



Los Nuevos Agentes Políticos Locales: Revisión Estructural de la Tesis de Arturo Valenzuela ¿Cómo se articulan el nivel de representación local con el nacional en la arena local y qué papel juegan el gobierno central y las políticas públicas?

Dr. Vicente Espinoza

Instituto de Estudios Avanzados USACH, Director Diplomado en Gestión de Redes Asociativas y Ciudadanía
vespinoz@usach.cl

Introducción

Las preguntas que plantea hoy el tema de la participación ciudadana tienen un peso gravitante en el escenario social y político. Bajo los gobiernos de la Concertación Democrática se ha producido la paradoja en la cual la población logra altos niveles de inclusión social, los cuales se acompañan por una desafección ciudadana manifestada en la baja legitimidad de las instituciones del Estado y del sistema de representación en particular. Las líneas de respuesta a este desencuentro se vinculan en diversa medida con el campo de la así llamada "participación ciudadana". El propio gobierno del Presidente Lagos pareció entenderlo así al iniciar un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, destinado a incrementar el grado de involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas. En los "think-tanks" de diverso sello ideológico se discute acerca de la reforma del sistema bi-nominal, como una forma de reflejar mejor la voluntad popular. La misma Presidenta Michelle Bachelet indicó, durante la campaña electoral, su interés en generar instancias de consulta respecto de temas centrales para el bienestar de las personas.

La Investigación¹

Un aspecto en el cual parecen coincidir todos los interesados es en que las iniciativas de participación tienen un espacio privilegiado en el nivel local, específicamente en las comunas. Entre los meses de Abril y Agosto de 2005 llevamos a cabo una investigación acerca de redes locales de participación ciudadana en tres comunas: Caldera, La Florida y Talcahuano. Los resultados de nuestra investigación aportan algunas precisiones a este supuesto y dejan ver que en realidad las comunas se encuentran bastante lejos de ser los espacios en los cuales se ejerce una democracia más participativa.

La pregunta más general en la cual se enmarca este artículo se refiere a ¿qué sujetos, qué prácticas o qué sensibilidades representan iniciativas reconocidas como innovadoras en materia de ciudadanía? El ángulo para el análisis de estas iniciativas toma la comuna como unidad de análisis, que resulta clave como referencia de las iniciativas, pues constituye una unidad crítica de los procesos de descentralización y de la implementación de la política social y la participación.

La investigación en la cual se basa este artículo buscó establecer la capacidad de un conjunto de iniciativas de participación ciudadana para vincularse entre ellas y con otras como redes locales. El objetivo del estudio en cada comuna consiste en identificar los espacios de vinculación ciudadana, vale decir las características de la interfaz entre asociaciones de la sociedad civil y el sector público, tanto es sus

¹ La investigación contó con el financiamiento de la Fundación Ford (Donación 1035-481). Como director del proyecto conté con la inestimable participación de Celina Tuozzo como coinvestigadora; Carmen Luz Argandoña como investigadora asistente; y Nicola Cagnin como ayudante de investigación. Sin ellos no habría sido posible llevar adelante este trabajo con el profesionalismo y entusiasmos necesarios.

aspectos estructurales como culturales. Desde el punto de vista estructural, el trabajo en terreno está destinado a generar un “mapeo de redes” que se construye como un mapa de la interacción entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil en los espacios locales. Desde el punto de vista cultural, los estudios de caso se orientan a identificar las prácticas asociadas con los discursos sobre innovación ciudadana, en particular en los que se refiere a los sectores populares.

Estudiamos tres comunas, dirigidas por alcaldes de distinta orientación política: Independiente ex PPD en Caldera, UDI en La Florida y DC en Talcahuano. La selección de comunas se hizo tomando en cuenta los resultados de las elecciones municipales de 2004. En efecto, el esquema electoral utilizado permitía una mayor presencia de grupos marginalizados por el sistema anterior. Es así que se pudo apreciar una desviación marcada en los resultados con respecto a las pautas que establecen las votaciones nacionales, especialmente las parlamentarias, con una mayor presencia de candidatos independientes, “descolgados” y extraparlamentarios. La escena política local se hizo presente con gran autonomía (Auth y García 2005).

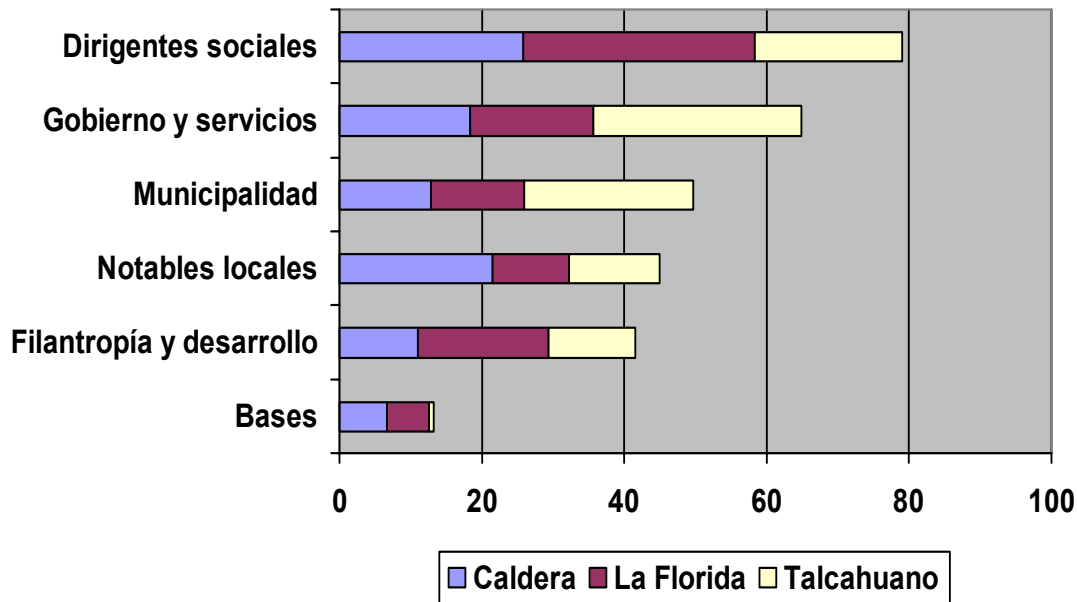
Los criterios derivados de los resultados de las elecciones se combinaron con la presencia de experiencias de participación ciudadana finalistas y semifinalistas en tres ciclos de premiación del Programa de Ciudadanía y Gestión Local (PCGL). De acuerdo con los criterios del PCGL, en dos de las comunas se trataba de experiencias ubicadas en la vanguardia de la innovación en este campo. De esta forma el punto de referencia del estudio estuvo dado por un conjunto de 29 experiencias de participación ciudadana, a partir de las cuales se hizo una reconstrucción de sus redes asociativas.

La información se ha recolectado a través de cerca de cien entrevistas en terreno de alrededor de una hora cada una, que generaron, en cada comuna, entre 163 y 169 nombres de personas activas en los procesos de participación. En una primera ola de entrevistas se contactó a los responsables de las iniciativas y en una segunda ola fueron seleccionados integrantes de sus redes, con el fin de ampliar la diversidad social e ideológica de las mismas. Las entrevistas fueron transcritas parcialmente y digitadas en la información codificada. Además de las entrevistas que constituyen el corpus fundamental de la investigación, se utilizaron otras fuentes, como las “fichas de profundización” de las iniciativas, facilitadas por el PCGL.

Las Redes de Participación

Nuestro estudio buscó iniciativas reconocidas como “innovadoras” en materia de participación ciudadana² en tres comunas que poseen administraciones de distinto signo político: Independiente, UDI y DC. En las dos últimas, se encontraba un alto número de iniciativas seleccionadas, no así en la primera. Las iniciativas se pusieron en el contexto local en el cual se desarrollan a través de un análisis de redes sociales. A cada uno de los responsables se le preguntó con quienes entraba en relación en diversos aspectos relativos a la implementación de la iniciativa. Una primera aproximación se obtiene al revisar la composición de estas redes locales.

² Se trata de iniciativas finalistas y semifinalistas en tres ciclos de premiación del Programa de Ciudadanía y Gestión Local. Debe hacerse notar que en la comuna bajo dirección independiente consideramos iniciativas se presentaron y no fueron seleccionadas.

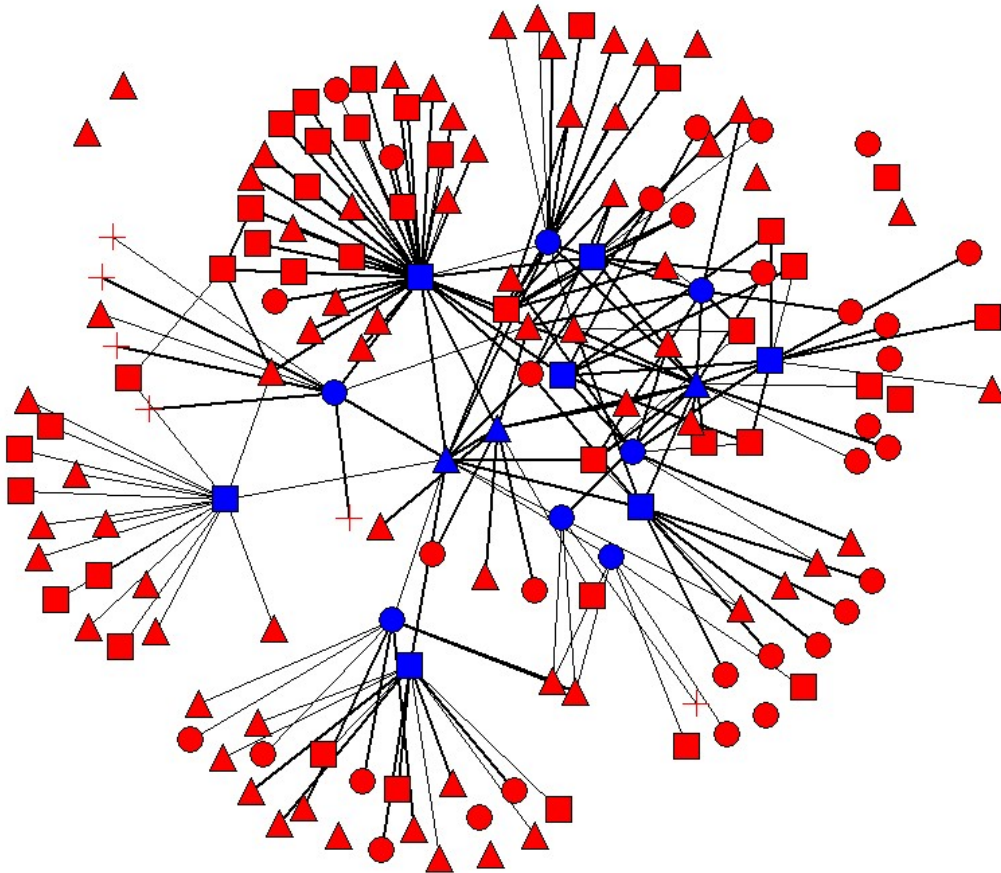


La mayor cantidad de contactos corresponde a la categoría de los dirigentes sociales, que poseen un peso especialmente alto en La Florida. Los organismos de gobierno y las municipalidades se ubican a continuación, destacando su peso en Talcahuano. Finalmente, cabe hacer notar la presencia de "notables locales", que incluyen profesionales, dirigentes políticos y empresarios, los cuales son particularmente activos en Caldera. El aspecto más llamativo, sin embargo, es que en estas redes de conversación, las bases están casi completamente ausentes. Se trata de una red en que las posiciones describen principalmente personas de alto status en el contexto local, que corresponden prácticamente a una elite.

¿De qué forma se relacionan estos grupos entre si? En el gráfico que se encuentra a continuación podemos ver a modo de ilustración las relaciones en la red de Caldera. Lo notable es que, en muchos aspectos, no existen demasiadas diferencias entre esta red y la de otras comunas.

Las figuras corresponden a los miembros de la red y la forma de la figura indica el rol del contacto; los triángulos indican posiciones de poder (gobierno, municipalidad y políticos), los cuadrados identifican intermediarios (fundaciones, ONG y notables), y los círculos a los dirigentes y las bases. El grosor de las líneas indica la fuerza de la relación según la cercanía en la comunicación, la capacidad para lograr acuerdos y el establecimiento de relaciones de cooperación; quienes aparecen desconectados no alcanzan ninguno de estos valores. El color azul indica que el nodo constituye un punto de corte, por cuanto puede desconectar algún participante de la red. Los nombres de los contactos se omiten para simplificar la presentación. La distribución de los puntos en el gráfico corresponde a cercanía en términos de interacción, por lo que puede leerse como un mapa.

Red de Participación Local en la Comuna de Caldera



SIMBOLOGÍA

AZUL actor que desconecta otros. **ROJO** nodo corriente.



Autoridades



Intermediarios



Nodo común

Se puede apreciar inmediatamente que se trata de una red altamente jerarquizada, de forma que asume las características de una relación centro-periferia. Un centro que se aprecia en el sector de los puntos azules, que se encuentra unidos entre si por densos lazos de confianza, acuerdo y cooperación. Hacia la periferia de la red se encuentran contactos vinculados solamente con una persona. Ello se manifiesta como una baja redundancia en los nombres de interlocutores, lo cual indica que la red pertenece a un campo que no está cerrado sobre si mismo, sino que se extiende más allá de la comuna.

La red se expande hacia la periferia estableciendo relaciones jerárquicas que se asemejan al organigrama de una empresa. La jerarquía, sin embargo, no se relaciona solamente con el status de los interlocutores. La jerarquía se establece hacia el interior de la comuna, por grados de cercanía con el centro de la red, de forma que los “intermediarios” indicados con puntos azules ejercen su calidad de representantes o porteros

de la comunidad. Su mayor jerarquía en la comuna está asociada a contar con grupos de bases bajo su dirección -de allí su denominación de dirigentes- junto con el acceso a recursos de poder.

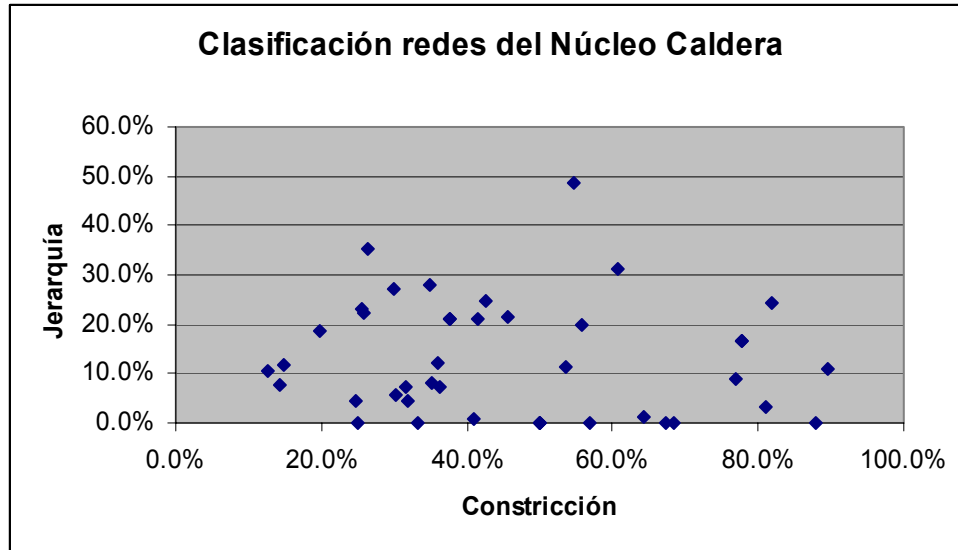
La red no corresponde estrictamente a un sistema de clientela, por cuanto el avance a la periferia no va necesariamente acompañado por una disminución en el status de los contactos, como describiera Valenzuela (1977). Aun las redes más periféricas cuentan con los tres componentes que se identifican en este gráfico: autoridades, intermediarios y base social. Vale decir que la red no opera como una dominación de la periferia por el centro, sino que también como canal de acceso a recursos disponibles en otros medios.

Los participantes en el núcleo central, por lo tanto, pueden inscribirse en éste porque poseen un "capital social" exclusivo que, al menos en los casos analizados no se comparte con los otros miembros del núcleo. La subordinación, sin embargo existe, porque los contactos de un miembro del núcleo central no pueden vincularse autónomamente con los contactos de otro participante; deben hacerlo a través de intermediarios, a riesgo de romper los protocolos -lo que comúnmente se refiere como "by-pasear"- que regulan esta configuración.

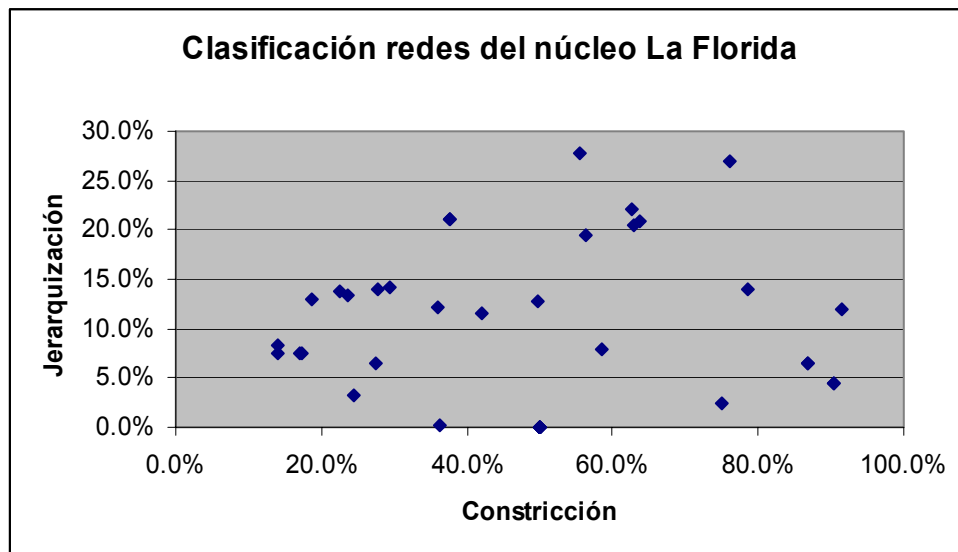
Los dirigentes, no obstante, son algo más que caudillos locales con una base de apoyo. Su condición se afianza también su capital social de acceso a recursos escasos: contactos directos con autoridades del nivel regional o nacional, vínculos con agencias filantrópicas o directamente con empresas privadas. El control de estos recursos de poder tanto en la comuna como fuera de ella les ubica en una posición privilegiada dentro de la comuna, lo cual les facilita el acceso a los círculos más altos del poder local. El cuadro se acerca a un escenario más competitivo que jerarquizado.

Análisis del Núcleo de la Red

Cuando se eliminan los contactos exclusivos de los miembros de la red, vale decir quienes se encuentran en la periferia porque están conectados solo con una persona, se obtiene el núcleo de la red. El número es semejante en Caldera (42) y La Florida (37). Como se trata de una red jerarquizada la clave está en identificar quiénes son los que están en mejores condiciones de aprovechar su posición de mediadores. Ello se puede hacer recurriendo a dos medidas que caracterizan la red personal: constricción y jerarquización (Burt 2005). La constricción de la red, establece en qué medida los contactos de una persona en la red son compartidos con otros. La jerarquización mide hasta qué punto una red personal está construida alrededor de un contacto estratégico. Las gráficas con ambas medidas se presentan a continuación.



Las redes personales de los miembros del núcleo de Caldera se reparten de forma relativamente equivalente entre niveles de baja y alta jerarquización (tomando 10% como umbral, siguiendo el criterio de Burt 2005), lo cual indica que 20, cerca de la mitad de las redes están construidas alrededor de un personaje con alto poder dentro de la red. Aparece un riesgo de fragmentación en esta red, ya que se encuentran 16 redes personales de baja jerarquía y alta constricción, como es característico de los círculos cerrados. El espacio "empresarial" de baja constricción y baja jerarquía está constituido por tres funcionarios municipales, dos mediadores (pero una que ya fue contratada como funcionaria) y una persona de base. (Los funcionarios municipales "empresariales" se encuentran también cerca del límite de constricción, por lo que pueden convertirse en un círculo cerrado.)



En las redes personales de los miembros del núcleo de La Florida se aprecia una proporción similar de redes de alta jerarquía, dado que 18 de las 37 redes personales de los integrantes del centro de la red local están construidas alrededor de patrocinadores con poder. Desde el punto de vista de la constricción, se

aprecia que 28 de las de las redes se encuentran sobre el umbral de 30%, de las cuales 13 poseen una jerarquía baja como ocurre con los círculos cerrados, lo cual también hace presente el riesgo de fragmentación. El espacio "empresarial" de baja constricción y baja jerarquía lo ocupan seis personas: dos políticos, dos mediadores locales y dos dirigentes de base.

Conclusión

En el trabajo clásico ya clásico de Arturo Valenzuela, "Political Brokers", se plantea que la política local chilena es una política de mediadores y que ello la diferencia de las pautas clientelistas analizadas por otros investigadores de la polis local en la época. Si bien la mediación continúa siendo un rasgo central, sus características han cambiado respecto de los años sesenta. Las redes locales que hemos estudiado en estas tres comunas son redes jerarquizadas en las cuales predominan los mediadores. La función de mediación se realiza desde agentes que pertenecen a un núcleo central hacia círculos sociales diversos, que incluyen autoridades y funcionarios, otros mediadores y, en menor medida bases.

El núcleo aparece permeable a la iniciativa de los participantes locales, casi con independencia de sus posiciones formales; sin embargo, quien se integra en el núcleo lo hace en unos pocos casos porque posee los recursos de liderazgo y la "habilidad empresarial" para lograrlo, pero la mayor parte de las veces a la sombra de un participante ya poderoso en esa red. No hay estrictamente exclusión, pues la mediación no está reservada al alcalde y los concejales como en los años 1960s, pero tampoco se trata una dinámica de inclusión o participación que pueda denominarse ciudadana. Las redes revelan un "modelo" apto para movilizar recursos políticos, sea desde las instancias de la administración local (como en Caldera) o fuera de ella (como en La Florida) pero mucho menos eficaz para generar acción colectiva.

Por cierto el estudio más bien abre un campo de indagación antes que ofrecer respuestas definitivas. Futuras investigaciones deberán abordar dos aspectos que resultan claves en los escenarios de participación comunal. En primer lugar, establecer si el núcleo central o elite local identificada opera como un grupo en el cual sus actores están mutuamente referidos. ¿Qué formas toma esta referencia si la hay? ¿Es tácita o explícita? ¿Hay instancias en las cuales sus integrantes interactúan socialmente? Un segundo aspecto en el cual es necesario profundizar es la forma en la cual se ejerce la mediación. La palabra "mediador" o "intermediario" levantó el inmediato rechazo de los actores locales cuando les presentamos los resultados de nuestra investigación. Ello iluminó un aspecto que, hasta el momento, no habíamos integrado como son las formas de mediación. ¿Son representantes de la elite antes las bases, representantes de las bases ante la elite, actúan como árbitros?

Los antecedentes presentados permiten ir más allá de la alabanza de la participación local para enfrentar sus restricciones y limitaciones con criterio de realidad. Los procesos de participación en las decisiones relativas a la asignación de recursos están bajo el control de un grupo relativamente cerrado, un club al que solo ingresan los que poseen el capital social (y cultural, como veremos) consistente en una cartera de vinculaciones exclusivas. Se trata de un grupo respecto del cual generalmente no hay información ni posibilidad de control público. La respuesta en este caso no es voluntad de participación -que existe- sino que diseños institucionales que abran el espacio a la participación de base, no solamente a través de las organizaciones, sino también a través de consultas, elección de representantes en las diferentes "mesas de trabajo" o "consejos" y una vinculación cercana de los concejales con territorios más reducidos.

ANEXO GRÁFICO Y ESTADÍSTICO

Composición de las redes locales. Porcentajes según tipos de contacto por comuna

	Caldera	La Florida	Talcahuano	Total
Bases	6.7	5.9	.6	4.4
Dirigentes de base, locales y laborales	25.8	32.5	20.7	26.4
Filantropía, promoción y desarrollo	11.0	18.3	12.2	13.9
Notables locales	21.5	10.7	12.8	14.9
Gobierno y servicios sectoriales	18.4	17.2	29.3	21.6
Municipalidad	12.9	13.0	23.8	16.5
sin datos (aún)	3.7	2.4	.6	2.2
N = 100 %	163	169	164	496

Distribución de la evaluación del entrevistado sobre la relación con sus contactos

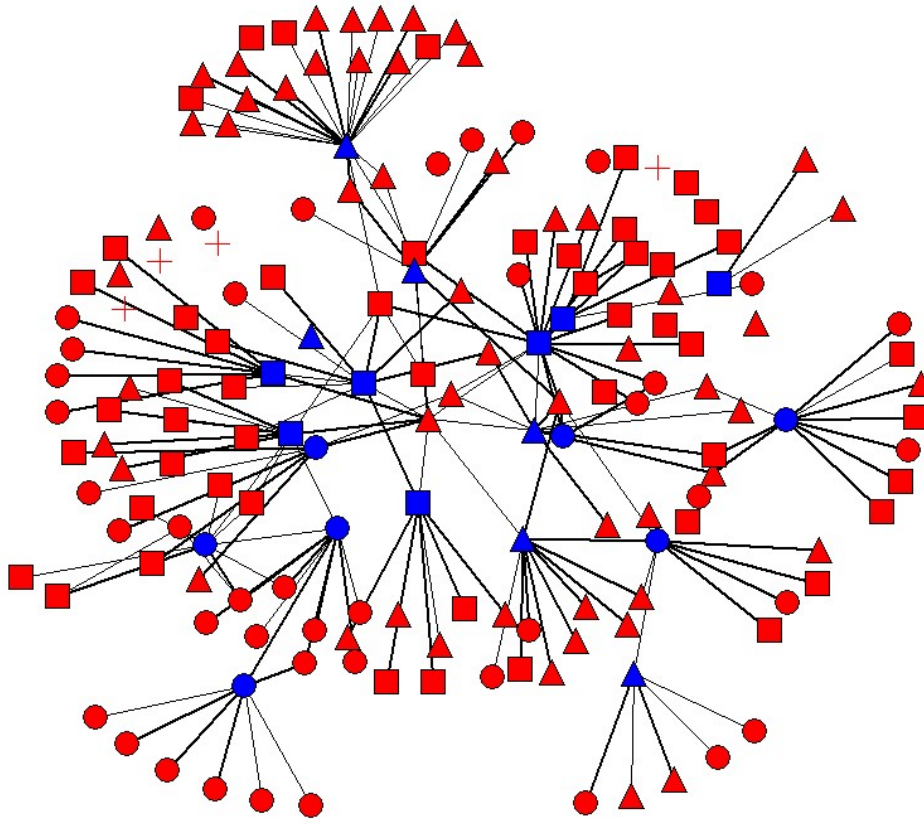
	Caldera	Talcahuano	La Florida	Total
Afines	48,5	50,0	50,0	49,4
Autoridades	26,8	33,8	15,8	26,0
Influyentes	11,3	11,2	19,7	13,7
Distantes	8,2	2,7	12,3	7,6
Opuestos	5,2	2,3	2,2	3,3
N = 100%	291	260	228	780

NOTA. El total es mayor al número de vínculos porque un contacto puede estar clasificado en más de una categoría; por ejemplo, una autoridad con la que se tiene afinidad.

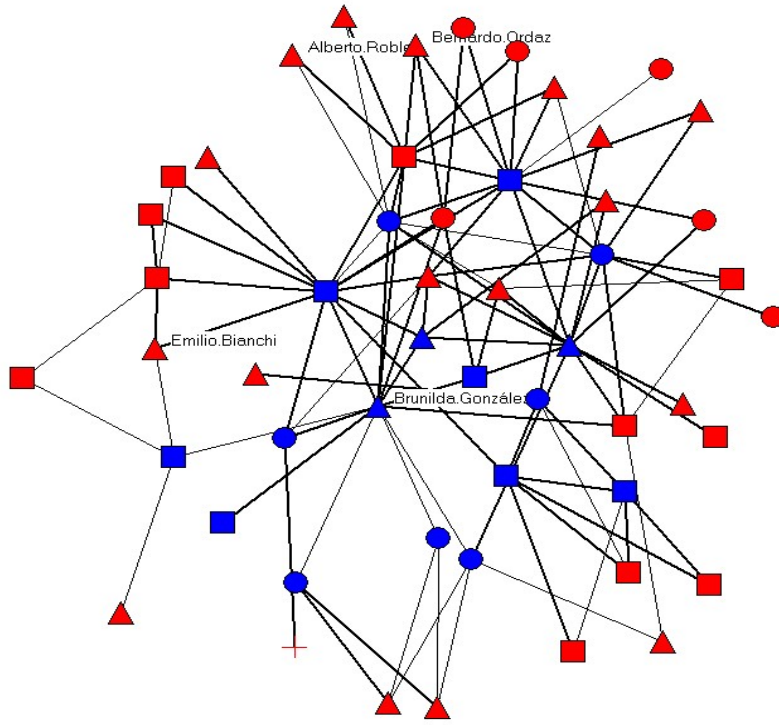
Indicadores de características básicas de las redes

Comunas	Tamaño de las redes				Entrevistados		Número de Contactos
	mediana	media	mínimo	máximo	Ola 1	Ola 2	
Talcahuano	19	20,8	12	36	10	¿?	208
Caldera	11	12,4	5	37	7	10	260
La Florida	9	10,0	3	25	12	13	236
Totales	11	13,0	3	37	29	23	704

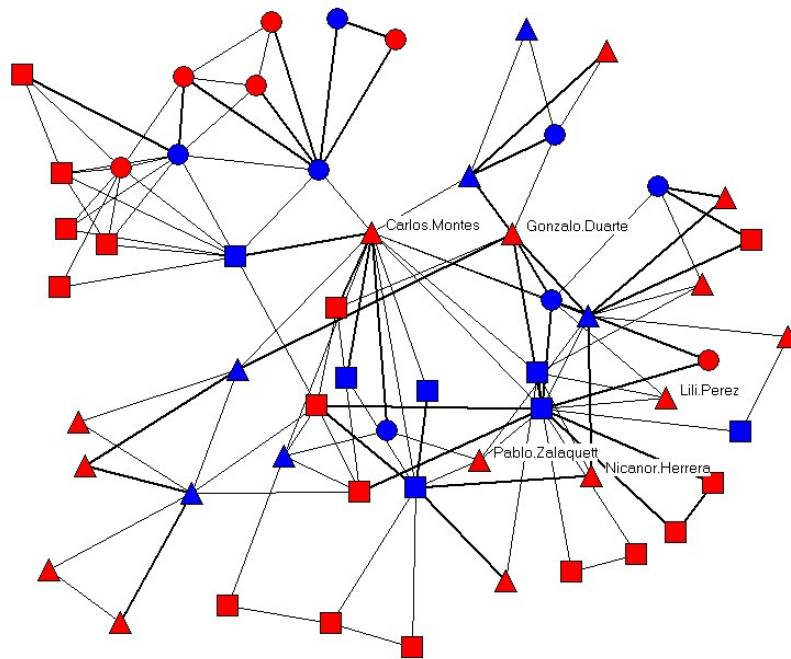
Red de Participación comunal La Florida



Red del núcleo en Caldera



Red del núcleo en La Florida



Bibliografía

- Auth, Pepe & Hernán García. 2005. "Análisis de las municipales 2004". *Colección Ideas*. Año 5 N° 50 Enero.
- Burt, Ronald. S. 2005. "Dimensiones reticulares del capital social". *Redes. Enfoques y aplicaciones del análisis de redes sociales*. Editado por J. I. Porras y V. Espinoza. Santiago: Universidad Bolivariana - USACH.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political Brokers in Chile. Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press.