

Innovaciones en la gestión económica local y estrategias ciudadanas de superación de la pobreza

Gonzalo de la Maza E.

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
delamaza@entelchile.net

En este trabajo se analizan cuatro experiencias innovadoras de gestión económica local en contextos rurales premiadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP) durante el año 2001. De acuerdo con lo establecido por este Programa, se trata de iniciativas que amplían el espacio público a través de estrategias innovadoras en el vínculo entre los organismos estatales y la sociedad civil a escala local. Como resultado de esas innovaciones, se estima que se amplía también el espacio de acción de la propia sociedad civil; se contribuye al ejercicio y reconocimiento de derechos; se aumenta la transparencia de la gestión pública, y se crean nuevos y mejores mecanismos de acceso y participación de las personas y organizaciones en las decisiones, ejecución y evaluación de la gestión local.

GESTIÓN ECONÓMICA LOCAL Y CIUDADANÍA

Nos ha parecido interesante seleccionar algunas experiencias centradas en temas de gestión económica y fomento productivo, porque es una de las áreas consideradas más importantes en las estrategias de superación de la pobreza. Normalmente no se las analiza desde el punto de vista de construcción de ciudadanía, sino más bien sólo por sus resultados operacionales y de generación de ingresos para los sectores pobres. El punto de vista “economicista” es también el discurso legitimador que normalmente esgrime este tipo de programas. Sin embargo, cada vez más se reconoce que el protagonismo de los propios actores locales es una variable decisiva para el éxito de las iniciativas sociales, en cualquier ámbito que ellas se desarrollen. No obstante, pareciera que este enfoque se aplica con más frecuencia al ámbito de la provisión de servicios básicos, como salud, fondos concursables, planificación local y, recientemente, la seguridad ciudadana.¹

La experiencia del Programa Ciudadanía y Gestión Local indica que el ámbito del desarrollo económico local también está siendo objeto de interesantes innovaciones desde el punto de vista del fortalecimiento y desarrollo de la ciudadanía. Así, de un total de 848 iniciativas participantes en los dos primeros años del programa, 122 mencionan como tema de su intervención el desarrollo económico local, constituyéndose en el cuarto tema en importancia, después de “educación y capacitación” (356), “salud” (274) y “cultura” (129).²

El enfoque comparativo que proponemos nos debe permitir extraer elementos comunes a las iniciativas seleccionadas para el análisis y, a partir de sus logros y aprendizajes, indicar líneas de reformulación de las políticas públicas dirigidas a este ámbito.³

La hipótesis de nuestro análisis es que en los casos analizados están presentes de hecho reformulaciones de las estrategias y enfoques de la acción pública, realizadas con una importante intervención de los actores locales, de manera articulada y con un enfoque intersectorial. Si esto es así, la atención sobre los

¹ Véase el interesante análisis de este tipo de programas en Palma (2000).

² Diez de estas iniciativas han sido consideradas como especialmente destacadas, con premios y menciones de reconocimiento a la innovación en ciudadanía, la mayor parte de ellas durante el último año. Llama la atención, entonces, que hayan sido destacadas desde este ángulo “ciudadano”, probablemente por tratarse de un área emergente.

³ Un análisis general de las iniciativas innovadoras participantes en este programa se encuentra en nuestro trabajo “Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. Chile iniciando el siglo XXI”, en *Programa Ciudadanía y Gestión Local...* (2001:35-72). Informaciones sobre el Programa Ciudadanía y Gestión Local en www.ciudadania.uchile.cl

actores locales cobra mayor valor, en la perspectiva de producir estrategias efectivas de superación de la pobreza. Como en todos los casos se trata de comunidades pobres de sectores rurales, esta consideración tiene aún mayor importancia, ya que normalmente se piensa en el desarrollo de esas comunidades como un proceso de inducción externa. Se lo supone dependiente de los programas de infraestructura y de la atracción de inversionistas para su radicación en el territorio, cuando no simplemente de la migración como alternativa “realista”. Así lo plantean, por ejemplo, los empresarios madereros con respecto a las comunidades mapuche. Las perspectivas de desarrollo local endógeno, por su parte, normalmente suponen escalas mayores y posibilidades de encadenamientos productivos y de servicios, una realidad lejana aún para los casos que analizaremos. El aprendizaje que se puede obtener de experiencias exitosas en contextos locales nacionales, mucho más precarios, sin que se hayan producido aún cambios institucionales de mayor envergadura, puede resultar de gran importancia para formular perspectivas de acción realistas y posibles de ejecutar en el corto plazo.

Estamos refiriéndonos a experiencias que han aprovechado principalmente los actuales instrumentos estatales destinados a la “superación de la pobreza”; es decir, inversión pública orientada a la infraestructura social y focalizada en comunidades extremadamente pobres. Los análisis de políticas sociales por lo general concluyen que dichos instrumentos han significado un aumento neto de la inversión pública en las comunidades focalizadas, pero no el inicio de un proceso de desarrollo.

¿Qué tendrían estas cuatro experiencias de diferente? Es lo que trataremos de esclarecer mediante una comparación sistemática de estos casos. Para ello tomaremos como fuente la información suministrada por los propios actores locales al Programa Ciudadanía y Gestión Local, y los estudios de caso realizados para los que resultaron ganadores del Premio a la Innovación en Ciudadanía. Éstos son:

- “Buceando en un mar de oportunidades: familias de buzos mariscadores gestionan el desarrollo integral de su caleta. Programa de Desarrollo Sustentable de las caletas de la comuna de Tocopilla” (de Franco Venegas).
- “Lo social y lo productivo en una organización campesina. Trayectoria y desafíos de la Sociedad Ganadera y Agrícola El Sobrante Ltda., comuna de Petorca” (de Octavio Avendaño).
- “Esto también va haciendo autonomía. La estrategia territorial de las comunidades lafkenches de Tirúa. Creando mayor autonomía para las comunidades lafkenche, comuna de Tirúa” (de Víctor Toledo).
- “Participación local campesina para el fomento del desarrollo productivo rural: la experiencia de los Consejos de Desarrollo Local de Canela y Los Vilos. Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios (Prodecop), Provincia del Choapa” (de Luis Hidalgo).⁴

LAS INICIATIVAS INNOVADORAS

En este apartado haremos una descripción sucinta de cada una de las iniciativas que estamos comparando, para luego profundizar en los elementos comunes.

Tocopilla

La iniciativa comenzó en 1997 en Caleta Buena, a 43 kilómetros al sur de Tocopilla en la Región de Antofagasta. Hasta allí llegaron 24 familias de pescadores artesanales (buzos mariscadores) a instalarse de modo permanente, dadas las buenas condiciones de la caleta y la falta de alternativas económicas en sus lugares de origen. Comenzaron organizando una Junta de Vecinos Rural, promovida por las mujeres adultas mayores, para obtener distribución de agua potable en camiones aljibes. De allí en adelante han organizado un sindicato, una Corporación de Desarrollo Sustentable y, recientemente, una Sociedad Anónima para fines comerciales. Toda la comunidad participa en estas organizaciones y ha ido abordando

⁴ Todos los casos anteriores están publicados en el volumen colectivo ya mencionado, *Programa Ciudadanía y Gestión Local...* (2001). Dos de ellos se complementan con la información suministrada al programa por otros actores de la misma localidad que presentaron sus iniciativas y resultaron semifinalistas en el mismo programa. Nos referimos al Comité Comunal de Fomento Productivo de Tocopilla, Municipalidad de Tocopilla; y al Programa de Desarrollo Local en Comunidades Rurales Pobres (Prodesal), Municipalidad de Petorca.

sus diferentes problemas, en conjunto con los organismos públicos pertinentes, tanto municipales como sectoriales. También han obtenido apoyo de organismos privados, como la Fundación San José y el Servicio País de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP). Su orientación es regularizar la tenencia de la tierra y desarrollar una “caleta modelo” que se convierta en una “caleta sustentable”, haciendo un manejo integral de todos sus recursos (marinos, potencial turístico, paisaje, geográfico, humano).

Durante su desarrollo han obtenido diez proyectos de diverso tipo y origen por un monto de alrededor de 33 millones de pesos. Cuentan con un Plan de Trabajo Trienal definido en torno a cuatro áreas: técnico-productiva, técnico-ambiental, económico-comercial y social-cultural. Otro apoyo importante es el del Comité de Fomento Productivo Comunal impulsado por la Municipalidad, que reúne a las instancias públicas y que ha canalizado recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para diversos proyectos. También lograron modificar las modalidades de postulación a la regularización de títulos de dominio del Ministerio de Bienes Nacionales, programa que, luego de la experiencia con la caleta, el Ministerio sólo realiza con grupos organizados (antes era sólo de modo individual).

Petorca

En esta localidad se encuentra la Sociedad Agrícola y Ganadera El Sobrante Ltda., una organización surgida del asentamiento formado por los ex inquilinos de la hacienda del mismo nombre durante el período de la reforma agraria. En 1997 se produjo un cambio de directiva que la llevó a involucrarse en nuevas perspectivas económicas y de acción organizativa. El mismo año se estableció en la Municipalidad de Petorca el programa Prodesal, a través de un convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), destinado a coordinar la inversión pública para hacer posible la reconversión de la agricultura campesina de subsistencia a una orientada al mercado. En la comuna habitan 9.546 personas, y es considerada entre las dos de menor desarrollo humano en la región de Valparaíso. La comunidad de El Sobrante está formada por 497 personas y la Sociedad agrupa a 42 socios, de los cuales ocho son mujeres.

En los últimos cuatro años, la Sociedad El Sobrante ha logrado iniciar un claro proceso de reconversión hacia una agricultura más rentable y competitiva, apoyado por ocho proyectos del Prodesal y otros organismos (plantación, riego, comercialización y vialidad) y por la asociación con un empresario de la zona, con el cual han plantado 150 hectáreas plantadas de nogales. También ha ido transformando su gestión organizativa a través de la incorporación de nuevos cuadros directivos, lo que se traduce en mayor disposición al vínculo con programas públicos, y el desarrollo de proyectos con los jóvenes (que no tienen la calidad de socios) y con las mujeres, que también han generado sus propios proyectos.

Las relaciones entre la Sociedad El Sobrante y los organismos públicos son de amplia colaboración, pero también de conflicto. La Sociedad considera que no es posible abandonar sus objetivos de inclusión social, lo que contraviene los criterios de estricta rentabilidad empresarial que propone el Indap.

Tirúa

La experiencia seleccionada es una Asociación constituida por nueve comunidades lafkenche (gente de mar), que agrupan a 314 familias con un total de 1.700 personas que habitan el borde costero en Tirúa, una de las comunas más pobres de la Región del Biobío y del país. La economía de subsistencia de las comunidades está basada en la recolección de algas y mariscos. La Asociación se ha constituido en un actor social relevante en la gestión de una cartera de proyectos para el territorio y en la reivindicación de derechos territoriales sobre el borde marino. Un factor catalizador y singular es el rol del municipio, encabezado por un dirigente mapuche cuya opción política es por la autonomía territorial indígena.

En los últimos años, la comuna ha cambiado significativa y rápidamente, primero con la expansión de las plantaciones forestales (40 por ciento de la superficie comunal) y luego con las obras viales y de infraestructura (pavimentación, electricidad) realizadas por el sector público, lo que ha terminado con el aislamiento secular de Tirúa. La Asociación ha desarrollado diversas formas jurídicas para gestionar proyectos tanto sociales como productivos y de comercialización, incluida la exportación de las algas. Para ello ha desarrollado múltiples vinculaciones con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, obteniendo en los últimos cuatro años dieciséis proyectos, por un monto aproximado de 80

millones de pesos. Se incluye ahí dos planes de desarrollo, acciones de recuperación cultural, equipamiento productivo y constitución jurídica de las entidades.

Canela y Los Vilos

Se trata de la ejecución más avanzada del Prodecop aplicado en doce comunas de la Región de Coquimbo, desde fines de 1995, a través de un convenio entre el gobierno (Indap) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con un presupuesto de 30 millones de dólares para ocho años. La misión del programa es mejorar la calidad de vida y economía de las familias de comuneros y pequeños productores agrícolas, mediante mayores ingresos y mejoría en su condición socioeconómica y medioambiental. Sus líneas son de reconversión agrícola, fortalecimiento de espacios de participación, apoyo al manejo y conservación de recursos naturales e incorporación de la dimensión de género. Para ello desarrolla programas de crédito, asesoría técnica, capacitación y comunicaciones, y fortalecimiento organizacional.

La iniciativa ha sido innovadora al establecer, en 1997, Consejos de Desarrollo Local (CDL) en cada una de las comunas de intervención, a los cuales el Indap transfirió la facultad para decidir en torno a la inversión que se ejecute, y para proponer y priorizar los perfiles de proyectos productivos por financiar. Los CDL son presididos por el alcalde y conformados por funcionarios del Departamento de Desarrollo Rural (organizado y asesorado por el Prodecop) y otras reparticiones municipales, así como por los técnicos sectoriales de los organismos públicos del agro y representantes de las organizaciones campesinas de cada comuna (cinco asociaciones en Canela y diez en Los Vilos). El Prodecop ha movilizado en los últimos tres años fondos para proyectos productivos —elaborados por los Departamentos de Desarrollo Rural y priorizados por los CDL— por un total de 151 millones de pesos en las dos comunas. A su vez, los Departamentos de Desarrollo Rural han logrado captar fondos externos por otros 124 millones entre 1998 y 2000.

Se puede analizar estas experiencias desde distintos ángulos. Aquí tomaremos las siguientes dimensiones: origen, actores involucrados, roles de la sociedad civil, innovaciones en las estrategias de acción y perspectivas para el desarrollo local y para los enfoques de política destinadas a la superación de la pobreza.

ORIGEN Y LOGROS DE LA INNOVACIÓN

En todos los casos seleccionados se trata de comunas extremadamente pobres, desde el punto de vista de sus indicadores socioeconómicos y del desarrollo humano. Todas pertenecen al mundo rural y se caracterizan por el agotamiento de los recursos naturales, aislamiento, falta de infraestructura social y productiva, debilidad de la institucionalidad pública y ausencia de inversores locales privados. El contexto de las experiencias no parece, así, propicio al surgimiento de estrategias efectivas de desarrollo local, capaces de movilizar a la comunidad en función de superar sus condiciones de pobreza. Sin embargo, las iniciativas descritas muestran logros relevantes, a pesar de su origen reciente. Todas surgieron y se desarrollaron durante la segunda mitad de los noventa, concretamente desde 1997 (Prodecop en 1996) y obtuvieron los primeros recursos financieros recién en 1998. En corto tiempo estas innovaciones han logrado resultados significativos: instalación de capacidades nuevas en los actores sociales, carteras de proyectos definidas, nuevas instituciones (como los Departamentos de Desarrollo Rural en doce municipios), nuevas figuras jurídicas aptas para diversificar líneas de acción previas, consolidación de instancias interinstitucionales anteriormente inexistentes, propuestas jurídicas (de modificación de la Ley de Pesca, de la Ley Indígena), reconocimiento en el ámbito nacional e internacional (Tirúa, Tocopilla), impacto sobre políticas públicas nacionales (Tocopilla, Canela/Los Vilos), movilización de nuevos actores, como mujeres y jóvenes (Petorca).

Innovadores individuales

Un primer factor que explica la rapidez de los procesos se relaciona con la inducción externa, esto es, los estímulos introducidos en el momento inicial y que han representado cambios importantes en comunidades acostumbradas al ritmo tradicional del mundo rural empobrecido. Entre ellos están, en primer lugar, los profesionales jóvenes reclutados por el Programa Servicio País de la FNSP, un programa iniciado en 1995 que moviliza capacidades profesionales demandadas por municipios pobres en un diseño de trabajo en conjunto con la comunidad. Estos profesionales, junto a otros (Consultoras Scima e Impulsa

en Tirúa), intervienen en las comunidades “desde dentro”, de modo continuo, comprometido y apuntando a instalar nuevas capacidades. En Tocopilla se produjo la “absorción” del profesional por parte de los sindicatos, los que actualmente contratan sus servicios. Así, Caduzzi Salas se ha vuelto un habitante más de Caleta Buena. En Tirúa, como dijimos, en 1996 inició su período municipal el primer alcalde mapuche adscrito a un proyecto de autonomía territorial, don Adolfo Millabur. En Petorca, Rafael Castro asumió la conducción de la Sociedad El Sobrante, renovando generacional y conceptualmente el liderazgo de esa antigua organización. Vale decir, se trata de innovadores tanto “de fuera” como “de dentro”, que en todos los casos se plantean en fidelidad y “organicidad” con los actores sociales populares de la localidad y aportan nuevos enfoques y conceptos. Sólo en el caso de Canela/Los Vilos se ha dado una innovación institucional netamente externa, de origen estatal, con financiamiento internacional y con una intervención no limitada al contexto local, sino de escala regional.

Nuevos programas públicos

El de mayor envergadura es el Prodecop en doce comunas de la Región de Coquimbo, proyectado a ocho años con un presupuesto de 30 millones de dólares. Pero también se instaló Indap en Petorca, para ejecutar en conjunto con el municipio el programa Prodesal, y la Municipalidad de Tocopilla echó a andar el Comité Comunal de Fomento Productivo, como instancia intersectorial y de coordinación con el municipio. Simultáneamente comenzó a ejecutarse el Plan Nacional de Fomento de la Pesca Artesanal, que permite a ese sector optar a diversos instrumentos de financiamiento. Se trata de instrumentos diferentes entre sí, pero que tienen al menos tres características en común: son de largo plazo (Prodesal, Prodecop y Plan Nacional de Fomento de la Pesca Artesanal), dirigidos al mundo rural, y consideraron en su diseño al municipio como un actor clave.

Entre los instrumentos de política social creados a comienzos de los noventa, sólo el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) ha tenido algún impacto en las experiencias estudiadas. Incluso la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, preocupada especialmente de los asuntos indígenas, aparece con un papel más bien marginal en la experiencia de Tirúa (participa en un solo proyecto). No tiene atribuciones y competencias en las áreas más significativas de la problemática *lafkenche* (lo mismo ocurre en las comunas de más al sur) y resulta una institución llena de riesgos políticos para una alternativa que busca la autonomía. En el caso del Indap, son sus programas nuevos los que tienen un rol relevante y no el tradicional de Transferencia Tecnológica —heredado de la dictadura— que orientó su acción a comienzos de la década.

La evolución del Fosis es interesante, pues fue precisamente en esa misma época (1997) que puso en práctica mecanismos tendientes a “territorializar” su gestión, asignando en ello una importante intervención tanto a las organizaciones sociales como a organismos no gubernamentales y otros agentes intermediarios y, sobre todo, al municipio. Surgió así la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y diversos otros esfuerzos tendientes a fortalecer la concertación local en los territorios (véase Fosis 2000 y Fernández 1999). Aunque no contamos con información muy precisa, en tres de los casos se observa la presencia de proyectos Fosis, lo que representaría un adecuado complemento a las estrategias decididas en las localidades.

Nuevos desafíos, en nuevas condiciones

Otro aspecto necesario de considerar es que en 1996 Chile había completado una década de crecimiento económico que lo llevó a duplicar su ingreso per cápita y que significó un avance significativo de lo que Víctor Toledo ha llamado la “modernización compulsiva” (“Esto también va haciendo autonomía...”, 160 y ss). Este proceso produjo impactos en diversos sectores y zonas geográficas de nuestro país y modificó las condiciones para la acción social. En cinco años, los *lafkenches* de Tirúa pasaron del aislamiento a la exposición a las corrientes de la economía globalizada, y se vieron obligados a ensayar nuevas respuestas.⁵

⁵ “La expansión de las empresas forestales, donde sólo una ya controla el 40 por ciento de la superficie comunal; la apertura de la carretera costera, con su ambiguo impacto sobre las condiciones de vida y el elocuente nombre de “carretera de los conquistadores”; la exposición en que quedan sus bancos de mariscos y algas; la desprotección de sus derechos territoriales marinos; la pronta transformación en circuito turístico, dan cuenta de una sensación más de asedio que de aislamiento”. Toledo, “Esto también va haciendo autonomía...”, 161. Otros ejemplos en Bengoa (1998).

Algo similar, aunque quizás no tan rápido, sucede en Petorca. Lo que ayer fue precordillera de secano, donde el interés privado no alcanzó siquiera para parcelar la tierra a comienzos de los ochenta, hoy es territorio apto para la plantación de frutales de exportación regados por goteo, con el consiguiente enorme aumento de su rentabilidad. También en Canela y Los Vilos, toda la estrategia del Prodecop apunta a incorporar los pequeños productores a las posibilidades de la agricultura moderna.

Pero la modernización económica “a la chilena”, como se sabe, está basada en la sobreexplotación de los recursos naturales, en el predominio de los grandes conglomerados articulados a la economía exterior, en la precariedad laboral y en la distribución desigual de las oportunidades. Por ello, lo que es mezcla de “oportunidades” con “amenazas” para los asentamientos tradicionales de comuneros y lafkenches, para los mariscadores de muchas zonas del país fue el empuje para migrar. Provenientes de la ribera colapsada de Antofagasta e Iquique, y en busca de caletas no contaminadas y con recursos aún disponibles, llegaron las familias a las caletas vírgenes de Tocopilla, primero de modo esporádico, como nómadas, y luego de modo más definitivo.⁶ Este tema volverá a presentarse cuando analicemos las posibilidades reales que ofrecen las estrategias de “modernización” que esas comunidades están utilizando en los casos bajo análisis.

Constatamos aquí la importancia de los impactos territoriales que tuvo el dinamismo económico iniciado a mediados de los ochenta y que se prolongó hasta 1998. Pero no se trató sólo del dinamismo del sector privado, como se acostumbra a afirmar. En los casos que comentamos se constata las consecuencias del aumento del gasto público y su focalización en comunidades pobres, proceso vivido durante toda la década del noventa y reforzado por el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.⁷ La inversión pública ha buscado, por una parte, facilitar el acceso a los servicios públicos esenciales; y por otra, incorporar al desarrollo a las comunidades aisladas, lo que se materializa principalmente en los programas de vialidad (caminos secundarios y rurales), electrificación, telefonía y agua potable rural. Es esa la modernización que impacta más directamente sobre las posibilidades de comunidades hasta ayer aisladas, ya que les permite abrigar la esperanza de desarrollar actividades más allá de la subsistencia. Pero las rutas son de doble vía, pues esos progresos también contienen la amenaza de hacerlas perder el control de sus recursos a manos de los inversionistas privados. Precisamente en esa tensión es donde se juega la orientación de la política pública.

De acuerdo con lo anterior, también podemos entender las innovaciones introducidas por las comunidades rurales como estrategias de adaptación a las nuevas circunstancias, realizadas en conjunto con agentes del sector público, y en algunos casos en alianza con empresarios locales, con un importante rol del municipio y un renovado papel para la sociedad civil en la acción pública.

ACTORES INSTITUCIONALES Y SOCIALES

Las experiencias se caracterizan por la participación de una multiplicidad de actores, la plasticidad de los vínculos que establecen y la emergencia de nuevas formas de organización y coordinación, en ausencia de un marco institucional adecuado para estas nuevas realidades.

En todos los casos, el municipio ha sido un actor fundamental, y es quizá allí donde se dan las principales paradojas: ha debido asumir crecientemente funciones en diversos ámbitos, llegando a ser decisivo para el desarrollo local; sin embargo, no se lo ha dotado de las atribuciones necesarias, y las modificaciones legales, financieras y administrativas recién hoy se están planteando como posibilidad. Se trata en todos los casos de “adelantados” de la reforma del Estado, que han dado pasos significativos para asumir la tarea de fomento productivo y desarrollo económico que recientemente les otorgara la ley, jugar un rol articulador de la inversión pública y desarrollar alianzas con la comunidad.

⁶ La historia se repite en las demás caletas del Norte Grande, de reciente formación. Pero ya se había producido antes en lugares como Totoralillo, en la comuna de La Higuera de la Región de Coquimbo, como se relata en María Gladys Olivo (2001:97-120).

⁷ Este Programa no logró modificar sustancialmente las orientaciones y modalidades de la inversión pública, pero sí atrajo un monto mayor de inversiones hacia las comunas priorizadas por el Programa. Como además se ejecutó durante los años de mayor disponibilidad financiera del fisco y de mayor aumento del gasto público, tuvo un importante impacto en términos de infraestructura vial, electrificación, agua potable, etc. Al mismo tiempo, las primeras reorientaciones de los fondos FNDR hacia inversión productiva fueron justamente en el sector pesquero. Todo ello modificó las condiciones materiales de muchas localidades pobres que fueron priorizadas por el Programa durante aquellos años.

¿Han contado los municipios rurales con apoyo para desarrollar estas nuevas labores? Un factor decisivo en las cuatro experiencias es precisamente la respuesta positiva a esa pregunta, ya que un municipio rural pobre, en una comuna pobre, donde sus habitantes son pobres, no tiene las capacidades técnicas ni políticas para innovar como aquí se ha hecho. En el caso de los municipios de la Región de Coquimbo, el Prodecop ha centrado su estrategia en dos pilares: el fortalecimiento municipal, a través de la creación de los Departamentos de Desarrollo Rural; y la constitución de los Consejos de Desarrollo Local —instancia articuladora—, presididos por el alcalde, en que los Departamentos ejercen la secretaría técnica. Los beneficios en términos de obtención de proyectos en el marco de una cartera ordenada y priorizada han sido sumamente rápidos. Ello confirma la percepción que muchas veces se tiene respecto de los fondos públicos: existen y han aumentado, pero no llegan donde deben, por una gestión inadecuada. Municipios fortalecidos técnicamente y con capacidad de articulación resultan ser un factor clave para la mejoría de dicha gestión.

En Petorca, el apoyo se realiza a través de un convenio con el Indap, que instaló una oficina en la localidad, acercando de este modo sus servicios a las comunidades agrícolas. Pero al hacerlo consensualmente y gestionar el Prodesal desde el municipio, se asegura tanto la sostenibilidad de los esfuerzos como el fortalecimiento de la institución municipal. También aquí se privilegia las articulaciones, y el Prodesal permite reunir a diez servicios públicos y trece organizaciones de la sociedad civil, entre comunidades y sociedades agrícolas, ONG y una fundación privada. En los dos casos mencionados el apoyo ha comprometido importantes recursos financieros.

También los municipios han contado con el aporte humano y profesional de los jóvenes del Servicio País, que concurren a trabajar en áreas deficitarias, planteándose la articulación intersectorial y el vínculo con la comunidad. En los cuatro casos está presente este programa, cuyo valor se comprende si se considera la escasez de profesionales residentes en las comunas rurales. Su debilidad es la inexperiencia de los profesionales y su permanencia de sólo un año, insuficiente para la maduración de los proyectos que impulsan, lo que se ha corregido parcialmente con el fortalecimiento de la estructura regional de apoyo y la continuidad de alrededor de un tercio de los jóvenes por dos años. En el caso de los municipios costeros, este rol se ha fortalecido con una contribución del Servicio País en el ámbito de las propuestas de política (FNSP 1998).

La relación entre municipio y comunidad es otro aspecto relevante. Aquí se va avanzando hacia una relación de alianza estratégica que ofrece buenas perspectivas. Por un lado está el caso de Tirúa, donde el alcalde y el Concejo Municipal están promoviendo una orientación global —un proyecto político—, dentro del cual la Asociación de Comunidades tiene no sólo cabida, sino un rol central. También en Tocopilla el municipio se comienza a incorporar, a través del Comité de Fomento Productivo, a las realidades rurales de la comuna (las caletas), en la planificación de la inversión y la coordinación de esfuerzos, lo que en muchos municipios rurales no ocurre. Pero no es sólo eso, sino que al promoverse el empoderamiento de los actores sociales locales (sindicatos, asociación de comunidades), éstos cualifican su visión del desarrollo, adquieren herramientas propias de planificación y gestión, identifican nuevos actores y espacios para negociar proyectos y obtener recursos, y de este modo quitan presión sobre el municipio. Se rompe o se modera el modelo clientelista de relación y se comienza a actuar con marcos de mayor independencia mutua, que dan lugar a otro tipo de alianzas.

Tanto los municipios como las propias organizaciones sociales (particularmente en Tirúa y Tocopilla), o ambos articuladamente (como en Canela y Los Vilos), han logrado romper en parte con la estructura sectorializada de la inversión pública. Los principales instrumentos para ello no han sido las reformas “por arriba”, ni tampoco los diseños ambiciosos pero quizá demasiado “de escritorio” que ensayó el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Han sido los Planes de Desarrollo Local y las nuevas instancias de articulación que hemos descrito. Los primeros permiten a las comunidades, así como a los municipios y demás servicios, contar con marcos estratégicos para orientar su inversión; los segundos han sido el lugar de negociación de dichas inversiones, con diversas modalidades (Comité de Fomento Productivo, Consejo Asesor Campesino, Consejos de Desarrollo Local). A diferencia de experiencias anteriores, estas instancias han contado con recursos para desarrollar su labor.⁸

⁸ Sobre experiencias de articulación a mediados de los noventa y el diseño del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, véase De la Maza 1997, en particular la experiencia de la Comisión de Desarrollo Rural de la Provincia de Petorca.

Es interesante destacar el predominio de los actores locales en la articulación y coordinación de las experiencias que presentamos. Esto es significativo, pues muchas veces se considera que esos actores no existen o carecen de las capacidades de articulación en contextos rurales pobres, o bien se privilegia las instancias mediante las cuales se hacen presentes las instituciones nacionales, pero sin incorporar adecuadamente a los actores locales.

La participación del sector empresarial no es determinante en estas experiencias, pero existe y se está acrecentando. En el caso de El Sobrante, la asociación entre los productores y un empresario de la zona para la plantación de nogales destinados a la exportación, le permite a la Sociedad utilizar con mayor rentabilidad tierras hasta ayer improductivas o dedicadas únicamente al pastoreo de cabras. Lo particular es que hasta ahora ello no ha significado una pérdida de la tierra por parte de la comunidad, como sí ha ocurrido en el caso de la vecina comuna de Cabildo y otras regiones, donde finalmente los ex propietarios terminaron como jornaleros y temporeros en las explotaciones de los nuevos inversionistas.⁹

En Tocopilla, ya en el tercer año de trabajo hay gestiones para la instalación de una planta desalinizadora de agua, a través de un inversionista privado. Este proyecto requiere, sin embargo, la electrificación, lo que será aporte de la inversión pública. En Tirúa se ha recibido apoyo de Cidre Biobío, una importante asociación empresarial, para la formación de la sociedad anónima y para la gestión comercial de la misma. Al mismo tiempo existen contactos para la gestión exportadora. En todos los casos se trata de empresarios locales, lo que avala los planteamientos de Albuquerque (1997:27) sobre la importancia de considerar el nivel 'mesoeconómico' y las mayores posibilidades de articular la pequeña y mediana empresa, la inversión pública y la economía campesina en el desarrollo local. Habría que agregar que aquí no hay contradicción, sino complementariedad, entre mayores recursos y dinamismo de los programas públicos (que inician el proceso y crean las condiciones mínimas), fortalecimiento de los actores sociales (demandantes, tecnificados, cohesionados y con vocación de autonomía) y perspectivas para el sector empresarial en el marco de un desarrollo local incipiente.

LA SOCIEDAD CIVIL REALMENTE EXISTENTE

La sociedad civil es un tema de moda. Se la promueve desde la perspectiva liberal del "Estado mínimo", para que se haga cargo de los vacíos que la retirada del Estado va dejando. Se extiende la noción del "tercer sector", diferente del mercado y el Estado. Pero también desde las visiones alternativas y opuestas al neoliberalismo se concibe a la sociedad civil como el espacio de surgimiento del "nuevo proyecto popular", el viejo sueño de autonomía, ahora liberado del lastre del populismo y el Estado de compromiso (De la Maza 2001b). ¿Cómo caracterizar el comportamiento de los actores sociales a escala local? ¿Quiénes son y cómo actúan?

Lo que observamos no se parece a las conceptualizaciones actualmente en uso. Más bien muestra un perfil mestizo donde se mezcla —no sin conflictos— lo estatal con lo privado, lo económico con lo social y lo cultural, lo técnico con lo comunitario, los actores externos con los autóctonos. Las figuras organizacionales no se sujetan a un patrón extendido, sino que parecen responder a desafíos cambiantes y a estrategias instrumentales. Pero no todo es nuevo: también el mestizaje se da entre las formas organizativas tradicionales y las recientes. Tras esto están los cambios en las identidades de los propios actores, que también encarnan los nuevos mestizajes de una realidad social dinámica.

En Tocopilla la comunidad ha constituido sucesivamente cuatro formas de organización, de acuerdo con los desafíos que se le han ido presentando. Primero fue una Junta de Vecinos rural, que en realidad agrupaba a las vecinas de edad avanzada, preocupadas por obtener distribución de agua en camiones aljibe. Era la demanda clásica de las pobladoras recientes, legalizada de acuerdo a las exigencias municipales. Luego vino el sindicato, que agrupó a los hombres en función de su trabajo, federándose con los de las demás caletas. Detrás de ello seguramente estaba la experiencia organizativa de un sector con larga tradición en nuestro país, el sector pesquero, que la llevó consigo en su búsqueda del sustento en el mar. Más tarde vinieron las innovaciones: la Corporación de Desarrollo Sustentable y después la Sociedad

⁹ También en la zona forestal pasa algo similar. Los campesinos han perdido la tierra y han emigrado a las ciudades intermedias del sur de Chile, las que más crecen en América Latina (Temuco y Puerto Montt). Pero comienzan a surgir experiencias distintas "no expulsivas" de los campesinos, como el Proyecto Bosque Modelo en la Región de Los Lagos y ahora en Lonquimay. También se inician proyectos de planificación local de las comunidades "cercadas" por las forestales en las regiones del Biobío y La Araucanía (diez comunas), con participación de empresas forestales como Millalemu y Biobío.

Anónima. Con la primera se abordó una visión de largo plazo de la caleta, que no se limita a los objetivos productivos y de equipamiento comunitario, sino que incursiona en la autogestión, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo cultural y la planificación local. La Sociedad Anónima les permitió ingresar en el aspecto más difícil: la gestión comercial y la diversificación productiva y de servicios. Todos participan en todas las organizaciones, pero no hay superposición, sino más bien un proyecto común que va avanzando y desplegándose organizacionalmente de acuerdo con los desafíos que surgen.

En Petorca se produjo una redefinición de funciones de la organización tradicional de los campesinos asignatarios de la Reforma Agraria, desde que decidieron ponerse a la cabeza de un proceso de reconversión de su producción agrícola. Vale decir, los estímulos externos —la presión por la reconversión y los programas públicos— aceleraron el cambio interno. Lo que hizo viable ese cambio fue, paradójicamente, la subsistencia de la tierra en común y la Sociedad que reúne a sus propietarios. La Sociedad debió incursionar en nuevas actividades, para lo cual, entre otras cosas, se asoció con un inversionista local. De no tener ese sustento, posiblemente la “integración al desarrollo” pregonada por Indap se hubiese realizado individual y atomizadamente por parte de los campesinos “viables” (de mejor ingreso, educación y equipamiento), quedando los demás al margen. Pero, además, la Sociedad se comenzó a plantear modalidades de incorporación de quienes no tenían la condición de socios: las mujeres y los jóvenes. La emergencia de estos actores nuevos puede llevar en el futuro —como ha ocurrido ya en otras zonas rurales— a la constitución de nuevas organizaciones. Ello dada la rigidez legal de las sociedades agrícolas y la resistencia de los socios, que son los titulares de la tierra, a ampliar la Sociedad. Por el momento, sin embargo, lo que se registra es la ampliación de hecho de las actividades de la Sociedad.

También en Canela y Los Vilos se incorporaron las mujeres, a partir de un condicionamiento de los fondos de cooperación a la incorporación de la dimensión de género. Pero la dinámica más relevante en estas localidades es el surgimiento de una organización mixta, como son los Consejos de Desarrollo Local, que reúnen a representantes públicos con dirigentes sociales, y asumen atribuciones directas en la gestión de la política pública. Tras ellos está la densa historia organizativa y política de los campesinos de la zona, ahora reconvertida en nuevas expresiones. ¿Cómo clasificarlas? ¿Son expresiones superiores de la sociedad civil rural o son articulaciones eficientes entre dicha sociedad civil y una determinada política pública? No es posible encasillarlas en los términos propios de las modas conceptuales actuales, pues, ¿de qué sector son? Del “tercer sector”, si atendemos a su carácter no lucrativo. Pero tanto los campesinos de El Sobrante como los pescadores artesanales han debido constituir organismos lucrativos para seguir desarrollando sus objetivos sociales.¹⁰ Incluso los lakfenche han debido constituirse como sociedad anónima, en las cuales los “accionistas” son las comunidades, pues carecen de otras opciones dentro de la legalidad actual. En la medida en que quieren avanzar en sus objetivos sociales y políticos, se ven obligados a entrar en la actividad económico-exportadora. Por eso combinan la legitimidad tradicional de las comunidades con la propuesta por sus asesores en comercio exterior. No hay nada ‘esencial’ en estas formas organizativas, y de hecho pueden tomar distintos caminos, según sea la evolución tanto de los programas públicos y sus exigencias, como de los marcos institucionales que regulan la acción local y los vínculos entre institucionalidad y organizaciones. Vale decir que si se legislara y normara adecuadamente a las “empresas sociales”, tendríamos marcos más promisorios para las formas mestizas de organización que observamos, las que a su vez pueden entregar las claves de cómo debiera ser esa legislación. Las claves de la “sociedad civil realmente existente”.

El mestizaje y la caída de las barreras sociales también se produce entre las competencias técnicas y el liderazgo innato y reconocido por la comunidad. Así como en el pasado los dirigentes ‘naturales’ eran cooptados por los partidos políticos y se construían los puentes entre mundos separados, hoy los campesinos de Petorca y los pescadores de Tocopilla adquieren familiaridad con el lenguaje de los proyectos, lo que les permite internarse en los vericuetos de la moderna burocracia; manejan los códigos de la productividad y utilizan las herramientas de la comunicación electrónica. Así se va produciendo la mezcla entre la tradición e identidad, por un lado, y por el otro las avalanchas modernizadoras, que son apropiadas y adaptadas por los actores, cada cual con su estilo, a veces a través de largos y penosos procesos, otras veces utilizando medidas administrativas simples. La presencia de actores intermediarios

¹⁰ De hecho, en 1999 existían en el país 424 empresas asociativas campesinas activas, que agrupaban a 31.500 socios. Un desarrollo acelerado en una década, tras el cual está la activa política del Indap, que sólo entre 1994 y 1998 transfirió 85 mil millones de pesos para el apoyo a dichas instancias de asociatividad económica (Berdegué 2000:61).

—como las ONG— parece ser un elemento poco reflexionado, poco legitimado por los programas públicos y por el discurso político, pero decisivo para producir estos avances. Así se evidencia en estos casos, pero también surge como conclusión de estudios más amplios, como el ya citado sobre Empresas Asociativas Campesinas.¹¹

ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

En el plano de las estrategias de acción utilizadas en estas iniciativas también se evidencia la innovación, tanto por su diversidad como por la búsqueda de adaptación a las circunstancias cambiantes de los sectores rurales. Como se trata de áreas emergentes y de baja institucionalización, de innovaciones de “primera generación”, son estrategias cuyos potenciales son difíciles de dimensionar con exactitud, pues no han desplegado todas sus posibilidades ni enfrentado sus tensiones internas y, por cierto, no se deducen de proyectos globales (De la Maza 2001a: 54-59). Se puede reconocer en ellas la impronta de diferentes tradiciones y lógicas de acción, desde la comunitaria mapuche a la empresarial posfordista y el enfoque de desarrollo sustentable, pasando por el comunitarismo de la reforma agraria. Lo distintivo es, sin embargo, que ellas no corresponden a actores distintos, sino que se entremezclan de maneras diversas en cada uno de los actores.

Los objetivos principales que se identifican en las estrategias desplegadas en los cuatro casos apuntan a: i) controlar el territorio y los recursos; ii) reconvertir la actividad económica; iii) satisfacer las necesidades básicas; y iv) asegurar la inclusión y la equidad.

El acceso y el control del territorio es un aspecto clave para los sectores campesinos que quieren seguir siendo productores y, a través de ello, preservar su cultura y modo de vida. Se vuelve especialmente difícil en contextos de modernización acelerada del sector rural, con una producción orientada al exterior y crecientemente dependiente de la introducción de tecnología de punta, que requiere fuertes inversiones de capital. El mero acceso a la tierra o al mar no implica el control territorial, si consideramos que el territorio que cuenta para el desarrollo local son los recursos, los actores, la coordinación y los vínculos con el entorno. Para cada sector el problema se plantea de diversas formas. En Petorca, la viabilidad de la experiencia estuvo dada por el mantenimiento de la tierra en colectivo, ya que su parcelación no resultó atractiva para los intereses económicos de la época de la contrarreforma agraria. Como se sabe, en gran parte de los casos ese proceso terminó en la venta de las tierras o en el empobrecimiento de los productores, por la escasa disponibilidad de tierra. Ésa fue de hecho la situación de la Sociedad El Sobrante durante los largos años en que no contó con otro apoyo que el brindado por el Departamento de Acción Social del Obispado de San Felipe, y mantuvo su actividad agrícola tradicional. Del éxito de la gestión de la Sociedad en los diversos ámbitos en que hoy está actuando, pero principalmente de su legitimidad como organización, depende la posibilidad de mantener el control de la tierra, tan importante para los comuneros.

Algo similar ocurre con la Asociación de Comunidades del Pu Lafkenche, en Tirúa Sur, que revaloriza el “sustrato territorial tradicional del poder mapuche... (como) soporte material, simbólico y discursivo de las nuevas estrategias colectivas de defensa, reintegración y ruptura del cerco”. La noción de territorio se amplía de la tradicional “recuperación de tierras” al control del borde marino y sus recursos (Toledo, “Tirúa...”, 179). Así, estos grupos con identidades tradicionales ya no basan sus estrategias en propuestas nacionales de integración, sino que levantan, a partir del territorio, sus demandas y estrategias. Las consecuencias de ello son, como veremos, muy significativas para el diseño e implementación de políticas públicas que sí tienen una dimensión nacional.

En el caso de Tocopilla, así como en otras caletas pesqueras, se trata de afirmar la propiedad, el dominio sobre los territorios ‘colonizados’ por los pescadores, hasta donde llegaron atraídos por la existencia de recursos marinos. Esta demanda enfrenta muchas veces la oposición de los responsables de los programas y servicios públicos, que ven ampliarse las demandas en territorios que carecen de toda infraestructura, lo que plantea grandes desafíos asociados a mayores costos, a la planificación. Así, el

¹¹ “Sin estos apoyos externos, los pequeños productores en la gran mayoría de los casos no podrían enfrentar los costos de transacción y los costos directos del proceso de formación y puesta en marcha de las empresas asociativas campesinas. La política de transferencia a las propias organizaciones de los subsidios que (los) financian ... favorece a aquellas empresas que logran hacerse de este recurso, pero es probable que en el mediano plazo constituya un obstáculo para la formación de nuevas organizaciones, al debilitar a un sector cuyo papel parece ser insustituible” (Berdegue 2000: 62).

colapso productivo, laboral y ambiental de Tocopilla urbano lleva a los pobladores a emigrar a las caletas, lo que dificulta la labor del municipio, que quisiera desincentivar esa migración, pero no tiene cómo hacerlo.¹² El reconocimiento legal tanto de sus títulos de dominio como del Área de Manejo de la Caleta, puede crear las bases para el despliegue de sus demás estrategias. En el caso de los lafkenche la situación es aún más compleja, pues está en juego su identidad cultural. El capital simbólico acumulado por la comunidad, y sobre esa base la afirmación de sus derechos, parecen ser los factores que movilizan esta lucha por el control del territorio.

En el plano estrictamente económico se aprecian objetivos claros de reconversión en dos sentidos: diversificación y mayor vinculación con el mercado. Quizá éstos son los objetivos más difíciles de lograr y que requieren necesariamente de la asociación y sinergia con la política y programas públicos. En Petorca la estrategia también implica asociarse con el capital privado, pero manteniendo la propiedad comunitaria. Ser comunidad les permite hoy ser empresarios frutícolas, a su modo. En Tirúa es la Asociación de Comunidades —constituida de un modo *sui generis*, dado que la legislación indígena no prevé la federación de comunidades— la que organiza la gestión de las diversas actividades, incluida la sociedad anónima para comercializar. Pero no se trata de la gestión de un solo producto o actividad. En todos los casos se plantea también la diversificación, tanto para incursionar en turismo y servicios (Tocopilla y Tirúa), como para diversificar los rubros agrícolas, como única manera de aumentar la competitividad de los productores.

La reconversión, tal como la están planteando estas comunidades rurales, compromete no sólo cambios tecnológicos e introducción de nuevas técnicas de producción, sino también cambios culturales, de relación con el hábitat y los recursos. Esto introduce una tercera dimensión de la reconversión: la sustentabilidad, aspecto crucial para comunidades que viven directamente de la explotación de los recursos naturales, y que no suele preocupar a inversionistas interesados sólo en la rentabilidad a corto plazo. En el caso de los pescadores artesanales, ello los obliga a pasar de recolectores a cultivadores, de la actividad recolectora y en definitiva depredadora del medio ambiente a una lógica de gestión y manejo de los recursos naturales. De otro modo, la estrategia de reconversión puede ser de corto alcance en el tiempo. Vale decir que la reconversión económica no puede comprenderse exclusivamente desde el punto de vista de modernizar y hacer más eficientes los procesos, pues el éxito comercial puede llevar al fin de la experiencia si no se introduce la sustentabilidad como criterio, tal como ha ocurrido antes con otros recursos explotados por las comunidades pobres. En la experiencia de Tocopilla esto se ha convertido en el centro de la estrategia, pues apunta a convertirse en una “caleta sustentable”. En Tirúa, en cambio, la estrategia actual no contempla aún un análisis de los impactos y medidas de mitigación y conservación, lo que implica el riesgo de repetir el ciclo previo, en que un corto período de bonanza da paso a una situación de pobreza más aguda que la anterior.¹³

La estrategia se complementa con un objetivo de satisfacción de necesidades básicas, que resulta natural dada la precaria situación material de las comunidades rurales. Al mismo tiempo, es un campo donde los programas públicos tienen mayor experiencia e instrumentos. Así, las carteras de proyectos evidencian la mayor presencia de este objetivo en el caso de Tocopilla: baños para las sedes vecinales, manejo de residuos domiciliarios, huertos comunitarios, unidades sanitarias secas. En Tirúa, en cambio, se advierte una combinación entre objetivos netamente comerciales, y otros de recuperación y difusión cultural: historias orales, cuentos mapuche, recuperación de la crianza de la gallina araucana y radio comunitaria. En el caso del Prodecop y Prodesal ello no está incluido explícitamente en el diseño del proyecto, probablemente porque se los considera complementarios a otros esfuerzos del sector público, pero los Consejos de Desarrollo Local están planteando abrir interlocución con los programas estatales más allá de las materias específicas del Prodecop, precisamente en la línea de las necesidades básicas.

También están presentes en las estrategias analizadas los objetivos de inclusión y equidad. Esto es característico de la lógica cultural comunitaria que subyace a los esfuerzos empresariales actuales. No están planteadas en una dirección de enriquecimiento individual, sino de beneficio colectivo, lo que evidentemente es fuente de tensiones. El caso más claro es el de El Sobrante, donde los funcionarios de

¹² Un caso notable del conflicto entre la voluntad de los pobladores y los intereses de la planificación estatal, puede verse en Sepúlveda (2001:608-626).

¹³ “Un ciclo que comenzó con la tala del bosque, siguió con la erosión del suelo de laderas cultivadas sin técnicas apropiadas para suelos de pendiente y continuó con la extinción de bancos de machas y locos” (Toledo, “Tirúa...”, 188).

Indap promueven la empresarialización de acuerdo a estrictos códigos de productividad y especialización, mientras la Sociedad defiende los objetivos sociales que le dieron origen y le dan sentido. Así, utilizan más mano de obra de la que sería “productiva” y “privilegian a quienes tienen la condición de jefe de hogar por sobre la capacidad de rendimiento y rentabilidad”. Los dirigentes son conscientes de la tensión y “han acordado que la solución de los problemas sociales que atañen a la comunidad pasa necesariamente por el éxito del proceso de reconversión”. Pero no se limitan a “organizar los recursos escasos”, sino que apuestan a una estrategia de ensanchamiento de la reconversión productiva, consistente en “desarrollar con eficiencia la fase de producción ganadera y de plantaciones, así como elaborar una estrategia pertinente para comercialización y exportación” (Avendaño, “Petorca...” 135). Evidentemente, la diferenciación de funciones y el avance en la gestión empresarial seguirán produciendo tensión entre los objetivos sociales y los económicos, sobre todo si no se enmarcan dentro de políticas más amplias que permitan efectivamente romper el cerco de la pobreza. Eso es parte de los desafíos de las experiencias híbridas que estamos comentando.

Desde el punto de vista operativo, un elemento clave en la gestión de estas iniciativas es la persistencia de una fuerte cohesión grupal originada en los elementos de identidad cultural preexistentes. Ello es claro en las experiencias conducidas desde actores comunitarios, y no tenemos elementos suficientes para saber cómo se desarrolla en el caso de Canela y Los Vilos, donde los Consejos de Desarrollo Local han sido, desde la partida, público/privados. Allí la clave es la metodología que se use en la relación, por cuanto otras experiencias de “comités”, “comisiones”, “mesas” y “redes”, que se estructuran a partir de las necesidades instrumentales de los programas públicos, terminan introduciendo división en las comunidades con que se relacionan.¹⁴

Todos los casos incluyen la participación directa de los involucrados, en diferentes grados: en El Sobrante, la tradición es clientelista y tiende a la pasividad, la de los “viejos” que cargan con la historia de la Reforma Agraria y su contrarreforma, y la de los jóvenes y mujeres que no tienen espacio legitimado en la Sociedad. En Tocopilla, “todos participan en todo”, en una comunidad de escala menor y que se encuentra viviendo su “etapa heroica”. En Canela y Los Vilos ocupan espacios nuevos, con poder de decisión; y en Tirúa se encuentran ampliando los márgenes de la organización tradicional mapuche. Es interesante considerar Tirúa y la experiencia de los CDL, por cuanto involucran también mecanismos de participación institucional, por la vía de un movimiento político mapuche que plantea una reivindicación al orden republicano, o bien mediante modalidades nuevas de planificación y toma de decisiones que pudieran aplicarse en otras regiones y programas.

Ya hemos mencionado los diferentes “envases organizativos” que se dan en todas las experiencias. Tanto la diversificación como la reconversión son mecanismos utilizados para flexibilizar la organización, y hacerla más fuerte y capaz de buscar nuevas respuestas a los desafíos que se plantean. Pero, tras la diversidad de los rótulos y las inscripciones legales, parece haber dos condiciones esenciales que se están cumpliendo: existe una estrategia común a las distintas organizaciones, y esa estrategia es legítima a los ojos de la comunidad. Mientras eso se mantenga, es posible que la multiplicación sea simplemente un asunto funcional y no la manifestación de la división interna de la comunidad. Todas estas iniciativas han buscado y utilizado recursos y apoyos externos, principalmente agentes intermediadores que facilitan la búsqueda de recursos, la formulación de proyectos y, en general, la gestión técnica que hoy deben realizar las organizaciones. En cuanto al financiamiento, se depende en gran medida de los fondos públicos, pero la estrategia de base es el cofinanciamiento de las acciones y programas, con lo que se rompe la dependencia y el clientelismo tradicional. Así como la federación de sindicatos financia a su asesor técnico, los apoderados lafkenche financian el bus que pasa a recoger a sus hijos para ir a la escuela y los campesinos de El Sobrante pagan a tiempo sus créditos y asistencia técnica, asunto que es siempre un problema en la relación entre el Indap y los productores.¹⁵

¹⁴ “Lo que cambia la naturaleza de la participación es cuando, en lugar de perseguir el ritmo y los tiempos del proceso de constitución de sujetos, lo que impera y manda sobre el conjunto son los tiempos y los momentos que indica el ritmo de las obras materiales (que, evidentemente, es distinto del que corresponde a la educación de los sujetos)” (Palma 2000:112).

¹⁵ En palabras del jefe de Área de Indap en Petorca: “El Sobrante es hoy día categoría. Adentro de nosotros. O sea, es una de las organizaciones que siempre nos ha pagado oportunamente. Es una de las pocas organizaciones que paga su asistencia técnica y que hace sus aportes”. Avendaño, “Petorca...”, 149.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Los casos analizados muestran que la superación de la pobreza es una tarea posible, y que en ella desempeña un papel decisivo la movilización de los propios actores involucrados —los grupos empobrecidos— en relaciones sinérgicas con otros, especialmente técnicos y agentes de política. Aun si esta tarea involucra procesos de modernización, no puede entenderse simplemente como una tarea de incorporación de los sectores tradicionales a un proceso global, por medio de un cambio ya sea cultural o de acceso a determinados bienes y tecnologías. Antes bien, lo que se observa es la movilización de capacidades propias, la definición de una visión propia del desarrollo deseado —a una escala local e incluso micro-local— y una enorme flexibilidad en las modalidades operativas para ponerla en práctica.

Si bien las opciones de desarrollo económico local que se aprecian en las cuatro experiencias que hemos analizado suponen formas de articulación con algunas tendencias dominantes del proceso económico (la exportación de recursos naturales), contienen también respuestas a las limitaciones de la llamada “opción fácil” del desarrollo local. Esta opción consiste principalmente en la atracción de inversiones para localizarlas en el territorio, mediante los estímulos apropiados (exenciones y franquicias, subsidios e inversión pública en general). En esta estrategia, la participación local es mínima y normalmente se limita a facilitar las condiciones para hacer posible la inversión externa (destrabar procedimientos, proveer la mano de obra, legitimar políticamente). En ocasiones dicha estrategia tiene efectos positivos en el corto plazo, pero también es frecuente que sus efectos no se traduzcan en desarrollo y planteen severos problemas en el ámbito medioambiental y de los recursos naturales. En los territorios aquí considerados o en comunas aledañas también hay ejemplos de la “opción fácil”. Fue el caso de Coronel a comienzos de los noventa, que hoy muestra un panorama de agotamiento de los recursos pesqueros por sobreexplotación y crisis de empleo. También en Los Vilos, donde se esperó con ansiedad la instalación de la minera Los Pelambres. Luego del empleo generado en su construcción, la operación ha resultado de escasos resultados para la comuna, a pesar de ser el puerto de salida del mineral. Tocopilla, por su parte, es una ciudad heredera de antiguas pautas de crecimiento y radicación de inversiones (centrales termoeléctricas) con enormes costos medioambientales y crisis de empleo crónica. Adicionalmente se plantea la cuestión de quién aprovecha las nuevas oportunidades, cuando ellas se generan. El tipo de inversión que comentamos, junto con ser débilmente generadora de empleo y estar estructuralmente comandada desde fuera, no permite un aprovechamiento local por parte de los sectores pobres, en la medida en que no ha existido una inversión previa en desarrollo del capital humano, porque éste es también un factor de maduración lenta.¹⁶

La opción de maduración más lenta y, por lo tanto, de menor envergadura económica en el corto plazo que se aprecia en las iniciativas consideradas en este artículo, parece tener, en cambio, la virtud de apuntar a la sustentabilidad y resulta adecuada a las características de la población de las comunidades. Ello lleva a que tenga consecuencias directas e inmediatas en la calidad de vida de sus habitantes y genere nuevas oportunidades para ellos. Por otra parte, acumula en un sentido más estratégico desde el punto de vista del desarrollo, de acuerdo a los enfoques más modernos. O, más precisamente, crea algunas de las condiciones necesarias para plantearse procesos de desarrollo local y regional acordes con los requerimientos actuales y futuros, e incluyentes respecto de sus propias comunidades.¹⁷ Podría afirmarse, entonces, que la acción desplegada camina en la dirección correcta en términos de desarrollo local. Lo que falta adecuar es, precisamente, aquello que no puede inducirse sólo desde lo local, sino que requiere políticas de fomento de mayor alcance. Pero el comportamiento del sector público parece seguir en esto patrones de acción contradictorios. Por una parte, genera fondos y proyectos que permiten el despliegue de estas estrategias. Pero por otra, en sus decisiones principales y en los proyectos de inversión más relevantes, la lógica estatal está subordinada a los requerimientos de crecimiento sustentados en la movilización del gran capital. En este sentido, el modelo económico les otorga a las políticas públicas el rol de favorecer la inversión privada, principalmente extranjera, ligada a los rubros extractivos y de recursos naturales (que es donde la inversión extranjera tiene interés principal) y sin la flexibilidad necesaria para considerar la escala local. Esto significa que se requiere de políticas de fomento explícitas y de mayor

¹⁶ Hace sólo un par de años que funciona en Lota un Centro de Formación Técnica y recién ahora se estableció en Coronel un Liceo Técnico orientado a la producción maderera.

¹⁷ Boisier (1996:64) indica como componentes principales la complejidad estructural, la cultura e identidad asociadas al territorio, la flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad para adaptarse al entorno.

alcance, pero éstas deben ser adecuadas a los contextos locales. De otro modo, no podrán ser aprovechadas para su desarrollo.

La valoración positiva que hacemos del enfoque adoptado por las iniciativas innovadoras no significa que el proceso carezca de tensiones para las propias comunidades, particularmente si obtiene el éxito económico que busca. En la medida en que se opera sobre los rubros primarios (pesca, agricultura), resulta imperiosa la incorporación de la variable de sustentabilidad ambiental y de manejo y gestión de los recursos naturales, como un componente y objetivo del proceso. Este aspecto aparece con diferente presencia en los distintos casos y podemos calificarlo como una variable emergente en la conciencia de las comunidades y en la incorporación a los programas. Como se sabe, la postura oficial es que las consideraciones de sustentabilidad ambiental deben tomarse en cuenta sólo si “no entorpecen el crecimiento”, lo que es un contrasentido.

Por otra parte, como se ha observado en el caso de Petorca y puede también suceder en Tirúa, las estrategias de tipo empresarial que se adoptan van introduciendo diferenciación y especialización, lo que se contrapone a la lógica comunitaria, de manera tal que es necesario desarrollar nuevas y difíciles síntesis (“nuevos mestizajes”), que no siempre son fáciles de lograr y para los cuales no existen recetas. El papel de los técnicos en esta área es fundamental. Normalmente éstos no vienen provistos de la formación profesional adecuada para considerar estos factores, y tiende a predominar el enfoque de ‘empresarializar’ a los sectores rurales. Hay aquí un desafío relevante para programas como el Servicio País, en cuanto a la formación de sus cuadros profesionales presentes en las comunidades rurales.

Es importante destacar que las experiencias no han sido desarrolladas de modo aislado por los actores sociales; antes bien, expresan nuevas alianzas entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. En varios casos están directamente apoyadas por programas públicos innovadores, que juegan un rol proactivo para un desarrollo rural distinto. Las variables más relevantes parecen ser la especificidad rural y el enfoque territorial adoptado por los programas, así como el rol articulador y conductor que se ha dado al municipio. Este enfoque, sin embargo, se vuelve viable en la medida en que se apoya con estrategias de fortalecimiento (recursos profesionales, planificación comunal, apoyo en la gestión) y acceso a recursos que no provienen del presupuesto municipal rural.

Lo anterior tiene consecuencias directas sobre las estrategias para profundizar la descentralización y la reforma del Estado. La combinación entre autonomía, recursos para el municipio y participación de la sociedad civil en el nivel local son variables relevantes que se debe considerar. Esto no pasaría de ser una afirmación en la que todos concuerdan en principio, pero su relevancia se acrecienta si se la sitúa como un eje y prioridad de la estrategia. Si consideramos que la modernización del Estado responde a “la necesidad de adaptar la indelegable función estatal de respaldar la acumulación a sus nuevas modalidades y ... reformular el *contrato social* entre el Estado y la sociedad civil” (Boisier 1996:100; destacado del original), entonces la descentralización está en el meollo y sometida a las tensiones de las grandes opciones de desarrollo. Si se trata de superación de la pobreza, de igualdad de oportunidades, de sustentabilidad y de desarrollo local efectivo, entonces tiene pleno sentido la opción “desde abajo hacia arriba” que están indicando los casos analizados.

Sin embargo, las opciones no se presentan tan claras al momento de iniciar las innovaciones, sobre todo en la primera generación de las mismas, sino al diseñar perspectivas de replicabilidad e institucionalización. Un ejemplo concreto es el del proyecto Prodecop, que finaliza a fines del 2002. ¿Cuál debiera ser la estrategia para capitalizar e institucionalizar el programa? Una posibilidad es la de ‘reformular’ el Indap, vale decir, intentar que incorpore algunas de las lecciones aprendidas a su estructura de decisiones. Otra es la de fortalecer las instancias locales y regionales para multiplicar este tipo de instrumentos en otras regiones y otros programas. Aparentemente la primera asegura mayor impacto político, pero, ¿no será que corre el riesgo de eludir precisamente el aspecto central de la innovación introducida por el Prodecop? Nos referimos, por cierto, a la estrategia descentralizadora, que en este caso ha avanzado desde el empoderamiento local.¹⁸

¹⁸ De hecho el gobierno regional de Coquimbo está impulsando el programa Más Región con fondos de la Unión Europea en esta línea. Pero, ¿cómo visibilizar estos procesos para los diseños futuros de política rural? Y en la provincia de Arauco existe una Asociación de Municipios que está desarrollando su estrategia de desarrollo económico, con apoyo del Prorural. También aquí la potencia del programa parece estar en la transferencia efectiva de la iniciativa a los municipios, con apoyo técnico y financiero para ello. Ése es el proceso que debiera ser fortalecido.

Con respecto al rol de los actores sociales, las experiencias muestran las ventajas de los actores 'empoderados', que manifiestan mayor capacidad de negociación y demanda, identifican nuevos interlocutores, generando y movilizand así más recursos. Disminuye la presión sobre la gestión local y se rompe la pauta clientelista y pasiva del vínculo entre la comunidad y la administración, frecuente en los contextos rurales. Sin embargo, ello no está exento de tensiones hacia los niveles de mayor control del aparato público. En ocasiones desafía las opciones urbanas o simplemente de asignación de recursos escasos de la planificación municipal, introduciendo con ello la necesidad de negociar no sólo los mecanismos, sino los objetivos mismos de la política local. Al poner en juego otros criterios, su desarrollo natural exige la flexibilización de las decisiones centralizadas.

Por otra parte, la dinámica de actores con mayor autonomía y capacidad de propuesta no se adapta fácilmente a los dos modelos de gestión municipal que hoy día predominan en el país, especialmente cuando se trata de actores con trayectoria histórica de organización y autonomía, como los pescadores y los asignatarios de la reforma agraria de los casos en estudio. En el modelo populista-clientelar, expresado en los alcaldes "comprometidos" con su comunidad pero que exigen lealtad política y ahogan la iniciativa autónoma, el rol de las organizaciones sociales es principalmente de colaboración y movilización en torno al liderazgo del alcalde. Generalmente ello tiene una dimensión de lucha contra el centralismo, pero no va acompañado de un proceso participativo que se consolide en el tiempo. En el modelo del municipio como empresa de servicios comunales tampoco se espera que la participación dé lugar a organizaciones ciudadanas con capacidad de influencia sobre las decisiones municipales: su papel es organizar la demanda para hacer más eficiente la asignación de recursos (Palma 2000:110). Se echa en falta una conceptualización más desarrollada de "municipio ciudadano", en muchos aspectos complementaria de la centrada en el liderazgo o la eficiencia de la provisión de servicios.

Es importante tomar en cuenta que la sinergia en la acción de actores distintos obliga a adaptar los 'tiempos' de cada uno de ellos para actuar en conjunto o articuladamente. Aquí también se encuentra una fuente de tensiones sobre este polo de la modernización del Estado, particularmente cuando se enfatiza unilateralmente el ámbito de las tecnologías de gestión y la racionalización de los proyectos, por sobre el aspecto de necesaria redefinición del 'contrato social' que se requiere.

Varios de los procesos identificados en este trabajo demandan, para seguir desarrollándose y lograr sus objetivos, de reformas legales de cierta importancia. Estos cambios no podrán producirse sólo desde el ámbito local, aunque allí se origina su necesidad. Un ejemplo es la legislación municipal que, aunque se ha reformado en el sentido de incluir ordenanzas de participación que pueden ser definidas localmente, sufre aún de rigideces mucho más de fondo. En el sector rural y para municipios pequeños sería necesario tener instrumentos que no necesariamente se requieren en otros contextos, urbanos y con mayores recursos. Lo que está en juego aquí es la capacidad real del municipio rural para jugar un rol en el ordenamiento territorial y el fomento al desarrollo.

En la misma línea anterior se plantean requerimientos de reforma a la legislación que rige la asociatividad. El surgimiento de nuevas formas de organización, la inclusión de organismos formalmente lucrativos dentro de las acciones de las organizaciones sociales, el carácter de *holding* que van adquiriendo éstas, la regulación de las redes público/privadas y la imperiosa necesidad de legislar en un sentido proactivo hacia las empresas sociales, son algunas de las demandas que se identifican. El propio concepto de empresa social resulta hoy ajeno a la administración pública e incluso a las propuestas de fortalecimiento de la sociedad civil que se han levantado. Pero pareciera central para el desarrollo orgánico de las experiencias referidas.

La experiencia lafkenche es la que interpela de un modo más profundo el ordenamiento legal chileno, y no es raro que así ocurra. Por una parte, muestra las inadecuaciones de la ley indígena y el rol de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), centrados en la recuperación de tierras mediante mecanismos de débil legitimidad y económicamente poco viables. También la experiencia se distancia de los mecanismos regulatorios que la ley indígena prevé para las organizaciones. Esta ley sólo reconoce "comunidades" y "asociaciones" de individuos, ambas sin finalidades lucrativas, y excluye la posibilidad de asociaciones de segundo grado que organicen a las comunidades. De este modo bloquea tanto la representación como la posibilidad de desarrollar iniciativa económica. Pero también se plantea la necesaria reforma de la ley de pesca, que no permite asegurar a los lafkenche el control del borde marino, base de su subsistencia y de su identidad cultural como pueblo. Sin embargo, dicha ley es consistente con

el orden constitucional chileno, que establece la “igualdad ante la ley” y no reconoce la existencia de pueblos diferentes dentro del mismo país, de tal modo que mal podría establecer un privilegio para un grupo en particular. Ello salvo que se ponga en cuestión el fundamento sobre el cual está construido el orden constitucional, que niega la ciudadanía de los grupos étnicos, precisamente porque no tiene mecanismos para contener la diferencia que ellos portan. Se plantea así una contradicción entre el desarrollo como pueblo y la tradición constituyente del país.

En síntesis, el éxito de nuevas y buenas estrategias de desarrollo local en comunidades rurales empobrecidas está conduciendo simultáneamente hacia dos objetivos mayores: la profundización de las innovaciones en las formas de organización de los actores institucionales y sociales a escala local, y la necesidad de fortalecer —de modo sustantivo y en una escala distinta de la actual— el proceso de descentralización como eje de la reforma del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque, F. 1997. “Espacio, territorio y desarrollo económico local”. *Persona y Sociedad* 11(1) (abril). Santiago: Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (Ilades).
- Bengoa, J. 1998. *La comunidad perdida*. Santiago: Ediciones SUR.
- Berdegúe, J. 2000. *Cooperar para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*. Santiago: Red Internacional de Metodología de Investigación (enero).
- Boisier, S. 1996. *Modernidad y territorio*. Cuadernos del ILPES 42. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- De la Maza, G. 1997. “Institucionalidad y actores en el desarrollo local de Cabillo y Aconcagua”. *Persona y Sociedad* 11(1) (abril). Santiago: Ilades.
- De la Maza, G. 2001. “Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. Chile iniciando el siglo XXI”. Véase *Programa Ciudadanía y Gestión Local...*, pp. 35-72.
- De la Maza, G. 2001. “Sociedad civil y capital social en América Latina. ¿Hacia dónde va la investigación?”. *Documento de Trabajo* 5. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Local-Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), U. de Chile.
- Fernández, M. 1999. “Límites y potencialidades de las políticas innovativas en la participación local. La experiencia de la IRAL”. *Economía y Trabajo* 9. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET).
- FNSP (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza). 1998. “Visión del sector pesquero artesanal: Bases de una propuesta para su desarrollo”. Santiago: FNSP.
- Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social). 2000. *Memoria de aprendizaje del Fosis*. Santiago: Fosis.
- Olivo, M. G. 2001. “Totorillo Norte, Ciudadanos del Mar”. En *Programa Ciudadanía y Gestión Local...* 2001:97-120.
- Palma, D. 2000. “Experiencias innovativas en gestión local (Informe de Investigación)”. Santiago: Universidad ARCIS, Colección Documentos / Serie Investigación Social (diciembre).
- Programa Ciudadanía y Gestión Local: Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*. 2001. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile (noviembre).
- Sepúlveda, L. 2001. “La decisión de quedarse: una experiencia de poblamiento en el sur de Chile”. En *Programa Ciudadanía y Gestión Local...* 2001:608-626.