Globethics Repository



Pobreza, sociedad civil y desarrollo democrático [Poverty, civil society and democratic development]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	de la Maza E., Gonzalo
Publisher	Departamento de Trabajo Social de la Universidad Católica Silva Henriquez
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 08:48:31
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/216843

PONENCIA

POBREZA, SOCIEDAD CIVIL Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO. HACIA UNA AGENDA SOCIAL DE FIN DE SIGLO

Gonzalo de la Maza E.[1]

Este artículo constituye la ponencia presentada por su autor al seminario sobre Políticas Sociales y Participación, organizado por el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez el día 8 de enero de 1999. El propósito de este encuentro fue compartir distintas perspectivas acerca de la vinculación que debiera darse entre la población destinataria de la acción estatal y la planificación y ejecución de las políticas sociales. Estimamos esta discusión de gran importancia, no sólo para el Trabajo Social, sino también, y principalmente, para las posibilidades de profundización de la democracia en nuestro país.

OPCIONES DE DESARROLLO Y SOCIEDAD CIVIL

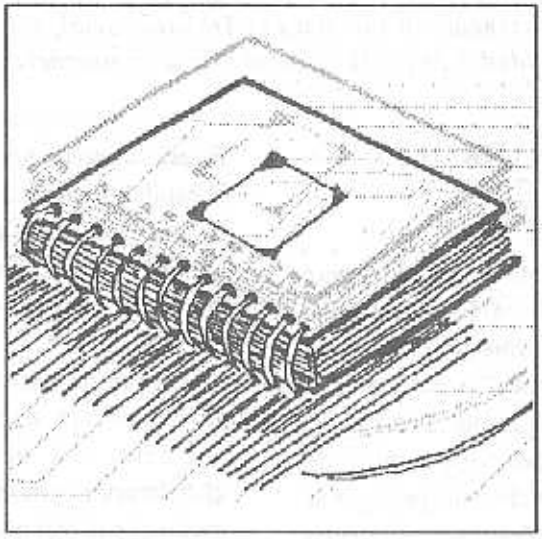
Chile es un país en cambio acelerado, pero que no tiene claro hacia dónde va. El debate sobre el futuro está fundado sobre afirmaciones como "la internacionalización es inevitable" o "la economía de mercado es hoy una receta aceptada en todo el mundo". Grandes afirmaciones cuyo significado nadie acierta a comprender cabalmente, pero que se utilizan para justificar ideológicamente estrategias económicas y políticas específicas, sin necesidad de pasar por el análisis concreto de las conveniencias o inconveniencias que puede tener cada opción para el país y sus habitantes. Lo que hay que debatir no es acerca de la "economía de mercado" o el "sistema de mercado", sino sobre la "economía de mercado realmente existente" en nuestro país y en el mundo. Es ese "mercado real" el que concentra recursos en el capital financiero y "flexibiliza" crecientemente la mano de obra. Es la forma concreta que ha adoptado en nuestro país la que concentra las oportunidades en Santiago, la que incorpora desigualmente a la mujer al mundo laboral, presionando los salarios a la baja, etc. Es absolutamente necesario separar las tendencias generales del desarrollo tecnológico y la globalización económica -contexto necesario- de las opciones posibles que tenemos como nación, a partir de este particular modo de desarrollo de nuestro capitalismo dependiente.

Definir opciones de desarrollo dentro de un contexto de internacionalización y apertura no es menor, ya que los chilenos conocemos por experiencia histórica las consecuencias perversas del

[1] Sociólogo.

modelo primario exportador. Pareciera ser el momento de pensar en alternativas articuladoras del dinamismo económico externo y el desarrollo de capacidades endógenas. Si para lograr la situación actual se ha requerido la expansión del mercado y la reinstalación de un estado en (lenta) transición, para los desafíos futuros se requiere, además, una sociedad civil fuerte.

La relación entre estado y sociedad civil es por naturaleza conflictiva. Eso es lo que no reconoce la nueva aspiración de orden, esta vez asocial y tecnocrática, que dice orientarse únicamente por la eficiencia en el manejo económico, sin discutir los fines que se persigue y los intereses que representa cada opción que se toma. Las bases de la estrategia económica instalada en los ochenta se construyeron arrojando a la sociedad civil para transformar la economía sin presiones. La sociedad civil, entonces, se construyó desde abajo y en la oposición. El período de transición logró abrir una brecha para la instalación de un sistema político que hiciera viables ciertos consensos. Pero su dinámica ha significado la desactivación de la "sociedad civil opositora", sin reemplazarla por otras formas asociativas. Es decir que estamos desarrollándonos sin noción alguna de sociedad. Para todo lo que importa a las elites, la sociedad organizada, movilizada y participando parece innecesaria, cuando no francamente perturbadora. Y sin esa sociedad es difícil asumir el debate requerido[2].



En una sociedad tan profundamente escindida como la chilena, donde las brechas salariales y de condiciones de vida alcanzan récords continentales, es evidente que los efectos de cada una de las políticas y opciones que se toman presentan enormes diferencias. De hecho, en la sociedad coexisten sectores que aprovechan las oportunidades que se abren, mientras otros sólo sufren las consecuencias negativas de procesos como la internacionalización de la economía. Y también los hay cuya existencia no se modifica mayormente, pues están "al margen" de las grandes tendencias. Entre los extremos polarizados de nuestra sociedad se ubica una amplia gama de "integrados a medias", que estudian pero no progresan, que trabajan pero no ganan para subsistir dignamente, que reciben ingreso pero no tienen cobertura previsional ni de salud, que tienen sindicato pero no pueden negociar, que consumen pero se endeudan más allá de sus posibilidades, que votan pero no participan.

En Chile se ha transformado el escenario socioeconómico, y éste no favorece la integración social ni la acción colectiva, sino al contrario, la atomización y la incertidumbre. Estos fenómenos se conceptualizan sólo en términos económicos -flexibilización laboral, informalización de la economía formal,

[2] "El sistema económico, durante este siglo demasiado subordinado a la política, no sólo se independiza enteramente de la cultura, el estado y la organización social y política del país, sino que tiende a imponer sobre ellos sus criterios, que en este caso son los mercados y la autorregulación. Por lo que el gran problema del país, el gran salto adelante ya no es económico, sino social, cultural, político e institucional". (Manuel A. Garretón: "Tres dimensiones del conflicto universitario" En: El Mercurio 29.06.97)

segmentación de los mercados, integración vertical de los factores productivos-, sin asumir que son condiciones que dificultan la acción social, volviendo precarios e inconsistentes los mecanismos clásicos de la integración social. Allí se ubican también los grandes contingentes de pobres de nuestro país.

La pregunta por la integración social en un nuevo contexto adquiere vigencia y dramatismo, y no se responde con los promedios de crecimiento nacionales. Ha de enfrentarse regional, local, sectorial y generacionalmente. Una zona con buenos caminos puede reconvertir su actividad económica, otra con malos suelos no puede hacerlo. Un joven o un niño pueden recalificarse; una mujer jefa de hogar con déficit educacional y mayor de cuarenta años, ¿puede hacerlo?

En cierto modo, estamos "en el limbo": para la nueva etapa, la receta neoliberal del ajuste estructural que impulsan los dueños del poder económico carece de respuestas. Ofrece más de lo mismo: terminar de privatizar el estado ampliando sus negocios y facilitar la entrada del capital especulativo interesado transitoriamente en los servicios, profundizando su alianza con el capital transnacional. Por el otro lado, las alternativas "desde abajo" aún no se hacen cargo de los nuevos problemas, pues hasta en los grupos sociales están sacudidas por la velocidad de las transformaciones y también por la ilusión del crecimiento del ingreso en el plazo corto. En el intertanto, la estrategia gubernamental trata de adaptar un estado empequeñecido y contrabalanceado por los "poderes fácticos" promoviendo una internacionalización que permite crecer, pero cuya sustentabilidad futura nadie asegura.

Si bien es cierto que la coyuntura de la crisis asiática ha enfriado las ilusiones más termocéfalas de los tecnócratas que nos dirigen, no por ello se han modificado las opciones gruesas: de hecho, el único indicador macroeconómico que resistió incólume los embates de la crisis fue la inflación, que continúa bajando, a costa de la inversión, el empleo, los salarios, las exportaciones; todos a la baja.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y SITUACIÓN DE LOS POBRES

Los últimos datos disponibles a nivel nacional son los provenientes de la encuesta CASEN[3] 96. Los resultados de la CASEN indican una disminución del número de hogares y personas que se encuentran "por debajo de la línea de pobreza"[4]. En 1994 era un 27,5% de las personas, el 96 es un 23,2%, disminución que consolida una tendencia desde hace al menos 10 años. Es necesario, sin embargo, complementar este dato general con algunas precisiones que permiten entenderlo en su real dimensión.

LA DISMINUCIÓN ¿DE QUÉ?

No se trata de "490.000 personas que salieron de la pobreza", como afirma MIDEPLAN[5]. Se trata

[3] Encuesta de caracterización socioeconómica. Se trata de un instrumento aplicado por el estado para medir los niveles de pobreza a nivel nacional.

[4] Esta línea es la de un monto de ingresos monetarios que se considera definen un umbral de satisfacción mínima de las necesidades básicas.

[5] Ministerio de Planificación y Cooperación.

de que, en promedio, el ingreso de esas personas se situó, en el período, sobre la línea de ingreso, definida ($34.272 per cápita). Es decir que un conjunto mayor de personas aumentó su ingreso mientras otro conjunto menor lo disminuyó por debajo de la línea. La importancia de esta precisión es muy grande, dado que un estudio reciente indica que la movilidad en un sentido y en otro fue extremadamente alta entre 1994 y 1996, situación que probablemente se repetirá en el período más reciente[6]. Esto es así, porque la CASEN mide ingresos y éstos parecen ser muy cambiantes. Al parecer, la variable clave se relaciona con la entrada o salida de un miembro del hogar al mercado de trabajo.

El ritmo de reducción de hogares pobres por ingreso ha disminuido, con respecto a etapas anteriores. Esto ya se había constatado en el bienio 1992 - 1994, y se debe a que seguir logrando reducciones significativas involucra alterar pautas estructurales del funcionamiento de la economía y la sociedad. Entre ellas, la distribución de las oportunidades, el centralismo, la discriminación de género, la calidad de la educación y los estándares de vida de los niños.

La reducción de la cantidad de hogares con ingresos "bajo la línea" se produjo exclusivamente en zonas urbanas. En las zonas rurales no hubo disminución alguna de esos hogares, sino un leve aumento porcentual. Este fenómeno ya se había observado más agudamente en 1994, cuando las cifras fueron negativas para el sector rural.

LA ABERRANTE DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS, CONSECUENCIA DE LA INEQUIDAD DE OPORTUNIDADES

Así como la tendencia a la reducción de hogares bajo la línea de pobreza está consolidada, también lo está la mantención de una estructura de distribución desigual. No hay cambios en este sentido entre 1987 y 1996. En 1987 y durante todas las mediciones realizadas hasta la fecha, el decil más pobre de la población obtiene alrededor de un 1,5% de los ingresos monetarios. Hoy se encuentra en su punto más bajo, con un 1,4% del total. El segundo decil oscila alrededor del 2,8% (2,7% en 1996). Por el contrario, el decil más alto captura un poco más del 41%, mientras el que le sigue está en el 15,4% del ingreso monetario.

Los hogares más pobres tienen mayor cantidad de personas por hogar. Por ello los "quintiles" y "deciles" de hogares son de muy distinto tamaño. Tomando en cuenta esa diferencia, tenemos que cada persona del decil más rico tiene ingresos 40 veces mayores a cada uno de los ciudadanos del decil de los más pobres. Este fenómeno es más agudo aún en la R. Metropolitana, donde se da la estructura de ingresos más desigual. En 1994 calculamos esta diferencia en 126 veces[7].

La situación de las distintas regiones es sumamente desigual. Todas las regiones, menos la de la Araucanía, disminuyeron el número absoluto de población bajo la línea de pobreza. Pero mientras en la R. Metropolitana esta situación afecta a 1 de cada 7 habitantes, en las regiones IX, VIII, VII y IV ello

[6] Una muestra de 600 hogares de la Región Metropolitana mostró un tránsito "hacia arriba" de un 45% y "hacia abajo" de un 12%. Proyectado sobre una población de 14 millones de personas, esta movilidad significaría que aproximadamente 1.700.000 habrían "superado la línea", mientras simultáneamente otras 1.200.000 habrían descendido la línea. Osvaldo Larrañaga y otros: "Indicadores y Factores Subyacentes de la Pobreza". Documento elaborado para la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Borrador, julio 1997.

[7] Mediciones recientes indican que la estructura de la distribución del ingreso en Chile no difiere mayormente de otros países latinoamericanos, salvo en lo relativo al decil más alto de ingresos, que concentra una proporción extraordinariamente de recursos y oportunidades. (Patricio Meller: Situación Macroeconómica y Aspectos Distributivos en Chile. Inédito, 1999). En otras palabras transitamos de los "cinco millones de pobres" de hace diez años a los "quinientos mil ricos" en la actualidad.

afecta a 1 de cada 3 personas. Al mismo tiempo, mientras hay regiones que mejoran sensiblemente su situación (II, III, VII, VIII, XI y Metropolitana), otras están estancadas (I, IV, X y XII) o retroceden (IX).

Si se aplica la hipótesis de que a menores porcentajes de hogares pobres es menor el ritmo de disminución que se puede lograr y mayores los recursos que se deben invertir para ello, se constata que ello no se cumple para la Región Metropolitana. En efecto, esta región es la que muestra los índices más bajos (sólo la XII la supera) y su disminución de hogares con ingresos insuficientes es casi un punto mayor que el promedio nacional. El centro metropolitano sigue beneficiándose a costa del resto.

EMPLEO, CRECIMIENTO Y POBLACIÓN

Las cifras analizadas tienen relación con la dinámica del crecimiento económico, pero no de un modo directo. Es decir, la situación de los grupos más pobres se beneficia del crecimiento cuando se dan tres circunstancias: cuando el crecimiento genera empleo, cuando los salarios más bajos crecen y cuando se favorece la incorporación de la mujer pobre al mundo laboral. El empleo ha crecido apenas en un 1,3% desde 1994, mientras el PIB lo hizo a un promedio de 7,5. La participación femenina en la fuerza de trabajo ha caído en un 1% entre 1994 y 1997, revirtiendo la tendencia sostenida desde los años 80. Los resultados, en términos de reducción de pobreza, se explican también porque la curva demográfica ha descendido.

El problema es crecientemente la calidad del empleo. En los sectores de bajos ingresos el empleo ha crecido a una tasa mayor que en los demás grupos, y en especial ello ha ocurrido con el empleo asalariado. Sin embargo, en el último bienio los ingresos de los hogares del quintil más pobre aumentaron en un porcentaje muy inferior a los demás segmentos, lo que también había ocurrido entre 1992 y 1994[8].

El problema de los bajos salarios se hace más agudo si se considera que en el mismo período el salario mínimo ha crecido por sobre el promedio de remuneraciones, lo que demuestra que su aumento no produce mayor desempleo (el desempleo descendió sistemáticamente hasta la crisis asiática); al contrario, es uno de los factores que traducen el crecimiento en disminución de pobreza. Al respecto, es necesario destacar que mientras la canasta mínima promedio calculada por la CASEN para establecer la "línea de pobreza" tiene un valor de $171.360[9] (para un hogar urbano de 5 personas), un ingreso equivalente a 2 sueldos mínimos alcanzaría a $134.000[10]. En términos globales, los sectores pobres reportan avances menores que el resto de los grupos sociales. De hecho, los más beneficiados en términos de ingresos son grupos medios-altos (familias que tenían en 1996 ingresos promedio entre 320 mil y 441 mil pesos al mes).

Una de las diferencias más significativas entre los hogares pobres y los más ricos es el mayor tamaño de los primeros y la menor cantidad de personas que perciben ingresos. El estudio realizado para la Fundación Nacional para

[8] Mientras el promedio de aumento de ingreso estuvo en torno al 14%, el quintil más pobre solo creció en torno al 9%. Si se considera que se trata de las familias con ingresos más bajos, se concluye que la brecha absoluta entre ricos y pobres continúa aumentando.

[9] Equivalente aproximado a U.$ 345 a agosto de 1999.

[10] De hecho con los $67.000 del sueldo mínimo del 96, no se alcanzaba siquiera a adquirir la canasta básica de alimentos para una familia de 5 personas, que define la llamada "línea de indigencia". Esta tenía un valor de $85.680 para las zonas urbanas. Ello equivale aproximadamente a U.$ 140 a agosto de 1999.

la Superación de la Pobreza indica que la diferencia la producen la mayor cantidad de niños presentes en los hogares pobres. Esto quiere decir que la pobreza de esos hogares sólo se puede afectar aumentando significativamente los ingresos de los adultos y las posibilidades de trabajo para ellos. Pues el estudio también muestra que los hogares que lograron "atravesar la línea" durante el bienio fueron mayoritariamente aquellos que pudieron incorporar un nuevo miembro del hogar al trabajo. Estos son principalmente las mujeres y los jóvenes de ambos sexos. Se constató también que la disposición de las mujeres pobres a trabajar está muy por sobre las posibilidades reales que tienen de hacerlo. Las barreras que enfrentan son la falta de servicios sociales, como cuidado infantil adecuado y acceso a la salud.

En términos generales, puede decirse que en relación a los ingresos, mas allá de las medidas de largo plazo, hoy se requiere reforzar la red de servicios, orientándola hacia la inserción laboral de la mujer pobre y aumentar los ingresos que reciben los trabajadores por la vía de mejorar la capacidad negociadora de los asalariados y continuar aumentando el salario mínimo. Sólo esta última medida está considerada dentro de las actuales posibilidades.

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Dado que durante la transición se optó por mantener el modelo económico, la política social ha consistido en activar al Estado en un rol compensatorio y asegurar la gobernabilidad evitando el crecimiento de la conflictividad social. En una primera etapa de la recuperación democrática, el énfasis en las políticas sociales fue definido como "pagar la deuda social" del modelo neoliberal, aumentando el gasto social, introduciendo políticas compensatorias, facilitando en algunos casos una integración más favorable a la dinámica del mercado y focalizando los programas asistenciales en los grupos definidos como "vulnerables". Se crearon diversas instituciones dedicadas a sectores específicos de la población, que pasaron a ser objeto de políticas por parte del Estado.

A partir de 1994, se estableció la "superación de la pobreza" como prioridad de la gestión gubernamental. Para ello se formuló un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, con tres énfasis principales:

- Coordinación intersectorial, introduciendo la pobreza como prioridad en todos los programas públicos
- Involucración directa del conjunto del sector público, que debía reorientar su inversión en favor de los más pobres.
- Involucración de la sociedad civil y el sector privado, a través de la creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.

Sin que sea posible hasta hoy evaluar los logros de dicho Programa, a partir de mediados de 1996 se dejó de lado esa orientación, introduciéndose diversas modificaciones en la política hacia la pobreza[11].

Los énfasis actuales pueden sintetizarse en la siguiente forma:

[11] El propio Comité Interministerial Social (CIS), a cargo del Programa, había evaluado las falencias principales de la política pública en esa área: a) Rigidez y desajuste de la red asistencial que se heredó del gobierno militar; b) Pobreza rural, que en algunas regiones ha aumentado; c) "Fenómenos sociales emergentes que complejizan los círculos reproductores de pobreza y que apuntan a modelos de desintegración social" que afectan especialmente a la infancia; d) "Fomento productivo, generación de empleos de calidad y capacitación de trabajadores, con especial preocupación por el trabajo y la capacitación de mujeres"; e) Precisión de los aspectos más relevantes en, educación y salud para la superación de la pobreza. (CIS: Informe Evaluativo 1995 y Plan de Trabajo 1996. Documento Reservado). No parecen ser estas consideraciones las que guiaron la reformulación realizada unos meses más tarde.

- Búsqueda de los efectos a corto plazo, aumentando la visibilidad de los logros y disminuyendo el riesgo político de la percepción pública de "ineficiencia" en esta área. Para ello se redujo el CIS a los ministerios sociales, ya no está dirigido por el presidente y se ha anunciado públicamente la desaparición de Mideplan.

- Rediseño de tres "grandes programas" vinculados a temáticas específicas donde es posible obtener logros en plazos mas breves, sin plantearse la redefinición institucional del aparato público. Los programas seleccionados son: Capacitación Laboral de Jóvenes "Chile Joven"; ampliación del Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos, y Programa "Chile Barrio" de habilitación física y social de asentamientos humanos precarios (campamentos y microcampamentos).

- Desde el punto de vista de los recursos, la primera prioridad es la ampliación de la jornada escolar y otras medidas relativas al sistema educacional. La educación ha sido diagnosticada como no pertinente ni vinculada a los desafíos del mundo laboral y el desarrollo, repetitiva y retrasada en sus métodos, desmotivante para alumnos y profesores a causa de las bajas remuneraciones y deficientes condiciones de trabajo.

- Otro ámbito significativo es la progresiva descentralización del gasto público de decisión regional. De hecho, su principal instrumento, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se ha duplicado en los últimos cuatro años. Su orientación principal es hacia la infraestructura social básica.

El balance actual indica un aumento sostenido de los recursos estatales en el área social, especialmente en educación, que probablemente no se revertirá. Al mismo tiempo, una crisis de la institucionalidad pública, tanto a nivel central (Mideplan, Injuv, Conadi, Fosis), como en términos de coordinación de niveles de la administración. Por último, resulta evidente la dificultad de asumir desde el sector público los problemas que surgen de la operación de los mecanismos de mercado, como son los sueldos, las oportunidades laborales, las condiciones de trabajo y otros (definidos oficialmente como problemas "entre privados"). Revisemos ahora lo que ocurre en el campo de la participación social.

LA VUELTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

EL VACÍO CIUDADANO DE LA TRANSICIÓN

Hemos dicho que la sociedad civil organizada desapareció prácticamente de la escena a partir de 1989. Actualmente surgen voces dentro de las elites políticas que comienzan a reconocer que la construcción de ciudadanía y la agenda social son las asignaturas pendientes de la transición democrática y la cara oculta de la modernización que impulsan. Su planteamiento no aborda por qué ocurre eso, ni tampoco cuál es la conexión entre la modernización, la transición y la alianza de poder que la sustenta, con ese vacío ciudadano y la distancia creciente de la misma ciudadanía con respecto a esos procesos.

No parece viable proponer una nueva alianza que fortalezca a la sociedad civil, si no se indica cómo reequilibrar la distribución actual del poder, expresada en el sistema económico, la regulación legal y constitucional y la hegemonía sin contrapeso en la comunicación masiva. Al interior del gobierno son varios los funcionarios que reconocen todo esto como un problema, pero no dicen qué piensan hacer desde sus responsabilidades. Estos personeros hablan como si no hubiesen sido gobierno y no hubiesen optado por encabezar el proceso de transición tal y como éste se dio. Entonces resulta

poco creíble y más bien parece una operación aparentemente autocrítica que tendría que traducirse en un nuevo apoyo, porque ahora sí harán todo lo que no han hecho hasta ahora[12].

Hasta la última elección parlamentaria, los argumentos críticos se enfrentaban con el masivo respaldo que, elección tras elección, recibía la coalición gobernante. Al menos, la votación legitimaba el ejercicio del poder ejecutivo, sin pensar mucho en si los programas se cumplían o no. Pero ahora ese argumento se vuelve débil, gracias a los éxitos de la derecha dura, el descenso electoral de la Concertación (500 mil votos) y la contundente expresión de los desencantados. En la última elección parlamentaria de diciembre de 1997, 1,5 millones de personas no se inscribieron, 1 millón no concurrió a votar y 1,2 millones anularon su voto o lo emitieron en blanco. Echó por tierra la política concebida como puros acuerdos entre notables, ya que la ciudadanía hizo uso del recurso que le quedaba: el castigo electoral.

En el fondo, lo que ha ocurrido es que el camino de "modernización" se ha estado recorriendo sin un concepto de sociedad, como puro crecimiento y "normalización" institucional de la política. Es ese el nudo que hay que desatar. Si bien el estado ha tenido una activación en el área social durante los noventa, lo cierto es que una agenda social específica no estuvo incluida en el diseño de políticas que ha predominado. Lo que se intentó fue mantener el crecimiento, sin alterar las condiciones anteriormente existentes y adicionar políticas sociales más activas, que naturalmente no podían alterar el rumbo básico de la estructura productiva.

Lo que se ha obtenido hasta el momento es una disminución significativa de la pobreza en el país, particularmente urbana, por la vía de la mejoría de los ingresos y el aumento de las prestaciones sociales. No se ha obtenido mayor equidad ni en la distribución de los ingresos ni, lo que es más importante, en la distribución de las oportunidades. Al mismo tiempo, se ha desestructurado el movimiento sociopolítico antidictadura sin que se fortalezcan nuevas formas asociativas con horizonte de cambio social. En el plano social avanzan los procesos de desintegración. Lo anterior es producto de diversos procesos: Los profundos cambios socioeconómicos, particularmente en las condiciones de trabajo, junto a la crisis de la agricultura, y la expansión acelerada de los mecanismos de mercado en el área social; el diseño de "ingeniería política" que marcó la transición, y las propias limitaciones del proceso de democratización estatal y social.

Esta situación permite una relectura del período post 90. Mientras hasta esa fecha las mayorías estaban objetiva y subjetivamente excluidas (desempleo, represión, pobreza), a partir de ese momento son convocadas a una nueva forma de inclusión: la que se produce por la vía del consumo inmediato y la participación democrática. A partir de ese momento, los ingresos han aumentado a través de mejores salarios, aumento de las jornadas laborales y endeudamiento. Pero la inclusión económica es precaria, incierta, parcial y profundamente inequitativa. En el plano político, las limitaciones de la transición, el reducido papel del Estado y los "enclaves autoritarios" impiden cambios significativos y una participación real.

Esos rasgos configuran una conciencia ciudadana que está marcada por la inseguridad, la sensación de falta de poder y control sobre la propia vida, y el temor. Es lo que refleja el estudio del PNUD sobre la subjetividad actual en Chile, dominada por tres temores básicos: "el temor al otro, el temor a la

[12] Es esta paradoja la que recogen los 60 firmantes del documento Renovar la Concertación (mayo 1998), sólo que su punto de vista es todavía más contradictorio: señala que en vista de que no han sido capaces de modificar la situación de acuerdo al proyecto que tenían, han de cambiar el proyecto y seguir gobernando tranquilos.

exclusión social y el temor al sin sentido". Detrás del miedo están otras inseguridades: "aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción misma de orden". Se debilita el espacio público porque se percibe "falta de reconocimiento y representación de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna". [13]

REALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN POPULAR[14]

La acción colectiva popular urbana de hoy se caracteriza por lo limitado de sus objetivos, convocatoria y ámbito de acción, y la falta de referentes de concertación social, tanto territoriales como sectoriales. Hay una creciente desvinculación entre las expresiones organizadas a nivel local y las dirigencias políticas y sus proyectos. Cuando se produce el vínculo, tiende a predominar un lazo netamente instrumental desde ambas partes, lazo que no satisface la necesidad de pertenencia y participación. No es que la gente no se organice; de hecho, en muchas comunas urbanas populares se desarrolla actualmente una multiplicidad de iniciativas asociativas, principalmente vinculadas a la gestión comunitaria de servicios básicos no provistos adecuadamente por el Estado, ni posibles de satisfacer de modo individual o familiar a través del ingreso.

A diferencia de lo que ocurría diez años atrás, estas organizaciones o grupos no están vinculados a movilizaciones políticas masivas, ni, en general, a acciones masivas. Se trata normalmente de grupos reducidos que persiguen objetivos de alcance limitado y que interesan directamente a los asociados, o bien a su entorno inmediato (población). Estos grupos son diferentes en sus orientaciones y formas de organizarse, no están asociados entre sí ni mantienen una referencia activa a proyectos mayores, ni en el plano político ni en el territorial.

Los grupos cuentan con diversos recursos para actuar: dirigentes activos, comprometidos y con cierta experiencia; vínculos políticos que les permiten "llegar" a las autoridades y "negociar apoyos" a sus demandas; pequeños proyectos de financiamiento (Fosis, Municipios) o de apoyo de diversas instituciones a su quehacer (ONG). Un rasgo característico es la fuerte presencia de mujeres como participantes de estos grupos. El liderazgo local aparece asociado frecuentemente a mujeres. Algunas de ellas provienen de las organizaciones creadas en los ochenta y que actualmente constituyen quizás las principales proveedoras de servicios a la mujer en el ámbito local, mientras otras encabezan múltiples iniciativas proto-organizacionales de subsistencia, generación de ingresos y trabajo comunitario.

Las organizaciones tienen una relación paradojal con la política gubernamental. Han recibido apoyo de éstas, a través de pequeños proyectos comunitarios, muchas de ellas incluso han sido creadas o dinamizadas a partir de la gran diversidad de proyectos que financian las instituciones estatales[15]. Pero su proyección se ha visto entrabada por la falta de políticas sociales integrales y consistentes en el nivel local. Su desarrollo y vinculación a las políticas sociales las lleva a perder su carácter inicial de organización social, sin recibir posteriormente

[13] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "PNUD. Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización". PNUD, Stgo., 1998.

[14] Resumimos aquí las conclusiones de un estudio que realizáramos durante 1997. Ver: G. Rayo y G. de la Maza: La Acción Colectiva Popular Urbana. En: Chile en los Noventa. Presidencia de la República - Dolmen, Stgo., 1998

[15] La institucionalidad pública ha masificado el sistema de proyectos concursables como forma de relación con la gente. Es el caso del Fosis, Conace, Conama, Digeder, Sernam, Fondeves municipales, Conadi, Fondo Presidente de la República, Mejoramiento Educativo, Ministerio de Salud, Sence, Indap, entre otros.

un apoyo ni una inserción institucional adecuada en la comuna, pues la referencia a políticas sociales se expresa principalmente a través del sistema de proyectos concursables. Este sistema se ha extendido como modalidad de relación entre Estado y grupos sociales populares en los más diversos campos. Se caracteriza por sus pequeños montos de financiamiento, obliga a las organizaciones a competir entre sí por los recursos y a formular toda iniciativa social en el lenguaje técnico de los "proyectos sociales". A través de esta modalidad, el Estado ha vuelto a ejercer su tradicional influencia sobre la constitución de actores colectivos, pero esta vez los resultados son muy diferentes a los que tuvo en el pasado.

Un ámbito relevante de transformación ha sido el espacio local y la administración municipal, que vieron aumentar sus funciones desde los años ochenta. La reforma de 1992 permitió realizar elecciones de autoridades comunales y estableció dos instancias de deliberación y representación: una política, a través del Concejo Municipal que sanciona las políticas municipales, y una social, el Consejo Económico-Social, electo por medio de un sistema de registro de las organizaciones por segmentos y dotado sólo de facultades consultivas. La institucionalidad vigente ha dificultado la participación comunitaria organizada, existiendo actualmente consenso en que los Consejos Económico-Sociales no cumplen funciones relevantes en la mayor parte de las comunas. La capacidad municipal para resolver los problemas más agudos de la población pobre, que habita en comunas pobres -como el empleo, vivienda y equipamiento, infraestructura educacional, seguridad- son extremadamente insuficientes, por falta de atribuciones y recursos.

Las limitaciones institucionales del período impidieron hasta 1996 la dictación de una nueva ley de juntas de vecinos, lo que significa que éstas han operado durante todos estos años sin atribuciones claras, sin participación en el gobierno local y sin financiamiento. Esta ley permite la formación de múltiples juntas de vecinos en el mismo territorio (unidad vecinal), lo que ha permitido constituir organizaciones de menor tamaño y eventual mayor eficiencia, pero también politizar las juntas de vecinos, produciendo divisiones en la población. Mejores resultados han tenido aquellas organizaciones vinculadas a políticas sociales del Estado, como los comités de allegados, aun cuando, por el marcado carácter sectorial de éstas, normalmente no se consolidan como organizaciones comunitarias permanentes. Esto también implica que los sectores más necesitados, que poseen menor capacidad de organización, tienden a quedar marginados de los programas que suponen un componente participativo.

Es posible distinguir orientaciones fuertes en la acción de los grupos populares: la búsqueda de un espacio propio, presente desde la toma de terrenos a la constitución de espacios de servicios comunitarios; la comunicación y el encuentro, expresados en la importancia de las sedes sociales y las actividades que de allí emanan; el mejoramiento de la calidad de vida, tanto de las mismas personas que participan como de los niños y jóvenes; los jóvenes se agrupan principalmente en torno a la expresión propia y se plantean el espacio propio como una necesidad no satisfecha.

La percepción de los dirigentes respecto a su acción organizativa distingue tres niveles: una alta valoración de la acción que despliegan junto a su grupo; una percepción crítica acerca del entorno poblacional y la disposición de los vecinos a movilizarse; y una fuerte crítica a la situación actual del país. Los proyectos de los grupos tienden a enfatizar en el elemento de mejoría de la calidad de vida, la comunicación y la expresión, y manifiestan incredulidad creciente respecto de su capacidad de incidir en el espacio público. La orientación predominante es hacia la "solución de problemas

concretos", pero ella no está acompañada de una desideologización del discurso, sino de una fuerte carga valórica centrada en la exclusión y la injusticia. Confrontados a su visión de la modernización del país, todos coinciden en que ésta ha sido sin equidad. Se percibe un aumento de las expectativas de mejoría -asociadas a la democracia-, pero que se concretiza lejos de ellos.

Los clubes deportivos, una organización tradicional del mundo urbano popular, continúa siendo un vehículo de actuación e identidad territorial muy significativo. Es, asimismo, la institución que mejor logra un vínculo intergeneracional. En efecto, sólo excepcionalmente las organizaciones vecinales han logrado generar espacios de encuentro para adultos y jóvenes. Otras manifestaciones juveniles, como aquellas orientadas a la expresión musical de rock pesado, han tenido un importante desarrollo en diversos sectores de la ciudad. Es lo más próximo a un concepto de movimiento social en el mundo urbano, en la medida que más que metas instrumentales, se plantea la aspiración a un "nuevo orden", en un espacio social en donde las formaciones políticas tradicionales virtualmente han desaparecido.

En síntesis, lo que encontramos en el sector popular urbano es un conjunto amplio de iniciativas de alcance principalmente microlocal, apoyadas por agencias estatales dedicadas a la gestión comunitaria, con énfasis en la promoción de la participación de la mujer en ese ámbito. Los pobladores perciben con claridad los límites del tipo de acción que desarrollan: contribuye al mejoramiento del medio ambiente barrial y, sobre todo, hace posible sostener ciertos niveles de sociabilidad poblacional. Pero no afecta las pautas de integración social, económica ni espacial con el resto de la ciudad y la sociedad. Tampoco transforman o influyen en las pautas de integración política, ni de participación en la toma de decisiones.

La acción actual del Estado aparece subordinada a las pautas de integración (y exclusión) impuestas por el mercado, la segregación espacial y el ordenamiento político post dictadura. No contribuye tampoco a constituir o fortalecer movimientos sociales o abrir procesos de participación. El lenguaje de los "proyectos" -una forma eficiente de asignar recursos y estimular la creatividad- sustituye al de la constitución de demandas y actores locales. Determinadas acciones de política social estimulan la concertación social para estos objetivos, pero la metodología del "pequeño proyecto" la frustra en su desarrollo. En estos términos, muchas veces el proyecto desarma las interacciones que el proceso previo, inducido por su propia génesis, había ayudado a conformar.

De modo que el Estado influye, pero no cumple una función articuladora de lo social, como en el pasado, lo que tampoco hacen otras instituciones como el municipio -aún lejano, sin recursos, sin atribuciones relevantes-; ni otras organizaciones, como la Iglesia o los partidos políticos.

PERSPECTIVAS FUTURAS

El diagnóstico crítico que comienza a surgir recoge a destiempo las denuncias y críticas que solían hacer los "resentidos de la transición": es necesario afectar las bases de la exclusión, para avanzar hacia un modelo de desarrollo integrador y más equilibrado. Pero se encuentran con que ya no pueden hacerlo desde un Estado insuficientemente democratizado, ni menos desde un sistema político equilibrado hacia la derecha y amarrado por las negociaciones previas que se realizaron con otra expectativa.

Para que la apelación al fortalecimiento de la sociedad civil no sea una frase vacía, es necesario

vincularla a los desafíos y bloqueos que presenta el cambio en la sociedad chilena de hoy. Entre ellos, el avanzar en la democratización del Estado, pues sólo con ese horizonte se puede pensar en un aumento de la participación social y una reconstitución de los lazos con la política. Para lograrlo, hay que reconstruir el espacio público, condición de expresión y desarrollo de la sociedad civil. Este es quizá uno de los déficit más grandes de la transición, pues se conformó un espacio político restringido y con poco poder, sin abrir un espacio público para la ciudadanía. El verdadero monopolio de los medios masivos de comunicación es la muestra más evidente de ello.

¿Podrán ahora surgir nuevos actores sociales? Seguramente ya no serán los actores tradicionales, que por lo demás están en crisis en casi todas partes. Pero los "nuevos actores" no surgirán solos, requieren de cambios políticos. Cambios institucionales que promuevan o permitan la cohesión social que el mercado no brinda. Cambios en la política social: pasar del sistema de pequeños proyectos concursables a políticas focalizadas con sentido de integración territorial o local; políticas consistentes de protección social a grupos en situación vulnerable; fomento del empleo juvenil y reforma educativa, que representan el aspecto sustantivo de una promesa de inclusión social. Cambios culturales que aseguren la tolerancia y la ampliación de la ciudadanía cultural de los jóvenes. También la incorporación de la mujer al trabajo y las acciones contra la discriminación de género en los mecanismos de toma de decisiones, son particularmente relevantes para la mujer de sectores populares.

Sin embargo, y esto es lo decisivo, la sociedad civil no puede ni quiere volver a esperar, de un sistema político acorralado, la devolución del protagonismo que perdió a fines de la década pasada. Al contrario, desbloquear las alternativas pasa en primer lugar por comenzar nuevamente a llamar las cosas por su nombre, rompiendo el lazo ambiguo entre sociedad y Estado y la ilusión de integración que se produjo en virtud del cambio político de los noventa. Esto plantea desafíos tanto a la sociedad como al Estado; ni la primera se rearticulará en un vacío institucional como el actual ni el segundo se modernizará -en términos democráticos, al menos- sin un nuevo diálogo con la sociedad.•