

# Los pobres urbanos como actores de la sociedad civil en Brasil y Chile: redemocratización, cambios culturales y participación en los años noventas<sup>1</sup>

*Jaime Sperberg F.*

## **Resumen**

Este trabajo plantea que aunque los derechos sociales fueron eliminados de la constitución política chilena durante el régimen militar, y en Brasil no se concretizaron a causa del ajuste estructural impuesto a ese país, se puede constatar una mejoría de las condiciones de vida de aquellos grupos de pobres urbanos que participan activamente en la sociedad civil. Estos grupos aprovechan los espacios políticos abiertos por los procesos de redemocratización y, al haber moderado sus actitudes políticas, ponen mayor énfasis en las relaciones políticas con los diferentes referentes estatales.

## **Abstract**

The main argument of this article is although the social rights were eliminated from the Chilean constitution and in Brazil they were not made effective, there have been improvements in life conditions on certain groups of urban poor people. These improvements are related with the actively participation in civil society and with the occupation of the political space opened up by the redemocratization processes. The urban poor people assign now more emphasis on political relations with the different State institutions.

La recuperación de la democracia en los años ochentas y noventas en América Latina ha proporcionado a los pobres urbanos nuevas formas de participación e integración en el sistema político. No obstante, la ciudadanía social, o sea el conjunto de derechos sociales a los que suelen referirse los pobres urbanos en su lucha por mejores condiciones de vida, ya no tiene mayor vigencia en Chile y ha

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro de un proyecto de investigación de la Universidad de Marburg, Alemania. En los países estudiados –Chile, Brasil, Kenia y Costa de Marfil– se seleccionaron cuatro barrios pobres, dos en una metrópoli y dos en una ciudad intermedia. En Brasil se optó por Río de Janeiro y Aracaju, esta última ciudad situada en el noreste del país. En Chile, la metrópoli elegida fue Santiago y la ciudad intermedia Temuco, a 680 kms. al sur de la capital. La selección de los barrios respondió a dos criterios: tenencia de la tierra (ilegal, legal) y antigüedad del barrio. Durante un estudio de campo en el año 1995 se recopiló información sobre la participación y la cultura política de los pobres urbanos en Chile y Brasil. En cada país se llevó a cabo una encuesta, la que se diseñó con una muestra probabilística y estratificada eligiendo a 400 individuos para ser encuestados en sus hogares por un equipo de entrevistadores. Además se completó la información con entrevistas en profundidad con dirigentes barriales, políticos a nivel local y nacional, y con expertos.

venido reduciéndose en Brasil,<sup>2</sup> sobre todo en los años noventas. En este trabajo analizaremos esta contradicción entre ciudadanía política y social relacionándola con la participación social/política de los pobres urbanos en la sociedad civil. La tesis principal es que aunque los derechos sociales fueron eliminados de la constitución política chilena durante el régimen militar, y en Brasil no se concretizaron a raíz del ajuste estructural al que se ve sometido el país, los pobres siguen reivindicando estos derechos mediante sus diferentes formas de actividad política. En parte esto sirve para mejorar las condiciones de vida de aquellos grupos de pobres que participan activamente en la sociedad civil ocupando los espacios políticos abiertos recientemente por los procesos de redemocratización. Paralelamente, la recuperación de la democracia en ambos países ha mitigado el aspecto confrontacional de la sociedad civil, tan célebre durante la vigencia de regímenes autoritarios, para sustituirlo por un énfasis más relacional con los diferentes referentes estatales (instituciones, etcétera).

Este trabajo pretende dar una imagen de cómo los pobres urbanos en Chile y Brasil se integran y adaptan a nivel local a las nuevas democracias, desde un punto de vista conductual y actitudinal. Primero entraremos en una discusión de índole teórica sobre la sociedad civil y la ciudadanía, para luego pasar a esbozar el contexto político de la participación de los pobres urbanos en la sociedad civil. Finalmente nos ocuparemos, dentro del margen de un análisis empírico, en ofrecer datos concretos sobre el tipo de participación y sobre los valores y orientaciones políticas de los pobres urbanos. Todo esto con la pretensión de verificar nuestra hipótesis sobre el uso intensivo de formas de participación barrial pertenecientes a la estructura institucional, desafiando la pérdida de los derechos sociales.

### **Sociedad civil y participación**

La participación en la sociedad civil no se puede entender solamente por la presencia de grupos e individuos en una esfera intermedia situada entre el Estado y la privacidad de la familia. Aquí no basta por lo tanto una definición descriptiva de sociedad civil, la que de esa forma perdería sus contornos y su valor analítico, sino que conviene aventurarse a una definición más compleja. Además, la conceptualización de la sociedad civil aquí empleada está estrechamente ligada a un contexto político democrático.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En Brasil el modelo nacional popular que, a pesar de sus deficiencias, mantenía un compromiso social con grupos no privilegiados bajo la condición de su control dentro de la estructura del Estado central, ha perdido fuerza después de la redemocratización en 1985 (Cfr. Vilas, 1997:24).

<sup>3</sup> Democracia se entiende aquí como Poliarquía, en el sentido usado por Dahl (1989), que comprende las siguientes características: posibilidad de elección de las autoridades políticas; elecciones libres y periódicas; una legislación electoral que incluya a casi toda la población adulta; derecho a ser elegido que favorece a casi toda la población adulta; libertad de expresión; libertad de información y libertad de organización y coalición. Los dos países estudiados en este trabajo cumplen de pleno con los requisitos de esta definición mínima de democracia. Sólo si agregamos algunos requisitos más, como por ejemplo los niveles de representatividad, el tipo de sistemas electorales o herencias del autoritarismo (sobre todo la desmesurada influencia de las Fuerzas Armadas en la política), Chile y Brasil pasan a ser democracias deficitarias o limitadas (Chile más que Brasil).

En los años ochentas, cuando aún perduraban algunos regímenes autoritarios en América Latina, la sociedad civil tenía una alta connotación antiestatal. Tanto en Chile como en Brasil persistían en aquel entonces a nivel nacional regímenes militares. La oposición hacia un Estado con rasgos autoritarios justificaba en aquel momento el alejamiento de él y una actitud de protesta hacia él. En un contexto autoritario (pero no totalitario) la sociedad civil tiende a cumplir funciones que en democracia pertenecen genuinamente a partidos políticos y a grupos de interés, los que procesan y articulan intereses provenientes de la sociedad hacia el sistema político central (véase Lauth/Merkel, 1997:23). En Chile y Brasil la iglesia católica y las ONGs cumplían con estas funciones, lo que necesariamente ponía a las múltiples organizaciones de la sociedad civil en oposición al Estado.

Con la recuperación de la democracia en los noventas cambia significativamente el marco socio-político, de manera tal que la participación en la sociedad civil no sólo se vuelve menos riesgosa, sino que también entra en el juego un conjunto de actores estatales (niveles nacionales, regionales, locales) que ponen en primer plano el aspecto relacional de la sociedad civil. De esta forma, los límites entre sociedad civil y Estado, establecidos empírica y teóricamente en un periodo anterior, tienden a desvanecerse hasta el extremo de peligrar la autonomía de la sociedad civil, la que dependería cada vez más del Estado y de sus instituciones. Desde una perspectiva de gobernabilidad, la dependencia y la baja de participación en la sociedad civil que se diagnostica para los periodos postautoritarios son funcionales a las exigencias de una transición a la democracia negociada con actores del *ancien regime*, como puede verse en el hecho de que estos últimos mantienen su poder de veto, frenando así seriamente la extensión de la democracia. Un elemento central de la definición de sociedad civil, según algunos autores, es su (auto)limitación respecto a la gobernabilidad de las nuevas democracias (Cohen/Arato, 1995:17 y ss; Schmitter, 1993:1). Las autolimitaciones se refieren sin lugar a duda a evitar demandas excesivas para no rebasar y así desestabilizar sistemas políticos democráticos, y a desistir de métodos no-democráticos en sus acciones.

Para la definición y posterior aplicación al estudio empírico de la sociedad civil son entonces tres los aspectos claves a tomar en cuenta: el relacional, el de comportamiento y el actitudinal.

Primero, se buscarán formas y tipos de participación (política) que tendencialmente estén más cercanos al concepto de sociedad civil aquí empleado y, segundo, se verificarán orientaciones y valores de los pobres urbanos respecto a las estructuras, procesos y contenidos democráticos. El aspecto relacional, vale decir la articulación específica entre la sociedad civil y los diferentes niveles e instituciones estatales, no se podrá tratar aquí de forma sistemática.

Tomando en cuenta estos aspectos, nosotros conceptualizamos a la sociedad civil como un campo de acción autogenerado en el que individuos y grupos, voluntariamente y en interdependencia con el Estado, persiguen intereses sociales y políticos. Entendemos por interdependencia una situación de relación política simétrica entre Estado (también gobierno local) y sociedad civil, dentro de la

cual rigen normas y procedimientos aceptados por todos los actores involucrados (véase Diamond, 1994:5). Este tipo de relación política, que ciertamente revela un cierto grado de normatividad, depende en gran medida de cómo se gobierna, o sea de *governance* (cfr. Rodríguez/Winchester, 1997:29 y ss). Si *governance* apunta a un tipo de relación entre sociedad civil y gobiernos locales o nacionales, el principal requisito para su funcionamiento sería el establecimiento de canales adecuados de participación para hacer efectiva esta relación.

Para poder usar el concepto de sociedad civil las diferentes formas de actividad política de los pobres tienen que estar en menor o mayor grado relacionadas con un tipo de ciudadanía que enfatice tanto actitudes como valores no violentos y por lo tanto democráticos en la resolución de conflictos y representación de intereses. Esta definición alcanza su mayor relevancia en los sistemas políticos que están en vías de extensión democrática y que tienen algún grado de capacidad de respuesta frente a las organizaciones y demandas ciudadanas. A diferencia de los movimientos sociales, la sociedad civil se compone de múltiples grupos cuyo común denominador es un "consenso mínimo normativo" (tolerancia, no-violencia, *Fairness*) (Lauth/Merkel, 1997:17). Aparte de la normatividad democrática, la sociedad civil se caracteriza por su pluralidad de grupos e individuos que durante el periodo autoritario pertenecían al movimiento democrático. Este movimiento logró sus objetivos generales en cuanto a la imposición de una normatividad democrática, mas no lo ha logrado (aún) en cuanto a objetivos e intereses materiales y tampoco respecto a una mayor igualdad económica. Este último aspecto tiene gran relevancia para la participación de los pobres urbanos en la sociedad civil.

El tipo de autonomía de la sociedad civil en democracia es limitado por las reglas del juego establecidas, y por la relación específica con los partidos políticos y el Estado. Aunque la esfera política (los partidos políticos) y el Estado mantienen otra lógica de acción que la sociedad civil, no se trata aquí de definir de forma abstracta los límites correspondientes a estas tres esferas en principio interrelacionadas, sino que interesan más las formas de relación entre sí.

La autogeneración de la sociedad civil significa que no es el Estado ni son los partidos políticos los que se perfilan en el surgimiento y desarrollo de ella sino que son los propios ciudadanos quienes recurren a este tipo de organización y acción, habiendo, en algunos casos, un elemento adicional de cohesión comunitaria: la identidad propia de algunos grupos que puede proteger a la sociedad civil de los intentos de control y de la penetración por parte de actores más poderosos (Estado, mercado, partidos). La interdependencia de la sociedad civil con otros actores políticos y con las estructuras que están fuera de ella se manifiesta en algún grado de referencia hacia las instituciones estatales (incluyendo al gobierno local) y la ciudadanía política y social en cuanto a derechos. El mayor énfasis en la referencia hacia la ciudadanía social (demanda de derechos tales como una vivienda digna, atención médica, educación, etcétera) pone de manifiesto que este trabajo se preocupa, en primer lugar, de los pobres urbanos en su calidad de estratos sociales de bajos recursos. El problema de la exclusión de

vastos sectores de la población de los bienes y servicios que implica un modelo de mercado, pone en primer plano a la sociedad civil como ente procesador de demandas hacia los gobiernos locales. La sociedad civil, por lo tanto, no puede ser vista como un ente apolítico, de mera realización personal o cultural, sino que en primer lugar como forma de plantear demandas hacia el Estado, pero sin la intención de obtener cargos políticos en el Estado o en los partidos (Lauth/Merkel, 1997:16; Diamond, 1994). En los sistemas donde se combinan economía de mercado, caracterizada por la desigualdad en la repartición de bienes, con democracia política, cuyo fundamental es la igualdad<sup>4</sup> (*one man one vote*), la sociedad civil tiene la oportunidad de concretar sus objetivos haciendo hincapié en el principio de la igualdad social.

La idea de sociedad civil aquí divulgada precisa asimismo de una perspectiva que tome en cuenta el contexto social y político de la democratización reciente en ambos países (ver Lauth/Merkel, 1997:22).

### **Ciudadanía y participación**

La llegada del pensamiento y de las prácticas neoliberales en los años ochentas y su expansión en los noventas 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 y a la organización de la sociedad civil. En Brasil, aunque estos derechos no estaban incluidos en las constituciones anteriores a 1988, el sistema nacional-popular logró una incorporación controlada de sectores pobres, al mismo tiempo que creaba la conciencia en estos sectores de disponer de derechos sociales y políticos (*cfr.* Chalmers *et al.*, 1997:548 y ss.). Con el advenimiento de procesos democráticos en Brasil en 1985, este esquema societal –populismo, corporativismo de Estado–, que otrora cumplía funciones integradoras, ha perdido fuerza, por lo que hasta la actualidad se ha producido un vacío de articulación entre sociedad civil y Estado. Este vacío se está sustituyendo cada vez más por una nueva relación entre sociedad civil e instituciones estatales, lo que es objeto de análisis de este trabajo.

En el caso de Chile, los derechos sociales 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. En el caso de Brasil, aunque la Constitución de 1988 establece varios principios sociales, éstos sólo han sido puestos en práctica de manera parcial en la actual fase democrática. Los derechos ciudadanos se

<sup>4</sup> Al respecto, Becker (1996:72) escribe lo siguiente: "Capitalists experience no contradiction between that democratic ideal (igualdad jurídica, J.S.) and the reality of oligarchically distributed (i.e. concentrated) 'economic' power because a centerpiece of corporate-liberal ideology is the separation of the 'economic' (where inequalities of wealth are justified on grounds of productive efficiency) from the 'political' (where equality is the operative norm)."

han limitado a los derechos civiles (individuales) frente al Estado y a los políticos (votar). 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 estudiosos de la realidad latinoamericana. A nuestro 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 Jelin (1993) y Hanna Arendt (1949) es preferible hablar de responsabilidades antes que de obligaciones o deberes por la connotación coercitiva de aquellos 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 los derechos o en su ausencia, sino que hay que tomar en cuenta las relaciones que se dan entre diferentes tipos de actores sociales y el Estado. La ciudadanía responsable de que ésta se haga efectiva requiere de una estructura institucional que permita ciertos niveles de influencia por parte de los actores sociales en la esfera política. 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 de la sociedad civil y actores estatales. La ciudadanía se materializa en la acción política y en su relación con otros actores sociales. 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.

Para Jelin existen dos tipos de responsabilidad política. De un lado, determinadas actividades políticas se orientan por la estructura individual de valores, 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, lo que implica el cumplimiento de obligaciones cívicas establecidas. 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 un siste-

ma político autoritario o democrático con severas limitaciones de participación.<sup>5</sup> Cuando comienza el proceso de transición a la democracia se da un cambio hacia el segundo tipo de responsabilidad (institucional). Teóricamente, en un sistema democrático se pueden combinar los dos tipos de responsabilidad, porque la apertura de oportunidades de participación dentro del sistema posibilitan, en alguna medida, que la responsabilidad personal se canalice por medios institucionales. Esto es lo que ha sucedido durante los procesos de redemocratización en Chile y Brasil en la década de los noventas.

### **Breve reseña del contexto político**

En este capítulo trataremos brevemente algunos elementos de la estructura política y los cambios ocurridos en los últimos años, poniendo especial énfasis en los canales de participación a nivel local abiertos por los procesos de democratización en Chile y Brasil.

#### *Ámbito local y descentralización*

Mientras que Chile se ha caracterizado por un sistema extremadamente centralizado, Brasil se destaca por un sistema federal que otorga tanto a los gobiernos regionales como también a los municipales un determinado grado de poder. En Chile el gobierno militar hizo una reforma del Estado que comprendía también el traspaso de funciones a las municipalidades que antes estaban en manos del gobierno central. Pero este proceso de traspaso de funciones no concluyó en una verdadera descentralización, sino que significó una "desconcentración"<sup>6</sup> administrativa (véase Boisier, 1993; Guerra, 1993). En Brasil la Constitución de 1988 reforzó la pre-existente tendencia hacia la autonomía del ámbito local y descentralizó —como en Chile en los años setentas y ochentas— los sectores de la educación, el servicio de salud, la recaudación de impuestos, etcétera (Brühl, 1992).

"A la descentralización del Estado corresponde así una igual descentralización del conflicto, lo que en la práctica implica la transformación de los gobiernos locales en espacios de lucha y de experiencias de conquista de la ciudadanía" (Nunes, 1994:185). La descentralización o desconcentración, por lo tanto, transforma al ámbito local en un espacio predilecto de lucha para los pobres urbanos, en el que reivindican sus demandas mediante la participación en la sociedad civil. Sin embargo, las demandas dirigidas a este nivel a menudo no pueden ser satis-

<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).

<sup>6</sup> Por desconcentración se entiende el traspaso de funciones, atribuciones y recursos de un nivel nacional hacia uno local pero sin cambios en la estructura de poder. De tal manera, las decisiones importantes se siguen tomando a nivel de gobierno central.

fechas por la escasez de medios de las municipalidades o prefecturas. En el caso del Noreste de Brasil este problema se agudiza por motivo de la falta de recursos en muchos municipios pobres, los que devuelven las atribuciones traspasadas mediante la descentralización hacia los Estados federales correspondientes.

### *Participación en organizaciones de barrio*

En Chile, la ley 16.880 de 1968 permitió el reconocimiento legal de las juntas de vecinos (JV). Las juntas se concibieron como organizaciones que representan los intereses de los vecinos de un determinado sector de la ciudad, la unidad vecinal, y por lo tanto están ligadas a un territorio específico dentro de la ciudad. Entre 1974 y 1989 las juntas fueron integradas a la estructura administrativa jerárquica de la dictadura militar, por lo que sus presidentes eran designados por los respectivos alcaldes. A partir de 1989 comenzó un proceso de redemocratización de las juntas, las que, legitimadas democráticamente, retomaron su lugar como organizaciones intermedias entre pobladores y gobiernos locales. Tanto las juntas como otras organizaciones dentro de una comuna, pueden crear "organizaciones techo" si es que en la comuna existen por lo menos tres organizaciones del mismo tipo (véase Ministerio del Interior, 1992). Todos aquellos que tienen domicilio en una población y son mayores de edad tienen derecho a ser miembros de una junta en el lugar de residencia. Los miembros eligen de forma libre y secreta cada tres años a un directorio compuesto por el presidente, un secretario y el tesorero. Para fundar una junta nueva se requiere la redacción de un estatuto en el cual se establecen las tareas como también los derechos y deberes de la organización. Si los interesados en fundar una junta cumplen con todos los requisitos formales, la municipalidad tiene que hacer efectiva su admisión. Asimismo, está previsto que las juntas fomenten la creación de (sub)comités, dependientes de ellas para encarar problemas y temas específicos. Algunos de estos comités, los llamados "comités de adelanto" u "organizaciones de pasaje", en los últimos años se han independizado de la junta y tratan de negociar directamente con las autoridades locales para solucionar sus problemas específicos. Como consecuencia, el nivel de atomización social ha subido mucho en las poblaciones chilenas en los últimos años teniendo como contraparte los pocos ejemplos de tomas de terrenos en donde existen organizaciones únicas y las poblaciones no están fragmentadas.

En Brasil, la organización equivalente a la junta es la Asociación de Moradores (AM), cuya institucionalización comenzó antes que en Chile pero estuvo por mucho tiempo restringida a Río de Janeiro y São Paulo. En la segunda mitad de los años cincuentas y la primera de los sesentas, las instituciones del Estado fomentaron la fundación de AMs y se crearon instituciones especializadas en la relación con las organizaciones comunitarias de las favelas. Desde entonces las AMs son reconocidas legalmente bajo la condición de que adopten una estructura organizativa unitaria, parecida a la chilena. Durante la fase de mayor represión del régimen autoritario en Brasil, las AMs y sus organizaciones-techo fueron intervenidas y sus dirigentes perseguidos. A partir de principios de los años ochentas



comienza una nueva ola de fundaciones de AMs coincidiendo con el comienzo de la competitividad entre los partidos políticos, por lo que algunas de estas organizaciones caen bajo el control de dirigentes o políticos populistas. No obstante, en el sudeste industrializado de Brasil se perfilan AMs autónomas que funcionan como órganos de representación democrática de los intereses de los favelados. Sin embargo, en el noreste del país las AMs cumplen más bien un rol de ayudantía con las políticas estatales. Las AMs y otras organizaciones de base de los pobres urbanos tienden a funcionar como órganos de la administración para los correspondientes gobiernos locales. Es por eso que muchos favelados ven a las AMs en sus barrios como una "miniprefectura" (pequeña municipalidad) que cumple funciones administrativas en la administración local (Bento Rubio, 1993:104).

### **Tipos de participación a nivel local**

La participación a nivel comunal se analizará desde una triple perspectiva: primero, la participación territorial en organizaciones de barrio; segundo, la participación electoral para la selección de los representantes locales y nacionales y, tercero, la participación en partidos políticos. Las diferentes pautas de actividad política no representan tipos puros en el sentido de que la participación en uno excluya a otro, sino que existe en alguna medida una combinación en el uso de los tipos aquí señalados.

La participación en organizaciones de barrio es la actividad más ligada a la sociedad civil y, por lo tanto, a la que aquí se le prestará más atención. Los tipos de participación partidista y electoral, ambos directamente relacionados con el sistema político central, servirán para contrastarlos con actividades provenientes de la sociedad civil.

Hablando de participación, conviene también aclarar el significado de este concepto. Respecto a la definición de participación política ésta fue limitada largo tiempo a su dimensión convencional y formal. Para Verba/Nie/Kim (1978:46), por ejemplo, la participación se reducía a formas legales de acción que buscaban influir en la toma de decisiones del sistema político. Recién Barnes/Kaase (1979:42) superan esta restricción e incluyen en su definición también actividades ilegales que los autores incorporan en su concepto de participación no-convencional. Con Barnes/Kaase (1979:42) nosotros conceptualizamos participación política como actividades voluntarias de individuos que persiguen el objetivo de influir directa o indirectamente en las decisiones a diferentes niveles del sistema político (Kaase/Marsh, 1979:42). Esta definición aún necesita algunas precisiones en los países en vías de desarrollo. Chile y Brasil presentan desigualdades sociales que se manifiestan en la distribución del ingreso injusta y en el equipamiento con infraestructura deficitaria en los sectores pobres de la población. Según nuestra definición, la participación de sectores pobres es también política mientras intenten reducir las desigualdades y la falta de equipamiento. Las actividades dirigidas a reducir las múltiples situaciones de desigualdad de los pobres urbanos deben cumplir un requisito adicional para poder ser catalogadas como políticas: tienen que

**Cuadro 1**  
**Tipos de participación en poblaciones y favelas**  
**(porcentajes)**

	<i>Tipos de participación</i>		
	<i>En organizaciones de barrio (formales)</i>	<i>En partidos políticos</i>	<i>En elecciones (total)</i>
Chile (total)	32	5	79
<i>Santiago</i>	11	3	82
<i>Temuco</i>	53	6	77
Brasil (total)	29	8	81
<i>Río</i>	45	12	79
<i>Aracaju</i>	14	4	82

Fuente: Proyecto Participación Política 1998, N=396-403 (valores del autor)

ocupar en menor o mayor grado un espacio público y tener la capacidad de generalizar problemas que conciernen a varios individuos a la vez (cfr. Alemann, 1994:147).

El cuadro 1 muestra que los pobres urbanos en ambos países participan preferentemente en organizaciones de barrio y en elecciones, mientras que los partidos políticos no tienen mayor representación en los barrios pobres de Chile y Brasil. La alta participación electoral se debe en gran parte a que ésta es obligatoria en ambos países.

#### *Participación en organizaciones de barrio*

Aunque la participación electoral supere en extensión a las demás formas de actividades políticas, las organizaciones barriales suelen ser para los habitantes de poblaciones pobres los referentes políticos más importantes. En Chile, la participación en organizaciones de base territorial está altamente regulada por la estructura institucional lo que permite a los miembros de una organización tener, por un lado, acceso a programas y proyectos estatales pero, por otro, se pierde así su capacidad crítica, pudiendo surgir una situación de dependencia con las autoridades. Las organizaciones de barrio más espontáneas e informales con capacidad para organizar y solucionar problemas que afectan a la comunidad en su totalidad, son castigadas y marginadas por los gobiernos democráticos, al carecer de personería jurídica. Como en Brasil, las organizaciones barriales tienen un nivel menor de institucionalización que en Chile; su efectividad depende en gran medida de su capacidad de conflicto frente a las autoridades políticas. El nivel de conflictividad varía según el tamaño del grupo y de su ubicación espacial en la ciudad.

Las juntas, o respectivamente las AMs, persiguen el objetivo de resolver problemas concretos que afectan a toda la comunidad. Desde el punto de vista del individuo, éste delega su participación en el grupo, por lo que se puede hablar de una acción colectiva.

En el cuadro 1 saltan a la vista las diferencias entre las metrópolis y las ciudades intermedias en ambos países. Mientras que en Santiago de Chile sólo un 11 por ciento de los entrevistados fueron miembros de alguna junta en los últimos años, en Brasil, es justamente en Río de Janeiro donde una gran parte de los favelados se integra a las AMs. En Santiago el desencanto con las juntas es bastante grande, ya que éstas no promovieron proyectos de mejoramiento barrial tal como lo esperaba la mayoría de los pobladores al recuperarse la democracia en 1990. A diferencia de la experiencia de Santiago, en Temuco las juntas tienen una relación más estrecha con las municipalidades y la población aún no está desilusionada de ellas, sino que las ve más bien como una vía legítima para solucionar sus problemas. En Río de Janeiro las AMs consiguen legitimarse en parte como "miniprefecturas" pero al mismo tiempo tienen mucho prestigio como entes independientes para procesar las demandas de los favelados (Bento Rubião, 1993:104). En Aracaju, por el contrario, las AMs parecen ser más bien un botín de personalidades carismáticas de dentro o fuera de la favela, por lo que la participación de la población se ve frenada.

En cuanto a las estrategias de las organizaciones de barrio se pueden constatar dos tipos opuestos: uno sería el así llamado *demand making* que usa los recursos de contacto de la organización para lograr sus objetivos. Otra estrategia correspondería a un repliegue comunitario, enfatizando diferentes formas de autoayuda (cfr. Moore, 1979:202 y ss). Dentro de las organizaciones de barrio que pertenecen a la estructura formal de participación local, la estrategia del *demand making* es la más común, mientras que dentro de las organizaciones informales y espontáneas se encuentra un alto porcentaje de autoayuda. En la realidad de las favelas y poblaciones estos tipos de estrategia se mezclan y se usan según la realidad política de cada país.

### *La orientación político-partidista*

Esta dimensión de la participación es la que generalmente se confunde, tanto por parte de los pobladores como por los estudiosos del tema, como la única que merece el nombre de "política". Ella está directamente relacionada con el ámbito político gubernamental y político-partidario. En todas las poblaciones estudiadas, este tipo de participación no tiene mayor importancia y, sobre todo en Chile, es vista con fuertes sentimientos negativos por la mayoría de los pobladores.

En Chile, la orientación partidista era, antes de 1973, 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 que en el régimen democrático anterior a 1973. Hablando en términos de Garretón (1995), la *matriz sociopolítica* pasó de la imbricación a una relación tecnicista. El relacionamiento de los partidos con los segmentos poblacionales anteriores a 1973 fue de tipo clientelístico, o sea, a base de favores que se repartían a los pobladores a cambio de un apoyo electoral y militancia política. Como el Estado actual chileno se ha reducido, y su

principio de funcionamiento es la subsidiariedad, 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 clientelares, 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 que otros grupos 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 político-partidista nunca ha tenido gran importancia dentro de los pobres urbanos en Brasil. Hasta fines de los años setentas dominaban formas de relación clientelar entre favelados y el Estado, de manera tal que la sociedad civil era muy restringida (Happe/Schmitt, 1998a:3). Recién a fines de los setentas y a principios de los ochentas comenzaron a surgir algunos cambios significativos en la organización de intereses de los pobres en Brasil. En esta fase resalta la fundación del Partido dos Trabalhadores (PT) que, a diferencia de los demás partidos, mantiene una disciplina partidaria, y representa a los sectores medios y pobres de la sociedad como también a los intelectuales de izquierda de la clase alta. Asimismo, son notables las experiencias de participación popular en los municipios con alcaldes pertenecientes al PT (Jacobi, 1994; Barretto Silva, 1989).

Los bajísimos niveles de militancia política en Chile (5 por ciento) y Brasil (8 por ciento) demuestran que estamos frente a un fenómeno de antipartidismo en ambos países. Mientras que en Brasil los partidos no tienen mayor importancia, ya que sólo se usan como vehículos para candidaturas, en Chile se puede constatar un elemento de protesta contra todo lo que esté relacionado con los partidos.

### *El voto*

Mientras que la participación en las elecciones comunales, parlamentarias y presidenciales es obligatoria en Chile y Brasil, 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 que obliga a inscribirse. La alta participación electoral (80 por ciento) que se constata en ambos países a partir de la inauguración de los nuevos regímenes democráticos se debe también a los deseos de votar dentro de un marco institucional democrático 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.

En Chile gracias a la larga tradición democrática, en el ámbito poblacional se mantuvo una especie de democracia interna dentro de las organizaciones de hecho durante el régimen militar (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 del régimen político, lo que la mayor parte de los chilenos añoraba. Aunque la participación electoral no ha bajado significativamente desde la inau-

guración de la democracia en 1990 en los sectores pobres, existen posibilidades de que esto suceda en un futuro próximo. En los últimos años se puede constatar una tendencia preocupante de alienación política de los jóvenes pobladores que con una actitud de "no estar ni ahí" no se inscriben en los registros electorales.

En Brasil el "voto cambiante" y oportunista, orientado más hacia personas que a partidos, es característico. De esa forma, el sistema político se usa de una manera pragmática, pensando sobre todo en la conveniencia personal, sin sentir, tal como en Chile, el acto de votar como una obligación cívica.

Hasta aquí hemos examinado las conductas políticas incluyendo aquellas provenientes directamente de la sociedad civil, ya que preferimos no hacer hincapié en la dicotomía marcada por la diferencia entre sociedad civil y política.

A continuación se analizará el aspecto actitudinal de los pobres urbanos relacionándolo especialmente con el tipo de participación barrial. Este procedimiento nos permitirá verificar si verdaderamente los miembros de la sociedad civil tienen una afinidad con los valores democráticos y si se puede hablar de una ciudadanía responsable en grupos de pobres de la ciudad.

### **Orientaciones y valores en poblaciones y favelas**

Aquí no nos preocuparemos intensamente sobre la situación socio-económica de los segmentos pobres de la población porque, primero, este aspecto ha sido tratado en numerosos trabajos y, segundo, nuestro objetivo es entender y explicar la participación ciudadana desde un punto de vista individual la cual corresponde a aspectos más bien subjetivos. Los aspectos subjetivos corresponden a la percepción de problemas del barrio, la disposición de autoayuda y la estructura de valores de los pobres urbanos.

#### *Percepción de problemas*

El primer paso para una participación efectiva en la sociedad civil es la capacidad de reconocer sus propios problemas. Al indagar por el principal problema que les afecta a los pobladores y favelados recibimos las siguientes respuestas.

El cuadro 2 muestra que la mayoría de los entrevistados nombra la falta de infraestructura como principal problema a nivel de barrio, seguido por la delincuencia y la pobreza. La acción colectiva es en algunos casos, como por ejemplo en la pavimentación de una calle, la única posibilidad de poder solucionar el problema. En otros casos la percepción de si un problema se soluciona de forma colectiva o individual depende de aspectos culturales y políticos. Si los pobres urbanos sienten vergüenza de su condición, ellos no estarán dispuestos a hacer público sus problemas de alimentación y, por lo tanto, será poco probable que participen por ejemplo en una olla común. En el caso del problema de vivienda, en Chile y, en menor medida en Brasil, existe una larga tradición de resolver este problema de forma colectiva, como a través de tomas de terreno u organizándose en comités de vivienda.

**Cuadro 2**  
**Percepción de los principales problemas**  
**en poblaciones y favelas**  
**(porcentajes)<sup>7</sup>**

<i>Problemas</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Falta o mala calidad de vivienda, falta de infraestructura física y social	59	74
Delincuencia	18	17
Pobreza, desigualdad	12	3
El mismo barrio es el problema	8	2
Otros	3	2
Ningún problema	1	3

Fuente: Proyecto Participación Política 1998, N=378-402 (valores del autor)

La participación en organizaciones de barrio depende en gran medida de la identificación por parte de los pobres urbanos de quién es el responsable de la solución de los problemas. De manera ideal los individuos pueden, por un lado, responsabilizar a las autoridades políticas y, por otro, los afectados pueden autoasignarse tal responsabilidad. Nosotros suponemos aquí que las experiencias políticas a todo nivel, y la injerencia de la aplicación de un modelo neoliberal en Chile y en menor medida en Brasil, ha llevado a los pobres urbanos a cambiar su actitud. Por ello, actualmente se le asigna al Estado en mucho menor grado que antes, la responsabilidad de solucionar algunos problemas de los pobres.

#### *Disposición de autoayuda y ciudadanía responsable*

Una forma ya tradicional de actividad política de los pobres urbanos es exigirle al Estado colectivamente o de forma individual la solución de sus principales problemas (véase Dietz, 1998). Aunque esta pauta se ha mantenido constante durante mucho tiempo en América Latina y no ha cambiado significativamente durante los cambios de regímenes políticos (*cfr.* Cornelius, 1974:1131), en la actualidad las reformas y revoluciones neoliberales sí han tenido alguna injerencia en las actitudes y orientaciones de los pobres de la ciudad. A continuación podemos apreciar la disposición de autoayuda, comparando al total de cada país con dos tipos de participación política en poblaciones y favelas.

El cuadro 3 nos revela que en Chile la voluntad personal de invertir energías en la solución de problemas del barrio es bastante más alta que en Brasil. Pero en ambos países los miembros de organizaciones de barrio demuestran una disposi-

<sup>7</sup> Como interesaba captar lo mejor posible la capacidad de reconocimiento de los problemas individuales se optó aquí por una pregunta abierta, la que posteriormente fue recodificada de la manera presentada en el cuadro 2. Es muy probable que al haber confrontado a los entrevistados con una pregunta cerrada, el porcentaje del ítem "pobreza, desigualdad" haya sido significativamente más alto.

**Cuadro 3**  
**Disposición a la autoayuda para solucionar**  
**los problemas del barrio donde se vive**  
**(según tipo de participación en porcentajes)**

¿Puede usted contribuir personalmente para solucionar los problemas del barrio?	Chile			Brasil		
	Total	Miembros de organizaciones de barrio	Miembros de partidos políticos	Total	Miembros de organizaciones de barrio	Miembros de partidos políticos
Si	52	56	47	29	47	52
No	32	27	47	46	35	26
No sabe, no contesta	16	17	6	25	18	23

Fuente: Proyecto Participación Política 1999, N=396-403 (valores del autor).

ción más alta que el término medio nacional hacia el esfuerzo personal. En ambos países existe una correlación positiva entre la participación en juntas o AMs y la voluntad de contribuir personalmente en la solución de los problemas locales. Esta voluntad individual también tiene una correlación significativa con la manifestación de interés por la política y con la costumbre de conversar sobre problemas del barrio. La disposición a la autoayuda de los participantes va, por lo tanto, acompañada por una capacidad de comunicación y por un interés político que no se reduce al mero territorio donde se vive. En Chile, la participación en juntas o en organizaciones informales que cumplen funciones similares a las juntas es muy alta en casi todas las poblaciones. Los niveles de mayor disposición a la autoayuda también se encuentran en las poblaciones con las tasas más altas de actividad barrial. En Chile, un contraste llamativo entre Santiago y Temuco es que en Santiago apenas el 13 por ciento exige del Estado las soluciones a sus problemas, mientras que en Temuco este porcentaje alcanza el 40 por ciento. En Santiago los miembros de organizaciones barriales –sean estas formales o informales– esperan en menor medida que las autoridades les resuelvan sus problemas, enfatizando más la contribución que los mismos pobladores puedan hacer. Esta contribución puede ser de tipo individual poniéndose énfasis en el rendimiento personal, por ejemplo en el trabajo remunerado, o de tipo colectivo, participando en organizaciones barriales. Como hemos definido a la participación barrial por su naturaleza colectiva es justamente en esta última esfera donde se puede desarrollar la sociedad civil en conjunto con una ciudadanía responsable. De esta forma se puede contrarrestar el efecto hacia el individualismo y la *exit option* (Hirschman, 1970) fomentado por la reestructuración neoliberal.

En Brasil la diferencia entre la metrópoli Río de Janeiro, donde prevalece una alta participación en AMs, y los datos de Aracaju –con bajísimos niveles de participación barrial– responde a la diferencia de la cultura política del sureste industrializado y el noreste subdesarrollado.

Los pobres urbanos chilenos están, pues, más dispuestos que los brasileños a invertir energías en la solución de los problemas locales. En Brasil, sin embargo, destaca Río con un alto porcentaje de membresía en las AMs y de disposición a la contribución personal.

### *Estructura de valores de los pobres urbanos*

El sistema de valores y las convicciones políticas de los individuos influyen sobre su comportamiento político y modelan de esta forma tanto las actividades de la sociedad civil como también la relación con lo que denominamos ciudadanía responsable. Los valores y convicciones se adquieren mediante la socialización política de los individuos que generalmente es una combinación entre las experiencias colectivas o individuales con las autoridades políticas y la socialización en la familia o círculo de amigos. Las experiencias de participación durante los años ochentas a nivel barrial produjeron en ambos países grandes expectativas respecto al periodo democrático lo que, especialmente en Chile, se transformó, en el periodo postdictatorial, en un desencanto con este tipo de actividad políticosocial. En Brasil, y aquí en primer lugar en Río, la democracia abrió nuevos y eficientes canales de participación a nivel local por lo que la legitimidad democrática dentro del grupo de los pobres urbanos aumentó.

La formación de una conciencia democrática y el desarrollo de una cultura participativa está estrechamente ligada a las experiencias positivas de participación a nivel local, lo que a su vez repercute en la legitimidad democrática.

El siguiente cuadro visualiza las orientaciones de los pobres urbanos respecto a valores democráticos:

**Cuadro 4**  
**Libertad de expresión, contrario a eliminación de derechos ciudadanos, igualdad entre sexos y ausencia de fatalismo (porcentajes)**

	<i>A favor de la libertad de expresión</i>	<i>En contra de eliminar derechos ciudadanos en caso de emergencia</i>	<i>A favor de la igualdad de derechos entre hombre y mujer</i>	<i>La vida no está predeterminada</i>
Chile (total)	91	70	77	82
Miembros JV	90	69	78	80
Brasil (total)	90	53	68	54
Miembros AM	94	55	68	49

Fuente: Proyecto Participación Política 1999, N=396-403 (valores del autor)

Nuestro cuestionario incluía un bloque de preguntas relacionadas con opiniones sobre determinados temas que pudiesen tener alguna relevancia política. Se preguntó si el entrevistado estaba de acuerdo o no 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 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 gran mayoría (82 por ciento) en Chile carece de una actitud fatalista, ya que no cree en la predeterminación de la vida. Aproximadamente la mitad de los favelados entrevistados en Brasil sí cree en la predeterminación de la vida. Esta diferencia con Chile se explica con la alta religiosidad y espiritualidad de los pobres urbanos brasileños y con su proveniencia del noreste del país donde existen altos grados de religiosidad popular (catolicismo popular, iglesias pentecostales, espiritismo, etcétera). En Chile la secularización ha sido, mediante un sistema educativo muy eficiente, más pareja y ha abarcado a todos los sectores de la población urbana. En ambos países las actitudes fatalistas son más frecuentes en las personas de edad y con bajos grados de escolaridad (Happe/Schmitt, 1998b:15).

Los pobres urbanos chilenos valoran un tanto más que los brasileños los derechos cívicos ciudadanos, ya que un 70 por ciento de ellos no está de acuerdo con suprimirlos en el caso hipotético de que el país se viera amenazado por algún peligro. En cambio, en Brasil, un 47 por ciento de los pobres urbanos está a favor de eliminar las garantías democráticas por un tiempo. Esta diferencia tiene relación con la experiencia extrema vivida por los pobladores chilenos con un régimen militar que arbitrariamente imponía Estados de sitio y toques de queda para poder violar los derechos humanos. Los allanamientos efectuados por militares en poblaciones fue una experiencia constante de los pobladores chilenos en los años ochentas.

En Brasil se puede constatar que el apoyo a los valores democráticos es mayor en Río de Janeiro y que se correlaciona con personas con niveles más altos de escolaridad. En Chile se correlacionan estos valores con un alto grado de escolaridad y grupos etarios jóvenes (*Ibid.*:19).

## Conclusión

El análisis de la conducta, las orientaciones y las actitudes de los pobres urbanos en Chile y Brasil ha demostrado que aunque se haya perdido la ciudadanía social en ambos países, los objetivos de ésta se pueden lograr mediante el uso de la ciudadanía política. Hemos visto que la participación en los partidos políticos no es una vía usada por los pobres para reivindicar sus demandas. Asimismo, este segmento de la población no se limita a la participación electoral sino que un grupo significativo (30 por ciento) es miembro de una organización barrial. En este contexto tenemos que aclarar que la forma, la extensión y la intensidad de la participación en poblaciones y favelas no se mantiene inalterable en el tiempo, sino que depende, de un lado, del contexto político vigente y, de otro, de las experiencias que los pobres urbanos hagan con las autoridades. Mientras que los resultados de tipo material u otros que surgen de la participación barrial sean satisfactorios para los afectados, cada vez más personas se integrarán a las AMs o Juntas. Sin embargo, si la participación de los pobres urbanos se limita al recla-

mo de mejoras de tipo material –o sea a resolver problemas de falta de equipamiento con infraestructura física– sin ampliar simultáneamente sus objetivos para profundizar la democracia y su identidad cultural, estos grupos de la sociedad civil reducirán sus niveles de participación o sencillamente se disolverán. Asimismo, si dentro de un mediano plazo no se consiguen los objetivos de grupo, la participación en AMs y Juntas disminuirá con el consecuente peligro de la burocratización de estas organizaciones.

Actualmente podemos presenciar un cambio cultural en las orientaciones de los pobres urbanos. Este cambio ha tenido mayor fuerza en Chile, ya que en ese país el modelo neoliberal –caracterizado por la reducción del Estado, el traspaso de servicios públicos, etcétera, a manos privadas y el principio de mercado que invade casi todo lo social (menos la familia)– está más enraizado. Este cambio cultural se nota en la orientación de los pobres –y sobre todo dentro de los miembros de organizaciones de barrio– hacia una disposición de contribución personal para solucionar sus problemas. Al mismo tiempo no se le asigna al Estado una total responsabilidad social. También podemos constatar que una gran parte de los pobladores y favelados (sobre todo en Río de Janeiro) cumple con los requisitos necesarios para la participación en la sociedad civil al preferir métodos y valores democráticos.

Los profundos cambios sociales ocurridos en Chile y Brasil durante la década de los ochentas, 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 en toda América Latina trajo consigo efectos negativos para la ciudadanía social y cambios estructurales duraderos que obligaron a los pobres urbanos a reorientarse en su lucha por mejorar las condiciones de vida. Esta reorientación fue mucho más profunda en Chile donde los procesos de ajuste y reestructuración comenzaron a mediados de los años setentas. En Brasil, las políticas neoliberales se acentuaron durante la presidencia de Fernando Collor y actualmente Fernando Henrique Cardoso en los años noventas.

Las redemocratizaciones de las juntas de vecinos en Chile en 1990 y de las AMs en los años ochentas no han venido acompañadas, como lo esperaban los pobladores/favelados al inicio de este proceso, por una mayor influencia política en la toma de decisiones a nivel local o regional. A largo plazo falta en Chile y en algunas ciudades en Brasil (exceptuando algunas municipalidades gobernadas por el PT) una concepción de integración de los pobres más duradera en el escenario político local. Si esto no se cumple, o sea, si no se ofrecen canales de participación con una verdadera injerencia sobre la toma de decisiones, los pobres urbanos miembros de las juntas y AMs se retirarán y cambiarán su actividad por un repliegue defensivo a la inactividad. En Santiago ya se experimenta este fenómeno provocado por un tipo de relación tecnicista entre Estado y sociedad civil.

Los límites impuestos a la participación política de los pobres urbanos se encuentran principalmente en la estructura institucional de ambos sistemas políti-

cos, los que producen una creciente enajenación entre los favelados/pobladores y el ámbito político-estatal. En Chile este fenómeno se agudiza por el comportamiento de la cúpula de los partidos que fomenta la aparición de una brecha entre las ansias de participación de los pobladores y el sistema de partidos políticos. La autonomía de la esfera política (es decir la no imbricación con otras esferas sociales) 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 y favelas arrojará a largo plazo el necesario apoyo a la democracia, para que se consolide también a nivel local. En lo que se refiere a la presencia de una ciudadanía responsable, hemos visto que la década de los ochentas puso las bases para que esta modalidad se profundizara en los noventas. La ciudadanía ligada a las obligaciones cívicas (voto, orientación político-partidaria) no tiene mucho peso en sectores pobres de Chile y Brasil, por lo que se vuelve cada vez más importante para estos sectores la participación política en la que 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.

## Bibliografía

- Alaminos, Antonio, *Chile: transición política y sociedad*, Madrid, 1991.
- Alemann, Ulrich von, *Grundlagen der Politikwissenschaft: Ein Wegweiser*, Opladen, 1994.
- 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*, núm. 88, 1996, pp. 69-89.
- Barretto Silva, Helena Menna, "Spielräume alternativer Stadtpolitik: Die 'Partei der Arbeiter' vor dem Wohnungslosenproblem in São Paulo", en *Lateinamerika, Analysen und Berichte*, núm. 13, 1989, pp. 144-160.
- Becker, David, "Citizenship, Equality and Urban Poverty. Rights in Latin America: The Peruvian Case", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, núm. 1, 1996, pp.65-95.
- Bento, Rubião, *Favelas*, Petrópolis, 1994.
- Boisier, Sergio, "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros", en *Contribuciones*, núm. 4, 1993, pp. 49-61.

- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (eds.), *Political Participation in Latin America*, New York, Citizen and State, vol. 1, 1979.
- Brühl, Dieter, "Die brasilianische Verfassung von 1988 und die Munizipien", en *Archiv für Kommunalwissenschaft*, vol 1, núm. 92, 1992, pp. 41-53.
- Chalmers, Douglas A. et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford, 1997<sup>a</sup>.
- Chalmers, Douglas A. et al., "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?", en Chalmers et al., 1997<sup>a</sup>, op. cit., 1997b, pp. 543-582.
- Cohen, Jean y Andrew Arato, *Civil society and political theory*, London, Cambridge Mass, 1995.
- Cornelius, Wayne, "Urbanization and Political Demand Making: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin America Cities", en *The American Political Science Review*, vol. 68, 1974, pp. 1125-1146.
- Dahl, Robert A., *Democracy and its Critics*, Cambridge, Mass., 1989.
- Diamond, Larry, "Rethinking, Civil Society. Toward Democratic Consolidation", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, 1994, pp. 4-17.
- Dietz, Henry, *Urban Poverty, Political Participation and the State, Lima 1970-1990*, Pittsburgh, 1998.
- Easton, David A., "Re-Assesment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science*, núm. 5, 1975.
- Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México-Santiago, 1995.
- Guerra R., Carlos, "La evaluación del proceso de descentralización en Santiago de Chile", en *América Latina Hoy*, núm. 6, 1993, pp. 21-27.
- Happe, Barbara y Sylvia Schmitt, *Die städtischen Armen auf der Suche nach politischem Einfluß? Kollektive Interessenorganisation im interkontinentalen Vergleich*, mimeo, Marburg, 1998<sup>a</sup>.
- Happe, Barbara y Sylvia Schmitt, *Politische Kultur*, mimeo, Marburg, 1998b.
- Hirschman, Albert, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass., 1970.
- Jacobi, Pedro, "Alcance e limites de governos locais progressistas no Brasil. As prefeituras petistas", en *Cadernos do CEAIS* 26, Brasil, núm. 152, 1994, pp. 11-31.
- 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, "Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility and Rights", en Jelin y Hershberg (eds.), op. cit., 1996, pp. 101-119.
- Jelin, Elisabeth y Eric Hershberg (eds.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder, Col., 1996.
- Kaase, Max y Alan Marsh, "Political Action. A Theoretical Perspective", en Barnes y Kaase, op. cit., 1979, pp. 27-56.