

Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional

¿Desafiando la política o recreando sus límites?

Gonzalo Delamaza, Claudia Robles,
Egon Montecinos y Carlos Ochsenius*

Este artículo discute las oportunidades para el fortalecimiento de la ciudadanía en Chile, en un contexto marcado por los limitados espacios de participación social que brinda el actual ordenamiento político. Tras describir las principales agendas de participación ciudadana presentes en la oferta de políticas sociales gubernamentales, y desarrolladas durante el proceso de transición democrática en Chile, se identifican y analizan tres redes de política pública caracterizadas por su mayor incidencia en la esfera local y nacional. Se argumenta que si bien las agendas actuales son insuficientes para generar plena actoría social, las redes incidentes podrían atestiguar el surgimiento de nuevas formas de acción política desde los espacios locales, aun cuando son todavía limitadas en su radio de influencia, lo que se explica por razones endógenas, su relativa desconexión con las prácticas políticas y las insuficiencias del diseño institucional de las agendas de participación predefinidas.

Palabras clave: agendas de participación ciudadana, redes de política pública, democratización, concertación local.

*Gonzalo Delamaza es sociólogo y doctor en sociología por la Universidad de Leiden. Investigador de la Universidad de Los Lagos, donde dirige el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Correo-e: gonzalo.delamaza@ulagos.cl. Claudia Robles es socióloga, maestra en sociología del desarrollo y doctora en sociología, University of Essex. Investigadora asociada del CISPO de la Universidad de Los Lagos. Correo-e: casapuerto@yahoo.com. Egon Montecinos es trabajador social, magíster en ciencias sociales, doctor en ciencia política, Flaco México; Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos. Correo-e: emontecinos@ulagos.cl. Carlos Ochsenius es sociólogo, investigador asociado al CISPO de la Universidad de Los Lagos. Estudiante doctoral en la Universidad de Campinas. Correo-e: cochsnius@yahoo.com. CISPO: República 590, Santiago de Chile. Tel. 56 2 675 3076.

Este artículo es resultado del proyecto Fondecyt núm. 1085180 "Agendas de participación ciudadana y redes de política pública como componentes de la reforma democrática del estado", dirigido por Gonzalo Delamaza.

Artículo recibido el 8 de febrero de 2010 y aceptado para su publicación el 25 de abril de 2011.

Public Policy Networks and Social Participation Agendas during the Post-Transition in Chile: Challenging Politics or Recreating its Limitations?

The paper discusses the opportunities available to strengthen citizenship in Chile, within a context marked by the limited spaces for social participation defined by the institutional arrangements prevailing in the country. The paper first goes on to describing the main agendas of social participation included within the social policies that have been implemented during the process of transition to democracy. Then we examine the public policy networks that have reached incidence at the local and national level. It is argued that despite the fact that these networks have not produced a new political actor, they show novel forms of local political action. However, these networks are still limited in their impacts, which can be explained due to three main issues: endogenous factors, the fact that they are relatively disconnected from the current political practices and the failures of the institutional design of the agendas for social participation that have prevailed in the country.

Keywords: agendas of social participation, policy networks, democratization, local networks.

LAS CONTRADICCIONES DE UNA POLÍTICA SIN CIUDADANOS
DELIBERANTES EN LA TRANSICIÓN CHILENA

Los alcances de la transición chilena a la democracia —iniciada en 1990— han sido diversos, aunque limitados por las herencias de la arquitectura y la cultura institucional del periodo militar precedente (1973-1990). A la estabilidad política, así como a la macro y microeconomía —con crecimiento constante— debe sumársele una serie de logros en el ámbito de las políticas sociales, probablemente el campo de mayor innovación del Estado chileno durante las últimas dos décadas (Delamaza, 2010). Éstas dan cuenta de una inédita expansión en la cobertura de la red de servicios sociales básicos, así como de la reducción sostenida de la pobreza, situando al país en un lugar privilegiado entre las naciones en desarrollo en el mundo. Lo anterior contrasta con la persistente desigualdad y exclusión social de diversos grupos de la sociedad, así como con la debilidad del sistema político para avanzar en la senda de la descentralización y democracia participativa (Delamaza, 2005 y 2009).

Es posible plantear que buena parte de los esfuerzos estatales por sustentar una ciudadanía de corte más inclusivo se han canalizado a través de una política social focalizada, con la premisa de que en la eliminación de la extrema pobreza está el primer —y a veces fundamental— anclaje de la exclusión (Serrano, 2005; Sojo, 2007). A este proyecto inicial, se ha añadido en años recientes el de consolidar un conjunto de derechos básicos garantizados por el Estado a través de un sistema de protección social, actualmente en construcción (Robles, 2009). A la concepción de ciudadanía que subyace a este proceso la podemos caracterizar como liberal en su sentido más clásico: responde a una tradición marcada por la preocupación por los derechos sociales como precondition para la integración social (Marshall, 1950), aunque limitada en esta versión en cuanto al grado de responsabilidad asumido por el Estado en la provisión del bienestar, los derechos efectivamente realizados y la incorporación de mecanismos de incidencia y contraloría ciudadana en su definición (Fernández, 2005).

De esta forma, según la concepción de ciudadanía que ha predominado desde el retorno a la democracia en Chile, se ha postergado el debate sobre otros elementos consustanciales a enfoques más recientes sobre participación y gobernanza democrática. Estos últimos ponen en el centro de la consolidación de la ciudadanía plena tanto la atención a los derechos sociales como los deberes y la capacidad deliberante de los ciudadanos en la construcción de la esfera colectiva (Fernández, 2005). Si bien se observan avances en términos del reconocimiento de demandas ciudadanas y de la apertura de espacios y agendas institucionales para la participación de la ciudadanía en los diversos niveles del Estado, tales canales no han logrado consolidar instancias críticas de incidencia ciudadana, ya que descansan más bien en modelos elitistas, tecnocráticos y posburocráticos de gestión pública (Delamaza, 2005; Silva, 2006; Subirats, 2005). La ciudadanía ha sido incorporada al diseño democrático fundamentalmente como receptora de beneficios y derechos a partir de su estatus, en un papel informativo y consultivo frente a las medidas de políticas implementadas y, en menor medida, como actor crucial en las decisiones gravitantes del país.

En el artículo se analizan las principales agendas de participación que se han llevado a cabo en este escenario más bien opaco en cuanto a los diseños institucionales, principalmente durante el periodo 1990-2006. Sin embargo, como se verá, este escenario está en evolución. La conclusión es que dichos diseños no constituyeron una oferta política coherente y han restado potencialidad e impacto a las modalidades participativas de implementación de la política pública en diversos ámbitos, como salud, medio ambiente, obras públicas y desarrollo social. Asimismo, la institucionalidad municipal y regional ha carecido de mecanismos adecuados para activar tal incidencia, toda vez que la transición política chilena no consideró una propuesta descentralizadora, ni de fortalecimiento del poder local (Angell *et al.*, 2001; Ducci, 2004; Greaves, 2003; Montecinos, 2006; Posner, 2003).

Se comprueba, sin embargo, la existencia de una serie de experiencias locales de concertación entre sociedad y Estado, también llamadas redes de gobernanza local o redes locales de política pública, como lo haremos en este artículo. Estas redes surgen al amparo de las agendas de participación, o bien las preceden, vinculándose en diversos momentos. Algunas de ellas, como las analizadas en este trabajo, trascienden las limitaciones del diseño original, transforman y amplían su accionar, y logran una incidencia política. Estas redes manifiestan un mayor impacto en cuanto a las exigencias que imponen a las agendas políticas consideradas y al logro de las transformaciones que demandan frente a decisiones de corte político-institucional (Delamaza y Ochsenius, 2010). En ellas convergen, bajo formas débilmente institucionalizadas pero eficaces, organizaciones sociales, autoridades locales, funcionarios de servicios sectoriales y, en algunos casos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de cooperación internacional.

Se trata, en primer lugar, de un fenómeno emergente y con características propias frente a otras formas de acción colectiva, como los movimientos y las organizaciones sociales, los grupos de élite política nacional o local, o las entidades institucionales. Requieren, por lo tanto, un nuevo marco de interpretación en cuanto a los intereses que éstas encar-

nan y a su influencia. En segundo lugar, estas redes enlazan y articulan a una serie de actores de diversa naturaleza, incluyendo a mediadores políticos, aunque con una marcada presencia de la sociedad civil organizada. Esta última comienza a visualizarse como un espacio más amplio en el que actores locales se encuentran, independientemente de su afiliación institucional al interior de la sociedad política, y donde el principal espacio de incidencia es, precisamente, el de los canales institucionales. Por último, aunque las redes estudiadas hayan sido en parte generadas o activadas en relación con diferentes agendas de política, no pueden explicarse como fruto del despliegue de agendas de participación ciudadana definidas formalmente por el Estado, ni tienen un estatus institucionalizado dentro de él. Encarnan más bien un desarrollo no previsto en el diseño que, en determinadas circunstancias y coyunturas, adquiere un nuevo alcance de carácter político. Este tránsito es el que se intenta describir y analizar en lo que sigue.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección se describen las principales consideraciones metodológicas del estudio, incluyendo sus objetivos, hipótesis y los criterios de selección de los casos de redes locales de política pública. A continuación, se incluye una breve referencia teórica respecto a los conceptos utilizados en esta investigación. Enseguida se abordan las agendas de participación ciudadana diseñadas desde la esfera institucional, identificando sus alcances y límites en términos de las redes que buscan generar, la incidencia de éstas sobre la propia política y su capacidad para responder a las demandas de la sociedad civil por mayores espacios de deliberación. En la sección subsecuente, se presentan y describen las tres redes locales de política pública seleccionadas en el estudio, las cuales van más allá de lo que las agendas de participación descritas anteriormente producen. Más adelante se identifican los principales factores que explican el desarrollo de estas redes de políticas en espacios de concertación local, así como su incidencia y la sustentabilidad de sus logros. Se proponen algunas hipótesis respecto a las causas de su emergencia y su posible repercusión en la ampliación del espacio público y deliberante en el país, que deberán ser contrastadas

a futuro con casos en los que las redes no manifiestan la misma pauta de desarrollo. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre los casos revisados, a la luz de los desafíos que la gobernanza democrática y los patrones emergentes de articulación en el espacio local presentan.

AGENDAS INSTITUCIONALES Y REDES LOCALES COMO REFERENTES DE ANÁLISIS: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO

¿Por qué algunas redes locales manifiestan una capacidad de incidir sobre variables de decisión política, cuando el diseño político e institucional que las generó o activó las restringía a un papel mucho más limitado? No se cuenta con evidencia de control para probar causalidades, pero sí para proponer hipótesis basadas en casos comparables, a través de una muestra intencionada de redes locales. Para dar cuenta de este objetivo, hemos adoptado un doble eje de análisis: por una parte, las agendas de participación formalmente definidas desde el Estado chileno, principalmente en torno a las políticas sociales; por la otra, experiencias de articulación ciudadana que surgen desde el espacio local y que muestran capacidad de incidir en el aparato político-institucional con sus demandas. Este análisis permitirá describir la forma en que se desenvuelven las relaciones entre las agendas de participación ciudadana y el tipo de participación que surge en la sociedad, particularmente en el ámbito local, que es donde esas agendas priorizan su intervención.

Por *agendas de participación ciudadana* entendemos el conjunto de orientaciones de política pública, así como su institucionalidad, que incluye explícitamente la participación o el fortalecimiento de la ciudadanía al interior del aparato público. En el caso chileno, éstas se ubican principalmente en el área de las políticas sociales (Delamaza, 2005). El estudio indagó las siguientes dimensiones de estas agendas de política social: *i)* las modalidades de participación permitidas o promovidas por la agenda, incluyendo el grado de incidencia esperado de la sociedad y considerado en su diseño, y *ii)* la concepción de ciudadanía y derechos presente en su diseño y objetivos.

Vinculadas de distinta manera con estas agendas, encontramos *redes locales de política pública*, las cuales corresponden a espacios de movilización local que persiguen ampliar las instancias disponibles para la participación e incidir en la gestión pública con sus demandas. Además de describir las principales características de las redes que hemos seleccionado, su origen, sus principales actores, dificultades y logros, nos interesa conocer las modalidades resultantes de construcción local de la acción política, considerando los espacios previamente no previstos que se abren y ganan para la participación e incidencia local, así como los sentidos de lo político que allí se instalan.

Tres son las principales hipótesis de este artículo. En primer lugar, se plantea que el Estado chileno en el periodo observado presenta una diversidad de agendas de participación ciudadana, introduciendo discursivamente el concepto en distintos niveles y en un conjunto de prácticas que vinculan la acción estatal con la de la sociedad civil.¹ Tales agendas favorecen una participación instrumental o funcional en la implementación de las políticas públicas, junto con una escasa capacidad para canalizar la demanda local hacia modificaciones sustantivas de sus orientaciones y contenidos.

En segundo lugar se argumenta que, pese al contexto descrito, es posible identificar redes locales incidentes en la política pública. Éstas muestran un incremento o ampliación del impacto político esperado de la sociedad civil, el cual surge en coyunturas sociopolíticas concretas que han originado contextos específicos de oportunidades políticas e impulsan una diversidad de respuestas no previstas por las agendas de participación. Estas coyunturas han sido aprovechadas por los actores del territorio y los mediadores políticos para lograr la incidencia que el funcionamiento normal de la institucionalidad no permite.²

¹ El periodo estudiado cubre los tres primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia entre 1990 y 2006. Durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se impulsó una ampliación de la agenda de protección social cuyas repercusiones en el ámbito local aún no son evaluables. Lo mismo ocurre con las medidas del primer año del gobierno de derecha encabezado por Sebastián Piñera (2010-2014).

² En los casos estudiados esto ocurrió principalmente a partir del año 2003, es decir a mediados del tercer gobierno de la Concertación (2000-2006).

En tercer lugar se plantea que, pese a la incidencia que logran en la ampliación de las agendas y en la modificación de la política pública, estas redes no logran superar los desafíos que enfrentan para hacer de tales transformaciones cambios sustentables y sostenibles a lo largo del tiempo. En particular resulta central la debilidad de los vasos comunicantes que existen entre estas redes y la esfera de *la política*; esta última entendida como un campo para la deliberación, la gobernanza y la acción pública.

Dada la orientación descriptiva del presente estudio, la metodología de trabajo se articula, primero, en función de la identificación de tres redes de política que consideramos incidentes, ya que: *a)* han logrado modificar orientaciones, normativas o programas públicos a partir de su demanda y acción; *b)* han alcanzado visibilidad pública, y *c)* si bien se han vinculado con una o más agendas estatales de participación ciudadana, su acción y efectos han sobrepasado los parámetros que éstas definen. Los tres procesos de incidencia vinculados con las redes locales escogidos son: la Ley Lafkenche sobre el borde costero, el Plan Especial para Chiloé y la experiencia de la agrupación urbana Ciudad Viva. A partir de la caracterización de estas redes es posible identificar algunos aspectos compartidos entre ellas: la existencia de capital social y político local previo,³ así como la aparición de nuevos mediadores políticos en los territorios en cuestión.

Como se señaló, las tres redes seleccionadas para este trabajo manifiestan ámbitos de incidencia mayores y una complejidad de actores también más amplia, en relación con el patrón predominante en el país.⁴ Así, por ejemplo, el análisis de una muestra más amplia, de 129 experiencias

³ Como diversos autores han discutido (véanse, por ejemplo, Coleman, 1990, y Putnam, 2000), el capital social se refiere al acervo de redes, vínculos y relaciones de confianza entre los individuos dentro de las sociedades. Por capital político es posible entender una forma especial de capital social, que opera en la esfera de lo político y que se refiere a las disposiciones culturales y a la experiencia acumulada a través de las cuales los individuos o grupos logran generar consensos y tomar decisiones de acciones conjuntas para influir en los regímenes políticos (Rakodi, 1999; Baumann, 2000).

⁴ A diferencia del denominado “análisis de redes sociales” (Porras, 2001), el que aquí se presenta está centrado en la revisión cualitativa de la incidencia y no en la estructura de las redes, en función de los objetivos del estudio.

de articulación entre Estado y sociedad civil en el ámbito subnacional que han alcanzado logros de incidencia verificables en el país, indicaba que éstos se verificaban principalmente en el ámbito local, sin consecuencias de institucionalización política. Adicionalmente, se verificó la dificultad de la sociedad civil para incidir sobre la acción estatal, así como de esta última sobre la conformación social, mostrando una articulación de relativa baja complejidad e impacto (Delamaza y Ochsenius, 2008).⁵

Los tres casos seleccionados escapan a la lógica tradicional con la que se ha estudiado la participación de la sociedad civil en el espacio público nacional, vale decir los movimientos sociales y la acción corporativa. Aquí hablamos de redes de actores diversos, dentro de las cuales las fronteras de sus respectivas membresías partidarias o institucionales (públicas o privadas) se desdibujan. Su origen es el espacio local y su objetivo principal, la creación o modificación de determinadas políticas públicas, que tienen una repercusión directa en sus condiciones materiales y culturales de vida. Se trata de experiencias recientes que han logrado diversos grados de incidencia y visibilidad en el espacio público. Su rasgo distintivo sería constituir un canal efectivo para producir un cambio *bottom up*, una medida empírica de lo que es posible lograr con metodologías e instrumentos participativos al involucrar a grupos antes excluidos.

LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA: ¿UN NUEVO CAMPO DE INVESTIGACIÓN?

Esta investigación se vincula con una serie de propuestas teóricas desarrolladas durante las últimas dos décadas. Éstas tienen relación con los conceptos de ciudadanía deliberativa y gobernanza democrática, los cuales surgen con especial intensidad en un contexto de transición política por la que la región atravesó a partir de mediados de los años ochenta. La re-

⁵ Dichas experiencias habían sido previamente seleccionadas y destacadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública como innovadoras en la gestión pública local. La selección de iniciativas destacadas consideraba criterios de fortalecimiento ciudadano, instalación de mecanismos de participación e innovaciones institucionales (Delamaza y Fernández, 2006).

flexión acerca de los contenidos y los *bordes* de la ciudadanía ha estado presente desde entonces en las discusiones sobre democratización en América Latina (Dagnino, 2003; Jones y Gaventa 2002; Oxfhorn, 2001). En este marco, diversos autores han indagado en los espacios que existen para ampliar el campo de incidencia, participación y representación de la sociedad en la esfera pública más allá de los mecanismos tradicionales de la democracia liberal, apuntando a una redefinición de la noción de ciudadanía (Avritzer, 2002; Dagnino *et al.*, 2006; Jones y Gaventa, 2002).

La problemática de la sociedad civil y sus formas de implicación o participación en la construcción democrática de lo público funda su relevancia en dos factores principales. El primero se relaciona con la complejización y diversificación de actores que caracteriza el escenario político actual (Kooiman, 1993). En la literatura europea y anglosajona, el concepto de gobernanza ha sido fundamental para explicar el nuevo escenario político. Mayntz (1993) ha enfatizado la dificultad que supone coordinar demandas sociales diversas, y a veces contradictorias, a través de una noción rígida de las funciones de gobierno. Le Galés (1998) ha hecho hincapié en la emergencia de nuevas formas de regulación en los territorios, tanto en términos de integración política y social como de la capacidad de acción, bajo noveles formatos de interacción entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Ante esferas difusas de distribución de poder y roles, la coordinación entre actores surge como un aspecto clave que debe abordarse en la teoría y la *praxis* política (Ruano de la Fuente, 2002).

En el caso de América Latina, estas discusiones han surgido a partir de la crisis de la llamada matriz sociopolítica *clásica*, que se expresa en la pérdida de poder relativo de los Estados nacionales, el déficit de representación de los partidos políticos, la emergencia de nuevos actores —tanto en los escenarios subnacionales como de carácter transnacional—, la multiplicidad de redes de vinculación entre niveles y ámbitos anteriormente aislados entre sí, y la intensificación de los flujos comunicacionales y migratorios y las influencias culturales. Mientras el proceso económico mundializador concentra el poder económico y alienta la fusión de los mercados y las empresas, el proceso social desagrega intereses y actores,

haciendo emerger nuevas necesidades para la gestión de los asuntos públicos y el Estado (Blanco y Gomá, 2002; Brugué, *et al.*, 2005; Pares, 2009, Rosende, 2009; Santos, 1998). Allí se configura un escenario de *desafíos* para las instituciones y las prácticas estatales y políticas, en particular para la construcción de la gobernabilidad democrática.

Un segundo factor imbricado en el análisis de la incidencia de la sociedad civil y las redes de política pública en el espacio público es lo que José Nun (2002) y Boaventura de Sousa Santos (1998) llamaron el “experimentalismo democrático” que caracteriza a América Latina desde hace más de un cuarto de siglo. Se trata de un escenario de *respuestas* a esos desafíos institucionales y políticos inspiradas en las nociones de participación y ciudadanía, que rebasan los límites de la democracia entendida exclusivamente como régimen político pluralista y competitivo. La particularidad de la teorización latinoamericana en torno a estos temas estriba en que en ella los desafíos de participación no se refieren principalmente a cuestiones metodológicas o a una mera pluralización y multiplicación de actores en el proceso democrático. La problemática regional se refiere a la capacidad de inclusión de la democracia, vale decir, las modalidades políticas mediante las cuales los grandes grupos excluidos se hacen parte del proceso, una vez establecidas las reglas del régimen político. Esto se fundamenta en el hecho de que la vigencia del régimen político democrático, en su variante elitista *schumpeteriana*, no asegura la inclusión en sociedades extremadamente desiguales (Avritzer, 2002; Sintomer, 2005; Varas, 1998; Vargas, 2008). Por ello, la evaluación de los procesos participativos debe hacerse en función de su capacidad de inclusión y profundización del proceso democrático.

La cuestión está planteada como redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil y al mismo tiempo de ampliación de los regímenes de ciudadanía. Por una parte, esto compromete la reforma del Estado, pero no es un mero desafío de reingeniería institucional ni es un cambio que pueda producirse exclusivamente *desde arriba*. Junto a los desafíos de apertura institucional, se ha planteado que su viabilidad depende estratégicamente, en gran medida, de la *densidad* de la sociedad

civil, su capacidad de articulación e influencia, así como de la convergencia de *proyectos políticos* (en el sentido gramsciano) entre sociedad civil y política, en un escenario de gran diversidad interna (Cunill, 2008; Dagnino *et al.*, 2006).⁶

Estos debates se han centrado en las dinámicas de articulación que las organizaciones de base entablan entre sí en el ámbito local, conformando redes de acción colectiva identificables. Por otra parte, un campo de menor investigación hasta el momento es el de la generación de espacios públicos de concertación local, los cuales pueden ser entendidos como instancias reticulares de corte vertical, en los que tanto comunidades pobres y sus organizaciones, como otros actores, generan instituciones y espacios públicos. Estos últimos adquieren un gran potencial para la definición colectiva de aquellas decisiones con una gran influencia en las condiciones de vida de estas comunidades (Bebbington *et al.*, 2005). Lo anterior implica la transformación de las instituciones estatales, que ganan en permeabilidad frente a las demandas sociales e incorporan una orientación hacia la innovación y la articulación público-privada en la gestión, así como en la definición de institucionalidad para la participación ciudadana, tanto en la esfera central como local.

Pese a lo anterior, el seguimiento de los impactos que todas estas transformaciones tienen es todavía precario (Bebbington *et al.*, 2005). Lo anterior es particularmente claro respecto al análisis de la incidencia lograda por los actores ciudadanos, entendida a partir de la ampliación de las agendas, espacios y políticas de participación ciudadana; la atención y respuesta lograda en torno a sus demandas y las políticas públicas vinculadas con ellas; la instalación de dinámicas transformadoras de patrones de exclusión/discriminación/vulnerabilidad, y el mejoramiento *objetivo* de sus condiciones y calidad de vida.

⁶ Este desafío implica enfrentar, además, una serie de argumentos críticos que se esgrimen respecto a la participación ciudadana como eje para una ciudadanía activa, tales como: *i*) la existencia de *élites participativas* en el espacio local y la imposición de sus agendas en el proceso de deliberación frente al de otros grupos menos o no organizados; *ii*) la necesidad de priorizar la racionalidad de las políticas públicas frente a una de tipo limitado de la ciudadanía, y *iii*) el potencial debilitamiento de la democracia representativa (Delamaza, 2010).

En esta búsqueda, y en la superación de la dualidad entre sociedad civil y sociedad política como referentes autocontenidos de acción y movimiento, así como del análisis de las élites políticas como actores principales del proceso de elaboración de las políticas y agendas públicas, ha surgido el concepto de las *policy networks* o redes de política pública (Peterson, 2003). De acuerdo con Porras (2001, 723), las redes de política pública, surgidas como concepto a mediados de la década de 1970, responden a tres necesidades: el proceso de complejización y diversificación de la agenda pública, la creciente movilización e influencia de los intereses privados en la formulación de la política, y la fragmentación del Estado ante la transferencia de competencias y recursos al terreno subnacional e internacional. Rhodes y March (1994, en Ruano de la Fuente, 2002) definen las redes de políticas como un conjunto de organizaciones —o actores, a nuestro entender— relacionadas entre sí a partir de la dependencia mutua de recursos. Tales recursos podrían corresponder, según lo entendemos en este documento, a estructuras de consenso y legitimidad local frente a determinadas políticas.

De acuerdo con Börzel (1997), es posible identificar dos acepciones de este concepto: como intermediación de intereses y como un espacio específico de interacción público-privado en torno a la gobernanza para el diseño y la gestión de políticas públicas. En el primer caso se trata de un concepto de mesonivel de intermediación de grupos de interés y que se refiere a la distribución de poder en democracias liberales en torno a relaciones institucionalizadas de intercambio entre sociedad civil y Estado. En el segundo caso, en cambio, las redes de política pública adquieren un carácter más fluido, y dan cuenta del conjunto de dinámicas de relación informales entre actores públicos y privados, que remiten a una pluralidad de formas de gobernanza en función de los escenarios locales. Se trata de “redes de relaciones relativamente estables y continuadas que movilizan y agrupan los recursos dispersos, de forma que la acción colectiva (o paralela) pueda orquestarse hacia la solución de una política común” (Kenis y Schneider, 1991, 36, en Börzel, 1997, 13). Se trata de actores con intereses distintos, aunque interdependientes, que interac-

túan en instancias no jerárquicas y en cuya interacción se genera el espacio político (Kenis y Schneider, 1991, en Börzel, 1997).

En este sentido se utiliza aquí el término, el cual guía su contraste empírico con los casos identificados. Al interior de éstos, observamos tanto sus potencialidades, como sus debilidades, para la profundización de la ciudadanía y la acción democrática en los espacios locales y, fundamentalmente, para lograr instalar o reformar un determinado conjunto de políticas públicas. Ahora bien, las redes por sí mismas sólo están señalando la variedad de actores involucrados en el proceso de las políticas públicas y sus nuevos modos de vinculación (supuestamente más *horizontales*). Su contenido democratizador y de expansión de la ciudadanía depende, sin embargo, de si estas redes logran incluir efectivamente nuevos actores, antes excluidos o marginados y si, por otra parte, su resultado amplía también los intereses considerados en las decisiones de política pública.⁷ Lo que distingue a los diferentes procesos entre sí es la naturaleza, los actores y las consecuencias de dicha participación y no la existencia misma de la participación o el *funcionamiento en red*. La diferencia relevante está en quiénes participan, a través de qué medios lo hacen y, sobre todo, qué consecuencias obtienen dichos actores de su participación.

AGENDAS DE PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN LA ERA POSTRANSICIONAL

La política social fue el principal campo de innovación de los gobiernos democráticos, dada la negociación original de la transición chilena, que

⁷ Así, por ejemplo, en su publicación sobre “la política de las políticas públicas”, el Banco Interamericano del Desarrollo analiza los actores de la sociedad civil que participan de hecho en ellas, más allá de los mecanismos institucionales que existan. El texto analiza por separado las empresas en sus diversas expresiones y modalidades de participación (firmas, sectores, asociaciones, redes de contactos y movilidad del capital); los medios de comunicación; los sindicatos y los movimientos sociales, que actúan “por vías diferentes a las que les ofrecen las instituciones reconocidas” (BID, 2006, 120) y lo que llaman los actores de conocimiento (BID, 2006, 98-133). Los que parecen predominar en este escenario son los empresarios, los medios de comunicación masiva y —con influencia creciente— los “actores de conocimiento”. Vale decir que, al menos en esos tres casos, estamos hablando de élites económicas, concentración de la propiedad y élites culturales. Son nuevos actores, pero no contribuyen necesariamente a la inclusión y la ampliación de la ciudadanía.

se tradujo en continuidad constitucional, salvaguarda del modelo económico y diversas restricciones para alterar el sistema político (Delamaza, 2010). Fue a partir de las políticas sociales que se impulsaron la participación y los nuevos vínculos entre Estado y ciudadanía. En estas políticas, sin embargo, se pueden distinguir diferentes tipos de agenda en materia de participación ciudadana. Estas agendas difieren según su orientación, el tipo y nivel de gestión institucional, y la modalidad de vínculos que establece con los actores sociales (véase el cuadro 1).

Es posible distinguir en primer término las agendas que surgieron en el contexto inicial de la transición como producto de negociaciones políticas con movimientos sociales que formaron parte de la oposición al régimen de Pinochet y que luego institucionalizaron parcialmente su agenda en las políticas públicas. También desde el inicio se definió una agenda de *superación de la pobreza*, que formó parte de la política social sin tener contraparte social organizada, sino como una oferta innovadora que constituyó su propia demanda en un agregado estadístico que son *los pobres*.

Después del año 2000 se plantearon políticas con un enfoque de derechos garantizados. En ellas reaparece la noción de ciudadanía en el sentido *pasivo* tradicional; es decir, constituida a través de la sanción jurídica de derechos exigibles también por esa vía. Dichas políticas, sin embargo, se diseñaron e implementaron de manera *top down*, desacopladas de las formas de ciudadanía *activa*; no contemplan un diseño participativo ni consideran formas de participación activa de la sociedad civil a la cual van dirigidos sus beneficios.

Finalmente, se pueden distinguir aquellas agendas relativas a los vínculos que se establecen entre Estado y sociedad civil en el ámbito local. La primera es la agenda de políticas y programas aplicados a través de municipios y gobiernos regionales (Montecinos, 2006), programas sectoriales de aplicación local e innovaciones programáticas multinivel con involucramiento de la sociedad civil organizada. La segunda la denominamos *outsourcing* de la interfaz local, por cuanto se basa en la transferencia de recursos de programas sociales a entidades privadas sin fines de

CUADRO 1. Agendas de participación ciudadana en la política social

<i>Agendas de participación ciudadana</i>	<i>Orientación</i>	<i>Gestión institucional</i>	<i>Vínculos con la sociedad civil</i>	<i>Ejemplos</i>
Negociación de la agenda con movimientos sociales	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión parcial de la agenda de los movimientos en la política social a través de cambios normativos, planes y programas* 	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalización central y regional. Implementación a través de organismos privados y municipios (temas de género e igualdad de oportunidades) 	<ul style="list-style-type: none"> A través de proyectos y mecanismos consultivos <i>ad hoc</i>: comisiones temáticas, <i>mesas</i> territoriales y estudios realizados por ONG Consejo mixto: Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) no deliberante en la política pública hacia los pueblos indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: Servicio Nacional de la Mujer; Ley de Violencia Intrafamiliar y Planes de Igualdad de Oportunidades Política Indígena: Conadi; Ley Indígena y Fondo de Tierras
Superación de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la política focalizada a través de subsidios monetarios, nuevas instituciones y nuevos programas hacia sectores específicos Evolución hacia un sistema de protección social 	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalización central y regional. Implementación a través del municipio y organismos privados 	<ul style="list-style-type: none"> Los grupos de base participan postulando proyectos, principalmente en el ámbito microlocal 	<ul style="list-style-type: none"> Fondo de Solidaridad e Inversión Social Programa Puente y Sistema Chile Solidario
Reformas con enfoque de derechos	<ul style="list-style-type: none"> Neouniversalismo de derechos garantizados 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño a nivel central y constitución de instancias regionales de articulación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Oficinas de información y reclamos Modalidades consultivas en el ámbito local 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma de la salud y previsión social Sistema Chile Solidario** Red Protege

CUADRO 1. Agendas de participación ciudadana en la política social (continuación)

<i>Agendas de participación ciudadana</i>	<i>Orientación</i>	<i>Gestión institucional</i>	<i>Vínculos con la sociedad civil</i>	<i>Ejemplos</i>
Gestión social local	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de servicios e implementación de programas hacia población en pobreza y grupos vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios están regulados por una ley nacional homogénea para todos • Implementación de diversos programas diseñados centralmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Económico Social Comunal de carácter consultivo y sin atribuciones de control ni definición de orientaciones programáticas; <i>mesas territoriales ad hoc</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión municipal: programas propios y programas sectoriales instalados en el municipio
<i>Outsourcing</i> de la interfaz con la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de vínculos directos con programas e iniciativas locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro para que éstas operen con organizaciones en el ámbito local 	<ul style="list-style-type: none"> • Voluntarios profesionales trabajando en municipios pobres • Proyectos sociales locales • Consejo mixto para asignar los proyectos (Fondo de las Américas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas Servicio País y Servicios Comunitarios de la Fundación para la Superación de la Pobreza, que moviliza jóvenes profesionales en apoyo a comunidades vulnerables • Fondo de las Américas para financiar proyectos ambientales de ONG

Fuente: Elaboración propia a partir de Delamaza (2010). *En 2009 Chile ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas, que establece la obligatoriedad de la consulta ante decisiones de política e inversión. **Chile Solidario consagra derechos pero no es universal, puesto que está destinado sólo a la población en “extrema pobreza”. Tampoco considera instancias consultivas como ocurre con la reforma de salud.

lucro para hacer posible el eslabonamiento con la sociedad civil, requerido para la gobernanza democrática. Podría decirse que esta última es principalmente una metodología de acción que no logró institucionalizarse como una fórmula mixta entre Estado y sociedad.

La diversidad de agendas que vinculan al Estado con la sociedad civil a través de las políticas públicas relevan la importancia y amplitud de este lazo para la acción estatal. Sin embargo, como se observa en el cuadro 1, el Estado chileno manifiesta un desempeño modesto en cuanto a institucionalizar la participación de los ciudadanos y convertir esa participación en un factor de construcción y fortalecimiento democrático. Predomina la modalidad consultiva, los mecanismos *ad hoc*, sujetos a la voluntad política de las autoridades, mientras que no se aprecia vínculo con decisiones de política, tal como puede observarse en la columna de “vínculos con la sociedad civil”. Con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (febrero de 2011) se brinda estatuto institucional a las modalidades consultivas en los diferentes niveles de la administración, pero no se modifica la pauta anterior (Delamaza, 2010).

Desde el punto de vista de la actoría social tenemos que las agendas surgidas como producto de negociaciones con movimientos organizados han evolucionado hacia un divorcio, más que a la continuidad de la cooperación. En el caso de la Ley Indígena, por ejemplo, sus limitaciones, producto de su negociación en el parlamento, constriñen de tal manera sus posibilidades que va surgiendo un movimiento indígena autónomo y confrontacional con el gobierno.⁸ Influye también en esta si-

⁸ Si bien la Ley Indígena 19.253 fue aprobada en 1993, sus orígenes pueden situarse en el Parlamento de Nueva Imperial acontecido en 1989, en el que se encontraron representantes de las organizaciones y pueblos indígenas, y quienes participaban en la campaña del entonces candidato a la presidencia, Patricio Aylwin. En este parlamento, de naturaleza eminentemente participativa, se generó una serie de acuerdos respecto a las medidas que debían tramitarse en el marco de la transición. Sin embargo, la ley resultante, así como las instituciones creadas a partir de ésta, no lograron dar cuenta de una de las demandas cruciales para los pueblos indígenas, y en especial el mapuche: el control de sus territorios y los recursos naturales allí existentes, así como el derecho a definir qué tipo de desarrollo esperaban para éstos. En cambio, las instancias creadas permanecieron como órganos consultivos de la política, donde las informaciones o decisiones vinculadas con las inversiones en territorios indígenas con frecuencia no fueron ni siquiera discutidas (Haughney, 2006).

tuación la intensificación de la presión que ejercen sobre los territorios y comunidades indígenas las industrias extractivas de recursos naturales, así como las grandes obras de modernización de la infraestructura a su servicio. En términos generales se puede apreciar que los instrumentos que la negociación parlamentaria aprobó —menos que los contemplados en las negociaciones y propuestas iniciales— muestran grandes dificultades para enfrentar adecuadamente los problemas para los cuales nacieron.

Los espacios institucionales dispuestos en el caso de la primera agenda no contemplan mecanismos que permitan la coproducción de agendas y bienes públicos. Esto, debido al debilitamiento de los actores o porque el asunto toca intereses que están fuera de los marcos del consenso inicial de la transición; es decir, en el campo de lo *político* más que en el de las políticas públicas.⁹ Y en ese campo no parecen existir instrumentos disponibles para los actores, con el fin de abordar y proyectar políticamente estos temas emergentes.

Las formas de participación utilizadas en el resto de las agendas no tienen un carácter institucionalizado y se ejercen más bien en las etapas de implementación que en la definición de las agendas, como ocurre en el caso anterior. Su énfasis está en el espacio microlocal —el barrio, la comunidad rural— y se refiere a modalidades de cofinanciamiento, de favorecer pequeñas iniciativas de desarrollo local o adecuar parcialmente los instrumentos de inversión pública en pequeña escala. Estas modalidades han dado origen a un importante número de innovaciones locales donde convergen los actores de lo público, generalmente autoridades locales u operadores de los servicios sectoriales, con dirigentes sociales. Muchas de las iniciativas innovadoras muestran un cierto potencial de

⁹ En el caso de las demandas de los pueblos indígenas en Chile, uno de los puntos álgidos de la relación entre organizaciones indígenas y representantes del gobierno ha sido cómo enfrentar eventos que reclaman una respuesta política, como el que se describe más abajo para el caso de la Ley del Borde Costero. En el caso del pueblo Rapa Nui, en Isla de Pascua, por ejemplo, las movilizaciones desarrolladas entre 2009 y 2011 han tenido como principal demanda la ampliación del reconocimiento del derecho a la autodeterminación y el respeto por las instituciones políticas indígenas en estructuras descentralizadas, deliberativas y congruentes con las de este pueblo.

fortalecimiento ciudadano —más que capacidad de modificación institucional del Estado— pero lo hacen a través de unidades específicas y aisladas entre sí. Se multiplican ahí donde existen contrapartes sociales organizadas previamente y agentes públicos con voluntad política de apertura, pero sin responder a lineamientos comunes desde el Estado central. En términos conceptuales, lo que parece estar en juego es la concepción misma de actoría social y su vínculo con el Estado.¹⁰

Un rasgo adicional, que limita especialmente el alcance de las agendas de aplicación local, es el escaso avance del proceso descentralizador (Montecinos, 2006; Posner, 2003). Al privilegiarse la participación local se vuelve relevante el grado y la profundidad de la descentralización y los instrumentos que pone a disposición de los actores en el territorio. El sistema político chileno es altamente centralizado y el diseño de gobernabilidad vigente en los últimos veinte años tiende a profundizar esta centralización. De tal manera que la descentralización se refiere principalmente a la desconcentración de servicios centrales y al traspaso de funciones administrativas, en especial a los municipios (salud y educación entre las principales). Esto se debe a que el proyecto político de la transición contempló sólo democratización política de los municipios y no un cambio de la arquitectura institucional y administrativa del país (Angell *et al.*, 2001, 1999; Mardones, 2006).¹¹

El proceso de participación ocupa un espacio institucional reducido, con una orientación instrumental más que sustantiva, puesto que el papel otorgado a las instancias para la participación ciudadana no es *crear* política pública, sino ratificarla, cofinanciarla y cumplir con los procedimientos predefinidos en esta materia. Su articulación *hacia arriba* con el

¹⁰ Mientras en contextos diferentes, como Bolivia, Ecuador y Brasil, se han ensayado diferentes fórmulas para institucionalizar la participación de movimientos sociales organizados, asociándolos a políticas públicas de diverso orden, esto no se observa en ninguno de los tipos de agenda considerados en Chile. En Colombia se cuenta con una amplia infraestructura jurídica para la participación, especialmente en el ámbito local.

¹¹ También en este plano contrastan las diferencias con otros casos de América Latina, como Colombia, Brasil, Perú y Bolivia. Estados unitarios y federales, como los mencionados, han desarrollado procesos más profundos de descentralización e institucionalización de la participación local articulándola a los procesos de decisión política.

ciclo de las políticas públicas en las que interviene es, a su vez, relativamente baja. Esto debilita su potencial, en tanto que limita sus posibilidades de incremento de escala. En el contexto de políticas focalizadas en sectores pobres y vulnerables tiende a configurar un esquema de participación y concertación de esfuerzos *entre pobres* (habitantes pobres en municipios pobres, por ejemplo), cuyo potencial de transformación de las condiciones de vida y superación de la pobreza también disminuye.

Una mención especial merecen las agendas más recientes que incorporan el enfoque de derechos garantizados. La reforma de salud introduce una noción de ciudadanía universal —que hemos denominado neouniversalismo— que aparecía desplazada por las políticas focalizadas. La agenda de derechos sociales gana espacio en la política social y coexiste con políticas focalizadas y la gestión privada de los servicios. Una tendencia similar se aprecia en el sistema de protección social —la llamada red Protege (2009) —, donde, si bien se mantiene una serie de acciones focalizadas en quienes viven en situación de extrema pobreza —el sistema Chile Solidario y el programa Puente— se consideran a la vez políticas de acceso universal —como el Bono por Hijo, entregado a todas las madres con hijos nacidos vivos y adoptados— y los diversos componentes de la reforma previsional y de salud.¹²

El neouniversalismo representa así una adaptación de las orientaciones más tradicionales de la política socialdemócrata a un modelo mixto, mucho más privatizado. En este modelo, la formulación de derechos sociales no nace de la concertación social y política amplia —como en los Estados de bienestar—, sino de la decisión política del Estado. De esta forma su modalidad es *top down*, sin considerar, por ejemplo, instancias de participación de la sociedad civil, en ninguno de los ámbitos relativos a las garantías de los derechos: ni en la determinación de estándares, ni sobre asuntos de

¹² El sistema Chile Solidario consiste en un conjunto de intervenciones de protección social dirigidas a familias que viven en situación de extrema pobreza, a partir de un enfoque que combina protección y promoción social. Cuenta con cuatro componentes centrales: el apoyo psicosocial a las familias beneficiarias, brindado por el programa Puente; un bono de protección a la familia; subsidios monetarios garantizados (asignaciones familiares preexistentes al Puente y Chile Solidario), y acceso preferente a la red de programas sociales del gobierno (Mideplan, 2004).

pertinencia geográfica o cultura. Tampoco se contempla la puesta en marcha de mecanismos para el control social.

Se trata, por lo tanto, de una orientación de políticas sin ciudadanos activos o deliberantes, donde los puentes que vinculan a la ciudadanía con las élites políticas y tecnocráticas exhiben una creciente fragilidad y tensión. El espacio deliberativo de la *política*, en el que diversos interlocutores participan en la definición y el debate respecto a las agendas no está considerado en este diseño, lo que obliga a realizarlo en otros espacios, lo cual sucede sólo en determinadas circunstancias.

UNA MIRADA A TRES REDES LOCALES INCIDENTES

Como se planteó en la sección anterior, las agendas de participación presentan diversos nudos críticos para cimentar espacios de representación y deliberación de los intereses y demandas ciudadanas en la definición de las políticas públicas. Sin embargo, en algunos espacios locales se verifican experiencias de participación que van más allá de lo funcional e instrumental, pues han logrado modificaciones sustantivas a las políticas y sostienen, por lo tanto, una relación diferente entre la sociedad civil organizada y el Estado. Este trabajo caracteriza tres de ellas (véase el cuadro 2).

En primer lugar, se analiza el caso de la movilización en torno a la promulgación de la llamada “Ley Lafkenche”, la cual instituye un espacio costero garantizado para los pueblos indígenas que viven de la pesca, basado en la demanda de su derecho consuetudinario al control de este espacio (Flores, 2009). Se trata de una experiencia que se puede situar en el contexto de las demandas por reconocimiento multicultural y de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este caso, sin embargo, la demanda se instala a partir de la no consideración en la ley de las características culturales propias de las comunidades indígenas que habitan las áreas costeras de la zona sur del país que, al verse afectadas por los contenidos de las modificaciones aprobadas a la ley de pesca y acuicultura (ley 18.892) el año 2001, comienzan a desarrollar acciones para ganar mayor reconocimiento y protección de su territorio.

Gran parte de las acciones desarrolladas en el marco de esta demanda son impulsadas por la organización denominada “Identidad Territorial Lafkenche” (ITL), conformada por un conjunto de agrupaciones y comunidades indígenas pertenecientes al pueblo mapuche y autoidentificadas como *lafkenche*.¹³

En segundo lugar, hemos identificado el caso de las negociaciones que dieron origen al Plan Especial para Chiloé, que intentó dar respuesta a las demandas y presiones ejercidas por una plataforma de diversos actores: funcionarios públicos, reparticiones de salud, municipalidades, además del conjunto de organizaciones no gubernamentales y de base presentes en este lugar. Esta red tiene antecedentes de larga data en función del movimiento de tipo interestatal-social desarrollado para promover la descentralización del aparato de salud pública en este territorio insular del sur de Chile (Ochsenius, 2009; Fernández y Robles, 2006).

Sin embargo, la red que se analiza tiene su origen más reciente en una coyuntura específica, aprovechada por los chilotes como oportunidad para negociar demandas descentralizadoras: la cancelación por parte del gobierno central del anunciado proyecto de construcción de un puente entre Chile continental y la isla grande de Chiloé (2006) y la tramitación en el parlamento de “compensaciones regionales” ante un millonario subsidio solicitado por el gobierno para el sistema de transporte público de la ciudad de Santiago (2007) (Montecinos, 2009; Maillat, 2009).

En tercer lugar, hemos incorporado el caso de Ciudad Viva, una organización nacida a comienzos del siglo, dedicada a la propuesta e intervención urbanas, surgida del movimiento “No a la Costanera Norte”. Como su nombre lo sugiere, surgió en oposición al trazado de una autopista urbana que destruiría barrios tradicionales de clase media y comerciales de la ciudad de Santiago (Sepúlveda, 2005). El diseño de la autopista responde a las

¹³ El pueblo mapuche es el más numeroso (87.3%) de los ocho pueblos indígenas reconocidos por la legislación chilena, que representan 4.6 por ciento de la población (Censo, 2002). Al interior del pueblo mapuche ha surgido una serie de reivindicaciones étnicas sobre la base de identidades territoriales. La identidad territorial mapuche *lafkenche* es una de ellas y se articula en función de la ocupación de los espacios del borde costero en una extensa franja que abarca tres regiones del sur de Chile. *Lafkenche* en *mapudungun*, la lengua del pueblo mapuche, significa “gente del mar” (Flores, 2009; Toledo, 2001).

necesidades de conectividad de las “ciudades globalizadas”, pues vincula los barrios financieros y de altos ingresos emergentes con el aeropuerto y las rutas de la exportación (sur, norte y Valparaíso), como un tejido vial sobrepuesto a la ciudad misma. Fue diseñada y licitada por la autoridad central de obras públicas, a través del modelo de autopistas concesionadas al sector privado, sujetas a tarifado. De tal modo que los vecinos que quedaron *debajo* o *al lado* de la autopista y sus impactos fueron los que reaccionaron en su contra, demandando la modificación de su trazado. Luego de obtener un nuevo trazado subterráneo para la autopista, el movimiento se convirtió en una organización de propuestas e intervención urbana en áreas de transporte (Plan Metropolitano de Uso de la Bicicleta), remodelación urbana para barrios sustentables (Paseo Pio Nono) y negociación con el sector privado para evitar obras consideradas invasivas y atentatorias contra la convivencia urbana (Patio Bellavista).

Las tres experiencias seleccionadas enfrentan diferentes consecuencias del intenso proceso de crecimiento y modernización económicos de Chile en el último cuarto de siglo.¹⁴ En su expresión pública, desbordan los canales institucionalizados de participación existentes para sus demandas. En su origen, sin embargo, es posible detectar la presencia y el vínculo con algunas de las agendas de participación diseñadas desde el Estado que analizamos en la sección anterior. Lo particular, sin embargo, es que, al no encontrar vías disponibles para incidir efectivamente en la orientación de las decisiones, lograron desarrollar vías alternativas y distintivas para expresar el conflicto, adquirir visibilidad pública y lograr que sus demandas fuesen —aún parcialmente— acogidas. Los impulsores de las mismas no son los movimientos sociales tradicionales, sino que expresan rasgos comunes a los nuevos sujetos sociales después de los noventa, todos ellos con base territorial y composición relativamente heterogénea.

¹⁴ Por su gran dinamismo, su carácter unilateralmente económico y la amplitud de su impacto sobre territorios ayer estancados o aislados, este proceso de cambio ha sido llamado acertadamente “modernización compulsiva” (Bengoa, 1996). Para una aplicación de este enfoque a la situación de los *lafkenche*, véase Toledo, 2001. Para un análisis de Chiloé, véase Ramírez *et al.*, 2009. Para la ciudad de Santiago, De Mattos *et al.*, 2004.

En el caso de los mapuche lafkenche, la movilización que emprenden por generar un marco legislativo propio para disponer de su *territorio marítimo*, en el contexto de su lucha por el reconocimiento de sus derechos indígenas dentro de la democracia unitaria, testimonia la ausencia de este aspecto en la legislación vigente. La constitución de 1980 asegura el acceso “libre e igualitario” a los recursos marítimos a todos los habitantes, mien-

CUADRO 2. Redes locales incidentes

<i>Dimensiones de la red</i>	<i>Ley Lafkenche</i>	<i>Plan Chiloé</i>	<i>Ciudad Viva</i>
Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> • Las obras públicas incorporan el territorio a la dinámica del mercado • La Ley de Borde Costero pone en riesgo la actividad pesquera de los lafkenche • La Ley Indígena favorece su organización, pero no provee canales para la demanda por “territorio marítimo” • Los proyectos de gobierno y cooperación apoyan actividad de la m. 	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización de los servicios de salud homogénea para todo el territorio motiva la demanda de un servicio provincial de salud para el territorio insular de Chiloé, concitando amplia movilización local 	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación de la política de suelo urbano • Expansión de la ciudad de Santiago hacia el oriente (barrios acomodados) • La política de concesiones de autopistas sujetas a tarifado favorece la inversión privada en obras públicas
Origen	<ul style="list-style-type: none"> • La presión económica sobre toda la zona lafkenche pone en riesgo la continuidad productiva y cultural: forestales y empresas pesqueras 	<ul style="list-style-type: none"> • El anuncio de la construcción del puente del Chacao genera debate en la isla • La cancelación del proyecto del puente unifica a los actores locales en contra del “desprecio centralista” • El subsidio al transporte público en Santiago genera debate parlamentario sobre las compensaciones a las regiones y fortalece la demanda descentralizadora • Unificación de actores diversos en torno a la demanda descentralizadora 	<ul style="list-style-type: none"> • La construcción de la autopista urbana que cruza varias comunas genera movimiento de amplia y diversa convocatoria • La nueva organización de base territorial unifica a los actores locales y abre espacio para antiguos dirigentes sociales y políticos

CUADRO 2. Redes locales incidentes (continuación)

<i>Dimensiones de la red</i>	<i>Ley Lafkenche</i>	<i>Plan Chiloé</i>	<i>Ciudad Viva</i>
Actores principales	<ul style="list-style-type: none"> • Pescadores artesanales lafkenche • Dirigencia indígena con vínculos políticos (el alcalde de Tirúa es líder de ml) • Profesionales del Servicio País colaboran con ml en proyectos de desarrollo • Parlamentarios de la zona acogen la demanda e impulsan la Ley Lafkenche 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldes de las comunas de la isla de Chiloé • Movimiento de los profesionales de la salud • Organizaciones defensoras y promotoras de la identidad cultural chilota • Servicios públicos locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales de clases medias • Comerciantes de la Vega Central (mercado de abasto) • Servicios públicos involucrados • Vecinos de barrios consolidados
Capital político y social	<ul style="list-style-type: none"> • Tradición organizativa de los pescadores artesanales • Comunidades indígenas relativamente cohesionadas • Recuperación de identidad cultural a partir de la política indígena • Vínculos políticos fluidos con dirigentes de la Concertación (el alcalde de Tirúa es dirigente local del Partido Socialista) • Nueva formas organizativas de base territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio con fuerte identidad cultural y geográficamente aislado • Movimiento descentralizador previo de los profesionales de la salud • Asociación de municipios de la isla relativamente cohesionada 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales con vínculos políticos y capacidad de propuesta • Impacto en los medios de comunicación por la importancia del proyecto de autopista y visibilidad urbana • Barrios con identidad consolidada afectados por el proyecto incrementan cohesión entre participantes
Dinámica y logros	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución y desarrollo organizativo de la ml • Proyecto de Ley Lafkenche • Negociaciones con el Ejecutivo y parlamentarios • Monitoreo del trámite de la ley • Aprobación de la ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de la construcción del puente • Cancelación del puente • Discusión de compensaciones regionales por el subsidio al Transantiago • Plataforma de inversión pública en Chiloé • Negociaciones con el Ministerio de Obras Públicas • Primer Plan • Segundo Plan ampliado • Designación de un delegado presidencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de la construcción de la autopista concesionada • Constitución y acción del movimiento "No a la Costanera Norte" • El movimiento adquiere visibilidad pública y conquista aliados • La negociación del trazado de la autopista (éxito parcial) implica una mayor inversión de 300 millones de dólares • Constitución de Ciudad Viva y nuevas propuestas urbanas

Fuente: Elaboración propia a partir de Ducci (2004), Flores (2009), Montecinos (2009), Ochsenius (2009), Poduje (2007), Sepúlveda (2005) y Toledo (2001).

tras la ley indígena 19.253 (1993) sólo considera aspectos relativos a la adquisición de tierras y derechos de aguas para las comunidades indígenas. A falta de canal para reformarlas, la identidad *lafkenche* inicia un largo proceso de generación de plataformas políticas para impulsar la creación de la normativa en cuestión. En el caso de Ciudad Viva, es la ultraliberal legislación que asegura el imperio del mercado sobre la expansión de la ciudad y favorece sin matices la expansión inmobiliaria y la infraestructura urbana, sin considerar espacios de participación incidente de los residentes de los barrios intervenidos. Frente a esos intereses permanece el débil municipio (51 municipios en Santiago, sin alcaldía mayor ni gobierno metropolitano), que no cuenta tampoco con estructuras eficientes de participación de los intereses ciudadanos. Finalmente, en el caso de Chiloé, ante la doble decisión centralista e inconsulta —anunciar y luego cancelar la construcción del puente— se elabora una respuesta local que obtiene una primera respuesta igualmente centralista: el primer plan elaborado por el Ministerio de Obras Públicas. Esto motiva una nueva demanda, destinada a mejorar la pertinencia de la inversión, que produce la inclusión de las demandas locales.

En todos los casos reseñados estamos hablando de articulaciones extra-institucionales, conformación de canales *ad hoc* para la resolución de problemas, involucración del nivel central y logros significativos en cambiar la orientación de la acción pública —en el caso de los mapuche *lafkenche* se crea una ley que, por primera vez, reconoce su derecho consuetudinario; en el caso de Chiloé se genera un plan de inversión específico, y en el de Ciudad Viva se acogen las propuestas urbanas y se negocia sobre el trazado original de la autopista.

El problema planteado a partir de lo anterior es doble: la falta de impacto real de las agendas de participación desplegadas por la política pública y la efectividad demostrada por estos casos para incidir en la institucionalidad pública, ante el déficit demostrado por tales agendas. ¿Qué factores —sociales, políticos, institucionales— están en juego en el desarrollo de estas experiencias? Al mismo tiempo, ¿qué oportunidades y límites se evidencian para consolidar una mayor incidencia ciudadana en las agendas?

REDES LOCALES DE POLÍTICA PÚBLICA ANTE AGENDAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿QUÉ TAN DEMOCRATIZANTES Y CIUDADANAS?

Los tres casos considerados en el artículo dan cuenta de características y condiciones muy diversas. Pese a ello, los casos pueden agruparse bajo la característica común de constituir redes locales participativas con incidencia en política pública, las cuales dan cuenta de agendas emergentes frente a las cuales se generan respuestas *ad hoc*, a través de diversos canales y con distintos grados de institucionalización. Los casos inciden en la ampliación del espacio público en términos de la inclusión de actores tradicionalmente excluidos, la generación de nuevos espacios para la participación y la creación o modificación de determinadas políticas. Esta actuación participativa rebasa las agendas de participación que se impulsan en el marco de la política social, que no alcanzan a canalizar demandas locales como las aquí expresadas y dan origen a un tipo de participación más bien funcional y despolitizada, que tiende a fragmentar a la sociedad civil que actúa como contraparte.

En términos analíticos podemos distinguir tres aspectos relevantes para comparar las redes y caracterizar las dinámicas de participación que instalan: *i*) la oportunidad para la articulación de la red; *ii*) sus características principales en términos de la inclusión de diversos actores y las estrategias que utilizan para lograr la incidencia, y *iii*) el tipo de impacto que logran y su sustentabilidad en el tiempo.

De los casos expuestos se desprende que la oportunidad para la articulación surge de un conflicto que emerge como resultado de la intensificación del proceso de modernización que repercute sobre sectores con cierta capacidad de organización y estructuración de demanda, actual, pasada o potencial. Se trata de agendas de mucha relevancia para las políticas de desarrollo y ante las cuales la resistencia generada desde los espacios locales y la visibilidad del conflicto desarrollado adquieren una magnitud crítica para la cual se ponen en marcha respuestas eminentemente políticas. En efecto, la reacción ante estas políticas nace de grupos vinculados de modo estable

con el territorio sometido a la transformación, la que es considerada como una presión excesiva, o que directamente pone en riesgo la existencia misma de las condiciones territoriales que los albergan.¹⁵

Sin embargo, el conflicto mismo no emerge del proceso modernizador, sino de las decisiones específicas que se toman en términos de política pública para sustentarlo con infraestructura o regulaciones. Eso unifica en términos simbólicos a los grupos que se ven afectados. Los chilotes permanecían divididos frente al anuncio del puente, que simbolizaba para unos el avance modernizador y para otros la amenaza a su identidad (Ramírez *et al.*, 2009). Fue la decisión de suspender su construcción, considerada como abandono y menosprecio, la que permitió la emergencia de las manifestaciones de protesta y la movilización. En el caso de la Costanera Norte, su extenso trazado vinculó de hecho a los comerciantes de la Vega Central con los habitantes de los barrios medio-altos de Pedro de Valdivia Norte y el heterogéneo sector de Bellavista. De la misma forma, en el caso de los mapuche lafkenche, la no consideración de los modelos endógenos de organización para la postulación de las áreas de manejo creadas por la ley de pesca y acuicultura desencadena el conflicto y activa la movilización.

La coyuntura de surgimiento es, en Chiloé, una contradicción interna de los criterios y proyectos modernizadores. En los otros dos casos se trata más bien de regulaciones que favorecen la modernización compulsiva y que en un momento comienzan a ser percibidas como una amenaza o una *presión insoportable*, lo que abre un espacio de disputa que puede tener diferentes proyecciones.

Lo particular de estos casos es que lograron aprovechar el conflicto para articular redes amplias y diversas y convertirlas en factor de modificación —exitosa— de las decisiones de política a las cuales se oponían. Para que eso ocurra es necesario que cuenten con la posibilidad de amplificar el conflicto llevándolo a la esfera nacional o de decisiones centrales, movili-

¹⁵ Los lafkenche articulan la demanda directamente con la actividad productiva con la que sobreviven y que les da identidad cultural. En Ciudad Viva utilizan el término “domicidio” para referirse a las intervenciones excesivamente invasivas y atentatorias contra el medio ambiente y la convivencia barrial.

zando así una respuesta gubernamental que busca acoger la demanda y desactivar el conflicto. A falta de canales instituidos para hacerlo, la característica distintiva de estos casos se encuentra en la existencia y la capacidad de movilizar mediadores eficaces para ingresar el problema en la agenda política.

En el caso de los conflictos regionales, que involucran a grupos marginados o carentes de recursos estratégicos, la mediación clave corre por cuenta de los representantes locales: alcaldes y parlamentarios de la zona. Pero no se desvincula de los actores sociales que originaron la demanda. Éste es claramente el caso de Chiloé y del territorio mapuche lafkenche, donde coincide el liderazgo de ITL con el alcalde de Tirúa, que es también dirigente local de un partido político. En el caso de Costanera Norte, la visibilidad y la mediación se logran a partir de los medios de comunicación masiva —altamente concentrados en Santiago— y el involucramiento en la experiencia de grupos con alto capital humano y social, como profesionales, funcionarios de gobierno, empresarios, etcétera.

Para movilizar este tipo de recursos, es preciso que se trate de redes con cierta capacidad de organización y capital previo, cuestión que puede verificarse en los tres casos señalados. Es visible en el caso de Chiloé y la Ley Lafkenche. En el caso de Ciudad Viva, se trata de un movimiento compuesto principalmente por actores de clase media, grupos profesionales, con fluidos vínculos con el gobierno, los medios de comunicación y dotados de recursos técnicos para la interlocución con las instancias públicas. En este caso el capital social y humano es más relevante que el capital político propiamente, aun cuando la dirigencia incorpora antiguos activistas políticos y culturales.

Por otra parte, se observa la utilización de modalidades organizacionales diversas que no responden a los patrones tradicionales de organización social y territorial, aunque las incluyan en algunos casos. Si bien las organizaciones son recientes, los liderazgos cuentan con trayectoria política y social previa. La necesidad de articular demandas y propuestas implica la movilización de recursos profesionales y técnicos, a los que se deben sumar los recursos para la movilización directa, que se amplifican en la medida de la

distancia física del centro de decisiones.¹⁶ Las estrategias son múltiples y combinan la presión directa, la propuesta, la gestión política, los contactos personales, la presentación de proyectos, la gestión comunicacional y, en algunos casos, la cooperación internacional. El aspecto técnico y propositivo parece ser central para lograr la movilización de los programas públicos con arreglo a las metas de los grupos locales. Sin ese componente, la demanda eventualmente obtiene solución, pero su diseño y contenido quedan sujetos a los lineamientos del sector público y sus capacidades técnicas, las cuales normalmente no coinciden con la demanda local ni la expresan.

Respecto a la incidencia que estas redes han logrado, es posible discutir tres aspectos. En primer lugar, obtienen influencia directa en la política pública a partir de procesos de participación ciudadana impulsados *desde abajo*. De esta forma, se aprueba una ley del borde costero que reconoce los derechos consuetudinarios de las comunidades mapuche sobre el uso de este espacio, se instala un plan de inversiones específico para la provincia de Chiloé y se reformula el trazado de la red vial en el caso de Ciudad Viva.

En segundo lugar, en el proceso acontecido es posible comprobar la apertura de nuevos espacios de participación que las agendas aquí analizadas no consideraban anteriormente. Las organizaciones que se crearon en el marco de la experiencia mapuche lafkenche y de Ciudad Viva se incorporan como referentes constantes de los procesos de consulta y debate de la institucionalidad estatal en temas afines, y en el caso de Chiloé la red local obliga a rediseñar y controlar el plan por lo menos en dos ocasiones durante su implementación.

Finalmente, respecto a su potencial inclusivo y democratizador de los espacios locales, el panorama es menos claro. Se observa la capacidad de acción *desde abajo* que modifica diseños políticos juzgados como negativos por las comunidades afectadas. Sin embargo, el repertorio de acciones con efecto de incidencia no está a disposición de otros grupos; depende de su dotación de capital social o político, así como de su acceso a mediadores

¹⁶ En el caso del proceso de conquista de la Ley Lafkenche, se calcula en 100 millones de pesos, unos 200 mil dólares, el costo total del proceso (Flores, 2009).

efectivos. Ese es el efecto principal de la falta de institucionalización de la participación democrática en los asuntos públicos relevantes, pues sólo un marco normativo adecuado puede cautelar la igualdad de acceso o equilibrar las diferencias de poder existentes.¹⁷

Ya el *Informe de desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en el año 2000 había advertido que la dotación de capital social, tanto formal como informal, estaba desigualmente distribuido en la población chilena. Las mediciones indicaban que los sectores altos en términos socioeconómicos contaban con mayor *stock* de capital social formal (confianza interpersonal o social, confianza en las instituciones, asociatividad, compromiso cívico y normas de reciprocidad) e informal (tener a alguien con quien conversar, percepción de reciprocidad y compromiso cívico informal) (PNUD, 2000, 144-149).¹⁸

Los tres casos indican una pauta de articulación amplia, que tiende a incluir a grupos desfavorecidos y de bajo capital social y sus intereses. Vale decir que no se trata de un fenómeno de *captura de agenda* por parte de grupos especialmente privilegiados. Así, Ciudad Viva integra una realidad social diversa, a partir de la definición territorial más amplia (Barrio “La Chimba”) y Chiloé logra un protagonismo múltiple en distintas etapas del proceso, incluyendo control, monitoreo y redefinición del plan. La red se constituye por diversos actores entre quienes también figuran actores que han estado tradicionalmente excluidos de espacios de alta incidencia en la esfera política provincial, regional y nacional. Este es el caso de organizaciones de base, especialmente la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Ancud, otras organizaciones territoriales y productivas, indígenas, etcétera.

Finalmente, en el caso de la Ley del Borde Costero, la movilización en torno al reconocimiento del derecho consuetudinario de los mapuche *lafkenche* se gestiona en primera instancia desde actores históricamente ex-

¹⁷ Iván Poduje (2007) ha analizado la tendencia a la constitución de movimientos urbanos de alta incidencia en los barrios económicamente más pudientes de la ciudad de Santiago en detrimento de los barrios populares, lo que denomina “movimientos urbanos ABC1”. De acuerdo con su cálculo, 66 por ciento de las organizaciones ciudadanas surgidas por conflictos urbanos después de Ciudad Viva corresponde a ese patrón.

¹⁸ En el índice de capital social formal e informal los grupos altos más que duplican a los grupos bajos (PNUD, 2000, 149).

cluidos de los centros de poder económico y social en el país. Se trata de un espacio territorial de muy bajo desarrollo humano, en particular dentro de las comunidades indígenas (PNUD/UFRO, 2003). Sin embargo, el movimiento logra construir alianzas políticas, con una importante participación del liderazgo mapuche institucionalizado en el municipio de Tirúa, capaces de lograr un impacto a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo.

¿Cuán sustentable son los impactos generados? El diagnóstico no es claro, puesto que las tres respuestas generadas desde la institucionalidad estatal ante las demandas ciudadanas dan cuenta de salidas eminentemente políticas, para las cuales no existían arreglos previamente establecidos. Tales respuestas son contingentes a la existencia de redes locales de política de la envergadura descrita y no existe indicación de que el tipo de recursos ofrecidos y movilizados desde el aparato estatal vaya a mantenerse en el futuro, una vez que acaben las movilizaciones y su visibilidad pública.

Desde la perspectiva de las redes, tampoco existe claridad sobre su permanencia en el tiempo. En Chiloé se trata de una articulación generada en función de la contingencia, que puede potencialmente disolverse. O bien cimentarse en capital social y político acumulativo en el tiempo, de modo que vuelva a activarse ante nuevos requerimientos y eventos futuros (Ochsenius, 2009). Entre los *lafkenche* las dificultades en la implementación de la ley han favorecido el surgimiento de demandas particularistas, así como una cierta división entre quienes apoyan su implementación y quienes subordinan esa reivindicación a una estrategia política indígena más global (Flores, 2009; Robles, 2010). Finalmente, en el caso de Ciudad Viva la movilización puede debilitarse ante nuevos anuncios y la apreciación de las dinámicas inmobiliarias en curso en la ciudad de Santiago, ante la falta de una adecuada institucionalización de instancias como los plebiscitos ciudadanos sobre la regulación del espacio público.

CONCLUSIONES

Hemos examinado la vinculación entre agendas institucionales de participación ciudadana y redes locales de política pública. Planteamos que estas

últimas muestran un alcance mayor que las primeras en términos de la canalización de demandas ciudadanas. Su particularidad reside en haber logrado mayor incidencia en áreas de política pública, incorporando plataformas amplias de actores generalmente no considerados, no limitándose a espacios funcionales y parciales para la participación dentro de políticas previamente definidas.

Mientras que las agendas permiten enlazar principalmente servicios sectoriales poco descentralizados con actores locales débilmente articulados a partir de una necesidad funcional, las redes analizadas logran ir más allá y *organizan* la relación con los ministerios y servicios públicos. De esta manera, inducen o fuerzan la intersectorialidad, al posicionar una contraparte social articulada en torno a uno o varios problemas y no a una necesidad funcional. Lo anterior da pie para la conformación de mesas intersectoriales de diálogo, para la negociación con los actores ciudadanos, y el involucramiento directo de distintos servicios públicos en la gestión de las políticas públicas resultantes. En otras palabras, se trata de experiencias en las que son los actores ciudadanos quienes lideran los procesos de cambio y transformación local, y no viceversa.

Respecto a las tres hipótesis planteadas para este estudio, es posible responder lo siguiente. En primer lugar, se comprueba una diversidad de agendas de participación, que muestran iniciativa estatal en la materia, pero insuficientemente integradas en el ciclo de la política pública. En ellas se favorece una participación instrumental o funcional, y se evidencia una escasa capacidad para canalizar la demanda local hacia modificaciones sustantivas de sus orientaciones y contenidos. Las redes examinadas han generado vínculos con una o varias de dichas agendas, pero las han rebasado en cuanto a la participación de la ciudadanía, aprovechando cambios de coyuntura política que los acercan a mediadores efectivos con el sistema político.

Los espacios y mecanismos de participación están incrustados en una trama institucional más amplia. Sus posibilidades de avance, sustentabilidad, apropiación ciudadana, incremento de impacto y capacidad transformadora están en relación directa con la coherencia y la articulación interna de los diseños institucionales de la gestión pública. En la medida en que el

proceso de participación no forma parte estructurante del proceso democrático ni de la toma de decisiones en la gestión estatal, su potencialidad se ve naturalmente disminuida. La emergencia del neouniversalismo en diversas áreas de la política social, introduce una innovación que podría evolucionar hacia modalidades de participación sujetas a estándares y mayor *publicación*, cuestión que todavía no es posible comprobar en el modelo chileno. Por otra parte no se advierten aún avances institucionales *desde arriba* para las áreas relacionadas con los núcleos estratégicos del Estado, vinculados con el diseño político y la gestión económica.

Frente a este contexto, se identifican redes locales incidentes que tensionan este patrón —nuestra segunda hipótesis—. Para la aparición de estas redes, la existencia de expresiones de capital social y político previo es determinante para aprovechar las oportunidades políticas, incidir propositivamente sobre las orientaciones y decisiones, y canalizar las situaciones de conflicto que aparecen. Lo anterior da cuenta de lo contingente de estas experiencias y de su particularidad, siendo difícil replicar este modelo de participación ciudadana en todos los casos donde existen conflictos entre contrapartes locales, privadas o estatales.

En tercer lugar, si bien las demandas locales logran generar respuestas del Estado, éstas no han sido diseñadas para constituirse en nuevas formas de participación y gobernanza democráticas, lo que las hace depender a futuro más de la fortaleza y vigilancia de las redes que de su institucionalización política. La prevalencia de una visión elitista de la democracia se ha traducido hasta ahora en la falta de instituciones participativas que permitan canalizar y procesar estas demandas.¹⁹

A partir de estas experiencias locales pueden visualizarse, a modo de hipótesis para futuras investigaciones, una revalorización y reconceptualización de dos aspectos sustantivos de la gobernanza democrática: por una parte, el espacio político donde se construye la política pública y, por el

¹⁹ En el caso de la política indígena, la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Estado chileno en 2009 podría cambiar parcialmente esta situación, dando origen a un nuevo escenario, ya que establece el derecho de consulta a los pueblos indígenas sobre cualquier proyecto de inversión o política pública que los afecte. Tal derecho ya está siendo invocado en tribunales y ha sido reconocido en recientes fallos judiciales.

otro, el papel del ciudadano en la construcción y la elaboración de ésta. La política y lo político vuelven a asociarse a la deliberación y al consenso en espacios de discusión abiertos y flexibles, donde las nociones técnicas y políticas son una parte importante del proceso, pero no más relevantes que la visión de ciudadanos y comunidades que quieren formar parte de los procesos de construcción de sus soluciones en el proceso de articulación de redes de políticas. Si esta tendencia se extiende, nos situaríamos en un escenario expectante, con un nuevo sustento para la elaboración de políticas públicas con participación ciudadana que estaría comenzando a gestarse desde el espacio local. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angell, A. (1999), “La descentralización de Chile”, *Instituciones y Desarrollo*, 3, abril, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, pp. 131-172.
- Angell, A. *et al.* (2001), *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Columbia and Chile*, Oxford University Press.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Baumann, P. (2000), *Sustainable Livelihoods and Political Capital: Arguments and Evidence from Decentralisation and Natural Resource Management in India*, Londres, Overseas Research Institute.
- Bebbington, A. *et al.* (2005), “El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina”, *Debate Agrario* 40 / 41, Lima, disponible en: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/13-Bebbington%202.pdf> [fecha de consulta: 20 de enero de 2010].
- Bengoa, J. (1996), *La comunidad perdida: Ensayos sobre identidad y cultura: los desafíos de la modernización en Chile*, Santiago de Chile, SUR.
- BID (Banco Interamericano de desarrollo) (2006), *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina, informe 2006*, Nueva York, BID-Planeta-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University.

- Blanco, I. y R. Gomá (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Börzel, T. (1997), “¿Qué tienen de especial los *policy networks*? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”, *European Integration Online Papers (EIOP)*, vol 1, disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> [fecha de consulta: 20 de enero de 2010].
- Brugué, Q. *et al.* (2005), “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32, Caracas.
- Coleman, J. (1990), *Foundation of Social Theory*, Harvard, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cunill, N. (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, Lima, Sede PNUD, pp. 113-138, disponible en: http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf [fecha de consulta: 3 de junio de 2009].
- Dagnino, E. (2003) “Citizenship in Latin America: An introduction”, *Latin American Perspectives*, 30 (2), pp. 211-225.
- Dagnino, E. *et al.* (eds.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Delamaza, G. (2005), *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- _____ (2009), “Estado actual y desafíos para la institucionalización de la participación ciudadana”, en G. Delamaza y D. Flores (eds.), *Gestión municipal participativa: Construyendo democracia cotidiana*, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.
- _____ (2010) “Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile”, tesis doctoral, Universidad de Leiden, Holanda, disponible en: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360> [fecha de consulta: 15 de abril de 2011].
- Delamaza, G. y C. Ochsenius (2008), *Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y Estado en Chile: Su impacto en la gobernanza democrática*, documento de trabajo 19, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.

- _____ (2010) “¿Participación sin espacio público? El caso de los presupuestos participativos en Chile”, *Reforma y Democracia*, 46, enero, Caracas.
- Delamaza, G. y M. Fernández (2006), “Cuando el viento sopla desde abajo: Innovaciones locales ciudadanas y gestión pública”, en A. Varas (ed.), *La propuesta ciudadana. Relaciones sociedad civil-Estado: Argentina, Colombia, Chile y Perú*, Santiago de Chile, Catalonia, pp. 263-300.
- _____ (2008), “¿Por qué premiar la gestión pública innovadora con enfoque ciudadano?”, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, *Premio Innovación y Ciudadanía: 20 experiencias destacadas 2006*, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.
- De Mattos, C. *et al.* (2004), “Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?”, Santiago de Chile, SUR-EURE.
- Ducci, M. (2004), “Local Governance and Democratization: The View from the Chilean Border”, en P. Oxhorn *et al.* (eds.), *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective: Asia, Africa and Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center.
- Fernández, I. (2005), “Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: El Estado Social chileno y las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía”, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Fernández, M. y C. Robles (2006), *Autonomía, reforma y derecho a la salud: análisis del proceso de construcción de un modelo de gestión y atención de salud para Chiloé*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, documento de trabajo, 17, Santiago.
- Flores, F. (2009), “La Ley Lafkenche: Construcción de la Ley de Borde Costero para los Pueblos Originarios y Estrategias de Incidencia desde el Movimiento Indígena”, documento de trabajo para el Proyecto Fondecyt núm. 1085180, inédito.
- Greaves, E. (2003), “Municipalities, the Spatial Dispersal of Urban Popular Movements and Institutions of Participatory Governance in Santiago, Chile”, ponencia presentada en la Conferencia de Latin American Studies Association, Dallas.
- Haughney, D. (2006), *Neoliberal Economics, Democratic Transition, and*

- Mapuche Demands for Rights in Chile*, Gainesville, University Press of Florida.
- Jones, E. y J. Gaventa (2002), “Concepts of Citizenship: a Review”, *IDS Development Bibliography 19*, disponible en: <http://www2.ids.ac.uk/drc/citizen/docs/db19.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2005].
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Le Gales, P. (1998), “Régulation, gouvernance et territoire”, en Commaille, J. y B. Jobert (dirs.), *La régulation politique à paraître*, París, Presses de Sciences Po.
- Mardones, R. (2006), “Descentralización y Transición en Chile”, en *Revista de Ciencia Política*, 26 (10), pp. 3 -24.
- Maillet, A. (2009), “Lo que nos revelan los efectos colaterales de la crisis del Transantiago sobre la estructura de oportunidad para una mayor descentralización en Chile”, inédito.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mayntz, R. (1993), “Governing Failure and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm”, en J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Mideplan (2004), *Conceptos fundamentales: Sistema de Protección Social, Chile Solidario*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Montecinos, E. (2006), “Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Comunal”, *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), pp. 191-208.
- _____ (2009), “Plan Chiloé: De la actuación sectorialista a la gobernanza multinivel en la intervención territorial”, documento de trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, inédito.
- Nun, J. (2002), *La democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* México, Fondo de Cultura Económica.
- Ochsenius, C. (2009) “Movilización, disputa y oportunidad política: La

- generación del ‘Plan Especial Chiloé’ (2006-2008)”, documento de trabajo para el Proyecto Fondecyt núm. 1085180, inédito.
- Oxhorn, P. (2001), “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”, *Economía, Sociedad y Territorio*, III (9).
- Pares, M. (2009), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- Peterson, J. (2003), “Policy Networks”, *Political Science Series*, 90, Viena, Institute for Advanced Studies.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe de desarrollo humano*.
- PNUD/UFRO (2003) “El índice de desarrollo humano en la población mapuche de la región de la Araucanía: Una aproximación a la equidad interétnica e intraétnica”, *Temas de desarrollo humano sustentable*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poduje, I. (2007), “Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores”, *Temas de la Agenda Pública*, 3 (22), Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.
- Porras, José (2001), “Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación”, documento de trabajo FAO.
- Posner, P. (2003), “Local Democracy and Popular Participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective”, *Democratization*, 10 (3), otoño.
- Protege (2009), *Red de Protección Social*, Gobierno de Chile, disponible en: <http://www.redprotege.gov.cl> [fecha de consulta 13 de diciembre de 2010].
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Rakodi, C. (1999), “A Capital Assets Framework for Analyzing Household Livelihoods Strategies”, *Development Policy Review*, 17 (3), pp. 315-342.
- Ramírez, E. et al. (2009), “Caracterización de los actores de Chiloé central”, documento de trabajo 55, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Robles, C. (2009), América Latina y la protección social: Avances y de-

- safios para su consolidación”, documento borrador presentado al Taller de Expertos “Protección Social, Pobreza y Enfoque de Derechos: Vínculos y Tensiones”, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, octubre.
- _____ (2010), “Contesting Neoliberalism on the Mapuche Coast: Ethnodevelopment, Social Cohesion and Welfare in Southern Chile”, tesis doctoral en sociología, Essex, University of Essex.
- Rosende, P. de Rocha (2009), “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: Sus límites y radicalidades”, en M. Pares, *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002), “La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico”, documento presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Santos, B. de Sousa (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics and Society*, 26 (4), pp. 461-510.
- Sepúlveda, L. (2005) “Ciudad Viva: Muévete por una ciudad mejor”, en Programa Ciudadanía y Gestión Pública, *Nuevas experiencias de gestión pública ciudadana: Las destacadas del Premio 2004*, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.
- Serrano, C. (2005), *La política social de la sociedad global en América Latina: Nuevos programas de protección social*, CEPAL, Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género.
- Silva, P. (2006), “Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y presente”, *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), pp. 175-190, disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art10.pdf> [fecha de consulta: 22 de junio de 2008].
- Sintomer, Y. (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos”, *Reforma y Democracia*, 31, Caracas, febrero, pp. 63-92.
- Sojo, A. (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y las políticas sectoriales”, *Revista de la CEPAL*, 91, pp. 111-131.
- Subirats, J. (2005), “Democracia, participación y transformación social”,

- Polis, revista de la Universidad Bolivariana*, 4 (012), Santiago de Chile.
- Toledo, V. (2001), “Esto también va haciendo autonomía: La estrategia territorial de las comunidades lafkenches de Tirúa”, en Programa Ciudadanía y Gestión Local: *Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía, 30 innovaciones para construir democracia*, Santiago de Chile, FNSP-CAP.
- _____ (2006), *Pueblo mapuche, derechos colectivos y territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática*, Programa Chile Sustentable, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Varas, A. (1998), “La democratización en América Latina: Una responsabilidad ciudadana”, en F. Agüero y R. Urzúa, *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile, CAPP Universidad de Chile.
- Vargas, J. (2008), “Democratización y calidad de la democracia”, en O. Ochoa (coord.), *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México: Una reflexión sobre sus instituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-EGAP.