



D+C Desarrollo y Cooperación (No. 4, Julio/agosto 2002, p. 26-29)

Sociedad civil y pobreza urbana en Chile Del enfrentamiento a la participación

Jaime Sperberg

Los pobres urbanos chilenos son parte de una sociedad civil que pone énfasis en valores democráticos y que se relaciona activamente con las instituciones del Estado. Los pobres de la ciudad se han adaptado al nuevo marco político-social basándose en sus propias experiencias y en el entorno político local. Los impedimentos para una mayor participación en la sociedad civil de los pobres provienen en primer lugar de la actual estructura política, que privilegia estilos tecnocráticos de gobernar y no toma en cuenta los potenciales de autoayuda de los mismos actores.

¿En qué consiste la sociedad civil y cómo se puede adaptar este concepto al estudio empírico del Chile posdictatorial? El presente ensayo presenta un análisis de las acciones políticas y sociales de los grupos no integrados a la ciudad. Lo que interesa es, por lo tanto, encontrar un marco que incluya los cambios en el contexto político chileno después de 1990. La moderación política de toda la sociedad chilena, incluyendo a los pobres urbanos (pobladores), sobre los que aquí se va a tratar, ha sido un factor determinante para entender las lógicas de acción de este grupo social.

Según Hipsher (1995) la moderación política de los pobladores en Chile se debe a tres factores: el fracaso de la estrategia de movilización social para derrotar al régimen autoritario, la adaptación de las organizaciones de barrio a la lógica política partidaria durante la transición (1988-1990) y el temor a la polarización política, tal como se dio antes del golpe militar de 1973. Algunos expertos sobre el tema resaltan el rol central de los partidos políticos en el proceso de moderación, que a través de los militantes transmitían sus lógicas de acción sobre los barrios pobres, paralizando el movimiento social de pobladores después de 1986-1987 (v., p. ej., Oxhorn). En nuestra opinión, las protestas en la década de los 80 y el énfasis puesto en una estrategia confrontativa con el régimen constituían una excepción en la larga tradición reivindicativa de los grupos subalternos en Chile. La aparente pasividad política de los pobladores posterior a 1990 significó la vuelta a la normalidad después de 17 años de dictadura, aunque en un contexto político-social totalmente diferente al período anterior a 1973.

El concepto de sociedad civil que se empleará aquí no aboga por un punto de vista netamente funcionalista, lo que apuntaría hacia la estabilización de sistemas democráticos

latinoamericanos, muchas veces con severas restricciones en la participación y representación. La sociedad civil es más bien un espacio en el que se reivindican derechos tanto políticos como sociales, paliando de esa forma las desigualdades provenientes del ámbito económico (cf. Pearce 1997:81).

La definición que aquí se propone dice lo siguiente: la sociedad civil es un campo de acción relativamente autónomo dentro del cual grupos e individuos persiguen sus intereses sociales y políticos de forma voluntaria, no violenta, e interrelacionados con instituciones estatales en el ámbito nacional y local. A pesar de que existe una gran desconfianza entre actores de la sociedad civil y de instituciones estatales, esta relación se caracteriza por la aceptación de los procedimientos y las normas democráticas por parte de los actores. La desconfianza de la sociedad civil hacia el Estado es primordial, ya que está ligada a una de sus funciones centrales: el control y la limitación del poder estatal (Diamond 1994:7).

Sociedad civil y cultura política

La definición de sociedad civil implica también la adopción de valores democráticos como son la no violencia, la tolerancia y la imparcialidad, los que constituyen un «consenso mínimo normativo» (Lauth/Merkel 1997). Este consenso implícito es justamente el común denominador de la pluralidad de los grupos pertenecientes a la sociedad civil. Respecto al postulado de la no violencia, cabe señalar que no está permitida la agresión o la amenaza física o síquica contra personas. Sin embargo, se exceptúan las acciones relacionadas con la desobediencia civil, o sea los bloqueos de carreteras, las ocupaciones de oficinas o de tierra y las huelgas ilegales. Rawls define la desobediencia civil como una acción pública, no violenta y política contraria a la ley, que persigue el objetivo de cambiar las leyes o las políticas del Gobierno (en Cohen/Arato 1995: 571). Este tipo de acciones se justifica primero, por ser altamente efectivas, obligando a las autoridades políticas a aumentar su capacidad de respuesta, y, segundo, por ser sólo transitorias.

Por lo común, después de esta actitud confrontativa se abre un proceso de institucionalización. La institucionalización de las acciones de la sociedad civil es viable, porque las autoridades están sensibilizadas de un problema social y también están conscientes del potencial de amenaza que provendría de una sociedad civil fuera del sistema legal (cf. Lauth/Merkel 1997: 78f.). Cohen y Arato (1995:567) concluyen que, de un punto de vista histórico, la desobediencia civil ha sido el motor de la creación y de la expansión tanto de la ciudadanía, como también de la democracia. Además, este tipo de acciones se sitúa en los límites de la concepción de sociedad civil.

Tres patrones

En cuanto a los tipos de relación entre Estado y sociedad existen tres patrones que a menudo se mezclan: el tecnocrático, el populista y el ciudadanoista (ver Villasante 1994).

1. El patrón tecnocrático sólo persigue la solución de problemas técnicos y menosprecia la participación. En este caso, algunos dirigentes negocian con las autoridades políticas el ingreso en programas sociales.
2. El patrón populista se basa en relaciones privilegiadas entre algunos «caciques» de la sociedad civil y el Estado. La participación de la población sólo se presta para presionar

a las autoridades al movilizar a grandes grupos.

3. El patrón ciudadanista hace hincapié en los derechos sociales y políticos. Aquí la participación de la sociedad civil en diferentes tipos de acción es primordial.

Cada uno de los patrones se caracteriza por no haber coordinación entre los diferentes grupos de la sociedad civil, motivo por el cual no se logra una integración horizontal y la formación de movimientos sociales con lógicas de acción homogéneas. Aunque existe una gran afinidad entre el patrón tecnócrata y un modelo neoliberal, las otras formas de relación no han desaparecido en Chile. Los grupos atomizados de la «sociedad civil de los pobres» se relacionan, en primer lugar, con las instituciones a nivel local. Después del traspaso de funciones (educación básica, salud) de los niveles centrales hacia las regiones y municipalidades, se puede constatar en ese ámbito un aumento de la complejidad: Esta se expresa en la dispersión de los centros de decisión (oficinas públicas, empresas) a los que suelen referirse los pobres urbanos. Paralelamente, algunos actores estatales hacen suyo un discurso de que la participación de la población es primordial para incrementar la efectividad y la competitividad de las municipalidades (ver Chalmers et al. 1997b: 55ss.). No obstante eso, en aquellas comunas donde predomina un patrón tecnocrático el desiderátum de participación no se aplica. Pero, aun así, el ámbito local se vuelve cada vez más importante para el desenvolvimiento de la sociedad civil, ya que proporciona una ventana para la política «desde abajo» (ver Vilas 1997: 30).

Ciudadanía y sociedad civil

Con la llegada del pensamiento y la práctica neoliberales en los años ochenta y su expansión en los noventa ha cambiado profundamente el significado de la ciudadanía social. Tras la recuperación de los derechos políticos y civiles individuales después de largos años de dictadura militar en algunos países de América Latina, el nuevo marco político-social impone severos cambios en lo que concierne tanto a los derechos sociales como también a la organización de la sociedad civil. Paralelamente a la recuperación de los derechos civiles y políticos en las últimas dos décadas, se puede percibir una pérdida de *facto y de jure* de derechos sociales en varios países latinoamericanos.

En el caso de Chile, los derechos ciudadanos se han limitado a los derechos civiles individuales frente al Estado. La vivienda, el trabajo, la salud y la educación ya no son derechos ciudadanos garantizados por el Estado, sino que pasaron a ser bienes que hay que adquirir a través del mercado o, en caso de extrema pobreza, por medio de programas sociales públicos focalizados. Con respecto a los pobres de la ciudad la participación en la sociedad civil está estrechamente ligada a la ciudadanía social, ya que ésta implica demandas para solucionar sus problemas de índole social, como por ejemplo la falta de infraestructura, la falta o mala calidad de vivienda, etcétera. De un punto de vista individual, un aspecto clave de la ciudadanía es la disposición a participar activamente en la búsqueda de soluciones a estos problemas y, por lo tanto, el intento de influir en la toma de decisiones (participación política) (ver Kersting/Sperberg 1999).

Pobreza y sociedad civil en Chile

En el período anterior a 1973 la sociedad civil en Chile se caracterizaba por la preponderancia de los partidos políticos sobre las organizaciones de defensa de intereses en el ámbito social. La integración de los grupos organizados de la sociedad se realizaba por medio de la sociedad política, la que articulaba los intereses de estos grupos hacia el Estado. Después de 17 años de dictadura cambió la matriz de relación entre Estado y Sociedad hacia una mayor autonomía entre los diferentes subsistemas de la sociedad (economía, sociedad civil y política, Estado) (cf. Garretón 1993: 224). El incremento de la autonomía no se refiere a toda la sociedad civil: paralelamente a la retirada de los partidos políticos de la sociedad y a la pérdida de importancia de las ONG después de 1990 en Chile, la «sociedad civil de los pobres» dependía cada vez más de las instituciones estatales. Hershberg (1997: 340) destaca que las políticas públicas más innovadoras tendían a reflejar un estilo tecnocrático de gobernar, dentro del cual las organizaciones de los pobres, aparte de su implementación a nivel micro, no tienen ninguna injerencia. El marco político y económico neoliberal limita, por cierto, en gran medida el radio de acción de los pobres urbanos. Por otro lado, la reestructuración neoliberal también dejó un espacio para que la sociedad civil se perfilase como una instancia de compensación a favor de la inclusión política y social de los grupos postergados (cf. Hyden 1997: 21ss.).

Los pobres urbanos en Chile

La sociedad civil de los pobres urbanos comprende a los gestionistas (18 %), los contestatarios (16 %) y los combinadores (combina gestiones con actos contestatarios, 25 %). El resto se reparte entre los inactivos (8 %), los sólo electores (26 %) y los militantes políticos (7 %).

Los gestionistas. Este conjunto de actividades perteneciente a la estructura institucional de participación local comprende la actividad en juntas de vecinos y comités de vivienda u otros. Estos grupos tienen en común el objetivo de resolver uno o más problemas concretos que afectan a la comunidad en su totalidad. Desde el punto de vista del individuo, éste delega su participación al grupo, por lo que nos permite hablar de una participación colectiva. El carácter instrumental de la participación en este tipo y la dedicación a problemas cotidianos tiene como consecuencia, que exista un nexo directo entre la participación como gestionista y los resultados que se obtienen a través de ésta (cf. Cornelius 1974: 1126).

Los contestatarios. Este tipo pertenece al grupo de participación no convencional, es generalmente ilegal, no está institucionalizado, participar en él puede ser muy peligroso y sus acciones suelen ser de corta duración. Las acciones de protesta y desobediencia civil hacen uso de ocupaciones de oficinas, invasión de terrenos, manifestaciones y huelgas ilegales. Las actividades contestatarias pueden servir de punto de partida para movimientos sociales, siempre y cuando las autoridades políticas hagan oídos sordos de las demandas y los conflictos se agudicen. Este tipo es más común en aquellos barrios pobres donde existe una cultura de protesta y las tradiciones de conflictos pasados se pasan de generación a generación por medio de dirigentes y organizaciones. A diferencia de los gestionistas, sólo 16 % de los contestatarios exigen del Estado una solución directa de sus problemas y enfatizan de esa forma la autoayuda.

Los combinadores. Los combinadores usan tanto la estrategia confrontativa como también la institucional. También tienen una visión relativamente equilibrada entre una actitud estatista y la orientación hacia la autoayuda. De esa forma, los pobres urbanos se adaptan a las circunstancias políticas vigentes y aumentan su capacidad de conflicto cuando sea necesario en virtud de lograr sus objetivos. En comparación con las otras formas de acción, este tipo se

caracteriza por tener una mejor percepción de la unión en el barrio.

Estos tres tipos se orientan en gran medida hacia los problemas del entorno donde viven, no se relacionan con partidos políticos y mantienen en cierta medida una autonomía relativa frente a las instituciones estatales. Asimismo, con la excepción de los gestionistas, se puede notificar un cambio cultural en el sentido de que ya no se exige tanto la ayuda directa del Estado, sino que se vuelve cada vez más importante la voluntad de autoayuda (Sperberg 2000).

Además, las organizaciones relacionadas con los tipos arriba descritos tienen todas una estructura interna democrática. Asimismo, las actividades de los tres tipos son generalmente de poca duración ya que tienden a desaparecer después de la solución de los problemas básicos. Esto coincide con las lógicas de funcionamiento del patrón tecnocrático, para el cual la participación debe ser sólo instrumental y puntual. El significativo porcentaje de combinadores, sin embargo, demuestra el dinamismo en el uso de formas de acción y de estrategias dentro de la «sociedad civil de los pobres urbanos». Esto demuestra que el patrón tecnocrático no se ha impuesto en su totalidad.

Valores democráticos, legitimidad política y ciudadanía

Los valores democráticos, como la libertad de expresión, la igualdad entre hombre y mujer, etcétera, están bien arraigados dentro del grupo de los pobres urbanos chilenos (ver Kersting/Sperberg 1999: 143). La larga tradición democrática chilena y la experiencia con el autoritarismo han hecho posible la alta valoración de virtudes democráticas. Sin embargo, esto contrasta con la baja legitimidad de las autoridades políticas y la democracia como régimen político, lo que se explica con las altas expectativas al iniciar el proceso de redemocratización en 1990 y su frustración al pasar los años. En parte, también se explica por el avance de relaciones burocráticas y tecnócratas que impiden una participación más expedita, así como una relación más directa con las autoridades políticas.

Por los menos en el caso de los contestatarios y los combinadores se puede hablar de una «ciudadanía responsable» (ver Jelin 1993), la que se destaca porque prevalecen valores democráticos y por la disposición hacia la autoayuda de los pobres urbanos. En parte, esto ha tenido como consecuencia un acercamiento entre la cultura política de masas y la estructura política posterior a 1990. La cultura política de los pobres urbanos se caracteriza por una orientación más bien instrumental de la participación, un rechazo a los partidos políticos y una moderación con respecto tanto a ideologías como a las formas de acción preferidas (Sperberg 2000). La evaluación errada sobre las características de ésta por parte de la dirigencia política en poblaciones hizo fracasar la integración de los pobladores en un movimiento más amplio. No obstante, el ejercicio de los derechos y el accionar ciudadano dentro del contexto democrático en Chile se ha visto seriamente limitado por una preponderancia de actitudes y acciones tecnócratas de las autoridades.

Conclusiones

El concepto de sociedad civil permite diferenciar las acciones ligadas a ella de aquellas que violan los principios básicos de la civilidad, como son la delincuencia y los actos de violencia.

La sociedad civil de los pobres urbanos se relaciona mediante un patrón tecnocrático, populista o ciudadanista con actores estatales. El patrón ciudadanista, que logra una mayor autonomía con respecto al Estado y los partidos políticos, está ligado a los tipos de acción contestataria y a una estrategia mixta (gestiones y protestas). Ese patrón implica también la voluntad de invertir energías propias en la solución de los problemas que afectan a los pobres urbanos, haciendo hincapié en los derechos sociales y políticos.

A pesar de las diferentes formas de acción y de los distintos patrones de relacionamiento de la sociedad civil de los pobres con el Estado, el común denominador de ésta es el asumir valores democráticos y el uso de métodos no violentos. Así, los pobladores se han adaptado al nuevo marco político-social, basándose en sus propias experiencias y en el entorno político local.

Las limitaciones que impiden una mayor participación en la sociedad civil de los pobres provienen en gran medida de las estructuras de oportunidad política chilena, que privilegia los estilos tecnocráticos de *governance*. De esta forma, las autoridades políticas no consideran adecuadamente las potencialidades de la autoayuda de los pobres de la ciudad. En este contexto cabe también señalar que las acciones de la sociedad civil no son tan duraderas como las ligadas a las instituciones netamente políticas (partidos, grupos de interés). Por eso, el desarrollo de una sociedad civil fuerte dentro del grupo de los pobres es un proceso aún no finalizado. Queda por saber si la orientación hacia el entorno local y la negativa de los pobres a participar en la sociedad política, arrojará el necesario apoyo a la democracia para que ésta se consolide.

Bibliografía

- Chalmers, Douglas A. et al. (1997): *Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors*, En: Chalmers, Douglas A. et al. (eds.) (1997): *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford, pp. 543-582
- Cohen, Jean/Arato, Andrew (1995): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.
- Cornelius, Wayne A. (1974): *Urbanization and Political Demand Making: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin American Cities*, En: *The American Political Science Review*, Vol. 68, pp. 1125-1146
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. Cambridge, Mass.
- Diamond, Larry (1994): *Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation*. En: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, pp. 4-17
- Garretón, Manuel Antonio et al. (1994): *Los chilenos y la democracia. La opinión pública 1991-1994. Informe 1993*. Santiago
- Garretón, Manuel Antonio (1993): *Cultura política y política cultural*. En: Garretón, Manuel Antonio et al. (eds.) (1993): *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*. México, D.F., pp.223-234
- Gramsci, Antonio (1992): *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*. Vol. 4, Hamburgo
- Hershberg, Eric (1997): *Market-Oriented Development Strategies and State-Society Relations in New Democracies: Lessons from Contemporary Chile and Spain*. En: Chalmers, Douglas A. et al. (eds.) (1997): *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford, pp. 337-359
- Hipsher, Patricia L. (1995): «Helping» Democratic Transitions: Political Learning by Chilean Shantytown Dwellers. Paper prepared for the 1995 meeting of Latin American Studies Association (LASA) in Washington, DC
- Hyden, Goran (1997): *Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse*. En: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 32, No. 1, pp. 3-30
- Jelin, Elisabeth (1993): *¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo*. En: *European Review of Latin American and Caribbean Studies* No. 55, pp. 21-37
- Kersting, Norbert/Sperberg, Jaime (1999): *Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil*. En: *Nueva Sociedad* No. 164, pp. 133-145
- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (1997): *Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht*. En: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 10, No. 1, pp. 12-34
- Meschkat, Klaus (1997): *Movimientos sociales y articulación política. Una crítica a la ideología de la «Sociedad*

- Civil». Ponencia presentada en la conferencia de ADLAF 1997. Bogensee (Berlin)
- Pearce, Jenny (1997): Civil Society, the Market and Democracy in Latin America. In: Democratization, Bd. 4, No. 2, p. 57-83
- Rodríguez, Alfredo/Winchester, Lucy (eds.) (1997): Ciudades y gobernabilidad en América Latina. Santiago
- Sperberg, Jaime (2000): Von den Stadtteilbewegungen zur Zivilgesellschaft. Urbane Armut und politische Partizipation in Chile. Hamburgo
- Tarrow, Sidney (1996): Social Movements and the State: Thoughts on the Policing of Protest. En: McAdam, Doug et al. (1996): Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. Cambridge, pp. 41-61
- Vilas, Carlos M. (1997): Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy, En: Chalmers, Douglas A. et al. (eds.) (1997): The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation. Oxford, pp. 3-42
- Villasante, Tomás R. (ed.) (1994): Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas. Caracas
- Whitehead, Laurence (1997): Bowling in the Bronx: The Uncivil Interstices between Civil and Political Society. En: Democratization Vol. 4, No. 1, pp. 94-114

El **Dr. Jaime Sperberg** es encargado (*Referent*) de América Central y América del sur en el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal de Alemania.

D+C Desarrollo y Cooperación,
editada por: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)
Dirección postal de la redacción:
D+C Desarrollo y Cooperación, C. C., D-60268 Frankfurt, Alemania.
E-Mail: descoop@gmx.net



[Índice](#)

[Arriba](#)



[\[D + C Online\]](#) [\[Datenbanken\]](#) [\[Landesinfos\]](#) [\[Highlights\]](#) [\[News\]](#) [\[Links\]](#)

Copyright © 2002, DSE, 17.06.2002