

# Ciudadanía y participación: límites y oportunidades de la participación política de los pobres urbanos en Chile\*

*Jaime Sperberg Fuentelba*

## **Resumen**

El presente artículo relaciona diferentes tipos de participación política de los pobres urbanos en Chile con aspectos ligados a la ciudadanía política y social. Primero, un análisis factorial permite establecer cinco tipos de participación política: los contestatarios, la orientación política partidaria, la orientación territorial, los sindicalistas y la orientación electoral. Segundo, se define a la ciudadanía responsable como una forma de relación entre Estado y sociedad civil que enfatiza los valores democráticos de los individuos y la disposición a invertir energías en la solución de problemas colectivos. Aunque en Chile la participación más formalizada (sindicatos, partidos políticos) ha disminuido enormemente dentro del estrato de los pobres urbanos, los resultados de este trabajo demuestran que la orientación territorial (participación en organizaciones de barrio) y contestataria han mantenido en algunos casos niveles más altos y tienden a corresponderse con una ciudadanía responsable. De esta manera, el ámbito local se ha mantenido como el espacio donde aún siguen vigentes las referencias a la ciudadanía social, que anteriormente fuese eliminada por la 'revolución neoliberal' del régimen militar chileno.

## **Abstract**

This article focuses different patterns of political participation of the urban poor in Chile, linked to some aspects of social and political citizenship. First, as a result of a factorial analysis, we can differ between several patterns of political participation: protest-oriented, orientation to political parties, local orientation, orientation to trade unions, and electoral orientation. Second, we define responsible citizenship as a kind of relation between State and civil society which is characterized by individual democratic values and a disposition to invest energy in self-help activities to solve collective problems. Although in Chile the formalized participation in trade unions and political parties of the urban poor diminished, our results suggest that the local orientation (participation in self-help groups) and the protest orientation maintain high levels of involvement and correspond to some degree to what we called responsible citizenship. Thus, the local level became the space in which the references of poor citizens to the social citizenship keeps intact, a kind of citizenship that was formerly eliminated by the 'neoliberal revolution' of the Chilean authoritarian regime.

El concepto de ciudadanía tiene sus raíces en la democracia griega, en las ciudades-estado europeas, en los procesos de secularización y en el pensamiento liberal del siglo XIX.

\* Ponencia presentada en el 49 Congreso Internacional de Americanistas en Quito, Ecuador, del 6 al 11 de julio de 1997.

Ya con la Revolución Francesa de 1789, los principios exaltados por ella comenzaron a universalizarse en detrimento de las relaciones sociales particularistas y basadas en la religión (Turner, 1993). Según T.H. Marshall (1950) la ciudadanía, entendida como los derechos individuales ante el Estado, se ha venido expandiendo desde el siglo XVII hasta el siglo XX. Si en el siglo XVII se trataba de garantizar los derechos civiles como el de *habeas corpus* y el derecho a la propiedad, en los siglos XVIII y XIX dominaban la agenda ciudadana y la ampliación de los derechos políticos (participación política). Finalmente, en este siglo se habla de la expansión de los derechos sociales, o sea, de la ciudadanía social que culmina con el Estado Benefactor (Marshall, 1950). Esta visión histórica deja de lado las causas de cada fase y, como se trata de un concepto occidental/europeo, no se preocupa de los aspectos relevantes para las sociedades en vías de desarrollo.

En América Latina la evolución de la ciudadanía ha sido más contradictoria, sus avances y retrocesos no confirman la visión teleológica de Marshall.

La ciudadanía en América Latina ha sido tratada en primer lugar a partir del enfoque de los derechos sociales, como el derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda digna, al seguro contra determinados riesgos (vejez, invalidez, maternidad, enfermedad, etcétera), y se ha constatado en muchos casos una ausencia de *facto* de estos derechos, muchos de ellos garantizados *de iure* en las constituciones respectivas de cada nación (Jelin, 1993:21).

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 iure* de derechos sociales en varios países latinoamericanos. En el caso de Chile, éstos fueron eliminados de la carta fundamental por el régimen autoritario, y el nuevo sistema democrático instalado desde 1990 no ha cambiado en sus fundamentos la herencia que dejó el régimen militar respecto a la cuestión social. Los derechos ciudadanos se han limitado prácticamente a los derechos civiles individuales frente al Estado. La vivienda, el trabajo, la salud, la educación, etcétera, 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.

La interpretación de la sociedad civil —como expresión de grupos e individuos que persiguen sus intereses en forma autónoma tanto del mercado como del

Estado— ha tenido mucho auge dentro de los estudios de la realidad latinoamericana. A mi modo de ver, es en este ámbito societal donde se condensan las actividades políticas de los pobres urbanos, en su categoría de ciudadanos con responsabilidades compartidas.

Siguiendo a Elisabeth Jelin (1993) y Hanna Arendt (1949) es preferible hablar de responsabilidades antes que de obligaciones o deberes por la connotación coercitiva de estos últimos conceptos. Los ciudadanos responsables, en términos democráticos, están conscientes de sus problemas y también dispuestos a invertir energías individuales para la solución de éstos. El modo de asumir este compromiso democrático es mediante la participación política que tiene como objetivo influir en la toma de decisiones políticas a nivel local y nacional, y haciendo referencia a algún tipo de ciudadanía. Jelin (1996:104) tiene razón cuando plantea que no corresponde analizar el tema de la ciudadanía relacionándola sólo a determinadas formas de participación. Según Mische (1995) tampoco se puede definir la ciudadanía exclusivamente con base en derechos o a su ausencia, sino que deben tomarse en cuenta las relaciones que se dan entre diferentes tipos de actores sociales y el Estado.

La ciudadanía responsable, para que se haga efectiva, requiere de una estructura institucional que permita ciertos niveles de influencia en la esfera política por parte de los actores sociales. Si objetivamente están cerrados los canales de participación institucional, no se puede desarrollar una ciudadanía responsable como la aquí planteada ya que ésta se genera en la relación entre actores sociales y actores estatales; la ciudadanía se materializa en la acción política. La ciudadanía social es, por lo tanto, la acción política de actores sociales que reclaman el cumplimiento de derechos sociales y que se relacionan con actores estatales para solucionar sus problemas de índole social, como por ejemplo la falta de infraestructura, la falta o mala calidad de vivienda, etcétera.

El concepto de participación que se pretende emplear aquí tiene que permitir una inclusión de aquellas actividades que no están dirigidas sólo a influir decisiones a nivel gubernamental. Kaase y Marsh (Barnes y Kaase, 1979:42) definen por ejemplo la participación política como un acto voluntario de individuos con la intención de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones a diferentes niveles del sistema político.<sup>1</sup> Esta definición no deja claro las actividades que serían políticas y que estarían dirigidas a algún nivel del sistema político. Asimismo la intencionalidad de los individuos no puede ser un criterio para distinguir actividades políticas de las no políticas. Siguiendo a Booth y Seligson (1978:6), la intención de los individuos al actuar no es primordial

<sup>1</sup> "... all voluntary activities by individual citizens intended to influence either directly or indirectly political choices at various levels of the political system", Kaase/Marsh, 1979, p. 42.

para definirla como participación política. Para estos autores la participación política se define como comportamiento que influye o trata de influir en la distribución de bienes públicos.<sup>2</sup>

Bienes públicos son aquellos que, siendo producidos y distribuidos a algunos grupos de la sociedad, no pueden ser negados a otros por la simple razón de que éstos tengan un nivel socioeconómico inferior. Bienes públicos son producidos por el Estado o particulares y generalmente se trata de servicios básicos que están ligados directamente a la ciudadanía social. Como no es sólo el Estado el que produce estos bienes, la participación política tiene múltiples puntos de referencia según quien sea el productor o prestador del bien público en cuestión. En nuestro caso se producen conflictos y se constata la participación política en torno a bienes como la vivienda, equipamiento con infraestructura, *outputs* de la política social del Estado y también se brega por más oportunidades de participación, o sea, de influencia en la toma de decisiones en la estructura administrativa del país. Generalmente, la participación a nivel local en grupos de base territorial se define como social, no tomando en cuenta los aspectos de conflicto y de niveles de "politización" de algunos problemas catalogados como "sociales".

En el ámbito de las opiniones y valores, muchos estudiosos han encontrado los principales obstáculos para la realización del ideal de una comunidad cívica al constatar empíricamente una incongruencia entre idealidad y realidad (Putnam, 1993:91). Aunque nosotros admitimos que hay valores básicos relacionados con un sistema democrático, no se puede dejar de lado que muchos valores y opiniones dependen del contexto político que se vive en un país.

Este trabajo pone énfasis en un análisis empírico sobre la participación política y la ciudadanía. Esto significa que queremos indagar en la estructura de conducta y en los valores de los pobres urbanos para ver desde esta perspectiva los límites y las oportunidades que nos ofrece el proceso de democratización reciente en Chile, en referencia a una efectiva concreción de la ciudadanía en tres acepciones mencionadas por Marshall. La subjetividad en la política nunca es un factor suficiente para entender y explicar los diferentes comportamientos políticos, por lo que incluiremos en el análisis la estructura institucional y sus potencialidades y limitaciones para el ejercicio de una ciudadanía plena.

A modo de hipótesis, suponemos que es en la esfera institucional donde se encuentran los mayores obstáculos para el ejercicio de una ciudadanía responsable por parte de los pobres urbanos. En la década de los ochenta, este segmento de la población chilena ha demostrado capacidad de ciudadanía

<sup>2</sup> Participación política se define "as behavior influencing or attempting to influence the distribution of public goods", Booth/Seligson, 1978, p. 6.

democrática<sup>3</sup> al desenvolver numerosas formas de acción que eran compatibles con un estilo democrático. No obstante eso, veremos en el análisis empírico que existe un segmento en el ámbito poblacional que se caracteriza por la inactividad política y la preferencia de valores autoritarios que fomenta aún más la crisis de representatividad de los pobres urbanos en el actual sistema político chileno (Barrera, 1996).

Las formas de participación política de los pobres urbanos en Chile se han adaptado a las nuevas circunstancias. Dominan formas de participación institucionalizadas, dirigidas a la solución de problemas específicos y formas de participación individuales, como es la participación electoral. El interés de los pobres urbanos no está en buscar soluciones *fuera* del Estado sino más bien *dentro de él y con él*. Incluso las actividades de protesta o contestatarias al sistema tienen su punto de referencia en el Estado, y sólo fueron elegidas por no haber tenido éxito con actividades convencionales. Las actividades políticas convencionales son aquellas que están relacionadas con el proceso electoral y con los partidos políticos. Mientras que las formas de acción no-convencionales no se rigen de acuerdo a las normas y costumbres establecidas en un régimen político (Kaase y Marsh, 1979:41).

El ajuste y las reformas estructurales llevadas a cabo en las décadas de los setenta y ochenta en Chile, por un gobierno autoritario, cambiaron profundamente la relación entre Estado, sistema de partidos y sociedad civil o actores sociales (Garretón, 1995). La matriz sociopolítica de la "imbricación" entre sistema de partidos y organización social fue desmantelada por el régimen autoritario a partir de 1973 (*Idem*). En el actual periodo todavía no ha cristalizado una nueva matriz de relación entre Estado y sociedad civil. Garretón señala que la nueva matriz sociopolítica "apuntaría al creciente fortalecimiento, autonomía y relación de tensión complementaria entre Estado, sistema de representación y base económico-social" (1995:156-157). Nosotros sostenemos que esta autonomía y fortalecimiento no se verifica en el segmento de los sectores pobres de la sociedad civil ya que el Estado, a través de su política social, controla la participación de los pobres urbanos. Asimismo la relación de tensión entre los pobladores, el sistema de partidos y el Estado, característica del funcionamiento de una democracia moderna, o no existe o se manifiesta sólo de una forma muy limitada.

<sup>3</sup> La ciudadanía democrática implica la garantía legal de todos los derechos señalados por Marshall y su materialización institucional en lo que concierne a los *inputs* (participación) y *outputs* (política social) del sistema político y, por el otro, abarca un sistema de valores y conductual ligado a lo que llamamos ciudadanía responsable.

## Ciudadanía y participación en los ochenta

La aplicación de un modelo neoliberal en la sociedad chilena en su totalidad, junto con un régimen político autoritario arrasó con los tres derechos ciudadanos señalados por Marshall (individuales, civiles y políticos, y sociales). Con el regreso a la democracia sólo se reinstalaron los derechos civiles y políticos, pero no los sociales, lo que demuestra un efecto duradero de los cambios sociales implantados por la dictadura.

La combinación de autoritarismo político con un modelo económico neoliberal produjo profundos cambios en la participación y organización de los pobres urbanos, los que al ver sus organizaciones y formas de acción suprimidas o desmanteladas, tuvieron que reorientarse y buscar una respuesta a los enormes problemas sociales agravados durante la crisis económica a principios de los años ochenta. A pesar de la crisis, esta década no fue políticamente una década perdida, sino que más bien se caracterizó por un auge de organizaciones de autoayuda y de una estructura de apoyo mediante Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Estas nuevas formas de organización –nuevas por no estar ligadas ni a partidos políticos ni a sindicatos– tenían una función de compensación frente a un Estado que ya no cumplía su tradicional papel social. Las nuevas experiencias de organización y participación fueron un proceso de aprendizaje democrático y de creación de una nueva estructura organizativa especialmente en los sectores pobres. Los pobladores (los que viven en barrios pobres o *chabolas*) fueron de los grupos que más sufrieron la crisis económica de principios de los años ochenta y la disminución del Estado Benefactor. En esta fase histórica, la sociedad civil –compuesta por organizaciones de autoayuda, ONGs y la Iglesia Católica– se consolidó como un ente independiente dentro de la sociedad, claramente diferenciable de otras esferas societales como el Estado y el mercado. La sociedad civil logró incluso desafiar al régimen militar en el ámbito político.

Un tema central de conflicto entre los pobres urbanos y el régimen autoritario fue la escasez de viviendas accesibles a sectores de bajos ingresos. Este problema había empeorado las condiciones de vida de los pobladores en el transcurso de los años posteriores a 1973. El gobierno militar había impuesto que los individuos debían adquirir viviendas mediante el mercado habitacional, lo que excluía a una gran parte de la población. Asimismo, el sistema de subsidios a partir de 1978 no llegaba a los más pobres y favorecía a las clases medias por tener mayor capacidad de ahorro.

Como consecuencia, se observa a partir de fines de los años setenta la creación de organizaciones relacionadas con el problema de la vivienda. La participación colectiva en estas organizaciones y en tomas de terrenos hace

revivir a principios de los ochenta una importante tradición de los pobres urbanos chilenos (Campero, 1987:171-172). La primera toma de terrenos en la ciudad que da resultado positivo en los tiempos de la dictadura, es la doble invasión en la zona sur de Santiago, en La Granja, donde alrededor de 30 mil personas logran quedarse y conforman los campamentos "Francisco Fresno" y "Raúl Silva Henríquez" (Sperberg, 1997). La organización de los pobladores creada para solucionar el problema de la vivienda, el *Comité 22 de Julio*, inicia sus funciones a fines de 1981 intentando dialogar con las autoridades. Como esta estrategia no da resultado, se decide llevar a cabo una toma de terrenos masiva aprovechando que el régimen militar vive en 1983 un momento de crisis. Lo que aquí quisiéramos enfatizar es que este proceso de organización y participación en una acción conflictiva (para los involucrados muy peligrosa por situarse en un marco político autoritario), demuestra la vocación democrática de los participantes: la consolidación de la organización del campamento "Silva" culmina con elecciones libres y secretas para elegir a los dirigentes de la *Comisión Directiva* y a los encargados de las comisiones de trabajo, como también a los jefes de manzana. Los 6 mil 500 votantes podían elegir entre 38 candidatos, mayoritariamente pertenecientes a la izquierda, de los cuales 15 salieron elegidos. La *Ley General de Elecciones* anterior al golpe militar de 1973 dio la pauta para el cumplimiento de las elecciones. Los pobladores decidieron recurrir a este método de adquisición de legitimidad democrática y de reivindicación de una ciudadanía política perdida, mientras en el campamento "Silva" se notaba gran heterogeneidad en cuanto a origen y opinión política (*Idem*).

Este ejemplo demuestra el anhelo de vivir en un sistema político democrático, llevando a la práctica tanto elementos de control y repartición del poder como una participación de la base a un nivel micro.

Otro ejemplo de fortalecimiento y autonomía de la sociedad civil fueron las numerosas organizaciones de autoayuda surgidas en los años ochenta, en donde frecuentemente, con la mayoritaria participación de mujeres pobladoras, se trataban de solucionar problemas básicos relacionados con la supervivencia. Estas organizaciones fueron bautizadas por Razeto como *Organizaciones Económicas Populares*, cuya diversidad hacía necesaria una subdivisión en varios grupos. Las más importantes eran las organizaciones de consumo con las ollas comunes y los comedores populares, las organizaciones productivas con los talleres laborales y las de vivienda con los comités (Razeto *et al.*, 1990:223). Lamentablemente no existe información sobre la proporción de personas que participaban en estas organizaciones en cada población en los años ochenta. Este ejemplo de participación demuestra la gran flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias a las que se veían sometidos los pobres urbanos en el Chile autoritario. Estos desarrollaron nuevas formas de organiza-

ción autoimponiéndose procedimientos democráticos en la determinación de dirigentes y demostrando capacidad de autoayuda con el apoyo externo de las ONGs.

Para tener una visión más global de la realidad poblacional, es conveniente recurrir a los estudios sobre poblaciones de autores provenientes de la ONG SUR. En el año 1985 esta ONG llevó a cabo una encuesta representativa en 28 poblaciones de Santiago, con una muestra de 900 personas. Los resultados eran bastante desalentadores para aquellos que veían a los pobladores como un agente de cambio social. Una gran mayoría no participaba en ninguna organización y la participación de los hombres era más frecuente en clubes deportivos y la de las mujeres en agrupaciones religiosas o "centros de madre" (Valenzuela, 1987:84). Es muy probable que una parte significativa de los entrevistados haya ocultado su participación o membresía en las organizaciones de autoayuda a causa del miedo a la represión por parte de la dictadura. La baja participación en juntas de vecinos con sólo un 5,4 por ciento de los entrevistados se debe a la intervención de ellas por el gobierno militar y la designación de sus presidentes por los alcaldes respectivos. Los autores de SUR llegan a la conclusión de que la participación colectiva de los pobladores era muy baja, y que este es un rasgo histórico en dicho segmento de la población (*Idem*).

Como ya señalamos anteriormente, no se puede deducir de estos resultados que los pobladores sean más inactivos que otros grupos sociales. Además, la participación colectiva depende muchas veces de si la solución de un problema se percibe como algo individual o algo que sólo se consigue resolver dentro de un grupo, por lo que habría que profundizar a este aspecto. En referencia a la magnitud de la participación en poblaciones, no se tomaron en cuenta en el estudio de SUR otras formas de actividad política, como por ejemplo la participación en manifestaciones o la toma de contactos personales con las autoridades para solucionar problemas específicos. Las formas, en algún grado violentas, de combatir a la dictadura (barricadas, manifestaciones tumultuosas) eran, en los años de auge de la lucha popular (1983-1986), características de los jóvenes pobladores a los cuales el régimen marginaba. Esta conducta violenta era de tipo expresiva antes que instrumental o reivindicativa, y no era parte de un proyecto político común con otros sectores de la sociedad (Garretón, 1987).

No obstante eso, la investigación de SUR nos muestra una faceta que en algunas poblaciones es mayoritaria: la falta de participación colectiva y correspondientemente la preferencia por métodos individuales de solución a los problemas sociales, como son la falta de trabajo, la escasez y la mala calidad de la vivienda, etcétera. Por otro lado hemos especificado tendencias de prácticas democráticas bajo un entorno autoritario, lo que demuestra una gran diversidad en términos de organización y participación en poblaciones.



## Ciudadanía y participación en los noventa

Con el cambio de régimen político autoritario hacia uno democrático (aunque con enclaves autoritarios heredados), también hubo un cambio cualitativo en las ofertas institucionales de participación respecto a los pobladores por parte del nuevo gobierno de la *Concertación*. A nivel de los *input*, las organizaciones territoriales ahora democratizadas cumplen un papel primordial en la organización de intereses de los pobres urbanos, ofreciendo espacios de participación colectiva. A nivel de los *output*, las políticas sociales son un fuerte catalizador en torno al cual se manifiesta la participación política. En estos dos niveles el gobierno democrático ha abierto oportunidades de participación barrial altamente institucionalizadas/formalizadas. El alto grado de formalización de la relación entre el Estado y los pobladores tiene ventajas y desventajas. La ventaja es que este tipo de relación da una cierta seguridad y regularidad a la participación, por ejemplo en juntas de vecinos, en donde los derechos y las obligaciones están claramente establecidos y los eventuales riesgos para los participantes son calculables. Esta misma institucionalización bloquea por otro lado, por su formalidad, una participación más espontánea y más cercana a la realidad cultural de los pobladores. La desventaja sería entonces la necesidad de adaptación por parte de los pobladores a las necesidades de un sistema político cuyo primer objetivo es el equilibrio presupuestario y la estabilidad macroeconómica. Como la admisión del problema de la pobreza desde un punto de vista causal implicaría necesariamente una desestabilización de este equilibrio, el Estado ofrece, por sobre todo, soluciones técnicas a los problemas sociales. De esta manera se resta importancia a la participación política como medio de aprendizaje de prácticas democráticas y de desarrollo personal, y se valoran más aspectos instrumentales y tecnocráticos.

### *Juntas de Vecinos*

El marco institucional de participación política prevé una serie de oportunidades para que los pobres urbanos resuelvan sus problemas básicos. La Ley de Juntas de Vecinos promulgada por primera vez en 1968 establece los requisitos para la creación y el funcionamiento de esta organización territorial. Para que una Junta sea reconocida legalmente, debe tener un estatuto donde figuren sus funciones, debe tener una organización interna democrática con elecciones de sus directivos cada tres años y celebrar asambleas periódicas para asegurar la participación de los pobladores miembros. Estas organizaciones tuvieron un auge significativo a partir de 1988, cuando se comenzaron a redemocratizar y lograron sobrepasar en importancia a las organizaciones de autoayuda, las

cuales, o se disolvieron o se integraron a la nueva estructura. Después de dictarse la ley sobre *Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales* en diciembre de 1989, las directivas de las Juntas se podían elegir democráticamente (*Manual de Gestión Municipal*, 1992:110). Con el advenimiento de la democracia hubo un auge de creación y redemocratización de juntas de vecinos, las cuales alcanzaban, en 1991, el número de 7 mil 477 (*Idem*). La principal tarea de las juntas y de sus dirigentes es el manejo de la relación con las autoridades locales y nacionales, para encontrar solución a problemas concretos de los pobladores.

### *Política social*

La política social es otro ente regulador del comportamiento político de los pobres urbanos. Para nuestro tema es importante conocer su concepción y los cambios llevados a cabo por el gobierno democrático a partir de 1990. Además, es aquí donde se materializan y adquieren concreción los derechos sociales.

En materia de derechos sociales, éstos fueron eliminados por el régimen autoritario cuyo proceso fue paralelo al desmantelamiento del Estado de Bienestar chileno. No se aboga aquí por la recuperación del Estado de Bienestar en su antigua forma, sino por un modelo menos excluyente y más responsable con la cuestión social que el introducido por el régimen autoritario. El ataque al Estado de Bienestar chileno se enmarca dentro de la política de las siete modernizaciones<sup>4</sup> que comenzó a implementarse en 1979. El proyecto refundacional de la dictadura chilena no se materializaba tan sólo en la economía, sino con igual fuerza en el ámbito político y social. En el ámbito social los sistemas de seguro social (sistemas de pensiones y de salud) fueron privatizados (Arellano, 1985; Mesa-Lago, 1994). Además de las privatizaciones, el principio de la subsidiariedad del Estado regula la política social en su totalidad. De acuerdo a este postulado, el Estado "... debe abstenerse de toda forma de intervención y asumir únicamente aquellas responsabilidades que los particulares o las organizaciones intermedias no estén en condiciones de desempeñar adecuadamente" (Vergara, 1990:37).

En la atención a la extrema pobreza, en gran parte creada por la misma política neoliberal, el régimen autoritario dio un paso novedoso que fue la realización del principio de focalización, o sea, de dirigir los recursos estatales hacia los más necesitados, siguiendo de esa manera las directrices del Banco

<sup>4</sup> Las siete modernizaciones consistían en cambios significativos en las siguientes materias: relaciones laborales, seguro previsional, sistema de salud, poder judicial, educación, agricultura y la administración del Estado.

Mundial. Para ese efecto se elaboró, a fines de los años setenta, la ficha Caracterización Socioeconómica (CAS) aplicable a nivel comunal y, a mediados de los ochenta, la encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), aplicable a nivel nacional. La ficha CAS tiene como objetivo focalizar el gasto social en la población más pobre, abordando la focalización desde la perspectiva de las necesidades de los hogares y personas pobres, y es una encuesta que se aplica en poblaciones para identificar a los beneficiarios de las políticas sociales combinando ingreso con situaciones de vulnerabilidad. Si los entrevistados por su condición de pobreza alcanzan un determinado puntaje, pueden acceder a los beneficios sociales de numerosos programas. Estos programas son, entre otros, el Subsidio Único Familiar (SUF), la Pensión Asistencial (PASIS), el Subsidio de Marginalidad Habitacional (ODEPLAN, *Informe Social*, 1989). Además, con la ficha CAS se accede a tarjetas de gratuidad en salud, a jardines infantiles, al Programa de Alimentación Escolar (PAE), al Programa de Vivienda Progresiva (Raczynski, 1992:34-35).

La encuesta CASEN se realizó por primera vez en 1985 y, con algunas modificaciones, se sigue llevando a cabo cada dos años desde 1990. Sus objetivos son delinear una política nacional contra la pobreza con base en los resultados obtenidos, y también medir y evaluar el impacto redistributivo de las políticas sociales (Schkolnik, 1992:94). En los últimos años, la encuesta CASEN ha sido utilizada para identificar a regiones pobres que se integraron al Plan de Superación de la Pobreza lanzado en 1994 por el presidente Eduardo Frei.

Además de los programas mencionados, el gobierno democrático le agregó a la política social un elemento participativo, sobre todo en temas relacionados con los comités de vivienda, y fundó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en 1990. Este fondo es una institución autónoma integrada al Ministerio de Planificación y Cooperación que funciona en forma descentralizada mediante las secretarías regionales del ministerio (Stahl, 1993:43). Los objetivos del FOSIS son el fomento de la capacidad de autoayuda de los grupos-objetivos pobres; otorga fondos a grupos con la condición de la elaboración de un proyecto, enfatizando la contribución propia para la ejecución de éste. Se fomentan los proyectos en los ámbitos de la microempresa y del mejoramiento de la calidad de vida en torno a problemas de alimentación, formación, salud e infraestructura (*Idem*). Uno de los principales problemas del Fondo es que los grupos postulantes deben competir por los escasos recursos a distribuir, lo que promueve más sentimientos de competencia que de solidaridad entre los pobres urbanos, y tiende a fragmentar las organizaciones populares, incluso dentro de una misma población. Los grupos o comités que se crean con la finalidad de conseguir fondos de la institución dependen en su mayor parte de ONGs, mismas que se encargan de asesorar y elaborar el

proyecto para que estos grupos cumplan con los requisitos formales establecidos por FOSIS.

La política de vivienda del gobierno democrático ha puesto énfasis en premiar la forma colectiva de postulación a algún programa de vivienda. En razón de un manejo efectivo de los recursos por parte de las instituciones estatales de vivienda, los comités no deben sobrepasar los 50 miembros. Los postulantes reciben un puntaje, según el grado de necesidad detectado mediante la aplicación de la ficha CAS. La limitación en comités a un máximo de 50 personas no sólo tiene la finalidad de un manejo más efectivo de los recursos del Estado, sino que en igual medida debe evitar las presiones políticas por parte de grupos bien organizados. Funcionarios del gobierno argumentan que la acción política de presionar a instituciones del Estado para solucionar así sus problemas de vivienda es ilegítima y poco solidaria. Este reproche se le hacía/hace a la organización del campamento La Esperanza Andina en la Zona Oriente de Santiago ya que, tras una invasión ilegal de terrenos, estaba presionando a las autoridades para que se le diera solución al problema de falta de vivienda.

Hasta aquí el presente texto tuvo como objetivo dar una pauta de las oportunidades y los límites de la participación política de los pobres urbanos desde un punto de vista institucional y de la sociedad civil. A continuación veremos más en detalle las formas de participación política de los pobres urbanos en las poblaciones estudiadas, indagando hasta qué punto la estructura participativa de este grupo social es congruente con una ciudadanía responsable como prerrequisito político-cultural de una ciudadanía democrática.

### **La participación política de los pobres urbanos**

Retomemos nuestra definición de participación política, que es más amplia que las definiciones de los estudiosos en este tema (Verba y Nie, 1972; Barnes y Kaase, 1979). En primer lugar decíamos que las referencias de los actores sociales eran múltiples, o sea, que no se dirigían sólo hacia las instituciones políticas sino también hacia terceros, como a las empresas privadas. En segundo lugar, la participación es asimismo política cuando se trata de adquirir un bien público y cuando se orienta hacia el establecimiento de una ciudadanía plena. En todo caso, se trata de participación política aun cuando los actores colectivos o individuales no identifiquen su acción como tal. Esto sucede en particular medida cuando los individuos han asumido el discurso del "apoliticismo" como suyo.

La ciudadanía, como es entendida aquí, se materializa mediante la participación política de los pobres urbanos. Nuestro objetivo es encontrar tipos de participación política que, puestos en un contexto histórico determinado, tengan en alguna medida una filiación con una ciudadanía responsable.

El concepto de responsabilidad tiene como punto de partida un sentido de comunidad que promueve la conciencia de ser un sujeto con el derecho a tener derechos (Jelin, 1996: 106). Dentro de un proceso de socialización y aprendizaje social, los individuos aprenden a conocerse como sujetos, a relacionarse con otros de una manera responsable y a asumir espacios de libertad sin limitar a otros de manera desmesurada. Para Jelin existen dos tipos de responsabilidad política. De un lado, determinadas políticas se orientan por la estructura valórica individual, las que derivan en un compromiso personal y prefieren prácticas solidarias, por ejemplo en la defensa de los derechos humanos. De otro lado, otras formas de participación política se guían según la estructura institucional vigente, la que implica el cumplimiento de obligaciones cívicas establecidas. Sólo en el caso de la responsabilidad que proviene de una ética personal, la inactividad no puede ser sancionada por los poderes del Estado. En cambio, en el caso de una obligación institucional, como lo es la participación electoral, la no-participación es castigada con multas y/o con dificultades para encontrar un puesto de trabajo (*Ibidem*: 112 y ss). El desempeño de actividades políticas relacionadas con un código de ética personal (por ejemplo la defensa de los derechos humanos o la lucha por mejores condiciones de vida) puede infringir las leyes para asumir tal responsabilidad y de esa manera contrarrestar a un sistema político con rasgos autoritarios.<sup>5</sup> La politización de los comportamientos del tipo de responsabilidad personal resulta de la contradicción entre una moral que justifica objetivos "superiores" de corte nacionalista por parte de un régimen autoritario y una moral que proviene de prácticas solidarias cotidianas. Cuando comienza un proceso de transición a la democracia, se da un cambio hacia el segundo tipo de responsabilidad (institucional). Esto último es lo que ha sucedido en Chile después de la democracia en 1990. Teóricamente, en un sistema democrático se pueden combinar los dos tipos de responsabilidad porque la apertura de oportunidades de participación dentro del sistema posibilita, en alguna medida, que la responsabilidad personal se canalice por medios institucionales.

A continuación se presentarán las poblaciones estudiadas y la estructura de participación política de los pobladores.

<sup>5</sup> Jelin escribe al respecto: "It (la responsabilidad personal, J.S.F. ) becomes politically meaningful when, in times of repression and change, some people and groups run the risk of defying established obligations and breaking rules, guided by values and ethical commitments other than those of the authority in power at the time. Through such acts, new values or social virtues might be introduced into the world. Thus, the responsibility involved is immense", Jelin, 1996: 113.

*Las poblaciones<sup>6</sup> estudiadas*

Se seleccionaron dos poblaciones en Peñalolén, que es una comuna de aproximadamente 200 mil habitantes situada en el Sector Oriente del Gran Santiago, y dos en Temuco, que es una ciudad intermedia en el sur de Chile, de 240 mil habitantes. La elección de las poblaciones respondió a criterios de antigüedad y tenencia de la tierra (ver cuadro 1).

La información se refiere al periodo durante el cual se llevó a cabo la encuesta,<sup>7</sup> en 1995.

**Cuadro 1**  
**Las poblaciones seleccionadas**

<i>Población</i>	<i>Número aproximado de familias</i>	<i>Tenencia de la tierra</i>	<i>Antigüedad de la población</i>
<b>Peñalolén</b>			
"Campamento La Esperanza Andina"	800	ocupación ilegal en 1992 (toma organizada de terrenos)	nueva: tres años
"Villa Galvarino"	600	mayoría propietarios	antigua: 24 años
<b>Temuco</b>			
"Campamento Lanin"	600	ocupación ilegal tolerada por autoridades (ocupación silenciosa, no organizada)	nueva: 5 años
"Los Boldos"	1200	mayoría propietarios	antigua: 6-7 años

Las poblaciones nuevas ("La Esperanza" y "Lanin") fueron creadas por ocupaciones ilegales de terreno; la toma en Santiago se produjo por una acción colectiva llevada a cabo por una organización y la población en Temuco por una 'invasión silenciosa', o sea, mediante una ocupación individual de terrenos baldíos de poco valor. Las poblaciones que tienen más de cinco años de establecidas también surgieron por una toma de terrenos organizada. "Villa Galvarino", en Santiago, existe desde principios de los años setenta, mientras que el sector "Los Boldos", en Temuco, surgió de varias tomas consecutivas entre 1988 y 1989, muy ligadas al momento político que se vivía en Chile para el plebiscito de 1988.<sup>8</sup> A diferencia de "La Esperanza" y "Lanin", en ellas, el

<sup>6</sup> El término "población" apunta a un barrio pobre situado en la periferia de la ciudad.

<sup>7</sup> La encuesta se llevó a cabo entre mayo y julio de 1995 en las cuatro poblaciones seleccionadas. Se diseñó una muestra probabilística y estratificada y se eligió a 412 individuos para ser encuestados en sus hogares por un equipo de entrevistadores.

<sup>8</sup> El plebiscito de octubre de 1988 fue un hito importante en la recuperación de la democracia en Chile. Este evento estaba previsto en la Constitución Política para legitimar la permanencia de Pinochet en el poder hasta 1997 lo que, como se sabe, no resultó ya que éste, como único candidato, perdió. A raíz de esto se

acto de la ocupación casi no está presente en la conciencia de sus habitantes, ya que ahí por lo menos se ha regularizado la tenencia de la tierra. El campamento "La Esperanza Andina" tiene su origen en una toma que se llevó a cabo en julio de 1992, meses antes de las elecciones municipales, y fue preparada por la *Intercomunal de Allegados*, una asociación de allegados<sup>9</sup> del Sector Oriente de la capital. No obstante que los orígenes del campamento "Lanín" en Temuco se remontan a principios de los años setenta, hay un constante recambio de la población, de tal manera que se puede hablar de una población nueva ya que la mayor parte de sus habitantes se han instalado ahí hace menos de cinco años.

Esta selección se basaba en la hipótesis de que en las poblaciones de mayor antigüedad, con algunos problemas básicos resueltos, como por ejemplo la tenencia de la tierra, era de esperarse una menor participación en organizaciones barriales. Mientras más problemas básicos existan, que afecten a los pobladores en su conjunto, es de esperarse una mayor participación, específicamente en las organizaciones locales y temáticamente especializadas.

### *Estructura de participación política*

Lo que aquí se quiere verificar es si los pobres urbanos han adoptado un esquema de conducta y de valores que permita hablar de una ciudadanía responsable. En lo que concierne a la estructura de conducta, utilizaremos un análisis factorial para reducir así las numerosas variables a unos pocos factores. Se supone que las variables dicotómicas que se utilizarán para el análisis factorial son un caso especial de variables a nivel de intervalo (para una crítica al uso de este método véase Uehlinger, 1988:49 y ss). Los resultados serán interpretados y puestos dentro del contexto político actual. Como la dimensión por la que se preguntaba era la de las actividades pasadas, tenemos un problema de tipo analítico cuando los entrevistados han participado en la misma actividad durante los tres diferentes regímenes políticos en Chile, en los últimos 40 años. Este problema lo resolvemos poniendo en su contexto a cada actividad o factor, resaltando las diferencias entre los diferentes regímenes. Como la mayor parte de las respuestas se referían a los últimos 5 años de democracia, este dato nos permite sacar conclusiones sobre la relación del comportamiento político de los pobres urbanos con los temas de ciudadanía durante los últimos siete años de democracia.

tuvo que llamar a elecciones libres para diciembre de 1989, de las que salió victoriosa la oposición de centroizquierda conocida bajo el nombre de Concertación de Partidos por la Democracia.

<sup>9</sup> *Allegados* es un término chileno que apunta a un grupo social de bajos ingresos afectado por la falta de vivienda. Significa que dos o más familias comparten el mismo sitio o la misma vivienda, por lo que los niveles de hacinamiento aumentan.

En el sentido de Mische (1995:157 y ss.) la ciudadanía tiene una fuerte connotación relacional y conflictiva, por lo que se estudiarán también las relaciones específicas de cada tipo de participación con actores estatales u otros. Mische asimismo especifica tres funciones en el uso del discurso de la ciudadanía: primero como demanda de derechos, segundo como la reivindicación por más participación y tercero como forma en la que se desenvuelven los proyectos sociales en cuestión (*Idem*:158).

Este análisis nos arroja cinco tipos de factores que serán detallados a continuación:

### *Las actividades contestatarias*

Este grupo de actividades tiene un grado determinado de respuesta frente a las autoridades políticas. La toma de terrenos, aunque siempre ha sido ilegal, era tolerada por el gobierno de Frei y Allende (1964-1973). Durante el régimen autoritario, las tomas eran fuertemente reprimidas, por lo que algún intento organizado de invasión de terrenos apenas tuvo éxito. A partir de 1990, con la llegada de la democracia, los gobiernos de la Concertación no volvieron a la práctica de tolerar esta forma de solucionar los problemas habitacionales de los pobres urbanos. Las pocas tomas de terrenos existentes en Santiago tuvieron que imponerse frente a una reacción represiva por parte de la policía, mientras que las autoridades hablaban de 'acciones ilegítimas' que no correspondían a un marco democrático. Un grupo pequeño de los entrevistados ha participado en manifestaciones políticas, por lo general en contra de la dictadura, entre 1983 y 1986. En el campamento "La Esperanza Andina", un cuarto de la población ha participado en una manifestación o marcha para resolver los problemas de vivienda. Los pobladores de este campamento se caracterizan por el uso y la combinación de todas las actividades contestatarias aquí señaladas. En las otras poblaciones estudiadas, la intensidad de la participación en este tipo de actividades es bastante más baja que en el campamento "La Esperanza". Las actividades contestatarias no están institucionalizadas y son ilegales. En el caso de una toma de terrenos que haya tenido éxito y que se haya podido establecer, no obstante la acción represiva de las fuerzas del orden, ésta pasa generalmente a ser tolerada por las autoridades políticas. En el último caso se da la situación que, a través de una acción contestataria, se puede llegar a una situación regularizada. El grado de respuesta y conflictividad baja, mientras más tiempo pasa después de una toma exitosa.



### *La orientación político-partidaria*

Esta dimensión de la participación es la que generalmente se considera, tanto por parte de los pobladores como de los estudiosos del tema, como la única que merece el nombre de "política"; está relacionada directamente con el ámbito político gubernamental y político-partidario. En todas las poblaciones estudiadas, este tipo de participación no tiene mayor importancia y es visto con fuertes sentimientos negativos por parte de la mayoría de los pobladores. Estas formas de acción pertenecen al esquema clásico de participación política en las democracias occidentales y son completamente legales. Esta orientación en el régimen político democrático anterior a 1973 era la más importante para la articulación de intereses de los pobladores ante el Estado. Con la recuperación de la democracia en 1990, esta pauta no se reinstaló en el seno de la sociedad civil con igual fuerza y de la misma manera como en el régimen democrático anterior a 1973. Hablando en términos de Garretón, la *matriz sociopolítica* pasó de la imbricación a una relación tecnicista. El relacionamiento de los partidos con los segmentos poblacionales antes de 1973 era clientelístico, o sea, con base en favores que se repartían a los pobladores a cambio de un apoyo electoral y/o mediante militancia política, aunque el clientelismo político en Chile era de menor intensidad que en Brasil o Argentina. Como el Estado actual chileno se ha reducido, y su principio de funcionamiento es la subsidiaridad, ya no puede repartir las gratificaciones de otrora, por lo que el clientelismo político ha perdido de esa manera su base material. La ausencia de prácticas clientelísticas, sumada a la falta de compromiso de la esfera político-partidaria y estatal a nivel de la sociedad civil, puede explicar la baja legitimidad de los partidos y de los políticos en sectores poblacionales. Mientras otros segmentos de la población chilena se pudieron integrar al nuevo sistema capitalista a raíz de su capacidad económica, los pobres urbanos dependen todavía en gran medida del Estado (Barrero, 1996).

### *La orientación territorial*

Este conjunto de actividades perteneciente a la estructura institucional de participación local es el más frecuente en las poblaciones y comprende la participación 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.

La orientación territorial comparte con las actividades político-partidarias la institucionalización y legalidad. En Chile, para que una organización territorial pueda desempeñarse de una forma efectiva, tiene que tener reconocimiento legal, o sea, tener personería jurídica. El Estado no reconoce a organizaciones de hecho o informales. En el caso del campamento "La Esperanza", la organización propia de los pobladores sin reconocimiento legal de las autoridades tiene que valerse de una organización paralela con personería jurídica para negociar con el gobierno.

### *El sindicalismo*

La orientación hacia acciones ligadas a sindicatos y huelgas abarca más o menos 10 por ciento de los pobladores, y es por lo tanto dos veces mayor en intensidad que la participación de orientación político-partidaria. En el tiempo de la dictadura militar no se efectuaron muchas huelgas, a raíz de que el nuevo *Código del Trabajo* vigente desde 1979 favorecía al empleador, quien incluso podía despedir al trabajador en caso de participar en una actividad de tal naturaleza. Paralelamente a la disminución del empleo formal, y sobre todo de la precarización del mercado de trabajo en general, la tasa de sindicalización bajó enormemente. Aunque las huelgas reaparecieron con la transición a la democracia en 1990, no han vuelto a constituir un elemento prioritario de acción de los pobres urbanos.

### *El voto*

Mientras que la participación en elecciones comunales, parlamentarias y presidenciales es obligatoria en Chile, la inscripción en el registro electoral es facultativa. Pero como el no estar registrado como elector puede traer consigo una eventual discriminación frente a las autoridades públicas y en el mercado laboral, existe aquí una presión social a inscribirse. La alta participación electoral que se constata a partir de la inauguración del nuevo régimen democrático se debe también a los deseos de votar dentro de un marco institucional democrático por parte de la población, después de tantos años de dictadura (Alaminos, 1991:58). La participación electoral es justamente la actividad que más se relaciona con la democracia como régimen político y con la larga tradición democrática chilena. Como hemos señalado en el apartado dedicado a la década de los ochenta, en Chile se mantuvo viva esta tradición y se manifestó en el ámbito poblacional por la democracia interna de muchas organizaciones. (Alaminos, 1991:70).

El acto de votar en Chile se entiende como una obligación cívica que tuvo mucha fuerza durante el proceso de transición a la democracia (1988-1990), ya que significó una transformación pacífica de régimen político, lo que la mayor parte de los chilenos añoraba. Aunque la participación electoral no ha bajado significativamente desde la inauguración de la democracia en 1990, en sectores pobres existen posibilidades de que esto suceda en el futuro próximo. Según algunos resultados que nos revelan nuestras entrevistas, los pobres urbanos sienten una gran distancia entre ellos y la política partidaria. Asimismo, la retirada de los partidos de la sociedad y el desempeño de sus funciones, limitadas a un nivel cupular, sumado al 'fin de las ideologías', ha provocado, especialmente en sectores de bajos ingresos, una orientación más personalista en lo que concierne a elecciones. Esto puede llevar a un rebrote del clientelismo político y del populismo, cualitativamente diferente al anterior a 1973, y de tal manera oponerse a la creación de una ciudadanía democrática.

Los diferentes tipos de participación se reparten de forma heterogénea en las cuatro poblaciones estudiadas. En todas ellas, las actividades orientadas hacia los partidos políticos no sobrepasan el seis por ciento en cada población. Las actividades contestatarias se concentran en el campamento "La Esperanza", ya que los pobladores allí han combinado las negociaciones con las autoridades políticas con el uso de formas contestatarias, para así poder lograr mejor sus objetivos. Alrededor de la mitad de los habitantes de "La Esperanza" han participado, desde que empezó el proceso, en manifestaciones y ocupaciones de ministerios o municipalidades. Algo más del 70 por ciento participó en la toma de julio de 1992, mientras que en "Los Boldos", Temuco, este porcentaje sólo alcanza el 38,5 por ciento. La toma en "Los Boldos" se llevó a cabo entre 1988 y 1989. La participación en organizaciones de base territorial, o sea, en juntas de vecinos, comités u organizaciones propias informales es muy alta en Temuco, y en Santiago sólo en "La Esperanza" (alrededor del 50 por ciento en cada población), mientras que en "Villa Galvarino" este porcentaje es muy reducido (7 por ciento). En "La Esperanza" la participación en sindicatos (13,7 por ciento) y huelgas (22,1 por ciento) es dos y tres veces mayor, respectivamente, que en las demás poblaciones, siendo este tipo de participación poco característico para las poblaciones en general. La participación electoral, como es obligatoria, alcanza los más altos niveles con alrededor del 80 por ciento en todas las poblaciones estudiadas.

Los partidos de centro, especialmente la democracia cristiana (PDC), alcanza con 32,3 por ciento los más altos resultados en poblaciones, mientras que la izquierda sólo llega a 6,3 por ciento (el PPD se catalogó como un partido de centro), un resultado similar al de la derecha. La coalición de gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, tiene mayoría en las poblaciones,

donde alrededor de un 70 por ciento votó por el actual presidente Frei en diciembre de 1993. Si revisamos los resultados acerca de la votación en una hipotética elección en un futuro próximo y los comparamos con los resultados de las elecciones de diciembre de 1993, se puede constatar una baja del PDC en un 2 por ciento y un leve mejoramiento de la izquierda, conformando el 7,8 por ciento de los entrevistados. En cuanto a los resultados de esta elección hipotética, llama la atención las grandes diferencias entre las poblaciones estudiadas. En Temuco, el PDC tiene más fuerza que en las poblaciones en Santiago. La izquierda alcanza, con 18,5 por ciento, su mejor resultado en el campamento "La Esperanza", mientras que en "Villa Galvarino" el 31,7 por ciento votó nulo o en blanco, siendo esta cifra, en las poblaciones restantes, un 10 por ciento menor.

¿Cómo se relacionan estas formas de participación política con otros actores estatales y sociales, y hasta qué punto cada una de ellas se acerca al ideal de una ciudadanía responsable en el doble sentido señalado por Jelin?

Recordemos lo dicho anteriormente: la ciudadanía no es relacionable sólo con un determinado tipo de comportamiento político.

En primer lugar, pensamos que la responsabilidad cívica relacionada con la obligatoriedad se sitúa en la orientación de tipo partidario y electoral. En segundo lugar, afirmamos que la responsabilidad de índole personal tiene una afinidad en mayor o menor medida con la participación de tipo contestatario, territorial y sindical. Para completar una tipología de participación política habría que añadir a los inactivos, o sea, a aquellos que no han participado en ninguna acción aquí señalada, excepto en elecciones a partir de diciembre de 1989. Los diferentes tipos de participación política (contestatarios, orientación partidista, territorial, sindicalistas, electores, inactivos) están presentes en mayor o menor grado en todas las poblaciones estudiadas. En algunas de ellas llama la atención la superposición de uno o más tipos, por lo que podemos efectivamente llegar a una caracterización de las poblaciones según las formas de participación política predominantes.

### **La base socio-económica y cultural de la política en poblaciones**

En este acápite buscaremos verificar nuestras suposiciones anteriores y trataremos de encontrar las causas pertinentes a los diferentes tipos de comportamiento político.

### *La base socioeconómica*

La situación socioeconómica condiciona en cierta medida la participación en los diferentes tipos de participación política. Esta se operacionaliza mediante el sexo, la edad, la categoría ocupacional, el ingreso, la escolaridad y la situación habitacional.

En Chile, para la mayor parte de las formas de participación política, la diferencia de sexo no es un factor determinante. Sólo en los casos de la militancia en algún partido político y en la participación en una huelga existe una significativa sobrerrepresentación del sexo masculino. De 17 personas que respondieron afirmativamente haber sido o ser miembro de un partido, sólo 5 eran mujeres y de 42 individuos involucrados en una huelga, sólo 11 pertenecían al sexo femenino. En todas las otras formas de participación las mujeres han participado con casi igual intensidad que los hombres. El factor edad, a su vez, tiene gran relevancia en las actividades político-partidarias ya que la gran mayoría de los militantes políticos son mayores de 30 años (82,4 por ciento). Casi ninguna importancia tiene el nivel de escolaridad para la elección del tipo de participación política. Esta es bastante alta si se le compara por ejemplo con los pobres urbanos de Brasil, habiendo, entre los entrevistados de este estudio, un 74,3 por ciento que tenía 5 y más años de escolaridad.

La categoría ocupacional mantiene una relación directa con la participación en huelgas. De los 42 entrevistados que han participado en huelgas, la mitad son asalariados del sector formal. Respecto a las demás actividades políticas, la ocupación no es un factor determinante para la explicación de la participación política de los pobres urbanos. Los principales grupos ocupacionales son la población no activa (36,2 por ciento), los asalariados formales (33,9 por ciento), los informales (17,5 por ciento) y el servicio doméstico (8,2 por ciento).

Los ingresos familiares de los pobres urbanos se concentran entre los 60 mil y 120 mil pesos, o sea, que están por encima del ingreso mínimo de 58 mil pesos, lo que en 1995 equivalía a casi dos canastas básicas de alimentos. La participación en organizaciones de barrio atrae a individuos de ingresos más bajos dentro de las poblaciones. Un 40 por ciento de los entrevistados que participan en juntas de vecinos no sobrepasan los 59 mil pesos al mes, es decir, no logran conseguir el ingreso mínimo requerido para ser catalogados como no pobres (la línea de pobreza equivale a dos canastas básicas de alimentos). Este grupo de menor ingreso se localiza fundamentalmente en Temuco, en gran medida en el campamento "Lanín" (ver cuadro 2). Existe a primera vista un correlato entre bajos ingresos dentro de una población y participación en organizaciones

barriales. En "Lanín" un 53,3 por ciento de los habitantes gana menos de lo establecido como salario mínimo.

Si tomamos la variable *participación en ocupaciones de ministerios o municipalidades*, veremos que ésta tiene una afinidad con sectores de ingresos que están por encima del salario mínimo.

**Cuadro 2**  
**Rangos de ingreso de los entrevistados**  
**(en pesos chilenos de 1995)**

Rangos de ingreso	Resultado general		En las poblaciones estudiadas (%)			
	Frecuencia	%	Esperanza	Galvarino	Lanín	Boldos
menos de 30.000	23	9,2	7,6	1,8	18,3	8,9
30.000-59.000	49	19,5	68,4	67,9	93,3	87,5
60.000-120.000	125	49,8	53,2	55,4	40	50
121.000-240.000	46	18,3	26,6	28,6	6,7	8,9
más de 240.000	5	3,2	5,1	3,6	—	3,6

Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto DFG (Alemania) *Participación política*. n=251.

La situación socioeconómica de los pobres urbanos nos permite definir su situación objetiva sin que podamos llegar a conclusión alguna, ni respecto a por qué un determinado tipo de participación se sobrepone a otros, ni respecto a nuestra preocupación por la ciudadanía responsable en el ámbito de los pobres urbanos.

### *La subjetividad en la política*

Nosotros partimos de la suposición de que una ciudadanía responsable tiene que cumplir con, por lo menos, tres condiciones. Primero, el individuo debe ser capaz de reconocer sus propios problemas. Esto no es tan sobreentendido como parece, sino que responde a la convicción que el reconocimiento e identificación de problemas está ligado a un proceso de socialización, en el cual uno se reconoce a sí mismo y a su entorno y aprende a relacionarse con otros actores sociales. Al observar la propia situación con el resto y con lo que se aprende como culturalmente deseado en una sociedad, y si el proceso de socialización ha tenido éxito, no cabe duda que los problemas (por ejemplo la falta de vivienda digna, etcétera) serán reconocidos e identificados como tales. Segundo, los individuos tendrían que tener una disposición personal a contribuir en la solución de los problemas mediante la participación política. Tercero, los métodos utilizados para hacer valer la ciudadanía social, aunque sean múltiples, no pueden sobrepasar algunos límites. Estos serían el uso de la violencia contra personas,

la relación de tipo populista o patrimonial con las autoridades y la preferencia por estructuras autoritarias.

Respecto a las dos primeras condiciones, como ya hemos visto anteriormente, el tipo de actividad política preponderante en poblaciones es la participación en organizaciones de barrio. Al indagar por el principal problema que les afecta a los pobladores recibimos las siguientes respuestas:

**Cuadro 3**  
**Percepción de los principales problemas a nivel de población**

<i>Problemas</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Falta o mala calidad de vivienda, falta de infraestructura física y social	159	58,7
Delincuencia	74	18,4
Pobreza, desigualdad	47	11,7
El mismo barrio es el problema	31	7,7
Otros	10	2,5
Ningún problema	4	1

*Fuente:* Elaboración propia con base en el proyecto DFG (Alemania) *Participación política*. n=402.

La mayoría de los encuestados reconoce una gama de problemas que en primer lugar implican una solución política. Los problemas de vivienda, como los de pobreza y desigualdad, se consiguen resolver mejor con un esfuerzo colectivo. Aquellos individuos que han participado en comités, juntas de vecinos o tomas de terrenos, enfatizan los problemas de vivienda y de infraestructura en el ámbito local. Además, ellos están dispuestos a contribuir personalmente en solucionar estos problemas. Como se puede apreciar en el cuadro 4, los tipos de participación contestataria, los de orientación territorial y los sindicalistas están más dispuestos a contribuir en una solución que los tipos de participación institucional (votar, participación político-partidaria).

**Cuadro 4**  
**Disposición de contribución personal para solucionar problemas locales según actividad política**

<i>Actividad política</i>	<i>Yo no puedo hacer nada</i>	<i>Sí, puedo contribuir personalmente</i>
Participantes en comités de vivienda u otros	33,3%	66,7%
Participantes en juntas de vecinos	35,6%	64,4%
Ocupantes de ministerios y/o municipalidades	30,5%	69,5%
Participantes en tomas de terrenos	36,0%	64,0%
Participantes en una huelga	32,4%	67,6%
Militante en partido político	50,0%	50,0%
Participación en elecciones	41,2%	58,8%

*Fuente:* Elaboración propia con base en el proyecto DFG (Alemania) *Participación política*. n=318-344.

Si escindimos los datos relacionados con la contribución personal por población veremos que, tanto en "Villa Galvarino" como en "Lanín", la disposición a contribuir en la solución de sus propios problemas es significativamente más baja que en las otras poblaciones. Pero mientras que en "Lanín" habíamos recalcado la abrumadora presencia de organizaciones territoriales, "Villa Galvarino" se caracteriza por una generalizada inactividad; allí, casi la mitad de los habitantes percibe la delincuencia como el principal problema.

Sabemos muy bien que para que una determinada forma de participación política sea efectiva y se valore positivamente por parte de los actores tiene que darse una condición adicional. Las respectivas autoridades políticas tendrían que demostrar una sensibilidad a las demandas de la comunidad organizada o relacionada de alguna manera con la esfera pública. A nuestra pregunta en cuanto a qué se debería hacer para solucionar los problemas locales, una parte significativa respondió que las autoridades políticas locales y nacionales (27,8 por ciento) deberían actuar buscando soluciones. Casi el 20 por ciento de los entrevistados piensa que se debería actuar colectivamente en sus poblaciones afectadas por algunos de los problemas mencionados.

En cuanto a la tercera condición, aunque la violencia política ha disminuido notablemente en poblaciones, no es así respecto a la violencia y a la relativa delincuencia, que han aumentado.

Aun cuando las relaciones de clientelismo político y de tipo populista han desaparecido en Chile, se mantienen en algunos sectores poblacionales las ansias por revivir los tiempos pasados y entablar relaciones de imbricación entre Estado y sociedad. Este es el caso de "Villa Galvarino" donde se constata una muy baja participación respecto de todos los tipos de participación señalados y elevados niveles de insatisfacción con la democracia y con las autoridades políticas. En "Villa Galvarino", sólo una quinta parte de sus habitantes están satisfechos con la democracia como tipo de régimen político.

### *Convicciones y valores personales*

El sistema de valores y las convicciones políticas de los individuos influyen en el comportamiento político de estos y modela las relaciones con una ciudadanía responsable.

Nuestro cuestionario incluía un bloque de preguntas relacionadas con opiniones sobre determinados temas que pudieran tener alguna relevancia política. Se preguntó si el entrevistado estaba o no de acuerdo con una afirmación u opinión. Los resultados generales demuestran que los pobres urbanos, aunque sientan una gran distancia entre ellos y la política, no tienen valores antidemocráticos, sino que por el contrario, ellos están a favor de la libertad de expresión, rechazan



la eliminación de derechos legales en caso de un conflicto que ponga en peligro la seguridad nacional y se inclinan por la igualdad de derechos entre los dos sexos.

· Una abrumadora mayoría (91,7 por ciento) dice que los políticos han perdido el contacto con la población, y un 78,9 por ciento afirma que las autoridades políticas no se preocupan de los problemas de la gente.

· Los sindicalistas, que en su mayoría son de sexo masculino, están muy a favor de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Los contestatarios y sindicalistas tienen muy poca confianza en el gobierno y se caracterizan por un elevado rechazo a prácticas no-democráticas, como la suspensión de garantías legales "en caso de emergencia".

· Si discriminamos por poblaciones, verificaremos la hipótesis de que la participación depende de un sistema de valores congruente con lo que llamamos ciudadanía responsable. En "Villa Galvarino" cuyos niveles de participación son bajísimos, llama la atención la preponderancia de valores anómicos. Alrededor del 50 por ciento de los entrevistados afirma que en Chile existe igualdad de oportunidades y que el país vive en armonía, sin que hayan clivajes conflictivos. Incluso, 25 por ciento de los entrevistados creen en la predeterminación en el momento de nacer. Aunque en todas las poblaciones existe una afinidad hacia una ciudadanía responsable, no se puede negar que lo opuesto a ella, es decir, la no participación y la baja disponibilidad a contribuir en la solución de sus propios problemas sumado a un sistema de valores menos democráticos, está más presente sólo en algunas de las poblaciones estudiadas. Esto se debe en gran medida a que en "Villa Galvarino" y en "Lanín" falta la fuerza unificadora de una acción colectiva como fueron las tomas de terrenos en "La Esperanza" y "Los Boldos". Asimismo, en "Villa Galvarino" se constata un sentimiento muy bajo de unidad dentro de la población, mientras que en "La Esperanza" este sentimiento es muy alto.

### *Contactos y legitimidad política*

Como hemos afirmado que la ciudadanía también apunta a un determinado tipo de relación entre los diversos actores sociales, no hay que dejar de lado los nexos existentes entre pobladores y las respectivas municipalidades las cuales se dan mediante un trato específico y un mantenimiento de contactos fluidos entre personal municipal y los pobladores. Estos contactos pueden generar un apoyo difuso a la democracia si se percibe, por lo menos a nivel local, como un sistema político abierto a las inquietudes de los pobladores y arroja resultados concretos a corto y mediano plazo. Un ejemplo de ciudadanía se puede verificar en el caso del campamento "La Esperanza Andina", en Peñalolén. Aquí los contactos de

la base con la directiva de la organización son muy fluidos, por lo que 51 de los 110 entrevistados en aquella población, tiene relación con algún miembro de la directiva del campamento, mientras que en las demás poblaciones el nivel de este tipo de contactos es ínfimo, como en el caso de "Villa Galvarino", o moderado, como en el caso de "Lanín" y "Los Boldos" en Temuco. El campamento "La Esperanza" es un caso muy especial porque es una de las pocas tomas de terreno masivas que se han llevado a cabo en Santiago en el periodo postdictatorial. Aunque este campamento se vio enfrentado al principio a una represión por parte de la policía, los pobladores pudieron quedarse en el terreno ocupado para, posteriormente, negociar con las autoridades políticas locales y nacionales. Y es al parecer, la existencia de contactos con las autoridades, sumado a la preocupación de las instituciones locales y nacionales para encontrar una solución al conflicto de tenencia de tierras, lo que influyó en que en "La Esperanza" se constatare el más alto apoyo a la democracia (41,6 por ciento). Por lo menos este grupo tiene conciencia de que una acción de tal envergadura, como fue la toma en 1992 y las posteriores negociaciones conflictivas, apoyadas en gran medida por actividades pertenecientes a una orientación contestataria, no hubiese sido posible bajo un régimen militar.

## **Conclusión**

Los profundos cambios sociales ocurridos en Chile durante la década de los ochenta, con la emergencia de una sociedad civil autónoma tanto del Estado como del mercado, han posibilitado experiencias de participación y organización que se acercan a lo que aquí llamamos ciudadanía responsable. Al mismo tiempo, el impacto de la "revolución" neoliberal trajo consigo efectos negativos para la ciudadanía social, ya que ésta fue prácticamente eliminada en el momento en que se reemplazó el antiguo Estado de Bienestar chileno por un sistema neoliberal, dentro del cual es el mercado el que regula las relaciones sociales y económicas. Aunque en 1990 se recuperaron la ciudadanía legal y política en un sistema democrático limitado (por los enclaves autoritarios), esto no fue así frente a la ciudadanía social.

En 1990 no se restablecieron elementos del sistema político anterior a 1973, sino que se mantuvieron las líneas fundamentales heredadas por el régimen autoritario en materia de relación Estado-sociedad civil. Las redemocratizaciones de las juntas de vecinos no han venido acompañadas, como lo esperaban los pobladores al inicio de este proceso, por una mayor influencia política del sector poblacional. En Santiago la decepción producida por este incumplimiento ha llegado a tal extremo que los mismos pobladores valorizan las juntas vecinales de forma negativa. La consecuencia de esta frustración se verifica de dos formas

distintas: por un lado, el reemplazo de la junta por una organización propia (el caso de "La Esperanza"), y por el otro, el repliegue defensivo a la inactividad o "exit option" (el caso de "Villa Galvarino"). En el campamento "La Esperanza" no existe una junta formalmente reconocida sino una organización propia "de hecho", que tiene mayor efectividad al no estar ligada al formalismo exigido a las juntas.

Los límites a la participación política de los pobres urbanos se encuentran principalmente en la estructura institucional del sistema político chileno que produce una creciente enajenación entre los pobladores y el ámbito político-estatal. La cúpula de los partidos produce una brecha entre las ansias de participación de los pobladores y el sistema de partidos políticos, este último desligado de la sociedad. La autonomía de la esfera política (es decir, la no imbricación con otras esferas societales) tiene como consecuencia un efecto perverso, por lo menos en referencia al mantenimiento de una democracia estable, que es la bajísima participación en lo que llamamos orientación político-partidaria.

Esta orientación se sustituye por la alta participación en organizaciones de orientación territorial, especializadas en los problemas pertinentes al barrio donde se vive. La cuestión es si esta forma de participación preponderante en poblaciones arrojará el necesario apoyo a la democracia para que se consolide también a nivel local. Las limitaciones a las que se ven expuestas las juntas de vecinos, especialmente en Santiago, han significado, en el caso del campamento "La Esperanza", un repliegue hacia una dinámica menos formal y más autóctona.

En lo que se refiere a la presencia de una ciudadanía responsable, hemos visto que la década de los ochenta puso las bases para que esta modalidad se profundizara en los noventa. La ciudadanía que hace referencia a las obligaciones cívicas (voto, orientación político-partidaria) está perdiendo importancia en sectores pobres de Chile, por lo que se vuelve cada vez más importante para estos sectores la participación política, donde es imprescindible una alta cuota de responsabilidad y esfuerzo personal. La democracia a nivel local será más viable si se consigue combinar la responsabilidad personal con la de índole institucional.

Justamente en lo que se refiere a las instituciones, el gobierno tendría que proporcionar mayores posibilidades de participación política para los pobres urbanos en Chile.

## **Bibliografía**

Alaminos, Antonio, *Chile: transición política y sociedad*, Madrid, 1991.

- Arellano, José Pablo, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, Santiago, 1985.
- Arendt, Hanna, "The Rights of Man: What are They?", en *Modern Review*, 3/1, 1949.
- Barnes, Samuel H., Max Kaase et al., *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, 1979.
- Barrera, Manuel, "Las reformas económicas neoliberales y la representación de los sectores populares en Chile", en *Estudios Sociales*, Santiago, núm. 88, trimestre 2, 1996, pp. 69-89.
- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson, *Political Participation in Latin America*, vol. 1 *Citizen and State*, Nueva York, Holmes & Meier Publisher Inc., 1978.
- Booth y Seligson, "Images of Political Participation in Latin America", en Booth y Seligson, *op. cit.*, pp. 3-33.
- Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México/Santiago, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago, 1987.
- Gómez, Sergio (editor), *La realidad en cifras. Estadísticas sociales*, Santiago, 1992.
- Jelin, Elisabeth, "Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility and Rights", en Jelin y Hershberg (eds.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder/Colorado, Westview Press, 1996, pp. 101-119.
- Jelin, Elisabeth, "¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 55, 1993, pp. 21-37.
- Jelin, Elisabeth y Eric Hershberg (eds.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder/Colorado, Westview Press, 1996.
- Kaase, Max y Alan Marsh, "Political Action. A Theoretical Perspective", en Barnes y Kaase, *Political Action*, Beverly Hills, 1979, pp. 27-56.
- Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, 1950.
- Mesa-Lago, Carmelo, *Changing Social Security in Latin America. Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder/Colorado 1994.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *Manual de Gestión Municipal*, Santiago, 1992.
- Mische, Ann, "Projecting Democracy: The Formation of Citizenship Across Youth Networks in Brazil", en *International Review of Social History*, núm. 40, Supplement 3, 1995, pp. 131-158.

- ODEPLAN, *Informe social*, Santiago, 1989.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993.
- Raczynski, Dagmar, "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", en Sergio Gómez (editor), *La realidad en cifras. Estadísticas sociales*, Santiago, 1992, pp. 29-65.
- Razeto, Luis et al., *Las organizaciones económicas populares 1973-1990*, Santiago, 1990.
- Schkolnik, Mariana, "Encuesta de caracterización socioeconómica nacional. Características de la CASEN 1990", en Sergio Gómez (editor), *op. cit.*, 1992, pp. 87-118.
- Sperberg F., Jaime, *Urbane Landbesetzungen in Santiago de Chile und Buenos Aires. Soziale Bewegungen in Chile und Argentinien in den ochentaer Jahren*, Hamburgo, 1997.
- Stahl, Karin, "Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika", en *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, 10 (23), 1993, pp. 31-53.
- Turner, Bryan (editor), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage Publications, 1993.
- Uehlinger, Hans-Martin, *Politische Partizipation in der Bundesrepublik*, Opladen, 1988.
- Valenzuela, Eduardo, "Identidad y representaciones en el mundo popular", en *Proposiciones*, Santiago de Chile, núm. 13, 1987, pp. 78-104.
- Verba, Sidney y Norman H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, 1972.
- Vergara, Pilar, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile*, Santiago, 1990.