperanza, la desconfianza, la rabia. Y, por otro lado, la existencia de un liderazgo representativo, aglutinador.

En los casos de Arica y Valdivia parece confirmarse que un movimiento regional es fuerte cuando es policlasista, amplio y/o cuando sectores dirigentes locales de distinta naturaleza se acercan. Ello puede entenderse como una manifestación colectiva que no puede ser puramente “popular”, “empresarial” o “privada”. En el caso de Arica hay un liderazgo de los gremios empresariales locales, que no tienen realidades socio-económicas distanciadas de grupos medios, en tanto inexistencia de grandes empresariados locales. Pero también hubo cierta organicidad obrera presente en los paros, la que también desarrolla su lectura y especial función relativas a su participación en ellos en términos de “darle sentido y contenidos”. Esta heterogeneidad social presente en “movimientos de territorio” se verifica aun en expresiones territoriales locales pobres y aparentemente homogéneas, pero que también tienen grados de hetero-

geneidad social, y sus propias “clases medias”, de mejor situación relativa. Un ejemplo típico es el del éxito de la formación de comandos locales en comunas pobres contra la instalación de vertederos de basura. Un caso en que ello ocurrió fue en Pudahuel –comuna de familias mayoritariamente de ingresos bajos o medios bajos– en donde parte de la fuerza que cobró estuvo dada por la participación en el comando de la “clase media” comunal, lo que le da un peso social y político mayor.

Sin embargo, ello no es algo absoluto pues la organización y las manifestaciones en Lota son encabezadas por la dirigencia minera y las puestas de acuerdo o tensiones propias de todo movimiento son más fuertes entre los mineros que entre estos y otras expresiones. Esto permite desprender que la necesidad de concertaciones locales para representar una demanda como territorio está relacionada también con un factor material cuál es el grado de diversificación o heterogeneidad en cuanto a actividades económicas y grupos de intereses presentes en la localidad de la cual se trate. En este sentido, la movilización general de Lota tiene parentesco con la movilización de agricultores y lecheros en la región de la Araucanía y la de Los Lagos, en cuanto a que el peso de estos últimos en la historia y la realidad de algunos de esos territorios acerca su demanda “sectorial” a una demanda territorial.

Un elemento característico en los casos de Arica y Lota, y que refuerza otras características del sistema político local-nacional, lo constituye el hecho de que son movimientos referidos hacia el centro político-administrativo y hacia la presidencia, ubicados en Santiago. Esto también es así en Valdivia. En todos estos casos, la dirigencia local actúa bajo el presupuesto de que si quiere producir un cambio de situación tiene que llegar directo al gobierno y al presidente; en consecuencia a Santiago. Sin embargo, a la vez, normalmente ello significa un proceso complejo de articulaciones y negociaciones internas a la localidad. Al respecto, algo interesante a constatar es que los conflictos a partir de cierta magnitud desbordan a los gobiernos municipales y regionales y pasan a ser referidos a Santiago. Es decir, la acción local busca producir el cambio local a través de presionar la acción central. Por ello, además, la forma de manifestar el malestar tiene que ser suficientemente expresivo y significativo de que algo grave está pasando, lo que supone paros generales y marchas masivas. Esto produce dos fenómenos que parecen destacados. El primero es que

con ello el poder político administrativo central y sus órganos asientan su calidad de poder estructurante y el de los agentes que allí predominan en un momento dado. El segundo es que, simultáneamente, ello puede expresarse como debilidad general del sistema gubernamental nacional en la medida que no logra cambiarse el curso de los hechos por los cuales surge el reclamo regional. Esto puede llevar a la generación de una acción más sostenida de la sociedad civil regional, al menos por un tiempo, en que a través de nuevas paralizaciones, marchas y otras manifestaciones se reclama “una política del gobierno”. Es lo que ocurre en el caso de Arica frente a lo que se llamó “la Ley Arica I” y que condujo a la “Ley Arica II”. Los movimientos civiles más totalizantes como los que comentamos han logrado plasmarse y expresarse en algunos entes con capacidad de propuesta y de orientación de la inversión para el desarrollo territorial, del tipo agencias locales del desarrollo, que en los casos de Valdivia y especialmente de Arica, logran tener un grado de representatividad significativo pero que no es fácil de sostener en el tiempo si no muestra realizaciones. En este sentido aunque puede decirse que se trata de una materia corrientemente considerada en la discusión sobre las estrategias locales de desarrollo, no logran consolidarse instituciones del tipo Corporaciones de Desarrollo local o similares, las que a menudo, cuando se crean, no funcionan o no logran ser inclusivas.¹⁵

Como expresiones menores en relación a lo descrito, también existen en regiones, en sus áreas urbanas, expresiones desde grupos, especialmente sectores medios universitarios, que hacen referencia a la ciudad como conjunto. Grupos distintos pero con características comunes en cuanto a su planteamiento de la necesidad de un mayor protagonismo social basado en inspiraciones bastante universalistas acerca de la participación y la ciudadanía, que es articulada con la propuesta de un protagonismo regional mayor. Sin embargo su envergadura está lejos de constituir una fuerza provincial o regional y, por tanto, no presentan capacidad de estructurar realidad local. En algunos casos logran tener fuerza para resistir políticas, como en el caso de Valparaíso –“ciudadana-

¹⁵ El caso de Arica es especial pues agrupa a muy diversos sectores y en cierta medida recoge el peso histórico de una entidad de ese tipo que quedó en la memoria histórica de la ciudad y que fue la Junta de Adelanto de los años 60. Esto expresa además un fenómeno en que la sociedad local tiene un cierto relato compartido de su historia y de las fuentes de sus problemas aunque se tenga menos claridad acerca de cómo se les supera.

nos por Valparaíso”— en que promueven una oposición a megaproyectos inmobiliarios y renovaciones urbanas que son caracterizadas como rompiendo la continuidad urbana y transformando áreas centrales de la ciudad consideradas parte de una armonía urbana y de una idea de ciudad.

Con el mismo carácter envolvente pero de naturaleza distinta es la acción de los grupos étnicos, que han cobrado importancia en realidades locales a distinta escala. En general los movimientos y corrientes étnicas han comenzado a tener más presencia pública desde las sociedades locales, en una dinámica que podríamos caracterizar como “desde abajo” y “hacia fuera” y, en algunos casos, con liderazgos con alta internacionalización. Ello es observable aunque con pesos y características de acción muy diferentes, en las regiones de la Araucanía, Tarapacá y de Antofagasta.

Dentro de esa influencia, sin duda han sido las zonas de presencia mapuche en donde la acción de origen étnico ha sido realmente configurante de la dinámica local reciente. Se puede afirmar que en dichas áreas los grupos de origen mapuche, siempre significativos en dicha realidad, han acrecentado su acción en referencia a otros agentes y robustecido su carácter de actor. En la región de la Araucanía, el mayor grado de resistencia, organicidad y reivindicación política de los mapuche ha creado una zona de alto conflicto político expreso, generando una nueva etapa de una realidad históricamente compleja. Hoy se estaría rompiendo una forma de reproducción de la zona en razón, de una masa mínima crítica de líderes y comunidades mapuche que apuntan hacia un nuevo tipo de situación. Las movilizaciones y expresiones mapuche marcan, así, la realidad de la región de la Araucanía y localidades de escala menor. Aunque habrá que integrar ciertos matices a la afirmación, se puede decir que sería un caso en que desde la “sociedad civil” se produce una fuerza productora de procesos locales. Ello, sin embargo, no debe entenderse como movimiento “civil” unificado y centralizado, sino con múltiples expresiones y liderazgos, siendo sus propias tensiones internas uno de los componentes de la dinámica de conflicto regional. Esto conforma una situación en que la producción de lo local proviene, de manera más expresa que en otras realidades, de la disputa entre agentes y puede decirse que dicha producción es la historia de resolución de un conflicto declarado. La gravitación de dicho conflicto en la región de la Araucanía se expresa en que “todos están obligados en cierta manera a tomar partido respecto de él”.

Esta acción mapuche se monta sobre un conjunto de tensiones que conforman los contenidos sustantivos de la conflictividad local (y nacional). En primer lugar, expresa una reacción frente a una experiencia secular de opresión cultural basada en el factor étnico y que tiene en sus orígenes el asentamiento territorial y cultural de Chile como país en la región. Es la reacción a una estigmatización de parte de la sociedad blanca que define y trata al mapuche en calidad de hediondo, borracho, flojo y que viste mal. A ello se agrega la envoltura de la realidad mapuche por parte de la cultura de la sociedad chilena y que impone y hace participar a aquella del conjunto de significados y símbolos de esta última y del desconocimiento jurídico y real de las jerarquías propias de su organización, “en que el lonko es simplemente un indio”.

En segundo lugar, parte del territorio sobre el cual está asentada la región de la Araucanía, aunque también partes menores de regiones vecinas, pasa a estar en disputa, configurando un conflicto que se refiere a los derechos de propiedad sobre aquel territorio. En este caso las realidades locales van quedando estructuradas desde la tensión mapuche versus propietarios “huincas”, en especial hoy día, aunque no exclusivamente, propietarios grandes y forestales. Un antecedente próximo de esta dimensión del conflicto es que el desarrollo de las exportaciones forestales, durante los años 80 y 90, producen un remodelaje del uso del espacio regional el que ejerce un efecto de estrechamiento y discontinuidades internas del espacio mapuche. En este sentido, es un conflicto económicamente relevante para la región, en tanto pone en cuestión y disputa una importante base económica de la misma e impugna a uno de los agentes económicos relevantes en la actual producción de la región de la Araucanía, como es el capital y el empresariado forestales. En esa conflictividad, además, se produce el contacto expreso de lo local con lo global en tanto están presentes de manera interconectada las formas de organización y de relaciones en la localidad con las formas de inserción en la globalización.

En tercer lugar, esta contradicción hace evidente, por un lado, la existencia y, por otro, los límites de lo que —de manera similar a todo Estado Nación— fue un proyecto político de construcción de él, un proyecto de “chilenidad”. En la medida que ello no abarcó, integró o sometió a todos por igual deja coexistiendo en el espacio nacional a grupos étnicamente diferentes, coexistencia vertebrada por relaciones de dominación. Esto plantea un problema profundo para la región que es sobre la posibilidad efectiva de ser o de constituir una

sociedad (local). La acción étnica va exigiendo una autonomía política que significa definir por sí mismo y en función de sí su forma de organización y sus metas. En el sentido recién señalado, este conflicto tiene un carácter dual en términos de escala territorial comprometida: compromete a la sociedad nacional y a la sociedad regional. Por un lado tiene un carácter nacional pues se trata de una crítica a la absorción y dominación nacional de una cultura, un pueblo y un territorio. Por otro lado es regional, en tanto dichos planteamientos tienen un espacio físico específico donde se expresa de manera central. Está puesta en cuestión la legitimidad de la institucionalidad política regional en tanto parte de un orden político nacional ajeno.

Este carácter del conflicto compromete fuertemente al Estado, el que también va a desplegar un conjunto de políticas para actuar frente a él: i) acciones de mejoramiento social para intentar mejorar y amortiguar la acción mapuche; ii) distribución de tierra entre las comunidades, aunque muy inferior en cantidad a la reivindicada; iii) acción de la justicia para procesar y juzgar atentados contra la propiedad; iv) intento de aislar a los sectores más radicales del movimiento mapuche; v) acción policial de resguardo de las empresas forestales y de disolución de manifestaciones mapuche; v) acción comunicacional para disminuir la imagen sobre la radicalidad del conflicto y justificar una acción anti-mapuche más radical. Esas acciones del Estado se despliegan con distintos grados de fuerza en el tiempo y son, a la vez, materia de conflicto entre los agentes que desde su interior buscan que predominen determinadas lógicas.

También la trayectoria del conflicto va teniendo que ver con las estrategias de acción y las propias diferencias internas de la acción mapuche, las que pueden tener elementos de complementariedad y de tensión. Por una lado, una visión más radical que sitúa la vía de resolución del conflicto con un fuerte componente de enfrentamiento armado. Allí es importante el rol de jóvenes mapuche más escolarizados y universitarios que han vuelto a las comunidades. Hay también una estrategia que incorpora el copamiento de instituciones locales del Estado en la Zona. En Tirúa grupos y dirigentes mapuche se plantearon la conquista electoral del municipio y lograron la alcaldía, desde la cual han defendido sus intereses frente a las empresas forestales. También existen agrupaciones que sostienen una permanente movilización civil de ocupaciones de tierras, cortes de caminos, denuncias en el centro de la ciudad; sin embargo, también abiertas a la negociación política.

Los planteamientos de raíz étnica no se reducen a su presencia en la región de la Araucanía por parte de los mapuche. También está la realidad aymará en la Primera región. Lo aymará expresa un sincretismo en que se observan los elementos y grados de autonomía y de distancia con “lo chileno” expresados en la cultura y en su economía. Ella presenta un carácter doble; en parte, reclusa en la reproducción paralela de sus propios modos de vida y consumo en zonas altiplánicas y valles, y en parte inserta en la vida económica y urbana regional. Las comunidades altiplánicas aymaras de la región de Tarapacá ejercen su dominio sobre las tierras correspondientes. El Estado sabe que si quiere elaborar proyectos de desarrollo debe reconocer las autoridades andinas y “negociar” con ellas las políticas que se propone. Cuando el funcionario regional va a dichas comunas altiplánicas sabe que está frente a “otro” que es allí donde principalmente se reconoce. Sin embargo, mostrando las configuraciones sincréticas, también allí se configuran las instituciones políticas del Estado chileno y se producen las filiaciones, diversas, respecto de los partidos políticos nacionales. Ello también puede ocurrir en el campo de filiaciones religiosas y, aun, ser motivo de conflicto al interior del mundo indígena. Aunque con fuerza menor que la expresión mapuche en la región de la Araucanía, los elementos de tensión y subordinación que tienen los aymaras se expresan en tendencias en cuanto a la manera de asumir la relación con los no aymaras. Allí también se observan tendencias o subgrupos internos. La posición asimilacionista que no valora mayormente lo propio y busca integrarse a la sociedad “mayor” chilena. La posición de “volver a las raíces” y políticamente hacerse parte de una Nación Andina, autónoma de los actuales Estados Nacionales. Por último, la de constituir su identidad pero al interior de la vida urbana. Aquí pueden reconocerse expresiones de jóvenes aymaras que forman grupos y suelen realizar actos urbanos violentos como forma de visibilizar su presencia y establecer sus marcas en ella.

En el caso de los atacameños en la región de Antofagasta, un reforzamiento identitario y de defensa ha surgido a propósito de la expansión del turismo en la zona interior y que tiene como centro al poblado de San Pedro de Atacama. Ello ha significado una expansión de los agentes impulsores de ese turismo: hoteleros, dueños de restaurantes, empresarios del transporte. Se va produciendo y creciendo una ocupación del espacio por la actividad turística. Esto establece relaciones de complementariedad –como la mayor venta artesanal– y tensión con los aymaras.

Las tensiones pueden tomar la forma de composiciones sincréticas en algunos casos. Ello se da, por ejemplo, en torno a la medicina, en que el rescate de las hierbas medicinales, por ejemplo en Temuco, constituye un tipo de venta popular en la ciudad. O en algunas áreas en que la autoridad y justicia comunitaria mapuche es reconocida como en Lonquimay en la precordillera. En este caso, ello está en cierta medida explicado por la falta de medios policiales para establecer una “absorción” completa de los pehuenches en los sistemas policiales y judiciales nacionales, dada la ubicación de esa localidad en la precordillera. Ello configura un régimen mixto, en que el régimen chileno interviene después de una incapacidad de arreglo comunitario.

A la inversa, en el mismo lugar, distinciones y tensiones emergidas fuera del mundo mapuche penetran hacia dentro y definen tensiones internas, como el de la tensión religiosa católica/evangélica que ha sido objeto de división. También están las filiaciones en partidos políticos nacionales, incluyendo candidaturas, pero en que a su vez, dichas filiaciones no son interpretables a la manera huinca o chilena. En ello operan otros códigos donde es muy importante el contacto personal.

Algo importante, que puede ser elemento significativo de explicación en las regiones I y IX es que los pueblos indígenas no representan su problemática en un marco de salida regional y como parte de una propuesta de desarrollo regional. Esto dificulta las posibilidades de desarrollos endógenos concertados localmente. Los componentes étnicos parecen, en términos de representación política, estar fracturados con relación al resto regional. Los aymaras presentan un fuerte etnocentrismo que limita posibilidades de articulaciones y conduce a la segmentación de la sociedad, dificultando la constitución de sociedades locales. Así, una larga tradición de dominación más un fuerte autocentramiento de los dominados dificulta las condiciones políticas de pensar y orientar un desarrollo integrador.

Las culturas locales

De manera más amplia o general que el caso de los actores étnicos, debemos también considerar fuerzas culturales presentes y encarnadas en sociedades civiles y grupos específicos, y que las constituyen y que pueden ser vistos

como fuerzas productoras de lo local. Hablamos de memorias históricas o culturas regionales, que influyen en la representación y la acción de los habitantes de localidades y que, por lo tanto, definen un cierto “carácter” de ellos. ¿Qué implicancias generales tiene esto para explicar la dinámica local?; ¿cómo actúan esas fuerzas en cuanto a sus relaciones con eventuales procesos endógenos?; ¿O es simplemente un estado subjetivo que no estructura la realidad material, institucional y social de la localidad?

Una hipótesis generalizada y refrendada por muchos hechos es la de que la “cultura local propia”, portada por determinados agentes locales, es hoy insignificante frente a las referencias “universales” que aterrizan en cada localidad. Ello nos diría que las referencias culturales de cada localidad están sobreimpregnadas de valores, aspiraciones, representaciones provenientes de un espacio simbólico más o menos mundializado que son mucho más significativos que una tradición propia de la localidad. Sin embargo, ejemplos de las localidades impiden pensar que aquello sea de manera absoluta así.

Hay un conjunto de ejemplos que pudiesen ser explorados en cuanto a su incidencia en la vida local. Aquí aparece, por ejemplo, lo de la cultura minera que impregna lugares y pareciera poseer un conjunto de rasgos. Uno de ellos es el del gasto rápido de los ingresos y la inexistencia del ahorro. Esta cultura “gastadora” explica una cierta parte de la dinámica comercial de Rancagua, por la existencia de la mina de cobre El Teniente. Asimismo, lo que sería un sentimiento de provisoriedad o transitoriedad que marca la forma de habitar el Norte, y que plasma en la conciencia o subconciencia la experiencia de la emergencia y la caída de la riqueza y el trabajo. También puede hablarse del habitante de Valparaíso el que parece contener y expresar una historia que acumuló un peso histórico y que a nivel del conjunto de la ciudad parece expresar una fuerza simbólica. Quizás ello esté relacionado con rasgos propios de ciudades que tuvieron grados de centralidad y riqueza relativa mayor en el pasado.

En algunos casos, las “historias fuertes” que quedan como marca en los habitantes de localidades, y en que estos son concientes de la mirada de los de fuera, pueden producir fuerte autocentramiento entre elites o grupos locales. El sentido de peso histórico como lugar –localidad, ciudad o región– autocentra

y ensimisma. Algunos señalan que ese cierto apego al pasado dificulta la innovación. El caso de la Junta de Adelanto en Arica, experimentada como institución propia, que permitió un crecimiento “desde dentro”, quedó en la memoria de una generación e impregna parte de la representación acerca de qué produciría el desarrollo regional. Es decir, habría en algunas formas de acción local la expresión de rasgos conformados a lo largo de una historia larga. Ello sería algo transversal y se expresaría también en el empresariado ariqueño, el que, comparativamente a otros empresariados regionales, reclama por la insuficiencia de las políticas que el Estado ha dirigido a la ciudad.

También se configuran identidades de localidades con fuerte relación a las empresas y actividades económicas que estuvieron en sus orígenes o en los aumentos de poblamiento de algunos lugares. Un caso es Puente Alto con la empresa La Papelera, de San Bernardo con la instalación de la Escuela de Infantería, de Lota con las minas de carbón, o de Maipú con los cordones industriales. Se marcan características históricas, ligadas a recursos, equipamientos y actividades, que constituyen referencias y/o sentidos de pertenencia relativos a un lugar. En términos más amplios hay casos de una relación entre tipos de actividad con las características culturales de un territorio, como el trabajo de la greda en Pomaire, lo textil y los dulces en La Ligua. Esto liga fuertemente el carácter de la sociedad local con el carácter y los modos de producción.

Otro componente de estas particularidades regionales contenidas y expresadas por sus sociedades civiles es la importancia de inmigraciones extranjeras significativas que han llegado a algunos puntos geográficos: alemanes, italianos, árabes, yugoeslavos. En el caso de Temuco, por ejemplo, parecen grupos con grados de autorreferencia en cuanto a actividades y temas. El caso de los alemanes de la región de Los Lagos, llegados a Chile a partir de la mitad del siglo XIX, le imprimieron un carácter más agroindustrial a la zona, a partir de empresas familiares. Estas colonias serían una suerte de comunidades nacionales dentro de realidades regionales. Contribuirían a constituir la dinámica regional desde identidades nacionales extranjeras constituidas como comunidades. Sin embargo no parecen expresar un autocentramiento fuerte, constituyente de grupos cerrados. Esa identidad puede estar a la base de grados de fricción moderada que tengan entre sí y que puede ser considerada también como contribuyente de la dinámica local existente. Tampoco constituyen, en

cuanto tales, grupos con actoría fuerte, de intervención “hacia fuera” en el medio local. Posiblemente la reproducción de estas colonias esté basada en que entregan un fondo de seguridad social y de sentido de pertenencia a quienes participan de ellas.

Hay zonas de las regiones centrales, marcadas por la agricultura y por un pequeño y mediano agricultor que habita la zona –no ausentista– que reproduce y defiende una cultura “huasa”, folklórica, ligada a la tierra, el paisaje, que suele permanecer fuertemente machista. Otras regiones contienen con fuerza la doble expresión de lo urbano y lo rural en su interior. Esta tensión “interna” es parte de su realidad y dinámica y generalmente se expresa alimentando la migración rural. Esas culturas van configurando ciertos universos propios de referencia que se diferencian entre sí. Así, por ejemplo, el campesino o trabajador rural puede sentirse más cercano del propietario agrícola que de grupos urbanos progresistas que pueden hablar en su nombre, cuestión que puede expresarse en el tipo de adhesiones políticas. Se puede sentir parte de un mismo ethos cultural donde estarán los problemas de la tierra, del cerco, de los animales, que como conjunto configuran una identificación en torno a lo rural y agrario y una lejanía respecto del quehacer urbano. Esto puede tomar formas específicas en regiones donde parece darse una coexistencia entre dichas culturas, con grados más limitados de integración. Es el caso de regiones del norte entre culturas urbanas de carácter costero, donde se concentra una buena parte de la población y comunidades rurales interiores.

Las áreas fronterizas también parecen mostrar realidades en que se expresan particularidades culturales que dan cuenta de formas de existencia local. El caso de Arica, su origen peruano y su relación de constante intercambio con ese país. No sólo la conquista de dicho territorio sino también una relación de subordinación que están en la historia, la memoria de Arica y que se expresa en celos, desconfianzas, agresividades. Pero, a la vez, ello es en medio de un fuerte intercambio y paso diario y masivo de un país a otro. Hay una dialéctica de fuerte relación comercial con la frontera peruana, de migraciones diarias, de trabajadores y servicio doméstico. Ello, a su vez, últimamente fortalecido por la fuerza que ha cobrado la visión de que la posibilidad de desarrollo de Arica (y de Tacna) pasaría por aumentar los grados de integración económica dentro de un radio más amplio de integración que abarca Bolivia, Paraguay, norte de Argentina, sur de Brasil.

Las identidades locales, configuradoras de un sentido de sí frente al entorno, pueden constituirse desde aspectos muy cotidianos que pueden alcanzar un cierto peso en el tiempo. Esto, al nivel de escalas menores como pequeños pueblos. En algunas localidades pequeñas investigadas ello provenía de sentirse buenos para el fútbol a partir de una cierta cosecha de éxitos deportivos acumulados a nivel de la provincia o región.¹⁶

Resta decir que el análisis de los procesos culturales locales en curso a fin de ser explorados no deben ser separados del conjunto de los cambios que ocurren en las localidades. Fenómenos como el aumento de racionalidades técnicas en las localidades, los efectos de los programas de electrificación en localidades rurales, la instalación de los modernos equipamientos comerciales en el centro de las ciudades intermedias, la crisis de sectores productivos claves de ciertas provincias, y la expansión de sectores exportadores asociados a formas laborales específicas, llevan asociados la desconstitución y constitución de culturas locales.

Debe recordarse, por último, que más allá de las complejidades del diagnóstico de la realidad de las culturas e identidades locales, se debe considerar que su exploración ha cobrado importancia en relación a la discusión sobre los procesos de desarrollo local. Dicha relación, sin embargo, ha sido puesta desde diversos ángulos que son contradictorios entre sí. Por un lado, se ha planteado que la cultura local es la base desde donde pensar el desarrollo pertinente para una localidad específica, lo que va asociado a una crítica de un desarrollo entendido como estándar para todos. Por otro lado, la identidad y la cultura locales han sido planteadas como un “recurso” para el desarrollo de la localidad en medio de una competencia global. Actuarían como recursos competitivos. En otros casos, la cultura local suele ser presentada como poco adaptada

¹⁶ También dentro de estos rasgos de la sociedad civil local, estructuradora de conductas y de su forma de reproducir lo local, suelen aparecer algunos que se ubican en dimensiones sicosociales. De Valparaíso se señala que se trata de una sociedad pesimista, crítico-desestructiva, negra. Aparece como un rasgo sicosocial transversal marcador de la ciudad. No existe disposición a la innovación, a buscar alternativas. Algunos alcaldes fundan diagnósticos de la realidad local, y construyen un programa afín de actividades, a partir de estados sicosociales, como el de localidad “negativa” o “depresiva” o “desconfiada”, que se hace parte del programa político cambiar.

a los requerimientos de la competitividad y la modernización. Ello abre un campo de debate simultáneo al diagnóstico mismo de los procesos existentes.

La sociedad de “masas”

La presencia de la sociedad en la dinámica de los territorios locales no se expresa sólo a través de movimientos u organizaciones, sino también a través de conductas individuales agregadas que al actuar en la misma dirección generan “efectos de masa”. Aquí tenemos a los consumidores, a los electores, o a los migrantes de las localidades. Ellos pueden ser constituyentes de las realidades locales a través de expresar una cierta opción política, como los electores, o utilizar ciertos objetos socialmente significantes, como los consumidores, o definirse por una cierta (des)localización, como los migrantes.

En esta idea de efectos de masa o por agregación se quiere, por un lado, reconocer la existencia y acción de sujetos individuales sin organización ni deliberación colectiva y, por otro, destacar el fenómeno de conductas masivas similares que, en tanto tales, influyen, aunque no de manera preconcebida, sobre las trayectorias locales. Pero estas expresiones masivas, no organizadas colectivamente, pueden estar en parte apoyadas en un número amplio de microrredes que toman y se transmiten decisiones similares. Por ejemplo, las migraciones de un lugar a otro que pueden apoyarse mucho en contactos que informan de nuevas oportunidades.¹⁷

Un caso es el de los electores locales,¹⁸ los que a través del poder electivo del voto definen la constitución del poder político local. Al margen de las orientaciones que desde los electores puedan emanar, el suceso de ser elegido puede estar a la base de un determinado peso de la autoridad local. Ello puede evidenciarse por la ausencia de este mecanismo, por ejemplo, en el caso de las autoridades políticas máximas regionales, en que actúa la designación del Presidente de la República.

Pero la pregunta clave es acerca de cuál es el grado de mandato u orientaciones que los electores efectivamente ejercen sobre las autoridades políticas locales; ¿a qué lo obligan? Ello hace importante las lógicas con que se dan los procesos electivos locales y las maneras en que los electores locales ejerzan

eventuales controles o influencia en la localidad a través de su poder electivo. Hay casos en que el electorado local se hace referencia decisiva para las autoridades locales, en particular para los Alcaldes dado que, en una proporción muy alta, buscan asegurar reelecciones en el cargo. Esa injerencia como masa electoral influye en proporciones variables en el tipo de política social y local, de asignación de recursos, y del debate público propio de las localidades. También son observables fenómenos en que el electorado en ocasiones “castiga” gestiones que son leídas, por ejemplo, como muy lejanas, cerradas o soberbias con la comunidad, observable en comunas en que los Alcaldes pierden la reelección.

Podríamos señalar que en las realidades locales observadas este poder de la masa electoral no tiene la forma de una “ciudadanía local” desarrollada si entendiésemos esto como la votación local en función de opciones por programas expresos de desarrollo territorial de distintas candidaturas. Ello no opera con el Intendente que aparece sustentado en un poder que le concede el Estado o gobierno. En resumen, la “cuestión” comunal o regional no existe como disputa clara de proyectos integrales, como sería el deseo máximo de propulsores de la democracia local. Los momentos eleccionarios locales no parecen constituir momentos de “ciudadanización local”, en lo que contribuyen varios factores. Por una lado, se manifiestan las tendencias políticas generales y ello disminuye relativamente la importancia de las problemáticas locales como forma de identidad de las candidaturas. Sin embargo, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos ha disminuido radicalmente la adherencia partidaria como manera de captación de votos, aunque la dicotomía básica gobiernista-opositor sigue jugando roles importantes.

¹⁷ Sin embargo estas conductas que influyen por su agregación conformando grupos específicos no orgánicamente constituidos ni representados, pueden también ser la base de la constitución de organizaciones civiles que “tomando conciencia de sí” van a perseguir fines y desarrollar estrategias. Por ejemplo, los consumidores en tanto agregación que influye por determinados patrones o requisitos de consumo, pueden ser la base de asociaciones y movimientos, es decir, conductas agregadas organizadas, que podrán ser agentes interventores en la realidad, de manera intencional.

¹⁸ Por razones de espacio no tocaremos aquí el fenómeno de los migrantes laborales, de las conductas de movilidad espacial, de la generación de lugares de turismo y veraneo, incluyendo las segundas residencias, ni de los consumidores. Sólo diremos que su exploración es básica para entender algunas dinámicas locales.

Los electores, además, se aproximan a las elecciones como momentos en que se puede sacar provecho y en que para una parte importante de ellos, los candidatos constituyen una clase política ubicada “arriba”. Los momentos eleccionarios no aparecerían como momentos de ciudadanización sino de re-fuerzo de clientelismo lo que se puede expresar, incluso, en el uso de regalos para ganar votos. En este sentido, en múltiples lugares la sociedad civil más pobre, urbana y rural, se relaciona de manera pragmática con los políticos. Es una relación funcional con lo político, lo que los hace “veleidosos” a los ojos externos. Las distinciones ideológicas no aparecen constitutivas de imágenes diferenciadoras, sino conformando un mundo más o menos homogéneo.

Por otro lado, también se tienen ciertos imaginarios acerca de lo que debería esperarse de dichas autoridades electas. Esto es interesante explorarlo porque pone un factor de imaginario social como influyente en el quehacer de las instituciones. Al respecto, en los años 80 y 90 se podría suponer una ampliación en la sociedad, en particular entre los grupos pobres, respecto de lo que debe hacer el municipio. Sin embargo, parece constatar que esta ampliación no aparece tan significativa pues para buena parte de la población, el municipio es actualmente el representado más importante para la entrega de ayudas, subsidios, y en general para auxiliar frente a situaciones de emergencia, que como un agente del desarrollo y del cual deba esperarse especialmente ejercer un liderazgo estratégico para realizar un plan de desarrollo. En las localidades más o menos dispersas y aisladas, con concentraciones de población pequeñas, como en Camarones, para la gente (pequeños campesinos de origen aymara) el Alcalde es entendido como un gran asistente social que debe estar recorriendo la comuna y resolviendo o asistiendo los problemas singulares de cada habitante. El buen alcalde así valorado, es el que recorre persistentemente la comuna mostrando su compromiso con la gente. A la vez, ese alcalde, aun cuando aparece vinculado a comunidades relativamente aisladas, rurales, pobres, lejanas del centro político administrativo, tal como otros, parte de su quehacer es el de conseguir cosas en Santiago. Ello liga electorado, autoridad local y poder ejecutivo central en una mecánica que configura una parte del sistema político nacional y cuyo peso dependerá de las materias y proyectos que harán parte de esa mecánica.

LOS AGENTES INSTITUCIONALES NO GUBERNAMENTALES

La exploración por la producción de lo local debe considerar el peso que tengan las instituciones no gubernamentales. Estas se refieren a entidades que no son parte del Estado, que presentan grados de institucionalidad formal relativamente altos, no tienen carácter representativo, ni de autoayuda social y tienen un componente variable de su personal que trabaja de manera remunerada. Las instituciones que han aparecido más relevantes para ser consideradas como agentes productores de lo local han sido la Iglesia, las ONG, los partidos políticos, las universidades, los medios de comunicación, las agencias de desarrollo. El hecho de que no sean parte del Estado no significa que no puedan recibir fondos de él, como las universidades, o que el Estado no tenga representación en ellas, como las agencias de desarrollo, o que no busquen definir la acción del Estado, como los partidos políticos. Nos referiremos aquí sólo a la Iglesia y los medios de comunicación.

La Iglesia

La Iglesia tiene un tejido organizativo bastante grande. En una mirada histórica, al respecto, algo que parece interesante a destacar es la mayor presencia en regiones de iglesias de inspiración evangélica (protestante). Aunque ello nunca alcanza un predominio absoluto, sí hace más intensa una disputa por el número de fieles. Esto podría llevar a reconocer tradiciones o formaciones regionales diferenciadas según el peso relativo del mundo católico, evangélico y laico, en cada región. Un ejemplo es la tradición relativa mayor de filiación evangélica en localidades del centro sur del país.

Respecto de la escala de intervención desde la cual la Iglesia Católica define su quehacer, parece interesante destacar que presenta un grado de centralismo y jerarquía más moderados, que los que pudiesen suponerse. Sobre todo si se piensa que el nombramiento del Obispo tiene siempre una naturaleza jerárquica. Hay bastante sello de los obispos regionales y muchos de ellos alcanzan

un fuerte protagonismo personal en las regiones, en cuanto al tipo de influencia valórica y a qué se pone más énfasis y con qué fuerza. A su vez, las diócesis en que se estructura el trabajo suelen tener grados de descentralización importante.

Algo que aumenta el peso de la Iglesia es que tiene una cobertura social y territorial muy amplia. Por un lado recepciona y es una referencia simbólica para muchos sujetos diferentes, con una fuerte presencia y trabajo con sectores populares y frente a ellos, como con otros segmentos, hereda una legitimidad por su distancia de la Dictadura Militar. Por otro lado, la Iglesia está en muchas partes. Por ejemplo, es bastante significativa en los pueblos, caseríos, aldeas, en donde es parte de las instituciones con autoridad como el retén de carabineros y el director de la escuela. Los párrocos tienen presencia en lugares apartados, como los pueblos interiores cordilleranos, en donde la Iglesia ejerce cierto liderazgo.

La Iglesia reproduce sociedad comunitaria pues genera espacios de encuentro en su interior, en los que ocurre vida social. En esto son también importantes las diversas iglesias evangélicas. Generan un ámbito espiritual que es también un espacio social que resguarda frente a las amenazas sociales; que proveen seguridad y referencias valóricas. Con ello, simultáneamente, se da una reproducción de la Iglesia en la base. En ese espacio social, en el caso de la Iglesia Católica, no sólo ocurre una reproducción social en términos comunitarios, sino también suelen integrarse capacitaciones técnicas para ayudar a mejorar condiciones de vida.

Un peso importante que presenta la Iglesia Católica es en la formación de capas de líderes en el mundo social. Se la puede observar y analizar como un agente formador significativo. Cuando hablamos del mundo social lo referimos a su significado no sólo en términos del mundo interno de la Iglesia sino también en su trascendencia de aquel. Ello puede tomar la forma de una educación estrictamente pastoral como acerca de la realidad social más amplia en que habitantes, dirigentes y grupos locales realizan diagnósticos sobre problemáticas locales y sobre soluciones, así como constituyendo ciertas miradas valóricas sobre dichos problemas. Un hecho que ilustra esta importancia formativa es el caso de algunos de los dirigentes del movimiento mapuche en

la región de La Araucanía que estuvieron en procesos formativos del Instituto Indígena perteneciente al Obispado de Temuco. Ello se hace en uno de los factores –junto a otros– que facilita la generación de un liderazgo étnico en la última década.

Lo anterior va de la mano de una ligazón significativa de la Iglesia con la cuestión social y los sujetos pobres. La Iglesia, al menos en algunas regiones, juega un rol de mantener vivo el tema y el compromiso con la pobreza. Así organiza eventos como la semana social que levanta la cuestión ética respecto de la pobreza. Con ello suele jugar un rol de cierto contrapeso cultural contra una idea liberal que no hace de la acumulación de la riqueza, del aumento del consumo e incluso la ostentación, materias relevantes en discutir el orden social y los estilos de vida.

Esta conexión con la promoción social se expresa en algunos casos locales en la creación o fortalecimiento de institucionalidad para tal efecto. Ello aparece destacado en regiones en las cuales pareciera ser que la Iglesia tiene un peso y cumple roles de intervención y opinión en lo social que son significativas como son los casos de Copiapó, Punta Arenas o Linares. En el ejemplo de San Felipe, en el interior de la región de Valparaíso, se observa la importante acción local del Obispado en la generación y apoyo de instituciones de desarrollo social y que engloba organizaciones de base; apoyo a soluciones comunitarias a problemas de salud, vivienda y empleo; promoción de organismos no gubernamentales diversos; impulso del departamento de acción social del Obispado.

Sin embargo, aun dentro de este rasgo antes señalado, debe reconocerse un cambio importante respecto de que han disminuido la cantidad de sacerdotes que estaban muy comprometidos con causas y con grupos sociales. La Iglesia en variadas localidades toma más distancia respecto de los problemas sociales y en particular de la promoción de tejido comunitario para enfrentarlos. Un ejemplo es Arica, lo que, por ejemplo, la aleja de una relación fuerte que había tenido con organismos no gubernamentales que hacen trabajo social promocional. Así, según estos últimos, las relaciones actuales con la Iglesia son mucho más con algunos sacerdotes y comprenden y comprometen menos a la Institución eclesial. Ello, sin duda, expresa junto a las particularidades

locales siempre presentes, procesos decisionales y verticalmente difundidos al interior de la Iglesia.

Por contraste con lo antes señalado, la Iglesia es también un espacio en donde se reproducen elites de mayor ingreso y patrimonio de ciertas ciudades, y entre las cuales se constituye una representación del orden social y ciertas pautas de conducta. Ello parte por colegios particulares de tipo católico que suelen constituir un medio clave de reproducción de dicho segmento social local, al permitir su interacción y articulación. Normalmente dichos grupos locales tienen nexos con ciertos tipos de sacerdotes menos vinculados a preocupaciones por los problemas sociales, aunque sí propiciadores de acciones de caridad o asistencialidad.

Los Medios de Comunicación

La pregunta acerca de cuál es el grado estructurante que de la sociedad local tienen los medios de comunicación es importante por el rol mediático en la creación de la escena pública y la representación de los problemas que tiene la sociedad. En este sentido, una pregunta más específica es cuál es el significado que para las realidades locales tiene el que los medios de comunicación hayan tendido, al menos en algunas de sus expresiones, a la concentración y a la centralización en Santiago, como es el caso de la prensa escrita, radios y televisión. Este fenómeno último hace que, más allá de las ideologías predominantes con que sea hecho, hay una preponderancia de los medios que configuran “lo nacional” desde los fenómenos que ocurren en Santiago y que velan en la representación de lo nacional las cuestiones más propias de otras regiones. Puede suponerse una importancia que ello tiene en la identidad, y autoestima regional; en su riqueza para mirarse a sí misma y para dar visibilidad pública a sus distintos sectores sociales componentes.

Relacionado con la respuesta a esa interrogante está lo que se puede percibir respecto del efecto sobre lo local que tienen los medios de comunicación locales, definidos así no por la propiedad de ellos sino por el lugar donde se hacen y el territorio respecto del cual esencialmente se refieren. Al respecto, un primer análisis de la prensa regional, por ejemplo en Temuco, permite afir-

mar que cumplen un rol de creación de identidad regional y de comunidad territorial compartida, de una misma historia, de una referencia territorial común. Este territorio local propio aparece conectado a lo nacional —los distintos medios locales tienen partes sustantivas consagradas a los temas nacionales e internacionales— pero en que a su vez, aparece también el mundo local con sus propias noticias, problemáticas o debates y personajes públicos.

Los medios locales contribuyen a hacer de la realidad de localidades —la región, la comuna, la provincia— un objeto de análisis específico, sobre el cual emiten diagnósticos, calificaciones. Asimismo, un “sujeto” con sus específicos desafíos, aunque, finalmente ellos puedan ser definidos desde las miradas de elites que están mucho más allá de la región. Permiten una visibilidad básica de “lo regional” encarnada en instituciones, políticos, expresiones artísticas, tejido social, carencias, espacios, fenómenos sociales, fenómenos naturales, etc. Asimismo relevarán en sus titulares hechos que aparecen como de primera importancia sólo en la región respectiva, como los sucesos de “prensa roja” allí ocurridos. Esto tanto en la comunicación televisiva, de radio, como de prensa escrita.

También dan origen imaginativo a lo local a través de un cierto procesamiento intencionado, y significándolo hacia lo local, de hechos de carácter más general y que se han transformado en noticias nacionales o internacionales. Ello puede ser bajo la forma de que ello también constituye algo existente en la región, o que por el contrario la región escapa a ello, o que debe ser tomado como ejemplo e inspirador de ciertas políticas regionales. Asimismo suelen hacer comparaciones de situaciones específicas de la región o de esta como un todo, respecto de cómo se está en otros puntos. En este sentido, los medios de comunicación locales contribuyen a fijar a la región o ciudad como “centralidad periférica” afirmando, al mismo tiempo, la centralidad de la R.M., al destacar claramente lo que allí ocurre como lo más representativo del país.

La configuración de una escena pública y política local por parte de los medios, y a través de ellos, supone la expresión de puntos de vista diferentes de parte de actores locales. La prensa regional sirve para generar una escena política regional, al poner las opiniones sobre temas más locales a distintos agentes públicos, políticos, empresarios, líderes sociales. Sin embargo, sobre todo en la prensa escrita regional se expresa preferentemente la mirada de

elites locales conservadoras. Elites que tienden a ser mantenedoras de un cierto orden social regional, mezclado con un moderado reclamo regionalista. En relación con esto último, los medios de comunicación, aun los que tienen el carácter de regionales tienden, en buena parte, a apoyar la reproducción del orden social existente.

Sin embargo, también pueden contribuir a alterar situaciones locales en tanto, por ejemplo la TV, muestra realidades de gran diversidad que pueden chocar con las maneras con que se miran las cosas en una localidad y abrir a otras representaciones y conductas. Un ejemplo de ello es en localidades en que llega por primera vez la TV. En La Estrella –poblado de la sexta región por ejemplo, la llegada de la TV hace unos 3 años, ha cambiado la conversación de la gente. Así también ocurre con el efecto del teléfono que llegó hace 21 años. Este impacto en el campo comunicacional se va a acentuar con el mejoramiento de los caminos de acceso, alterando formas de producción de lo local.

Este fenómeno de la estructuración de lo local desde los medios de comunicación, puede ser un propósito buscado desde sectores que son parte de una localidad. Ello se expresa en radios comunitarias que buscan ser exponentes de una capacidad local de expresión y creatividad y que normalmente busca ser una corriente contra-comunicacional respecto de lo que sería la dominancia de medios que transmiten una cultura globalizada. En general esos medios comunitarios que han aumentado, tienen dificultades de supervivencia y de acceder a públicos amplios aun dentro de las localidades y regiones. Ello puede ocurrir en lugares donde los medios masivos de comunicación tienen una llegada baja. Por ejemplo, ello se expresa en una experiencia en Quemchi en Chiloé, región de Los Lagos, en una experiencia de televisión alternativa comunitaria y que constituye la imagen televisiva más nítida de la localidad. Ello muestra, de paso, que un actor local significativo en lugares apartados es la Escuela, pues quienes crean dicho canal son profesores de la localidad. En este caso se tiene un impacto de “ruptura de aislamiento” respecto del progreso tecnológico y, por otro, de dar espacio a expresiones locales en cuanto a arte, cultura, noticias, aunque una calificación más certera del carácter local de ello requeriría un mayor análisis. Ambas dimensiones son explícitamente señaladas por los sujetos protagonistas de la experiencia.

NOTAS FINALES

La comprensión de las dinámicas locales es algo complejo pues involucra aprehender diversas prácticas e intereses. Aun en situaciones de fuerte preponderancia de algunos agentes nunca ello permite aseverar que lo local se reproduce o cambia por la acción de un único agente.

Justamente las jerarquías y las dominaciones que puedan producirse es algo necesario a identificar en las diferentes localidades, lo que a la vez está relacionado con los conflictos y cooperaciones que puedan existir. Todo ello, además, puede modificarse en el tiempo, en lo que actúan tanto factores externos como internos.

Lo señalado está ligado al propósito de la democracia local. Es evidente que si las realidades locales están siendo producidas por distintos agentes que interactúan o se condicionan mutuamente, la democracia local es algo más que simple traspaso de atribuciones y recursos de los niveles centrales a los locales del Estado. Ella tiene que ver con la manera en que ocurren esas interacciones y condicionamientos en las escalas locales y los grados mayores o menores de libertad con que quedan los agentes. Ello permite penetrar en situaciones de dominación que puedan estar presentes y que hacen de la democracia local un propósito político complejo y no libre de conflictos.

Algo clave a considerar, como queda claramente establecido en lo señalado en este documento, es el impacto de la acción de agentes ubicados fuera de las localidades, en particular las reestructuraciones económicas producidas por los agentes económicos que operan a gran escala. En este caso debe considerarse el total de los efectos que en una realidad local ejerce una reestructuración o expansión productiva al determinar modos y tipos de trabajo, estratificaciones socioeconómicas, cambios educativos y formas de vida. Sin embargo, aun considerando esa importancia, nunca el análisis debe reducirse a dichos agentes.

En este sentido es importante incluso considerar los agentes y procesos que pueden ser entendidos en el otro extremo de la acción de agentes de escala más o menos globalizada y que hemos descrito configurando una amplia ac-

ción de carácter microlocal. Quizás algo a enfatizar al respecto es que las dinámicas locales también tienen que ver con las lógicas de acción que esta acción tenga, como a su forma de relación con el Estado, o a su relación con la esfera política, por ejemplo. Del mismo modo, agentes y acciones sociales macrolocales que no están totalmente ausentes y en que su estudio más detenido se revela de utilidad para comprender a las sociedades locales, tanto por lo que develan como por lo que producen. Especial importancia y complejidad muestran las realidades locales con diversidad étnica más acentuada, las que ponen en evidencia un problema nacional y ponen en dilemas especiales las perspectivas de desarrollo de determinadas regiones.

La aproximación a las realidades locales nos muestra que ellas están en permanente cambio, aunque sean diversas las intensidades y características que puedan tener. En ello influyen cambios en los agentes y lógicas en la esfera económica, en las características de las tecnoburocracias, en la formas de liderazgo político, en las orientaciones que toman las instituciones no gubernamentales allí implantadas, o dinámicas provenientes de organizaciones sociales o manifestaciones de masa. En esos cambios es importante considerar las dimensiones culturales en que nuevas representaciones y valores van generándose a partir de transformaciones por ejemplo en la economía local o provenientes de agentes culturales que actúan a distancia y que van llevando a ciertas conductas que se masifican y producen nuevas realidades locales.

Captar este conjunto de elementos y este movimiento de las sociedades locales con una visión integrada que por un lado asuma la densidad interna de las localidades y por otro las entienda envueltas, conformando una sola historia, por los procesos más globales tiene requisitos. De partida obliga a penetrar y mirar más los procesos que ocurren en las localidades de manera de no interpretarlos exclusivamente, al menos como aproximación primera, como derivaciones de procesos macroestructurales y, a la vez, detectar de manera más fina las formas en que estos operan reestructurando lo local. Esto lleva a entender mejor la imbricación de lo exterior y lo interior, las maneras que actúan y producen realidades sui generis las fuerzas exteriores y los impulsos interiores pero en procesos en que lo exterior es interiorizado y lo interior se exterioriza, formando realidades únicas, dinámicas y contradictorias.

Pero, simultáneamente, estos cambios deben ser evaluados en términos de si facilitan o dificultan procesos más endógenos de desarrollo y si abren posibilidades de democratización o amenazas de exclusión local. En este sentido, se debe destacar que el propósito de desarrollo endógeno o local necesita ser precisado en términos de los agentes sujetos de él. El análisis de las localidades desde el punto de vista de los agentes que están siendo, en los hechos, protagonistas de su configuración y dinámica permite observar las viabilidades y dificultades para que ello ocurra. La realidad de los empresariados locales, sean industriales, agroindustriales, agrícolas, comerciales o de servicios, los pequeños productores y las microempresas, los funcionariados locales, las clases medias locales en sus diferentes expresiones, los múltiples grupos de acción microlocal, las acciones de masas, los movimientos étnicos y provinciales, las instituciones como universidades o iglesias, por recordar algunos de los citados, nos muestran realidades complejas y heterogéneas que, entre otros aspectos, develan dificultades o limitaciones en cuanto a la existencia de fuerzas y proyectos endógenos. Asimismo, no resulta evidente la manera de funcionalizar hacia procesos más endógenos la forma y las lógicas con que operan los agentes que definen las instalaciones de empresas internacionales en las localidades, sea para exportar o para abastecer el mercado regional.

Esta interrogación desde la democracia y la endogeneidad acerca de cómo se producen y reproducen las localidades no debe ser comprendida como un apego ciego a ciertos propósitos ideológicos –aunque ellos pudiesen tener un valor en sí- sino a partir del reconocimiento que las realidades locales seguirán constituyendo una determinante central en la calidad de vida de los seres humanos. La calidad del hábitat, la disponibilidad de servicios y de bienes públicos, la existencia de empleos y trabajos dignos, el sentido de comunidad o la calidez de la sociabilidad, el acceso a oportunidades de calificación, en fin, se adquieren o se niegan en buena medida de acuerdo a los lugares en que centralmente estamos. Aun la migración, si bien es el abandono de una localidad, es también la búsqueda de otra donde se piensa encontrar lo que no estaba en la primera. Si es así, poder incidir en la historia, y ser reconocido como sujeto, de ese entorno de la vida, tienen un significado trascendente. Ello supone reconocer pero también distinguir los espacios que va configurando la acumulación económica y los espacios en que se despliega el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agacino, R. et al, 1998: *Capital transnacional y trabajo (el desarrollo minero en Chile)*. PET, Universidad Arcis. Santiago, Chile.
- Aghon, G. y otros (2001): *Desarrollo Económico Local y Descentralización (un análisis comparativo)* Cepal/Gtz, Santiago, Chile.
- Avendaño O. (2001): "Diferenciación y conflicto en el empresariado agrícola chileno. Período 1975-1998". Universidad de Chile, Fac. de Ciencias Sociales. Programa de Estudios de desarrollo y sociedad. Documento N° 3 Santiago, Chile.
- Biarez, S. (1989): *Le pouvoir local*. Ed. Economica, París.
- Boissier, S. (1990): *Territorio, Estado y Sociedad (reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile)*. Ceal. Ed. Pehuen. Santiago.
- Boisier, S. (2000): *Conversaciones sociales y desarrollo regional*. Universidad de Talca.
- Calfio, M (2000): "Desarrollo local y elementos propositivos para la construcción de un modelo de gestión en comunidades mapuche". Trabajo para el Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Universidad Católica de Temuco. Temuco.
- Castells, M. (1976): "Crise de la société et crise de l'Etat", pp. 178-208. En: *La crise de l'Etat*, bajo la dirección de N. Poulantzas. PUF. París.
- Cayo, G.(1998): "¿Desarrollo local o desarrollo de las comunidades?". Revista *Temas Regionales*. Año 5, N° 2. Universidad de Tarapacá y Corporación del Norte Grande.
- Clark T.N. (1968): "Community structure and decision making: comparative analysis, S. Francisco, Chandler, Publishing,.
- Cepal/Gtz (2000): *Concertación de actores territoriales para el impulso del desarrollo productivo de la provincia del Loa, región de Antofagasta*. Santiago.
- Cepal/Gtz (2000a): *Sistematización Ranquil: una experiencia sobre la generación de condiciones para el desarrollo económico local*. Santiago.
- Cepal/Gtz (2000b): *El programa red de equipos municipales de gestión estratégica: una experiencia de asociatividad para el desarrollo*

- de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla, IX región de la Araucanía.,Stgo.
- Cepal/Gtz (2000e): *La experiencia de desarrollo económico local en el municipio de Rancagua: Programa Rancagua emprende*. Sexta región, Santiago, Chile.
- Cima (Consultores) (2000): "Análisis del proyecto de desarrollo de la Provincia de Valdivia". Santiago, Chile.
- Coraggio, J.L.: *Poder local, poder popular*.
- Corvalan, A (2001).: *Valparaíso: una propuesta regional para el cambio de década*.
- Crozier, M. y E Friedhery, (1977): *L'acteur et le systeme*. Ed. Seuil. París.
- Crozier, M. y J.C.Thoenig, (1975): "La régulation des systemes organisés complexes". *Revue française de sociologie*, vol 16, N° 1, París.
- Dalh, R. (1961): *Who Governs?* Yale University Press. New Haven.
- De la Maza, G, R. Alvallay (1997): "Informes sobre estudios de casos" (Arica, Curicó, Aconcagua, Cabildo). Proyecto Fondecyt. Santiago. Chile
- Debuyst, F. e I. Yepez (s/f): *Amerique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. L'Harmattan. Louvain La Neuve.
- De Mattos, C. (1989): "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?". *Socialismo y Participación*, N° 46. Caracas.
- Dirección del Trabajo: "La trama invisible o los claroscuros de la flexibilidad". *Cuadernos de Investigación*. N° 8, Santiago (estudio sector minero).
- Falabella, G. (2000): *Los 100 Chile. Más allá del promedio*. División de desarrollo económico, Cepal. Santiago, Chile.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de las Políticas Públicas (2000): *Los caminos que buscamos (30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local)*. *Programa Ciudadanía y Gestión local*. Santiago.
- Gobernación Provincial de Valdivia y Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia (1997): "Agenda pactada de desarrollo". Valdivia. Chile
- González, R. (1996): *Espacio local, sociedad y desarrollo (razones de su valorización)*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano-Pro-

- grama de Economía del Trabajo, Santiago.
- González, R.(1998): “Descentralización, política y desarrollo. Experiencia chilena de los años 90”. Informe Anual N° 7. Programa de Economía del Trabajo, Santiago.
 - Gremion, P. (1976): *le pouvoir peripherique*. Ed. du Seuil. París.
 - Hirschman, Albert (1985): “Más allá de la economía y de la política”. F.C.E. México.
 - Hunter. F. (1953): *Community Power Structure, A Study of decision makers*. Chapel Hill, University of North Caroline Press.
 - Ilpes (1999): *Las Corporaciones de desarrollo en Chile*. Dirección de desarrollo y gestión local. Santiago, Chile.
 - Ilpes (2000): “La reestructuración de los espacios nacionales. Ilpes, Cepal. *Serie Gestión Pública* N° 7, Santiago.
 - Kuklinski, A. (1985) *Desarrollo Polarizado y políticas regionales*. FCE. México.
 - Lojkin, J. (1980): “Politique urbaine et pouvoir local”, *Revue française de sociologie*, vol. XXI, oct.-dec., París.
 - Lojkin y E. Preteccille (1970): “Politique urbaine et strategie de classe”; *Espaces et societes* 1.
 - Malibeu, A. (1972): “Les institutions locales et les relations centre-périphérie”. *Traite de Science Politique*. Paris.
 - Malibeu, A.(1983): *Les pouvoirs locaux á l’épreuve de la descentralisation*. Pédone. París.
 - Ministerio de Planificación y Cooperación (2001): *Panorama Económico y Social (las regiones de Chile 1990-1999)*. Chile.
 - Mideplan (1997): “Análisis de las características del desarrollo exportador regional de Chile” (período 1990-96). *Documentos regionales* N° 41. Santiago, Chile.
 - Moncayo, V.M. (1990): *Estado y Espacialidad*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
 - Montero, C.(1997): *La revolución empresarial chilena*. Dolmen, Cieplan, Santiago.
 - Mosovich, Diana (1998): “Descentralización y Estrategia Comunal en la ciudad de Osorno”. En: *Globalización y Territorio (impacto y perspectivas)*. C. De Mattos et.al (compiladores). Universidad Católica de Chile y FCE Chile.

- Peemans J.P. (1997): "L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local". En: *Amérique latine: espaces de pouvoir et identités collectives* F. Debuyst et Isabel Yezpe del Castillo, editores. L'Harmattan. Lovaina.
- Pizarro, R. y H. Vera (s/f): "Regiones y sociedad regional". Ilet documento de Trabajo. Santiago.
- Raczynsky, D. y C. Serrano (editoras) (2001): *Descentralización: nudos críticos*. Cieplán, Chile.
- Revista *Proposiciones* N° 31 (2000): "Municipio 2000". Sur Editores. Santiago, Chile.
- Rivera, R. (1992): "Política local y descentralización". Flacso. *Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 55. San José. Costa Rica.
- Rodríguez, A y L Winchester. (1997): "Fuerzas globales y expresiones locales. Desafíos para el gobierno de la ciudad en América latina". En Rodríguez, A. y Winchester, L. (eds). *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Ediciones Sur, Santiago.
- Sánchez, J-Eugeni (1991): *Espacio, Economía y Sociedad*. S. XXI. España.
- Sánchez, A. (2000): *Las Regiones de Chile*. Editorial Universitaria. Santiago.
- Sonami (1996): "Balance Social de la Minería Privada". Santiago.
- Tabilo, K. (1998): "Jóvenes y mujeres rurales andinos: una caracterización socio-cultural". *Revista Temas Regionales* Año 5, N° 2. Universidad de Tarapacá y Corporación del Norte Grande.
- Távara, José (1994): "Cooperando para competir. Redes de producción en la pequeña industria peruana". Desco, Lima.
- Unicef (1986): *Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro)*. Chile.
- Valenzuela, Esteban (1999): "Alegato Histórico Regionalista", Ediciones Sur. *Colección Estudios Sociales*. Santiago. Chile.
- Valenzuela, Samuel (1973): *El régimen político chileno*.
- Vázquez B., Antonio (1998): "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual". Proyecto Cepal/Gtz: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Madrid.

- Velasco, B. y J. Escárate (1995): “Articulación en el desarrollo económico local”. Fundación F. Ebert. Documento de Trabajo. 1995. Santiago, Chile.
- Venegas, F.(1998): “Los habitantes de la provincia de Parinacota y su desarrollo”. *Revista Temas Regionales* Año 5, Nº 2. Universidad de Tarapacá y Corporación del Norte Grande.

Experiencias locales de ciudadanía social. ¿Pequeñas islas en el océano o el germen de otra lógica en las políticas públicas?

Margarita Fernández

Las reflexiones que aquí se vierten buscan indagar los cambios en la gestión de las políticas públicas locales observados en la práctica de un conjunto de experiencias que desarrollan ciudadanía activa en los espacios locales. Esta actividad se caracteriza por la innovación de los vínculos que se tejen entre agentes públicos y de la sociedad civil en torno a diversas problemáticas económicas, sociales o ambientales en el espacio local. Su desarrollo contribuye a profundizar la democracia y a la conformación de nuevos actores locales.

Estos nuevos actores, caracterizados por la mixtura de su composición, actúan en el espacio público con diversos grados de negociación y concertación para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida. En torno a la gestión de diversos planes y programas públicos y a su adecuación a las necesidades e intereses de las comunidades involucradas, se promueven procesos de descentralización, innovación en enfoques, temáticas y en la institucionalidad local, fortaleciendo desde una perspectiva de ejercicio y reconocimiento de derechos, las expresiones, capacidades y competencias de organizaciones de la sociedad civil.

Desde esta concertación de actores se contribuye al ejercicio de un nuevo tipo de ciudadanía caracterizado por una relación de autonomía, tensión y complementariedad entre el Estado y la Sociedad Civil que redunde en el desarrollo de la responsabilidad social pública, el fortalecimiento de las identidades específicas y la emergencia de formas incipientes de mutuo control.

Estas experiencias permiten visualizar las potencialidades de un nuevo tipo de práctica e institucionalidad para la acción social pública en las que emerge, a veces en torno a la gestión institucional estatal de una política pública –social o económica– y otras, desde una práctica social o institucional proveniente de la sociedad civil que busca permear dicha gestión para influir en el tipo y magnitud de respuestas a necesidades sentidas, el ejercicio de una ciudadanía activa caracterizada por el compromiso de un conjunto de sujetos que se involucran con propuestas y las plasman en acciones frente a diversos problemas que afectan las realidades locales.

La pregunta que emerge en torno a estas experiencias es si en ellas hay contribuciones a nuevos modelos de gestión de las políticas públicas y también si estas contribuciones, que provienen desde abajo en la sociedad, pueden validarse en la conducción política para ser consideradas en el curso de la modernización y reforma del Estado o están condenadas a ser pequeñas islas dispersas en un océano sin alcanzar a constituirse como alternativas o masa crítica necesaria para producir cambios más generales.

Entre los aprendizajes, potencialidades y límites de las acciones de esta naturaleza parecieran jugarse tres aspectos claves: a) elementos sustantivos de las políticas públicas relacionados con la descentralización, la orientación, lógica de gestión y la institucionalidad a cargo de la intervención social; b) la orientación, capacidad y competencia de los actores locales, tanto institucionales como de la sociedad civil para incidir en su rumbo y c) la crisis de reconfiguración de sentidos de la política y de su expresión institucional: los partidos políticos en la conducción del Estado y de las administraciones locales.

Una primera afirmación es que en la práctica de las experiencias innovadoras están contenidas reformulaciones de la gestión de las políticas públicas que posibilitan que, desde la vida cotidiana en los territorios, germine la reconstrucción de lazos asociativos, la acción colectiva, así como la concertación de voluntades entre distintos actores en torno al desarrollo del territorio o de comunidades específicas. Estas reformulaciones contribuyen a la resignificación del espacio público y a la configuración de una ciudadanía social basada en el ejercicio de derechos que favorecen la equidad, fortalece la identidad, la organización social y la democracia.

Las reformulaciones integran cambios en la orientación y la lógica de gestión de la acción social a partir de la participación activa de actores sociales locales y de funcionarios que asumen el desafío de la corresponsabilidad del quehacer público. La existencia y calidad del vínculo entre ambos actores, favorece procesos de descentralización, nuevas formas de integración y encadenamiento vertical entre las unidades administrativas de diferentes niveles del Estado tras ciertos objetivos sociales, económicos, procesos de fortalecimiento y modificaciones de la cultura institucional, y también nuevas formas de externalización de la función social pública. Sobre ese conjunto de aspectos es necesario recoger los aprendizajes y lecciones que permitan repensar el curso de los procesos de reforma y modernización del Estado.

Una segunda afirmación es que en estas experiencias se expresan los “nuevos actores sociales”. Estos representan a una diversidad de organizaciones sociales de viejo y nuevo cuño, que actúan hoy de manera fragmentada, sin representación política clara, pero en vínculo con gestores públicos de la institucionalidad a cargo de la labor social, buscando influir de manera directa en espacios e intersticios de las políticas y la agenda pública local. Para ello, combinan el interés propio, la demanda por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades cercanas con las cuales tienen mayor identidad y una capacidad propositiva respecto a áreas del desarrollo, que vincula nociones de desarrollo endógeno a dimensiones de los procesos de desarrollo existente.

Una tercera afirmación es que los aprendizajes y el nuevo modelo de gestión que parece configurarse en el desarrollo de estas experiencias se encuentra limitado en su radio de impacto, alcance y expansión, tanto por la escala en la que se desenvuelven, la invisibilidad de los procesos que en ellas se producen —aspecto no atribuible a las experiencias, cuyos actores operan urgidos por sus propias necesidades y la posibilidad de hacer sostenibles sus logros y avances en el tiempo— y los límites más generales de la sociedad chilena relacionados con los débiles canales de difusión, la ausencia de un proyecto de profundización de la democracia y de introducir cambios de mayor envergadura en la conducción del país.

En estos límites influye, por una parte, una débil interacción de sus protagonistas con comunidades político-partidarias que podrían contribuir a introducir y difundir cambios e innovaciones en la gestión pública con perspectivas de acción realistas y posibles de ejecutar en el corto plazo. Por otra, están los límites propios de la crisis de los partidos políticos, caracterizada por la dilución del carácter de comunidades reflexivas y de acción de alcance nacional, capaces de interpretar tanto los procesos sociales, anhelos y demandas, como de integrarlos a la elaboración de sus propuestas de desarrollo sometiéndolas al diálogo y control de la ciudadanía.

Respecto de estos aspectos interesa, en este texto, rescatar algunas reflexiones generales sobre las orientaciones y diseños predominantes en las políticas públicas y los cambios generales que introducen las experiencias innovadoras. Particularmente interesa observar el tipo de experiencias donde, más allá del origen de la iniciativa, se ha plasmado una nueva lógica de gestión pública, ya sea de carácter social o productivo, urbana o rural, que cuestiona la práctica habitual de gestión dando cuenta de un proceso democratizador y descentralizador de la función pública que contribuye al debate sobre las funciones más generales de las políticas públicas en el contexto actual.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN

El rol de las políticas públicas en la democratización

La sociedad chilena enfrenta importantes desafíos de democratización política, económica y social que se expresen tanto en el campo político como en otros ámbitos de la vida económica y social fortaleciendo principios éticos como la equidad, pluralismo, soberanía, libertad y los derechos humanos y sociales. Igualmente se requiere elevar la calidad de la gestión pública mejorando la participación, transparencia, representación y satisfacción ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel local, regional y centralizado.

Ello, junto a la necesidad de avanzar en las reformas que disminuyen la incidencia de los poderes fácticos y eliminan los mecanismos legislativos que impiden que se expresen efectivamente principios democráticos.

Un proceso de democratización supone expresar reflexivamente dimensiones culturales, identitarias, de historia y de transformaciones en la sociedad chilena actual que de algún modo están imbricadas con los viejos modelos de sociedad. Si se asume en este sentido una propuesta democratizadora, puede convertirse en un proyecto que sustente una visión modernizadora del desarrollo, del régimen político, de las relaciones Estado-sociedad y del sistema institucional público.

La sociedad chilena ha estado lejos de transitar en la dirección de construir un proyecto democratizador de sí misma. Por el contrario, en los últimos diez años los veloces cambios económicos y tecnológicos, los procesos de globalización e internacionalización de los mercados y sus impactos en la estructura económica y social chilena, la desarticulación de la matriz de relaciones sociopolíticas vigente por casi medio siglo, han dado curso a nuevas construcciones en las formas de relación Estado-partido-sociedad que restringen la democracia.

En efecto, entre las externalidades negativas de la internacionalización de los mercados, el desarrollo tecnológico y el modelo de desarrollo adoptado, destaca el rol preponderante de las redes económicas y financieras que logran situarse con amplios poderes para decidir sobre los destinos de la sociedad, mientras que los intereses de los trabajadores –segmentados y fragmentados– no encuentran canales de expresión e incidencia en la agenda pública. Por otra parte, el Estado encuentra límites a su intervención y no logra representar los intereses de la colectividad. A ello se suman partidos políticos en crisis, autonomizados de la base social y carentes de procesos reflexivos al interior de las colectividades y que se fueron transformando, por un lado, en canteras de reclutamiento para las funciones públicas, y por otro, en entidades cuya incidencia en el espacio público se ha jugado mediada por liderazgos caudillistas.

En este contexto, recobra sentido recobrar la ciudadanía. Particularmente la necesidad de recuperar desde la sociedad una fuerte conciencia de derechos políticos, cívicos y sociales y una mayor responsabilidad por los asuntos públicos que redunde en propuestas de desarrollo, si no globales, en diferentes ámbitos y niveles de la acción pública para integrar a la agenda pública las necesidades de las mayorías e incidir en su concreción. Más allá de los límites de las posibilidades actuales, está en juego la necesidad de que los intereses y problemas que provienen de la vida cotidiana de la población, influyan más decisivamente en los perfiles y contenidos de interés público en diversos espacios y contribuyan a fijar rumbos nacionales de largo plazo en las áreas económicas y sociales del desarrollo.

Si esa es la demanda a la sociedad civil, la demanda a la política pública no resulta menor. La gestión pública y, particularmente las políticas públicas que acercan de forma directa a las comunidades y el Estado, adquieren una incidencia e implicancia creciente en la recreación del proyecto de sociedad, por lo cual la orientación que asuman atendiendo a sus fines generales no es irrelevante.

Es precisamente en este ámbito donde se expresa un tipo de innovación que busca introducir en las políticas públicas una orientación y campo de acción adicional a sus objetivos inmediatos. Recoger esta actividad y darle contenido político, posibilita dialogar sobre la primacía del enfoque funcional de la acción social pública, que debilita la discusión sobre la orientación estratégica de las políticas públicas, es decir, sobre las funciones más generales que las políticas sociales cumplen en la conformación de sociedad. Desde una perspectiva democratizadora, aquellas funciones que dan cuenta de la dimensión de integración social, la participación y el ejercicio ciudadano, su contribución a la formación de identidades compartidas y de consolidación de la democracia económica y social.

La práctica innovadora que opera –aisladamente– desde abajo, permite aportar nuevas pistas y nuevos puntos de vista a la discusión sobre la reforma del Estado, al alcance de sus funciones económicas y sociales, a los procesos de desconcentración-descentralización, intersectorialidad-integralidad y a la naturaleza de las políticas públicas centrales y locales. Permite poner en juego

la tensión focalización-universalización extrema de ciertas políticas y programas, las modalidades de externalización de los servicios, los mecanismos de gestión y los diseños y estrategias que privilegian sólo la eficiencia, los resultados más rápidos y de mayor cobertura.

Incorporar a la acción social pública un diseño capaz de dar cuenta de objetivos democratizadores y descentralizadores puede contribuir al desarrollo del tejido social y la participación ciudadana, dando espacio a la emergencia de identidades y colectivos sociales locales, a la diversidad de organizaciones sociales, que fragmentadas y sin representación política actúan en el espacio público buscando influir en los procesos de desarrollo a escala regional, local o microlocal.

La orientación de las políticas públicas

Para quienes analizan las políticas públicas desde la perspectiva del cambio social, estas en tanto mecanismos que vinculan al Estado y la sociedad de manera cotidiana, se transforman en herramientas de un gran valor estratégico para trascender la diversidad y fragmentación social, estimular la reconstrucción del tejido social e incorporar a los actores en las definiciones de la agenda pública, las decisiones y el quehacer, potenciando nuevas formas de ciudadanía y de integración.¹

Sin embargo, esa dimensión estratégica de las políticas públicas contó con una reducida potencialidad de debate y desarrollo en la última década hasta casi extinguirse en el momento actual, donde termina por imponerse el enfoque funcional, la focalización extrema y los resultados inmediatos. Ello es expresión de la hegemonía de una visión tecnocrática de la gestión pública y de la debilidad de un debate sustantivo sobre las funciones y gestión de las políticas públicas, que profundizara los cambios introducidos a comienzos de la década pasada.

¹ Tomassini.L. "El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos". En: *Cambio social y políticas públicas*. CAPP. U de Chile. pp.-24-66.

En general, en la década anterior los cambios efectuados en las políticas públicas buscaron modificar las restricciones extremas que situó el modelo neoliberal y el Estado Subsidiario a la intervención social estatal durante la dictadura. Esta había reordenado la acción social pública en torno a un concepto técnico restrictivo de pobreza, desprovisto de un enfoque teórico que explicara sus causas. Esta orientación, sumada a una visión reduccionista de la intervención social pública, dio lugar a una acción privatizadora de funciones sociales y a una labor esencialmente asistencial que operó mediante una red caracterizada por la entrega de subsidios directos. Hoy, después de un década de gobierno democrático, vuelve a ser vigente cuando, en el marco de las reformas sociales, se recupera la posibilidad de terminar, principalmente con la indigencia, mediante la entrega de subsidios directos a los hogares afectados.

El proceso de reforma social actual si bien tiene un componente interesante al plantearse desde la posibilidad de garantizar ciertos mínimos sociales a la población afectada de pobreza más intensa, se ha establecido sin ahondar la discusión sobre las causas que generaron el estancamiento de la reducción de la pobreza en los últimos seis años y la caracterización de los programas que se diseñaron para abordarla.

Un breve resumen sobre la naturaleza de la acción social pública en la década pasada indica que la democratización trajo consigo diversas adecuaciones de la función social del Estado. Entre los cambios de más amplio alcance destaca el aumento del gasto social fiscal en todos los sectores sociales y una re-conceptualización del mismo que permitió redefinir la estructura del gasto público. Los recursos destinados a programas que contribuyen a mejorar condiciones, destrezas, habilidades y competencias de las personas y grupos sociales para su integración al desarrollo, fueron conceptualizados como inversión social ganando peso e importancia en la estructura del gasto social fiscal en detrimento del gasto compuesto principalmente por subsidios y pensiones asistenciales.² Es el caso principalmente del sector educación y salud que han sido objeto de importantes reformas que buscan mejorar la calidad, equidad y pertinencia.

²Hardy C. *La reforma social pendiente*. 1998.

A ese cambio central se sumó la creación de un conjunto de políticas compensatorias, cada vez más específicas y sectorializadas, que incorporaron la creación de los Fondos Sociales siguiendo la línea de los acuerdos de las Cumbres de América³ y de las orientaciones de los organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, CEPAL y otros). Dichos fondos surgieron como mecanismos compensatorios de las disfuncionalidades sociales o ambientales de las políticas económicas, transformándose a lo largo de la década en políticas innovativas de mediano y largo plazo en la acción social pública.

El diseño de los programas financiados con estos fondos se guió por nuevos paradigmas que se impusieron en el debate sobre la reforma de la acción social pública. Entre los elementos paradigmáticos claves se planteó la ruptura con la práctica tradicional que fijó al Estado central como una institución monopólica encargada de las labores sociales desde la fase de diseño a la de evaluación de los programas y políticas, transitando a una nueva fórmula capaz de recoger la potencialidad de una pluralidad de agentes, ya sean de subsectores del Estado, el sector privado, los organismos privados sin fines de lucro y la propia familia, que desarrollan un rol suplementario o complementario al Estado en las labores sociales. El nuevo paradigma se plantea la necesidad de integrar en el quehacer social público una supuesta capacidad innovativa diseminada en toda la sociedad que aborda una diversidad de temas sociales.

No sólo la capacidad de innovación requería ser integrada en el quehacer social sino también se rompe con la idea de que el financiamiento estatal sea el único que sostenga la política social y se plantea transitar hacia la cofinanciación y la complementariedad de recursos y acciones entre el sector público y privado para el logro de objetivos sociales. Ello conduce a la externalización de los servicios operacionalizando el proceso mediante licitaciones de programas cada vez más específicos.

Un tercer componente clave resulta ser el cambio en la lógica en la asignación de recursos, que supone romper con el rol decisor exclusivo de los funcionarios estatales para prestar servicios a una población sin otras alternativas, para subsidiar la demanda, estableciendo un cuasimercado de las políti-

³ Río, 1992; Miami, 1994 y Santa Cruz, 1996.

cas sociales, donde el consumidor tenga la libertad de elegir mediante fondos disponibles en diversas áreas. Ello se analiza como el paso de una lógica burocrática de toma de decisiones, —donde la decisión la tiene el funcionario público orientado por una estrategia marco que entrega el Estado y el usuario no tiene elección posible— a lo que se ha llamado la lógica del proyecto, donde el usuario propone y en ese acto es posible recoger la expresión más viva de la capacidad innovativa de la sociedad y de los usuarios, que son los que mejor conocen sus necesidades.

También dentro del debate y los cambios paradigmáticos se incorporó la crítica a Estados fuertemente centralizados que refuerzan las lógicas burocráticas estandarizando soluciones para poblaciones que normalmente son heterogéneas. El modelo emergente tiende a privilegiar la desconcentración y la descentralización, transfiriendo la mayor parte de las veces funciones y responsabilidades, y las menos las decisiones, a organismos subestatales como servicios regionales, municipios, etc.⁴

Bajo estos paradigmas, se constituye un perfil de políticas públicas que se inicia con la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en 1990 y se difunden durante la década a otros ministerios, secretarías sociales e impacta en las prácticas de los municipios. En el proceso se constituyen mecanismos de financiamiento para la puesta en marcha de más de 80 programas sociales específicos diseñados para dar respuesta a nuevas problemáticas sociales, 54 de los cuales integran un estímulo a la participación de las comunidades destinatarias. Además en 1994 se compromete la meta de duplicar la inversión de decisión regional al año 2000, pasándola desde el 21% al 42%, efectuando un esfuerzo de descentralización. Ello integró un aumento de los fondos de Inversión Social de Asignación Regional (ISAR) y la creación de la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) a partir de los fondos de 8 programas sociales del FOSIS y la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

⁴ Franco, R. "Paradigmas de la política social en América Latina". En: *Cambio social y políticas públicas*. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. 1997, pp 215-232.

Los programas participativos se orientaron en dos direcciones: a) al desarrollo laboral productivo (24) cuyos grupos objetivos son jóvenes, mujeres, microempresas, pequeña producción campesina, pesquera y la minería artesanal y b) a la integración social de grupos prioritarios (31) que abarcan la participación y generación de capacidades de comunidades pobres, la integración de la mujer—especialmente las jefas de hogar—el apoyo a la infancia y menores en situación irregular, el desarrollo e integración juvenil, la integración del adulto mayor, de personas con discapacidad, la reinserción social de reos, el apoyo en materias de justicia, programas de salud, de infraestructura social, vivienda y cultura.⁵ Estos programas, frente a la debilidad de procesos de participación ciudadana más efectivos, tendieron a constituirse en espacios posibles de democratización en la relación Estado-Sociedad.

En efecto, durante la década este diseño desconcentró parte de su quehacer traspasando un conjunto de programas a los municipios. Ello situó a las administraciones locales en un constante proceso de ampliación de sus funciones sociales, que aún no terminan de transitar. Así, a lo largo de la década, las administraciones comunales incorporaron la ejecución de programas sociales que influyeron en el rediseño de su gestión e institucionalidad, dando origen a equipos preocupados de temáticas específicas (oficina de la mujer, de jóvenes, prevención de drogadicción, empleo y colocaciones, fomento productivo rural), a las cuales se sumaron iniciativas que surgieron de los propios municipios en búsqueda de respuestas a los nuevos problemas sociales. La instalación de estos programas y acciones en el espacio local abre a una interacción más cotidiana de ribetes democratizadores entre la institucionalidad local y las organizaciones sociales, especialmente a partir de iniciativas de gestores innovadores de áreas sociales y grupos específicos.

Aun así, en general, las áreas de innovación de las políticas públicas, las más cercanas y abiertas a las comunidades locales, contaron en la década no solo con una reducida potencialidad de desarrollo, sino también con un déficit de orientación compartida que pudiera plasmarse en el diseño de los progra-

⁵ Las instituciones comprometidas en su ejecución son FOSIS, SENCE, SERNAM, CONADI, INDAP, PRODEMU, Ministerio de Hacienda, Dirección del Trabajo, MINEDUC, INDAP, Ministerio de Minería, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Salud, DIGEDER y FONADIS

mas que se cobijaron en los paradigmas en construcción. Las orientaciones paradigmáticas más bien centradas en transformaciones respecto de los procesos administrativos y metodológicos de la acción pública, pusieron en circuito de manera hegemónica un discutible concepto de participación ciudadana en la política social. En efecto, se redujo al ciudadano a ser el proponente y complemento financiero de acciones sociales puntuales de programas centralmente diseñados y evaluados por expertos.

En esta orientación se deja de estimular el proceso de constitución de las bases sociales en pro de la democratización y se interrumpe el desarrollo de los espacios locales a partir de movimientos generados por los propios territorios, contribuyendo a la reconfiguración del espacio de referencia de los actores sociales. Esto, en una sociedad que había constituido su ciudadanía de cara al Estado en el viejo modelo de desarrollo, no es un proceso menor.

A la limitación de orientaciones democratizadoras y del concepto de ciudadano, se sumaron además las limitaciones y los efectos negativos del diseño estratégico de los programas basados en los nuevos paradigmas. Estos programas reprodujeron en la esfera social y sin cuestionamientos de fondo para un conjunto de problemáticas sociales relevantes que no han encontrado espacio en la acción tradicional estatal, una lógica extendida de asignación competitiva de recursos en torno a la demanda operacionalizada mediante proyectos y a través de licitaciones y concursos, dejando fuertes vacíos de acceso a las comunidades que no dominan las competencias para ingresar en la disputa por los recursos.

Por otro lado, la irrupción de la lógica de los proyectos en el ámbito social otorgó un carácter nómada a las intervenciones y las restringió a la ejecución de una propuesta puntual que limita la sustentabilidad de las acciones para superar pobreza.⁶ Esta acción, si bien demostró efectos inmediatos positivos,⁷ se tradujo en una forma racional de organizar la participación que hizo caso

⁶ M. Fernández. "Límites y potencialidades de políticas innovativas en la participación local." *En Revista de Economía y Trabajo en Chile* N° 9, PET, 1999.

⁷ C. Parker. Documento "Evaluación de Impacto de programas de superación de la pobreza. El caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile". Informe Técnico. Mayo de 1999.

omiso de la construcción de los lazos y la interacción cotidiana, debilitando los procesos de construcción de identidad y referencias, lo que constituye una gran deuda con la sociedad y particularmente con el territorio.

También afectó de paso la existencia y el quehacer de los Organismos No Gubernamentales, replanteando su rol de organismos promotores del desarrollo y de la superación de la pobreza, complementarios a las políticas públicas, a instituciones funcionales del sistema, implementadores de políticas sociales y ejecutores de proyectos gubernamentales no sostenibles en el tiempo, desconstituyendo a un importante actor de la sociedad civil.

El avance de la diversidad de programas innovadores y la ausencia de una orientación descentralizadora de la mayoría de ellos conllevó a un manejo centralizado, tecnocrático y sectorial, que parceló cada vez más la acción social pública. Las orientaciones predominantes condujeron a que la acción social pública tendiera a constituirse en la práctica, como señala Varas “en un precario espacio de articulación de intereses que transformó la agenda pública en la sumatoria simple de un conjunto de políticas públicas sectoriales y específicas”.⁸

Ello en parte es fruto de un cambio de paradigmas en la acción social pública carente de orientaciones democratizadoras de fondo, pero sobre todo de la ausencia de un debate sustantivo sobre los problemas del desarrollo.

La lógica de Gestión

Una segunda dimensión comprometida en la elaboración de las políticas públicas respecto de estos paradigmas se vincula con la lógica y el tipo de modelos de organización y gestión predominantes. Una distinción necesaria es que los modelos organizacionales definen los componentes más estáticos como la anatomía de los programas, su estructura y las funciones de organización y programación, mientras que los modelos de gestión definen los componentes

⁸ A. Varas. “Democratización y Políticas Públicas”. En: *Cambio Social y Políticas Públicas*. Op. cit., pp.173-186.

más dinámicos asociados a la cultura y clima organizacional. Ambos componentes son críticos para el logro de los objetivos, ya que determinan “los productos generados por los procesos organizacionales, el contacto directo entre operadores y destinatarios, la naturaleza de las relaciones que se establecen y del personal que se dispone, así como sus capacidades, atribuciones, motivación y compromiso”.⁹

Asociado a ello, uno de los debates pendientes, también paradigmático, es el tránsito de una lógica de resultados por productos a una lógica que ponga en el centro los impactos. En general, los modelos de los programas y proyectos sociales han otorgado una gran centralidad a la cobertura y los costos, la eficacia y la eficiencia que orientan las decisiones. La maximización del impacto sobre sus destinatarios en general se asume como un dato, la mayor parte de las veces no considerado. Esta lógica finalmente antepone los modelos de organización al modelo de gestión y este a los procesos y actividades a desarrollar para generar ciertos productos.

Un modelo de gestión innovador altera esta lógica para situar en primer plano los impactos buscados, desprender desde allí los productos, así como definir los procesos y actividades necesarias. Son estos procesos los que iluminan sobre el modelo de gestión y organización pertinente. Ello no implica desconsiderar la eficiencia, sino subordinarla a su justificación central: el impacto que es lo que determina la existencia de los programas sociales y no sólo la utilización eficiente de los recursos públicos.¹⁰ Trabajar desde esta lógica supone un análisis de contexto y la definición de una orientación estratégica del quehacer.

La lógica que prime en los modelos de gestión, cualquiera sea, afecta el proceso productivo de la gestión social, es decir, la distribución de bienes y servicios que buscan producir ciertos impactos, la tecnología de producción, recursos humanos, los procesos de trabajo, la configuración y la relación entre las unidades administrativas, la cultura y el clima organizacional. Este último, es

⁹ CEPAL. “Gestión de programas sociales en América Latina”. Volúmen 1. *Serie políticas sociales* N° 25, 1998.

¹⁰ CEPAL, op. cit.

decir el sistema de normas, valores y códigos éticos de una institucionalidad, se constituye en un rasgo central que distingue una organización de otra.

Así, cuatro tipos de modelos de organización y gestión pueden ser definidos de acuerdo a la estandarización de los bienes o servicios a entregar y la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados.

El modelo burocrático, que es aquel que desechan los paradigmas dominantes estimulando su transformación hacia una lógica de proyectos, es un modelo bastante generalizado que da cuenta de acciones nacionales que suponen ciertos productos homogéneos, rutinización, reglas y mecanismos de control y supervisión verticales de los procesos. Este modelo, adecuado para ciertos ámbitos de la acción social pública, se ha aplicado con cierta generalidad a diversos ámbitos de la acción social que pone en relación al Estado con comunidades, agentes en torno a procesos dinámicos de cambios y adecuaciones.

Está también bastante difundido el modelo clientelar, que atiende a población heterogénea, pero estandariza los productos, individualizando las prestaciones y cuyo mecanismo de control es el de la satisfacción usuaria. Un ejemplo de ellos son la entrega de subsidios monetarios. En este caso, para su operación se requiere una estandarización de destrezas, un núcleo operativo, una lógica de sistema medianamente permeable y una departamentalización por tipo de cliente o por producto a distribuir.

Frente al modelo burocrático no puede oponerse una lógica de proyectos, que constituye un mecanismo de operacionalización para formular las acciones y poder otorgarles continuidad, sino otros dos modelos, que parecen formar parte de la acción innovadora contenida en las experiencias locales de innovación en ciudadanía. Estos modelos rompen con la estandarización de los productos y asumen la lógica de situar en el centro el impacto de su quehacer en la medida en que asumen composiciones y necesidades heterogéneas en la población usuaria. Sus núcleos operativos deben enfrentar entonces tareas y actividades complejas que dan cuenta de procesos integrados, interpersonales e interorganizacionales en los cuales van constituyendo procesos de profesionalización de los equipos que se transforman en ejes de la organización del trabajo.

En realidad al modelo burocrático no se opone el proyecto, sino el modelo adhocrático, que es un modelo totalmente abierto, aplicable a poblaciones heterogéneas donde la idea fuerza del desempeño es el aprendizaje, el ajuste mutuo, la autosupervisión y el autocontrol de grupos de trabajo. Otro también opuesto al modelo burocrático y clientelar con componentes claves igual al anterior es el modelo de integración homogénea, que sin standarizar los productos, se orienta hacia poblaciones homogéneas, establece sistemas de control de gestión y cuya idea fuerza con respecto a sus productos es la coordinación y gestión de redes que se aplican por la intersectorialidad.

Otra dimensión comprometida en las innovaciones es la extensión y profundización de los procesos de descentralización y los modelos con los cuales esta se viene realizando. Ello pone un ojo en el tipo de institucionalidad y de articulaciones verticales y horizontales posibles entre la institucionalidad pública plausible de producir impactos mayores tanto sociales como institucionales, no sólo en las condiciones de vida sino también en los contenidos democratizadores y con modelos de tipo más adhocrático de organización y gestión. Algunas experiencias relevantes dan luces respecto de estos temas.

LAS EXPERIENCIAS INNOVADORAS Y SUS APORTES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En las experiencias innovadoras se ponen en juego las tendencias de la sociedad que revalorizan las oportunidades que reviste el proceso de transformación para expresiones más directas de la sociedad civil y la posibilidad de dar nueva cuenta de las aspiraciones democráticas de diversos actores que rompieron con las antiguas formas de identidad y las viejas estrategias de integración política. Ello se acompaña de una recuperación de conceptos de desarrollo local, de ciudadanía y sociedad civil y de la valoración de la potencialidad de un nuevo espacio de acción política para la sociedad. Se abre así, aunque débil y fragmentariamente, un resquicio a través del cual emergen y podría fortalecerse la “interpelación de los nuevos actores sociales”, es decir, aquellos que han estado ausentes de la escena pública.¹¹

¹¹ Lechner, Norbert, “La(s) invocación(es) de la sociedad civil en América Latina”. *Partidos Políticos y Sociedad Civil*. México, H. Congreso de la Unión, 1995.

Estas tendencias se apoyan en parte en la inserción diferenciada de los territorios en los procesos de internacionalización, que ha obligado a los Estados a fuertes reestructuraciones y a una acción en otras escalas, regionales y locales, para sostener una interacción de forma más localizada y directa con las necesidades y aspiraciones de la población y más eficiente con los procesos sociales sobre los cuales busca influir.¹² En esta dirección son valorizados también los procesos de descentralización como una tendencia objetiva de las sociedades actuales que comprometen dimensiones económicas, sociales y políticas de desarrollo y que interpelan la constitución de actores regionales y locales capaces de apropiarse de dichos procesos.

También destaca la revalorización del ejercicio de ciudadanía, que se nutre de corrientes provenientes del comunitarismo. Estas integran la visión de que la adhesión y el arraigo de los ciudadanos a una sociedad estable y justa proviene de lazos ancestrales de pertenencia, en la que se juegan raíces históricas y tradicionales y las identidades de personas individuales, insertas en comunidades que conocen las formas concretas de configurar su propio desarrollo. En ello se valora el que “solo la persona que se siente miembro de una comunidad concreta, que propone una forma de vida determinada; solo quien se sabe reconocido por una comunidad como uno de los suyos y cobra su propia identidad como miembro de ella, puede sentirse motivado para integrarse activamente en ella”.¹³

Desde una acción que mira hacia el cambio modernizador, los espacios locales han sido resituados como espacios significativos donde pueden conjugarse las comunidades, los sentidos de pertenencia, de construcción de identidad, la historia, tradiciones y capacidad para proponer el mejoramiento de la vida. Espacios donde pueden experimentarse otras formas de emprender y de elaborar políticas que contribuyan a desarrollar más ampliamente la solidaridad social y a recrear los vínculos entre Estado y sociedad bajo un nuevo trato, que partiendo de un reconocimiento mutuo, aborde los derechos y las responsabilidades sociales, así como la democratización de la sociedad.

¹² R. González. *Espacio Local. Sociedad y Desarrollo. Razones para su valorización*. 1996.

¹³ Taylor, CH. *Ética de la autenticidad*. Barcelona, Paidós, 1994. *Fuentes del yo*. Barcelona, Paidós, 1996.

En algunas de las experiencias locales de ciudadanía se descubren las potencialidades que tienen las comunidades de generar procesos de autodesarrollo. Ello es particularmente válido en las experiencias de desarrollo rural, mientras que las experiencias urbanas se abren camino contribuyendo a la expresión de actores sociales específicos y potenciando a las comunidades más pobres para superar su marginalidad y pobreza, permitiendo la conformación de actores y sujetos locales.

Desde la perspectiva de la reforma del Estado, y asumiendo la perspectiva de Atria,¹⁴ en la que el Estado constituye un sistema diversificado que cumple roles en distintas dimensiones, entre ellas las de representación colectiva de la sociedad, de dominación, como institución y actor social, en el análisis de las experiencias de desarrollo y ciudadanía social son la naturaleza, alcance y efectos de las políticas públicas como expresión de las dos últimas dimensiones las que se encuentran comprometidas. En específico, son las políticas públicas de carácter secundario, es decir aquellas que buscan corregir ex post la distribución económica y que juegan un rol compensatorio de las disfuncionalidades del mercado, las que los actores sociales buscan permear, recreando en la práctica su diseño estratégico y dando origen en algunos casos a una nueva institucionalidad.

En las transformaciones que introducen las experiencias innovadoras son las orientaciones y las lógicas de gestión las que están siendo cuestionadas, dando cuenta de otras formas innovadoras de aplicar los paradigmas de desarrollo en las políticas sociales.

Un concepto que se pone en juego, más allá de la elaboración reflexiva de los agentes que participan en las experiencias, es la ruptura con la participación ciudadana concebida como un agente proponente de aspectos específicos de las políticas públicas y cofinancista. En las experiencias el rol del ciudadano se ensancha ampliamente. Aunque no se dispone de un concepto único para definir las prácticas sociales envueltas en las experiencias innovadoras, la conceptualización que mejor podría dar cuenta del rol ciudadano que se asume es

¹⁴ Atria, R. "Hacia una reconceptualización sociológica del Estado". IV Congreso Chileno de Sociología. 1993. pp. 27-39.

aquella que rescata Cortina, cuando identifica a los ciudadanos “como a aquellos que se ocupan de las cuestiones públicas y no se contentan con dedicarse a los asuntos privados, pero además a quien sabe que la deliberación sobre los bienes sociales es un componente sustantivo e indispensable para alcanzar una vida digna y está dispuesto a ejercer ese derecho asumiendo también los deberes que ello implica”.¹⁵

A ello se podría agregar que es vital el lugar desde donde se ejerce ese derecho, rescatando la preservación de la autonomía desde la propia identidad y pertenencia a una comunidad que ejerce interacciones con otras comunidades, ya sean institucionales, sociales, políticas, con el Estado y el mercado, a partir de una propuesta de desarrollo gestada desde una historia social.

Esta apertura y cambio de concepto de ciudadano abre el juego a la posibilidad de readecuar y recrear los servicios comprometidos en las experiencias y pensar nuevamente la institucionalidad adecuada para llevarlos adelante de manera eficiente, creando respuestas que propenden a la equidad. En las experiencias, a diferencia de los paradigmas dominantes en las políticas públicas, se incentiva un camino hacia una mayor corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, y no sólo una complementariedad financiera establecida en un modelo vertical de relaciones puntuales.¹⁶ Ello contribuye a una nueva configuración más democrática de la propia institucionalidad y a la noción de una ciudadanía arraigada en el compromiso social a partir de la extensión de los derechos sociales, una actividad de participación activa y el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos. Esto efectiviza además, la constitución de sujetos autónomos y responsables, capaces de lograr un control básico sobre sus vidas y sus destinos colectivos.¹⁷

En las experiencias destacadas no sólo el concepto y rol del ciudadano se ha puesto en juego, sino también los procesos de trabajo y de relaciones entre actores sociales y agentes institucionales que hacen posible poner en movimiento la ciudadanía y la corresponsabilidad social. Esos procesos dan cuenta

¹⁵ Cortina A. “*Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*”. Alianza Editorial. Madrid, 1999, pág. 92.

¹⁶ Cunill, op. cit.

¹⁷ Cunill, op. cit.

de relaciones horizontales y actividades sistemáticas desarrolladas entre agentes institucionales y organismos de la sociedad civil para instalar capacidades en los ciudadanos y en los agentes institucionales, para gestionar sus organizaciones, fortalecer sus competencias internas, ampliar el espacio público, avanzar en la reflexividad y en las propuestas relacionadas con su quehacer, aprender a negociar mecanismos de solución e incidir en las decisiones. Este cambio de orientación se hace posible también cuando se rompe la lógica del proyecto como mecanismo operacional único para viabilizar la relación Estado-sociedad en torno a una política pública determinada, más allá de que esta haya tenido origen en una propuesta puntual o en un programa innovador cuya aplicación es nómade.

En las experiencias se pueden identificar diferentes procesos que aportan en esa dirección, es decir innovando en las formas de relación que se juegan entre el Estado y la sociedad, que podrían contribuir a levantar nuevos paradigmas en la gestión pública como responsabilidad social, corresponsabilidad en los asuntos públicos, vínculos horizontales, para traducir los nuevos procesos de participación ciudadana en marcha en propuestas pertinentes al debate sobre orientaciones de la acción social pública que se desarrollará en la actualidad.

Algunas de las lecciones que dejan las experiencias innovadoras se pueden agrupar mirándolas desde diversas perspectivas. Una es la que se refiere a los agentes dinamizadores que permite agruparlas en dos ámbitos: a) aquellas experiencias donde el agente dinamizador ha sido un equipo gestor del Estado o de las administraciones locales; b) las que provienen de agentes o actores de la sociedad civil.

Estas distinciones no son compartimentos estancos, algunas experiencias se ubican más nítidamente en un espacio u otro como punto de origen, pero transitan generalmente hacia una tercera modalidad que integra a los actores en una mixtura en la que parecieran perderse las fronteras de una relación Estado-Sociedad, donde se expresan niveles de autonomía, tensión y complementariedad.

Entre las impulsadas de manera más directa por gestores del Estado, destaca la incorporación consistente de procesos y mecanismos de participación ciuda-

dana en torno a una política pública con una perspectiva de largo aliento, a veces sectorial o territorial, que busca integrar a la comunidad en los procesos decisionales sobre los servicios o bienes públicos e instalar una formalización de ese proceso en el tiempo. En la experiencia se estimula la vitalización de los agentes sociales, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión e interlocución, las competencias para tomar decisiones y vincular los programas específicos a propuestas de desarrollo más generales, ampliando el espacio público.

Entre estas pueden encontrarse experiencias de alcance más acotado al barrio hasta las de alcance regional. Un conjunto de experiencias expresa precisamente la voluntad persistente de un grupo de funcionarios, a veces muy pequeño, que han trabajado tenaz y continuamente para construir y plasmar una idea nueva de acción, que rompe con la lógica burocrática apegada a la norma, a los productos institucionales estandarizados diseñados para poblaciones supuestamente homogéneas. Se rompe también con la rutinización de su quehacer, asociando en el proceso a organizaciones de la sociedad civil a las cuales reconocen un derecho. Esta ruptura con la racionalidad burocrática, en el sentido weberiano del término, es decir, con una cultura apegada a la norma, la jerarquía, a la tecnificación con sentido propio, es decir desde un sentido propiamente institucional y por lo tanto impermeable a las propuestas, visiones y necesidades de los otros agentes, abre a los agentes institucionales a la importancia de los vínculos externos, a la concertación y coordinación de los esfuerzos, a la integración de las necesidades y a la cooperación, solidaridad y responsabilidad social como base de una alianza con las comunidades.

Generalmente, esta innovación se desarrolla a contrapelo de la institucionalidad hasta que logra su proceso de maduración y se enquistada dentro de ella como una práctica legitimada. Sus efectos logran “ampliar el espacio público a la acción de la sociedad civil, garantizando el ejercicio de derechos, aumentando la transparencia de la gestión pública, incorporando a sectores marginados o discriminados de la vida pública, creando nuevos y mejores mecanismos de acceso de personas y organizaciones en las decisiones, diseño, ejecución, evaluación, monitoreo y control de programas sociales y de la gestión de servicios públicos”.¹⁸

¹⁸ *Los caminos que buscamos*, op.,cit.

Otras experiencias se ubican más en la lógica de gestión y de organización denominadas modelos de integración homogénea. Pareciera ser el caso de la experiencia de la Municipalidad de Concepción con el Plan de Desarrollo Juvenil. Esta se caracteriza por la implementación de un proceso de construcción de un Plan de Desarrollo Juvenil (PLADEJU). En este proceso se busca y promueve la participación activa y protagónica de un conjunto de jóvenes pertenecientes a diversas organizaciones y agrupaciones juveniles de la comuna. “Ellos y ellas, animados y orientados por el equipo de profesionales del departamento de Jóvenes del Municipio, recogieron desde sus cotidianidades territoriales, las necesidades, sueños y propuestas de la ciudad en que desean vivir, hacia el espacio comunal, definiendo de manera conjunta con el actor institucional las tareas que corresponden al municipio y los compromisos que los jóvenes estaban dispuestos a asumir”.¹⁹

Esta iniciativa presenta en el ámbito de la ciudadanía importantes niveles de logro, y una experiencia importante de conocer y comunicar para estudiar sus posibilidades de replicabilidad. “Acá se promueve un acercamiento distinto del actor municipal al mundo juvenil, logrando superar las barreras tradicionales de desconfianza que las y los jóvenes plantean y de invisibilización con que los servicios públicos se manejan, también tradicionalmente, respecto del mundo joven. Se trata de una experiencia única en Chile, en que el actor municipal logra gestar complicidades con el mundo juvenil, se deja interpelar por ellos y ellas y construyen juntos y juntas un proceso de co-gestión de la política pública para este importante grupo social. Al mismo tiempo, logran involucrar a actores de otros servicios públicos y de las otras direcciones del municipio, para que, cambiando sus versiones tradicionales hacia el mundo juvenil, se posicionen desde el respeto y la búsqueda de acuerdos para trabajar en conjunto”.²⁰

Otras experiencias como las Redes de Infancia y Adolescencia de las comunas de Talcahuano, Las Cabras y Rengo tienen en parte esta misma impron-

¹⁹ Duarte, K. En: *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. Programa Ciudadanía y Gestión Local*. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile-Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Santiago. Nov., 2001.

²⁰ Duarte, op., cit.

ta de aporte programático. Estas se orientan hacia poblaciones supuestamente más homogéneas, –los niños y adolescentes y hacia las instituciones preocupadas de su desarrollo e integración– sostienen una idea fuerza que crea redes y coordina acciones buscando hacer integrales las intervenciones en su ámbito de preocupación, proceso en el cual van integrando tareas y estableciendo metas de trabajo en procesos continuos y de creciente desarrollo. Se trata aquí de construir una reflexividad común sobre un tema y desarrollar la capacidad propositiva, ya no de un equipo, sino de diversos agentes integrados y coordinados en red, a espacios superiores de decisión de las políticas públicas.

En este modelo de la innovación, la experiencia proviene de un conjunto de agentes articulados y expresa la construcción de un espacio o de una esfera concertada que asume la forma de redes en las que se involucran instituciones y organizaciones diversas, con un carácter de mutua conveniencia para fines precisos y donde se combina un enfoque de derechos, la organización reivindicativa y el quehacer propositivo.²¹ El espacio construido se entiende a la vez, como un espacio de aprendizaje y elaboración, que se refuerza con el conocimiento mutuo y un tipo de relación que apunta a la transparencia, la generación de lazos de confianza. Se crea también un clima de tolerancia y de relaciones horizontales donde se representan y se da cabida a los intereses de todos contribuyendo a fortalecer la asociatividad.

Se destaca como relevante que la diferencia la hace la “forma de hacer las cosas”, las nuevas mentalidades, la confianza entre los actores, la legitimidad, todo aquello que resulta difícil de medir y cuantificar y que normalmente no está incluido en el diseño de los planes públicos.

Este tipo de acciones difiere del uso simple de instrumentos de planificación con ciertos grados de participación, que integran los procesos de consultas o integración a diagnósticos u otras fases del ciclo de los programas o proyectos públicos, donde la participación adquiere un carácter relativamente puntual. Con todo, experiencias de esta naturaleza tienen también un gran valor cuando ponen en juego decisiones o información relevante para construir la corresponsabilidad social y ampliar el espacio público. Ello aunque no

²¹ M.Basaure, op., cit.

desarrollen espacio permanentes y sistemáticos de interacción y participación ciudadana. Ejemplo de estas experiencias son aquellas donde se estimulan competencias y se abre el espacio para una política de control social de los recursos públicos, como en el Sistema de Participación y de Contraloría Social en el Riego impulsada por INDAP en la Quinta Región.

Otras experiencias, integrando también estos factores, se ubican por sus aportes en otros ámbitos de la gestión pública. Son las que han creado novedosos procesos de descentralización y de encadenamientos entre el barrio y el territorio comunal, o la comuna y la región con objetivos democratizadores. Es el caso de las experiencias de descentralización de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la I. Municipalidad de Rancagua, y de PRODECOOP INDAP en la Cuarta Región. La primera experiencia busca democratizar la gestión comunal integrando la participación a los procesos de planificación y gestión cotidiana del Municipio, procesos que den cuenta de las diferentes identidades, actores y necesidades barriales para establecer diálogos y un trabajo sistemático conjunto en torno al desarrollo territorial. Para ello la comuna se sectorializa construyéndose mesas de trabajo que van definiendo el desarrollo de los barrios y sectores integrados y en torno a ellos analizar la inversión pública, formular proposiciones y definir alternativas. Con ello se construye y fortalece un actor territorial de un nivel más amplio que el del barrio, que antes no existía, que contribuye a democratizar la gestión.

La segunda, bastante más amplia, da cuenta de varios aspectos que aportan a enfatizar en la descentralización. En esta experiencia, se forma una institucionalidad regional específica, PRODECOOP, con fondos de cooperación internacional (FIDA) combinados con recursos públicos, con un horizonte de 8 años para impactar en el desarrollo económico de comunidades rurales pobres de la Cuarta Región. Esta institución equivale ya a una forma de “agencia semipública” que difiere de las formas concebidas de externalización que predominaron en el área social.

La misión, aplicada en 12 comunas de la región de Coquimbo, es mejorar la calidad de vida y economía de las familias de comuneros y pequeños productores agrícolas, mediante mayores ingresos y mejoría en su condición socioeconómica y medioambiental. Sus líneas son de reconversión agrícola,

fortalecimiento de espacios de participación, apoyo al manejo y conservación de recursos naturales e incorporación de la dimensión de género. Para ello desarrolla programas de crédito, asesoría técnica, capacitación, comunicaciones y fortalecimiento organizacional. Sus líneas son de reconversión agrícola, fortalecimiento de espacios de participación, apoyo al manejo y conservación de recursos naturales e incorporación de la dimensión de género.

Se trata aquí también de un encadenamiento vertical entre la región y la comuna para el desarrollo rural. Desde 1997 se van estableciendo formas democráticas de decisión sobre los recursos y creando apuestas programáticas de desarrollo rural, mediante la conformación de los Departamentos de Desarrollo Rural de los Municipios y los Consejos de Desarrollo Local (CDL) en cada una de las comunas de intervención. A estos últimos, PRODECOOP transfirió la facultad para decidir en torno a la inversión a ejecutar y para proponer y priorizar los perfiles de proyectos productivos por financiar. Los CDL son presididos por el alcalde y conformados por funcionarios del Departamento de Desarrollo Rural (organizado y asesorado por el PRODECOP) y otras reparticiones municipales, así como por los técnicos sectoriales de los organismos públicos del agro y representantes de las organizaciones campesinas de cada comuna. El PRODECOP ha movilizado en los últimos tres años fondos para proyectos productivos –elaborados por los Departamentos de Desarrollo Rural y priorizados por los CDL– por un total de 151 millones de pesos en las comunas. A su vez, los Departamentos de Desarrollo Rural han logrado captar fondos externos por otros 124 millones entre 1998 y 2000. Además sus mediciones indican que la pobreza rural entre sus beneficiarios se ha reducido en un 17% en el período de intervención.

La experiencia contribuye a un modelo de descentralización con una institucionalidad de naturaleza distinta que goza de las ventajas de la flexibilidad de una ONG, pero controlada por el sistema público y con suficiente estabilidad en el tiempo como para generar impactos de carácter regional en las comunidades e institucionalidad local. Aquí se adaptan los programas a las necesidades existentes y se interviene encadenadamente desde la región hasta el espacio microlocal en torno a un tema relevante del desarrollo en la zona. Este modelo se plantea formas concretas de acción para fortalecer la democracia e integrar social y económicamente a comunidades rurales empobrecidas; ins-

tales institucionales nuevas en los Municipios y darle sostenibilidad al proceso de mejoramiento y desarrollo de las comunidades. Esta experiencia también ofrece un camino de reflexión sobre la ejecución de programas, no acciones, adhocáticos, es decir donde se privilegia el impacto y a este se subordina la lógica de gestión y el modelo de organización de la institucionalidad.

En otro ámbito, existe igualmente un conjunto de experiencias que son impulsadas desde la sociedad civil que también apuntan a cambiar los modelos de gestión pública así como su orientación. En ello influyen actores sociales o institucionales de la sociedad civil, que en la interacción o en la práctica social con los agentes institucionales, particularmente cuando dan origen a la experiencia, evidencian la capacidad de “obrar” desde una definición autónoma de sus posibilidades de desarrollo, en el sentido que formula Giddens, es decir, actuar tras una intencionalidad que busca influir en las decisiones de la institucionalidad pública para obtener sus propósitos;²² ejerciendo seducción y poder sobre los agentes institucionales de diversas reparticiones públicas. En las experiencias exitosas impulsadas por los actores sociales, lo que hay es una visión de sí mismos como agentes de desarrollo, explícita o implícitamente, que provienen de una historia y comparten una propuesta marcada por el interés de mejorar la condición de vida.

Esta potencialidad permite dialogar, negociar y establecer acuerdos con diversas áreas de políticas públicas, potenciándolas y logrando una articulación sinérgica con los actores locales, transformando la parcelación de la gestión social pública en una coordinación práctica que le otorga, la mayor parte de las veces, un carácter multisectorial a la experiencia y genera impactos relevantes en las situaciones de pobreza y en las condiciones de vida. También se destaca el hecho de que en ellas existe una búsqueda por plasmar la integralidad en la intervención social, lo que resulta evidente en el carácter de las vinculaciones entre la sociedad civil y el sector público.

²² Giddens A. *Teoría de la estructuración*.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Para las experiencias innovadoras, a pesar de sus importantes aportes, no resulta fácil dilucidar si constituyen pequeñas islas en un océano o pueden transformarse en el germen de una nueva lógica de política pública descentralizada con una cierta capacidad de expansión. Esta reflexión no pretende dilucidar ese problema, sino directamente busca contribuir a la discusión de quienes lideran procesos de análisis sobre los desafíos de profundización, calidad y relevancia de la democracia, la importancia que reviste, para ese objetivo la descentralización, la orientación estratégica y la gestión de las políticas públicas a partir de experiencias en curso.

Un primer aspecto a concluir es que existe un campo importante de movilización, organización y acción ciudadana en los espacios locales que apunta a democratizar la gestión pública modificando el carácter de las políticas públicas. Que este campo de acción ha estado invisibilizado en las decisiones estratégicas de los proyectos políticos que conducen el país. Que el desarrollo de las prácticas democratizadoras son innovaciones que carecen del poder para instalar el “saber hacer” y garantizar que este tenga la receptividad suficiente desde el ámbito público sin agotarse en el esfuerzo del sostenimiento en el tiempo que supone la construcción de procesos.

Apoyarse en las experiencias para visibilizar caminos de democratización supone un conocimiento, un aprendizaje y difusión que media en los procesos de replicabilidad, no de las experiencias en sí mismas, sino de las claves, conceptos, orientaciones que están detrás de las prácticas exitosas.

Estas experiencias nacen la mayor parte de las veces de la implementación de una política específica en el ejercicio de participación que se democratiza ampliando el ámbito de preocupaciones. La innovación de los agentes institucionales sin embargo, encuentra límites para trascender el espacio de la política específica que dio origen a la experiencia, haciendo evidente por un lado las dificultades de la institucionalización de las prácticas, lo que puede ocurrir cuando existe un liderazgo con autoridad capaz de transformar dicha práctica en modos de gestión, lo que es particularmente observado en los Municipios.

En general en estas experiencias se rompe con la lógica de gestión burocrática en la que prima un diseño centralizado, que define productos estandarizados, suponiendo la existencia de una población objetivo homogénea. En las experiencias innovadoras se tiende a dar paso a una lógica de gestión adhocrática, es decir, a un diseño que descentraliza en términos reales en el curso de su construcción, adecuando los programas o los cursos de acción de manera pertinente a las realidades locales. También a los cambios en la lógica referida a los resultados buscados. Estas formas privilegian resultados heterogéneos poniendo como objetivo clave el o los impactos de la acción, situando en el centro los procesos de trabajo y la sostenibilidad de los logros.

Este tipo de acción rompe con la lógica de los resultados inmediatos pero parece permitir resultados sostenibles. Cuestiona también las coberturas demasiado extensas, pero sitúa las potencialidades de la acción pública descentralizada. En algunos casos este tipo de acción ha potenciado potentes mecanismos de integración social combinando escalas de intervención locales y regionales en torno a problemáticas de desarrollo específicas como el medioambiente, el desarrollo productivo rural o la problemática de los adultos mayores, lo que permite no sólo alcanzar objetivos concretos y medibles, sino también hacer confluir visiones de desarrollo de diversos agentes institucionales y de la sociedad civil. Ello contribuye a permear la agenda pública y a democratizar de manera real las relaciones en la sociedad.

Este tipo de experiencias expresan un productivo conjunto de relaciones y vínculos entre estamentos de la gestión pública y actores sociales autónomos constituidos. Estos vínculos, fruto de un proceso de trabajo no exento de conflictos y tensiones, se ubican en la lógica de una nueva forma de cooperación efectiva entre el Estado y la sociedad civil.²³

Estos vínculos se traducen en la “influencia concreta en decisiones de políticas que adecuan la acción de diversas agencias estatales –mediante el diálogo y la opinión– a las propuestas y necesidades de desarrollo de los actores y comunidades locales”.²⁴

²³ Basaure Mauro, *Estado local y participación deliberante. Características y procesos descritos por experiencias estatales*. CAPP-FNSP. 2000.

²⁴ *Los caminos que buscamos. 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local*. CAPP-FNSP. Agosto, 2000.

Las grandes interrogantes son cómo, desde la fragmentación en que estas prácticas se desarrollan, es posible interpelar el rumbo actual de la gestión social en un sentido más general para transformarlas en tendencias de cambios modernizadores y democráticos en la relación estado sociedad y en la gestión pública social.

Las experiencias innovadoras abren la posibilidad de reinventar el desarrollo de servicios sociales e instituciones eficientes, que propendan a la equidad y que incentiven la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, es decir, abren a la proyección de nuevas configuraciones, más democráticas y eficientes del propio Estado y al fortalecimiento de la noción de una ciudadanía arraigada en el compromiso social, como señala Cunill.²⁵ Para jugar ese rol, entre los desafíos está la necesidad de elaborar estrategias de difusión, análisis y aprendizajes autónomos que fortalezcan las capacidades propositivas de los actores sociales, así como el estímulo a espacios de encuentro y reflexión con los gestores públicos y las comunidades partidarias para sortear las limitaciones que caracterizan el quehacer.

BIBLIOGRAFÍA

- Atria, R. (1993): "Hacia una reconceptualización sociológica del Estado". En IV Congreso Chileno de Sociología.
- Cortina A. (1999): "*Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*". Alianza editorial, Madrid.
- Cunill, N. (1998): "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia". Ponencia al Seminario internacional: Reforma Gerencial Do Estado, Brasilia.
- Escobar, P. (2001): *Revista de Economía y Trabajo*, N°10. PET, Chile.
- Fernández, M. y de la Maza, G. (2000): "*Innovación en Ciudadanía*". En Congreso Nacional de ONGs de Desarrollo. Pícarquín, Chile.
- Fernández, M. (1999): "Límites y potencialidades de las políticas de innovación en la participación local". *Revista de Economía y Trabajo* N° 9. PET, Chile.

²⁵ Cunill, op., cit.

- Filgueira C. (1999): "Bases para un programa latinoamericano de políticas sociales". En: *Cambio Social y Políticas Públicas*. CAPP. U de Chile.
- Garretón, M.A. (2000): "*La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*".
- Giddens, A. "*Teoría de la estructuración*".
- González, R. (1996): "*Espacio Local. Sociedad y Desarrollo. Razones para su valorización*".
- Hardy, C. (1998): "*La reforma social pendiente*".
- Lechner, N. (1995): "La(s) invocación(es) de la sociedad civil en América Latina". *Partidos Políticos y Sociedad Civil*, Congreso de la Unión, México.
- Marshall, T.H. (1949): "*Citizenship and Social Class*".
- "Modernización, democracia y descentralización". IV Congreso chileno de sociología. 1994.
- Olvera, A.J. "*La Sociedad civil. De la teoría a la realidad*".
- Olvera, A.J. (1999): "*Introducción. La sociedad civil de la teoría a la realidad*". Edición de El Colegio de México.
- Parker, C. (2000): "Evaluación de Impacto de programas de superación de la pobreza. El caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile". Informe Técnico.
- PNUD. (1998): "*Informe de Desarrollo Humano*".
- PNUD. (2000): "*Informe de Desarrollo Humano*".
- Propuestas del Consejo de la Sociedad Civil (2000)
- Salinas, J. y Cubillos, J. (2001): "Camino de Innovación en Ciudadanía II". *Programa Ciudadanía y gestión Local*. CAPP-FNSP.
- Salinas, J. y Cubillos, J. (2001): "Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía: 30 innovaciones para construir democracia" *Programa Ciudadanía y Gestión Local*: CAPP-FNSP, Chile.
- Suraswki, A, et al. (2000): "Los caminos de innovación en ciudadanía: 30 experiencias destacadas en el fortalecimiento del espacio público local". *Programa Ciudadanía y Gestión Local*. CAPP-FNSP, Chile.
- Taylor, CH. (1994): "*Ética de la autenticidad*". Paidós, Barcelona.
- Taylor, CH. (1996): "*Fuentes del yo*". Paidós, Barcelona.
- Tomassini, L. (1999): "El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos". En: *Cambio social y políticas públicas*. CAPP. U de Chile.

- Touraine, A. (1992): *“Crítica de la modernidad”*.
- Urzúa, R. (ed.) (1997): *“Cambio Social y Políticas Públicas”*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Varas, A. (1999) “Democratización y políticas públicas”. En: *Cambio social y políticas públicas*. CAPP. U de Chile.
- Weber, M. *“Economía y Sociedad”*.