Globethics Repository

Globethics

Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil [Urban poverty, civil society and citizens in Chile and Brazil]

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	Kersting, Norbert;Sperberg F., Jaime
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 02:35:50
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219194

Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil

NORBERT KERSTING / JAIME SPERBERG F.

Este trabajo analiza la contradicción entre ciudadanía política y social relacionándola con la participación de los pobres urbanos en la sociedad civil. Aunque los derechos sociales fueran eliminados de la Constitución política chilena, y en Brasil éstos no se concretan a raíz del ajuste estructural, existen mejoras significativas en las condiciones de vida de aquellos grupos de pobres que intervienen en los espacios políticos abiertos recientemente por los procesos de redemocratización. A la vez, la recuperación de la democracia ha mitigado el aspecto confrontacional de la sociedad civil, tan célebre durante la vigencia de regímenes autoritarios, para sustituirlo por un énfasis más relacional con los diferentes referentes estatales.

La contradicción entre ciudadanía social y política ha sido un elemento clave en los procesos de redemocratización en América Latina. Mientras que en los años 80 y 90 se han recuperado o recién obtenido muchos de los derechos políticos relacionados con la democracia (libertad de expresión, participación, etc.), en el ámbito social se puede constatar una pérdida de garantías y derechos que han perjudicado a vastos sectores pobres. Brasil y Chile tienen uno de los niveles más altos de desigualdad en el subcontinente. El restablecimiento de la democracia ha proporcionado a los pobres urbanos nuevas formas de participación e integración en el sistema político. No obstante, la ciudadanía social, o sea el conjunto de derechos sociales a los que suelen referirse los pobres urbanos en su lucha por mejores condiciones de

NORBERT KERSTING: doctor en Ciencias Políticas; profesor adjunto en el Instituto de Ciencias Políticas de la Philipps-Universität Marburg.

JAIME SPERBERG F.: politólogo chileno; candidato a doctor por la Philipps-Universität Marburg, Alemania.

Nota: Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina en Ciudad de México, 18-20 de marzo de 1999, organizado por CROP, UIA y el TEC de Monterrey. Los autores agradecen a Barbara Happe y Pablo de la Riestra por sus valiosos comentarios y críticas de versiones anteriores de este texto.

Palabras clave: ciudadanía, sociedad civil, pobreza, Brasil, Chile.

vida, ya no tiene mayor vigencia en Chile y ha venido reduciéndose en Brasil[1], sobre todo en los años 90.

Sociedad civil y participación

La participación en la sociedad civil no se puede entender solamente por la presencia de grupos e individuos en una esfera intermedia situada entre el Estado y la privacidad de la familia. La conceptualización de la sociedad civil aquí empleada está estrechamente ligada a un contexto político democrático[2]. En los años 80, cuando aún perduraban algunos regímenes autoritarios en América Latina, la sociedad civil tenía una elevada connotación antiestatal. Tanto en Chile como en Brasil persistían entonces regímenes militares. La oposición hacia un Estado con rasgos autoritarios justificaba distanciamiento y una actitud de protesta. En un contexto autoritario (pero no totalitario) la sociedad civil tiende a cumplir funciones que en democracia pertenecen genuinamente a partidos políticos y a grupos de interés, que procesan y articulan intereses provenientes de la sociedad hacia el sistema político central (v. Lauth/Merkel, p. 23). En Chile y Brasil, la Iglesia Católica y las ONGs cumplían con estas funciones, lo que necesariamente oponía a las múltiples organizaciones de la sociedad civil contra el Estado.

Con la recuperación de la democracia en los 90 cambia significativamente el marco sociopolítico, de manera tal que la participación no solo se vuelve menos riesgosa, sino que también entran en el juego un conjunto de actores estatales (nacionales, regionales, locales) que ponen en primer plano el aspecto relacional de la sociedad civil. De tal forma, los límites entre sociedad civil y Estado, establecidos empírica y teóricamente en un periodo anterior, tienden a desvanecerse hasta hacer peligrar la autonomía de la sociedad civil, que dependería cada vez más del Estado y sus instituciones. Desde una perspectiva de gobernabilidad, la dependencia y la baja participación en la sociedad civil que se diagnostica para los periodos posautoritarios, son funcionales a las exigencias de una transición a la democracia negociada con actores del *ancien règime*, como puede verse en el hecho de que estos últimos mantienen su poder de veto, frenando así seriamente la extensión de la democracia. Para la definición y posterior aplicación al estudio empírico de la sociedad civil son tres los aspectos claves a tomar en cuenta: el relacional, el de comportamiento y el actitudinal.

---

1. En Brasil el modelo nacional popular, que a pesar de sus deficiencias mantenía un compromiso social para con grupos no privilegiados bajo la condición de su control dentro de la estructura del Estado central, ha perdido fuerza después de la redemocratización en 1985 (cf. Vilas, p. 24).

2. Democracia se entiende aquí como poliarquía en el sentido usado por Dahl: vigencia de libertades políticas y derechos humanos, participación. Los dos países estudiados en este trabajo cumplen con los requisitos de esta definición mínima de democracia. Solo si agregamos algunos requisitos más, como p. ej. niveles de representatividad, el tipo de sistemas electorales o herencias del autoritarismo (sobre todo la desmesurada influencia de las Fuerzas Armadas en la política), Chile y Brasil pasan a ser democracias deficitarias o limitadas (Chile más que Brasil).

Primero, se buscarán formas y tipos de participación (política) que tendencialmente estén más cercanos al concepto de sociedad civil aquí empleado y, segundo, se verificarán orientaciones y valores de los pobres urbanos respecto a las estructuras, procesos y contenidos democráticos. El aspecto relacional, vale decir la articulación específica entre la sociedad civil y los diferentes niveles e instituciones estatales, no se podrá tratar aquí de forma sistemática. Teniendo esto en cuenta, concebimos a la sociedad civil como un campo de acción autogenerado en el que individuos y grupos, voluntariamente y en interdependencia con el Estado, persiguen intereses sociales y políticos. Entendemos por interdependencia una situación de relación política simétrica entre Estado (también gobierno local) y sociedad civil, dentro de la cual rigen normas y procedimientos aceptados por todos los actores involucrados. Este tipo de relación política, que ciertamente revela un cierto grado de normatividad, depende en gran medida de cómo se gobierna, o sea de *governance* (cf. Rodríguez/Winchester, p. 29). Si *governance* apunta a un tipo de relación en-tre sociedad civil y gobiernos locales o nacionales, el principal requisito para su funcionamiento sería el establecimiento de canales adecuados de participación para hacer efectiva esta relación. A diferencia de los movimientos sociales, la sociedad civil se compone por múltiples grupos cuyo común denominador es un consenso mínimo normativo (tolerancia, no-violencia, *fairness*) (Lauth/Merkel, p. 17). Aparte de la normatividad democrática, la sociedad civil se caracteriza por su pluralidad de grupos e individuos que durante el periodo autoritario pertenecían al movimiento democrático. Este movimiento logró sus objetivos generales en cuanto impuso una normatividad democrática, pero no respecto a objetivos e intereses materiales y tampoco a una mayor igualdad económica. Esto último tiene gran relevancia para la participación de los pobres urbanos en la sociedad civil.

Ciudadanía y participación

Paralelamente a la recuperación de los derechos civiles y políticos en las últimas dos décadas, se puede percibir en varios países latinoamericanos una pérdida *de facto* y *de iure* de los derechos sociales. En el caso de Chile, fueron eliminados de la Carta fundamental por el régimen autoritario, y el nuevo sistema democrático instalado desde 1990 no ha cambiado en sus fundamentos la herencia militar respecto a la cuestión social. En el caso de Brasil, aunque la Constitución de 1988 establece varios principios sociales, éstos sólo han sido puestos en práctica de manera parcial en la actual fase democrática. Los derechos ciudadanos se han limitado a los derechos civiles individuales frente al Estado y a los políticos (el voto). La vivienda, el trabajo, la salud, la educación, etc., 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, de programas sociales públicos focalizados. A nuestro modo de ver, es en la sociedad civil donde se condensan las actividades políticas de los pobres urbanos, en su categoría de ciudadanos con responsabilidades compartidas. Siguiendo a Jelin (1993) y a Arendt, es preferible hablar de responsabilidades antes que de obligaciones o deberes por

la connotación coercitiva de aquellos conceptos. Los ciudadanos responsables en términos democráticos están concientes de sus problemas y también dispuestos a invertir energías individuales para la solución de éstos. El modo de asumir este compromiso democrático es mediante la participación política que tiene como objetivo influir en la toma de decisiones políticas a nivel local y nacional, y haciendo referencia a algún tipo de ciudadanía. La ciudadanía responsable de que ésta se haga efectiva requiere de una estructura institucional que permita ciertos niveles de influencia por parte de los actores sociales en la esfera política. Si los canales de participación institucional están objetivamente cerrados, no se puede desarrollar una ciudadanía responsable como la planteada, puesto que se genera en la relación entre actores sociales de la sociedad civil y actores estatales.

Ambito local y descentralización. Mientras que Chile se ha caracterizado por un sistema extremadamente centralizado, Brasil se destaca por un sistema federal que otorga tanto a los gobiernos regionales como a los municipales determinado grado de poder. En Chile el Gobierno militar hizo una reforma del Estado que comprendía también el traspaso de funciones a las municipalidades que antes estaban en manos del Gobierno central. Pero este proceso de transferencia no concluyó en una verdadera descentralización, sino que significó una «desconcentración»[3] administrativa (v. Boisier; Guerra). En Brasil, la Constitución de 1988 reforzó la tendencia previa hacia la autonomía del ámbito local y descentralizó –como en Chile en los años 70 y 80– los sectores de la educación, el servicio de salud, la recaudación de impuestos, etc. (Brühl). La descentralización o desconcentración, por lo tanto, transforma al ámbito local en un espacio predilecto de lucha para los pobres urbanos, en el que reivindican sus demandas mediante la participación en la sociedad civil. «A la descentralización del Estado corresponde así una igual descentralización del conflicto, lo que en la práctica implica la transformación de los gobiernos locales en espacios de lucha y de experiencias de conquista de la ciudadanía» (Nunes, p. 185). Sin embargo, a menudo las demandas dirigidas a este nivel no pueden ser satisfechas por la escasez de medios de las municipalidades o prefecturas. En el caso del Noreste brasileño, este problema se agudiza por la falta de recursos en numerosos municipios pobres, que devuelven las atribuciones transferidas mediante la descentralización hacia los estados federales correspondientes.

Participación en organizaciones de barrio. En Chile la Ley 16.880 de 1968 permitió el reconocimiento legal de las juntas de vecinos (JV). Las juntas se concibieron como organizaciones que representan los intereses de los vecinos de un determinado sector de la ciudad, la unidad vecinal, y por lo tanto están ligadas a un territorio específico dentro de la ciudad. Entre 1974 y 1989 las juntas fueron integradas a la estructura administrativa jerárquica

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

de la dictadura militar, por lo que sus presidentes eran designados por los respectivos alcaldes. A partir de 1989 comenzó un proceso de redemocratización. Las juntas, legitimadas democráticamente, retomaron su lugar como organizaciones intermedias entre pobladores y gobiernos locales (v. Ministerio del Interior). Asimismo, está previsto que las juntas fomenten la creación de (sub)comités, dependientes para encarar problemas y temas específicos. Algunos de ellos, los llamados «comités de adelanto» u «organizaciones de pasaje», en los últimos años se han independizado de la junta y tratan de negociar directamente con las autoridades locales para solucionar problemas específicos. Como consecuencia, el nivel de atomización social ha subido mucho en las poblaciones chilenas en los últimos años, teniendo como contraparte los pocos casos de tomas de terrenos en donde existen organizaciones únicas y las poblaciones no están fragmentadas.

La organización equivalente a la junta, en Brasil, es la *Associação de Moradores* (AMs) cuya institucionalización comenzó antes que en Chile pero estuvo por mucho tiempo restringida a Río y San Pablo. En la segunda mitad de los años 50 y la primera de los 60, el Estado fomentó la fundación de AMs y se crearon instituciones estatales especializadas en la relación con las organizaciones comunitarias de las favelas. Desde entonces las AMs son reconocidas legalmente bajo la condición de que adopten una estructura organizativa unitaria, parecida a la chilena. Durante la fase de mayor represión del régimen autoritario, las AMs y sus organizaciones-techo fueron intervenidas y sus dirigentes perseguidos. A partir de los años 80 comienza una nueva ola de AMs, coincidiendo con el comienzo de la competitividad entre los partidos políticos, por lo que algunas de estas organizaciones caen bajo el control de dirigentes o políticos populistas. No obstante, en el Sudeste industrializado de Brasil se perfilan AMs autónomas, que funcionan como órganos de representación democrática de los intereses de los favelados. Sin embargo, en el Noreste las AMs cumplen más bien un rol de ayudantía con las políticas estatales. Las AMs y otras organizaciones de base de los pobres urbanos tienden a funcionar como órganos de la administración para los correspondientes gobiernos locales. Es por eso que muchos favelados ven a las AMs en sus barrios como una «miniprefectura» que cumple funciones administrativas en la administración local (Bento Rubiao, p. 104).

Tipos de participación a nivel local

La participación a nivel comunal se analizará desde la perspectiva de tres tipos: 1) la participación territorial en organizaciones barriales; 2) la participación electoral para la selección de los representantes locales y nacionales; y 3) la participación en partidos políticos. Las diferentes pautas de actividad política no representan tipos puros en el sentido que la participación en uno excluya a otro, sino que existe una combinación en el uso de los tipos señalados. La participación en organizaciones barriales es la actividad más ligada a la sociedad civil, y por lo tanto le prestaremos más atención. Los tipos de participación partidista y electoral, ambos directamente relacionados con el

sistema político central, servirán para contrastarlos con actividades provenientes de la sociedad civil. Hablando de participación, conviene también aclarar el significado de este concepto. Con Barnes/Kaase (p. 42), conceptualizamos la participación política como las actividades voluntarias de individuos que persiguen el objetivo de influir directa o indirectamente en las decisiones en diferentes niveles del sistema político. Esta definición aún necesita algunas precisiones en el caso de los países en vías de desarrollo. Chile y Brasil presentan desigualdades sociales que se manifiestan en la injusta distribución del ingreso y en el equipamiento de infraestructura deficitaria para los sectores pobres de la población. Según nuestra definición, la participación de sectores pobres es también política mientras intente reducir las desigualdades y la falta de equipamiento influyendo o tratando de influir en la distribución de bienes públicos (Booth/Seligson, p. 6).

Cuadro 1

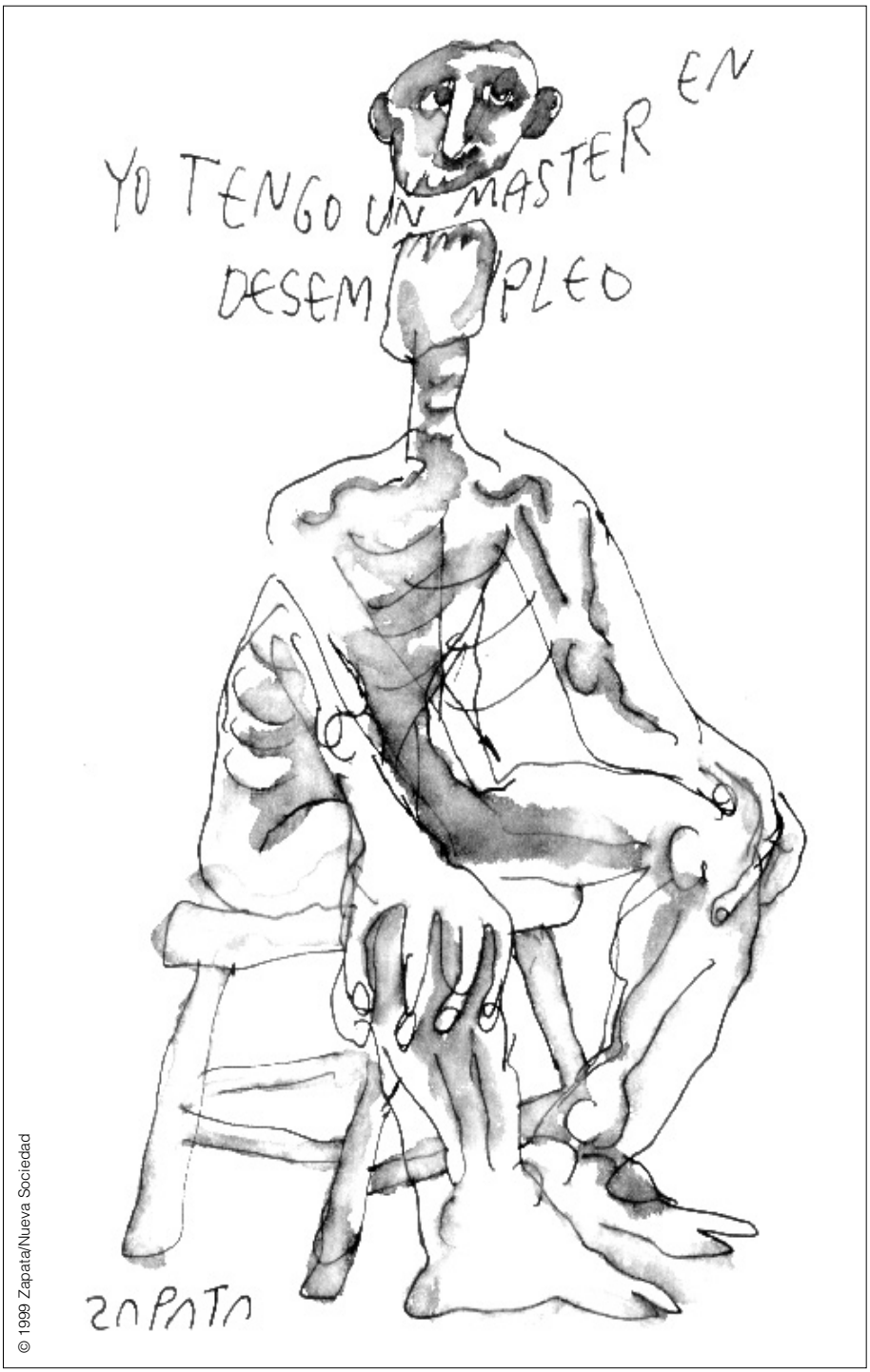
Tipos de participación en poblaciones y favelas (en %)

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

Fuente: Proyecto Participación Política 1999, N= 396-403.

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

Participación en organizaciones de barrio. Aunque la participación electoral supere en extensión a las demás formas de actividades políticas, las organizaciones barriales suelen ser para los habitantes de poblaciones pobres los referentes políticos más importantes. En Chile, la participación en organizaciones de base territorial está altamente regulada por la estructura institucional, lo que permite a los miembros de una organización por un lado tener acceso a programas y proyectos estatales aunque, por otro, pierden así su capacidad crítica, pudiendo surgir una situación de dependencia con las autoridades. Las organizaciones de barrio más espontáneas e informales con capacidad para organizar y solucionar problemas que afectan a la comuni-



© 1999 Zapata/Nueva Sociedad

dad en su totalidad, son castigadas y marginadas por los gobiernos democráticos, al carecer de personería jurídica. Como en Brasil, las organizaciones barriales tienen un nivel menor de institucionalización que en Chile; su efectividad depende en gran medida de la capacidad de conflicto frente a las autoridades políticas. El nivel de conflictividad varía según el tamaño del grupo y de su ubicación espacial en la ciudad. En el cuadro 1 saltan a la vista las diferencias entre las metrópolis y las ciudades intermedias en ambos países. Mientras que en Santiago solo un 11% de los entrevistados fueron miembros de alguna junta en los últimos años, en Brasil es justamente en Río de Janeiro donde una gran parte de los favelados se integra a las AMs. En Santiago el desencanto con las juntas es bastante grande, ya que éstas no promovieron proyectos de mejoramiento barrial tal como lo esperaba la mayoría de los pobladores al recuperarse la democracia en 1990. Aquí, por lo tanto, han proliferado los comités u organizaciones de pasaje que negocian directamente con las autoridades. A diferencia de la experiencia de Santiago, en Temuco las juntas tienen una relación más estrecha con las municipalidades y la población aún no está desilusionada de ellas, sino que las ve más bien como una vía legítima para solucionar sus problemas. En Río de Janeiro las AMs consiguen legitimarse como «miniprefecturas» pero al mismo tiempo poseen gran prestigio como entes independientes para procesar las demandas de los favelados (Bento Rubiao, p. 104). En Aracajú, por el contrario, las AMs parecen ser más bien un botín de personalidades carismáticas de dentro o fuera de la favela, por lo que la participación de la población se ve frenada.

En cuanto a las estrategias de las organizaciones de barrio se pueden constatar dos tipos opuestos. Uno sería el así llamado «demand making», que usa los recursos de contacto de la organización para lograr sus objetivos. Otra estrategia correspondería a un repliegue comunitario, enfatizando diferentes formas de autoayuda (cf. Moore, p. 202 y ss.). Dentro de las organizaciones de barrio que pertenecen a la estructura formal de participación local, la estrategia del «demand making» es la más común, mientras que dentro de las organizaciones informales y espontáneas se encuentra un alto porcentaje de autoayuda. En la realidad de las favelas y poblaciones estos tipos de estrategia se mezclan y se despliegan según la realidad política. A continuación se analizará el aspecto actitudinal de los pobres urbanos, relacionándolo especialmente con el tipo de participación barrial. Este procedimiento nos permitirá verificar si en verdad los miembros de la sociedad civil tienen afinidad con los valores democráticos, y si se puede hablar de una ciudadanía responsable en grupos de pobres de la ciudad.

Orientaciones y valores en poblaciones y favelas. Más allá de la situación socioeconómica de los segmentos pobres, aspecto que ha sido tratado en numerosos trabajos, nuestro objeto es entender y explicar la participación ciudadana desde un punto de vista individual que corresponde a aspectos más bien subjetivos: la percepción de problemas del barrio, la disposición de autoayuda y la estructura de valores de los pobres urbanos. El primer paso

para una participación efectiva en la sociedad civil es la capacidad de reconocer los propios problemas. La gran mayoría de los entrevistados (59% en Chile, 74% en Brasil) percibe la falta de infraestructura física y social como el principal problema del barrio. En segundo lugar se menciona la delincuencia (18% en Chile, 17% en Brasil). Además, la participación en organizaciones de barrio depende también de la identificación por parte de los pobres urbanos de quién es el responsable de la solución de los problemas. De manera ideal los individuos pueden, por un lado, responsabilizar a las autoridades políticas y, por otro, los afectados pueden autoasignarse tal responsabilidad. Es de suponer que las experiencias políticas a todo nivel, y la injerencia de la aplicación de un modelo neoliberal en Chile y en menor medida en Brasil, ha llevado a los pobres urbanos a cambiar de actitud. Por ello hoy se le asigna al Estado, en mucho menor grado que antes, la responsabilidad para solucionar ciertos problemas de los pobres.

Disposición de autoayuda y ciudadanía responsable. Una forma ya tradicional de actividad política de los pobres urbanos es pedir al Estado, colectiva o individualmente, la mejoría de sus principales problemas (v. Dietz). Aunque esta pauta se ha mantenido constante durante mucho tiempo en América Latina y no ha cambiado significativamente durante los cambios de regímenes políticos (cf. Cornelius, p. 1131), en la actualidad las reformas y revoluciones neoliberales sí han tenido alguna injerencia en las actitudes y orientaciones de los pobres de la ciudad. A continuación podemos apreciar la disposición de autoayuda, comparando al total de cada país con dos tipos de participación política en poblaciones y favelas.

Cuadro 2

Disposición a la autoayuda para solucionar los problemas del barrio donde se vive, según tipo de participación (en %)

¿Puede Ud. mismo contribuir personalmente para solucionar los problemas del barrio?	**Total Chile**	Miembros de organizaciones de barrio	Miembros de partidos políticos	**Total Brasil**	Miembros de organizaciones de barrio	Miembros de partidos políticos
Sí	52	56	47	29	47	52
No	32	27	47	46	35	26
NS, NC	16	17	6	25	18	23

Fuente: Proyecto Participación Política 1999, N= 396-403.

El cuadro 2 revela que en Chile la voluntad personal de invertir energías en la solución de problemas del barrio es bastante más alta que en Brasil. Pero tanto en uno como en otro país los miembros de organizaciones de barrio demuestran una disposición más alta que el término medio nacional hacia el

esfuerzo personal. En ambos países existe una correlación positiva entre la participación en juntas o AMs y la voluntad de contribuir personalmente en la solución de los problemas locales. Esta voluntad individual también tiene una correlación significativa con la manifestación de interés por la política y con la costumbre de conversar sobre problemas del barrio. La disposición a la autoayuda de los participantes va, por lo tanto, acompañada de una capacidad de comunicación y de un interés político que no se reduce al mero territorio donde se vive. En Chile, la participación en juntas o en organizaciones informales que cumplen funciones similares a las juntas, es muy alta en casi todas las poblaciones. Los niveles de mayor disposición a la autoayuda también se encuentran en las poblaciones con las tasas más altas de actividad barrial. Un contraste llamativo es que en Santiago apenas un 13% exige del Estado las soluciones a sus problemas, mientras que en Temuco este porcentaje alcanza el 40%. En Santiago los miembros de organizaciones barriales –sean formales o informales– esperan en menor medida que las autoridades les resuelvan sus problemas, enfatizando más la contribución que los mismos pobladores puedan hacer. Esta contribución puede ser de tipo individual haciendo énfasis en el rendimiento personal (p. ej. en el trabajo remunerado o de tipo colectivo) participando en organizaciones barriales. Como hemos definido la participación barrial por su naturaleza colectiva, es justamente en esta última esfera donde se puede desarrollar la sociedad civil en conjunto con una ciudadanía responsable. De esta forma se puede contrarrestar el efecto hacia el individualismo y la «exit option» (Hirschman) fomentado por la reestructuración neoliberal. En Brasil la diferencia entre Río de Janeiro, donde prevalece una alta participación en AMs, y los datos de Aracajú –con bajísimos niveles de participación barrial– responde a la diferencia de la cultura política del Sudeste industrializado y el Noreste subdesarrollado. Los pobres urbanos chilenos están, pues, más dispuestos que los brasileños a invertir energías en la solución de los problemas locales. En Brasil, sin embargo, destaca Río con un alto porcentaje de membresía en las AMs y de disposición a la contribución personal.

Estructura de valores de los pobres urbanos. El sistema de valores y las convicciones políticas de los individuos influyen sobre el comportamiento político de las personas y modela de esta forma tanto las actividades de la sociedad civil como también la relación con lo que denominamos ciudadanía responsable. Los valores y convicciones se adquieren mediante la socialización política de los individuos, que generalmente es una combinación entre las experiencias colectivas o individuales con las autoridades políticas y la socialización en la familia o círculo de amigos. Las experiencias de participación durante los años 80 a nivel barrial, produjeron en ambos países grandes expectativas respecto al periodo democrático. Esto, en especial en Chile, se transformó durante el periodo posdictatorial en un desencanto con este tipo de actividad político-social. En Brasil, y en primer lugar en Río, la democracia abrió nuevos y eficientes canales de participación en el nivel local, con lo que aumentó la legitimidad democrática dentro del grupo de los pobres urbanos. La formación de una conciencia democrática y el desarrollo de una cul-

tura participativa está estrechamente ligada a las experiencias positivas de participación en el nivel local, lo que a su vez repercute en la legitimidad democrática. El siguiente cuadro muestra las orientaciones de los pobres urbanos respecto de valores democráticos:

Cuadro 3

Libertad de expresión, contrario a eliminación de derechos ciudadanos, igualdad entre sexos y ausencia de fatalismo (en %)

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

Fuente: Proyecto Participación Política 1999, N= 396-403.

Según el cuadro 3 los pobres urbanos, aunque sientan una gran distancia entre ellos y la política, no tienen valores antidemocráticos, sino que por el contrario están a favor de la libertad de expresión, rechazan la eliminación de derechos ciudadanos en caso de un conflicto que ponga en peligro la seguridad nacional, y se inclinan por la igualdad de derechos entre los sexos. Una gran mayoría (82%) en Chile carece de una actitud fatalista, ya que no cree en la predeterminación de la vida. Aproximadamente la mitad de los favelados entrevistados en Brasil sí cree en la predeterminación de la vida. Esta diferencia se explica por la alta religiosidad y espiritualidad de los pobres urbanos brasileños y su proveniencia del Noreste, donde hay grados elevados de religiosidad popular (catolicismo popular, iglesias pentecostales, espiritismo, etc.). En Chile la secularización ha sido, mediante un eficaz sistema educativo, más pareja y ha abarcado a todos los sectores de la población urbana. En Chile y Brasil las actitudes fatalistas son más frecuentes en las personas de mayor edad y con bajos grados de escolaridad (véase Happe/Schmitt, p. 15).

Los pobres urbanos chilenos valoran un tanto más que los brasileños los derechos cívicos ciudadanos, ya que un 70% de ellos no está de acuerdo con suprimirlos en el caso hipotético de que el país se viera amenazado por algún peligro. En cambio, en Brasil, un 47% está a favor de eliminar las garantías democráticas por un tiempo. Esta diferencia tiene relación con la experiencia extrema vivida por los pobladores chilenos bajo un régimen militar que arbitrariamente imponía Estados de sitio y toques de queda para violar los derechos humanos. Los allanamientos militares fueron una experiencia constante de los pobladores chilenos durante los años 80. En Brasil se puede constatar que el apoyo a los valores democráticos es mayor en Río de Janeiro, y que se correlaciona con personas con niveles más altos de escolaridad, mien-

tras que en Chile se correlacionan estos valores con un alto grado de escolaridad y grupos etarios jóvenes (ibíd., p. 19).

Conclusión

El análisis de la conducta, las orientaciones y las actitudes de los pobres urbanos en Chile y Brasil ha demostrado que aunque se haya perdido la ciudadanía social en ambos países, los objetivos de ésta se pueden lograr mediante el uso de la ciudadanía política. Hemos visto que la participación en los partidos políticos no es una vía usada por los pobres para reivindicar sus demandas. Asimismo, este segmento de la población no se limita a la participación electoral sino que un grupo significativo (30%) es miembro de una organización barrial. En este contexto debemos aclarar que la forma, la extensión y la intensidad de la participación en poblaciones y favelas no se mantiene inalterable en el tiempo, sino que depende por un lado del contexto político vigente y, por el otro, de las experiencias de los pobres urbanos frente a las autoridades. Podemos presenciar actualmente un cambio cultural en las orientaciones de los pobres urbanos. Este cambio ha tenido mayor fuerza en Chile, ya que en ese país el modelo neoliberal, caracterizado por la reducción del Estado, el traspaso de servicios públicos a manos privadas y el principio de mercado que invade casi todo lo social (menos la familia), está más arraigado. Este cambio cultural se nota en la orientación de los pobres –y sobre todo dentro de los miembros de organizaciones de barrio– hacia una disposición de contribución personal para solucionar sus problemas. Al mismo tiempo no se le asigna al Estado una total responsabilidad social. También podemos constatar que una gran parte de los pobladores y favelados (sobre todo en Río de Janeiro) cumple con los requisitos necesarios para la participación en la sociedad civil al preferir métodos y valores democráticos. Por lo tanto los pobres urbanos se han adaptado a la pérdida de los derechos sociales aumentando su participación en organizaciones comunitarias especializadas temáticamente en problemas concretos del lugar de residencia.

La cuestión es si la pauta de participación territorial preponderante en poblaciones y favelas, arrojará a largo plazo el necesario apoyo a la democracia, para que se consolide también a nivel local. En lo que se refiere a la presencia de una ciudadanía responsable, hemos visto que la década de los 80 puso las bases para que esta modalidad se profundizara en los 90. La ciudadanía ligada a las obligaciones cívicas (voto, orientación político-partidaria) no tiene mucho peso en sectores pobres de Chile y Brasil, por lo que se vuelve cada vez más importante para estos sectores la participación política en la que es imprescindible una alta cuota de responsabilidad y esfuerzo personal.

Bibliografía

Arendt, Hanna: «The Rights of Man: What are They?» en *Modern Review* Nº 3, 1/1949.
Barnes, Samuel H., Max Kaase et al.: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage, Beverly Hills, 1979.

Bento Rubiao: *Favelas*, Petrópolis, 1994.
Boisier, Sergio: «Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros» en *Contribuciones* Nº 4, 1993, pp. 49-61.
Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (eds.): *Political Participation in Latin America, vol. 1: Citizen and State*, Holmes & Meier Publishers, Inc., Nueva York, 1979.
Brühl, Dieter: «Die brasilianische Verfassung von 1988 und die Munizipien» en *Archiv für Kommunalwissenschaft* Nº 92, 1/1992, pp. 41-53.
Chalmers, Douglas A. et al. (eds.): *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
Cornelius, Wayne: «Urbanization and Political Demand Making: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin America Cities» en *The American Political Science Review* vol. 68, 1974, pp. 1125-1146.
Dahl, Robert A.: *Democracy and its Critics*, Cambridge, 1989.
Dietz, Henry: *Urban Poverty, Political Participation, and the State. Lima 1970-1990*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
Guerra R., Carlos: «La evaluación del proceso de descentralización en Santiago de Chile» en *América Latina Hoy* Nº 6, 1993, pp. 21-27.
Happe, Barbara y Sylvia Schmitt: *Politische Kultur*, Marburgo, 1998, mimeo.
Hirschman, Albert: *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.
Jelin, Elisabeth: «¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo» en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* Nº 55, 1993, pp. 21-37.
Jelin, Elisabeth: «Citizenship Revisited: Solidarity, Responsability, and Rights» en Jelin/Hershberg (eds.): cit., pp. 101-119.
Jelin, Elisabeth y Eric Hershberg (eds.): *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1996.
Kaase, Max y Alan Marsh: «Political Action. A Theoretical Perspective» en Barnes/Kaase: cit., pp. 27-56.
Lauth, Hans-Joachim y Wolfgang Merkel: «Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht» en *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* Nº 1, 10/1997, pp. 12-34.
Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: *Manual de Gestión Municipal*, Santiago, 1992.
Moore, Richard: «The Urban Poor in Guayaquil, Ecuador: Modes, Correlates, and Context of Political Participation» en John A. Booth y Mitchell A. Seligson (eds.): cit., pp. 198-218.
Nunes, Edison: «Conclusión» en Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (eds.): cit., pp. 183-205.
Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (eds.): *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Sur, Santiago, 1994.
Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (eds.): *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Sur, Santiago, 1997.
Schmitter, Philippe: «Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy», Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, Viena, 1993.
Vilas, Carlos: «Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy» en Douglas A. Chalmers et al. (eds.): cit., pp. 3-42.