

El significado de la sociedad civil para los pobres urbanos en Chile

JAIME SPERBERG

El concepto de sociedad civil ha perdido su valor analítico y corre peligro de transformarse en una noción «atrápalotodo», ya que se le asignan diferentes dimensiones que varían según las respectivas preferencias políticas. Para contrarrestar esta tendencia este ensayo enfoca la sociedad civil tomando aspectos normativos de la teoría de la democracia y de la ciudadanía. Los pobres urbanos chilenos son parte de una sociedad civil que pone énfasis en valores democráticos y que se relaciona activamente con las instituciones del Estado. Bajo estas circunstancias los pobres urbanos se han adaptado al nuevo marco político-social, basándose en sus propias experiencias y en el entorno político local. En este trabajo se argumenta que los impedimentos para una mayor participación en la sociedad civil de los pobres proviene en primer lugar de la actual estructura política, que privilegia estilos tecnocráticos de *governance* y no toma en cuenta los potenciales de autoayuda de los mismos actores.

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

Introducción

Según Hipsher la moderación política de los pobladores en Chile se debe a tres factores: el fracaso de la estrategia de movilización social para derrotar al régimen autoritario, la adaptación de las organizaciones de barrio a la

JAIME SPERBERG: doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Marburg; investigador en el Departamento de Geografía de la misma universidad, Alemania.

Palabras clave: sociedad civil, pobladores, cultura política, Chile.

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

A modo de hipótesis, se postula que los pobladores en Chile cambiaron sus pautas de comportamiento para adaptarlas al nuevo contexto político-social. Este cambio de actitud está estrechamente relacionado con las transformaciones sociales¹, forzadas por el régimen militar entre 1973 y 1989, con el nuevo contexto democrático a partir de 1990, así como también con el fracaso de la estrategia confrontacional de los años 80.

Para verificar esta hipótesis, se definirá la sociedad civil como tipo ideal y se profundizarán algunos aspectos que posteriormente servirán como indicadores en el análisis empírico. La selección de los pobres urbanos responde a la convicción del autor de que la calidad de los procesos de democratización depende de las posibilidades de participación dentro de las organizaciones de la sociedad civil y de la capacidad de influir que éstas tengan sobre la política.

Aproximaciones al concepto de la sociedad civil

El concepto de la sociedad civil tuvo un gran auge durante los años 80 en América Latina en el contexto de la lucha contra los autoritarismos y de los procesos de democratización en la región. En el periodo inicial de su uso, el concepto se refería de forma sinónima a los movimientos sociales, acciones de protesta en contra de regímenes autoritarios, grupos de autoayuda o sencillamente «sociedad». Por lo tanto, esto llevó a falsas interpretaciones del concepto, e incluso a su rechazo, por doble motivo. Por un lado, el concepto se ha usado de forma demasiado amplia, de manera tal que la sociedad civil se sitúa en un «territorio de nadie» entre el Estado y la esfera privada. Se critica, entonces, la falta de precisión del concepto y los abusos de su uso por parte de políticos y periodistas. Por otro lado, algunos teóricos de la sociedad civil la conciben, siguiendo la tradición del siglo XVIII, como una sociedad de mercado autorregulada e independiente del Estado. En la concepción liberal,

1. Tales transformaciones se refieren a la introducción de nuevos atributos en la relación Estado-sociedad, como son los principios de subsidiariedad, el énfasis en el individualismo y la competitividad. Estos principios tomaron forma concreta en el contexto de las «siete modernizaciones» de 1979, las que llevaron la lógica de funcionamiento de la economía hacia la sociedad (cf. Oppenheim).

la sociedad civil tiene que defenderse tanto de los intentos de usurpación por parte del Estado (mediante el ejercicio de los derechos individuales), como también del estado natural de Hobbes, o sea de las orientaciones egoístas y antisociales provenientes de la misma sociedad (cf. Whitehead, p. 97 y s.).

Esta última concepción presenta algunas coincidencias con el término de Marx de la sociedad civil «burguesa» (*bürgerliche Zivilgesellschaft*) lo que precisaría, en este contexto teórico, la contraposición de una sociedad civil «proletaria» (cf. Meschkat). Gramsci perfeccionó esta visión simplista de una oposición entre dos clases, al referirse a una esfera cultural, la *società civile*, que media entre la clase dominada y dominante, y legitima de esa manera a los sistemas capitalistas. Gramsci plantea que es necesario contraponerle a la hegemonía burguesa una hegemonía proletaria para que la sociedad civil haga un aporte positivo a la revolución socialista. Si por sociedad civil se entiende la *bürgerliche Gesellschaft*, es decir la expansión del mercado, o sea la colonización del ámbito social (el *Lebenswelt* de Habermas) por la economía, la crítica de izquierdas contra el uso del concepto estaría entonces bien justificada.

Para superar estos problemas resulta provechoso aventurarse a la búsqueda de una definición de la sociedad civil con contornos más explícitos y mejor aplicable al análisis empírico. Esta definición tiene que incluir elementos normativos, por un lado, para situarla en la tradición de Tocqueville y, por otro, para diferenciarla de otros fenómenos societales. Antes de exponer la definición de sociedad civil aquí elaborada, deben mencionarse tres aspectos claves para su comprensión: 1) El objetivo de este trabajo es elaborar un tipo ideal llamado «sociedad civil», o sea crear un concepto de alcance medio para el análisis de la compleja realidad latinoamericana en general y chilena en particular; 2) El concepto de sociedad civil que se empleará aquí no aboga por un punto de vista netamente funcionalista, lo que apuntaría hacia la estabilización de sistemas democráticos latinoamericanos, muchas veces con severas restricciones en la participación y representación. La sociedad civil es más bien un espacio en el que se reivindican derechos tanto políticos como sociales, paliando de esa forma las desigualdades provenientes del ámbito económico (cf. Pearce, p. 81); 3) La sociedad civil es un concepto relacional, por lo que su análisis debe incluir a otros actores con los que se relaciona. Esto implica un sistema democrático que alcance grados de *responsivity* (capacidad de respuesta) satisfactorios y que garantice algunos derechos políticos fundamentales². El postulado de relacionabilidad contradice a la concepción liberal, que define a la sociedad civil como un ente defensivo dotado de derechos individuales frente al Estado.

La definición que aquí se propone dice lo siguiente: La sociedad civil es un campo de acción relativamente autónomo dentro del cual grupos e individuos persiguen sus intereses sociales y políticos de forma voluntaria, no vio-

2. Como lo señala Dahl, tales derechos son la libertad de expresión, de asociación y de información.

lenta, e interrelacionados con instituciones estatales en el ámbito nacional y local. A pesar de que existe una gran desconfianza entre los actores de la sociedad civil y los estatales, esta relación se caracteriza por la aceptación de los procedimientos y las normas democráticas por parte de los actores. La desconfianza de la sociedad civil hacia el Estado es primordial, ya que está ligada a una de sus funciones centrales: el control y la limitación del poder estatal (Diamond, p. 7). ¿Pero quién controla a la sociedad civil? Como no corresponde que este papel lo cumpla el Estado, es imprescindible que sus organizaciones desarrollen estructuras democráticas a su interior.

Basándose en esta definición, conviene profundizar en algunos aspectos, tales como la importancia de un contexto democrático para el desarrollo de la sociedad civil, los requisitos individuales (político-culturales) para integrarla, el tema relacionado con la ciudadanía y los derechos sociales, así como la estructura de oportunidad política en Chile.

La sociedad civil en un contexto democrático. La apertura de las sociedades latinoamericanas hacia los sistemas democráticos cambió el carácter de la sociedad civil. En los años 80, cuando aún perduraban algunos regímenes autoritarios en América Latina, la sociedad civil tenía una elevada connotación antiestatal. La oposición hacia un Estado autoritario justificaba el distanciamiento y la actitud de protesta. Con la recuperación de la democracia entran en el juego un conjunto de actores estatales que ponen en primer plano el aspecto relacional de la sociedad civil. El mayor énfasis puesto en las relaciones con las autoridades políticas, así como la creciente dependencia del Estado, han tenido como consecuencia una pérdida significativa de autonomía por parte de la sociedad civil en las sociedades redemocratizadas. La pérdida parcial de su autonomía aparece, desde un punto de vista de gobernabilidad, como funcional a las necesidades de una transición democrática pactada con los actores del *ancien régime*. En ese mismo sentido, un segundo elemento es la autolimitación de la sociedad civil, que implica la prescindencia de los proyectos sociales apodícticos y excluyentes (Cohen/Arato, p. 17). La autolimitación va dirigida, por esa razón, a evitar tanto demandas excesivas como también el uso de métodos antidemocráticos, para no desestabilizar a los nuevos y frágiles procesos de transición. Según Lauth/Merkel (p. 30) la autolimitación de la sociedad civil en un eventual conflicto con instituciones democráticas se justifica, porque ella solo tiene una base de legitimidad limitada y particular. Sin embargo, aquí no se aboga por la total adopción de este atributo, sino por el mantenimiento de la importancia del rol de la sociedad civil durante los periodos de transición y consolidación, para superar así las restricciones institucionales y sociales de la democracia, heredadas, en gran parte, de los regímenes autoritarios. Aparte del control de las instituciones estatales, la sociedad civil cumple también un rol importante en la profundización de la democracia en los ámbitos político, social y económico, al reivindicar derechos sociales y políticos. En el caso de Chile, una sociedad civil fuerte sería entonces capaz de pasar la cuenta por la deuda social acumulada por el régimen autoritario.

Como la sociedad civil se define fundamentalmente en su relación con otras instituciones, también hay que enfocar los requisitos de parte de los actores estatales, para que ésta se haga efectiva. En este sentido cobra especial relevancia la noción de *governance*, o sea la forma como se gobierna (cf. Rodríguez/Winchester, p. 29 y s.). La estructura de oportunidad política³ juega un rol crucial, ya que ésta tiene que ofrecer un mínimo de posibilidades para participar y tener capacidad de respuesta a las demandas básicas. Un tercer elemento de esta estructura lo representa el apoyo externo brindado a la sociedad civil por las ONGs. Este apoyo ha disminuido en el Chile posdictatorial, por lo que el Estado es ahora el principal referente de los pobres urbanos. La capacidad de respuesta del sistema político chileno ha aumentado enormemente después de 1990. Como consecuencia se puede constatar un aumento en la participación social pasiva, que recibe los *outputs* de la política social de forma individual. Por otro lado, la participación más activa (*input*) y que tiene una connotación política está altamente institucionalizada y por ende controlada.

Sociedad civil y cultura política. La definición de sociedad civil implica también la adopción de valores democráticos como son la no violencia, la tolerancia y la imparcialidad, los que constituyen un «consenso mínimo normativo» (Lauth/Merkel). Este consenso implícito es justamente el común denominador de la pluralidad de los grupos pertenecientes a la sociedad civil. Respecto al postulado de la no violencia, cabe señalar que no está permitida la agresión o la amenaza física o síquica contra personas. Sin embargo, se exceptúan las acciones relacionadas con la desobediencia civil, o sea los bloqueos de carreteras, las ocupaciones de oficinas o de tierra y las huelgas ilegales, que, dependiendo de la definición de violencia, pueden también incluir acciones de fuerza. Rawls define la desobediencia civil como una acción pública, no violenta y política contraria a la ley, que persigue el objetivo de cambiar las leyes o las políticas de Gobierno (en Cohen/Arato, p. 571). En cierto grado, algunas acciones de desobediencia civil ejercen un grado de presión, p. ej., cuando se cortan calles se le impide el paso a las personas que quieren circular por ese lugar. Pero no obstante eso, este tipo de acciones se justifica primero, por ser altamente efectivas, obligando a las autoridades políticas a aumentar su capacidad de respuesta, y, segundo, por ser solo transitorias. Por lo común, después de esta actitud confrontativa se abre un proceso de institucionalización. La institucionalización de las acciones de la sociedad civil es viable, porque las autoridades están sensibilizadas frente a un problema social, y también están concientes del potencial de amenaza que provendría de una sociedad civil fuera del sistema legal (cf. Lauth/Merkel, p. 78). Cohen y Arato (p. 567) concluyen que, desde un punto de vista histórico, la desobediencia civil ha sido el motor de la creación y de la expansión tanto de la ciudadanía, como también de la democracia. Además, este tipo de acciones se sitúa en los límites de la concepción de sociedad civil.

3. Tarrow (p. 54) define la estructura de oportunidad política de la siguiente manera: «... consistent—but not necessarily formal, permanent, or national—signals to social actors which either encourage or discourage them to use their internal resources to form social movements».

La incorporación de una perspectiva «desde abajo» permite agregar orientaciones y percepciones individuales, así como también formas de acción política. Estas pueden ser evaluadas, refiriéndose a las características y a los postulados normativos de la sociedad civil.

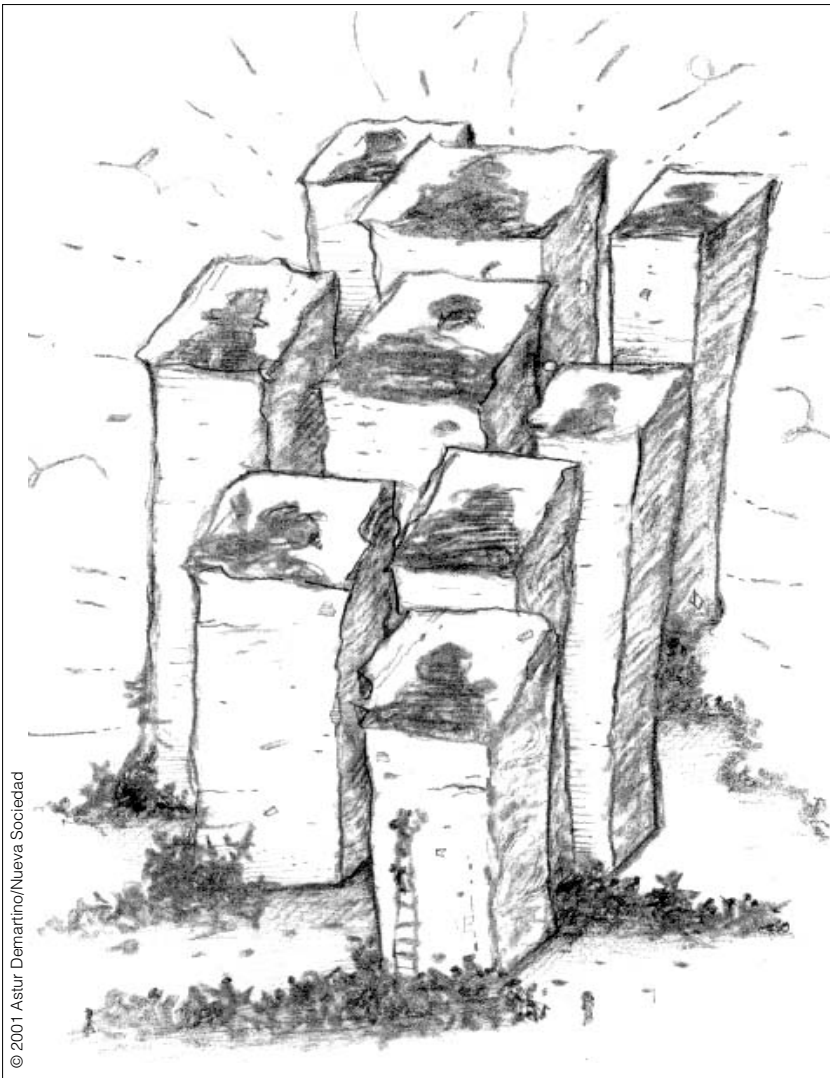
La antítesis de la sociedad civil son formas de acción que violan los principios arriba nombrados, como la delincuencia violenta, cuya expresión máxima es la mafia. Aquí cabe diferenciar entre una incivildad latente y una manifiesta: la incivildad latente comprende una actitud intolerante y de rechazo de los valores democráticos. En este caso la incivildad se mantiene en un ámbito de las actitudes u orientaciones subjetivas, de manera tal que estos grupos o individuos son políticamente pasivos o participan en actividades políticas por motivos de oportunismo. Por otro lado, la incivildad manifiesta se inclina por ejemplo hacia la participación en bandas criminales.

Ciudadanía y sociedad civil. La ciudadanía en América Latina ha sido tratada en primer lugar a partir del enfoque de los derechos sociales, como el derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda digna, al seguro por vejez, invalidez, maternidad o enfermedad, y se ha constatado en muchos casos una ausencia *de facto* de estos derechos, muchos de ellos garantizados *de iure* en las constituciones respectivas de cada nación (Jelin, p. 21). Con la llegada del pensamiento y la práctica neoliberales en los años 80, y su expansión en los 90, ha cambiado profundamente el significado de la ciudadanía social. Tras la recuperación de los derechos políticos y civiles individuales después de largos años de dictadura militar en algunos países de América Latina, el nuevo marco político-social impone severos cambios en lo que concierne tanto a los derechos sociales como también a la organización de la sociedad civil.

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

Pobreza y sociedad civil en Chile. En el periodo anterior a 1973, la sociedad civil en Chile se caracterizaba por la preponderancia de los partidos políticos sobre las organizaciones de interés en el ámbito social. La integración de los

grupos organizados de la sociedad se realizaba por medio de la sociedad política, la que articulaba los intereses de estos grupos hacia el Estado. Después de 17 años de dictadura, cambió la matriz de relación entre Estado y sociedad hacia una mayor autonomía entre los diferentes subsistemas de la sociedad (economía, sociedad civil y política, Estado) (cf. Garretón, p. 224). El incremento de la autonomía no se refiere a la sociedad civil en su totalidad: paralelamente a la retirada de los partidos políticos de la sociedad y a la pérdida de importancia de las ONGs, posterior a 1990 en Chile, la «sociedad civil de los pobres» dependía cada vez más de las instituciones estatales. Hershberg (p. 340) destaca que las políticas públicas más innovativas tendían a reflejar un estilo tecnocrático de gobernar, dentro del cual las organizaciones de los



pobres, aparte de su implementación a nivel micro, no tienen ninguna injerencia. El marco político y económico neoliberal limita, por cierto, en gran medida el radio de acción de los pobres urbanos. Por otro lado, la reestructuración neoliberal también dejó un espacio para que la sociedad civil se perfilase como una instancia de compensación a favor de la inclusión política y social de los grupos postergados (cf. Hyden, p. 21 y ss.).

En cuanto a los tipos de relación entre Estado y sociedad existen tres patrones que a menudo se mezclan: el tecnocrático, el populista y el ciudadanoista (v. Villasante). El patrón tecnocrático solo persigue la solución de problemas técnicos y menosprecia la participación. En este caso, algunos dirigentes negocian con las autoridades políticas el ingreso a los programas sociales. El patrón populista se basa en relaciones privilegiadas entre algunos «caciques» de la sociedad civil y el Estado. La participación de la población solo se presta para presionar a las autoridades al movilizar a grandes grupos. El patrón ciudadanoista hace hincapié en los derechos sociales y políticos. Aquí la participación de la sociedad civil en diferentes tipos de acción es primordial.

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

La sociedad civil de los pobres urbanos en Chile

¿Cómo se manifiesta la sociedad civil de los pobres urbanos, tomando en cuenta los requisitos y aspectos arriba enunciados? ¿Hasta qué punto las acciones de los pobres urbanos son compatibles con las condiciones expuestas anteriormente? Para dar respuesta a estas interrogantes se presentarán los tipos de acción relacionados con la sociedad civil de los pobres urbanos, se enfatizarán las disposiciones subjetivas de los actores y se expondrán tanto las oportunidades como también las limitaciones que ofrece el sistema político chileno para un desarrollo genuino de la sociedad civil de los pobres.

Tipos de acción de la sociedad civil de los pobres urbanos⁴. La sociedad civil de los pobres urbanos comprende a los gestionistas (18%), los contestatarios (16%) y los combinadores (combina gestiones con actos contestatarios, 25%). El resto se reparte entre los inactivos (8%), los solo electores (26%) y los militantes políticos (7%).

Los gestionistas. Este conjunto de actividades perteneciente a la estructura institucional de participación local comprende la actividad en juntas de vecinos y comités de vivienda u otros. Estos grupos tienen en común el objetivo de resolver los problemas concretos que afectan a la comunidad en su totalidad. Desde el punto de vista del individuo, éste delega su participación al grupo, por lo que nos permite hablar de una participación colectiva. El carácter instrumental de la participación en este tipo y la dedicación a los problemas cotidianos tiene como consecuencia la existencia de un nexo directo entre la participación como gestionista y los resultados que se obtienen a través de ésta (cf. Cornelius, p. 1126). Este nexo sirve como estímulo para comenzar a participar o para no abandonar el grupo. Las gestiones se hacen mediante contactos políticos, que generalmente son presentadas por delegaciones o dirigentes de las organizaciones gestionistas. En Chile estas «gestiones» se realizan cada vez más postulando a un proyecto, lo que hace disminuir la arbitrariedad de los contactos personales. Al mismo tiempo, las exigencias técnicas para elaborar correctamente una solicitud son enormes, por lo que las organizaciones requieren de la ayuda de agentes especializados. Estas son las ONGs que fueron cooptadas e integradas en el aparato estatal. El tipo gestionista tiene una gran afinidad con el patrón tecnócrata de relación entre Estado y sociedad y se destaca por restarle importancia a la autoayuda. Al mismo tiempo se le exige al Estado la solución directa de sus problemas (Kersting/Sperberg, p. 141 y s.).

Las razones que llevan a participar en este tipo son el descontento con las condiciones de vida y la conciencia de que los problemas de vivienda u otros solo se pueden solucionar de forma colectiva. De igual manera, la evaluación positiva de la democracia como régimen político y de las autoridades políticas, en comparación con la valoración más negativa de los otros tipos de acción y de la población chilena en total (cf. Garretón et al.), influye directamente en los niveles de participación de este tipo. La mayor confianza en la democracia y en las autoridades resulta de las buenas experiencias participando como gestionista (Sperberg).

Los contestatarios. Este tipo pertenece al grupo de participación no-conventional, es generalmente ilegal, no está institucionalizado, participar en él puede ser muy peligroso y sus acciones suelen ser de corta duración. Las acciones de protesta y desobediencia civil se dan mediante ocupación de ofici-

4. Los tipos de acción se determinaron con ayuda de un análisis factorial y de cálculos afines.

nas, invasión de terrenos, manifestaciones y huelgas ilegales. Las actividades contestatarias pueden servir de punto de partida para movimientos sociales, siempre y cuando las autoridades políticas hagan oídos sordos de las demandas y los conflictos se agudicen. Este tipo es más común en aquellos barrios pobres donde existe una cultura de protesta y las tradiciones de conflictos pasados se transmiten de generación en generación por medio de dirigentes y organizaciones. A diferencia de los gestionistas, solo 16% de los contestatarios exigen del Estado una solución directa a sus problemas y enfatizan de esa forma la autoayuda.

Los combinadores. Los combinadores usan tanto la estrategia confrontativa como también la institucional. También tienen una visión relativamente equilibrada entre una actitud que privilegia la intervención directa del Estado y la orientación hacia la autoayuda. De esa forma, los pobres urbanos se adaptan a las circunstancias políticas vigentes, aumentando su capacidad de conflicto si bien se trata de lograr un objetivo. En comparación con las otras formas de acción, este tipo se caracteriza por tener una mejor percepción de la cohesión del barrio.

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

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

Valores democráticos, legitimidad política y ciudadanía. Los valores democráticos, como la libertad de expresión, la igualdad entre el hombre y la mujer, etc., están bien arraigados dentro del grupo de los pobres urbanos chilenos (v. Kersting/Sperberg, p. 143). La larga tradición democrática chilena y la experiencia con el autoritarismo han hecho posible una alta valoración de virtudes democráticas. Sin embargo, esto contrasta con la baja legitimidad de las autoridades políticas y la democracia como régimen político, lo que se explica por las grandes expectativas al iniciar el proceso de redemocratización en 1990 y su frustración con el pasar de los años. En parte, también se explica por el avance de las relaciones burocráticas y tecnócratas, que impi-

den tanto una participación más amplia como una relación más directa con las autoridades políticas.

Por lo menos en el caso de los contestatarios y los combinadores se puede hablar de una «ciudadanía responsable» (v. Jelin), que se destaca por la prevalencia de valores democráticos y por la disposición hacia la autoayuda de los pobres urbanos. Esto ha tenido como consecuencia, parcialmente, un acercamiento entre la cultura política de masas y la estructura política posterior a 1990. La cultura política de los pobres urbanos se caracteriza por una orientación más bien instrumental de la participación, un rechazo a los partidos políticos y una moderación con respecto tanto a las ideologías como a las formas de acción preferidas (Sperberg). La evaluación errada sobre las características de cultura política por parte de la dirigencia política en las poblaciones, hizo fracasar la integración de los pobladores en un movimiento más amplio.

Empero, el desempeño de los derechos y las acciones ciudadanas dentro del contexto democrático en Chile se ha visto seriamente limitado por una preponderancia de las actitudes y acciones tecnócratas de las autoridades.

Estructura de oportunidad política. Mientras que el consenso mínimo normativo es asumido por todos los actores de la sociedad civil, prevalecen aún algunos déficit en el sistema político como para hacer efectivo el tipo de relación que requiere la sociedad civil.

La estructura de oportunidad política puede ser enfocada por el lado de los *input* y de los *output*. En el marco de la redemocratización, por el lado de los *input* se han proporcionado nuevas posibilidades para hacer efectiva la participación social y política. El ámbito local fue completamente redemocratizado y ofrece a los pobres urbanos, mediante la participación en juntas de vecinos, la posibilidad de influir sobre la repartición de los bienes colectivos. Por cierto, es evidente la tendencia hacia la fragmentación y desintegración de las organizaciones de los pobres de la ciudad, ya que la estructura de oportunidad política permite la creación de pequeños grupos reivindicativos. Estos grupos a menudo se relacionan directamente con las instituciones estatales especializadas. En el caso de la política de vivienda, se usa un sistema de incentivos para fomentar la creación de grupos con no más de 50 miembros. De esta forma el Gobierno puede controlar mejor los recursos a repartir y puede restarle conflictividad al problema de la vivienda. Según una posición oficialista, grupos organizados de mayor tamaño podrían poner en peligro la gobernabilidad y la estabilidad política del país. En el caso de los pobres urbanos se hace referencia al temor de que los grupos bien organizados pudieran exigir una repartición populista, poniendo en peligro el equilibrio macroeconómico alcanzado en la década de los 90 con una política fiscal monetarista (Sperberg).

Por el lado del *output* del sistema político, el desempeño en materia de política social de los gobiernos de la concertación (coalición de gobierno de centro-

izquierda) ha tenido bastante éxito después de 1990; sobre todo en política de vivienda se ha podido reducir el déficit acumulado por el régimen militar. A diferencia de los años 80, las instituciones que se dedican a la política social han cobrado gran importancia para los pobres urbanos, ya que sobre todo los gestionistas recurren constantemente a ellas. Desde un punto de vista cualitativo, el resultado de la política social de los gobiernos de la Concertación no ha sido muy positivo. Aunque el nivel de focalización de los recursos estatales para los más desposeídos ha aumentado, esto no ha redundado en una significativa reducción de la repartición desigual del ingreso.

Por tal motivo, la sociedad civil cumple un rol importante en la disminución de la brecha entre los más ricos y los más pobres. Justamente la estrategia contestataria es la que arroja los mejores resultados en este sentido.

Conclusión

La conceptualización de la sociedad civil, incluyendo los elementos normativos y analíticos en su definición, nos permite diferenciar las acciones ligadas a ella de aquellas que violan los principios básicos de la civilidad, como son la delincuencia y los actos de violencia. La sociedad civil de los pobres urbanos se relaciona mediante un patrón tecnocrático, populista o ciudadanista con actores estatales. El patrón ciudadanista, que logra una mayor autonomía frente al Estado y a los partidos políticos, está ligado a los tipos de acción contestataria y a una estrategia mixta (gestiones y protestas). Este patrón implica también la voluntad de invertir energías propias en la solución de los problemas que afectan a los pobres urbanos, haciendo hincapié en los derechos sociales y políticos.

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

Las limitaciones que impiden una mayor participación en la sociedad civil de los pobres provienen en gran medida de las estructuras de oportunidad política chilena, que privilegia los estilos tecnocráticos de *governance*. De esta forma, las autoridades políticas no consideran adecuadamente las potencialidades de la autoayuda de los pobres de la ciudad. En este contexto cabe también señalar que las acciones de la sociedad civil no son tan duraderas como las ligadas a las instituciones netamente políticas (partidos, grupos de interés). Por eso, el desarrollo de una sociedad civil fuerte dentro del grupo de los pobres urbanos es un proceso aún no finalizado.

Queda por saber si la orientación hacia el entorno local y la negativa de los pobres a participar en la sociedad política, arrojará el necesario apoyo a la democracia para que ésta se consolide.

Referencias

- Chalmers, Douglas A. et al.: «Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors» en D.A. Chalmers et al. (eds.): *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford, 1997, pp. 543-582.
- Cohen, Jean y Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, 1995.
- Cornelius, Wayne A.: «Urbanization and Political Demand Making: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin American Cities» en *The American Political Science Review* vol. 68, 1974, pp. 1125-1146.
- Dahl, Robert A.: *Democracy and its Critics*, Cambridge, 1989.
- Diamond, Larry: «Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation» en *Journal of Democracy* vol. 5 N° 3, 1994, pp. 4-17.
- Garretón, Manuel Antonio et al.: «Los chilenos y la democracia» en *La opinión pública 1991-1994*, Informe 1993, Santiago, 1994.
- Garretón, Manuel Antonio: «Cultura política y política cultural» en Manuel Antonio Garretón et al. (eds.): *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*, México D.F., 1993, pp. 223-234.
- Gramsci, Antonio: *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*, vol. 4, Hamburgo, 1992.
- Hershberg, Eric: «Market-Oriented Development Strategies and State-Society Relations in New Democracies: Lessons from Contemporary Chile and Spain» en D.A. Chalmers et al. (eds.): *The New Politics...*, pp. 337-359.
- Hipsler, Patricia L.: «Helping Democratic Transitions: Political Learning by Chilean Shantytown Dwellers», presentado en el Congreso LASA, Washington, 1995.
- Hyden, Goran: «Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse» en *Studies in Comparative International Development* vol. 32 N° 1, 1997, pp. 3-30.
- Jelin, Elisabeth: «¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo» en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* N° 55, 1993, pp. 21-37.
- Kersting, Norbert y Jaime Sperberg: «Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil» en *Nueva Sociedad* N° 164, 1999, pp. 133-145.
- Lauth, Hans-Joachim y Wolfgang Merkel: «Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht» en *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* vol. 10 N° 1, 1997, pp. 12-34.
- Meschkat, Klaus: «Movimientos sociales y articulación política. Una crítica a la ideología de la Sociedad Civil», ponencia presentada en la conferencia de Adlaf, Berlín, 1997.
- Oppenheim, Lois Hecht: *Politics in Chile. Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development*, Boulder, 1993.
- Oxhorn, Philipp D.: «Where did all the Protesters Go? Popular Mobilization and the Transition to Democracy in Chile» en *Latin American Perspectives* vol. 21 N° 3, 1994, pp. 49-68.
- Pearce, Jenny: «Civil Society, the Market and Democracy in Latin America» en *Democratization* vol. 4 N° 2, 1997, pp. 57-83.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (eds.): *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago, 1997.
- Sperberg, Jaime: *Von den Stadtteilbewegungen zur Zivilgesellschaft. Urbane Armut und politische Partizipation in Chile*, Hamburgo, 2000.
- Tarrow, Sidney: «Social Movements and the State: Thoughts on the Policing of Protest» en Doug McAdam et al.: *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, 1996, pp. 41-61.
- Vilas, Carlos M.: «Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy» en Douglas A. Chalmers et al. (eds.): *The New Politics...* pp. 3-42.
- Villasante, Tomás R. (ed.): *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*, Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- Whitehead, Laurence: «Bowling in the Bronx: The Uncivil Interstices between Civil and Political Society» en *Democratization* vol. 4 N° 1, 1997, pp. 94-114.