

POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce
Gustavo Blanco
Margarita Hurtado**

EDITORES

FLACSO
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafin Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Editado por
FLACSO- Guatemala
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14
Nº de páginas: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

RIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 2008-10-03
Compra:
Proveedor:
Canje:
Donación: Guillermo Fortino

1123334

Índice

<i>Introducción</i> Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13
---	----

SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i> <i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i> Alberto Arce	23
--	----

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i> Carlos A. Amtmann	57
---	----

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i> Sergio Schneider	81
---	----

SECCIÓN II:
Territorio y descentralización política

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.
El caso del departamento de Petén, Guatemala*
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*
Luis Alberto Suárez 127
- Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización
en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México*
Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

SECCIÓN III:
**Nuevas configuraciones público-privadas
en el mundo rural**

- Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el
desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?*
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*
Oscar A. López Rivera 221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> Luiz Carlos Beduschi Filho	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> Helana Célia de Abreu Freitas	271
Los autores	289

SECCIÓN III:

*Nuevas configuraciones
público-privadas en el mundo rural*



Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el desarrollo rural chileno

¿Hacia una redistribución de la acción política?¹

Gustavo Blanco Wells

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el rol de las políticas públicas en la promoción del desarrollo rural en Latinoamérica ha sido una fuente inagotable de investigación y debate para la sociología y otras disciplinas interesadas en el estudio del cambio social. La persistencia de un grupo considerable de investigadores que aún estamos interesados en describir y conceptualizar procesos de intervención social en sectores rurales, aunque plausible, tiene, a mi juicio, un matiz preocupante. Tengo la impresión de que las metodologías, respuestas y posiciones teóricas –aún cuando difieran radicalmente en sus fundamentos ideológicos- comienzan a volverse, en forma y contenido, cada vez más escépticas de sus propios argumentos y con una cierta tendencia a converger hacia las explicaciones macro. No importando si se trata de visiones estatistas, liberales o “ciudadanas” -pensando en aquellos enfoques que incorporan una visión participativa de la sociedad civil-, abundan las explicaciones estructurales y el uso de una jerga economicista que revela cierta estandarización en la manera de articular las ideas y un uso exagerado de categorías abstractas que tienden a cosificar instituciones que, a fin de cuentas, no son causas sino efectos de relaciones sociales; por ejemplo, ‘el mercado’, ‘el Estado’, ‘la sociedad civil’, ‘el ajuste estructural’, etc. El (ab)uso de esta jerga y las taxonomías predefinidas provocan un cierto adormecimiento de los conceptos y cierta pérdida de nuestra capacidad de asombro para percibir los cambios que

¹ Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto DID-S 2005-63: Acuicultura en Patagonia: de los conflictos sociales a las oportunidades para el desarrollo en la Región de Aysén, patrocinado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad Austral de Chile.

ocurren cotidianamente cuando nos acercamos a la base social.

Por otra parte, se podría afirmar que existe una respuesta casi estándar cada vez que somos emplazados a definir la responsabilidad política sobre el desarrollo rural. En una frase: siempre resulta ser el Estado quien debe velar por procesos de redistribución que permitan un acceso más equitativo de la población a los recursos productivos y servicios sociales, particularmente, de aquellos que viven en sectores rurales y/o que trabajan en actividades primarias o ligadas al mantenimiento y soberanía de recursos naturales clave.

Las posiciones ideológicas en esta alquimia van a expresarse en la mayor o menor importancia otorgada al sector 'privado' en esta ecuación, ya sea que con ello se refieran a sus 'componentes' de 'mercado' o 'sociedad civil'.

Sin embargo, si nos movemos desde esta suerte de formulación triangular general: Estado, mercado y sociedad civil hacia diferentes estudios de casos, podemos encontrar una serie de posiciones y trabajos más promisorios por su riqueza empírica aunque limitados por sus alcances teóricos. En general se trata de evidencias que reconocen que los medios, estrategias y planes de acción para la intervención en sectores rurales son diversos, múltiples y varían de acuerdo a las realidades locales y las estructuras políticas nacionales o regionales.

Hasta ahí todo parece coherente y en línea con un entendimiento más clásico de la responsabilidad política del Estado y sus instituciones y aún más con nuestra percepción, muchas veces poco reflexiva sobre lo que entendemos como espacio para la acción pública y el ámbito privado. No obstante, cada vez resulta más frecuente encontrarnos con formas híbridas de intervención en el que los objetivos, medios y responsabilidad sobre las acciones parecen estar en una zona nebulosa, en un clarooscuro de formas y responsabilidades difusas (Lund 2006a).

Con ello, no se pretende negar el valor de innumerables trabajos dentro de la disciplina sociológica que nos hablan de la evolución, transición o cambios de las políticas públicas rurales en América Latina -incluida la discusión y matices sobre Nueva o Vieja Ruralidad (ver la compilación de Giarraca 2001, Kay 2001, Amtmann y Blanco 2002, Gómez 2002; ver también la compilación de Pérez y Sumpsi 2002 y De Grammont 2004). Sin embargo, en ellos no existe un claro cuestionamiento sobre las categorías utilizadas para definir lo público y privado sino más bien una mirada crítica a los procesos de liberalización, el retroceso del Estado y

a la progresiva colonización del mercado no sólo en distintas esferas de la vida cotidiana, sino también en las instituciones antes asumidas como públicas, a través de procesos de privatización o externalización de servicios.

Bajo este diagnóstico personal, resulta quizás interesante incorporar a la discusión, en una suerte de fertilización cruzada, algunos de los debates centrados en repensar el rol del Estado, las organizaciones y la ciudadanía que actualmente se están dando desde las ciencias políticas, o la sociología y antropología del desarrollo del mundo anglosajón y francófono (Weintraub y Kumar 1997, Long 2001, Arce 2003, Olivier de Sardan 2005, Lund 2006a). Por supuesto que, en este proceso, no debemos perder de vista la riqueza empírica y las particularidades que nos entrega el mundo rural latinoamericano en toda su diversidad.

Este capítulo es un llamado a re-centrar nuestro interés en las políticas públicas contemporáneas, a partir del estudio de las prácticas sociales y procesos que están favoreciendo la emergencia de nuevas formas de organización que median, ejecutan, redistribuyen o descentralizan la acción política en el mundo rural latinoamericano y, de manera más o menos planificada, contribuyen a su desarrollo y/o transformación. La descripción empírica y detallada de estos arreglos sociales, su origen y accionar en términos de prácticas y no de estructuras, nos obliga a repensar el rol del Estado y lo que entendemos como sector privado, ya sea que con ello nos refiramos al “mercado” o la “sociedad civil”.

Un ejemplo de lo anterior son las llamadas Alianzas Público-Privadas que, en el caso chileno, cuenta con algunos ejemplos notorios de intervención y cambio social en el medio rural y regional y que, sin embargo, no son examinadas como agentes de intervención, sino como formas económicas de arquitectura neoliberal. La anterior es sólo una de las modalidades existentes, pues, por su diversidad de objetivos y formas, resulta más apropiado hablar de ellas en términos de una gradiente que va desde aquellas organizaciones más orientadas hacia el voluntariado y la implementación de políticas sociales asistenciales, hasta versiones más neoliberales como aquellas basadas en el concepto de responsabilidad social de la empresa.

Este escrito propone algunas reflexiones teórico-metodológicas preliminares originadas a partir del estudio empírico de la expansión de la acuicultura en la Región de Aysén, en la Patagonia chilena. La perspectiva regional de este trabajo permitió identificar algunas de estas nuevas formas híbridas del desarrollo que cuestionan nuestros marcos para entender el

funcionamiento de instituciones y formas de organización. Aún desde su propia diversidad, ellas tienen en común el que van des-centrando o transformando la responsabilidad del Estado, y mimetizando su influencia y accionar en programas de intervención para el desarrollo rural.

Desde una perspectiva metodológica se presenta la posibilidad de manejar la contingencia como un elemento central de la estrategia de investigación y parte constitutiva de la interpretación, lo que en gran parte es un aprendizaje desde la antropología y las técnicas etnográficas.

El tono quizás provocativo de esta introducción debe entenderse como una forma de exagerar los argumentos centrales y dar inicio a un debate, por cierto abierto a la crítica, respecto al uso de nuevos métodos y conceptos en la sociología del desarrollo rural para entender las políticas públicas como medios y formas de intervención.

Este capítulo está organizado en seis secciones: 1) la introducción; 2) algunas reflexiones sobre aspectos metodológicos; 3) la presentación de tres casos de diferentes formas organizacionales de intervención regional a través de breves relatos centrados en encuentros de terreno en la Región de Aysén; 4) discusión teórica sobre los marcos conceptuales de lo público y lo privado en el desarrollo; 5) propuesta tentativa de interpretación para re-conceptualizar lo público en las intervenciones sociales y; 6) algunas conclusiones preliminares. Quisiera ahora moverme a los motivos, circunstancias y hechos que me llevaron a ensayar estas ideas.

AL ENCUENTRO DE LO SOCIAL: ALGUNAS NOTAS METODOLÓGICAS

Este artículo es de carácter tentativo y preliminar, y está inspirado en mi encuentro con diferentes actores y formas de organización durante un trabajo de campo realizado en la XI Región de Aysén, sur de Chile. La investigación se extendió por un tiempo total de 12 meses dividido en dos períodos; desde octubre de 2004 hasta mayo de 2005 y desde diciembre de 2005 a marzo de 2006.

La construcción de la problemática y la definición del área de investigación no están exentas de elementos contingentes que para los fines de este artículo sería muy extenso relatar, sin embargo, ellos se encuentran fuertemente influenciados por opciones metodológicas y un gradual proceso de adscripción a una comunidad epistémica relacionada

con las particularidades de mi proyecto de doctorado. Pero, para el interés que me convoca en este texto, basta mencionar que los puntos de entrada conceptuales y el así llamado objeto de investigación, fueron derivando, a partir de la experiencia de campo y la acción reflexiva del proceso de registro etnográfico, hacia algunos aspectos no considerados o impensados en la formulación original de la propuesta. Más explícitamente, el foco inicial de la investigación era estudiar las transformaciones y procesos de reorganización social gatillados por la expansión de la industria salmonera hacia la región patagónica chilena de Aysén. Por lo tanto, el "objeto" eran las relaciones sociales constitutivas de la industria; la estrategia, seguir la producción y circulación de su mercancía principal, el salmón, y; la perspectiva crítica, estaría garantizada a través de la identificación de conflictos que se abordarían "saltando", desde la industria acuícola, hacia aquellos otros actores y grupos de interés que tienen una visión diferente del desarrollo de la región.

En el camino (léase viaje etnográfico), me fui encontrando con una dificultad metodológica y conceptual crítica. Lo "social" de la acuicultura en la Patagonia no podía ser reducido a la industria ni al seguimiento de la cadena de producción desde lo local hasta lo global. Tampoco al mapeo de otros actores claves organizados alrededor y/o en oposición a la industria. La explicación de su éxito como sistema productivo y su impacto económico, así como los conflictos con otros grupos de interés por las implicancias en el modelo de desarrollo regional, requerían una estrategia metodológica que permitiera desplegar estas complejidades en un campo social más amplio, o para ser más precisos, identificar los mecanismos de articulación y conflicto de varios campos sociales.

La definición de campo social utilizada en este trabajo está fuertemente influenciada por el concepto de campo social semi-autónomo² de la antropóloga legal Sally Falk Moore (Moore 1978) y, en una versión posterior, ciertamente inspirada en la primera, la definición de Arce sobre el campo medio³ (Arce 2003).

Moore, cuyo trabajo principal consiste en el estudio de la ley y el cambio social con trabajo empírico en África, propuso el campo social semi-autónomo como el objeto analítico de estudio y la escala

² Traducido del inglés *semi-autonomous social field* en Moore (1978).

³ Adaptado del inglés *middle ground*. Versiones anteriores de este instrumento heurístico pueden ser encontrados en Knorr-Cetina (1981), Booth (1994).

apropiada de interacciones que permiten observar la generación de reglas, costumbres, símbolos y significados con cierta autonomía, coherencia e independencia de otros campos pero, al mismo tiempo, entendiendo que, como tal, es vulnerable a reglas, decisiones y a otras fuerzas que emanan desde su entorno, eventualmente su articulación con otros campos sociales o, en un sentido aún más amplio, con otras esferas de la organización social (Moore 1978: 55). Para Arce, el campo medio correspondería a lo que Moore entiende como campo social semi-autónomo, aunque explícitamente aplicado al espacio social que nos permite analizar los procesos de implementación de políticas en su engranaje con la vida social.

Uno de estos campos sociales de campo medio que, en esta investigación, facilitó la definición de una nueva estrategia analítica de la experiencia de terreno, fue abordar el tema desde una perspectiva regional; lo que me permitió identificar aquellas nuevas formas híbridas del desarrollo, a partir de mi encuentro como investigador con actores de carne y hueso que estaban involucrados en procesos de intervención en un territorio con cierta autonomía administrativa.

En este sentido la región como campo medio de análisis o como punto de encuentro entre la vida social, las instituciones y los procesos políticos, está compuesta, a su vez por distintos campos sociales semi-autónomos como, por ejemplo, las organizaciones que intervienen en el desarrollo, las compañías, las localidades, los gremios, etc. La ventaja de este enfoque es que posibilitó realizar trabajo empírico que describa en detalle los procesos, relaciones, interacciones y prácticas del grupo social estudiado. Las limitaciones están dadas por las dificultades para articular de una manera exhaustiva la relación con otros campos sociales que también ejercen su influencia, y procesos que, aunque localizados, se encuentran fuera de la escala espacio-temporal de la investigación.

Otro aspecto iluminador de esta experiencia de terreno fue el manejo flexible de la contingencia como un elemento clave para balancear la intencionalidad del investigador con la fluidez del encuentro social. *Intención, encuentro e intuición* deben ser combinadas a partir de los eventos que van constituyendo el proceso de inmersión del investigador con otro entorno, actores, localidades, climas, etc. En este sentido, el trabajo analítico, e incluso a veces el registro, pasa por un cierto tiempo a segundo plano, al menos mientras se vive ese intenso proceso de adaptación que se concentra en maximizar

la experiencia de comprender, compartir, participar en sus prácticas y, en el mejor de los casos, de pertenecer. La ventaja de este “compromiso antropológico”, por llamarlo de alguna manera, es que las categorizaciones y abstracciones son a posteriori, lo que nos permite mantener una cierta fidelidad, al menos en principio, al nominalismo de las formas desplegadas por los propios actores y de esta manera estudiar su significado en el contexto de sus prácticas (Long 2001, Schatzki 2003, Latour 2005). También nos permite un período de tiempo para desarrollar una mínima sociabilidad e inteligibilidad para su interpretación (Schatzki 1996).

INTERVENCIONES EN AYSÉN: ENCUENTROS Y CASOS

A continuación, se presentan tres breves relatos sobre mi encuentro durante el trabajo de campo con diversos actores asociados a organizaciones que están comprometidas en prácticas de intervención en la Región de Aysén. No se trata de la descripción exhaustiva de todas las formas de intervención regional, sino simplemente de aquellas que pudieron ser investigadas a partir de la experiencia del encuentro en terreno. Una vez descrita la situación en que se produjeron cada uno de ellos, entrego alguna información de fuentes secundarias, respecto a las instituciones y programas que los avalan (ver cuadros de texto).

Servicio País: una aproximación voluntarista al desarrollo

Mis primeros días de terreno los pasé en la capital regional, Coyhaique, con la expresa intención de contactar a los encargados de distintas oficinas gubernamentales y agencias que pensé podrían tener proyectos de desarrollo, funcionarios o actividades en la zona de Puerto Cisnes y algunas islas del archipiélago, destinos de mi terreno. Uno de los lugares que visité fue la oficina de *Servicio País*, organización cuya existencia conocía por mi experiencia docente y porque se convirtió en un refugio laboral para muchos de mis amigos interesados en desarrollo social pero desempleados tras la universidad (combinación bastante frecuente).

En esa visita, sufrí una doble decepción, que nada tuvo que ver con el buen trato y la información que recibí de parte de dos jóvenes profesionales que se encontraban en la oficina, sino más bien por mi mala costumbre de improvisar visitas en oficina públicas. Primero, el jefe regional estaba volando en viaje a una reunión en Santiago y, segundo, resultó que ese año no había *Servicio País*⁴ asignados a Puerto Cisnes, Puyuhuapi o Puerto Gala, que es donde yo me pensaba mover. Mala cosa, pensé, no tendré la oportunidad de verlos en acción.

A pesar de ello, meses después, tuve la sensación de que en realidad la huella de los servicios países, al menos en Puerto Cisnes y algunas de las islas era clara. Para ser más exacto, efectivamente no encontré agentes de *Servicio País* trabajando en la comuna durante el período de mi estadía, pero sí jóvenes profesionales que habían participado en el programa y ahora trabajaban en la municipalidad local: se habían ‘institucionalizado’.

Renato⁵ es el flamante administrador municipal de Puerto Cisnes, título que en realidad es un eufemismo para decir que es reconocido como la mano derecha del alcalde. El alcalde es nuevo en esta comuna, fue recientemente electo por amplia mayoría debido a la fama de haber sido un muy buen alcalde en una comuna vecina. Es un tipo muy sencillo, de la región, muy empático y conectado políticamente, pero con poca preparación formal. Por lo mismo, los pobladores especulan que en realidad el éxito de su gestión se debe en gran parte a “este cabro de Santiago que vino con él (Renato)”.

Más allá de las versiones de pasillo sobre las reales capacidades de la autoridad, efectivamente el alcalde trajo a Renato como eje de su equipo de trabajo y, juntos, comenzaron una reingeniería de la municipalidad.

⁴ Los profesionales trabajando en este Programa se identifican coloquialmente a sí mismos como *servicios país* de tal o cuál zona.

⁵ Todos los nombres propios de los relatos han sido modificados para conservar el anonimato de las personas.

¿Qué tiene Renato de especial? Renato es un ingeniero comercial que no supera los 28 años. Estudió en Santiago pero conoció la zona como estudiante mientras mochileaba. Se prometió volver y lo hizo. Consiguió entrar al *Servicio País* para una vacante en la municipalidad de la comuna de Lago Verde (comuna cordillerana vecina a Puerto Cisnes) donde comenzó a aplicar sus conocimientos de gestión económica empresarial en la administración pública. Al poco tiempo se había ganado la confianza del alcalde, especialmente por su habilidad para formular proyectos y conseguir fondos concursables del Estado. Ahora está en Puerto Cisnes, una comuna más grande, con otros tipos de problemas y complejidades vinculados a su actual vocación marítima: la pesca y la salmonicultura.

Renato es un tipo franco y amable, que siempre está dispuesto a recibir a la gente en la municipalidad. Sabe que ha generado ciertas suspicacias al interior del municipio, porque, a su juicio, la clave de una buena gestión es remover a la burocracia inactiva y reemplazarlo por activos gestores de proyectos: “Moverse, conseguir fondos, salir a terreno y mantenerse cercano a las necesidades de la gente para saber priorizar los recursos”.

Esto no es sólo retórica, pues, en menos de un año, logró incorporar a 3 nuevos funcionarios a la planta de la nueva gestión municipal: todos profesionales, todos en los 30, todos llegados de fuera de la región y todos... con el común denominador de haber trabajado en *Servicio País*. José, un Ingeniero Pesquero, a cargo de la nueva oficina para el sector pesquero artesanal; Fernando, un arquitecto, a cargo de la dirección de obras municipales para el desarrollo de nueva infraestructura; y Román, un agrónomo, a cargo de la oficina de fomento productivo. Cuatro *ex servicio país* al servicio de Puerto Cisnes. Definitivamente estaba en presencia de una situación muy interesante que, luego me enteraría, se repetía en otros lados de la región: un proceso de institucionalización *de facto* estaba abriendo paso a una nueva casta de profesionales del desarrollo.

Servicio País es un programa de intervención territorial creado en 1995 por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FUNASUPO). Originalmente este organismo fue creado en 1994 como Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza como una invitación a la sociedad civil para asesorar al Presidente de la República Patricio Aylwin con propuestas que permitieran enfrentar la pobreza y otros temas sociales abandonados durante la dictadura. Tras la evacuación del informe final en 1996, la Comisión se constituyó como fundación. Se define a sí misma como una institución privada sin fines de lucro y con intereses públicos (sitio web FUNASUPO). Su objetivo es desarrollar programas de intervención social que apunten a la erradicación de la pobreza en estrategias definidas por su directorio, en su mayoría intelectuales y políticos de todo el espectro ideológico. El programa Servicio País, que comenzó en 1995, es definido como una convocatoria a profesionales jóvenes a trabajar y vivir en las comunas rurales más pobres y aisladas del país, donde generan procesos de transformación sociocultural, en conjunto con los actores locales, orientados a la solución integral de problemas de pobreza (sitio web Servicio País). Los requisitos para postular definen un perfil de profesional universitario/a recién titulado/a, menor de 35 años provenientes de un listado de carreras con demanda social. Los profesionales de Servicio País son remunerados en una escala ligeramente inferior a los sueldos de mercado, lo que de alguna manera "asegura" una cierta vocación por el trabajo social. Viven y trabajan en comunas rurales a lo largo de todo el país en equipos multidisciplinarios de dos o más integrantes y permanecen allí durante 13 meses. En 2006, postularon 4.500 jóvenes profesionales para sólo 272 cupos en 220 comunas del país.

Para el período 2006-2007, hay 18 jóvenes profesionales destinados a trabajar en 8 comunas rurales de la Región de Aysén, quienes deben dar continuidad a 7 intervenciones reulizadas en los últimos años en la Región y crear otros tres proyectos. El eje conceptual definido por el Director regional del programa para este período es articular soluciones que permitan enfrentar el aislamiento de las zonas rurales.

Fundación Chile: desarrollo como innovación tecnológica

Me encontré con Osvaldo en el vuelo de Puerto Montt a Balmaceda durante mi segundo viaje a terreno. Afortunadamente para mí, se dirigía al mismo pueblo que yo y por lo tanto ofreció llevarme. A la salida del aeropuerto lo esperaba una camioneta doble tracción de arriendo que ya había sido reservada por sus empleadores. Partimos luego

de que él cargara un *cooler* con equipo para sus mediciones y una batería de laboratorio de terreno. Además de ser viejos conocidos, los dos ganábamos algo con la mutua compañía: conversación por transporte eficaz. El viaje desde el aeropuerto de Balmaceda hasta Puerto Cisnes en auto toma más de 4 horas, con solo 130 km. de carretera de asfalto y luego 122 km. de complicado camino de grava y curvas. En transporte público me hubiera tomado al menos dos horas más, si es que la suerte hacía coincidir mi llegada a Coyhaique con la única salida diaria de la furgoneta a Cisnes.

Oswaldo trabaja para *Fundación Chile* con base en Puerto Montt (X Región). Él es uno de los tantos jóvenes veterinarios que se han especializado en acuicultura. Esta trabajando para una de las divisiones de la Fundación que presta servicios a las empresas acuícolas, específicamente en un proyecto piloto de certificación de calidad. Su vida transcurre entre la oficina, el laboratorio, donde examina muestras, y salidas semanales a terreno, que un día lo tienen en alguna de las pequeñas islas interiores de Chiloé y, al día siguiente, 400 kilómetros más abajo en el archipiélago de los Chonos. Este tipo de trabajo, el de los profesionales y expertos acuícolas, requiere de una intensa adaptación a la movilidad en diferentes medios. Sólo hoy Oswaldo salió en su auto desde la oficina al aeropuerto, tomó un avión, arrendó una camioneta 4x4 para viajar casi 300 km., y al final del día va a ser subido a una lancha, para tras algunas horas de navegación, pasar la noche en un pontón flotante en medio de los canales patagónicos. Luego de regreso... si las condiciones climáticas lo permiten.

Me cuenta que su rutina laboral, además de los viajes permanentes que según él lo mantienen soltero, consiste en visitar muchos centros de cultivo⁶ al mes. Además de la coordinación logística para que ello ocurra, una vez en los centros, su trabajo es tomar muestras biológicas, en esta oportunidad para certificar que los peces no tengan trazas de

⁶ Centro de cultivo es el nombre dado en Chile a la unidad de producción de salmones y truchas generalmente asociada a dos módulos flotantes de balsas-jaulas en el que se realiza la fase marina de engorda del pescado.

antibióticos, otras veces de la calidad del agua y otras sobre aspectos sanitarios de la población de peces. Tanto tiempo de espera en aeropuertos, puertos y pensiones o en la carretera manejando solo en su camioneta hacen que me confiese que gran parte de su vida social transcurre en los albergues de los centros de cultivo y en los pontones, donde ya tiene muchos viejos conocidos. Además de una relación profesional de asesoría técnica, muchos de los jefes de centro han sido sus compañeros de universidad.

La Fundación Chile es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, creada en 1976 en un acuerdo entre el Gobierno de Chile y la ITT Corporation de Estados Unidos. Se trata de una institución de innovación y transferencia tecnológica orientada al apoyo de las principales áreas productivas exportadoras del país: agroindustria, forestal y recursos marinos. De acuerdo a Cordua su éxito se explicaría por esa 'flexible' orientación al mercado en la definición de sus áreas de desarrollo y su 'independencia' respecto a otras agencias estatales (Cordua 1994). Su operación consiste básicamente en la elaboración de proyectos y desarrollo de nuevos productos en los sectores mencionados, creación de empresas demostrativas que luego son transferidas mediante venta al sector privado y la prestación de servicios asociados a la mantención de la calidad de los productos de exportación. El Presidente del Consejo Superior Directivo es nombrado por el presidente de la República. El Directorio está integrado por 6 representantes del Estado sobre 12 (los otros 6 son nombrados por ITT y BHP Billiton). Además del patrimonio inicial aportado por los socios, la Fundación tiene la misión de autofinanciarse a través de la venta de tecnología, servicios y de sus empresas filiales. Cuenta con 300 empleados de alta preparación profesional, distribuidos en las dependencias propias de sus tres sedes: Santiago, Concepción y Puerto Montt (sitio web Fundación Chile).

La Fundación ha desempeñado un rol central en el desarrollo de la salmonicultura. En 1981, adquirió la empresa "Domsea Pesquera Chile Ltda.", propietaria de la piscicultura de Curaco de Vélez. Esa adquisición se constituyó en el primer paso hacia el modelo de empresas demostrativas luego que, tras modificar sus estatutos, se transformara en Salmones Antártica Ltda., empresa que junto a otras creadas posteriormente fueron traspasadas al sector privado, dando un impulso decisivo al boom acuícola (Våge 2005).

Al pasar por Coyhaique, la última ciudad, antes de entrar a la carretera austral, Osvaldo decide detenerse en un

supermercado. Lo único que compra es una botella de buen vino y una de pisco. “¿Tanta sed tienes?” Le pregunto bromeando. El se ríe y me dice: “Noooo... es para compartir con los muchachos”. Casi todas las empresas tienen estrictamente prohibido a sus empleados llevar e internar alcohol en los albergues de los centros. Entre medio de las islas y los fiordos tampoco hay mucha oportunidad de conseguirlo. Osvaldo no es empleado de ninguna de estas empresas, él es un experto externo, por ello, no se hace problema en llevar una botella a sus amigos jefes de centro para beberla discretamente en la noche durante la comida. Osvaldo no es una excepción. Trabajar como experto de terreno en una institución de apoyo a la acuicultura es un trabajo que no sólo requiere capacidades técnicas.

SalmonChile: responsabilidad social corporativa y desarrollo como marketing

Mi encuentro con personal de la Asociación Gremial de Productores de Salmón y Trucha, luego transformada en *SalmonChile*, ocurrió en al menos dos episodios: el primero a través de una reunión sostenida en Puerto Montt, donde fui recibido por el gerente del Instituto Tecnológico del Salmón (Intesal), el brazo tecnológico de la Asociación. La reunión se dio en un ambiente de mucha cordialidad y franqueza, aspecto no menor considerando la estrategia defensiva provocada por la relación cada vez más conflictiva de la salmonicultura con otros grupos de interés, y la natural suspicacia respecto a cualquier intento de ‘husmear’ en una industria cuestionada. Además de explicarme el funcionamiento de su institución y analizar algunos elementos de la coyuntura, aproveché la oportunidad para darle a conocer los objetivos de mi proyecto, conocer su opinión de científico y experto, y obtener su respaldo para contactar al personal de *SalmonChile* en Aysén, el destino de mi trabajo de campo.

Así es como entré en contacto con Bernardo, el representante de *SalmonChile* en Aysén. Ese primer contacto fue sólo telefónico. Le expliqué brevemente mi proyecto, quedamos en reunirnos para conversar y se comprometió a coordinar

mi investigación en algunos aspectos logísticos que él podía facilitar, principalmente contactarme con empresas que aceptaran a un sociólogo como “observador participante” en sus operaciones. Sin embargo, encontrarnos fue imposible, no porque no hubiera voluntad de parte de ambos, sino porque dadas las características de difícil conectividad de la Región, mi dependencia del transporte público y la permanente movilidad de Bernardo por toda la Región, incluidas sus frecuentes escapadas a Santiago y Puerto Montt donde era requerido para reuniones corporativas, volvieron el asunto en una pesadilla logística.

SalmonChile es el nombre de fantasía de la Asociación de Productores de Salmón y Trucha A.G., creada en 1986, con el fin de representar y aunar los esfuerzos de los productores de salmón y trucha del país en diversos ámbitos, tales como el legal, técnico, de investigación, medioambiental y en el desarrollo de nuevos mercados internos y externos (sitio web SalmonChile). En la actualidad, SalmonChile cuenta con un total de 58 empresas asociadas. Más de la mitad de ellas corresponden a empresas productoras de salmón y trucha, mientras que las restantes son empresas proveedoras.

La existencia de esta organización gremial ha sido reconocida como clave para posicionar a la industria chilena del salmón como el cuarto sector exportador del país y el segundo productor de salmón a nivel mundial. La Asociación calcula en 30.000 los puestos de trabajo directos generados en centros de cultivo y plantas de proceso. De ellos 3000 se encontrarían en la Región de Aysén.

SalmonChile está organizada en un Directorio, con ocho representantes de las empresas asociadas. Además tiene una administración y personal ubicado en sus tres sedes: Santiago, Puerto Montt y Puerto Aysén. La oficina de Aysén esta compuesta por 4 empleados.

Desistí y me radiqué en Puerto Cisnes, donde comencé mi trabajo de ‘penetración’ en la industria, sin la ayuda de SalmonChile. No obstante, mi curiosidad por conocer y entrevistar a Bernardo solo aumentó, dado que era figura permanente en portadas de los dos diarios regionales y en sus columnas de opinión como portavoz de un claro mensaje que yo no había escuchado antes en ningún dirigente de esta industria: “la salmonicultura en Aysén estaba comprometida con los postulados de la responsabilidad

social de las empresas: comunidad y desarrollo salmonícola son compatibles". Mi encuentro directo con el personal de *SalmonChile Aysén* ocurrió meses después, en un contexto muy diferente: como participante de la "Fiesta de la Cosecha del Salmón" de Aysén. Esta Fiesta era un fin de semana y consistía en una serie de actividades recreativas organizadas en la ciudad de Puerto Aysén por *SalmonChile* y sus empresas asociadas en la Región abiertas no sólo a sus trabajadores sino a la comunidad. En ese momento, yo ya tenía acceso a la empresa GranSalmón⁷, una de las empresas con operaciones en la región, que me abrió sus puertas. La delegación de GranSalmón para participar en la fiesta debía viajar cerca de 4 horas hasta Puerto Aysén y estaba integrada por dos grupos: uno de mujeres y niños de la escuela que participarían en la campaña "Playas Limpias" y otro, el equipo de futbolito que participaría en un torneo inter-empresas y al que yo había sido invitado por los propios trabajadores y técnicos.

Anticipando mi participación en el festival como futbolista de GranSalmón, aproveché de contactar telefónicamente a Bernardo y solicitar autorización para asistir y registrar los otros eventos del festival y, además, entrevistar al Presidente de la gremial que venía desde Santiago. Así es como llegué a las oficinas de SalmónChile en Aysén en medio de una marea de actividad que tenía a su pequeño equipo (una secretaria, una periodista y un auxiliar) trabajando y corriendo para organizar el evento del año. En ese contexto, subiendo y bajando de su camioneta, Bernardo se dio tiempo para conversar conmigo (primer encuentro de muchos otros que incluyeron entrevistas *in extenso*). Joven ingeniero pesquero, es el encargado de esta oficina regional. Parece ser un tipo que siempre está en movimiento, aunque disponible e interesado para conversar sobre su trabajo. Lo suyo son las relaciones públicas. Vive en la Región hace ya algunos años y se declara absolutamente comprometido con el proyecto de visibilizar

⁷ El nombre de la empresa ha sido cambiado en respeto a un pacto de confidencialidad de la información.

los efectos positivos de la acuicultura a la comunidad.

Tras conocerlo, todo lo que estaba pasando me pareció más fácil de interpretar. Estaba en medio de un interesante evento: el despliegue práctico de acciones de Responsabilidad Social Corporativa⁸. En las calles de la ciudad destacaba el color naranja (color salmón), afiches, carteles colgados en la avenida principal, gorros naranjos, muestra gastronómica con concurso culinario y degustación pública, etc.

El momento tenía una intención clara: además de todas las actividades recreativas y competitivas se pretendía aprovechar el espectáculo final (festival de la canción y cierre con un par de artistas de fama nacional), con la presencia de muchos trabajadores y trabajadoras de la industria y sus familias, vecinos y algunas autoridades para hacer un balance de todas las actividades sociales y en beneficio de la comunidad que realizaba la oficina de *SalmonChile* en Aysén: donación de casetas de protección contra la lluvia (paraderos de buses), donación de cuadernos y material escolar para las escuelas, una campaña de limpieza de playas (básicamente de los mismos desechos generados por la acuicultura), orquesta juvenil, programa radial el "Salmón con Acento", etc. Diría que en términos de asistencia el evento fue un éxito. La gente, los futbolistas, las trabajadoras y sus hijos, los empleados y los vecinos, ellos... creo que ellos solo querían divertirse.

PROCESOS DE INTERVENCIÓN: REDEFINICIÓN A PARTIR DE LAS PRÁCTICAS SOCIALES

La pregunta básica para entender por qué estos tres relatos pueden ser de interés más allá del posible capricho del investigador es: ¿Qué tienen en común estos encuentros? De hecho, mi primera impresión tras el terreno fue que ellos pertenecen a entidades que entienden, organizan y practican

⁸ El concepto más utilizado en Chile es el de Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). Aquí se amplía al de Responsabilidad Social Corporativa, porque en este caso involucra las actividades de una organización que representa a varias empresas.

el desarrollo en términos absolutamente distintos y, quizás, analíticamente era más correcto tratarlos separadamente y no como una situación social común: dos de ellas como diferentes estrategias orientadas al desarrollo de una actividad exportadora y otra en función mimética con otros servicios del Estado, orientada al desarrollo comunitario y superación de la pobreza.

Sin embargo, más tarde, identifiqué al menos tres aspectos que me permiten analizarlos como las múltiples manifestaciones de un mismo fenómeno:

nominal: a través de las continuas referencias a las Alianzas Público-Privadas (en adelante APP) que autoridades políticas y empresariales realizan en los medios para referirse a éstas y otras organizaciones;

metodológico: a través de la idea de que estos actores se articulan en un espacio social con ciertas características culturales, prácticas administrativas, mediaciones simbólicas, normas, etc., que son más inteligibles para sus miembros al ser producidas en un campo de interacción espacial y temporal de proximidad, lo que anteriormente ya he presentado como el campo medio de análisis y;

conceptual: porque pueden ser definidos negativamente a partir del grado de ausencia del Estado y la imposibilidad de evaluarlas como organizaciones de intervención política en el sentido clásico de la responsabilidad de la autoridad pública. En otras palabras, los límites de lo público y lo privado aparecen difusos.

¿Cómo podemos, entonces, conceptualizar estas nuevas formas de organizar los procesos de intervención? ¿Qué marcos de interpretación nos permiten entender las cambiantes formas que va adquiriendo el desarrollo y al mismo tiempo incorporando los significados de estos cambios para los propios actores? ¿En qué aspectos los ejemplos mencionados nos obligan a replantear el dominio de lo público y la participación de lo privado en procesos de intervención?

En búsqueda de respuestas se presenta, brevemente, las discusiones en torno al concepto de APP y sus consecuencias para el desarrollo y se revisan otros tres posibles marcos de interpretación encontrados en el tratamiento de fenómenos similares en literatura de la sociología y antropología del desarrollo y las ciencias políticas europeas y americanas. La implicancia del cruce entre los aspectos metodológicos

y teóricos delineados más arriba con las diferentes epistemologías de lo público y lo privado presentadas a continuación, aunque no exhaustivas, nos deberían permitir crear un marco más apropiado de interpretación para situar y entender la organización de estas prácticas a partir de cada caso y de acuerdo a su detallada descripción empírica.

Debo advertir que cada una de ellas presenta puntos de vista epistemológicos y posiciones ontológicas distintas que resultan imposibles de analizar en detalle en este trabajo. Por ello, tras presentar estas opciones, me muevo en el siguiente punto a una interpretación personal pero muy inspirada por una colección de ensayos editada por Jeff Weintraub y Krishan Kumar (1997), y por el capítulo sobre la esfera pública y la esfera privada de Hannah Arendt en *La condición humana* (1958). A partir de estas lecturas y la evidencia empírica, elaboro una opción analítica a partir de lo que considero puede ser una ventajosa forma de articulación con los casos presentados pero, sobre todo, de volver a situar lo social al centro del debate.

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: DESDE EL VOLUNTARIADO A LA PRIVATIZACIÓN

Podemos decir que la metáfora de moda para interpretar estos cambios, aunque nada de obvia, es la de Alianzas Público-Privadas⁹. El neologismo es cada vez más frecuente en los discursos de presidentes, ministros, secretarios de Estado, empresarios, representantes de fundaciones y algunos grupos ciudadanos en Chile y Latinoamérica, y aunque no particularmente centrado o ilustrado en instituciones de desarrollo rural, debemos entenderlos como parte de un fenómeno creciente y extendido.

La mayor parte de la literatura crítica sobre APP se ha desarrollado en inglés, particularmente en Gran Bretaña, por una sencilla razón: su origen se encontraría en la temprana liberalización y privatización llevada a cabo por Margareth Thatcher, pero especialmente porque la tendencia persistió y se ha extendido durante los gobiernos del laborismo, lo que de alguna manera se ha legitimado conceptualmente a partir de las ideas sobre gobierno y administración pública del *New Public Management* (Nueva Gestión Pública) (Bovaird 2004, Flinders 2005). Flinders ha definido las

⁹ En la literatura anglosajona se encuentra bajo el nombre de *Public-Private Partnership* y frecuentemente se refieren a ellas bajo las siglas PPP.

APP: "como una relación de riesgo compartido entre los sectores público y privado basada en la aspiración común de llevar a cabo un determinado resultado de política pública" (2005: 216).

De manera muy sintética podría decirse que las APP se enmarcan dentro de una tendencia que apunta a pasar de un modelo de lo público como gobierno a uno centrado en la gobernanza¹⁰. ¿Y qué es gobernanza? Nada mejor para entender el tenor de la discusión acerca de este concepto-metáfora que citar la definición de Joan Prats, editor de la revista digital *Gobernanza*, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya:

(E)n Europa, ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la **calidad de la interacción** entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (2005; énfasis del autor).

Volveremos sobre el concepto de gobernanza más adelante; no obstante, en general hay una mirada de recelo y suspicacia hacia las APP dado que ellas han florecido en gobiernos neoliberales y son vistas ahora como parte de las estrategias de buen gobierno recomendada por una serie de organismos multilaterales y diversos como el Banco Mundial, PNUD y la OMS (McDonald y Ruiters 2006). Debido a ello, las APP son vistas como "Caballo de Troya del neoliberalismo" (Miraftab 2004), "pacto Faustiano de imprevisibles consecuencias" (Flinders 2005) y/o mecanismos velados de privatización del Estado (McDonald y Ruiters 2006). Aunque también hay visiones que plantean exactamente lo contrario, e ilustrados con ejemplos específicamente sacados de zonas rurales, ven en estas alianzas mecanismos que aumentan la presencia e intervención del Estado a partir de nuevas formulaciones (Edwards *et al.* 2001).

En lo que todos concuerdan es en la dificultad de establecer una taxonomía clara, porque en la práctica las APP son de un amplio rango que va desde la externalización de servicios requeridos por oficinas públicas (desde limpieza de oficinas hasta mantención de sistemas

¹⁰ Neologismo adaptado desde el inglés *Governance*, pero ya aceptado por la Real Academia Española.

informáticos), traspaso de servicios sociales fundamentales como sistemas de administración de salud, concesiones para la construcción de infraestructura, co-administración de empresas públicas, hasta la cesión de ciertos servicios comunitarios a ONGs y servicios de voluntariado.

¿Pueden calificarse las tres organizaciones presentadas en este artículo como APP? Sí, si el criterio utilizado es tomar en serio su autodeclarada organización regida por criterios privados pero con objetivos y acciones de interés público. O quizás por el simple hecho de que los propios representantes de estas organizaciones, según conveniencia, las han llamado APP en algún momento, avalados, además, por diversas autoridades del Estado que las reconocen como formas de cooperación entre sector público y privado¹¹. El nombre ya existe y es usado ampliamente, aunque no necesariamente de manera reflexiva, por distintos actores.

Sin embargo, el punto crítico que transforma esta categoría en algo problemático es que la literatura y los analistas tienden a excluir aquellas relaciones entre Estado y privados como alianzas cuando no están especificadas en un contrato. De acuerdo a esta visión, serían los términos contractuales los que definen el carácter, duración y condiciones de estos acuerdos y, sobre todo, la clara delimitación de la responsabilidad política en el servicio prestado, lo que actualmente es uno de los mayores problemas de legitimidad de este mecanismo.

Siguiendo esta línea de argumentación conceptualmente rigurosa, la única que podría clasificar como APP de nuestros ejemplos sería *Fundación Chile*, pues se origina en un contrato limitado al aporte de capital entre dos socios, uno de ellos el gobierno. *Servicio País* no la calificaría, considerando que es un programa cuyos creadores tuvieron un mandato limitado mientras estuvo constituida como Comisión asesora de la Presidencia. No obstante, algunos autores, en una definición menos centrada en lo contractual y más en sus resultados, sitúan al *Servicio País* como ejemplar dentro del esquema de programas de voluntariado y participación civil en el desarrollo latinoamericano (Johnson *et al.* 2004, Tapia 2004). *Salmon Chile*, como tal, es una institución privada de corte empresarial, sin embargo, en algunos casos establece contratos temporales con autoridades locales para la materialización de

¹¹ Por ejemplo, en el reciente discurso de celebración de los 30 años de *Fundación Chile*, el actual Ministro de Hacienda del Gobierno de Bachelet, Andrés Velasco, se refirió a ella como "un gran ejemplo de colaboración pública-privada" (Noticia publicada el 19/10/2006 en Aqunoticias).

ciertas ayudas y programas.

Mi argumento para demostrar lo inadecuado de este marco si queremos entender las intervenciones en medios rurales y regionales es más simple si para ellos consideramos a los actores de mis relatos: En el caso de Renato y *Servicio País*, ¿podemos limitar la influencia de este programa al período en que sus agentes permanecen activos dentro del programa? ¿No es acaso el efecto más interesante el ver cómo los actores desarrollan estrategias y aprovechan las coyunturas para consolidarse como agentes del desarrollo (local) en otras instituciones (ej.: municipalidad)? En el caso de Osvaldo y *Fundación Chile*, ¿podemos entender la efectividad de los servicios prestados sin considerar la creación de relaciones sociales como posible causa y efecto de su legitimidad como experto? Por último, con Bernardo y *SalmonChile*, ¿podemos clasificar las relaciones entre empresa y comunidad (mercado/sociedad civil) como relaciones entre privados sin consecuencias de interés público? ¿Cómo tratar analíticamente las intervenciones del sector empresarial cuando ellas encuentran apoyo en grupos ciudadanos? Finalmente, y aplicada a todos los casos, ¿podemos evaluar las motivaciones de servicio público, capacidades de sus agentes y calidad de sus acciones exclusivamente en términos de su adscripción a una institución pública o una privada?

Lo claro es que las APP son un concepto rebatido y resistido principalmente porque están definidas en relación al Estado, lo que aumenta la tensión a la hora de entenderlas como una consecuencia del Estado mínimo neoliberal. Sin negar esta tensión, quizás llega el momento de reconocer que lo que está detrás de estos procesos es un inadecuado entendimiento de lo público y lo privado.

INSTITUCIONES AMBIGUAS: AUTORIDAD PÚBLICA Y LA COTIDIANA LUCHA POR LA LEGITIMIDAD

Otra forma muy reciente e interesante de problematizar la dicotomía público/privado es la propuesta por el danés Christian Lund en una reciente compilación de estudios del desarrollo que estaba centrada en casos africanos (Lund 2006a). Lund propone el término de instituciones ambiguas¹² como una metáfora más flexible y orientada a visibilizar la

¹² Traducción y adaptación del termino original *Twilight institutons* (Lund 2006a).

existencia de estas zonas de indefinición institucional. En sus propias palabras: "Son instituciones que operan en la ambigüedad entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado" (Lund 2006b).

Lo más relevante de este enfoque es su llamado a relativizar el énfasis en el estudio de las características de las organizaciones en relación al Estado y, en cambio, concentrar los esfuerzos en entender los procesos locales y cotidianos de formación de autoridad pública. En otras palabras, no desconoce al Estado, sino que es una invitación a reconocerlo y, por lo tanto, definirlo a partir de las prácticas y procesos que permanentemente están generando nuevas formas institucionales y negociando el reconocimiento de la autoridad pública. Es por lo tanto un llamado al empirismo para ampliar el entendimiento de la acción pública de ciudadanos, líderes u otros actores.

Las metodologías propuestas por Lund y los autores de esta compilación para describir cómo estas instituciones ambiguas se forman y son reconocidas "desde abajo", son afines e inspiradas en extensos trabajos sobre cambio social realizado por una parte de la sociología y antropología del desarrollo anglo-holandesa contemporánea a través del llamado *análisis orientado al actor*¹³ de Norman Long y sus colaboradores (Long 1992, Arce y Long 2000, Long 2001) y la francófona, desarrollada en la *lógica del entretejido social*¹⁴ del antropólogo Jean-Pierre Olivier de Sardan (Olivier de Sardan 2005). A continuación, se presenta una breve explicación de las ventajas del análisis orientado al actor como marco para reinterpretar los procesos de intervención.

DE-CONSTRUYENDO PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN: ABRIENDO LA CAJA NEGRA

El enfoque orientado al actor de Norman Long es, esencialmente, metodológico y no teórico. Sin embargo, su posición epistemológica es clara y decisiva para una generación de científicos sociales del desarrollo: el significado de la acción social y las prácticas sociales están

¹³ Adaptado del Inglés *Actor-oriented Approach*. Extensamente trabajado por Norman Long, Alberto Arce, sus colegas y estudiantes del Departamento de Sociología del Desarrollo Rural en la Universidad de Wageningen, Holanda.

¹⁴ Adaptado del Inglés *Social entanglement logic*. Olivier de Sardan ha desarrollado su trabajo desde el CIDA.

indisolublemente ligadas a las complejidades de la vida cotidiana y las situaciones particulares en que ellas ocurren y, por lo tanto, nuestro entendimiento del cambio social dependerá y será un efecto de la capacidad de interpretar por medios etnográficos las formas de vida, el conocimiento y en último término reconocer la agencia de los actores en una situación social dada. En esta perspectiva, las realidades son múltiples y exactamente por estas diferentes formas de entender la vida cotidiana y los proyectos de desarrollo es que se generan conflictos y choques de intereses, conocimientos y formas de vida.

Metodológicamente, propone una serie de conceptos-metáforas que han permitido de-construir los procesos de intervención para demostrar que ellos generalmente fallan al intentar imponer visiones hegemónicas y planificadas del desarrollo sin considerar la diversidad de estrategias, formas de vida y heterogeneidad de los actores involucrados. Muchos de sus trabajos se han centrado en desmitificar la supuesta consistencia monolítica de los proyectos de desarrollo en Latinoamérica a partir de descripciones detalladas de las relaciones y prácticas entre agentes del Estado, burócratas, líderes, científicos, ONGs y varios actores locales, para dar vida a la compleja trama social de la que están compuesta estos procesos (Arce y Long 1992, Arce 1993).

Una de las herramientas más interesante para las cuestiones planteadas en este artículo es el concepto de *interfaz* entendido como la descripción de una arena de encuentro entre actores que disputan distintos intereses sobre un proceso de intervención. El análisis de interfaz ha sido ampliamente trabajado en investigación empírica, no obstante, nunca se ha considerado para cuestionar los límites y alcances de la intervención a partir de la legitimidad que los propios actores entregan a lo público y lo privado en una determinada situación. En otras palabras, tras la de-construcción nos quedamos con los fragmentos pero nadie se aventura a reconstruir analíticamente (y menos empíricamente, pues la vida social nunca se detiene) las consecuencias sino teóricas al menos conceptuales de nuestra propia de-construcción.

El sentido de esta crítica no es buscar elementos normativos o programáticos sino que, al contrario, enfatizar que en el mantenimiento de la diversidad y pluralidad también hay que avanzar nuevas formas creativas desde las ciencias sociales para ir reposicionando una agenda que mantenga al centro la vida social. ¿Qué alternativas tenemos para esa reconstrucción?

TEORIZANDO LA DICOTOMÍA PÚBLICO/PRIVADO

Los sociólogos Jeff Weintraub y Kishan Kumar organizaron una compilación para presentar las distintas perspectivas con que la dicotomía público/privado es tratada en las ciencias sociales y políticas occidentales (Weintraub y Kumar 1997). El propio Weintraub, en su contribución, presenta un excelente marco que sintetiza notablemente cuatro formas principales de distinciones encontradas en la teoría:

I. El modelo economicista liberal, muy extendido hoy en día en esferas de tomas de decisiones, instancias legislativas y análisis de políticas, que básicamente establece una oposición de lo público/privado como administración del Estado/economía de mercado.

II. El enfoque republicano clásico que entiende el dominio público en términos de la comunidad política y ciudadanía, analíticamente separado de la administración del Estado y el mercado.

III. El enfoque que entiende lo público como una esfera fluida y polimorfa de sociabilidad y lo privado como espacios de domesticidad (el punto va a ser desarrollado más extensamente en la próxima sección).

IV. Los enfoques provenientes de la crítica feminista (o una parte de ella) que cuestiona la construcción de la esfera de lo privado en lo doméstico y la familia y como contraparte lo público en el mercado y el Estado (Weintraub 1997).

El autor señala con claridad que no es posible, ni es su intención, establecer un juicio universal respecto a su valor o sobre cuál de ellos es más correcto, sino demostrar que se trata de construcciones socio-históricas que sin embargo generan enormes consecuencias políticas sobre la manera en que entendemos y 'ordenamos' la sociedad. No obstante lo anterior, Weintraub desarrolla cierta inclinación por entender las mediaciones que se dan entre estas distinciones en términos de sociabilidad. ¿Cuál puede ser la ventaja de privilegiar ese marco de interpretación en el contexto de procesos de intervención? Ese es el tema de la siguiente sección.

POLÍTICAS COMO CURSOS DE ACCIÓN Y LO PÚBLICO COMO SOCIABILIDAD

El primer paso para una propuesta que vuelva a situar lo social en nuestros marcos de interpretación es definir los procesos de intervención como decisiones estratégicas construidas colectivamente con una supuesta intencionalidad y una manifiesta dirección –una visión sobre el desarrollo– pero que se materializan de manera ambigua a través de cursos de acción que van siendo ajustados a la situación por los agentes una vez que éstos se ven envueltos por la multiplicidad de realidades de la vida social que les corresponde intervenir.

Es muy importante enfatizar que, a diferencia de las claras definiciones de las misiones institucionales, las intervenciones en la práctica son ambiguas y muchas veces contradictorias. Son los actores de carne y hueso quienes van interpretando, redistribuyendo y negociando cotidianamente la intención, dirección y el poder con y sobre otros actores.

Expresado en otras palabras, si intervención resulta ser la permanente negociación por parte de los actores de los ámbitos de acción entre lo público y lo privado, la contingente (re)definición de sus límites en cada situación social, entonces, las políticas públicas pueden entenderse como los cursos de acción específicos seguidos en un determinado momento por un conjunto de actores para poner en práctica acciones, medios y estrategias de lo que se desea como un bien colectivo.

El cambio social, en este sentido, no es evolutivo ni progresivo, coexiste con otras formas locales de entender estabilidad y cambio. Esta tensión, y este es mi argumento, puede ser estudiada a partir de la redefinición de lo que se considera de interés público en cada intervención, pero ello sólo es viable cuando se registran aquellas prácticas sociales que posibilitan, contestan o sancionan la acción de otros. En este sentido el evento conflictivo, aunque interesante como signo de controversia, no constituye necesariamente una verdadera situación de cambio y su influencia puede ser aislada y mediada por otros actores y fuerzas. De ahí la importancia metodológica de estudiar prácticas y no conflictos.

Aún cuando este trabajo problematiza la visión dicotómica de la relación público/privado, tampoco entiende su negociación como la definición de una frontera dentro de un continuo que va de lo más público a lo más privado y viceversa, sino como las dos caras de una misma moneda. Cada situación tiene potencialmente una connotación pública y expresiones de intimidad. La diferencia es que los actores no echan al

aire la moneda para que caiga cara o cruz, público o privado, pues ello no depende de las probabilidades como en el ejemplo de la moneda, sino de la movilización de símbolos de poder y medios de coerción (leyes, dinero, incentivos, títulos profesionales, etc.), de la legitimidad o rechazo en la creación de autoridad y, en último término, descansa en la construcción de espacios de sociabilidad que posibiliten todo lo anterior.

Las políticas no bajan desde el cielo a la tierra (del gobierno a una isla patagónica) sino a través de una mediación socio-técnica que permite la construcción de relaciones con agentes, expertos, símbolos, dinero, medios de transporte etc. Todos aspectos de tal dinamismo que la dicotomía público/privado jamás podrá captar.

En este caso, la acción política no es redistribuida por decreto, ni como efecto del neoliberalismo, ni por el sobrevalorado concepto de gobernanza, sino por la combinación contingente y creativa de cursos de acción y sociabilidad. Los cursos de acción son específicos pero contingentes y sujetos a revisión y cambio. La sociabilidad como prácticas que definen espacios (públicos) de encuentro, redefine las relaciones de solidaridad, autoridad y poder.

En mi relato, los efectos de *Servicio País*, aunque contingentes, son más duraderos que el propio programa porque la influencia sobre lo público es capturada en nuevas formas cuando los jóvenes profesionales se perpetúan en otras instituciones del desarrollo local (municipalidad, ONGs, etc.), lo que sin embargo no sería posible sino fuera por la experiencia vivida dentro del programa. Por otra parte, el reconocimiento de su legitimidad como agentes por parte de los miembros de la comunidad no va a depender exclusivamente de su desempeño técnico sino también de sus habilidades sociales para crear lazos y redes de acción.

El prestigio de *Fundación Chile*, institución paradigmática del desarrollo exportador chileno, se debe parcialmente al buen nivel técnico de su equipo profesional y a su capacidad de mantener una visión del desarrollo económico centrado en la innovación tecnológica de sectores exportadores. Sin embargo, la historia no contada es que esa elogiada capacidad adaptativa de sus equipos depende de una relación de ida y vuelta entre sus profesionales de terreno y los profesionales, trabajadores y anónimos innovadores desde aquellas actividades que les toca apoyar. La construcción de lo público, como el bien colectivo deseado, presenta otros tipos de conflicto al interior de estas redes pues se basan en prácticas de co-creación de objetos tecnológicos.

SalmonChile, bajo un esquema clásico de interpretación no sería

analizada como intervención de interés público, sin embargo, la responsabilidad social corporativa, que hasta hace poco era un concepto académico liberal luego tratado como una partida menor del presupuesto de *marketing* de las empresas, ha empezado a ser demandado como un derecho (¿bien público?) por parte de autoridades y grupos locales. Ya sea para financiar alguna obra de infraestructura menor, actividades recreativas y culturales, equipamiento escolar etc. La gente ve en ella, una alternativa más donde golpear la puerta a la hora de pedir dinero para actividades definidas de interés público por un colectivo. No hay ingenuidad por parte de los 'locales' pero, a diferencia del Estado, tampoco obligación por parte de las empresas.

La articulación de estas tres formas de organización o, desde una perspectiva metodológica, de estos campos sociales semi-autónomos, no se da necesariamente a través de relaciones interpersonales o contacto directo entre sus agentes, sino cuando sus representantes se reconocen como interviniendo (actuando) en un mismo espacio público: en este caso, la región. La región, así entendida, es ese espacio público imaginado por todos - locales y agentes externos, investigadores y políticos - como una entidad de campo medio sujeto a intervención colectiva para garantizar el bien público. Lo importante es entender que la gente sueña y vive distintas regiones y no sólo una.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

La interpretación que se ha ensayado en este capítulo no corresponde a un análisis de las instituciones, sino que surge como reflexión sobre las formas emergentes de organizaciones para la intervención encontradas durante trabajo de terreno en la Región de Aysén, y lo adecuado o no de los marcos teóricos presentados para su explicación.

Si bien hay un ejercicio reflexivo y una propuesta para re-conceptualizar nuestro entendimiento de las intervenciones, a partir de las disputas y acuerdos entre actores para definir el espacio y objeto de lo público y privado, ello no representa una fórmula universal sino contingente y localizada a partir de los encuentros cotidianos de los agentes de intervención con otros actores locales, y de cómo las relaciones que se establecen van, al mismo tiempo, constituyendo y enmarcando la organización de sus futuras prácticas.

Aún cuando esquemáticamente podríamos hablar de una gradiente en la formación de la ecuación público/privado cuando es

entendida como Estado/mercado o Estado/sociedad civil, lo claro es que tanto las visiones estatistas como aquellas versiones más neoliberales del Estado mínimo, son inadecuadas para entender la contingente y localizada definición de lo que se considera bien público sujeto a intervención. En este sentido el concepto de Alianzas Público-Privadas resulta insuficiente para explicar las formas emergentes y las dinámicas sociales que genera. Lo pertinente es repensar el rol del Estado, la sociedad civil y el mercado no como agentes causales sino como efectos de relaciones sociales.

Por otra parte, afirmar que los límites de lo público y lo privado son sujetos a negociación permanente (además de histórica y culturalmente diversas) no debe entenderse como una mirada relativista sino relacional, es decir que nuestro entendimiento de la vida social y sus conflictos no pueden ser mirados desde una perspectiva única. Debemos concentrar nuestros esfuerzos en describir esa diversidad desde variados ángulos y analizar cómo se articulan, por lo tanto estar atentos a renovar permanentemente nuestra batería conceptual para acercarnos a la cambiante naturaleza de la organización social.

Se propone un marco tentativo para explorar una agenda de investigación al respecto: la descripción empírica de los procesos de intervención y la implementación de políticas como cursos de acción que ocurren en un campo social semi-autónomo definido (una organización, una localidad), eventualmente, su articulación con otros campos en un campo medio, espacio político o institucional de relaciones sociales (una región, una ciudad) y el despliegue de las tensiones y conflictos a partir de la negociación de los alcances de la intervención (los límites de lo público y lo privado), entendido como una relación dialéctica entre espacios de sociabilidad que permiten la construcción de lo colectivo y espacios de intimidad e individualización.

Esta parte del libro es también un llamado a ejercer nuestro rol crítico o reflexivo *ex post facto*, tras nuestro encuentro con los actores y las realidades que nos interesan. Poner énfasis en el viaje etnográfico como metáfora, nos permite manejar flexiblemente la contingencia para balancear la intencionalidad del investigador con la fluidez del encuentro social. Pienso que sólo una vez que seamos capaces de liberarnos de ciertos prejuicios y rigideces disciplinarias, especialmente nuestra tendencia a establecer categorías a priori, podremos finalmente tomar en serio la multiplicidad de realidades en que está inmersa la vida social. No se entienda esto último como un llamado a abandonar la perspectiva crítica, pero no debemos condenar las formas incipientes de lo social por nuestras

propias limitaciones disciplinarias.

Quizás la perspectiva de desdibujar los contornos cómodos de una dicotomía confusa pero aceptada -público / privada-, puede generar sentimientos de precariedad e ingobernabilidad en algunos; sin embargo, también puede convertirse en una oportunidad de revisar nuestro entendimiento de la democracia, la participación y la responsabilidad política. Si nos dejamos sorprender, quizás encontraremos que en vez de anarquía hay trazas de coexistencia, autogestión y oportunidades, no sólo a través de la instituciones sino en y desde el ejercicio de la propia ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amtmann, C. y G. Blanco. 2002. "Expansión transnacional y nueva ruralidad: Conflictos del sector lechero en el sur de Chile". *Los espacios sociales y la organización de la agricultura*. Bendini, M. y N. Steimbregger. Buenos Aires: La Colmena.
- Arce, A. 1993. *Negotiating agricultural development: Entanglement of bureaucrats and rural producers in Western Mexico*. Wageningen Agricultural University of Wageningen.
- _____. 2003. "Re-approaching Social Development: A Field of Action between Social Life and Policy Process". *Journal of International Development* 15: 841-861.
- Arce, A. y N. Long. 1992. "The dynamics of knowledge: Interfaces between bureaucrats and peasants". *Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Long, N. y A. Long. London & New York: Routledge.
- Arce, A. y N. Long. 2000. "Reconfiguring modernity and development from an anthropological perspective". *Anthropology, Development and Modernities: Exploring Discourse, Counter-tendencies and Violence*. Arce, A. y N. Long. London: Routledge.
- Arendt, H. 1958. *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Booth, D. 1994. "Rethinking social development: an overview". *Rethinking social development: theory, research & practice*. Booth, D. London: Longman Scientific & Technical.
- Bovaird, T. 2004. "Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice". *International Review of Administrative Sciences* 702: 199-215.
- Cordua, J. 1994. "Innovación en la transferencia de tecnología: La experiencia de la Fundación Chile". *Espacios* 151. Encontrado en <http://www.revistaespacios.com/a94v15n01/100941501.html>
- De Grammont, H. C. 2004. "La nueva ruralidad en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (número especial): 279-300.
- Edwards, B., M. Goodwin, S. Pemberton y M. Woods. 2001. "Partnerships, power, and scale in rural governance". *Environmental Planning C: Government and Policy* 19: 289-310.
- Flinders, M. 2005. "The Politics of Public-Private Partnerships". *The British Journal of Politics & International Relations* 72: 215-239.
- Giarraca, N. 2001. *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

- Gómez, S. 2002. *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?* Valdivia & Santiago: Universidad Austral de Chile / Lom Ediciones.
- Johnson, L., C. Benítez, A. M. McBride y R. Olate. 2004. *Voluntariado juvenil y servicio cívico en América Latina y el Caribe: Una posible estrategia del desarrollo económico y social*. St. Louis: Centro para el Desarrollo Social, Universidad de Washington.
- Kay, C. 2001. "El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades". *Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina*. García Pascual, F. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación / Universidad de Lleida.
- Knorr-Cetina, K. 1981. "Introduction: the micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology". *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an integration of Micro- and Macro-Sociologies*. Knorr-Cetina, K. y A. Cicourel. London: Routledge & Kegan Paul.
- Latour, B. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Net work-Theory*. New York: Oxford University Press.
- Long, N. 1992. "From paradigm lost to paradigm regained?". *Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Long, N. y A. Long. London & New York: Routledge.
- Long, N. 2001. *Development Sociology: actor perspectives*. London: Routledge.
- Lund, C. 2006a. "Twilight Institutions: An Introduction". *Development and Change* 374: 673-684.
- Lund, C. 2006b. "Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics". *Development and Change* 374: 685-705.
- McDonald, D. y G. Ruiters. 2006. *Teorizando la privatización: Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica*. TNI / Public Services Internatinal Research Unit PSIRU.
- Miraftab, F. 2004. "Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neo liberal Development?" *Journal of Planning Education and Research* 24: 89-101.
- Moore, S. F. 1978. *Law as Process. An Antrophologiccal Approach*. Hamburg: LIT Verlag.
- Olivier de Sardan, J. P. 2005. *Anthropology and Development. Understanding Contemporary Social Change*. London & New York: Zed Books.

- Pérez, E. y J. M. Sumpsi. 2002. *Políticas, instrumentos y experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y Unión Europea*. España: Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, AECE.
- Prats, J. 2005. "Pero ¿Qué es la gobernanza?" *Revista Gobernanza* 17 <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>
- Schatzki, T. 1996. *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2003. *The Site of the Social: A Philosophical Account of the Constitution of Social Life and Change*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Tapia, M. N. 2004. "Civic Service in South America". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 334: 148S-166S.
- Våge, O. K. 2005. "El Desarrollo de la Salmonicultura en Chile entre 1985-2000". *Masteroppgåve* 162.
- Weintraub, J. 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction". *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a grand dichotomy*. Weintraub, J. y K. Kumar. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Weintraub, J. y K. Kumar. 1997. *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a grand dichotomy*. Chicago & London: The University of Chicago Press.