

## **Innovaciones ciudadanas en el espacio local\***

**Gonzalo de la Maza E.<sup>1</sup>**

### **1. Emergencia de la innovación ciudadana en la gestión pública local**

Este trabajo aborda el análisis de los resultados globales obtenidos luego de tres años de ejecución del Programa Ciudadanía y Gestión Local en Chile, por parte de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en convenio con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. A través de este programa se ha convocado a actores tanto del sector público como de la sociedad civil a presentar experiencias realizadas o en ejecución que innovan en los vínculos entre la ciudadanía y la gestión pública en el nivel local. El programa entrega reconocimiento público a través de un sistema de premios a aquellas innovaciones que tienen como resultado el fortalecimiento del rol de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Luego de tres años de trabajo, hemos registrado los siguientes resultados globales:

- 1196 iniciativas válidamente inscritas en el Programa
- Las iniciativas provienen de una gran diversidad de temas y asuntos públicos y fueron presentadas por una gran diversidad de organizaciones e instituciones públicas y de la sociedad civil. (Ver las tablas más adelante)
- 433 iniciativas fueron evaluadas como pertinentes a los objetivos del programa, quedando en categoría de semifinalistas en cada año.
- 95 iniciativas innovadoras fueron seleccionadas como especialmente destacadas, luego de haber sido evaluadas por especialistas temáticos, recomendadas en su región de origen y documentadas en terreno.<sup>2</sup>

A pesar de que los datos de contexto no permitían ser optimistas respecto de la cantidad y calidad de las experiencias ciudadanas, los resultados obtenidos indican la emergencia de formas de participación e involucración en los asuntos públicos que contienen significativos elementos de innovación. Lo que el programa ha producido ha sido principalmente la visibilización de una parte de esa experiencia. Explorar en esa “invisibilidad” es acercarse también a la significación de estas innovaciones en el escenario nacional.<sup>3</sup>

---

\*Versión preliminar

<sup>1</sup> Agradezco la valiosa colaboración de Margarita Fernández en numerosas ideas desarrolladas en este texto

<sup>2</sup> Más información sobre el Programa Ciudadanía y Gestión Local y la base completa de iniciativas innovadoras en [www.ciudadania.uchile.cl](http://www.ciudadania.uchile.cl)

<sup>3</sup> Tal es el interés que esta muestra de la innovación ciudadana ha despertado en distintos círculos, que el Presidente Ricardo Lagos ha señalado “Valoramos el esfuerzo que desde la sociedad civil se ha desarrollado para visibilizar experiencias innovativas. En este sentido iniciativas como la desarrollada por el Program Ciudadanía y Gestión Local de la FNSP son dignos ejemplos a imitar”. Respuesta del Presidente de la República al Informe del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, DOS, Santiago, mayo 2001. P. 15. Este texto fue luego publicado como Plan de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, DOS, Santiago, 2001.

## 2. La innovación ciudadana en el proceso nacional

### 2.1 Una democracia de baja intensidad

Quizás el primer problema que se evidencia en la contradicción entre la abundancia de las experiencias y escepticismo de los observadores, sea la falta de políticas públicas en la materia, la falta de voluntad política “desde arriba” para fortalecer a la sociedad civil y construir al mismo tiempo una democracia participativa, pues “el concepto de ciudadanía que existe tras las políticas públicas aplicadas en los noventa, corresponde a lo que se define como participación en el estado, esto es como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del estado y del mercado”.<sup>4</sup> Esta afirmación puede considerarse ya como un sentido común compartido incluso por los propios agentes públicos que quisieran que las cosas fuesen de otra manera. Lo que hasta hace algunos años atrás era considerado como “políticamente incorrecto” y propio de nostálgicos “comunitaristas” (como las ONG de desarrollo, por ejemplo), con el correr del tiempo fue resignificado como la “asignatura pendiente de la transición” por parte de los políticos oficialistas y como una bandera de lucha muy efectiva por sus opositores.

A pesar de lo anterior, en muchos lugares el efecto concreto de los programas públicos, en su encuentro con las dinámicas locales y en las particularidades que les otorgan los agentes que los ejecutan, poseen de un interesante registro ciudadano. Pero el problema subsiste: la apelación de la transición democrática al ciudadano ha sido la de cooperar con el proceso que se está conduciendo desde un acuerdo político y constitucional impulsado por la movilización civil, negociado por las cúpulas militar y opositora respectivamente y administrado por los actores políticos en el marco definido previamente. Dicho marco está sancionado jurídicamente por la Constitución Política de 1980 y apoyado por la fuerte presencia política de los llamados “poderes fácticos” tanto empresarial, como militar y comunicacional. En otras palabras: a partir de 1990 la ciudadanía se redefine esencialmente como participación electoral (que había sido negada durante todo el período militar), vigencia de las libertades democráticas y delegación en las nuevas autoridades elegidas.<sup>5</sup>

En el contexto anterior, el papel de la innovación quedaba reducido a aspectos de gestión y desarrollo de procesos técnicos. Se plantea por ejemplo “acercar el Estado a la gente”; poner la información a disposición de las personas; disminuir la tramitación y la burocracia de la administración. A mitad del decenio, cuando se produce el primer cambio de gobierno en el contexto de transición, se propone como metas políticas gubernamentales la “modernización económica” y la “superación de la pobreza”. Pero hasta ahora no ha sido planteada como meta de la transición la conquista de una “nueva ciudadanía”, “post estado de compromiso” (cuando la ciudadanía estaba basada en la asalarización progresiva y en la extensión de las políticas sociales universales) y post gobierno militar (cuando estuvo aherrojada por la intervención y la represión estatal).<sup>6</sup> Al no formar parte de un espacio político definido, la innovación en ciudadanía aparece dispersa y no es “nombrada” por el discurso político.

---

<sup>4</sup> Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas: Desarrollo con Ciudadanía y Democracia Participativa: un nuevo trato entre el estado y la sociedad civil. Mimeo, Santiago, 2000.

<sup>5</sup> Ver nuestro artículo: Los Movimientos Sociales en la Democratización de Chile. En: Peter Drake e Iván Jaksic, (compiladores): El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa. LOM, Santiago de Chile, 1999, pp. 377 – 406.

<sup>6</sup> Alfonso Arrau y Octavio Avendaño, Notas Acerca del Desarrollo de la Ciudadanía en Chile. Documento N° 1, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, agosto 2001.

Este prioriza otros temas: crecimiento y estabilidad económica y normalidad institucional.<sup>7</sup>

Recién cuando la situación política comienza a cambiar, primero por la evidencia de la desafección política expresada en la abstención y rechazo electoral en las elecciones parlamentarias de 1997 y luego por crisis económica a partir de 1998, surge el debate sobre la “asignatura pendiente”: la participación ciudadana. Con mayor o menos énfasis, tanto gobierno como oposición de derecha y de izquierda extraparlamentaria levantan la necesidad de recuperar esa dimensión de la democracia. Pero ello ocurre más bien como apelación discursiva a una ciudadanía que “se aleja de la política” y de los asuntos públicos, que critica las instituciones (la justicia, los partidos políticos), sin tener un correlato claro como propuesta política, ni llegar a ser materia real de preocupación de las elites políticas y económicas del país.

## 2.2 El archipiélago de la experiencia social

La otra gran causa de la invisibilidad de las iniciativas ciudadanas innovadoras es la evidente falta de “tiraje desde abajo”, desde la experiencia social, hacia la construcción de nuevas ciudadanía, reconocidas por la comunidad política. No porque no existan esfuerzos colectivos de los ciudadanos organizados, como lo publicitan los ideólogos del individualismo neoliberal. En realidad Chile está atravesado de punta a punta por un sinnúmero de formas asociativas de distinta naturaleza. Son muchos y diversos los campos en los que la ciudadanía busca actuar en colectivo, como lo muestra, por ejemplo el catastro de asociatividad elaborado por el PNUD, que contabiliza sobre ochenta mil asociaciones, sin contar las religiosas.<sup>8</sup> El problema es que los números no dicen mucho acerca de la fortaleza real de la ciudadanía. En la actualidad, a diferencia del pasado, estar organizado (unido a otros) no significa necesariamente tener más poder e influencia en la sociedad.<sup>9</sup>

Son diversas las motivaciones que llevan a desarrollar la organización social y también las formas asociativas informales. Entre las principales aparecen la movilización de recursos, la búsqueda de reconocimiento y la organización como herramienta de movilidad social. Este tipo de expresiones no ha dejado de existir, en realidad subsiste una enorme cantidad de iniciativas locales de diverso tipo, mediante las cuales los ciudadanos y ciudadanas asumen sus carencias y necesidades. Y no sólo eso, desarrollan una activa intervención social en diversos campos. Especialmente entre los sectores populares las organizaciones apuntan principalmente a sostener formas de socabilidad que les permiten enfrentar carencias y problemas agudizados por la creciente presencia del mercado en las relaciones sociales, como es el caso de la salud, la educación y la seguridad social. También la organización social es convocada a participar de programas públicos, tanto para cofinanciarlos, para ejecutar acciones de diverso tipo, como para organizar una demanda social que éstos no son capaces de detectar y ordenar (en este sentido puede decirse que la acción social en muchos casos subsidia la ineficiencia del aparato público).

Las formas asociativa son también son espacio de recreación cultural de amplios sectores; intervienen,

---

<sup>7</sup> La otra consecuencia de esta situación es que se debilita el espacio público porque se percibe “falta de reconocimiento y representación de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna”. Ver: PNUD, Las Paradojas de la Modernización. Desarrollo Humano en Chile 1998. Santiago de Chile, 1998, p. 21.

<sup>8</sup> Ver: PNUD, Mas Sociedad para Gobernar el Futuro. PNUD, Santiago de Chile, 2000. Un estudio similar publicado en Argentina arroja setenta y ocho mil asociaciones para un país con el doble de población. Ver, Elba Luna: El Capital Social en Argentina. BID/ PNUD, Buenos Aires, 1999.

<sup>9</sup> En investigaciones que hemos realizado recientemente, hemos encontrado incluso casos de “sobre-organización”, de los habitantes de una comunidad, que sin embargo no les habilita para influir en los procesos más globales que están en el origen de sus problemas que tienen.

experimentan e innovan en las más diversas áreas de acción; vivifican la democracia a través de la participación directa, limitando la influencia del marketing como instrumento de socialización política; entre muchos otros roles importantes. Pero, a diferencia del pasado democrático chileno, esas formas de acción colectiva no constituyen movimientos sociales, ni se convierten en interlocutores de la acción pública a la hora de definir sus rumbos principales.

Tienden a predominar los pequeños grupos, definidos por necesidades específicas y de alcance microlocal, las vinculaciones son principalmente entre grupos similares y muy débiles entre actores diferentes de una misma localidad, las convocatorias a la comunidad son esporádicas y se mueven entre la lógica del “evento” y la de la obtención de cosas muy concretas y específicas. La tarea organizativa tiende a concentrarse en grupos pequeños de personas, que participan en diversas instancias: son aquellas personas que logran permanecer en el tiempo, por sobre las situaciones de cambio que afectan a la mayor parte de la comunidad. La asociatividad sigue siendo una tendencia vigente en importantes sectores de la sociedad chilena y que tiende a expresarse en una gran diversidad y cantidad de instancias. Pero al mismo tiempo esa trama no logra convertirse en un factor gravitante del desarrollo y la democratización nacional, pues carece de integración interna, no está vinculada -ni adaptativa, ni críticamente- a los mecanismos de mercado en expansión y su interlocución con el sector público no la potencia como en el pasado, mas bien la articula funcionalmente a programas de carácter temporal.<sup>10</sup>

En síntesis puede decirse que en la actual situación la existencia de múltiples acciones asociativas no “empodera” realmente a la sociedad, El predominio de programas sociales focalizados, externalizados en su ejecución, concursables en su adjudicación y de corto plazo en su alcance, tampoco constituye interlocutores ciudadanos con facilidad. La acción organizada permite sostener ciertos niveles de sociabilidad y subsidiar algunas falencias de la acción pública (brinda asistencia, cofinancia programas, ayuda a focalizar, organiza la demanda, etc.) pero no le permite alterar las principales variables que reproducen la pobreza, la exclusión social y cultural y la mercantilización de áreas crecientes de la vida social. Lo propio ocurre con los “proyectos sociales”, que permiten gestionar una creciente masa de recursos hacia los más diversos sectores, pero que no necesariamente impactan en la construcción de nuevas ciudadanías.<sup>11</sup>

En el contexto planteado buscar la innovación en ciudadanía supone salir de los “modelos” y los enfoques sistémicos, para escudriñar las potencialidades de lo que ocurre en las “experiencias excepcionales”. Explorar los resquicios, las iniciativas aisladas pero potentes, que entregan señales e hipótesis de desarrollos posibles, en una estrategia de aprendizaje y no de juicio externos en función de paradigmas previos. Si reenfoamos la mirada hacia lo que efectivamente sucede y buscamos captar su dinámica, más allá de las limitaciones institucionales de nuestro modelo político y de las consecuencias sociales del modelo económico, veremos aparecer el despliegue de otras potencialidades. Que obviamente requieren de un marco distinto para convertirse en nacionales y de otras condiciones para sostenerse en el tiempo. Pero que indican un camino viable y que de hecho muchos están recorriendo, desde la sociedad civil o desde las reparticiones públicas en el nivel local.

---

<sup>10</sup> Ver PNUD 2000, op. cit.: Parte III, Cap. V:La Dinámica del Capital Social, pp. 153 – 173.

<sup>11</sup> La invisibilidad de las experiencias ciudadanas también interroga el tipo de conocimiento que estamos produciendo sobre la realidad social. La interrupción de las fructíferas investigaciones sobre movimientos sociales y el predominio sin contrapeso de las consultorías por sobre la investigación independiente, van transformando la mirada. Las consultorías son mayoritariamente demandadas por organismos públicos centrales o por burocracias de nivel nacional, con escasa visibilidad sobre las experiencias locales en cuanto tales y el conocimiento que producen es privado. Por otra parte lo que allí emana, no es tanto la elaboración de las prácticas y su generalización, ni tampoco el contraste de hipótesis en el marco de investigaciones académicas, sino que se orientan principalmente al monitoreo y evaluación de las dimensiones de gestión involucradas en los programas públicos. Ello con el fin de hacerlos más eficientes, más baratos, mejor coordinados, de mayor impacto, etc.

### 3. Quiénes son y dónde están las innovaciones

Como se señaló, en los dos años de realización del Programa Ciudadanía y Gestión Local han participado 1196 iniciativas ya realizadas o en curso. Una primera mirada sobre las experiencias participantes, nos arrojó el siguiente panorama temático e institucional:

**Tabla 1**  
**Experiencias postuladas según temática que desarrollan**  
**Ciclos 2000 y 2001\***

Tema	Nº Experiencias Ciclo 2000	Nº Experiencias Ciclo 2001	Nº total de experiencias
Planificación local	33	26	59
Desarrollo económico local	62	60	122
Seguridad ciudadana	12	12	24
Salud	146	128	274
Cultura	64	65	129
Justicia	11	26	37
Educación y capacitación	210	146	356
Vivienda y urbanización	32	23	55
Igualdad de género	44	28	72
Deportes y recreación	46	28	74
Medioambiente	57	43	100
Desarrollo social y pobreza	31	15	46
Infancia/Juventud	52	41	93
Familia	16	22	38
Drogas	35	18	53
Otros	22	6	28

\* Faltan cifras agregadas para los 3 ciclos

Como puede apreciarse en el cuadro temático, la diversidad es la norma, pues tenemos 13 temas que son abordados por al menos un cinco por ciento de iniciativas, marcando una variedad interesante de las innovaciones. Llama la atención la importancia del tema “educación y capacitación” (abordado por un 42% de las iniciativas participantes) y salud (mencionado por 32% de ellas). Es importante señalar que en el primer caso, este sector agrupa en su interior experiencias de educación formal como también un gran número de experiencias de educación extraescolar. Se incluyó en este tema todas aquellas que buscan incidir en espacios, formales o informales de formación, permitiendo con ello el acceso al derecho 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 las presentadas por el sector educativo formal.

El otro tema con fuerte presencia es salud, detrás del cual la actuación del sector público es mucho más nítida, expresándose a través de una política definida como “promoción de la salud”. Esta política define modalidades y fondos para financiarlas y se ha hecho presente con fuerza dentro del conjunto de las iniciativas. Dentro de los sectores tradicionales de la política social chilena éste es el que aparece más nítidamente vinculado a los temas de innovación en ciudadanía. El contraste entre ambos temas mayoritarios es evidente, mientras las estrategias educativas son fuertes en la sociedad civil y recogidas sólo 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, con más de un 10% de iniciativas que los abordan, son “cultura”, “desarrollo económico local”, “medioambiente” e “infancia y juventud”. En el primer caso podemos encontrar sobre todo la iniciativa desde la sociedad civil, sin un soporte institucional estable en el sector público. Allí se incluye desde la actividad artística, la promoción del acceso equitativo a los bienes y servicios culturales, la defensa del patrimonio, así como también experiencias que rescatan la identidad cultural y revalorizan el imaginario simbólico de las comunidades y el sentido de pertenencia a las mismas. Los otros tres temas corresponden a áreas “emergentes” en la acción pública, con recursos diversos y una institucionalidad aún en construcción. Ese es quizás el rasgo que interesa destacar: se trata de áreas en las cuales está produciéndose un importante proceso innovativo con componentes de protagonismo ciudadano y afincado en los espacios locales, que no tiene aún una expresión institucional consolidada y clara. Así, estos temas están representando una suerte de avanzada de la innovación, que requiere organizar su incorporación más plena a la política pública.

Como se muestra en la tabla precedente, un gran número de experiencias aborda más de una temática. Si dividimos las iniciativas según la cantidad de temáticas en que trabaja, encontramos que un 43% de ellas (361) pueden considerarse como especializadas en un solo tema. Un 37% (316) y el restante 20% desarrolla tres o más temáticas en su trabajo. Por ello, muchas de las iniciativas actúan con estrategias y enfoques multisectoriales, teniendo algún eje principal. Esa es una razón adicional para el predominio de la educación y capacitación: se trata justamente de una estrategia de intervención sobre temáticas de diverso tipo.

Miradas desde el punto de vista de los actores e instituciones que desarrollan las iniciativas tenemos el siguiente panorama:

**Tabla 2**  
**Experiencias postuladas por Tipo de Institución**

<b>Organismo responsable</b>	<b>Total de experiencias presentadas</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Estado</b>	<b>608</b>	<b>50.8%</b>
Instituciones municipales	447	37.4%
Instituciones del gobierno central	161	13.5%
<b>Sociedad Civil</b>	<b>551</b>	<b>46.1%</b>
Corporaciones y Fundaciones	250	20.9%
Organizaciones sociales y comunitarias	301	25.2%
<b>Mixto</b>	<b>37</b>	<b>3.1%</b>
<b>Total</b>	<b>1196</b>	<b>100%</b>

La convocatoria tuvo un impacto distribuido entre entidades públicas, que han participado con un 50% de iniciativas postuladas, mientras las de la sociedad civil llegaron al 46%. Es interesante constar que la propuesta del programa en orden a convocar a quienes están innovando en la gestión local, independientemente de su origen institucional, tuvo respuesta positiva en organizaciones e instituciones de tan distinto tipo. Esto sugiere un grado significativo de comprensión de lo público como algo más amplio que lo simplemente estatal.

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 (consultorio 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 (25%) y de organismos no gubernamentales (21%). Es necesario destacar que por la naturaleza y focalización del Programa Ciudadanía y Gestión Local, todas estas iniciativas de la sociedad civil conllevan algún grado de vinculación con el sector público, ya que lo que se busca destacar son precisamente aquellas iniciativas de concertación o cooperación entre la sociedad civil y el estado.

Otra mirada que resulta interesante se refiere a la “pertinencia” de las iniciativas innovadoras respecto de los indicadores utilizados por el programa, que buscan evaluar el potencial innovador de las iniciativas presentadas en el ámbito de la ciudadanía. Los indicadores utilizados fueron los siguientes: Innovación: a) incorporación efectiva de nuevas prácticas; b) calidad de su materialización; c) relevancia del impacto que ha tenido para su comunidad; Ciudadanía: a) relevancia de las capacidades generadas; sostenibilidad de la iniciativa y los procesos generados; c) calidad de la participación alcanzada; Gestión: a) relevancia de los impactos institucionales y b) nivel de institucionalización.<sup>12</sup> La aplicación de estos indicadores dio como resultado lo que se muestra en la Tabla N° 3.

**Tabla 3**  
**Experiencias semifinalistas por Tipo de Institución**

Organismo responsable	Total de experiencias semifinalistas	Porcentaje sobre el total postulado
<b>Estado</b>	<b>167</b>	<b>27.5%</b>
Instituciones municipales	114	25.5%
Instituciones del gobierno central	53	32.9%
<b>Sociedad Civil</b>	<b>246</b>	<b>44.6%</b>
Corporaciones y Fundaciones	114	45.6%
Organizaciones sociales y comunitarias	132	43.9%
<b>Mixto</b>	<b>20</b>	<b>55.0%</b>
<b>Total</b>	<b>1196</b>	<b>100%</b>

Llama la atención en primer lugar el menor potencial demostrado por los organismos del estado, especialmente agudo en el caso de las instituciones municipales. Esto resulta consistente con los análisis del proceso de transición que hemos presentado precedentemente. Pero en términos más específicos al menos dos líneas de investigación surgen para intentar explicar el bajo potencial innovador de las instituciones municipales. De una parte las limitaciones “estructurales” del municipio, vale decir su marco normativo y reglamentario, como las restricciones presupuestarias de la mayoría de los municipios. Estas limitaciones operan directamente, pero también en forma indirecta, disminuyendo la capacidad de los recursos humanos, el impacto de los procesos de modernización organizacional, entre otros. La otra línea a indagar es el aspecto “conceptual”, los enfoques dominantes que rigen hoy la actividad municipal. Se percibe el predominio de un enfoque “gerencial” de éste, vale decir se comprende a la institución como una “empresa” cuyo desafío principal es ser bien administrada. Pero no se enfatiza igualmente en la dimensión “ciudadana” de la entidad municipal, es decir la función representativa y de expresión de la comunidad local. Esto es reforzado por la cultura

<sup>12</sup> Programa Ciudadanía y Gestión Local; Caminos de Innovación en Ciudadanía II, CAPP

funcionaria, que tampoco es proclive a la gestión pública participativa. Con todo, estas ideas no son más que hipótesis que debieran investigarse con mayor rigor.

En el caso de los organismos público de nivel supralocal, ellas provienen crecientemente registramos de organismos provinciales y regionales, lo que puede corresponder a un grado de maduración de estas instancias de creación relativamente reciente. Esto es especialmente importante si se considera que la pertinencia de sus iniciativas es mayor que la de los municipios, lo que nos indicaría un potencial importante de innovación en este ámbito.

Desde la primera convocatoria se pudo constatar que las iniciativas de la sociedad civil, particularmente aquellas que tenían tras suyo una ONG, resultaban de mayor pertinencia a los objetivos planteados por el programa. Se trataba de experiencias con mayor elaboración conceptual, un discurso más conciente de sus implicaciones en el ámbito de la ciudadanía y con mayor énfasis en el carácter innovador y sus objetivos de “empoderamiento” de grupos sociales determinados. Estos resultados sugieren la existencia de un núcleo consistente de experiencias de innovación en gestión local promovido por ONG que, sin ser de gran envergadura numérica, es importante cualitativamente.

En el caso de las organizaciones sociales la situación es similar y son más en cantidad. En general no se trata de organizaciones tradicionales, como las Juntas de Vecinos o los Centros de Madres. Más bien surge un nuevo tipo de expresiones sociales como coordinadoras de desarrollo local, comités de adelanto, sindicatos con nuevas funciones (en el caso de la pesca artesanal). Por la naturaleza de la relación entre estado y organizaciones sociales, en muchos casos existe un vínculo entre ellos, como por ejemplo cuando un municipio prefiere presentar un programa a través la organización social y no directamente. Si la tendencia al surgimiento a nuevas expresiones sociales se consolida en el tiempo, estaríamos en presencia de una “maduración social” de intervenciones que en más de un caso se iniciaron con agentes externos, como las ONG u otros programa y que han seguido desarrollándose ya como procesos arraigados localmente. Resulta un tema relevante de investigación posterior las características de arraigamiento de nuevas modalidades de acción social.<sup>13</sup>

Pero lo más significativo que puede observarse al comparar el “desempeño” de las distintas instituciones en términos de su pertinencia, es que en general las instituciones del sector público muestran resultados de menor potencial y logros en términos de innovación, que las de la sociedad civil. Es particularmente relevante analizar la situación de los municipios. El caso de los municipios resulta extremadamente preocupante, ya que se estima que son un interlocutor privilegiado de la ciudadanía organizada.

#### **4. ¿Qué hay detrás de la innovación?**

En las innovaciones destaca que tras cada iniciativa está la voluntad persistente de un grupo de personas, a veces muy pequeño, que han trabajado tenaz y continuamente para construir y plasmar una idea nueva que rompe con la norma institucional cuando proviene del sector público, o que cuestiona una política existente dando curso a formas alternativas de abordar problemáticas sociales si proviene de la sociedad civil. En ese proceso se fortalece identidad, se modifican enfoques, estrategias de

---

<sup>13</sup> De acuerdo a un análisis de la bibliografía al respecto, un texto reciente concluye lo siguiente: “Ubicar el asunto de la acción colectiva a nivel local como un problema de ciudadanos contra gobiernos o a pesar de los gobiernos o más allá de los gobiernos (Curtis, 1991), es perder de vista el hecho de que muchas historias exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional”. Julio Berdegué: Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas. Red Internacional de Metodologías de Investigación, mimeo, enero 2000, p. 12.



intervención y modelos de gestión organizacional y de recursos al abordar acciones sociales, económicas o ambientales.

Los estímulos externos han jugado también un importante papel en las innovaciones, incluyendo las innovaciones en las políticas públicas. Varias experiencias han sido posibles en el marco de los nuevos programas sociales iniciados en los noventa, pero lo particular es que sólo en ciertos lugares se potenciaron y lograron una articulación sinérgica con los actores locales. En general 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. El “cómo” resulta tan fundamental como el “qué” se hace, pero ello “no se ve” fácilmente desde el prisma del diseño profesional e institucional de los programas.

Una característica general es que en la mayoría de las experiencias exitosas existe una búsqueda por plasmar la integralidad en la intervención social. Las vinculaciones entre la sociedad civil y el sector público, parecen asumir la forma de redes y de articulaciones en la que se involucran instituciones y organizaciones diversas, con un carácter de mutua conveniencia para fines precisos donde se combina un enfoque de derechos, la organización reivindicativa y el quehacer propositivo. Estas se apoyan generalmente en el trabajo tanto profesional como voluntario de funcionarios de gobierno, profesionales de ONG y comunidad. Lo que las nuclea es la existencia de un propósito, un liderazgo convencido y legitimado y una contraparte fuerte y organizada.<sup>14</sup>

Por otro lado, la innovación en la gestión organizacional de recursos refleja también nuevos estilos y relaciones de trabajo que permiten superar la lógica de los proyectos aislados. Estas muestran inversiones de recursos de origen múltiple, durante varios años, donde generalmente concurren actores diversos pero no como parte de un pequeño aporte descoordinado y aislado. No hemos encontrado innovaciones que maduren en el corto plazo, que sean resultado de un “proyecto genial”. El proyecto creativo o el pequeño financiamiento producen impacto y resultados cuando se insertan dentro de procesos más largos animados por compromisos más permanentes y se asientan sobre un capital social existente. La pregunta que surge entonces es ¿quién financia y apoya la formación de ese capital social?

En el caso particular de las organizaciones de la sociedad civil algunos factores comunes presentes en las iniciativas innovadoras más destacadas son, de acuerdo a lo que hemos analizado, el arraigo local durante un tiempo prolongado, el enfoque intersectorial, el vínculo a redes sociales e institucionales preexistentes y el trabajo en función de la promoción y ejercicio de derechos. También se evidencia la precariedad institucional de estas organizaciones en diversos aspectos, como lo reducido del personal permanente, la falta de recursos financieros y otros.

La evaluación de las experiencias arroja también el predominio de una concepción de “participación social” para el desarrollo de la gestión pública. El discurso de la participación parece ser hoy “políticamente correcto” y por lo tanto, ampliamente utilizado. Las modalidades de participación en programas públicos son diversas. Las hay que consisten en el cofinanciamiento de las acciones, como el caso de los programas de pavimentación participativa, donde los beneficiarios asumen una parte importante del costo de las obras. Para ello deben organizarse y reunir los fondos. Lo mismo ocurre con

---

<sup>14</sup> “Estos espacios se entienden por parte de sus protagonistas, como un espacio de aprendizajes 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, 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”. Gonzalo de la Maza y Margarita Fernández: Innovación en Ciudadanía. Congreso Nacional de ONG de Desarrollo, Picarquín, 2001. P.63.

los comités de vivienda y otros. En estos casos la participación resulta un subsidio necesario para los presupuestos mermados del sector público (que no puede aumentar impuestos; que no puede endeudarse, en el caso de los municipios; que no puede crear nuevos negocios y empresas; que no puede reorientar las utilidades del cobre; etc.). Pero no tiene relación directa con la ciudadanía y su desarrollo, salvo en cuanto se mejora el bienestar material de la población.<sup>15</sup> También están extendidas las modalidades de participación en la ejecución de obras e implementación de programas y, en algunos casos, en la evaluación participativa de lo realizado.

Mucho menos desarrollo tienen, en cambio las estrategias de participación centradas en la estructuración misma de las decisiones de política. Algunas comunas de altos ingresos han realizado plebiscitos y consultas comunales acerca de diferentes opciones de inversión. Sin embargo esas consultas no son vinculantes y no se han masificado, entre otras cosas porque la gran mayoría de los municipios carece de presupuestos de inversión propia, suficiente para definir un marco razonable de opciones. Con todo algunas modalidades interesantes se han desarrollado en torno a la aplicación de los programas denominados de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y, actualmente en la elaboración de algunos de los Planes de Desarrollo Comunal y Planes de Desarrollo Educativo. Se trata de mecanismos aún incipientes y que todavía no están acompañados de instancias de control y fiscalización de cumplimiento de lo planificado. Recientemente se sancionó legalmente la realización de cuentas públicas, pero no está claro si ellas se harán en base a las planificaciones participativas.<sup>16</sup>

Lo que nos interesa destacar es que la noción de participación está extendida en su uso y se tiende a confundir con la noción de ciudadanía, eludiendo en esta confusión un aspecto medular: la adquisición y ejercicio de derechos. Es este el “eslabón débil” de la participación y resulta importante establecer la diferencia, avanzando de una a otra.<sup>17</sup>

## **5. La acción pública en favor de la ciudadanía<sup>18</sup>**

### **5.1 Innovaciones de primera generación**

Al examinar las innovaciones que provienen del sector público, constatamos que en general se trata de procesos relativamente recientes, que surgen desde agencias específicas y no de las líneas centrales de la política lo que su camino de institucionalización es aún incierto. En el caso de los programas 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. Está 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. 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.

---

<sup>15</sup> Dicho bienestar tampoco está definido en torno a estándares válidos para toda la comunidad, sino que resultan más bien de las decisiones de “focalización” y disponibilidad del gasto en relación a los recursos asignados.

<sup>16</sup> Ver: Margarita Fernández: Límites y Potencialidades de las Políticas Innovativas en la Participación Local. La experiencia de la Inversión Regional de Asignación Local. En: Revista Economía y Trabajo Num. 9. PET, Santiago, 1999.

<sup>17</sup> Para una discusión de estas diferencias ver el texto de Diego Palma: La Participación y la construcción de Ciudadanía. Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS, Santiago de Chile, s/f

<sup>18</sup> Los 60 estudios de caso que avalan la argumentación de este punto y el siguiente se encuentran compilados en las publicaciones del Programa Ciudadanía y Gestión Local: Los Caminos que Buscamos (2000) y Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía (2001).

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.

Las experiencias municipales obtienen un rápido “primer impacto”: mayor financiamiento y/o ahorro de recursos, mejoras en la atención, mayor pertinencia en la oferta de servicios. Pero a la “fase feliz” de la innovación le debe suceder la “institucionalización”. Y sobre eso las pistas son precarias, sobre todo por la falta de mecanismos de aprendizaje y acumulación de conocimiento dentro del sector público. Es decir son innovaciones aún precarias, pues dependen de variables como el apoyo político del alcalde, la disponibilidad de recursos financieros, el apoyo del nivel central, etc. Por otra parte, el tipo de desafíos que se plantean para la institucionalización son diferentes a los de la primera etapa. Este aspecto no está siendo motivo de iniciativa política o legal, ya que no existen mecanismos de soporte para la “acción innovadora” y la “maduración de las innovaciones”.

## **5.2 Institucionalización y sostenibilidad**

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.

## **5.3 La productividad de los híbridos: autonomía y apoyo del nivel central**

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” que muestran una interesante productividad:

- 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.
- en muchos casos la iniciativa provino 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 fortalece la autonomía.

El municipio puede funcionar como un 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. Para que el interfaz funcione, debe ser adecuado 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 del sistema municipal chileno.

#### **5.4 Innovación, pobreza y grupos vulnerables: las dimensiones de lo intangible**

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 profesionales jóvenes del Programa 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. La “apertura a la comunidad” 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 nuevas agendas sociales.

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 para enfocar 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.

#### **5.5 Control ciudadano y deliberación, los grandes pendientes**

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. En la mayor parte de las iniciativas que no lograron calificar con los siete indicadores elegidos, ello se debió a su debilidad en cuanto a desarrollar una ciudadanía deliberante. 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 Comunales (instancia de participación de organizaciones sociales) sólo tienen facultades consultivas y no funcionan casi en ningún lugar; no se han desarrollado experiencias de presupuesto participativo; entre otras falencias.

La dimensión de control ciudadano parece ser todavía un tema tímidamente emergente entre las innovaciones. Así, en una investigación realizada en el marco del programa sobre 18 experiencias municipales con dimensión de género en la Región Metropolitana, se constató que “la existencia de

mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permitan exigir los acuerdos y compromisos contraídos con las mujeres por las autoridades comunales, son débiles e inexistentes en la mayoría de las experiencias observadas”. Sólo en una de ellas (Oficina de la Mujer de Lo Espejo) “se han desarrollado capacidades en las dirigentas para evaluar el presupuesto de la oficina y cotejarlo con el presupuesto municipal”.<sup>19</sup> En cuanto a la puesta en práctica de las ordenanzas de participación municipal, establecidas en la nueva ley municipal, una investigación reciente constató el retraso y la debilidad de este mecanismo legal para ponerse en práctica.<sup>20</sup>

## 6. Vertientes posibles de la innovación en ciudadanía

### 6.1 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.<sup>21</sup>

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 económica. 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

<sup>19</sup> Patricia Provoste y Alejandra Valdés, Democratización de la Gestión Municipal y Ciudadanía de las Mujeres: Sistematización de Experiencias Innovadoras. Programa Ciudadanía y Gestión Local, Documento de Trabajo N° 3, CAPP, Santiago 2000.

<sup>20</sup> Christian Matus: Las Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana.. Centro de Estudios Municipales Cordillera, Santiago, 2001.

<sup>21</sup> Ver al respecto las experiencias de Vivo Positivo, documentada por Verónica Matus, de Sedej en Coquimbo, documentada por Klaudio Duarte y de Gendarmería en Valparaíso, documentada por Juan Claudio Silva. En el ciclo anterior ver los trabajos de Alejandra Valdés: Articulándonos y Educándonos: bases para una innovación democratizadora; Cristina Filgueiras: Aprendiendo a Gobernar la Escuela Básica; Klaudio Duarte: Jóvenes, Contracultura y Prevención; Delia Martínez: Desde el Trabajo Personal a la Participación Ciudadana de las Mujeres; entre otros. Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2000, op. cit.

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 como quieren vivir. En ellos no hay 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 ésta, sino que abordan de modo simultáneo diferentes tareas.

Otra corriente significativa se refiere 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, aún sin perder su carácter de organización social. El requisito parece 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.

Por contraste, podemos señalar un área de ciudadanía que ha resultado “invisible”, también para el Programa Ciudadanía y Gestión Local. Nos referimos a la ciudadanía étnica. Se ha presentado un escaso número de experiencias y sólo una de ellas ha obtenido el Premio a la Innovación en Ciudadanía. El análisis de esta situación permite evidenciar 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. Esto se está gestando principalmente a través de estrategias y organizaciones territoriales que deben enfrentar los nuevos conflictos de la modernización económica y la penetración de sus tierras por poderosos intereses empresariales. La conquista del municipio, meta tradicionalmente despreciada por el movimiento indígena, se ha comenzado a visualizar convertido en palanca fundamental para la estrategia territorial (hoy hay tres alcaldes mapuches 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.<sup>22</sup>

## 6.2 Un nuevo mestizaje

Las experiencias innovadoras lo son también porque transforman las figuras típicas de la organización social e institucional. Este aspecto 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: entre los niveles de la acción, entre los tipos de instituciones, en los mecanismos de representación, en las identidades de cada uno. Como veremos más adelante se trata de figuras que ponen en cuestión la aceptada distinción entre lo que es

<sup>22</sup> Ver el artículo de Víctor Toledo. 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.

“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.

Encontramos experiencias como Consejos Locales formados por representantes municipales, sectoriales y de organizaciones campesinas promovidos por un programa estatal. ¿Cómo clasificarlas?, ¿son expresiones superiores de la sociedad civil rural o son articulaciones eficientes entre dicha sociedad civil y una determinada política pública? No es posible clasificarlas en los términos propios de las modas conceptuales actuales, pues ¿de qué sector son? Del “tercer sector” si atendemos a su carácter no lucrativo. Sin embargo varias de ellas han debido constituir organismos “lucrativos” para seguir desarrollando sus objetivos sociales. Incluso en un caso, una organización indígena se ha constituido como “sociedad anónima”, donde los “accionistas” son los dirigentes tradicionales de las comunidades, pues carecen de otras opciones dentro de la legalidad actual. No hay nada “esencial” en estas 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.<sup>23</sup>

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 las mujeres de Tomé, los campesinos de Petorca y los pescadores de Totoralillo adquieren familiaridad con el lenguaje y 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. 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 en este volumen hay algo más que “intersectorialidad”, porque un municipio pobre no alcanza siquiera a constituir los “sectores” y la comunidad, que normalmente no distingue 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 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 debemos 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 aquí presentes entrega lecciones que pueden ayudar a cambiar una cultura política no acostumbrada al ejercicio de los derechos en el campo económico, social y cultural.

---

<sup>23</sup> 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. Ver nuestro artículo Sociedad Civil y Capital Social en América Latina, ¿Hacia dónde va la investigación? Programa Ciudadanía y Gestión Local, Documento de Trabajo N° 5, CAPP, Santiago 2001.

## 7. Conclusiones

Una primera observación conclusiva se refiere a las redefiniciones de la ciudadanía que se evidencian a partir del análisis de las experiencias expuestas. T.H. Marshall distingue el plano de la ciudadanía civil, la política y la social, según los derechos que 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.<sup>24</sup> El escenario actual de la ciudadanía es justamente el del cambio de este paradigma. Si bien se consolidan jurídicamente los derechos civiles y políticos, éstos 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.

No es materia de este artículo abordar la complejidad de la problemática planteada en el párrafo anterior, sino sólo utilizarla para mostrar la historicidad de la noción de ciudadanía y los cambios que ésta va experimentando. Por un lado la determinan las nuevas condiciones de desenvolvimiento social y por otra la animan 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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.

Lo que está en juego es la ampliación de lo público y no meramente una diversificación de actores. En la perspectiva de redefinición deliberativa de un “nuevo contrato social”. Interpelada la noción contractualista original expresada en el ámbito político, luego ampliada hacia la “cuestión social”, hoy se requieren nuevos modos de “preservar el lazo social, asegurar la integración, promover el sentido de la pertenencia, resguardar ese umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política ... El contrato social es un acuerdo sobre reglas y normas que nos indica desde donde se juzga en una sociedad lo que está bien y lo que está mal, lo admisible de lo inadmisibile, lo justo de lo injusto ...: el sentido común de la gente común, que se siente parte de algo común.”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Citado en A. Arrau y O. Avendaño, 2001 op. cit. p. 4

<sup>25</sup> P. Provoste y A. Valdés, 2000, op. cit. p. 5

<sup>26</sup> Ver nuestro artículo “La Igualdad está en la Diferencia”. Programa Ciudadanía y Gestión Local. Documento de Trabajo N° 5, Santiago de Chile, 2001.

<sup>27</sup> Inés González, Hacia un Nuevo Contrato Social para el Siglo XXI. En: Memoria del IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Buenos Aires, 1998. P.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 chileno, 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.

Son los puntos anteriores los que vinculan la problemática de la ciudadanía con la agenda de transformación o modernización del estado. Esta es demandada desde diferentes sectores y con distintos contenidos. La presión más fuerte corre por cuenta de los teóricos del “estado mínimo”, herederos del “principio de subsidiariedad” que orientaba las acciones del gobierno militar en distintas áreas (con excepción de la represiva). El prestigio creciente de la “eficiencia” del sector privado, el importante volumen de negocios comprometidos en las privatizaciones, la constatación cotidiana de la lentitud y falta de coherencia de las acciones de las burocracias estatales, sumado al descrédito de la política, abonan las propuestas en este sentido. Las ideas de modernización desde esta vertiente apuntan a la disminución del gasto, la supresión de organismos y la profundización de la municipalización.

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, la 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 procesos de innovaciones 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. Pero al mismo tiempo existe la posibilidad real de actuar y, más allá de eso, existen diferentes experiencias a nivel local que caminan en esta dirección, aunque aún no se perfilen con toda la fuerza que tienen, ya que se requieren cambios a diferente nivel para ello.

Las consideraciones anteriores debieran servir para orientar las estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil que actualmente se impulsan desde diversos actores. Las autoridades gubernamentales consideran que se trata de una “asignatura pendiente” de la transición democrática. En realidad más que ello, la actual debilidad de la sociedad civil es producto de la evolución de ese mismo proceso, que requiere reorientarse. No será con el mero apoyo a las organizaciones, al margen de la institucionalidad, que se logrará un equilibrio real de una situación que compromete la distribución del poder dentro de la sociedad chilena. Las experiencias innovadoras y mestizas que aquí hemos analizado indican algunos caminos que bien vale la pena continuar explorando.

En términos más globales la importancia de estas experiencias indica que mientras los estados nacionales abdican de formular proyectos soberanos y buscan desesperadamente “adaptarse” a las corrientes globales, a nivel local surgen respuestas innovadoras y creativas que, de un modo u otro, van enfrentando estos nuevos desafíos. Son iniciativas que están más allá y más acá de lo político. No responden 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 como podrían ser las cosas. Innovan, inventan y también copian; articulan y vinculan actores hasta ayer separados. Prueban, aprenden y replican; exigen, pero también se hacen corresponsables y autogestionan

Hablamos de acción diversa y plural, de un espacio de acción política, no de un proyecto político. Experiencias 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. Amplían el espacio público de acción de los ciudadanos, adelantando el reconocimiento de derechos económicos y sociales no consagrados institucionalmente y proyectándolos en programas públicos de nivel local o fortaleciendo el papel de la ciudadanía organizada. Expresan la diversidad de lo local y obtienen su fuerza

precisamente de ello y cuentan con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo la dinámica de la representación y la delegación. Su enfoque tiende a integrar realidades diversas y a sustentarse en enfoques realistas de los cambios posibles en el nivel local. Combinan los niveles de acción, derribando fronteras entre lo local y lo nacional o internacional, así como mezclando enfoques “modernizadores” con la “defensa de la identidad”.

Este tipo de experiencias no está siguiendo modelos organizacionales ni políticos preexistentes, ni se atienen a las distinciones clásicas que dividen al estado de la sociedad civil, o a la sociedad en “sectores” (primero, segundo y tercero). Se produce una suerte de mestizaje en varios planos: dirigentes de base expertos en “marco lógico”, departamentos municipales que parecen ONG, caciques indígenas que orientan la política estatal de salud. Es el espacio de “lo público no estatal”, lo social/empresarial, lo estatal/ciudadano y muchas mezclas más.

Muchas experiencias se consideran a sí mismas como “redes” o como parte de redes y propician la construcción social basada en ellas. Una noción común, aunque metafórica, donde predominan las relaciones directas entre los actores que las forman. 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 que porta. Lo interesante de esta proposición es que en este espacio puede reconstituirse la política “mas allá del estado” en dinámicas de coparticipación.

Nos acercamos a lo que algunos llaman la “glocalización”. Donde la “globalización” adquiere más de una cara y no se reduce sólo a la expansión de los intereses estratégicos del capitalismo, ya que incluye también la vigencia planetaria de los derechos humanos y mañana los dispositivos de gobierno mundial que se requieren para manejar el impacto del flujo caótico de los capitales financieros. Pero donde también 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 “global” que reclama y fundamenta el “nuevo contrato” entre individuos y sociedad.

Las proyecciones de la acción social innovadora son extraordinariamente amplias. Para intervenir en 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, asociado al manejo sustentable de los recursos naturales y la defensa de un medio ambiente saludable. Culturalmente se privilegia la autonomía y autocreación cultural, así como a la tolerancia y respeto a la diversidad y la vigencia de los derechos humanos. Se trata, finalmente, de una afirmación de ciudadanía y democratización, que apunta a equilibrar la relación entre los poderes buscando fortalecer los poderes locales en el escenario del globalismo.