



Universidad de Chile
CURSO DE FORMACIÓN GENERAL
INTEGRACIÓN, CONFLICTO Y DIÁLOGO SOCIAL EN CHILE

Sesión 28 — 10 — 04

CIUDADANÍA EN CHILE.
INTERPRETACIONES Y USOS

Octavio Avendaño P.

I.- INTERÉS Y RELEVANCIA ACTUAL DE LA CIUDADANÍA

Vimos en la sesión anterior que uno de los fenómenos que ha despertado especial preocupación en el último tiempo es la disminución que manifiestan algunos sectores respecto de la valoración de la democracia. En el marco de sociedades que han intentado consolidar las instituciones democráticas, esta disminución suele despertar una especial preocupación. Si bien se afirma que la estabilidad y la presencia del régimen democrático —aunque sea en términos puramente formales— está garantizada por la ausencia de otras alternativas políticamente más viables, se constata también la presencia de una serie de factores externos e internos que podrían, eventualmente, comenzar a corroerla. Tal como lo han advertido Claus Offe y Philippe C. Schmitter: “La actual hegemonía simbólico-ideológica de la democracia muy bien podría desvanecerse mientras aumenta la disolución por su funcionamiento y los actores inconformes reviven viejos temas autoritarios o inventan nuevos”. Sostienen además que es probable que las nuevas democracias, derivadas de los procesos de transición, “no logren satisfacer las aspiraciones de sus ciudadanos ni consolidar un conjunto aceptable y predecible de reglas para la competencia y la cooperación. En otras palabras, su mera permanencia en el tiempo no ofrece ninguna garantía de que se creen las normas cívicas y los comportamientos de respeto mutuo que subyacen en la eficacia (y en la posibilidad de ser disfrutable) de la democracia estable”¹. De acuerdo a estos autores, el primero de los escenarios representa la “muerte súbita” de la democracia; el segundo, en cambio, una “muerte lenta” de cuya disolución emerge una nueva forma de dominación.

La advertencia de Offe y Schmitter le otorga un papel fundamental a los niveles de adhesión y de legitimación que alcancen los sistemas democráticos en el conjunto de la sociedad. Sobre esta base, a nuestro juicio, especial importancia cobran las siguientes dos situaciones. En primer lugar, *el carácter y la naturaleza de los vínculos entre la sociedad y*

¹ Claus Offe y Philippe C. Schmitter: “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, N° 6, diciembre de 1995, p. 6.

el sistema político y, por otro, *la dimensión sociocultural*. Ambas situaciones reflejan, y consecuentemente nos permiten entender, el distanciamiento con la democracia y con la posibilidad de promover una inserción en los espacios definidos para la participación democrática.

Es este hecho el que nos lleva, nuevamente, a reafirmar la centralidad que alcanza la ciudadanía en la producción y reflexión de las ciencias sociales de las últimas dos décadas, y la promoción que se ha realizado tanto desde la intervención político-pública y, sobre todo, desde la propia sociedad civil. Es por ello que una adecuada noción de ciudadanía debe tomar en cuenta los ámbitos en los cuales los individuos logran estar en sintonía con valores y formas de acción propiamente democráticos. Como ya lo hemos anunciado, esto nos lleva a relevar las dimensiones *formales* y *relacionales*, orientadas hacia la vinculación con el sistema político y entre los propios individuos. Del mismo modo debe insistir en la mutación que tienen los elementos que subyacen a esas dimensiones en virtud de las nuevas demandas y el tipo de conflictos que, en forma *latente* y *manifiesto*, se han venido expresando en el último tiempo.

1.1 Sobre el concepto de ciudadanía

En general, tanto en nuestra definición operativa como en el grueso de las definiciones de la ciudadanía es posible observar una clara *dicotomía*, que en su sentido más clásico se expresa a través de la combinación entre *derechos* y *deberes*; *pasivo* y *activo*; *beneficios* y *responsabilidades*. Desde el punto de vista de los enfoques más importantes, que han prevalecido fundamentalmente en el debate de la filosofía política anglosajona, esta dicotomía se expresa en la distinción entre liberales y comunitarios; o liberales y republicanos. Desde la perspectiva de los liberales, el énfasis principalmente está puesto en los derechos que garantizan a los individuos su libertad y las condiciones para su autorrealización. En cambio, para comunitarios y republicanos la centralidad está puesta en las responsabilidades y compromisos que los individuos asumen con su comunidad.

Pero existen otros aspectos que, desde la perspectiva más actual, se ubican de manera transversal entre las dimensiones y categorías resaltadas tanto por liberales como por comunitario y republicanos. Sobre todo, por las nuevas demandas que han venido emanando en el conjunto de las sociedades occidentales, desde aproximadamente tres décadas. Al respecto, especial importancia tiene la *orientación de las políticas públicas*, en un primer momento por la crisis fiscal que ocasiona la excesiva expansión del gasto público, pero luego, por recomendaciones de organismos internacionales; *la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos de los mercados laborales*, como las mujeres; los *flujos migratorios* y, muy recurrente en Chile desde los inicios de los años noventa, los *conflictos de carácter étnico*, las *demandas de autoderminación* o las reivindicaciones históricas manifestadas por mapuches y aymarás².

² Si seguimos la trilogía planteada por T. H. Marshall, debemos concluir tentativamente que no solamente se ha producido una ampliación en lo que concierne a las dimensión política de la ciudadanía sino también de las civiles y sociales.

Ante este nuevo escenario, la dicotomía aludida anteriormente, así como las nociones más tradicionales de la ciudadanía, parecieran verse superadas por la dinámica que hace posible la propia constitución de los actores sociales, así como por la ampliación y diversificación de las demandas e intereses. Por este motivo, pareciera ser bastante pertinente destacar la definición que nos sugieren Kymlicka y Norman, para quienes: “El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular”³. Se trata de una definición bastante genérica, y fácilmente aplicable para analizar el carácter que asume la modernización y la democratización a partir de los años noventa. Es una definición que, en sí misma, no solo se distancia de la concepción liberal de la ciudadanía —que resalta el despliegue de las capacidades individuales y, en el marco de los sistemas democráticos, la idea de representación—, sino también de la republicana y comunitaria —que poseen una claro sesgo normativo—; pero, al mismo tiempo, rescata algunos principios esenciales de esas tradiciones.

Ambos autores no desconocen otros atributos de la ciudadanía que se asocian a lo que ya hemos insistido desde los inicios de este curso: la posibilidad de asegurar integración en las sociedades modernas y, por añadidura, asegurar la democratización y sustentabilidad del sistema democrático. En cuanto mecanismo de integración, *la ciudadanía expresa un sentido de pertenencia* y, sobre todo el último tiempo, *un claro sentido de justicia*. En este último caso, se logra dar una articulación entre el rescate de aspectos identitarios, y el reconocimiento social de este mismo, con reivindicaciones de autonomía y autoorganización. Un claro ejemplo de esta articulación la encontramos en las características que asume en la demanda mapuche en los años noventa⁴.

Sobre las posibilidades de vigorizar y estabilizar a la democracia, Kymlicka y Norman sostienen que eso no solo depende de cuán justa es la “estructura básica” de las actuales sociedades, “sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos”⁵. En ese sentido, coinciden con aquellos planteamientos que, de acuerdo a lo que vimos en la sesión anterior, se distancian de aquellas concepciones más sustantivas de la democracia. Vale decir, coinciden con aquellos que afirman no ser necesario anteponer la transformación de la sociedad como requisito de la democratización. Dentro de las cualidades identificadas y definidas por Kymlicka y Norman aparece en primer lugar el *sentimiento de identidad*, tomando en consideración una serie de elementos de orden cultural (religión, etnia y pertenencia territorial y regional); *capacidad de tolerar y trabajar con individuos diferentes*; *participar en el proceso político* y *disposición a autolimitarse y ejercer la*

³ Will Kymlicka y Wayne Norman: “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Revista Agora*, N° 7, 1997, p. 5.

⁴ Como afirman Foerster y Vergara: “Para los mapuches, como todos los demás pueblos indígenas que habitan en nuestro país, el desarrollo de la ciudadanía está íntimamente ligado al desarrollo y respeto de su cultura y formas de organización social, política y económica” (Rol Foerster y Jorge Iván Vergara: “Etnia y nación en la lucha por el reconocimiento. Los mapuches en la sociedad chilena”, en Hans Gundermann, et al: *Mapuches y aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*, PREDES-RIL Editores, Santiago, 20003, p. 164).

⁵ Will Kymlicka y Wayne Norman: “El retorno del ciudadano...”, op. cit., p. 6.

responsabilidad personal en los reclamos económicos. “Si faltan ciudadanos que posean estas cualidades, las democracias se vuelven difíciles de gobernar e incluso inestables”⁶.

Como vemos, a diferencia de cómo se ha entendido la estabilidad y la gobernabilidad de la democracia en nuestro país —cuya principal responsabilidad ha sido derivada a las élites, a través de la búsqueda permanente de acuerdo y consensos— cabe a los ciudadanos una función mucho más determinante; pues, incluso, se juega también acá la aceptación de las estrategias y decisiones adoptadas por las élites. La definición de Kymlicka y Norman coincide con lo que hemos planeado en términos operativos sobre cómo entender la ciudadanía, no de una forma acotada, pero sí evitando extensiones excesivas que la transformen en una categoría difusa y compleja.

Cuadro 1
Dimensiones de la ciudadanía. Tipificación de las formas de vinculación e inserción en los espacios deliberativos

Dimensiones	Ámbitos de vinculación	Nivel básico de vinculación	Nivel activo (hacia los ámbitos deliberativos)
Formal	- Sistema político-Estado - Instituciones comunales	- Sujeto de derechos - Beneficiario de políticas sociales - Elector	- Miembro de organizaciones con objetivos políticos - Involucramiento en decisiones nacionales y regionales - Involucramiento en decisiones vecinales y comunales
Relacional	- Sectores de la sociedad - Organizaciones sociales	- Identificación con sectores sociales - Pertenencia a grupos de interés	- Participación en organizaciones comunitarias - Participación en grupos de interés (sindicatos, gremios, colegios profesionales..., etc)

Tal como aparece en el cuadro anterior, nuestra definición se sitúa en el marco de objetivos y procesos más globales como son los de asegurar mayores niveles de integración. Por ende, las dimensiones formal y relacional —en términos generales— pasan a ser análogas a las de integración sistémica (funcional) y social (simbólica). A su vez, el énfasis está puesto en la identificación de aquellos procesos y escenarios de acción que hacen posible la deliberación⁷. Estos corresponden a todas aquellas acciones y situaciones que se reflejan y tipifican en la columna ubicada en el extremo derecho del cuadro. Los procesos de deliberación, en el marco de sociedades como la nuestra, deben ser entendidos de manera diferenciada. Además, cuando hablamos de acciones de deliberación no solo apuntamos sobre aquellas que finalizan, directamente, en la resolución y en la toma de decisiones⁸.

⁶ Ibid.

⁷ Tal como señala Colin Crouch: “Ciudadanos son aquellas personas que tienen un derecho reconocido a participar en deliberaciones sobre cómo han de resolver los asuntos correspondientes al escenario de lo público, en la medida en que podemos identificar esos asuntos” (Colin Crouch: “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, en Soledad García y Steven Lukes (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1999 p. 266).

⁸ Utilizamos acá el concepto de deliberación que emana de la práctica o acción comunicativa entre distintos agentes, pero también entre éstos y las instituciones del sistema político. En palabras de Habermas: “El

Consideramos acá también aquellas acciones, o presiones, que logran influir, indirectamente en tales procesos y sobre todo que permiten ir configurando las agendas públicas locales y nacionales. De este modo, tratamos de darle especificidad a la ciudadanía y al proceso de construcción ciudadana, distinguiéndolo de otras prácticas sociales.

1.2 El nuevo escenario

Reconociendo lo mutable que son las dimensiones de la ciudadanía, así como los escenarios que hacen posible su desarrollo y promoción, la definición que hemos propuesto no está ajena de tensiones, ni a situaciones, que dificulten su aplicabilidad en el análisis de experiencias concretas. En gran medida, porque, desde el punto de vista jurídico y, también a un nivel más subjetivo, han emergido nuevos conflictos y demandas que han tendido a modificar los marcos institucionales y la legislación vigente.

Algunas de las tensiones derivan de la transformación estructural o, en otros términos, son consecuencia de la dinámica modernizadora, tal como ocurre con la *irrupción de la mujer en la esfera pública*, a partir de la mayor incorporación de los mercados laborales. Este fenómeno ha traído consigo la modificación de la institucionalidad pública y el diseño de políticas públicas inclusivas, no carentes de dificultades en cuanto a la concreción de sus objetivos iniciales.

Por otra parte, hemos mencionado, al pasar, lo que han sido los *conflictos desarrollados por comunidades mapuches, pehuenche*, cuyas acciones, en ocasiones canalizadas a través de grupos organizados, también han redundado en modificaciones a la institucionalidad y a la propia legislación indígena. En más de una ocasión las movilizaciones mapuches han generado una reacción por parte del sector empresarial, sobre todo cuando éstas han afectado a la propiedad privada y puesto en jaque grandes inversiones.

Finalmente, en los últimos años un hecho que cobra relevancia es el fuerte *flujo migratorio por parte de la población de países limítrofes*, especialmente peruana. La presencia de un número importante de población inmigrante constituye un desafío para la gobernabilidad democrática. Más específicamente, desde el punto de vista de la ciudadanía, o del impulso que se realiza para este efecto desde el Estado, significa evaluar la posibilidad de promover nuevos derechos dirigidos a esa población. Al mismo tiempo, para la propia sociedad chilena significa asumir —o no— nuevos patrones culturales que hagan hincapié en el respeto a la diversidad, el reconocimiento y la aceptación de nuevos contingentes poblacionales en los escenarios de acción y de participación cotidianos.

En estos tres casos, desde el luego, observamos un desafío importante para la propia promoción de la ciudadanía. A nivel conceptual, existe toda una producción que hace

concepto de una política deliberativa sólo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común, a saber: no sólo por medio de la *autocomprensión ética*, sino también mediante acuerdos de intereses y *compromisos*, mediante la *elección racional de medios en relación a un fin*, las *fundamentaciones morales* y la comprobación de lo coherente *jurídicamente*” (Jürgen Habermas: “Tres modelos normativos de democracia”, en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999, p. 239).

hincapié en la promoción de los derechos de la minoría y en la posibilidad de una ciudadanía diferenciada. Pero más allá de la discusión que estas nuevas propuestas han suscitado no es menos cierto que estos nuevos fenómenos abren y amplían las categorías tradicionales de lo que se ha conocido como la ciudadanía social, ya que “los temas de reconocimiento han llegado a parecer alternativos a los temas de distribución e incluso más importante que ellos”⁹.

Por otra parte, desde el punto de vista de los análisis del proceso de modernización la reflexión, durante buena parte de los noventa, insistió permanentemente sobre sus efectos desarticuladores. Sobre todo por el impacto que la modernización generaba en el debilitamiento de las formas de participación más tradicionales. La crisis del movimiento sindical sería un claro síntoma de este proceso. Sin embargo, más que los efectos directos, o generados por los cambios estructurales, es necesario tener en consideración aquellos *patrones culturales que la modernización trae consigo y cómo estos influyen en el desinterés que generan los temas de interés público*, o de connotación más política, entre otras cosas, por la frecuente exaltación de las capacidades y destrezas individuales como mecanismo de éxito.

Cabe recordar que a juicio de diversos autores, la dinámica modernizadora ofrece nuevos espacios y escenarios de acción: a través del consumo y de las nuevas tecnologías de la comunicación. Por ende, *se habla de una ciudadanía asociada al mercado y al consumo*. Sin embargo, se trata de prácticas que están muy lejos de garantizar la deliberación y la posibilidad de que las personas influyan en procesos de toma de decisiones, salvo en el caso de los consumidores aquellas que atañen a decisiones individuales. Por la forma en que se distribuye el poder en el mercado —sobre todo si consideramos la concentración económica en el caso chileno—, por la importancia de la acción colectiva y el peso de lo político, no es posible hacer del mercado un espacio de decisiones que sustituya al ámbito público —deliberativo— más tradicional¹⁰.

Pese a lo anterior, no se puede desconocer que una parte importante de la población, en sociedades como la nuestra, considera que la “vida buena” no se realiza en lo público, o a través de la participación política, sino más bien en la esfera privada y en la del mercado. Para muchos chilenos “la vida buena” —a diferencia de como la entendió la política clásica— no se encuentra en lo público sino más bien estaría en la vida familiar, de pareja, o en las realizaciones individuales. En ese sentido, pensar que todos los individuos están dispuestos a participar de la vida pública aparece ilusorio, así como nostálgicas son aquellas visiones que anteponen un prototipo de sujeto republicano a la práctica habitual del consumidor.

⁹ Soledad García y Steven Lukes: “Introducción” al libro *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, op. cit., p. 3.

¹⁰ Colin Crouch: “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, op. cit., pp. 267 y ss.

II.- VÍNCULOS ESTADO Y SOCIEDAD, O EL DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA

2.1 Participación en espacios democráticos

La participación constituye una de las dimensiones más reconocidas de las definiciones de la ciudadanía, especialmente de aquellos enfoques que hacen especial hincapié en la idea de una *ciudadanía activa*. Desde 1990, en nuestro país, son diversas las iniciativas que se han estimulado desde el sector público para establecer un canal de comunicación y de vinculación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, las iniciativas y los canales de participación que se han ido diseñando tienen implicancias muy distintas y se constituyen también en instancias y niveles diferentes.

Se ha fomentado una participación, por todos reconocida, a través de los procesos electorales que ha hecho posible la renovación del ejecutivo —entre 1989 y el 2000—, de ambas cámaras del congreso y —desde 1992 a la fecha— de las autoridades comunales. Se trata, sin duda, de la forma más recurrente de participación que es replicada en esos ámbitos territoriales: nacional, distrital y comunal. Desde la perspectiva de la representación, siguiendo la mencionada definición de Ernesto Laclau, aludida en la sesión anterior, estamos frente a un sistema que no ofrece una relación recíproca entre representante y representado, reproduciendo algo ya frecuente en los sistemas políticos latinoamericanos: la delegación.

Por cierto existen otras instancias de participación, menos formales y reconocibles, a nivel barrial o comunal —entre ellas las juntas de vecinos—, al interior de las organizaciones y grupos de interés, en las organizaciones gremiales..., que en algunos casos logran canalizar demandas y establecer formas de comunicación y de vinculación con el sistema político. Vale decir, de lo electoral, o la formalidad propia del sistema político, se pasa a una esfera de participación mucho menos clara y marcadamente difusa. La cual, desde el punto de vista de la canalización de las demandas, refuerza el particularismo de éstas mismas y de los intereses de quienes las expresan.

Como es sabido, en el contexto de la transición, uno de los grandes dilemas ha sido el asegurar la gobernabilidad de la institucionalidad y del sistema democrático. Es por ello que, desde muy temprano aparece un discurso y una concepción de participación que plantea que esta debe ser regulada a fin de evitar desbordes, o si se prefiere, demandas excesivas que desestabilicen los márgenes de la institucionalidad establecida. Ha prevalecido, y se ha hecho prevalecer incluso a nivel comunal, aquel enfoque neoconservador que planteaba constreñir la participación directa, hecho que redundaba en la reproducción de las formas de delegativas y escasamente representativas¹¹. Ello explica el marcado énfasis en la vía plebiscitaria que, como forma de participación, se ha fomentado en diversas comunas del país. Muy por debajo quedan formas de participación más activas, o de ejercicio de la soberanía, análogas a la del cabildo colonial o al municipio de las ciudades italianas de fines del medioevo.

¹¹ Gabriel Salazar: “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable”, *Proposiciones*, N° 28, Santiago, septiembre de 1998.

Cabe destacar que el ámbito comunal puede y ha sido concebido como un escenario propicio para la participación más directa con la comunidad y una articulación más estrecha entre las instituciones públicas y privadas. A ello se agrega el hecho de que los municipios, desde la política de regionalización y división política administrativa de los años ochenta, cuentan con más recursos y funciones en las áreas de salud y educación, superando a las tradicionales de ornato, aseo y seguridad ciudadana. Aún así, existen esferas importantes —de lo que podría ser una agenda comunal o de desarrollo local— en la cual los habitantes no han logrado intervenir. En otras en cambio, se han creado canales de participación y deliberación a nivel comunal fruto del apoyo de ONGs y autoridades regionales que intentan superar las limitaciones impuestas por el gobierno central y la institucionalidad vigente en la actualidad. Por tanto, nos encontramos en este caso frente a un déficit institucional, que impide que los ciudadanos asuman temas de relevancia para el desarrollo y las demandas económicas y sociales propias de cada comuna; pero también con una institucionalidad que, en términos sustantivos, se reproduce de manera uniforme en cada uno de los contextos regionales y comunales¹².

Pese a las limitaciones institucionales, interesa indagar en la respuesta de los ciudadanos a las formas de participación promovidas desde el Estado. Si utilizamos las concepciones más habituales de la ciudadanía —en la cual se incluyen los componentes pasivos y activos de esta misma— debemos considerar no solamente la posibilidad de intervenir y de acceder a los espacios deliberativos, relacionados directamente al sistema político, sino que a otras expresiones de las dimensiones sociales de la ciudadanía, manifestada a partir de la implementación de las políticas sociales.

2.2 Políticas sociales

En efecto, una de las formas pasivas de la ciudadanía más reconocidas, que incluye sobre todo a los segmentos más pobres de la población, es la de beneficiarios de las políticas sociales. En gran medida, el aumento del gasto público y las políticas destinadas a combatir la pobreza, que han sido implementadas desde 1990, han permitido una significativa reducción de aquella población que en los inicios de la década se encontraba bajo esa condición. Junto a ello, se ha producido un considerable aumento de la inversión pública, lo que ha permitido una extensión en la cobertura de las áreas de educación y salud.

Pese a estos logros, que por cierto no reducen las diferencias de ingreso ni de calidad entre el sector público y el privado, los estudios de opinión pública han venido registrando evaluaciones más bien crítica respecto de las políticas públicas implementadas a lo largo de los años noventa. Como lo demuestra el siguiente cuadro, de un estudio realizado por Adimark, la evaluación más crítica la reciben precisamente las políticas relacionadas con la disminución de la pobreza.

¹² Gonzalo de la Maza: “Municipios, espacio local y ciudadanía”, en Gonzalo de la Maza, Margarita Fernández e Iván Navarro (comps.): *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago, 2004, pp. 50 y ss.

Cuadro 2
Evaluación de la política social¹³

Sector	Nota
Educación	4.5
Vivienda	4.2
Salud	4.1
Pobreza	3.1
Fuente: CEP-Adimark, noviembre de 2000	

¿Cómo explicar esta reacción por parte de la opinión pública tomando en cuenta la disminución de la pobreza y la indigencia?. Una explicación posible, descartando el fenómeno de la heterogeneidad por parte de los sectores pobres, para evaluar la gestión del gobierno, radica en “la forma en que se relaciona el Estado con los ciudadanos en el sistema político chileno”, según un estudio encargado por el propio Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)¹⁴. Es decir, siguiendo la interpretación ofrecida por este mismo estudio, dicho fenómeno se explicaría por la ausencia mecanismos de representación, a través de los partidos y las organizaciones sociales, como se conoció en nuestro país desde mediados de los años veinte.

Nuevamente, lo que acá está en cuestión es la comunicación adecuada y fluida entre el Estado y un conjunto importante de la sociedad. Pero también la debilidad de los movimientos sociales y un espacio público reducido por la acción del mercado. El estudio, basado fundamentalmente en la dimensión subjetiva de los beneficiarios, a partir de la realización de grupos de discusión a nivel nacional, aporta con antecedentes muy sugerentes respecto a las limitaciones de las políticas sociales advertidas por esa población.

Un antecedente interesante a este respecto es sobre quienes serían los que verdaderamente son percibidos como los agentes claves para el éxito de las políticas sociales. De acuerdo al discurso de los beneficiarios, esta depende del protagonismo que tienen en la actualidad los empresarios¹⁵. Ellos serían los que deciden la mayor o menor incorporación al trabajo y si invierten o desactivan la economía. A su vez, sostienen que las políticas sociales se rigen por la misma lógica del mercado. De hecho, los propios beneficiarios se conciben así mismo como verdaderos consumidores, en especial porque muchos de los servicios a los que acceden, en los municipios, consultorios y centros educacionales públicos son pagados. El vínculo con el Estado, al igual que con el mercado, conlleva —según los beneficiarios— un gasto.

¹³ Citado en MIDEPLAN: *El juicio ciudadano a las políticas sociales*, División Social, Santiago, enero de 2003, p. 6

¹⁴ Ibid. p. 6.

¹⁵ Ibid., pp. 46 y ss.

Cuadro 3
Responsables de la desigualdad¹⁶

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS / NR
Empresarios	68.4	18.5	7.9	4.3	0.9
Estado	75.8	14.9	5.3	2.9	1.2
Iglesia	34.3	32.5	15.0	15.0	2.3
Uno mismo	52.8	30.3	9.6	5.4	1.8
Alcalde	53.9	30.8	9.8	3.4	2.1
Parlamento	73.9	14.9	6.1	3.3	1.8
Medios de comunicación	49.9	26.4	12.3	8.8	2.6
Fuente: MIDEPLAN-Departamento de Sociología, Universidad de Chile, 2000					

Lo anterior puede ser corroborado por otro estudio realizado previamente, pero encargado también por la misma institución del Estado. En ese estudio, como lo demuestra el cuadro anterior, al indagar en la población —general— respecto a los responsables de la desigualdad, la mayoría de las opiniones se centraba, en primer lugar, en los empresarios, y, en segundo lugar, en el Estado.

Como vemos, la participación en las políticas sociales deja entrever también la debilidad que tiene el mismo Estado y la gestión gubernamental para enfrentar una serie de demandas sociales. Refleja también, de acuerdo a la propia percepción que tienen los más pobres, acerca de la presencia de sectores y agentes económicos cuya acción puede ser más determinante que el mismo Estado, respecto de una serie de asuntos que atañen directamente a su inserción en las actividades económicas y laborales. Y por ende, que determinan la posibilidad de superar su condición de pobreza.

2.3 Participación y desafección política

i) Sobre la participación electoral

La forma de vinculación más habitual que se ha venido dando con el sistema político es a través de la participación electoral. Por definición, en un sistema democrático que pretende ser representativo, la capacidad de influir se expresa a través de la elección de autoridades, a nivel del ejecutivo, del parlamento y de quienes conforman el gobierno comunal.

Es precisamente, en este ámbito de participación y deliberación hacia el cual se ha dirigido buena parte de los diagnósticos y las reflexiones para dar cuenta del compromiso real que los chilenos tendrían con el sistema democrático. El crecimiento del abstencionismo y de la no inscripción electoral que se viene registrando, en especial, a partir de las elecciones parlamentarias de 1997, ha sido interpretado por una serie de autores como un síntoma de desafección. Sin embargo, esta apreciación puede resultar un tanto apresurada si se compara con las tasas de participación que históricamente se dieron en nuestro país.

¹⁶ MIDEPLAN-Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, *Percepciones culturales de la desigualdad*, Santiago, noviembre de 2000, p. 30.

Cuadro 4
Participación electoral en Chile, 1920-1973¹⁷

Año	Votantes como % de población total	Votantes como % de población en edad de votar
1920	4.5	9.1
1932	7.8	15.0
1942	8.9	17.4
1952	16.1	29.1
1958	15.7	33.8
1964	30.0	61.6
1970	30.8	56.2
1973	36.8	69.1
Fuente: Navia 2004, p. 87		

Cuadro 5
Participación electoral en Chile, 1988-2001

Año	Votantes inscritos (%)	Votos válidos Población en edad de votar (%)
1988	96.6	89.1
1989	92.3	84.6
1992	81.9	73.2
1993	84.3	75.8
1996	76.6	65.3
1997	71.1	59.6
1999	90.0	70.1
2ª V	90.5	71.1
2000	86.8	63.9
2001	86.6	58.2
Fuente: Navia 2004, p. 92		

En efecto, las tasas de participación registradas en Chile en los años noventa superan de manera considerable la participación electoral que se dio hasta antes de la última elección parlamentaria en marzo de 1973. La excepción en los años noventa lo constituye el porcentaje de participación en la elección parlamentaria de 1997 y, posteriormente, en la celebrada el 2001. Sin embargo, es importante considerar que hasta 1974 la tendencia en Chile era de un crecimiento gradual, en términos de inscripción y de participación. Recordemos que hasta los años sesenta quedaban aún una serie de restricciones en la legislación electoral que impedían la promoción del sufragio universal. En cambio, lo que

¹⁷ Según datos entregados por Patricio Navia: "Participación electoral en Chile, 1988-2001", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N°1, Pontificia Universidad Católica, Santiago, 2004, p. 87.

ocurre desde mediados de los años noventa es el fenómeno inverso. Se registra una disminución considerable, sobre todo, en los segmentos más jóvenes de la población. Como lo señala Patricio Navia, existen estimaciones que hablan de un 70.2% entre 20 y 24 años y 40.9% entre los 25 y 29 años. De persistir esta tendencia, obviamente, en los próximos años se estaría asistiendo a un descenso considerable en la inscripción y participación electoral. La presencia de una parte importante de la población excluida de la participación en el sistema político, podría eventualmente desatar una crisis de legitimación

ii) Sobre la despolitización

Pero los niveles de participación electoral, aún existentes, no se relacionan con el real interés que despiertan los temas políticos. La política, como lo demuestran diversos estudios, no forma parte del imaginario ni muchas veces de la conversación cotidiana de los chilenos. Pero este fenómeno no es uniforme si no que se tiende a concentrar mayoritariamente en los sectores de más bajos recursos.

Cuadro 6
Interés en temas políticos¹⁸
(en porcentajes)

Grupos socioeconómico				
	Alto	Medio	Bajo	Total
Interesado	53	22	14	20
No interesado	47	78	85	79
NS-NR	0	0	1	1
Total	100	100	100	100
Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999				

Como lo demuestra el cuadro anterior, son los grupos socioeconómicos más bajos quienes demuestran un mayor desinterés en la política. Antes de apresurar conclusiones, habría que preguntar si este desinterés responde a la situación de exclusión que ellos asumen, a un problema de comunicación con el sistema político o, simplemente, a una desafección más bien voluntaria, como ocurriría también con otros sectores de la sociedad.

¹⁸ PNUD: *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, 2000, p. 185

iii) *Sobre la valoración de las instituciones*

Otra constatación que han venido registrando los estudios de opinión pública es la evaluación que se hace de las instituciones. Como se refleja en el siguiente cuadro, las instituciones mejor evaluadas, y que despiertan también mayor credibilidad, son la Iglesia Católica y los canales de TV. En otros estudios similar evaluación tienen los medios de comunicación en general.

Cuadro 7
Evaluación de Instituciones
(% de evaluaciones Muy Bien y Bien)

	1995	1996	1997
Iglesia Católica	60.3	66.8	68.6
Canales TV	42.9	41.9	63.1
Gobierno	42.9	37.9	48.7
FFAA	45	42.9	63.1
Congreso	26.5	24.2	36.4
Partidos Políticos	12	11.3	21.9
Fuente: Serie de Encuestas Adimark 1995-1997			

Por el contrario, las instituciones con más baja evaluación son el parlamento y los partidos políticos. Es decir, las instituciones propias del sistema político son las que reciben peor evaluación por parte de la opinión pública. No ocurre lo mismo con la Iglesia, pese al sesgo moral y cultural de esta institución; ni tampoco con los medios, pese a la ausencia de canales de información que garanticen un pluralismo, debido a la concentración que se ha venido produciendo de la propiedad de los medios, en especial de la prensa escrita.

iv) *Hacia una interpretación*

Que existan aún tasas importantes de participación electoral, superiores incluso al de democracias consolidadas, no necesariamente indican un alto nivel de politización, ni mucho menos interés generalizado en la población por los asuntos públicos. Desde fines de los años noventa, el fenómeno de la desafección es interpretado más allá de un problema de comunicación y vinculación *desde* el sistema político. Se entiende e interpreta como una derivación del proceso de modernización. De acuerdo a esta interpretación, los más desafectos y críticos a la democracia vienen siendo, por lo general, los más excluidos¹⁹. A su vez, son estos sectores los que experimentan un retraimiento mayor, en el sentido de carecer de vínculos de solidaridad y de un reducido número de amigos. La figura emblemática es la mujer, de escasos recursos, adulto-mayor, normalmente con uno o más hijos. Por tanto, los *más insatisfechos socialmente* serían también los *más críticos del sistema democrático*, intolerantes, abiertamente partidarios de las soluciones rápidas, llegando incluso a transformarse en el caldo de cultivo para las soluciones de corte populista.

¹⁹ PNUD: *Desarrollo humano en Chile 2000...*, op. cit; PNUD: *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, 2002.

Pero si partimos de la base que un interés por la participación política —o por lograr acceder a espacios deliberativos— expresa la necesidad de asumir procesos de cambio y de transformación de la sociedad —es decir, coherente con el propio proyecto de la modernidad— podríamos decir que se trata de un fenómeno mucho más generalizado que se explica por patrones de orden sociocultural. Como hemos reiterado, la participación deliberante, y la politización, requieren de ciertas disposiciones, y también de competencias, por lo que no se trata de una situación que atañe solo a los más excluidos. De acuerdo a como lo han concebido otros analistas, puede ser el síntoma o la expresión de una “sociedad de masas”²⁰. Es decir, la constitución de un tipo de sociedad en la cual las personas renuncian a conducir conscientemente los cambios. Siguiendo el análisis que hace Rodrigo Baño, el apoliticismo del período de la transición es cualitativamente distinto al que existía antes de 1973. Ello se explica, en parte, porque se ha agravado la condición de masa, definida por determinadas posiciones estructurales, pero también por haber disminuido la posibilidad de establecer vínculos con otros sectores.

El fenómeno de la despolitización, a veces, puede ser inducido por las propias organizaciones sociales. En su afán de autonomizarse, muchas de las organizaciones y movimientos sociales se despolitizan. Toman distancia de las organizaciones políticas más formales, pero refuerzan la tendencia a perseguir objetivos más bien particularistas. El propio Baño dio cuneta de la tensión que se producía entre partidos y movimientos en los años ochenta, es decir, al fragor de la lucha contra el régimen militar. En ese escenario, era posible advertir que se producía una tensión permanente, entre los partidos y las organizaciones culturales, estudiantiles, sindicales y poblacionales. Dicha tensión surgía por el intento de los movimientos sociales de evitar la “colonización” y excesiva influencia de los partidos en su dinámica interna. Tal situación, para quienes integraban una u otra organización, fue generando una suerte de esquizofrenia de la doble militancia²¹. Pues, las lógicas y los objetivos de los partidos y las organizaciones sociales tendían a ser concebidas y asumidas de manera distinta.

²⁰ Rodrigo Baño: “El nuevo carácter del apoliticismo”, FLACSO, Documento de Trabajo N° 33, Santiago, marzo de 1995. Dice Baño: “el hombre masa, como síndrome actitudinal, se caracteriza por su incapacidad para construir su individualidad socialmente. Su enajenación se expresa como la no percepción de la relación social en que está inserto, su capacidad de reflexividad le impide realizar su autoorganización dentro del contexto social que a su vez lo produce (...) tiene pretensión de individualidad con respecto al todo social. Pero esa pretensión de individualidad se hace negando la vinculación social que la construye y enajena su acción sobre el todo social que así aparece dominándolo sin contrapeso. El refugio en este caso suele conducir a un nuevo comunitarismo hacia los grupos primarios en que está inserto, como la familia, el grupo de amigos, la secta” (p. 8).

²¹ Rodrigo Baño: *Lo social y lo político, un dilema clave del movimiento popular*, FLACSO, Santiago, 1985.

Cuadro 8
Distribución de pertenencia asociativa
Según tipo de organización²²

Tipo de organización	Porcentaje
Grupo religioso	26
Recreativo-cultural	22
Juntas de vecinos	20
Potenciación estratégica	11
Centro de padres	9
Partido político	3
Otro	11
Total	100
Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999	

Cuadro 9
Asociatividad vecinal²³

Organizaciones vecinales	Número
Juntas de vecinos	11.420
Comités de pavimentación	3.063
Bomberos	1.150
Comités de Seguridad ciudadana	367
Organizaciones de desarrollo local	243
Organizaciones vecinales de otro tipo	519
Fuente: Mapa Nacional de Asociatividad, PNUD 2000	

El fenómeno de la despolitización de las organizaciones sociales es mucho más agudo en los noventa. No se visualiza en ellas objetivos de carácter general o que logren articular un trabajo mancomunado con otras. Los registros realizados por el PNUD a fines de los noventa nos hablan de un predominio de las organizaciones religiosas, vecinales y, en menor medida, de las de orden cultural. A nivel vecinal y barrial, la mayor presencia la tienen las juntas de vecinos y aquellos comités de mejoramiento del entorno.

De acuerdo a las interpretaciones que realiza ese mismo organismo existe un “capital social” en nuestro país desigualmente distribuido, que se explica en parte por las determinantes sociales aludidas anteriormente. Esto hace que no todos los individuos estén

²² PNUD: *Desarrollo humano en Chile 2000...*, op. cit, p. 141.

²³ *Ibid.*, p. 124.

dispuestos ni en condiciones de asumir la acción colectiva o, simplemente, a participar en iniciativas emanadas en el ámbito público. A su vez, la aceleración de los cambios en las últimas décadas genera una reducción de las nociones del tiempo y el espacio, hecho que trae como consecuencia una reducción de los radios de acción y de las propias aspiraciones individuales. Por ende, no es casual encontrar que los objetivos que se trazan tanto las organizaciones como los individuos que deciden llevar adelante procesos de acción colectiva son más bien acotados y puntuales.