

# Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile

Carlos Guerra



CiM

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE  
1100 EAST 58TH STREET  
CHICAGO, ILLINOIS 60637



OFFICE OF THE DEAN  
1100 EAST 58TH STREET  
CHICAGO, ILLINOIS 60637  
TEL: 773-936-3300  
FAX: 773-936-3301

**NUEVA ESTRATEGIA  
NEOLIBERAL: LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN CHILE**

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5800 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RECEIVED  
MAY 15 1964

FROM  
DR. J. H. GOLDSTEIN

TO  
DR. J. H. GOLDSTEIN

RE  
POLYMERIZATION OF STYRENE

BY  
DR. J. H. GOLDSTEIN

DATE  
MAY 15 1964

**Carlos Guerra Rodríguez**

**NUEVA ESTRATEGIA  
NEOLIBERAL: LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN CHILE**

**Universidad Nacional Autónoma de México  
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
Cuernavaca, Mor., 1997**

HN297  
G96

Guerra Rodríguez, Carlos.

Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile./ Carlos Guerra Rodríguez. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1997.

512 p.

ISBN: 968-36-4635-2

1. Chile-Participación ciudadana. 2. Participación política -Chile. 3. Chile-Política social. I. t

Catalogación en publicación: Lic. Martha A. Frías-Biblioteca del CRIM.

Portada: Javier Curiel

1a. edición: 1997

© Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM,  
Av. Universidad s/n, Circuito 2, Col. Chamilpa,  
Cuernavaca, Morelos

ISBN: 968-36-4635-2

Impreso y hecho en México

## **Tabla de contenido**

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>I. NEOLIBERALISMO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.....</b>	<b>19</b>
<b>La racionalidad de la planificación y de la gestión pública .....</b>	<b>20</b>
<b>La participación vista a la luz de las instituciones internacionales .....</b>	<b>32</b>
<b>La participación: un concepto en evolución.....</b>	<b>68</b>
<b>Descentralización y participación social.....</b>	<b>86</b>
<b>II. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CHILE.....</b>	<b>99</b>
<b>La reforma administrativa nacional de Chile .....</b>	<b>99</b>
<b>La descentralización en la nueva democracia neoliberal.....</b>	<b>121</b>
<b>III. Participación ciudadana, conjuntos de acción, transición democrática y sectores populares en Santiago de Chile.....</b>	<b>133</b>
<b>Nota metodológica .....</b>	<b>133</b>
<b>Problemas, preocupaciones, necesidades .....</b>	<b>137</b>
<b>Conjuntos de acción .....</b>	<b>163</b>
<b>Conductas ante el poder.....</b>	<b>186</b>

<b>Horizonte de futuro ... ..</b>	<b>148</b>
<b>IV. El tejido asociativo en Santiago de Chile .....</b>	<b>253</b>
<b>Nota metodológica .....</b>	<b>253</b>
<b>Perfil socio-antropológico e histórico de la zona de estudio .....</b>	<b>260</b>
<b>Diagnóstico y evaluación de las organizaciones populares. ....</b>	<b>279</b>
<b>La edad de los miembros de las organizaciones.....</b>	<b>320</b>
<b>La red de las organizaciones poblacionales .....</b>	<b>412</b>
<b>Conclusiones . ....</b>	<b>445</b>
<b>La pragmática de lo paradójico .....</b>	<b>446</b>
<b>Las restricciones de la participación social . ....</b>	<b>457</b>
<b>Los retos de las organizaciones sociales populares .....</b>	<b>472</b>
<b>Propuestas de gestión pública y participación .....</b>	<b>493</b>
<b>Obras consultadas.....</b>	<b>505</b>



## **Introducción**

En 1987, a raíz de comenzar a cursar un programa de doctorado interdisciplinario sobre medio ambiente (dirigido por el Dr. Nicolás M. Sosa en la Universidad de Salamanca), nuestras inquietudes investigadoras comenzaron a centrarse en los problemas derivados del desarrollo. En un primer momento, nos introducimos en este tema dedicando especial atención a las cuestiones teóricas y conceptuales con él relacionadas, para ir progresivamente concretando estas preocupaciones dentro del contexto específico de los países latinoamericanos. Es entonces cuando nos planteamos la necesidad de realizar una investigación complementaria, mucho más empírica y centrada sobre la realidad actual de estos países.

Chile, dentro de ese ámbito, aparecía como uno de los países más interesantes a tener en cuenta por dos factores muy importantes. Uno de índole político: el hecho de encontrarse en un proceso de transición a la democracia; y otro de corte económico: venir aplicando desde hace varios años un estricto ajuste económico y una política fuertemente neoliberal con buenos resultados a nivel macroeconómico, lo cual le convertía en un modelo de gran interés para su observación, dada la crisis profunda en la que se encontraban y se encuentran inmersos la mayoría de los países latinoamericanos.

Dentro de los distintos temas, salidas y alternativas que se aventuraban a los problemas del desarrollo en la década de los años ochenta aparecía de una manera ciertamente relevante, por lo novedoso de su tratamiento, la cuestión de la participación ciudadana y la organización social. Este es el motivo por el que optamos dirigir la mayor parte de nuestra tarea investigadora en esta dirección; nuestra atención se dirigió a los espacios urbanos-metropolitanos, con el propósito de profundizar en mayor medida dentro de

la amplia problemática que se encierra en el genérico campo del desarrollo.

En marzo de 1990, a la semana siguiente de la toma de posesión del Presidente Aylwin, nos trasladamos a Chile durante nueve meses, dando comienzo de este modo a nuestra labor investigadora sobre el estudio de los antecedentes y la realidad actual de la participación ciudadana y la organización social en Santiago de Chile; la investigación de campo allí realizada constituirá la parte central y fundamental del trabajo que presentamos a continuación. En 1991 volvemos a trasladarnos a Chile, esta vez por un periodo de seis meses, para concluir el trabajo de campo que habíamos iniciado y realizar el acopio de datos bibliográficos, e ir contrastando los primeros avances de la investigación. En 1992 realizamos dos estancias de 20 días en Santiago de Chile, en esta ocasión formando parte de un equipo dirigido por la Dra. Ángela López, y participar en un nuevo trabajo de campo para otra investigación de carácter comparado con Lima, que nos iba a permitir aquilatar los resultados obtenidos en la investigación realizada con anterioridad y tomar una mayor perspectiva de la evolución político-económica de la sociedad chilena y del fenómeno organizativo.

El resultado final de estos años de trabajo está recogido en buena medida en el documento que aquí presentamos. Veamos, a través de una brevísima descripción de los cinco capítulos de que consta el libro, cuáles son algunos de los objetivos que hemos perseguido con su realización y cuál es la estructura de nuestra argumentación:

1. Partimos haciendo una distinción entre el espacio privado, el público y el comunitario, para centrar nuestro primer objetivo en la discusión sobre el carácter de la racionalidad presente en la planificación o en la gestión pública, intentando mostrar, por medio del análisis de distintos informes internacionales, cómo la participación ciudadana organizada es entendida como un recurso fun-

cional a las políticas de ajuste, de corte neoliberal, propuestas para países periféricos como los de América Latina, donde existe un porcentaje importante de población en situación de pobreza. De este modo, se demuestra que el hecho de entender la participación ciudadana como un recurso (idea que de manera implícita se encuentra presente en las tesis del desarrollo sustentable) no entra en contradicción con el discurso neoliberal, sino al contrario, se inserta perfectamente en los planteamientos de la reducción del Estado y los procesos de descentralización del mismo; así como tampoco entra en contradicción, necesariamente, con las propuestas de un “desarrollo alternativo”.

Esta será la tesis que defenderemos en el libro, pese a que el concepto fundamental de racionalidad que rige la planificación y la gestión pública sea la razón instrumental; el neoliberalismo y la sociedad internacional están tomando conciencia de que la democratización social, la descentralización y la participación ciudadana son los únicos remedios para corregir las disfuncionalidades apreciadas en los sistemas estatales. Ello no impide que también este discurso se utilice de modo habitual para justificar la no intervención del Estado, la reducción de gastos en los programas sociales, o la homologación de la descentralización con la privatización.

Paradójicamente, las nuevas propuestas de solución de los problemas del desarrollo que se lanzan desde los “poderes hegemónicos” para introducir leves rectificaciones a la línea economicista dura, como es la noción e importancia asignada a la movilización de recursos no convencionales (entre los que se encuentra la participación ciudadana) provienen últimamente de propuestas vinculadas a enfoques del “otro desarrollo”, de la escuela de educación crítica de Iván Illich y Paulo Freire, etc.

Luego, la nueva estrategia de desarrollo para los países periféricos no sólo pasa por su incorporación en el para-

digma de la economía neoliberal, sino también por la incorporación de un nuevo actor: los denominados sectores marginales de la sociedad, y por su incorporación activa; entendiendo que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orienta hacia recursos que, en buena medida, sólo pueden existir y reproducirse si estos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. De aquí nuestro planteamiento de entender la participación ciudadana como un “recurso”, y el hecho de reconocer la existencia de “recursos” de primera y “recursos” de segunda.

2. Es en el segundo capítulo cuando nos introducimos directamente en la realidad latinoamericana, para mostrar más concretamente la relación que existe entre el desarrollo local y la participación social con el tema de la descentralización. Mostramos cómo se han entendido estas vinculaciones durante el periodo neoliberal autoritario presente en Chile con la dictadura del general Pinochet, y cómo están evolucionando estos planteamientos durante la nueva democracia neoliberal presidida por Aylwin. Con ello pretendemos demostrar, de manera específica, el papel que ha jugado la participación ciudadana y la organización social de los sectores menos favorecidos de la sociedad, en la transición política de la dictadura militar a la democracia representativa que viven los países latinoamericanos en los últimos años, y donde el caso chileno no deja de ser una referencia muy importante dentro del contexto del neoliberalismo periférico.
3. El capítulo tercero recoge un “trabajo de campo” que nos planteamos para analizar, por medio de una metodología cualitativa, las características del “tejido social” presente en los sectores populares de Santiago de Chile; y, en consecuencia, para contrastar la validez de las distintas interpretaciones que se han realizado de la acción colec-

tiva, de la participación ciudadana y de la organización social. A raíz de los principales problemas, preocupaciones y necesidades sentidas por los sectores populares, mostramos cómo, tanto el tema de la identidad como el de la racionalidad instrumental son claves para entender la presencia de distintos conjuntos de acción en el medio popular, cómo éstos están evolucionando y cómo se están transformando también las conductas ante el poder de los diferentes actores sociales.

Nuestra idea es determinar hasta qué punto el mundo popular está dominado por una razón de corte instrumental; puede hablarse de la existencia de lo que algunos autores han llamado el “tercer sector”: el espacio comunitario, el espacio de las solidaridades, un espacio emancipador, el camino para alcanzar un desarrollo sustentable; un sector que viene a compensar las disfuncionalidades del Mercado y del Estado.

4. En el cuarto capítulo recogemos un segundo “trabajo de campo” diseñado con el objeto de hacer un estudio profundo sobre el tejido asociativo existente a nivel microterritorial dentro de la metrópolis santiaguina. La idea es constatar, por una parte, en qué medida se puede hablar de la existencia de un nuevo tipo de movimiento social o de nuevas relaciones asociativas en los sectores poblacionales de Santiago de Chile, de lo que decimos se ha llamado el “tercer sector”; esto es, si existen nuevas identidades, nuevas formas de organización, y especificar en consecuencia cuáles son las características del tejido asociativo, los objetivos y las reivindicaciones que se persiguen, las actividades que se realizan, etc. Por otra parte, intentamos averiguar qué sentido tiene pensar ese tejido asociativo como un recurso funcional al modelo de gestión pública que requiere la racionalidad instrumental del nuevo neoliberalismo, para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares.

En definitiva, con estos dos trabajos de campo hemos pretendido diagnosticar y evaluar el potencial de desarrollo y las limitaciones que tienen las organizaciones sociales populares de Santiago de Chile, en función de las capacidades propias, de su relación con el resto de la comunidad y con las instituciones de apoyo, y de la atención que les prestan las políticas públicas que emanan del nuevo Estado democrático. Nuestro objetivo ha sido intentar aportar datos empíricos a la discusión abierta sobre la participación ciudadana.

5. A continuación viene el capítulo dedicado a las conclusiones. Nuestras conclusiones tienen un carácter más propositivo que conclusivo. A partir del señalamiento de las limitaciones y restricciones que enfrenta hoy día la participación ciudadana, proponemos lo que hemos llamado "la pragmática de lo paradójico". Con ella se quiere defender el fomento de la participación ciudadana desde el ámbito de la gestión pública, mostrando que una acción de este tipo es necesaria tanto desde la óptica de la razón instrumental neoliberal, como para el fortalecimiento de las propuestas de los que se han dado en llamar desarrollos alternativos. Pues entendemos que la racionalización del metabolismo de las ciudades requiere tanto un cambio cultural de los estilos de vida urbana, como una nueva estructura de la autoridad municipal (o sea, un cambio tecno-político); ambas cosas deberán apoyarse en una mayor capacidad de intervención y una mayor participación de la comunidad, conducente hacia este nuevo modelo de planificación y de políticas públicas más acordes con las aspiraciones y potencialidades de la organización social.

En definitiva, el interés del trabajo que presentamos responde a varios órdenes. En primer lugar hay que referirse a su actualidad y oportunidad dentro de un determinado

contexto internacional. El predominio de los planteamientos neoliberales en la economía mundial, con la consiguiente crisis de los Estados de Bienestar y su reducción como consecuencia inmediata, lleva al planteamiento de nuevas estrategias que permitan la instrumentación de las políticas públicas con mayor eficacia y eficiencia de recursos: en tal contexto el tema de la participación y organización ciudadana toma una especial relevancia. Esta situación es especialmente clara en los países en vías de desarrollo. Chile, dentro del ámbito latinoamericano, es un buen exponente de la aplicación de una economía neoliberal con una fuerte reducción del Estado y con la característica de un gobierno dictatorial durante diecisiete años. La apertura democrática producida en 1990 es un reto, no sólo de índole política sino económica, para un Estado débil que debe enfrentar una situación mayoritaria de empobrecimiento y pobreza de su población. Todos estos factores, que acompañan el éxito relativo de su política macroeconómica, convierten a Chile, como hemos dicho, en un modelo observado con interés por los países de la región.

Junto a estos elementos de transición política hacia una democracia representativa, de políticas económicas neoliberales, se añade la toma de conciencia del impacto negativo de la pobreza sobre el conjunto de la sociedad. Se habla entonces del desarrollo sustentable con equidad, de descentralización, etc. Es de vital importancia, pues, determinar el significado último de la racionalidad presente en las políticas económicas neoliberales y en las nuevas propuestas de desarrollo con relación al concepto que se maneja de participación y organización social, más aún cuando existe el interés de impulsarla y dinamizarla desde esas posiciones. Por consiguiente, pensamos que este trabajo representa una interesante aportación tanto para la gestión pública como para las propias organizaciones sociales, en su objetivo de transformarse en un sujeto social relevante.

En segundo lugar, representa todo un esfuerzo por vislumbrar los mecanismos que se encuentran detrás de la acción colectiva. Motivo por el cual no se queda sólo en el análisis de las teorías pertinentes al caso, sino que profundiza por medio de dos trabajos de campo en la realidad de la misma, en distintos sectores espaciales y sociales de especial interés, tanto para la aplicación de las nuevas políticas neoliberales como para los teóricos del desarrollo alternativo. A tal fin nos hemos propuesto determinar las características de unos posibles, potenciales o ya emergentes sujetos sociales en América Latina, sujetos que pueden haber comenzado a fraguarse durante las últimas décadas en Santiago de Chile (marco de la investigación); y hemos procurado dar respuesta a los principales interrogantes que se ciernen sobre el tema: ¿se puede hablar de un nuevo tipo de movimientos o relaciones asociativas con todo lo que esto implica, como nuevas identidades, nuevas formas de organización y escenarios de conflicto?; si esto es así, ¿cuáles son las causas de su aparición?, ¿qué continuidades o discontinuidades existen con el pasado?, ¿cuáles son los tipos societales implicados?, ¿cuáles son sus objetivos?, ¿cuáles son las diversas formas organizativas que adoptan?, ¿qué tipo de reivindicaciones plantean y a quién?, ¿cuáles son sus alianzas y relaciones organizacionales?, ¿qué plataformas programáticas alternativas estarían planteando?, ¿cuál es su papel en la construcción de una cultura contrahegemónica?, ¿qué posibilidades de desarrollo tienen?, etc.

El resultado son nuevas conclusiones e hipótesis sobre el mundo de las organizaciones poblacionales: se abren nuevas vías e interpretaciones sobre la participación social, y en consecuencia sobre los elementos que rigen la conducta cooperativa. Todo lo cual se inscribe en un renovado intento por construir una síntesis que articule las principales aportaciones de las teorías referidas a la investigación de la acción colectiva como son la elección racional o la orientación hacia la identidad que, a través de la incorporación de elementos explicativos de carácter deontológico y del estudio



de las redes sociales, sea capaz de proporcionar una explicación más completa de las motivaciones que inciden sobre ella.

Y en tercer lugar, pretende constituir una aportación al estudio de la realidad social de las grandes metrópolis de América Latina, especialmente de Santiago de Chile y de Chile en general, pues diagnostica y evalúa el potencial de las organizaciones sociales existentes; y contribuye a su mejor conocimiento con la realización de dos investigaciones en terreno con planteamientos y metodologías no aplicadas hasta el momento en Chile.

Uno de los principales problemas de las ciencias sociales latinoamericanas, en este sentido, ha sido la falta de estudios empíricos que den cuenta de la consistencia de las organizaciones sociales en el nivel territorial: sus formas de articulación y los objetivos que las nuclean. Gran parte de la literatura elaborada a partir de la experiencia de las microorganizaciones del mundo popular adolecen, bien de un exceso de “retórica de la solidaridad”, bien del reduccionismo propio de la racionalidad instrumental. De este modo, o se mistifican los nuevos movimientos sociales —pasándose con demasiada facilidad del caso de una “olla común” a una nueva utopía humanista— o se les infravalora, reduciéndoles a meras comparsas de las coyunturas político-económicas que marcan las élites que gobiernan los países latinoamericanos.

No vamos a negar la importancia de las nuevas formas de organización social en un contexto de transformaciones profundas, ni la presencia de la lógica instrumental y clientelar en las organizaciones populares. Pero el problema es que estos discursos de la solidaridad o de la subordinación muchas veces terminan apelando a valores universales como el comunitarismo, o al imperativo teórico y pragmático de teóricos y culturas exógenas, normalmente interesadas en mantener e imponer su hegemonía, no ofreciendo, como es lógico, instrumentos efectivos para transformar este actor

popular disperso en un real agente de cambios sociales. Una resistencia a los estudios empíricos y a las propuestas operativas amenaza con convertir la literatura sobre los nuevos movimientos sociales en una oratoria atractiva, pero intrascendente, o en un apéndice irrelevante de los nuevos sistemas democráticos latinoamericanos. Difícil resulta en esta literatura encontrar elementos que permitan capitalizar la densa red de organizaciones territoriales en políticas nacionales orientadas a darle, a este nuevo modelo participativo de base, un perfil de mayor escala.

Existen, pese a todo, avances que la literatura ha hecho en la recolección de información cuantitativa y en la clasificación de las organizaciones micro-territoriales, pero constituyen más bien un registro panorámico y general de las organizaciones. Otros estudios de caso revelan información más detallada para zonas restringidas, pero rara vez utilizan dicha información para propuestas de articulación con la política pública. Terminan en estudios descriptivos, con algunas teorizaciones intersticiales, pero sin deducir, de la información recogida, los instrumentos para ligar la organización social a escala territorial con políticas públicas que puedan promover la participación por esa vía. Ésta, precisamente, va a ser nuestra última aportación.

## **I. NEOLIBERALISMO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**

En los últimos tiempos el neoliberalismo ha mostrado un especial interés por la participación social. Para avanzar en esta línea argumental centraremos nuestro análisis en un contexto especialmente sugerente para el caso, como es el constituido por los países en vías de desarrollo. Chile, por ejemplo, dentro del ámbito latinoamericano, es un buen exponente de esta realidad dominada por la concurrencia de varios elementos comunes, tales como la presencia de gobiernos dictatoriales en el camino a la constitución de una democracia representativa, la aplicación de una política económica neoliberal con una fuerte reducción del Estado, etc. La apertura democrática producida en Chile en 1990 es un reto, no sólo de índole política sino económica, para un Estado débil que debe enfrentar una situación mayoritaria de empobrecimiento y pobreza de su población. Todos estos factores, que acompañan el éxito relativo de su política macroeconómica, convierten a Chile en un modelo observado con interés por los países de la región. Lo cual le convierte, igualmente, en un buen referente para el desarrollo de las tesis que vamos a defender sobre la imbricación entre neoliberalismo y participación ciudadana.

Antes de adentrarnos por este camino debemos tomar conciencia previamente de que existen varias líneas que articulan el comportamiento cooperativo en la sociedad: la racionalidad instrumental, el conjunto formado por la cultura y las normas sociales que en ella se generan, y lo que llamaremos la naturaleza profunda del ser humano conformada por sentimientos, identidades y afectos que se mueven entre la animalidad del objeto y el proceso emancipador del sujeto en la escala de lo deontológico. A lo largo de nuestro discurso, de una forma colateral, iremos mostrando cómo estos elementos se conjugan en una perspectiva macro de la sociedad, de la política, de la economía y de la cultura; e igualmente procuraremos mostrar cómo se relacionan con

tres distintas esferas, la de lo privado, la de lo público y la de lo comunitario.

Comenzaremos nuestra argumentación viendo cuál es el significado histórico-social y haciendo un análisis de las nuevas concepciones que se proponen en los últimos tiempos del concepto de planificación. Esto nos va a permitir perfilar y definir las primeras claves en el camino propuesto.

### **La racionalidad de la planificación y de la gestión pública**

Para entrar en materia y abordar de inmediato este punto, hay que distinguir al menos dos sentidos en el uso que se ha venido haciendo del término "Planificación". Los dos sin duda están interrelacionados.

El primer sentido se refiere al aspecto más "material". El hombre desde que toma noción de su temporalidad, y es capaz de generar excedentes, comienza a realizar una incipiente actitud planificadora para reducir la incertidumbre del porvenir. En la medida en que los procesos de acumulación han aumentado y, en consecuencia, los organismos socio-políticos que los posibilitan se han ido complicando, la tarea planificadora, paralelamente, se ha convertido en un proceso complejo. Una vez que se produce el salto cualitativo de una planificación vinculada a la supervivencia y se pasa a otra directamente dependiente de las relaciones de mercado y de una concentración del poder social, surge ligada a este proceso, una RACIONALIDAD "sustantiva", por utilizar el término de Simón (1976) para diferenciarla de la racionalidad procesal o acotada que ha de regir hasta nuestros días el ejercicio real de la planificación. Me refiero a una RACIONALIDAD que es dominante, no exclusiva, y que podemos caracterizar por dos notas fundamentales:

- La búsqueda del beneficio económico y su acumulación y control privados; rasgo que tiende a maximizarse desde la aparición del capitalismo burgués.
- El control del poder político-social (ligado siempre de alguna forma al poder económico, al control del capital) con una clara tendencia a su acrecentamiento y extensión. En situaciones de “crisis” buscará simplemente la permanencia, el no desaparecer.

El segundo sentido de “planificación” es esencialmente cultural, formal o de proceso. Está conectado intrínsecamente y de manera dependiente al primer sentido. Su función es legitimar y operativizar tanto el poder económico como el socio-político. Por ello, su racionalidad ha sido cambiante en las formas de manifestarse, según quien ostentase la hegemonía económico-política, de la dimensión de los medios tecnológicos disponibles, etc. y se ha generado normalmente como fruto de una coyuntura de cambio en ese nivel económico-político (feudalismo, aristocracia, burguesía, etc.). Vemos que esa racionalidad ha producido diversos valores: segregacionistas, nacionalistas, religiosos, de libertad, de igualdad, de modernidad en definitiva; pero en sus fundamentos observamos un tronco común, el afán de dominio sujeto a la *Razón Instrumental*,<sup>1</sup> y ello ha hecho que haya sido posible superar las diferentes crisis de legitimación que recorren la historia de la RAZÓN.

Una vez hecha esta distinción, que considero fundamental, podremos analizar bajo este paradigma los principales modelos de planificación que tan claramente propone Medina (1971). Paradigma que nos sitúa lejos de la tesis de

1 Adorno y Horkheimer en *Dialéctica del Iluminismo* reconstruyen y definen como sustantiva esta RAZÓN en el devenir de la civilización occidental, y muestran cómo en la Ilustración toma nuevo impulso.

Mannheim (1966); la planificación más que un instrumento de cambio social, es un estabilizador social (aspecto cultural) y un instrumento de crecimiento y control político-económico (aspecto material), a pesar de los nobles deseos de aquellos que ven en ella una vía emancipatoria. Es usual que en el proceso de planificación se recoja el impulso de estos ideales, pero reconduciéndolo a otros objetivos. Así, si bien los países del socialismo real de alguna manera rompieron una matriz de dominación, no dejaron de generar una nueva, que además en estos días acaba de sucumbir ante aquélla. Todos los modelos que de una u otra forma han sido o son dominantes responden a una misma RACIONALIDAD sustantiva. Las coyunturas históricas, con los diferentes actores que detentan el poder hegemónico, así como el desarrollo tecnológico, hacen que surjan en conformidad diferentes modelos de planificación con una racionalidad intrínseca al proceso cambiante.

*El modelo de planificación burocrática.* Es el propio de los primeros Estados (Egipto, China, etc.) donde la RAZÓN de dominio se asienta fundamentalmente en el control sociopolítico. Para lograrlo se apoya en la generación de grandes proyectos de interés común (la defensa, obras de infraestructura, etc.). En nuestro tiempo, el esquema soviético, los regímenes paternalistas y en gran medida los Estados del Bienestar responden o están atados a este modelo. Su gran inercia no les permite conseguir el grado de eficiencia necesario para entrar en la dinámica de las relaciones económicas y sociales que exige la sociedad contemporánea.

*El modelo de planificación tecnocrática.* Es el modelo dominante en nuestros días. Surgido en las estructuras de la gran empresa, se ha desarrollado fundamentalmente bajo la RACIONALIDAD de la obtención de una maximización y optimización de los beneficios, para lo cual ha producido, dentro de una racionalidad procesal acotada, la tecnología y la tecnocracia necesaria para asegurar su hegemonía. Las nue-

vas tecnologías han dotado al tecnócrata de una metodología que le permite relacionar un volumen de información insospechado hasta hace no mucho, que le facultan para ser más eficaz en comparación con la tradicional intuición o análisis que una sola persona o grupo de personas de ámbito fundamentalmente político solían hacer frente a un proyecto. El tecnócrata es el único que puede articular en mayor grado la abundante información disponible, (sin que ello signifique, por otra parte, una reducción significativa de la incertidumbre en los pronósticos), controlar la complejidad creciente de los sistemas económicos y asegurar la hegemonía de los diferentes grupos que en ellos operan. La tradicional dependencia del técnico respecto del hombre de empresa o el político se ha invertido en el peso a la hora de la toma de decisiones o de realizar un plan. El tecnócrata monopoliza el desenvolvimiento estratégico dentro de las reglas y fines de una racionalidad dada (claramente utilitarista), impuesta por el poder económico y que exige su implantación progresiva en las estructuras de los poderes políticos relegados a éste. Los gabinetes asesores tecnocráticos de los diferentes ministerios en los Estados se superponen a las estructuras de la burocracia tradicional, y éstos a su vez, al gabinete tecnócrata de economía. La teoría de la decisión responde a estos valores, el criterio de decisión última es la maximización, se tiende a ella sea o no procesal (determinable); si bien no se habla de soluciones óptimas, sí de satisfactorias según esta medida. El **proceso** de decisión es clave en este momento, en el que se pasa de una concepción del sistema mundo como estático, a una interpretación dinámica y sistémica, sólo en alguna medida controlable por el tecnócrata y no por el político o el hombre de empresa.

Dentro de la planificación tecnocrática se cree que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponen límites “naturales” a la participación, y por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se basan en una racionalidad técnica, instrumental, a la que es ajena la idea de participación y de justicia social, que se supone

obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos; no queriéndose admitir, por el contrario, que sea un límite impuesto por la propia planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo social hegemónico, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

***El modelo de planificación democrática.*** Frente a las dos vertientes anteriores de la razón instrumental, este modelo representa la realización de una serie de valores culturales y emancipadores. A él se vincula la concepción de la planificación participativa que entiende la participación como un objeto "en sí", como una necesidad básica en el ámbito de la calidad de vida no satisfecha para importantes mayorías sociales. Pero también se le puede entender como un estadio requerido por la propia planificación tecnocrática, donde la participación se considera una característica técnicamente necesaria y generadora de mayor eficiencia. Dentro de las estructuras empresariales podemos ver esto muy claramente. La RACIONALIDAD última seguiría siendo la misma, a pesar de que los métodos para maximizar beneficios dentro de un mercado extremadamente competitivo han cambiado. Del modelo organizativo piramidal taylorista se llegó en los años setenta a las técnicas del *desarrollo organizacional*, y en los ochenta a los procesos de *calidad total* fundamentados en la comunicación de doble sentido (no sólo en el que proviene de las altas instancias de la empresa a los mandos intermedios y operarios), donde la participación es deseada y premiada por la empresa, fomentando los círculos de calidad, las relaciones interactivas horizontales y la descentralización de procesos productivos (el auge de las subcontrataciones<sup>2</sup> es el ejemplo más claro). El tecnócrata de la

2 Con este sistema tiende a desaparecer el sentido tradicional de la pequeña empresa, para ser transformado en un sistema generalizado de mano de



planificación, a través de los avances en la psicología y en la teoría de la decisión, es consciente de las ventajas de instrumentar este cambio organizacional y cultural a un nivel estrictamente economicista y de control; a saber:

- Reducción de costos.
- Desburocratización.
- Mayores índices de calidad.
- Desarticulación sindical.
- Facilidad para la implantación y potenciación de nuevas tecnologías.
- Mayor rendimiento y aporte de los miembros de la organización, fruto de una mayor motivación y del trabajo en equipo.

La descentralización permite que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que están directamente afectados por las medidas tomadas, y que se facilite también el control de los administradores, contribuyendo positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos. Para ser operativo el tecnócrata necesita toda la información que puedan facilitar los miembros de la organización, tanto como las medidas y planes que con esa información él realiza. Además, es fundamental para ello

obra barata y no sindicalizada. Las grandes empresas tienden a mantener una plantilla mínima de trabajadores, por quienes tributa costos sociales relativamente altos, y a subcontratar el máximo de los servicios o producción de piezas y partes de insumos, evitando de esa manera cargas de financiamiento. Además, la creación de pequeñas empresas es vista como una solución al problema de la sindicalización de los trabajadores, que en el sistema de las fábricas tradicionales lograron un elevado poder negociador.

garantizar la estabilidad social. La participación constituye un elemento esencial de un proceso socialmente activo, vitaliza la relación entre la sociedad y los agentes públicos. La propia teoría de la decisión demuestra la eficacia de las estrategias cooperativas: Axelrod (1986) hace un exhaustivo estudio de las posibilidades de resolución del "dilema del prisionero", donde esto queda constatado; también se muestra cómo no siempre en función de la misma RAZÓN sustantiva maximizadora es posible considerar una estrategia como vencedora. De esta manera y aunque pueda resultar paradójico, el modelo tecnológico y sus estrategias, son muy susceptibles de ser condicionadas por las presiones sociales ya que su eficacia es fruto de la negociación.

La descentralización y la participación ciudadana han debido ser aceptadas como únicos remedios a las disfuncionalidades apreciadas en los sistemas estatales, en los que se observa un progresivo predominio del poder ejecutivo en detrimento del legislativo, con la consiguiente centralización del poder, y el crecimiento desmedido de la administración pública y de los modos tecnocráticos de gestión. Así, la descentralización libera de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste; mientras que la participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administrativas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que la sigue haciendo descansar en último término sobre la idea clásica de la legitimación del poder; a saber: en regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa. Lapassade ha sido uno de los primeros autores que han reflexionado sobre esta cuestión, y ha visto cómo nos adentramos en una "neoburocracia" más flexible, más abierta, que retoma en su propio beneficio la idea de autogestión:

"Las nuevas técnicas de la buena comunicación, de la cooperación, del mando denominado «democrático» fa-

cilitan la adaptación de las burocracias modernas a los cambios técnicos y sociales. Inauguran la entrada en un nuevo orden neoburocrático, aun cuando parezca apuntar más lejos, en dirección de una nueva sociedad controlada por todos sus miembros, que vendría a ser una sociedad de autogestión” (*Lapassade, 1985, p. 40*).

El sistema de la verdadera autogestión, como dice este autor, es muy diferente. Debería poner fin a la separación entre dirigentes y ejecutantes, entre gobernantes y gobernados; es la decadencia del Estado y su reemplazo por una autorregulación no burocrática de relaciones entre grupos y organizaciones que constituyen una sociedad. Es así como al problema de los grupos u organizaciones (dando a estos términos su más amplia significación) Lapassade los remite siempre y necesariamente al de las instituciones. Por eso dice que la democracia de los grupos significa poco menos que nada si no se integra dentro de una democracia “institucional”.

La cultura democrática, la participación en todos los niveles del organigrama, la aprovecha el tecnócrata para reforzar la dominante, a pesar de lo que piensa Simón, quien considera que ya no tiene sentido hablar de ésta y solamente podemos pensar a este nivel en una razón acotada. Simón olvida que la razón procesal es hija (al ser solamente posible por la financiación de los intereses económicos) de la sustantiva, sigue dependiendo de ella, no es una razón neutra como bien indica Medina.

Se puede incluso llegar a pensar que la acción política se subordina a este modelo. El poder político se encontraría directamente determinado por el económico, se habría producido un incremento de la estructura del capital; por ello, en contra de lo que ha sucedido en otras épocas, detentar el poder político del Estado no implicaría ser poseedor de un poder “real”. El mundo de la economía impone a la política su nuevo modelo. Quizá por ello toma más sentido referirnos a una gestión (entendida como “regulación”) más que a

una planificación pública. El progreso social, el sistema de partidos, la libre información son, en función de esta visión, el maquillaje, el artefacto cultural que en esta coyuntura utilizan y necesitan los procesos de "planificación" real, donde lo que verdaderamente prima es el control del mercado por los diferentes grupos económicos. Una de las constataciones más claras de ello la tenemos en el discurso formal que desde la segunda mitad del decenio de 1960 pregona en América Latina el desarrollo económico asociado a la equidad social, cuando los mecanismos utilizados para alcanzar este desarrollo apuntan hacia un modelo de modernización selectiva que a lo largo de los años ha mostrado ser esencialmente concentrador de riquezas y espacialmente desequilibrador.

Otros planteamientos ven en la neutralización del conflicto social o en la expansión del poder político los motivos (clientelistas o populistas) que animan a las cúpulas políticas o a los gobiernos e instituciones públicas a exaltar la participación y el desarrollo comunitario. En última instancia, el interés de los gobiernos por poner en práctica programas sociales deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población (a consecuencia de las sucesivas crisis) y del riesgo de explosiones de violencia social que pueden conducir a situaciones de inestabilidad política; asimismo, muchos órganos internacionales que impulsan el ajuste económico, en momentos de crisis como los actuales, también han comprendido que dicha política sólo podrá llevarse a cabo si va acompañada de un reforzamiento de las acciones de apoyo a los grupos más afectados. En este tema entraremos un poco más adelante.

Ello conlleva elevar el grado de racionalidad de las políticas sociales y exige, en consecuencia, elaborar metodologías adecuadas para la formulación, puesta en marcha y evaluación de proyectos sociales, donde hay escasez de recursos y los requerimientos se ha incrementado, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los programas. Se

reconoce por tanto, que el Estado debe intervenir de manera activa en el mejoramiento de la situación de aquellas personas que se encuentran en la pobreza, poniendo en marcha programas de subsidio destinados a asegurar su subsistencia, no así la movilidad social de estos sectores, que no logran satisfacer debidamente sus necesidades más elementales.

En los nuevos enfoques, los programas orientados al mejoramiento de los niveles de vida de las comunidades locales, se caracterizan en lo fundamental por el trabajo directo con los sectores de mayor pobreza, incorporando modalidades de acción que buscan potenciar el uso de recursos no convencionales, y principalmente el aprovechamiento de las capacidades locales, mediante la estimulación de la participación y la contribución de los propios beneficiarios a la solución de los problemas que les afectan. Resaltan la importancia de que las estrategias y políticas contra la pobreza contemplen mecanismos para que los propios destinatarios participen en su diseño e instrumentación como garantía de un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos. Al participar la población en la identificación de sus propias necesidades y en los cursos de acción preferidos para satisfacerlas es, seguramente, el método más eficaz para movilizar recursos no convencionales y orientarlos hacia el bienestar colectivo.<sup>3</sup>

La incorporación de estas capacidades exige la descentralización de la capacidad de decisión y ejecución en cuestiones locales, y el reconocimiento y respeto de las

3 En la práctica se observa que frecuentemente la oferta oficial de bienes y servicios no corresponde a las necesidades reales de la población. El hecho de que dicha oferta se defina todavía en términos de programas nacionales suele dar lugar a que las prioridades de las autoridades centrales y aun municipales, no coincidan con los puntos de vista y las aspiraciones de la comunidad.

culturas que se encuentran en esos espacios. La movilización del potencial de participación de la población sólo es posible cuando la comunidad toma parte en los procesos de definición de sus propias necesidades, en las decisiones de qué bienes y servicios locales deben ser producidos, de cuáles son las técnicas más apropiadas para esa producción y cómo deben ser producidos dichos bienes y servicios. Sólo así será posible que la comunidad asuma la responsabilidad directa de la iniciativa y las acciones necesarias para atender sus propias necesidades.

En los puntos siguientes veremos cómo el reto institucional que plantean las crisis de sustentabilidad del desarrollo, supone a nivel micro, la democratización social, y a nivel macro, la democratización del Estado. El primer objetivo implicará el fortalecimiento de las organizaciones sociales comunitarias, la redistribución de los recursos y de la información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo, se logrará a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la actualización de los partidos políticos y de los procesos electorales y la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública.

Sin embargo, raramente llegará a profundizarse en esta línea; la exaltación de la participación comunitaria y su discurso viene a utilizarse de manera habitual para justificar la no intervención del Estado, la reducción de gastos en programas sociales, o la homologación de la descentralización con la privatización, donde los sectores informales se tornan funcionales a un capitalismo que es incapaz de generar los empleos productivos necesarios en la economía formal.<sup>4</sup> Por mucho que se critiquen las insuficiencias de los

<sup>4</sup> En América Latina tenemos un ejemplo, con la gran difusión que se ha dado al libro de Hernando De Soto (1986) *El otro sendero*, donde se

estilos de desarrollo dominantes o las rígidas estrategias de ajuste económico propugnadas por el neoliberalismo más duro, como lo pueda hacer la CEPAL,<sup>5</sup> para resaltar posteriormente el papel que juega la participación frente al Estado, argumentando que ésta no sería sólo un medio sino también un fin en sí misma que requiere concepciones de desarrollo integrales:

“Participar en el desarrollo tiene por objetivo satisfacer las necesidades básicas de la población en cuanto a alimentación, vivienda, salud, educación, etc., desde la percepción de los sectores involucrados y no a partir de los intereses globales definidos por el Estado. Se orienta a compartir poder y recursos políticos escasos, tales como el acceso a la información, a fin de actualizar la lucha de todos los sectores sociales por su incorporación en la sociedad” (*Guimarães, 1985, p. 11*).

A pesar del decidido alineamiento que encontramos en muchos documentos elaborados en la CEPAL en favor de la participación popular desde la perspectiva de los hasta ahora excluidos, en el fondo de todos ellos se reconoce que la necesidad de definir una política nacional global en el interés de la sociedad en su conjunto, de reconciliar intereses locales divergentes y de asegurar un cierto grado de coordinación e integración de las políticas de desarrollo, exige una autoridad central que ponga límites al grado de participación popular. Aunque también es cierto que el Estado en América Latina sigue siendo, a pesar de los serios problemas de legitimación que padece, el único actor con capacidad para orientar la pugna de intereses y el proceso de desarrollo. Si se consideran, además, los abismos económicos y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, y la polarización,

realiza una exaltación del sector informal de la economía en Lima.

- 5 Son las siglas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

desconfianza y resentimiento existente entre ellos, la arena estatal sigue representando un espacio privilegiado para que se pueda forjar un pacto social que garantice el desarrollo de los países. Sin embargo, esto no quita que sus planteamientos sigan atrapados en la racionalidad formal, económica, como lo muestra el hecho de definir la equidad como funcional al crecimiento, en vez de hacerlo al revés, proponiendo un crecimiento que sea funcional al logro de una mayor equidad.

### **La participación vista a la luz de las instituciones internacionales**

No siempre se ha querido ser consciente de que la mejora del hábitat está estrechamente relacionada con la capacidad que tiene cada individuo de modificar e intervenir en su entorno, y que tal mejora pasa por un cambio en los comportamientos específicos que mantiene cada persona con respecto a los elementos que componen su espacio existencial. De este modo, la participación social, por ejemplo, en la protección del medio ambiente, ha jugado un papel distinto en el contexto internacional a lo largo del tiempo. Para mostrar el carácter de esta evolución vamos a distinguir varios periodos en la valoración que las esferas internacionales hacen del fenómeno participativo. De los primeros momentos haremos simplemente una reseña, para centrarnos en el estado de la discusión en la década de los años ochenta.

### ***La participación ciudadana: de la presión social a la necesidad***

A partir de la famosa llamada de atención de Rachel Carson (*Silent Spring*) hecha en 1962, se ha podido detectar en nuestra sociedad un incremento gradual de la sensibilidad entre numerosos grupos sociales e instituciones nacionales y supranacionales hacia la mejora y la conservación del



entorno ambiental. Fueron concretamente las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y otros grupos de ciudadanos, los primeros que suscitaron la conciencia pública y las presiones políticas, estimulando a los gobiernos a actuar.

Las comunidades científicas y no gubernamentales desempeñaron, en este sentido, un papel de vital importancia en la Primera Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano celebrada con los auspicios de la ONU en Estocolmo en 1972. Punto que sirvió de arranque de toda una serie de conferencias sobre el derecho de las personas para disponer de alimentos adecuados, tener un alojamiento seguro, beber agua potable, etc. Ese mismo año, hay que recordar, apareció el primer informe del Club de Roma, *Los límites del crecimiento* (Meadows, 1972), y el *Manifiesto para la supervivencia* (Goldsmith, 1972), publicaciones que, junto con las movilizaciones sociales, fueron los elementos clave en la alarma que dio fin al optimismo de las concepciones de futuro de los años cincuenta y sesenta en los países industrializados, y que señaló la tendencia a que el abismo existente entre países ricos y pobres se ensanchara cada vez más.

La participación social, sin abandonar ni relegar a un segundo plano la presión sociopolítica que ha venido ejerciendo, incorpora a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta un elemento fundamental, y que en buena medida marca o señala un papel de transición. Nos referimos a la educación ambiental.

Las organizaciones internacionales asumen la función que la educación ambiental desempeña en la dinámica que la sociedad mantiene con su entorno. Se la considera la vía de carácter social de cara a la protección del medio ambiente. La fecha de referencia en este contexto es 1977, año en el que se celebra en Tbilisi la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental.

En ese tiempo se fue gestando un cambio de rumbo en a definición de funciones que la participación social ha de

tener en las cuestiones medioambientales. Los indicios de este cambio los encontramos en un informe oficial de 1981. Nos referimos al titulado *Futuro global. Tiempo de actuar*,<sup>6</sup> elaborado por el Consejo de Calidad Ambiental del Departamento de Estado de los Estados Unidos a instancias del Presidente Carter. Por primera vez se reconoce de manera explícita la importante labor de las ONG's y del movimiento ciudadano en la defensa y protección del medio ambiente, su independencia y su potencial:

“Una mayor conciencia y una mejor comprensión pública de los complejos problemas relacionados con la población, los recursos y el medio ambiente mundiales pueden ayudar a crear el clima necesario para una acción gubernamental y ciudadana como respuesta a estos problemas. Pero por importante que sea informar al público sobre los problemas globales a largo plazo, la información por sí sola no es suficiente. La opinión pública tiene también que tomar parte activa en el proceso de encontrar soluciones. Tal participación es esencial a fin de mantener el nivel de interés y respaldo público necesario para las acciones de largo alcance y a largo plazo que hacen falta para alterar las tendencias actuales” (*Consejo de Calidad Ambiental del Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1984, p. 149*).

- 6 Este informe es continuación de otro anterior, también encargado por el Presidente Carter: *Global 2000* (1980), en el que se estiman los cambios probables en la población, recursos naturales y medio ambiente en el mundo hasta finales de siglo. Carter puso en marcha esta iniciativa con el objeto de que sirviera de base a la planificación de los Estados Unidos a largo plazo. Así, el segundo informe se centra en las medidas a tomar por parte del gobierno norteamericano para iniciar el nuevo siglo y responder al reto planteado por las previsiones altamente alarmantes del primer estudio. Pero de poco sirvió, dado que el nuevo presidente, Reagan, cancelaría su distribución y publicación, disolviendo a su vez, el equipo que había elaborado los dos.

También se recomienda integrar de manera sistemática la experiencia de las organizaciones internacionales no gubernamentales en las actividades de índole transnacional relacionadas con la población, los recursos y el medio ambiente globales. Incluso se habla de la creación de una Unidad de Coordinación Federal que tendría entre otras funciones la provisión de fondos para actividades no gubernamentales y la dirección de un programa de concienciación de la opinión pública. Así como de crear un Instituto de Análisis de la Población, los Recursos y el Medio Ambiente Globales; una institución mixta, de carácter público-privado, dirigida por una junta de miembros de ambos sectores. Entre las tareas del Instituto debería estar la consecución de un Foro de Modelos Globales.

Quizás siguiendo el ejemplo de los informes Carter, y con el objeto de corregir las tendencias apuntadas por los análisis hechos en los últimos años sobre el medio físico y los recursos disponibles, la Asamblea General de las Naciones Unidas encarga, en 1983, a una Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD),<sup>7</sup> que elabore “un programa global para el cambio”, esto es, proponer estrategias medio-ambientales a largo plazo, con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable con miras al año 2000.

A tal fin, la CMMAD saca a la luz pública en abril de 1987 un informe titulado *Nuestro futuro común* (y conocido como el informe Brundtland). En el que, dentro del contexto específico de la crisis del desarrollo y el deterioro del medio ambiente producido en la presente década, se apuesta por un *desarrollo sustentable*.<sup>8</sup> Para ello se examinan los cauces y

7 Se trata de un órgano independiente vinculado con los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas, pero fuera de su dominio.

8 En España se ha optado por la traducción al castellano del término inglés “sustainable” por el de “sostenible”. En América Latina, tras una larga y polémica discusión, se optó mayoritariamente por traducirlo como “sus-

medios para tratar los problemas medioambientales y del desarrollo a nivel internacional, a la vez que se intentan definir, con trazo realista, los objetivos y acciones comunes a nivel mundial en este tipo de cuestiones. El desarrollo sustentable va a requerir entre otros requisitos:

- Fomentar la cooperación entre países con diferentes niveles de desarrollo, a partir de unos objetivos comunes fundados en la interacción: hombres-recursos-medio ambiente-desarrollo; en definitiva, aumentar el nivel de comprensión y compromiso activo por parte de los individuos, las organizaciones voluntarias, el mundo de los negocios, las instituciones y los gobiernos.
- Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; pues, por ejemplo, la única forma de mantener los costes bajos, en las reformas a realizar, es alentar a los grupos de bajos ingresos a participar plenamente en la definición de lo que necesitan y en la

tentable". A nosotros nos parece más acertada esta segunda opción, pues preferimos entender el desarrollo "sustainable" como un desarrollo que se encuentra bien cimentado en el medio natural y en la sociedad, y es capaz, en consecuencia, de asegurar su continuidad en el tiempo al ser consciente y respetuoso con sus límites de crecimiento. Las connotaciones del término "sustentable", aplicado al concepto de desarrollo, irían más en consonancia con esta idea que acabamos de expresar que el término "sostenible", el cual se encontraría más próximo de la idea de sujetar, tener por debajo o mantener algo para que no se caiga; o con la idea de mera continuidad en el tiempo, prestando más atención al incremento de los aspectos cuantitativos del crecimiento que a asegurar los niveles cualitativos del mismo, que son por otra parte su condición de existencia. Se trata, más que de una discusión lingüística, de una forma de hacer referencia a matices y connotaciones que resultan fundamentales para entender qué es lo que se quiere decir cuando se habla de desarrollo.

decisión de contribuir a los nuevos servicios realizando ellos mismos los trabajos.

- Una buena administración requerirá descentralización —de fondos, de poder y de personal— en favor de las autoridades locales, que están en mejores condiciones para evaluar y hacer frente a las necesidades de cada lugar, teniendo en cuenta las costumbres, formas urbanas, prioridades sociales y condiciones ambientales de la zona.
- Es imprescindible, igualmente, una buena información y divulgación de cuál es la situación de nuestro entorno para acometer la defensa y protección del medio ambiente, al mismo tiempo que se supervisa y reinterpreta el concepto de desarrollo. En este sentido dice Gro Harlem Brundtland, presidenta de la comisión: “Si no somos capaces de traducir nuestras palabras en un lenguaje que pueda alcanzar la mente y corazón de los jóvenes y de los menos jóvenes, no podremos llevar a cabo los grandes cambios sociales que son necesarios para rectificar el rumbo del desarrollo” (*CMMAD, 1988*, p. 18).
- La participación popular, como conclusión de los cuatro puntos anteriores, así como la adopción de enfoques amplios e integrados en esta tarea que hace frente a problemas interdependientes, es ineludible en la toma de las difíciles decisiones que se requieren para lograr el desarrollo sustentable. El progreso humano, se afirma, siempre ha dependido de nuestra inventiva técnica y de nuestra capacidad para la acción cooperativa. Como dice Ismid Habad (redactor jefe de *Prisma*): “En toda planificación para el desarrollo se debería escuchar lo más posible y hacer intervenir y consultar a las personas interesadas. Si se toma esto en cuenta, cuando menos se habrá dado ya un paso para resolver el problema” (*CMMAD, 1988*, p. 89).

Estas ideas se repiten a lo largo de todo el informe y se materializan en propuestas concretas. Se propone que en la planificación de las instalaciones industriales se recabe la opinión de las ONG's y de la comunidad local. Que se informe totalmente a las autoridades nacionales y locales pertinentes acerca de las propiedades, efectos posiblemente perjudiciales y riesgos potenciales para la comunidad, de la tecnología, proceso o producto que vaya a introducirse en dichas instalaciones. Del mismo modo, se apunta el derecho a conocer esta información por parte de los residentes cercanos de una manera fácilmente comprensible. Es más, se puntualiza en otro lugar:

“Cuando las repercusiones de un proyecto propuesto sean demasiado serias, será obligatoria la discusión pública y de ser posible, las decisiones deberían tener la aprobación previa de la población, tal vez en forma de referéndum”, (*CMMAD, 1988*, p. 91).

En esta labor informativa y de presión la CMMAD da a las ONG's una gran preponderancia,<sup>9</sup> y lo que es más importante, reconoce sus logros.<sup>10</sup> Se reconocen los del movimiento sindical y su gran responsabilidad a la hora de ejercer presión sobre las autoridades y direcciones de empresas a fin de evitar accidentes, y lograr indemnizaciones de las compañías que no sigan normas aceptables.

- 9 Es importante este hecho, dado que las ONG's están formadas por personas que provienen, normalmente, de diferentes sectores sociales y que aportan su trabajo voluntario o remunerado (pero teóricamente sin ningún ánimo de lucro) en la consecución de un bien que repercute en el resto de la comunidad. Son, en buena medida, organizaciones de base de los ciudadanos, las cuales representan los intereses más cercanos de éstos.
- 10 «La opinión pública ha desempeñado un papel importante en el impulso dado a la mejora de las condiciones urbanas. En algunas ciudades, la presión del público ha provocado el abandono de proyectos de desarrollo urbano masivo» (*CMMAD, 1988*, p. 290).

Llega al extremo de desplazar funciones, que en principio parecen propias de los Estados, a estas organizaciones. Tales como organizar campañas en oposición a la captura de determinadas especies marinas, (la ballena, por ejemplo), boicoteando los productos de los países que no sigan esas directrices. O tareas puramente divulgativas:

“Las uniones de consumidores y otras ONG’s deberían ser las primeras en recoger y distribuir información comparativa sobre los riesgos de los ingredientes de productos de consumo, tales como los de limpieza y los pesticidas” (*CMMAD, 1988, p. 272*).

Se legitima, por otra parte, la aparición de organizaciones voluntarias, no gubernamentales y privadas, que proporcionan y canalizan la asistencia internacional a países que se encuentran en difíciles coyunturas, teniendo sus poblaciones graves carencias, asegurándose de que ésta llegue a los que la necesitan, animando a que se canalice directamente a través de estas organizaciones una asistencia mucho mayor. Se intentaría reforzar así la autosuficiencia y la administración local, aprovechando la capacidad, las energías y los recursos de las asociaciones de vecinos y de los que se encuentran en el “sector no oficial”.<sup>11</sup>

Desde esta perspectiva, la colaboración de los distintos órganos gubernamentales con las ONG’s se hace cada día más imprescindible, y así lo entiende la CMMAD (1988, p. 387):

11 Detrás de esta confianza depositada en las ONG’s se encuentra la experiencia demostrada de la relación costo-eficacia de varios programas de ayuda bilateral ejecutados por estas organizaciones; varias ONG’s han realizado con éxito muchos proyectos basados en la comunidad para mejorar las viviendas y proporcionar servicios básicos. En general hacen llegar más fácilmente esos proyectos a los más pobres, al menos esa es la opinión que se expresa en el Informe.

“Los órganos de asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo, especialmente el PNUD y el Banco Mundial, deberían acudir a las organizaciones no gubernamentales para ejecutar sus programas y proyectos. A nivel nacional, los gobiernos, las fundaciones y la industria deberían ampliar también su cooperación con las ONG's en la planificación, vigilancia y evaluación, así como en la ejecución de los proyectos cuando pueden proporcionar la capacidad con eficacia en función de los costos. Con este fin, los gobiernos deberían establecer o fortalecer los procedimientos de consulta oficial y dar una participación más importante a las ONG's en todas las organizaciones intergubernamentales pertinentes...

A juicio de la Comisión, este apoyo superior que les permita ampliar sus servicios representa una inversión indispensable y eficaz en función de los costos. La Comisión recomienda que los gobiernos, las fundaciones y demás fuentes privadas y públicas de financiación otorguen alta prioridad a esas organizaciones”.

No otra es la posición, también, del Centro de Enlace del Medio Ambiente (CEMA). Al menos, así se expresa David Bull, miembro del CEMA:

“Para que la comunidad de ONG's traduzca su compromiso respecto del desarrollo duradero en acción efectiva será preciso un compromiso del mismo nivel de parte de las comunidades gubernamentales e intergubernamentales en auténtica asociación con las ONG's”

“Tanto entre las ONG's como entre los gobiernos debemos hallar los medios para iniciar un nuevo periodo de cooperación internacional. La urgencia de nuestras tareas no nos permite ya dispersar energías en conflictos infructuosos y destructivos. Mientras libramos nuestras guerras ideológicas ante la faz del planeta estamos perdiendo nuestra relación productiva con el propio planeta” (*CMMAD, 1988, p. 385*).



Con todo ello se reconoce y amplía, por tanto, el derecho de los ciudadanos a conocer y tener acceso a la información sobre el medio ambiente y los recursos naturales, su derecho a ser consultados y a participar en la adopción de decisiones sobre actividades que probablemente tengan un efecto considerable sobre el medio ambiente; así como su derecho a recursos jurídicos y a la reparación cuando se ha afectado gravemente la salud o el medio ambiente.

Sin embargo, el apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a los proyectos de cooperación con las ONG's disminuyó, tanto en cifras absolutas como relativas, en la década de los ochenta, de 4,5 millones de dólares (23% del Fondo) en 1976 a 3,6 millones (el 13% del Fondo) en 1985 (*CMMAD, 1988, p. 380*).

Como vemos, no es posible discutir del medio ambiente, como de cualquier otro capítulo en el ámbito de la gestión, sin abordar el tema político. Me atrevería a decir que no se puede eliminar la pobreza aunque se distribuya la riqueza o los ingresos, si no se redistribuye en mayor medida el poder y la información. Los temas relacionados con el medio ambiente están unidos a muchos factores sociales culturales y políticos. La CMMAD, parece también consciente de ello. Así señala que:

- La transformación y la gestión democrática de las sociedades pasa a ser un requisito imprescindible, tanto en el fondo como en la forma, para la protección y mejora del medio ambiente.
- El rápido crecimiento de la población, que ha influido tan profundamente en el medio ambiente y en el desarrollo de muchas regiones, se debe en parte a factores como la situación de la mujer en la sociedad, entre otros elementos culturales. Se propone, en esta línea, dar un nuevo enfoque a los programas de desarrollo

social, especialmente para mejorar la situación de la mujer en la sociedad, proteger a los grupos vulnerables y promover la participación social en la adopción de decisiones, fomentando el sector no estructurado y las organizaciones comunitarias.

- Se reconoce la necesidad de un cambio cultural basado en la riqueza y en la diversidad del acervo cultural dado, en definitiva, en el diálogo entre civilizaciones.
- Se aborda el tema del aparato militar, no sólo como uno de los principales causantes de una posible destrucción total o parcial del planeta, o como causa de los innumerables conflictos locales; y porque también a éste se debe entre el 15 y el 20 por ciento del consumo de materias primas y de carga del medio ambiente global, en tiempo de paz. Ni siquiera los informes Carter incluían en sus previsiones y recomendaciones estos aspectos militares. Datos que nos hacen ver claramente cómo la educación ambiental no se puede diferenciar de una educación para la paz.

Como consecuencia de lo dicho hasta el momento, se puede concluir que el papel a desempeñar por las ONG's y las organizaciones ciudadanas en los países desarrollados o "centro" es amplio y diverso. No se enfoca sólo en campañas informativas y divulgativas, siempre importantes en el intento de lograr una nueva concienciación social. Su tarea va mucho más allá, los problemas medioambientales hace tiempo que dejaron de ser algo puntual o local, las fronteras no existen para los mismos; por ello la labor dentro de este campo abarca varias líneas de trabajo a nivel mundial:

- Proporcionar una educación que ayude a cambiar los estilos de vida y las formas de consumo en el Norte, de manera que el efecto sobre el medio ambiente del Sur resulte menor, y para que se consiga disminuir el consumo de energía y de otros recursos no renovables.

- Cambiar la concepción tradicional de las relaciones entre los Estados y sus pueblos, con el objeto de que a través de la comprensión y la conciencia pública se haga posible una mejora de las relaciones de intercambio entre el Norte y el Sur, superando el viejo esquema explotador-explotado. Lo cual se traduciría en una mayor voluntad por resolver la crisis de la *deuda*. Tema de gran importancia dado que muchos países se ven obligados a ejercer una presión esquiladora sobre sus recursos naturales, (con serias repercusiones para el medio ambiente de todo el planeta), para hacer frente a sus débitos.
- Educar para ayudar. En el sentido de cooperar con los pueblos y las organizaciones del Sur en su lucha por la transformación democrática de sus sociedades. A la vez que se educa y capacita a los ciudadanos de los países periféricos en materia de medio ambiente y en técnicas para una agricultura sustentable que mejore la base de recursos de la cual dependen. Siempre partiendo del análisis de la situación real concreta, para de aquí buscar soluciones plurales e idóneas.

En otro sentido, la propia CMMAD, al mostrar su apoyo a la participación social, descubre el fracaso de la política medio ambiental llevada a cabo hasta estos momentos por los distintos órganos internacionales y nacionales. La contaminación y el deterioro del medio siguen aumentando de manera escandalosa. Las simples recomendaciones, o la reducción del problema al principio de “quien contamina paga” es de todo punto ineficaz dada la situación actual. El giro dado hacia la participación social hay que verlo pues, como una nueva estrategia, pero tampoco se quiere declinar en ella toda la responsabilidad, ni hacer de ella un “nuevo redentor”. Mucho tienen que decir al respecto los Estados, las multinacionales y determinado tipo de industrias, responsables directos de la situación presente.

Los críticos del Informe Brundtland piensan que, además de poner freno al despilfarro presente e ir hacia un desarrollo sustentable, hay que prever un aumento entre cinco y diez veces de la producción mundial para el siglo XXI cuando la población se haya estabilizado. El hecho de que la Comisión crea que esto se puede lograr sin una catástrofe ambiental es, tal vez, la mayor expresión de su fe ciega en que el camino del *progreso* es sólo posible mediante la industrialización. Aunque no lo dice por extenso, se deduce implícitamente que todos los países se pueden industrializar, siempre que sean un poco más cuidadosos con sus recursos naturales. El mito de la ciencia y la tecnología no ha desaparecido (y de la razón instrumental que en ellas subyace), se sigue creyendo en el carácter neutral, universal y lineal del desarrollo tecnológico en el mundo. Lo encontramos también, por ejemplo, en las propuestas que la CEPAL hace para promover el desarrollo en América Latina durante la década de los noventa cuando publica *Transformación productiva con equidad* (1990). En este texto, el progreso técnico aparece como la variable fundamental del desarrollo:

“El progreso técnico es esencial para el logro de la competitividad” (...) “La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico”.

Está por completo ausente la posibilidad de que en otras realidades y en función de otros valores y fines puedan darse respuestas tecnológicas diferentes a las proporcionadas por la visión tecnocrática y universalista del modelo tecnológico de los países centrales. Por eso Lander (1993), dentro del contexto latinoamericano, dice que para pensar siquiera en la posibilidad de alternativas al modelo de desarrollo hoy imperante en el continente, es absolutamente necesario colocar como tema central del debate la relación entre el modelo de sociedad al cual se aspira y las opciones

tecnológicas que lo pueden hacer factible. Esto requeriría repensar globalmente la tecnología no como algo dado, sino como un medio que tiene que ser adaptado, recreado o desarrollado de acuerdo a metas y objetivos que se fije democráticamente la sociedad. Si se asume como algo inevitable para el continente un modelo de desarrollo de economías abiertas que tenga como eje las exportaciones hacia el mercado mundial, con amplia participación del capital internacional, es poco lo que podrá debatirse en torno a las opciones tecnológicas. Anupan Mishra, coordinador de la Célula Ambientalista en la Fundación Gandhi por la Paz (Nueva Delhi), comentaba con respecto a este tipo de cuestiones la siguiente anécdota:

“Después de la independencia de la India un inglés preguntó a Gandhi si esperaba acercar a su país al nivel de vida británico. Gandhi contestó: «Gran Bretaña necesitó la mitad de los recursos del mundo para lograr esta prosperidad. ¿Cuántos Globos necesitaría un país como la India?». Pero todavía hay gente que utiliza la medida occidental para “nivel de vida” y que no entiende que la causa real de la destrucción ambiental, del crecimiento de la pobreza y de la población es precisamente este hábito de alcanzar el nivel occidental.”<sup>12</sup>

Haría falta una nueva escala de valores y nuevas formas de comportamiento que configuren las nuevas condiciones de vida del hombre actual y del futuro. Criterios que habría que hacer llegar, para que los asumieran los miles de millones de personas que habitan nuestro planeta. Para ello, según aquellos que apuestan por un desarrollo alternativo, el primer paso es desenmascarar, a través de una educación crítica, la ideología dominante. Tal ideología, dice José

<sup>12</sup> *Ecoforum*, nº 2, CEMA, Nairobi, 1987.

Manuel Naredo (1987, pp. 372-373), pretende endulzar la creencia en el carácter inmutable de la actual sociedad jerárquica, donde el poder está directamente correlacionado con la riqueza, tratando de mantener viva la esperanza entre los individuos o territorios oprimidos, de que algún día podrán solucionar su situación particular dentro del propio sistema alcanzando posiciones privilegiadas en la pirámide social. Otro ha de ser, evidentemente, el contenido utópico donde se tiene que articular la participación social, solidaria con todos los pueblos, y fundada en los valores de la igualdad. Alcanzar el nivel de ingresos, de consumo y de despilfarro de las actuales metrópolis por el camino de la industrialización no es ninguna panacea para los territorios periféricos, ni garantía de felicidad para sus habitantes. Pues la degradación de energía, la destrucción de recursos no renovables, la polución y el empobrecimiento de los sistemas ecológicos originados por la tecnología que ofrece los niveles de consumo de los núcleos dominantes, hacen que su generalización a escala planetaria sea desde todo punto imposible.

Según esta visión crítica, el nuevo papel de la participación social en el futuro habrá de demarcar los límites del desarrollo, al mismo tiempo que ofrecer alternativas a una sociedad piramidal en la que la opulencia de ciertos pueblos, clases, individuos o territorios entraña la dominación y la pobreza de otros para poder mantener los niveles de consumo aludidos. Hoy por hoy, parece que la participación social no deja de ser un mero *recurso* funcional al sistema económico neoliberal imperante.

La participación ciudadana basada en la propia idiosincrasia cultural de cada pueblo, en la creatividad de cada ciudadano, en la cooperación entre naciones y en el conocimiento de la situación y de la génesis de nuestro medio es la vía que se sugiere en el informe Brundtland para mejorar la calidad de vida del ser humano presente y futuro. Otro tanto se puede decir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver en

1976, donde también aparecen ya estos planteamientos. En ella se reconoce la participación popular como imprescindible en la planificación de los asentamientos humanos. Concretamente se dice que hay que priorizarla, que debe incluir al mayor número de ciudadanos, y ha de estar basada en el entendimiento, educación y confianza mutua de los interesados, responder a las nuevas necesidades de la sociedad y ser proporcional a los problemas propios de los asentamientos humanos. Toma gran importancia el papel activo de los ciudadanos en el conocimiento sistemático de sus problemas, en la organización autónoma para enfrentarlos y resolverlos, y en la libre participación de ellos en el debate local (regional o nacional) destinado a proponer y elegir caminos de alternativa. De este modo se reconoce que el propio potencial de la población es un factor clave en el ámbito de la vivienda, las infraestructuras y los servicios; en las instancias locales se posibilita además una acción multi-sectorial, que facilita la integración de la cuestión del hábitat a otras temáticas relacionadas con la salud, y la educación; esto es, el desarrollo de proyectos integrados. La participación social organizada pasa igualmente, a ser un insumo de especial relevancia en la investigación y posterior puesta en práctica de alternativas tecnológicas y modalidades de financiamiento más adecuadas, por su mayor impacto en los sectores populares y su menor costo económico.

### *La participación entendida como un recurso*

Hay, como vemos, una tendencia a entender la participación como un "recurso" susceptible de ser utilizado por los sectores hegemónicos de la sociedad, tendencia que vamos a encontrar en muchos más ámbitos internacionales con carácter oficial. El esfuerzo más sistemático para guiar las discusiones orientadas a la actuación, y las investigaciones sobre la participación, fue emprendido entre 1979 y 1984 por el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Se suponía que este programa tenía un

compromiso con el debate y la consecución de poder de los "hasta aquí marginados"; de este modo se patrocinaron una gran variedad de estudios, principalmente en América Latina, sobre movimientos de trabajadores, campesinos, habitantes de barrios marginales, mujeres, etc., pero sólo ha realizado una pequeña parte de su idea de un estudio de la participación que responda a los intereses de los mismos marginados y contribuya a sus luchas futuras (*Wolfe, 1984*). Prueba de ello es que, cuando en 1982 se celebró en Ljubljana el Seminario de Naciones Unidas sobre Participación Popular, se pudo constatar cómo este seminario estaba enfocado hacia las políticas públicas y las expectativas de la participación en detrimento de la dimensión "popular".

Otros ejemplos los tenemos en la Conferencia Internacional sobre Participación Popular en el proceso de Recuperación y Desarrollo de Africa, celebrada en Arusha (Tanzania) en 1990; y en el Seminario Global sobre el Movimiento Participativo, organizado por UNICEF en Florencia (Italia) ese mismo año. Los documentos de esas reuniones muestran que permanecen las mismas ambigüedades: la que enfrenta a la tutela por parte del Estado o de ONG's y otros aliados externos con la espontaneidad popular y la autonomía, y la que deriva del choque de las exigencias de la economía de mercado con las aspiraciones de justicia social y seguridad. La participación popular es vista sólo como ese "ingrediente que faltaba" (*Wolfe, 1991*).

Ya incluso antes de la crisis de los años ochenta, muchos gobiernos buscaron una línea de actuación que entendiese la participación exclusivamente como un recurso funcional, como un medio para aliviar las demandas de servicios sociales y subsidios en aquellas situaciones en las que el estilo de desarrollo no podía ofrecer un sustento adecuado, o un empleo "moderno" a una gran parte de la población. Se fomentó la autoayuda, la independencia y la reciprocidad en la producción y el intercambio de productos entre los pobres, así como la provisión de viviendas y servi-



cios comunitarios, ámbitos en los que la participación no perturbaba la distribución existente del poder y de la riqueza. Hasta los gobiernos autoritarios (aunque no todos de la misma forma) han considerado la participación como un conjunto de técnicas que legitiman su poder y permiten la expresión controlada de los sentimientos populares, a la vez que eliminan los canales independientes de organización y representación. De esta manera los pobres podían mantenerse en una especie de economía paralela, funcionando con leyes muy diferentes a las de la economía moderna, con la esperanza de que algún día esta última llegase a estar preparada para absorberlos.

Pero la mayor escala de los problemas a enfrentar marca un desafío que requiere una expansión de las respuestas sociales organizadas y hace necesario estructurar programas públicos que partan del reconocimiento de las formas particulares de organización, y doten de instrumentos legales y financieros que permitan la gestión local de los asentamientos, la investigación, el desarrollo de tecnologías socialmente apropiadas a las estrategias de supervivencia<sup>13</sup>

13 Estas tecnologías son creadas entonces, en función de satisfacer las necesidades fundamentales (en bienes y servicios) de una comunidad determinada, y no en función de las demandas económicas de un mercado a menudo desconocido por los productores. Exige, en consecuencia, la utilización primordial de los recursos disponibles en el medio físico, económico, social y ecológico de tal comunidad. La educación, la cultura, los hábitos y valores de una población dejan de considerarse como un obstáculo al desarrollo, entendido éste según el concepto de la sociedad dominante, para situarse en la base sobre la cual ese grupo humano debe edificar su propio desarrollo. Se toma conciencia de que el efecto multiplicador de una tecnología es mucho mayor cuando ésta ha sido asumida como propia por un grupo que los demás sienten como su igual. Desde este punto de vista se justifica la inversión de tiempo y trabajo en investigar y experimentar nuevas tecnologías con participación de los usuarios. El desarrollo de estas tecnologías se basa también en la hipótesis de que es posible reemplazar el capital (recurso escaso) por conocimiento y organización; son por tanto tecnologías con baja inversión de capital y uso

y fácilmente aplicables por las familias pobres, el establecimiento de formas de habilitación de terrenos que ofrezcan alternativas al mercado inmobiliario formal, el apoyo a las organizaciones en capacitación, crédito, asistencia técnica, etc. En definitiva, se trata de lograr que la movilización autónoma de recursos de los grupos de base y la creatividad popular existentes en los mecanismos de subsistencia (trabajo informal) y supervivencia (ayuda mutua), pasen de ser conductas ajustadas a la adversidad de una crisis y, en este sentido, transitorias, a formas de acción permanentes, constituyéndose en fuerzas de desarrollo complementarias a muchas otras tendencias y esfuerzos privados y públicos de otro carácter y nivel, que se realizan para lograr mayores cuotas de crecimiento. De esta manera se reformula también el problema de la articulación entre lo público y lo privado.

Tales condiciones exigen que la formulación y análisis de proyectos de desarrollo urbano tomen en cuenta criterios y métodos diferentes de evaluación. La CEPAL (1989) ha elaborado una serie de criterios generales que pueden dar la pauta de por dónde deben ir las formulaciones de proyectos de gestión local:

- Criterios económicos: uso óptimo de recursos y capacidades locales; autosuficiencia relativa con respecto

intensivo de mano de obra; siendo en buena lógica, por lo general, de pequeña escala. Luego estas tecnologías quedan definidas por tres factores, como bien dicen Velasco y Leppe (1986): las necesidades de los usuarios, los recursos disponibles y el medio. Para estos autores, además, tienen el objetivo específico de apoyar a las organizaciones de base con soluciones tecnológicas que posibiliten satisfacer sus necesidades de manera autónoma. Algunos ejemplos de las mismas son: las tecnologías adecuadas a la generación de ingresos (fundamentalmente para las mujeres), las tecnologías centradas en el diseño y puesta en marcha de huertos familiares para el autoabastecimiento, la búsqueda de la integración de la medicina popular (plantas medicinales) a la atención primaria en salud, las cocinas de bajo consumo, etc.

a insumos y partes provenientes del exterior; encadenamiento con las capacidades productivas locales; posibilidades de incorporación de trabajo propio (autoconstrucción) y trabajo colectivo (ayuda mutua); capacidad para iniciar procesos productivos continuos y nuevas actividades económicas; adaptación a procesos graduales y acumulativos en el aumento de los ingresos.

- Criterios sociales: satisfacción de necesidades básicas; distribución uniforme de los beneficios sociales; reducción de desigualdades entre grupos sociales; estímulo de la participación colectiva; apropiación colectiva de la plusvalía generada por las inversiones públicas; flexibilidad de uso y posibilidades de mejoramiento progresivo; posibilidad de acceso al mayor número de grupos sociales.
- Criterios culturales: compatibilidad con usos y costumbres locales; capacidad de promoción de la identidad comunitaria; utilización de técnicas endógenas apropiadas; capacidad de evitar o por lo menos reducir la dependencia cultural; capacidad de estimular la participación creativa de las personas; capacidad de estimular la autodeterminación y la confianza en las capacidades locales; facilidad de comprensión de todos los grupos sociales.

Este énfasis en los procesos de descentralización y en la participación social está vinculado a una propuesta de democratización de la sociedad y en último término a una vitalización fundamentalmente política de las instancias locales. La factibilidad en la aplicación de estos criterios exige un conjunto de condiciones políticas propias de un contexto democrático. Estas consideraciones sociopolíticas están en la base de la definición de los márgenes de la acción real de las iniciativas de planificación y de los marcos en los que se puede desenvolver un consenso estable (al operacionalizar

la correlación de las fuerzas sociales). Por otra parte, aunque se prioriza el rol de la participación en el ámbito local, ésta también debe estar presente en las distintas escalas de la planificación (adoptando mecanismos de información, formas de registro de opiniones, etc.) para contribuir a la legitimación de todo el sistema. El crecimiento sostenido, objetivo último que se persigue, requiere una sociedad internamente articulada; pues resulta ilusorio pretender la inserción internacional por la vía de la exclusión total de algunos sectores sociales, ya que las tensiones sociales latentes conducen inexorablemente a la incertidumbre y comprometen, en último término, la inversión y el crecimiento. Por ese motivo, importantes segmentos de las élites económicas (no todos), sobre todo el empresariado productivo-exportador y los industriales que tienen sus miras puestas en los mercados internos de estos países periféricos, ven con buenos ojos una mayor integración social y política para lograr la necesaria estabilidad y el dinamismo que requieren sus empresas. De ahí que puedan ser compatibles sus intereses con demandas básicas de sectores de menor poder económico, y una concertación amplia que considere medidas redistributivas, e incluso el mejoramiento de los ingresos de los sectores populares podría contar con el apoyo de estos agentes.

Estos son los motivos que justifican la propuesta de Transformación productiva con equidad realizada en 1990 por la CEPAL<sup>14</sup> para América Latina. En ella se propone la

<sup>14</sup> La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas) en su sede de Santiago de Chile ha presentado durante los últimos años varios trabajos en esta línea: *Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción*, 1987; *Estructura económica, relaciones sociales y equidad*, 1988; *Recursos humanos, pobreza y las estrategias del desarrollo*, 1989; *El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social*, 1989; *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, 1990; *Transformación productiva con equidad*, 1990; *La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción*, 1991; *Las dimensio-*

incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (para alcanzar una mayor competitividad internacional), minimizando la depreciación de salarios reales (mayor equidad social) y garantizando la sustentabilidad ambiental. Exige de los agentes empresariales (tanto públicos como privados) la disposición a negociar con el Estado y con otros actores sociales; y exige también capacidad política del Estado para concertar agentes de modernización en términos de una transformación sistémica del aparato productivo. El orden más apropiado para impulsar la formulación y aplicación de estas estrategias y políticas económicas se dice que es la institucionalidad democrática, esto es, un contexto democrático, pluralista y participativo, en el que existe, por tanto:

- Una ampliación de libertades públicas y sociales para expresar públicamente ideas y demandas.
- La capacidad del aparato social del Estado para responder, directa o indirectamente, a las necesidades básicas de los sectores que padecen mayores carencias.
- La ampliación de la participación popular para elaborar políticas estatales.

nes sociales de la transformación productiva con equidad, 1992; etc. De esta manera despierta de nuevo su interés por los temas del desarrollo comunitario, pues ya en 1964 se celebró en Santiago de Chile un “Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social”, en el que se hizo un recuento de experiencias de desarrollo comunitario en distintos países, y en el que se intentaron extraer una serie de recomendaciones. Después de un pequeño auge inicial esta tendencia entró en declive hasta volver a renacer prácticamente dos décadas más tarde.

Cuando se habla de equidad no sólo se hace referencia al plano económico sino también al político y al socio-cultural, en función del cual es pobre quien no cuenta con una asimilación relativamente actualizada de la cultura media de una sociedad, quien dispone de una asimilación precaria que al mismo tiempo le ha llevado a la renuncia de una identidad cultural preexistente, quien no logra articularse con un entorno social que contribuye al desarrollo de las capacidades comunicativas y cognoscitivas propias, o cuando la cultura propia no propicia la movilidad hacia consideraciones más favorables de la vida sino que tiende a reproducir las condiciones existentes (CEPAL, 1991 a.). Así, la equidad no se agotaría tampoco en una igualdad genérica de oportunidades (como una distribución justa de presencia social y presencia frente al Estado en la demanda por bienes y servicios), sino que estaría aludiendo más específicamente a la relativa igualdad de oportunidades para acortar la brecha entre expectativas y logros entre distintos actores sociales;<sup>15</sup> sería algo así como tener oportunidades iguales para poder llegar a ser desiguales (el respeto a la diferencia). De manera que la equidad debería encararse de manera integrada: el mayor acceso a bienes culturales, a poder político, a educación, y a mejores oportunidades de trabajo y aumento de ingresos, son procesos que debieran articularse sincrónicamente. Esto supone, según la CEPAL, una justa distribución de la voz pública entre los diferentes actores sociales,<sup>16</sup> y del poder de

15 Esta definición se realiza al tiempo que se establecen ciertos límites: habría que considerar un "tope social" de expectativas, más allá del cual el logro de expectativas muy altas en un grupo reduce excesivamente las posibilidades de los grupos más rezagados para satisfacer sus propias expectativas.

16 Esto incluye el acceso democrático al debate público, las posibilidades de sentirse representados por los medios de comunicación de masas, y en general la construcción de un discurso público democrático que no sea

las personas o grupos a decidir sobre su propia situación y el propio proyecto de vida, mediante una justa participación en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven.

El desarrollo comunitario constituye así un dispositivo importante para tal efecto, pues combina la atención a necesidades básicas con la promoción de mayor autonomía de los beneficiarios en la solución de sus problemas más inmediatos. De este modo quedan estrechamente relacionados los conceptos de equidad y participación. La definición de participación va más allá del “acceso colectivo a la toma colectiva de decisiones” como tradicionalmente se la ha podido entender;<sup>17</sup> ahora se la define como:

“El control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida (en tanto actor social), mediante la intervención en decisiones, iniciativas y gestiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven” (CEPAL, 1991 a., p. 8).

Más que a la distribución de recursos, la equidad se refiere a la distribución del poder de decidir sobre la asignación de recursos. Un sistema será más equitativo si extiende progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión, si los partidos políticos logran expandir su capacidad para representar demandas de actores locales y comunitarios (y no sólo sectoriales), y si las distintas áreas del Estado estrechan su comunicación con sectores menos articulados a la modernización productiva y a los servicios sociales instalados. De este modo la organización social de los pobres podría cumplir una doble función. En

ajeno a la cultura popular.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, *Participación social*. Quito, CONADE/ ILPES/ CEPAL/ DCTD, 1982.

primer lugar capitalizar la oferta estatal de servicios y programas sociales mediante la participación de los propios beneficiarios; y en segundo lugar, operar como dique de contención frente a grupos organizados con intereses corporativos, y frente a agentes externos de presión que, contra todo discurso de desarrollo con equidad, inhiben la voluntad redistributiva de los gobiernos.

Dada la complejidad de las sociedades modernas, como ya se ha dicho, uno de los requisitos de su funcionamiento es que los intereses de las personas logren organizarse, de modo que se conformen acciones colectivas. De hecho, el sistema político tiende a representar a ciudadanos que no sólo se manifiestan como individuos sino principalmente como ciudadanos pertenecientes a una organización. De ahí la importancia del desarrollo de las capacidades de organización de los distintos grupos sociales. La concertación de los distintos intereses presentes en una sociedad requiere por tanto de una sociedad organizada.

El problema, en conformidad con el planteamiento de la CEPAL (1991 a.) es cómo compatibilizar la demanda de comunidad en los sectores más disgregados con las exigencias y consecuencias de la transformación productiva con equidad, es decir, cómo pueden institucionalizarse las demandas de las organizaciones de base frente a las instancias decisorias del aparato estatal sin disolver la voluntad de autonomía y de participación activa de dichas organizaciones. Cómo inducir la iniciativa popular en aras de mayor presión social para democratizar realmente el sistema político y los vínculos con que el Estado asigna recursos a la sociedad. Cómo movilizar a la sociedad civil para contener la corrupción, el clientelismo o la burocratización. Cuáles son las demandas populares susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para proveer un sustrato político adecuado al desarrollo con equidad.

Tanto a los Estados como a los partidos políticos en América Latina se les hace muy difícil cumplir sus funcio-



nes mediadoras con respecto a unos actores sociales múltiples y tremendamente segmentados, con demandas muy distintas y fragmentadas (atomizadas), con niveles de institucionalización muy dispares (por lo general bajos), y con una inserción muy heterogénea en la esfera productiva; todo lo cual impide también su mutua articulación y su resonancia en el debate público. En ello juega un papel muy importante la represión que en el caso de América Latina sufrieron las organizaciones obreras en torno a la década de los setenta por parte de dictaduras militares antipopulistas, así como los cambios en el mercado de trabajo y en la estructura de empleo que se producen durante esa época, pues supone un grave deterioro del liderazgo sindical (ejercido tradicionalmente por los asalariados urbanos) para nuclear las demandas de un amplio espectro de actores sociales.

La vinculación, por tanto, de los Estados y partidos con los sindicatos y las organizaciones sociales se ha ido debilitando; ahora el centro de atención de las nuevas democracias nacientes se encuentra en la actividad parlamentaria y en la reestructuración de las articulaciones que se ciernen sobre los Estados. Además, las tradicionales relaciones corporativas entre el aparato del Estado y los agentes productivos persisten (las élites económicas no están dispuestas a democratizar el juego de presiones hacia los enclaves redistributivos del Estado), igual que el carácter desmedidamente presidencialista de estos mismos Estados. Los procesos de concertación política establecidos para impulsar la democracia se han limitado básicamente a asegurar el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos de representación, para lo cual se han regulado las relaciones entre los gobiernos civiles y las fuerzas armadas, reconstituyendo las instituciones políticas democráticas y avanzando reformas mínimas en las estructuras estatales; en el campo económico la concertación se refiere a políticas a corto plazo, a la regulación de precios y salarios, y de las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos. Pero, en general, los pro-

cesos de concertación no se han abocado a procesar las demandas básicas de los sectores con mayores carencias. Se observa incluso escasa dedicación a los vínculos entre concertación política y políticas sociales (*C. Franco, 1988*).

En conclusión, si bien la equidad podría incluir a los asalariados incorporados en actividades modernas de producción de bienes y servicios, las perspectivas son menos claras para la población que participa marginalmente del desarrollo de sus países, para esa población que mantiene niveles muy bajos de productividad en el mundo informal y que se ubica territorialmente en zonas de marginalidad urbana. Igualmente, la concertación política podrá incluir amplios consensos y conductos institucionalizados de negociación, pero circunscritos a actores como el Estado, los empresarios e incluso los trabajadores sindicalizados, y limitando la presencia de la población marginada y la incorporación de sus demandas.

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos reconoce que, en las condiciones actuales, el asentamiento precario dominante en los países periféricos se mantendrá en el futuro como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio urbano. Ante la imposibilidad de absorber las demandas que de ellos proceden por parte del sistema hegemónico, sin que suponga una carga con un elevado costo económico, se opta por una estrategia en la que los mecanismos del mercado sean los encargados de solventarlas, al tiempo que se apoya a las actividades que en ese sentido se llevan a cabo en el sector informal, y se mantiene a la masa popular a una cierta distancia; por ejemplo, sus asentamientos se orientarán hacia direcciones que no amenacen las áreas residenciales de altos ingresos, pero al mismo tiempo, lo suficientemente cerca como para que sus habitantes suministren servicios de bajo costo.

Como podemos observar, el predominio de los planteamientos neoliberales en la economía mundial, con la

consiguiente crisis de los Estados de Bienestar y su reducción como consecuencia inmediata, lleva al planteamiento de nuevas estrategias que permitan la instrumentación de las políticas públicas con mayor eficacia y eficiencia de recursos. Se convierte en un desafío la búsqueda de soluciones de política social que sean de bajo costo y de igual o mejor eficacia que las tradicionales, de modo que se garantice una mayor cobertura y una mejor atención. Aparece entonces el tema de la participación comunitaria en la gestión de las políticas sociales, tanto por razones propias del bajo costo, como por la evidencia del desarrollo social alcanzado por las organizaciones de base. Es en este sentido que podemos hacer una lectura del discurso desarrollado por todos estos informes y organismos internacionales, y entender la participación social (y todo lo que ella conlleva) como un “recurso”.

También es cierto que, junto a elementos de transición política hacia una democracia representativa presentes en estos países periféricos, de políticas económicas neoliberales, se añade la toma de conciencia en la opinión pública sobre los problemas medioambientales. Problemas no limitados a cuestiones de contaminación o desforestación, sino que también implican comprender el medio ambiente como *calidad de vida* en su sentido más global, y la interdependencia de los problemas que en él concurren. E igualmente se toma conciencia, más que nunca, del impacto de la pobreza sobre el conjunto de la sociedad, y de cómo el desarrollo y el crecimiento económico futuro sólo será posible en el marco de políticas sustentables ambientalmente y con un mayor grado de equidad social. Parece lícito concluir de estos planteamientos que los sectores más pobres de la sociedad son en sí mismos un *recurso*, en el sentido de ser un elemento a considerar por parte de la sociedad, tanto por su potencial de presión sobre el medio, capaz de deteriorar las condiciones ambientales deseadas por esta misma sociedad, como por su potencial para corregir y mejorar esas condiciones. Por otra parte, pero como consecuencia de lo anterior,

desde la perspectiva del marginal, su principal recurso es él mismo.

A la luz de lo dicho, se entrevé la necesidad de una redefinición del término “recurso”, en la lógica de distinguir cuando menos dos esferas de lo que es un “recurso” en cuanto potencialidad susceptible de ser empleada por el hombre. Una, que englobaría el concepto más general de lo que es un recurso para el conjunto de la sociedad, y que en gran medida se identifica con la noción de recurso que tiene el discurso hegemónico neo-clásico: los recursos que se encuentran organizados y valorizados económicamente dentro del mercado, ya estén empleados o desocupados en un momento determinado. Como la unidad básica de la organización económica es la empresa, los recursos o factores (*Razeto, 1985*) lo son en cuanto participan o están insertos en alguna empresa o unidad económica: productiva, comercial, financiera, etc.; esto es, son recursos que han actualizado sus potencialidades económicas, dado que se integran en relaciones económicas, están en constante movimiento y transformación, participan en actividades productivas y son valorizados económicamente. Una segunda esfera, que se encuentra en estos momentos en construcción, sería la vinculada a lo que tiene potencialidad como tal para un marginal (nos referiremos a él con el término *recurso* escrito en minúsculas). Esta segunda perspectiva conceptual nace como una escisión de la primera, en principio, por un triple motivo:

- Un grupo mayoritario de la población ha quedado al margen del sistema productivo tradicional (son los pobladores, los habitantes de las favelas, de los pueblos jóvenes, el campesinado de subsistencia, etc.). Una de las consecuencias que genera este hecho es que muchos subproductos de la economía de mercado, y algunos elementos del medio natural con un bajo valor de cambio pasan a conformar los recursos de estos marginales. Pensemos en los suelos para asentamien-

tos considerados de alto riesgo: cuencas fluviales, laderas de montañas, vegetación combustible, etc.

- La necesidad de solucionar los problemas básicos para estos sectores: vivienda, energía, salud, etc., está requiriendo desarrollar una investigación y una tecnología apropiada para la utilización de recursos de bajo costo (muchos de los cuales no se consideran habitualmente como Recursos). De alguna manera se puede decir que están naciendo recursos.
- La eficiencia de los escasos Recursos que se destinan desde la sociedad hegemónica al mundo marginal exige una buena información para su focalización, un real control de los programas y el menor costo en profesionales y mano de obra para la implantación de los mismos. Eso sólo es posible si los destinatarios de los Recursos participan en la información de los proyectos, en su control y en su ejecución.

Los marginales, al no poder acceder de manera plena —por sus deficiencias económicas intrínsecas— a los Recursos que se cotizan en el mercado, están generando un nuevo concepto de lo que ha de entenderse por recurso, porque recurso es un Recurso para “alguien”. La dicotomización social, de alguna manera, determina que se pueda hablar de diferentes ámbitos dentro de lo que puede ser un Recurso/recurso. Esta distinción permite reconocer que hay abundantes recursos que no se han transformado en Recursos o factores, porque no han sido valorizados por el capital, y que incluso no son valorizables monetariamente, pero que pueden adquirir valor y ser utilizados productivamente, especialmente por grupos de individuos que adoptan formas alternativas de organización, e incluso por entidades capitalistas y estatales. Lo cual convertiría a estos recursos, de forma indirecta, en auténticos Recursos, aunque no tengan la forma capitalista tradicional.

No sólo la esfera privada de los marginales da nueva entidad al concepto Recurso; la sociedad en general y los Estados en particular, en la meta común de garantizar una relativa estabilidad social que permita un normal desenvolvimiento y crecimiento de los flujos de capital en el mercado, están interesados en transformar en recursos para los marginales aquello que no es tenido por tal en la sociedad hegemónica, y por tanto no tiene valor de cambio. Con ello se cubriría un triple objetivo: satisfacer las necesidades básicas de los marginales que garanticen la paz social, que ello no suponga un costo elevado para la sociedad dominante, y que los Recursos tenidos por tales, por esta sociedad, no se vean afectados (disminuidos) por la presión que puedan ejercer directa o indirectamente los marginales en la búsqueda de una solución inmediata para sus problemas, o por el elevado deterioro de su calidad de vida.

El desarrollo territorial, al menos en uno de sus aspectos, depende del éxito práctico y de la aceptación social de estos recursos de bajo costo. En este sentido es posible hacer una interpretación (que no pretende ser reductiva ni excluyente) del mensaje implícito en muchas de las propuestas de carácter institucional recogidas en torno a la participación social. Pensemos que un recurso es de bajo costo por varios motivos:

- El que no se le considere apto o competitivo para el consumo de la que estamos denominando sociedad hegemónica.
- No necesitar un agregado técnico o transformador costoso para su uso.
- El que el marginal pueda hacer uso por sí mismo o con la colaboración de otros marginales de ese recurso.

Este último punto es de sumo interés. La participación directa del marginal en la obtención-manejo-gestión, etc., de estos recursos es clave. El recurso es de bajo costo,

fundamentalmente porque no incorpora el valor del trabajo agregado. Es el marginal mismo el que le da ese valor, bien sea porque suponga un ahorro en detrimento de otro Recurso de mayor cotización, o bien porque su transformación en recurso la realiza el marginal con su propio esfuerzo o, normalmente, con la colaboración del grupo de marginales que forman su comunidad y, en ocasiones, de asesores externos. Las relaciones distintas al intercambio reconocen y otorgan valor y significado económico a recursos que estaban fuera del mercado; nos referimos a las diferentes modalidades de acción conjunta e integración "solidaria", a saber: la cooperación, la comunidad, la colectividad, la coordinación, la colaboración, la donación, la comensalidad, etc. La expansión de este tipo de relaciones hace innecesaria la acumulación previa de capital para generar crecimiento y bienestar, pues los factores excluidos se combinan entre sí, se organizan por una categoría económica distinta al capital y cooperan en un proceso productivo, de circulación económica y consumo nuevo. La ética específica de la economía de solidaridad es tal, dice Razeto (1985), que conduce a una creciente provisión de medios para realizar sus objetivos, mientras que las personas que participan en él son estimuladas a mantener niveles de consumo razonables, contenidos dentro de los límites suficientes para un mejoramiento progresivo del bienestar colectivo y de la calidad de vida individual. De este modo el dinero perderá su valor de escasez en la medida que entren a operar en el mercado relaciones económicas distintas al intercambio.

Se plantea, con esta lectura, un nuevo modelo de desarrollo basado en los recursos humanos propios o accesibles a los sectores más populares. Los gobiernos apoyan hasta cierto punto la participación, como una forma de liberarse de sus responsabilidades; los grupos marginados oscilan entre condicionar su participación a la esperanza de ser recompensados con recursos provenientes de los gobiernos, y la necesidad absoluta de tener que optar por estrategias organizadas para poder sobrevivir, siendo conscientes de

que no pueden esperar de las autoridades mucho más que la tolerancia de dichas estrategias. La diferencia con otras concepciones que han tenido en cuenta a los grupos poblacionales estriba en que no se trata de una propuesta culturalista que pretenda incorporar a los marginales a la sociedad hegemónica en busca de una integración nacional a través de políticas asistencialistas o paternalistas (típica propuesta de los años sesenta), o de una opción pragmática que propugna la acción complementaria de la organización popular con las políticas provenientes del Estado como una vía posible al socialismo (el periodo de Allende al frente del gobierno de Chile), ni mucho menos se identifica con la asunción de un “poder popular” que rompa el modelo político-económico imperante (el caso de Fidel Castro en Cuba); se habla más bien de un modelo paralelo y dependiente del modelo de desarrollo occidental. Se toma conciencia de la imposibilidad de incorporar plenamente lo marginal en la sociedad hegemónica, a la vez que se legitima su existencia. Como ha dicho Guimarães, refiriéndose a la realidad actual de Latinoamérica, ésta se parece mucho al modelo sudafricano del *apartheid*:

“La desigualdad supone la existencia, por lo menos, de la posibilidad de superación, pero supone a la vez, la incorporación a la sociedad nacional; la desigualdad ocurre, por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los “incluidos”. En cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del *apartheid*, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos (la minoría) y excluidos (la mayoría). En estas circunstancias, las propuestas de “ajuste estructural”, de “transformación del aparato productivo”, de “reinserción en la economía mundial” y otras, se refieren exclusivamente a la minoría “blanca” de los incluidos, algunos más iguales que otros, algunos dominantes y otros subordinados, pero todos en definitiva incorporados al proceso de desarrollo” (Guimarães, 1989 a., p. 9).



En el fondo se trata de sustituir un reduccionismo pecuniario (como es el neoliberalismo clásico) por otro que se estima más eficaz; pese a que los teóricos y defensores de los sectores populares argumentan con un discurso en un sentido contrario, las razones directas de que este modelo que aquí se formula empiece a implantarse en la realidad latinoamericana obedecen, más que a una razón ideológica democrática-emancipadora (la cual sin duda también está presente), a una razón economicista. Las esperanzas en la participación se derivan de la evolución histórica de la teoría y la práctica de la democracia, de la cooperación y las teorías socialistas y comunistas, que a su vez fueron renovadas por la participación, pero el nuevo discurso de estos últimos años sólo presta una atención esporádica a este fenómeno. Es posible, de modo paradójico, que ambos, neoliberales y socialdemócratas, progresistas, alternativos, etc. (en sentido amplio, no partidista) coincidan en su camino.

Aparece en escena lo que algunos han llamado el “tercer sector”. Un sector que viene a compensar las disfunciones del Mercado y del Estado. La acción participativa de la sociedad civil viene a atender lo que no son capaces o no les interesa cubrir a los otros sistemas. Viene al caso retomar una reflexión de Tomás R. Villasante (1993) sobre esta realidad fractal y el rol de la acción colectiva:

“No sólo el Mercado sino que también el Estado está fraccionado entre el proteccionismo de los grandes negocios monetaristas y las descentralizaciones participativas, para que los pobres solucionen por su cuenta, y sin casi dinero, los servicios que recorta el Estado. Estados que se desregularizan en lo social, e incluso se dicen liberales abiertamente, pero que en lo represivo y lo militar refuerzan las tradicionales características de violencia organizada. Muy democráticos para los ayuntamientos y servicios con poco presupuesto, y muy tecnocráticos para construir entidades supra-estatales donde se deciden los grandes negocios proteccionistas

(CEE, Acuerdo de Libre Cambio, etc.). Ante esto no cabe hablar de un solo camino que pueda resolver tan compleja situación, aparte de que cada movimiento deberá experimentar sus propias soluciones. Usar el término de “democracia participativa” como alternativa a construir está bien, pero no deja de ser un concepto muy amplio que hoy quiere decir cosas muy diferentes entre sí”.

El concepto de desarrollo territorial ha sufrido en las dos últimas décadas un profundo cambio en su sentido tradicional-neoclásico, el cual, como venimos apuntando, está determinado por una nueva forma de entender el papel que desempeñan los Recursos/recursos, en particular, y el medio ambiente (entendido como calidad de vida), en general, en los procesos de desarrollo. La nueva estrategia de desarrollo para los “países periféricos” no pasa sólo por su inserción en el paradigma de la economía neoliberal, sino por la incorporación de un nuevo actor: los denominados sectores marginales de la sociedad, y por su participación activa, entendiendo que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orienta hacia recursos que, en buena medida, sólo pueden existir y reproducirse si estos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad.

De manera paralela, en los “países centro” la inclusión de la participación ciudadana en la formulación y evaluación de proyectos tiene por objetivo llegar a consensos entre los intereses, a menudo contrapuestos, de los diversos agentes intervinientes, en base a una doble exigencia: de democracia y de eficiencia. Se ha tomado conciencia de que tener en cuenta a la opinión pública es un factor positivo y eficaz para lograr con éxito la implantación de un Proyecto. En efecto, aunque los problemas que se presentan son muy numerosos, especialmente por la dificultad de lograr una auténtica representatividad o de que el coste de tiempo y dinero no sobrepase los presupuestos disponibles, los bene-

ficios conseguidos hacen rentable su incorporación. Pues facilita la recogida de información directa, detecta posibles relaciones que pueden paralizar el Proyecto, sitúa el riesgo posible y la aceptación del mismo en función de los beneficios que se esperan obtener. La participación incrementa la racionalidad y la eficiencia administrativa al tener en cuenta los intereses y las opiniones de toda la población que se ve afectada por el proyecto que se vaya a realizar o acción que se esté poniendo en práctica. En este contexto la *participación* adquiere rango de *Recurso* también en el primer mundo.

La eficiencia administrativa en la consecución del éxito de los proyectos justifica plenamente la participación, dejando de lado el resto de los valores que tiene dicha participación en sí misma (integración social, activación de la democracia directa, legitimación de los administradores en una sociedad democrática, etc.). La administración puede obtener el consenso o puede, por medio de la información obtenida, modificar su decisión y buscar nuevas alternativas que satisfagan a la población y eviten los problemas que hayan encontrado los participantes, a la vez que se consigue un ahorro efectivo de Recursos. En conclusión, la ayuda que le puede prestar la comunidad es muy variada, y se traduce en que:

- Proporciona buenas ideas: información inmediata y exacta, basada en juicios procedentes de la observación directa de los sistemas locales.
- Es un *timbre de alarma*: detecta con rapidez los problemas y permite encauzar el trabajo y eliminar las alternativas que son rechazadas por la población.
- Hace que se mantengan relaciones relajadas, siempre que los ciudadanos sepan que pueden llegar a influir con sus sugerencias.
- Ayuda a reconciliar intereses contradictorios: entre grupos privados o con el interés general.

- Reduce la resistencia al cambio: favorece por medio de la información y la dinámica de grupo la desaparición de los obstáculos, barreras psicológicas que frenan la adaptación a una nueva forma de vida.
- Reduce la probabilidad de un conflicto manifiesto: conociendo los grupos radicales, sus demandas, estableciendo contacto con los líderes, etc.
- Puede lograr el consenso social: facilita el ajuste mutuo entre individuos, grupos, comunidades, organismos, etc., implicados.

### **La participación: un concepto en evolución**

La tendencia que acabamos de comentar ha sido históricamente la que ha dominado la racionalidad de la planificación y la gestión pública. Si nos remontamos al contexto de la gran depresión (1929) observamos que es entonces cuando se descubre que las “relaciones humanas” y la participación democrática en los distintos ámbitos de la sociedad eran métodos más adecuados que el taylorismo y el control rígido de la población, para garantizar la productividad de las empresas y la integración social de los individuos. Aquí se sitúa la tradición pragmática iniciada por Dewey en el campo de la educación y por Kurt Lewin en el área de la psicología, a quienes se considera iniciadores de la Investigación-Acción. Luego, el auge contemporáneo que tiene la participación responde en origen al hecho de funcionar como un método para la resolución de problemas grupales o institucionales que pueden ser definidos como un proceso continuo de planificación, acción, evaluación y vuelta a empezar, pero ceñido a prácticas sociales concretas, sin un análisis de sus relaciones con el conjunto del sistema social, obstaculizándose así las perspectivas de enfoques alternativos y de estudios globales que cuestionen el status quo.

Con anterioridad, ligada a la tradición ideológica de izquierdas, se puede hablar de una orientación crítica de la investigación-Acción, la cual conllevaba un rechazo del status quo existente en la sociedad (desigualdades, procesos de exclusión, elitismo político y económico, etc.) y se presentaba como una vía de liberación social,<sup>18</sup> pero que no tuvo una continuidad en el tiempo. De este modo, la práctica concreta de la Investigación Participativa ha surgido posteriormente, a partir de las insuficiencias y contradicciones del planteamiento pragmático y en contextos de crisis o quiebra social. Efectivamente, este tipo de estrategias y programas de índole esencialmente pragmática han sido propiciados dentro del mundo de la empresa; así, por ejemplo, nos encontramos en los años setenta con la vertiente del Desarrollo-Organizacional (DO) y en los ochenta con los programas de Calidad Total (ya citados).

Otros ejemplos, en un ámbito distinto, son la práctica llevada a cabo por Gran Bretaña en sus colonias durante los años cuarenta y cincuenta, dentro de su política de desarrollo de las comunidades indígenas; o el modo como nacieron los programas de desarrollo comunitario puestos en marcha durante los años sesenta en América Latina, los cuales contaron con el apoyo financiero de los Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso, en un claro intento de enmendar las situaciones y contradicciones sociales que dieron pie al triunfo de la revolución cubana a finales de los cincuenta. Una vez que se pusieron en marcha estas iniciativas, y como fruto de una realidad social que las desbordaba, es cuando comienzan a surgir iniciativas que reorientan estas estrate-

18 Por ejemplo, en España existió una tradición de investigación colectiva promovida desde el siglo XIX por socialistas y anarquistas; su exponente principal es la llamada Escuela Nueva, sobre la que teorizó Ferrer y Guardia. Estas experiencias fueron desapareciendo en la medida en que se impuso un modelo de educación estatal centralizado, desapareciendo tras la derrota y represión de los movimientos populares por el General Franco.

gias en una línea crítica.<sup>19</sup> Pero incluso muchas de estas últimas han contado durante los años setenta y ochenta con el financiamiento de las agencias de cooperación occidentales (entre ellas las oficiales) y el beneplácito de instituciones internacionales.

Los esfuerzos que se han hecho en América Latina en el área de formación de recursos humanos obedecen a este tipo de intenciones, que tienen su tradición en estos tres grandes móviles (*Guimarães, 1989 b.*):

- Se ha pensado que la educación universal constituye el medio más eficaz para una mayor y mejor cohesión sociocultural.
- Se ha considerado que la gradual extensión del ciclo educativo permitiría romper el círculo vicioso que lleva de la pobreza a la ignorancia e, inversamente, de la ignorancia a la reproducción de la pobreza.
- Se ha destacado la relevancia de la formación técnica y profesional en aras de que las economías periféricas puedan acelerar sus procesos de modernización productiva y, con ello, cuenten con capacidad creciente para reducir sus niveles de dependencia económica y tecnológica.

Estos móviles siguen siendo funcionales a las nuevas propuestas de desarrollo sustentable que se realizan desde distintos foros para América Latina. No se hace más que repetir viejos deseos (aunque el desarrollo que se propugna desde dentro no esté ahora dirigido hacia adentro):

<sup>19</sup> Ver, a este respecto, la obra de Batten, *Las comunidades y su desarrollo* (1964); y el artículo de Sanguinetti, "La investigación participativa en los procesos de desarrollo de América Latina" (1981).

- Crecimiento con equidad.
- Modernización productiva e integración social.
- Competitividad internacional y articulación interna

La novedad la constituye la creciente aceleración del cambio técnico y la recomposición ocupacional que lo acompaña, los cambiantes requerimientos en materia de habilidades laborales y profesionales, y la complejización del tejido social y la diversificación de los agentes económicos, todo lo cual hace que no pueda haber un único agente que tome a su cargo la articulación entre distintos agentes (públicos y privados), centrales y locales, indispensable para armonizar y potenciar el desarrollo en las nuevas sociedades, así como para lograr la plena movilización de todos los recursos disponibles en esas sociedades.

Cuando la CEPAL privilegia el concepto de “equidad funcional” está diciendo que las políticas sociales dirigidas hacia una mayor equidad contienen una dimensión que excede el marco normativo de la justicia distributiva y deben ser entendidas como insumos imprescindibles para la modernización y democratización de una sociedad, para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivas y capaces de competir internacionalmente. En este sentido, se invierte la proposición desarrollista clásica de que la equidad era responsabilidad de la política social y que ésta buscaba corregir las distorsiones del proceso de crecimiento económico. La justicia social en la distribución de activos e ingresos pasa a ser vista como funcional al proceso mismo de crecimiento.

Las propuestas de la CEPAL para América Latina, como las declaraciones de Yakarta<sup>20</sup> para Asia y el Pacífico, y Kartum<sup>21</sup> para Africa, ponen el acento en los aspectos sociales y humanos del desarrollo. De alguna manera, no obstante, vienen a contener la ofensiva economicista que tan fuertemente se ha manifestado en las dos últimas décadas, tratando de lograr un enfoque más equilibrado entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo. Son, por tanto, una crítica a la forma como se han estado implantando los programas de estabilización y de ajuste estructural en los países periféricos; estos adolecerían de varios defectos importantes que sería bueno solventar para el buen funcionamiento de todo el sistema:

- Son incompletos, es decir, realizados como si los equilibrios fiscales, externos y de precios fueran fines en sí mismos, condiciones suficientes para el crecimiento económico, al tiempo que los desequilibrios en las condiciones humanas, vinculados al empleo, ingreso, nutrición, salud y educación no reciben la misma prioridad.
- Se los aplica de manera mecánica sin dar suficiente consideración a las realidades nacionales económicas, humanas y culturales.
- Son demasiado estrechos en la perspectiva temporal. No puede esperarse a que se alcance el equilibrio externo y fiscal para mejorar la condición humana, ni para ampliar la inversión humana que fortalezca la capacidad institucional, productiva y científico-técni-

20 Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region* Jakarta, Indonesia, 1988.

21 Economic Commission for Africa, *The Khartoum Declaration*.



ca, que constituyen la base de un desarrollo más estable y menos vulnerable.

Paradójicamente, ahora, las nuevas propuestas de solución que se lanzan desde los "Poderes" hegemónicos para introducir leves rectificaciones a la línea economicista dura, como es la noción e importancia asignada a la movilización de recursos no convencionales, proviene últimamente de las propuestas vinculadas a enfoques del "otro desarrollo"<sup>22</sup> o del desarrollo alternativo, de la escuela de la educación crítica de Iván Illich y Paulo Freire (por ejemplo), de la Investigación-Acción-Participativa crítica,<sup>23</sup> etc., caracteri-

22 En Chile se encuentran algunos de sus principales mentores (Max-Neef y otros, 1986), y a ellos corresponde la teorización de lo que se ha denominado el "Desarrollo a Escala Humana". Su idea es poner el acento en que los actores sociales dejen de ser objetos del desarrollo y pasen a asumir un rol protagónico como sujetos del mismo. Su racionalidad se orienta hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y se sustenta en el respeto a la diversidad y en la renuncia a convertir a las personas en instrumentos de otras personas. Estos planteamientos se enmarcan dentro de las tesis de la educación popular, en la perspectiva de la emancipación, donde lo que importa es la autoestima, la revalorización cultural, la comunidad, resolver las carencias o mejorar la producción a través de la organización propia. Desde estas posiciones también se lanza la propuesta de las tecnologías socialmente adaptadas, con el objetivo de apoyar a las organizaciones de base con soluciones tecnológicas que posibiliten satisfacer, de manera autónoma, sus necesidades de subsistencia, reforzando al mismo tiempo los valores solidarios y abriendo puertas a la satisfacción de sus necesidades de convivencia, realización (afecto, autoestima, etc.) y de superación. De esta manera se pretenden modificar las relaciones entre las personas y contribuir a la concepción de otro tipo de desarrollo comunal y de desarrollo social alternativo, que se caracteriza por estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía política y de autodependencia económica, y por el predominio de la solidaridad sobre la competencia ciega.

23 En Salazar (editor), *La investigación-acción participativa. Inicios y desarrollos*, encontramos una buena recopilación de algunos de los más importantes trabajos que se han realizado en esta línea. En América Latina este

zadas por sus propuestas de cambios sustanciales en el interior de las sociedades (principalmente en las estructuras políticas y económicas). Todas ellas enfatizan el despliegue de elementos de solidaridad y autoayuda, el desarrollo de la creatividad, la participación y el uso de la capacidad organizativa de la base social en la definición de estilos de desarrollo encaminados a la satisfacción de las necesidades básicas; y por reorientar la racionalidad instrumental, dando más importancia a la escala humana, a lo cualitativo (frente a lo cuantitativo), desmitificando la investigación y su jerga técnica,<sup>24</sup> para simultáneamente defender la sabiduría popular y el sentido común, con el objetivo de contribuir al progreso de las clases trabajadoras y explotadas dentro de un tipo de sociedad más justa, más democrática y que preserve las raíces culturales particulares. Acciones de esta naturaleza abarcan programas en el área de promoción de la salud, capacitación en educación preescolar, programas orientados a la generación de ingresos, desarrollo y uso de tecnologías sencillas, de mejoramiento y saneamiento ambiental, etc. En tales propuestas la participación popular es un imperativo ético que emana de un derecho humano esencial que debe ser garantizado por la comunidad para todos sus miembros, por lo cual resulta obligatorio construir un sistema y un procedimiento de toma de decisiones que esté abierto a la participación de la ciudadanía.

Bajo estas premisas se constituyen los denominados "nuevos movimientos sociales", que significarían una revitalización de la utopía (agotada ya la utopía de la sociedad

pensamiento comienza a desarrollarse a principios de los años setenta y tienen en Orlando Fals Borda a uno de sus principales exponentes. Debe señalarse también que en 1977 se celebra en Colombia la Primera Conferencia Internacional sobre Investigación-Acción Participativa.

<sup>24</sup> Para realizar la crítica al método científico se suele recurrir a los argumentos proporcionados por Kuhn y fundamentalmente por Feyerabend.

del trabajo y la utopía socialdemócrata del Estado del Bienestar), una nueva propuesta de formas de vida y valores, tendente a la autonomía, la independencia y la descentralización, y en consecuencia una nueva forma de entender la política y la economía:

- Desprivatizan la política, sacando al ciudadano del ámbito de la esfera privada, profundizando en el desarrollo de la democracia.
- Amplían el concepto y la práctica de lo político, proponiendo la expansión de la responsabilidad democrática. Lo que supone una ampliación de la sociedad civil.
- Crean un espacio político no institucionalizado entre el ámbito de lo privado y lo público, politizando una serie de temas que no han sido tradicionalmente considerados como políticos.
- Impulsan un nuevo estilo de vida y de participación política. Desplazan el conflicto político-social desde el ámbito productivista y redistributivo al control de los modelos culturales, al encuentro de un nuevo tipo de identidad cultural. Se sustituye la utopía del crecimiento y el desarrollismo por una nueva utopía que apunta a la solidaridad.
- Contribuyen con sus acciones a formar la opinión pública, proponiendo alternativas a las patologías derivadas de la modernización.
- Cuestionan la legitimidad de las normas político-sociales, exigiendo su justificación moral, lo que les convierte en garantes de la moral democrática.

Igualmente dentro de estas corrientes de pensamiento vemos como se defiende el ideal del “mercado de competencia perfecta” (*Razeto, 1985*), coincidiendo, aunque sólo sea en el nombre de la propuesta, con las posiciones neoliberales, que saben sacar un buen partido de ello. Ahora bien,

como es evidente, las conclusiones que ambas extraen de ese ideal son completamente contrapuestas. Para los promotores de un desarrollo alternativo, al tiempo que significa una reducción en el tamaño e ingerencias del Estado en la actividad de las personas, un mercado que se aproxima a la situación de competencia perfecta es un mercado en el que el poder se halla más difundido, por las condiciones de atomización, libre entrada, movilidad, ocupación plena y transparencia, siendo, en consecuencia, un mercado más democrático.<sup>25</sup> Lo cual implica, para ellos, que cualquier concentración de poder económico, monopolio y oligopolio va en detrimento de este tipo de mercado, al cimentar la competencia imperfecta. De ahí su distanciamiento del modelo neoliberal y sus propuestas de la reducción de las actividades económicas al movimiento del capital, para permitir el desarrollo de sujetos económicos autónomos e independientes, la atomización y la transparencia del mercado; pues la competencia perfecta sólo podría existir si desapareciera todo predominio del capital, si dejase de ser ése el factor predominante en la economía, esto es, si no existiera el capitalismo como la principal categoría organizadora de la realidad (como racionalidad sustantiva), lo cual no implica que no puedan coexistir diferentes tipos de relaciones económicas y racionalidades, ni que éstas lleguen a ser complementarias entre sí.

25 La reformulación del concepto de "mercado de competencia perfecta" en términos de "mercado democrático" no invalida la demostración teórica de que el libre juego del mercado en condiciones de competencia perfecta conduce a la asignación óptima de los recursos y a la equitativa distribución del ingreso; por el contrario, dice Razeto (1985), se hacen presentes nuevas razones avalando la afirmación de que el mercado democrático es el único que puede teóricamente conseguirlo. Lo que caracteriza al mercado democrático es su estructura relacional integradora, donde los procedimientos de asignación y distribución de los bienes y recursos no es muy conflictiva sino pacífica.

De hecho el mercado democrático supone para Razeto la presencia de un sector de intercambios, un sector regulado y un sector solidario, donde ninguno de estos factores predomina sobre los otros en función de su propia valoración, y donde todos se caracterizan por presentar tendencias democratizadoras, salvando las distintas racionalidades sobre las que se levantan: real libertad de iniciativa económica, efectivas posibilidades de participación, cuando se privilegia la integración social y la solidaridad, el logro de un desarrollo económico que permita la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y la existencia de un sistema de comunicaciones fluido y eficiente. Partiendo de las imperfecciones de cada uno de estos tres sectores, de las relaciones o racionalidades económicas, y asumiendo que en la práctica no pueden ser completamente eliminadas por más eficiente y democráticamente que se funcione, se defiende la necesidad del pluralismo en la configuración del mercado como condición de su máxima y superior eficiencia y desconcentración. Además, la presencia simultánea y combinada de las tres racionalidades permitiría que, a nivel de la sociedad global, se verifique una apropiada satisfacción de las necesidades, aspiraciones y deseos de la gente.

Con respecto a la mejor combinación de los sectores, Razeto (1988) dice que no puede estar determinada para cualquier sociedad y circunstancia, pudiendo existir varias conjunciones posibles según las características económicas, sociales, políticas y culturales de la sociedad de que se trate, según las particularidades de las economías y los mercados, y según los rasgos que presenten los sectores mismos y los sujetos que los conforman.

Naturalmente, desde esta posición se supone el funcionamiento democrático de los tres sectores de tal mercado. Como ello es improbable, dadas las tendencias a la concentración manifestadas por las racionalidades económica y política, el sector "solidario" se limita en la realidad a corregir y perfeccionar el mercado global. Las imperfeccio-

nes del sector de intercambios y del sector regulado, tradicionalmente se han intentado corregir sólo a través de la interacción recíproca entre ambos, pero el desarrollo del sector "solidario" podría corregir imperfecciones de ambos, impidiendo además que el sector regulado crezca en exceso y se concentre aún más.

De esta manera, se pretenden despertar las capacidades organizativas y empresariales de carácter popular, incentivando la imaginación creadora de tecnologías apropiadas a las condiciones de pobreza de los sectores subordinados, perfeccionando la capacidad de trabajo de personas que no formaban parte de la fuerza de trabajo reconocida, de los desempleados, etc., se busca que los recursos latentes se conviertan en factores económicos que reviertan en el desarrollo de la comunidad, y no la valoración del capital o la protección de éste de la amenaza de los marginados, como pretenderían las propuestas provenientes del neoliberalismo.

Cuando tradicionalmente se ha hecho una defensa de la participación desde planteamientos neoliberales se ha tendido al mismo tiempo, según Sánchez-Casas (1987) a:

- Disminuir al máximo el peso relativo de las organizaciones sociales y de las instituciones de base en el seno del medio institucional, reconvirtiendo la participación propuesta en la interacción conjunto social-aparato institucional. Esto es, a transformarla en una suerte de populismo.
- Potenciar el principio de delegación, el control por parte de los representantes del proyecto participativo, por medio de la delegación voluntaria del poder. La participación entonces corre el riesgo de convertirse en un mero gestionismo.
- Reducir las actividades de participación al nivel de "lo vivido", de lo más inmediato, desvinculándolas de planteamientos más globales, ideológicos, valorati-

vos, etc. que requieren una concepción teórica y utópica de la realidad.

- Aumentar el control sobre la vivencia de la situación, e incluso sobre la situación misma, buscando la coincidencia de las necesidades subjetivamente sentidas con los requerimientos objetivos del capital, de manera que las actividades subsiguientes se encuentren reproducidas a imagen y semejanza del capital. El resultado de estos dos últimos procesos es la fragmentación del asociacionismo en grupos autoaislados.

Al ser ésta la estrategia seguida por el liberalismo, las propuestas del desarrollo alternativo se dirigen a centrar la actividad participativa en los conflictos surgidos en los procesos de socialización, canalizando a través de ellos los que puedan aparecer en otros procesos (económicos, habitacionales, políticos, etc.). Se busca de esta manera elevar el nivel de autogestión de la vida cotidiana, un mayor control de las situaciones y una consolidación de las organizaciones de base por medio de la concienciación de sus integrantes y de la asunción de un proyecto o ideal emancipador, lo cual significa una elevación del nivel de participación desde la inmediatez de los problemas del día a día, al campo de lo concebido como propuesta de una sociedad global, sin supereditar un nivel a otro, sino integrándolo dialécticamente en un mayor nivel de conciencia y responsabilidad social; tratando, finalmente, de conquistar parcelas de poder y adquirir un control mayor sobre el ámbito espacial donde se desenvuelven las actividades propias de la vida cotidiana.

De algun modo estos planteamientos están permeando el ámbito institucional, aunque sólo sea porque otras corrientes intermedias entre la orientación pragmática y la orientación crítica en el tema de la participación se hayan puesto de alguna forma de moda: el análisis institucional de M. Seguíer, el socioanálisis de Lourau y Lapassade, la intervención sociológica de Touraine, etc. Se observan cambios

con respecto a lo que han sido los programas tradicionales de las políticas públicas en materia de intervención social. Antes, las acciones estaban encaminadas a contribuir a la solución de problemas específicos de los sectores pobres. Ahora, la tendencia sería a priorizar la promoción de procesos de desarrollo que se impulsan a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia de un papel del Estado "estimulador" de la búsqueda de soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo social. Por ejemplo, el fomento de las iniciativas productivas emergentes en los sectores populares no se haría por la eficiencia alcanzada, en cuanto a la asignación de recursos, en comparación a los sectores económicos formales, sino dentro del marco de las políticas sociales, como un programa de carácter compensatorio; y esto en el sentido de que el diseño de estrategias que incorporan elementos de crecimiento, ampliación o regeneración de las acciones de intervención en los sectores más vulnerables permite comprender las medidas compensatorias como efectivas políticas de desarrollo social. La participación de los pobladores en sus organizaciones no sólo representa ventajas materiales; también está contribuyendo al desarrollo personal y social de este sector.

Unido a ello está la primacía que va adquiriendo el espacio territorial local en el desarrollo social. Así, junto a la evolución en la concepción y enfoques sobre el desarrollo, se encuentra la preocupación por la descentralización del Estado, en situar las políticas y el desarrollo social bajo la responsabilidad del gobierno local, para lograr mayores índices de eficiencia en la utilización de recursos, en la definición de planes y programas que respondan de manera más realista a las necesidades particulares de las áreas locales, reduciendo los procesos burocráticos, y en distribuir la presión social (sobre el Estado) en casos de conflicto. Son por tanto muchas las ventajas que para los objetivos del



desarrollo social presenta la existencia de estructuras descentralizadas en el proceso de toma de decisiones, además de que la mayor cercanía entre las instancias administrativas y la población permite una mayor esfera de acción y participación de la base social en la toma de decisiones para encarar los problemas que la afectan. Ello permite asimismo profundizar en el desarrollo de los valores democráticos, que las personas tengan una mayor autodeterminación, logrando una mayor eficiencia en la combinación de crecimiento personal y desarrollo social. Por último, está la presencia de procesos sociales y organizativos que se han ido desplegando al interior de los sectores populares urbanos, bien de forma autónoma o con el incentivo de Instituciones de Apoyo, que enfrentan al margen del Estado problemas de supervivencia, de espacios de sociabilidad, etc.

En definitiva, el término de participación social ha venido siendo utilizado por varias teorías en América Latina a partir de los años cincuenta, aproximadamente, y en diversos contextos: desde las políticas de desarrollo de la comunidad hasta los procesos de reforma estructural y de revolución popular. Durante los años setenta, este término empieza a ser empleado en el contexto de las reformas municipales de varios países. El tema se repone en los ochenta en el marco de las democracias nacientes, de la descentralización y de la planificación.

Este uso indiscriminado de la participación hace que sea una noción que está presente en diversos enfoques y niveles, y trae aparejada, por lo tanto, una gran ambigüedad. Involucra desde la constitución de autoridades elegidas democráticamente y el complejo juego de la administración estatal, hasta los movimientos y organizaciones sociales de distinto carácter. Desde otra perspectiva, se podrían distinguir aspectos de mera eficiencia administrativa, otros de genuina representación de los distintos actores sociales, y aquéllos donde el acento está puesto en la tarea compartida

de la toma de decisiones en todos sus niveles. Es por ello un instrumento planteado tanto por las corrientes neoconservadoras como por otras de carácter más progresista.

Hay que destacar dos estrategias en la participación social que han sido especialmente relevantes: lo local y lo educativo.

*Lo local: una instancia privilegiada para la participación social*

Lo local, en términos de los actores en juego, remite al menos a tres dimensiones: una de carácter espacial, una institucional-estatal y otra social.

La dimensión espacial aparece en tanto nos encontramos con una gran diversidad entre los sistemas presentes en los diferentes territorios, y con una multiplicidad de problemas ligados a ellos. Esta consideración implica percibir con mayor precisión la naturaleza, magnitud y expresión temporal con que se manifiestan estos problemas.

Lo institucional y lo social se articulan proveyendo posibilidades de intervención de manera directa (y no por delegación) en las principales decisiones y gestiones del desarrollo. Los actores sociales se encuentran con interlocutores más próximos, siendo la planificación y la instrumentación de programas uno de los puntos importantes de encuentro.

La tematización de lo local proviene, generalmente, de la discusión sobre las debilidades de la centralización de los Estados. Dentro del propio aparato estatal se buscan formas más eficientes y participativas de acción. Se plantean así dos procesos. Por un lado, la descentralización política (de las decisiones y gestiones) y, por el otro, la desconcentración administrativa en términos de la asignación de recursos financieros, humanos y materiales. Por otra parte, el surgimiento de nuevos actores sociales (mujeres, grupos ecologistas y pacifistas, organizaciones de barrio,

etc.) han llevado aparejado en ocasiones el resurgimiento de lazos de solidaridad de tipo local-regional. Los nuevos actores sociales, al no tener acceso expedito a las estructuras tradicionales del Estado, pueden encontrar en los gobiernos locales un espacio propio para plantear sus demandas y para encauzar sus energías de cambio. Se rescata bajo esta perspectiva un nuevo dilema para las democracias:

“Ordenar las diferencias más que tratar de reducirlas a un orden único. Se trata de crear un Estado que permita la operacionalización de una serie de sujetos sociales, movimientos y organizaciones (...) al objeto que todos ellos puedan aportar, desde su perspectiva, a la solución de los problemas que en forma cotidiana aparecen en los distintos niveles de organización de la sociedad” (*R. Rivera, 1988*).

A lo que se podría añadir, el que a la vez no se coartaran estas iniciativas. Sin embargo, no debemos olvidar que lo local también es un espacio de poder y de confrontación de diversos actores e intereses económicos, y que es un nivel inmerso en la complejidad de la articulación localidad-nación. En este sentido, cabe rescatar la crítica esbozada por De Matos (1989) en relación a la descentralización. Este autor plantea que existe una fetichización de lo institucional que supone ingenuamente que una reforma político-administrativa puede establecer condiciones para la transformación de la base estructural del sistema.

Ahora bien, aquí no se quiere resaltar y diferenciar la lógica del espacio, de la sociedad-local y del Estado-local a través de la temática más amplia de la descentralización, en el entendido de que esta última contiene el nivel de lo local como una de sus dimensiones esenciales. Pero cada espacio tiene dinámicas propias y especiales que la descentralización toca sólo parcialmente. Es decir, la descentralización no es la única condición para provocar cambios, más aún si consideramos la compleja red de articulaciones entre la lógica del capital, del Estado, de los sujetos, etc. Muchas

veces, la puesta en marcha, por ejemplo, de procesos participativos, depende de la capacidad que tenga la administración en turno de demostrar una auténtica voluntad de llevar a cabo un proceso de participación, con posibilidad de modificar el proyecto y no representar un simple acto formalista para cumplir con los trámites legislativos (cuando éstos existan) o para impedir que la conflictividad social paralice el proyecto. Esa voluntad manifiesta, unida a una información veraz de los ciudadanos, puede lograr la credibilidad de éstos y su inserción voluntaria en los procesos participativos. Pues la relevancia que toma la descentralización no sólo es producto de procesos democratizadores; también suele serlo de la recesión económica y de las políticas de ajuste estructural. Por lo general en América Latina tienden a adecuarse a la lógica de ajuste, buscando fragmentar las demandas y segmentar los conflictos, reducir unilateralmente los gastos de la administración central (sobre todo a través de las privatizaciones) y manipular clientelísticamente el voto local. En estos casos, en la medida en que se generen distintas formas de participación popular en las decisiones locales, se podrán revertir esas tendencias.

### *La educación como estrategia para la participación*

Tanto la problemática de la calidad de vida como la del centralismo tienen en su origen un fuerte componente cultural, lo que demanda la aplicación de estrategias y métodos de tipo cultural para obtener resultados duraderos. Parece importante acercarse a las personas, en forma directa y vivencial, a los valores, conocimientos, recursos y potencialidades del entorno. La idea es generar un proceso educativo más pertinente con la realidad de las respectivas comunidades, que forme personas con mayor armonía con el medio.

La educación potencia un recurso más para el desarrollo de la comunidad: la capacidad de las mismas personas. Cuando éstas no dominan un área de la realidad, su participación se limita a la denuncia de los problemas y delegan

todo en el cuerpo de técnicos y políticos existente. O, peor aún, no se cuestionan nada.

Lo primero para participar es educarse, prepararse, aunque también es cierto que los mismos procesos participativos estimulan la educación en ciertas materias, realidades, problemas, que se vinculan a ellos. El proceso mismo de participar es un acto educativo en este sentido.

En la medida en que la conciencia de los problemas y potencialidades del medio ambiente se va desarrollando, la participación de los diferentes sectores sociales en políticas que integren la dimensión ambiental a los objetivos del desarrollo pasa a ser una condición de viabilidad de dichas políticas. Al concebir políticas “a puertas cerradas” se limita el aporte de distintos grupos y organizaciones sociales y, por ello mismo, conducen finalmente a su rechazo.

Luego, el estímulo a la participación ciudadana en la gestión del desarrollo se logra, además de descentralizando eficientemente, educando para la toma de conciencia. Para ello es importante que la educación esté basada en información relevante, actualizada y científicamente fundada.

En conclusión, la racionalización del metabolismo de las ciudades, que es el caso que nos ocupa en esta investigación, requiere de tres condiciones básicas: el cambio (cultural) de los estilos de vida urbana y una nueva estructura de la autoridad municipal (cambio tecno-político) apoyada en una mayor capacidad de intervención y una mayor participación de la comunidad; mientras esto no suceda difícilmente las políticas urbanas podrán superar las trabas que han atentado contra su éxito en el pasado. Ello requerirá también, como es lógico, nuevas formas de imbricación entre investigación y acción, conducentes hacia este nuevo modelo de planificación y de políticas públicas más acordes con las aspiraciones y potencialidades de la organización social.

ii

## Descentralización y participación social

Para volver a un ámbito más propio de la planificación es necesario insistir en que una política social<sup>26</sup> descentralizada se apoya básicamente en la participación social y política, en la necesidad gubernamental de contar con un apoyo participativo de los grupos sociales (población objeto) para aumentar la eficiencia de los recursos disponibles (*E. Palma, 1985*). La participación comienza a surgir como una indispensable condición técnica para enfrentar una cantidad cada vez mayor de problemas.

Galilea (1983) ha matizado que hablar genéricamente de la participación de la población no tiene mucho sentido real, si no se precisa que la base social tiene que constituirse en una fuerza social organizada. Es entonces la base social organizada, a través de las diversas modalidades participativas, la que se convierte en un agente clave en la resolución de los problemas de los asentamientos humanos; desde la confección de diagnósticos explicativos con la definición de necesidades y su jerarquización, hasta la gestión, evaluación y control de los proyectos específicos, pasando por la formulación de estos mismos proyectos y la definición de opciones estratégicas.

Para R. Franco (1989) es sobre todo en la fase de ejecución de las políticas sociales cuando se requiere contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación o la información

<sup>26</sup> Por política social se entiende la intervención en la realidad mediante acciones que asignan recursos escasos para lograr aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza (*R. Franco, 1982*). Es por tanto una concepción amplia que supera la mera concepción de las políticas sectoriales; además reconoce el efecto social de las políticas económicas (y por tanto, la necesidad de acciones compensatorias), y no opta por una concepción unívoca de bienestar social. Así mismo, otorga a la disminución de la pobreza la centralidad entre los objetivos sociales.

adecuada de los usuarios de los servicios. A ello hay que añadir el hecho de que las prestaciones sociales sean continuas, lo que exige una necesaria relación entre la burocracia y los usuarios. Según él, cualquiera que sea el tipo de política social existente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de quienes se benefician de las prestaciones; incluso en el caso de políticas selectivas también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada.

Activar las distintas formas de participación de la población, a través de sus organizaciones históricas, y favorecer la creación de instancias cuando no existan,<sup>27</sup> en el ámbito reivindicativo, político y de la organización productiva, en vivienda y servicios anexos, etc., se convierte en un planteamiento estratégico para las políticas públicas. Lo cual lleva a plantear la existencia de una planificación participativa, especialmente aplicable a la temática de los asentamientos humanos en América Latina (dada la especificidad de ellos: su urgencia, gravedad, precariedad, etc.), y la relevancia de las formas organizativas que alcanzan los movimientos sociales. Un ejemplo paradigmático lo tenemos cuando la gravedad del problema de la vivienda se junta a la ineficiencia del Estado para resolverlo (es el caso de casi todos los países del área); entonces se hace necesario

27 Los agentes externos a los procesos participativos de base tienden a priorizar el trabajo con las organizaciones comunitarias existentes, antes de embarcarse en la creación de otras nuevas. Conocer y respetar el tejido íntimo de la comunidad, su idiosincrasia particular, sus tradiciones e instituciones propias, es un criterio fundamental para asegurar la eficacia de la participación ciudadana. Además, estas organizaciones poseen, junto a sus probables defectos y limitaciones, una serie de atributos imprescindibles para la participación, que son producto de la maduración y la legitimidad que sólo el tiempo y la experiencia práctica pueden proporcionar. También son por definición el canal de participación de los miembros activos de la comunidad.

redefinir el concepto de vivienda de acuerdo a las posibilidades efectivas de los sectores más pobres. Para los grupos sociales que están fuera del mercado, la vivienda no puede ser concebida como un producto terminado y definitivo que se elige entre varias alternativas, sino más bien como un proceso que va alcanzando desde una etapa inicial, y a través del tiempo, un crecimiento y mejoramiento paulatino de acuerdo a las necesidades y recursos de la familia. Corresponde a las políticas públicas favorecer e incentivar la intervención activa de los usuarios en procesos de autoconstrucción, en los que se incorporen los recursos económicos y el tiempo libre del grupo familiar, con el objeto de llegar a una solución habitacional del más bajo costo para el Estado,<sup>28</sup> teniendo como subproducto, además, el hecho de que el autodiseño y el desarrollo progresivo de la vivienda proporciona soluciones mucho más acordes con las necesidades funcionales de la familia, al incorporar talleres, tiendas, almacenes, alquiler de habitaciones, etc.

Esto lleva a replantear la cuestión de las tecnologías, los estándares, los mecanismos de ahorro e inversión, las formas de participación social en la producción del hábitat, y a reemplazar la idea de fraccionamiento espacial, que asigna a cada área un uso específico y exclusivo, por el retorno a un hábitat heterogéneo en el que el espacio residencial aparece relacionado con actividades productivas, comerciales y de servicios. Revitalizar la noción del espacio multifuncional, según Galilea (1983), tiene notables ventajas desde la perspectiva psicosocial y cultural, al vitalizar el espacio urbano y recuperar un clima de identidad socioespa-

28 La vivienda progresiva asume un papel protagónico a partir de la década de los sesenta como solución al problema habitacional. Los organismos de financiación internacional (BID, BIRF, etc.) concentran gran parte de sus recursos en la construcción de lotes con servicios, suponiendo un proceso posterior de desarrollo de la vivienda.



cial. Activando la unidad territorial y comunitaria elemental que es el barrio, donde el ciudadano común es capaz de entender la naturaleza de los problemas que lo aquejan, se impulsa la participación social; en estos espacios las personas pueden compartir opiniones con otros ciudadanos de su mismo nivel cultural y están en situación de hacer aportes significativos a las soluciones que se puedan adoptar. Este es el motivo de que cuando se desea consolidar la participación ciudadana en el desarrollo local se tiende a subrayar la importancia de la agrupación vecinal como célula básica del proceso, reconociendo en este nivel un lugar privilegiado donde se produce dentro de la comunidad una interacción cara a cara.

Para terminar, y con objeto de centrar aún más lo que se puede entender por participación social, a partir de experiencias reales vamos a abstraer diversos modelos de participación que intentan contribuir al desarrollo local. Las situaciones concretas que han servido de base a esta elaboración tienen en común el ser todas, en sus diversas expresiones, ejemplos de cómo los problemas de calidad de vida pueden denunciarse o resolverse por la vía de la participación social.

Un primer modelo es el de la planificación participativa, el cual se expresa en tres estilos diferentes. Así, podemos hablar de la *planificación técnica con participación de la comunidad*, consistente en la elaboración de un diagnóstico de la situación por parte de los técnicos y profesionales, donde se recogen las necesidades y problemas de una comunidad en particular, a partir de la consulta directa a las personas comprometidas. La comunidad participa en el diagnóstico en la medida en que su opinión sirve de base a la evaluación que los técnicos hacen de la situación. Son los técnicos, sin embargo, los que definen la estrategia a seguir y elaboran los proyectos que supuestamente resolverán los problemas existentes y darán solución a las necesidades presentes.

Muy cercano a este estilo se encuentra la *planificación mediadora*, la cual no es tanto participación como representación. Cuando existen intereses públicos y éstos son múltiples y opuestos, se intenta representar las posiciones del grupo afectado frente a los expertos que deciden. La idea básica es designar un especialista para cada conjunto de intereses y permitirle actuar como portavoz del grupo. Estas estrategias hay que diferenciarlas de la *consulta popular* (o referéndum), instrumento que permite a las autoridades en el gobierno acercarse a la opinión pública en temas especialmente conflictivos donde se requiere un respaldo claro por parte de la población.

Por otra parte, nos encontramos con la planificación que hace uso de la *Investigación-Acción-Participante*. Aquí se concibe a los afectados como los protagonistas en el proceso de diagnóstico, evaluación, definición de estrategias, proyectos y gestión general del desarrollo local. La comunidad cuenta normalmente con el apoyo y el respaldo técnico de un equipo de profesionales que orientan el proceso, y entregan en el desarrollo del mismo las herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas que la comunidad requiere para su mejor desempeño.

La *organización para el uso adecuado de un recurso* es un modelo que se refiere a la forma en que una comunidad cualquiera adopta una cierta organización para asegurar un uso óptimo de un recurso escaso que es la base de su forma de vida. Un ejemplo que lo ilustra es el caso de las comunidades agrícolas que deben compartir el agua para el regadío. Para ello necesitan construir un sistema de canales, mantenerlos limpios y dosificar su uso, evitando anegamientos o desbordes de agua que puedan dañar o destruir la capa vegetal del terreno. Deben, además, elaborar un horario de uso del recurso y preocuparse de no contaminarlo.

En situaciones, principalmente de crisis o de catástrofes, nos encontramos con *organizaciones* autónomas o semi-autónomas que enfrentan problemas *de subsistencia* y

*supervivencia* al margen de los canales del mercado formal, contando en ocasiones con la ayuda de instituciones no gubernamentales o también gubernamentales.

La *organización reivindicativa* es el modelo que rescata las experiencias de comunidades que se organizan territorialmente para luchar por problemas concretos que les afectan. Hay que diferenciarlo de la *organización de consumidores*, modelo que se basa en la posibilidad que cada uno tiene, como consumidor, de exigir calidad en los productos que adquiere en el mercado; y de la *iniciativa popular* o el derecho de petición (individual o colectivo) que parte de los propios ciudadanos, los cuales pueden elevar propuestas para que se considere su alternativa por parte de los órganos de gobierno.

También hay que considerar el rol de la *información y los medios de comunicación social*. Este modelo realza el papel que los medios de comunicación social juegan en la difusión y denuncia de situaciones-problema. De esta manera se logra crear conciencia y sumar apoyo de los más diversos actores y sectores sociales con el fin de presionar para dar solución a la problemática en cuestión. Se sensibiliza a la población, informándola sobre el origen y consecuencias de acciones que atentan contra la calidad de vida, consiguiendo con ello que los responsables de tales acciones se vean presionados a asumir las medidas necesarias. Otra fórmula de provocar la reflexión y la sensibilización en la población es por medio de las técnicas del *socioanálisis*.

Por último, *la educación y la campañas específicas* emprendidas por algún organismo del Estado o grupos ciudadanos rescatan el modelo de las campañas destinadas a promover una mejor utilización de los recursos o la prevención de determinadas patologías, las cuales requieren de la participación social para tener éxito.

Queda claro que la intervención del Estado sigue siendo fundamental para el acceso a la vivienda (continuando el ejemplo anterior) de los sectores más postergados, puesto

que incluso en soluciones como la del “desarrollo progresivo” se requiere su apoyo y regulación, por mínimo que sea, para lograr una adecuada eficiencia. Si bien la participación voluntaria de los miembros de la comunidad es difícilmente inducida por el Estado, éste cuenta con medios para que cuando exista la convicción de que la participación puede dar resultados positivos, dicha convicción se mantenga a gran escala, favoreciendo por medio de las políticas públicas el éxito de este tipo de programas. Difícilmente la acción espontánea de grupos locales o de individuos aislados puede trascender si no es potenciada también por planificadores y por acciones políticas concertadas. Es preciso una planificación, o si se quiere una gestión global, para las autonomías locales, capaz de movilizar a los grupos y comunidades ya organizados, a fin de que puedan transmutar sus estrategias de supervivencia en opciones de vida, y sus opciones de vida en proyectos políticos y sociales orgánicamente articulados a lo largo del espacio nacional. Como plantea Palma, el nivel y la forma de aprovechamiento de las oportunidades existentes de participación está en función de la potencialidad participativa del sistema vigente y de los comportamientos que tal estructura induce en los individuos y grupos sociales que la componen.

Desde luego, la estructura de oportunidades consiste en un conjunto de derechos, normas, restricciones, instancias y reglas de decisión, definición de quiénes son admitidos a participar y de las cuestiones que se consideran como objeto legítimo de la actividad participativa. Tal estructura favorece ciertos fines, privilegia determinados medios, e induce algunas motivaciones y actitudes más que otras. En definitiva, reflejará el sistema político y económico vigente, y corresponderá a la ideología dominante, pues como también reflexiona R. González (1984):

- No es lo mismo elevar la capacidad de un ente territorial descentralizado (el Municipio, por ejemplo) como productor de servicios públicos, que transformarlo en

una instancia de gestión local, lo cual significa algo mucho más amplio y relevante.

- No es lo mismo intentar abrir espacios de negociación (social o política) a nivel local a fin de congelarlos a nivel nacional (descompresión de la conflictividad), que hacerlo como forma de alimentar un real proceso de democratización nacional.
- No es lo mismo fomentar la organización territorial para constituirla en la base para la ejecución de alguna política pública, que hacerlo reconociéndole y permitiéndole el pensamiento y la acción independiente, que posibilite introducir modificaciones en el diseño de esas políticas.
- No es lo mismo desconcentrar el aparato estatal para hacer más eficaz el control central, que descentralizarlo para permitir mayores márgenes de poder local.<sup>29</sup>
- No es lo mismo centralizar el poder local en el alcalde o los concejales, que una transferencia de poder a la comunidad local como tal. etc.

Todo ello hace pensar que las organizaciones de base tendrán sus funciones claramente limitadas a la presentación

<sup>29</sup> Se diferencia entre descentralización y desconcentración. La primera supone la creación de organismos que no dependen jerárquicamente de un poder central y que reciben atribuciones legales específicas en virtud de sus funciones; ello implica la dotación de distinto tipo de competencias de decisión y de recursos para administrar y gobernar un territorio. La desconcentración se reduce a una transferencia de competencias de organismos superiores a inferiores, contando estos últimos con atribuciones para tomar ciertas decisiones sobre asuntos locales, pero siempre bajo la subordinación jerárquica del poder central. Es sólo una técnica física o geográfica para alcanzar más eficazmente a la población susceptible de ser beneficiaria de alguna política pública, sin requerir necesariamente la participación activa de esa población. Por el contrario, las compensaciones por canales descentralizados pueden fortalecer el desarrollo de instituciones o movimientos locales.

de demandas de vivienda y servicios (consumo colectivo) de la localidad, es decir, estarán espacialmente acotadas. Los intentos de sobrepasar los límites locales para converger en movimientos sociales más amplios serán percibidos como desafíos al modelo de acumulación y a la estructura de poder que lo sostiene y, por lo tanto, serán reprimidos. Estas políticas participativas buscan sólo la integración de las demandas populares por razones económicas, por la necesidad de legitimación y por exigencias de estabilidad política; se transforman en excluyentes cuando la dinámica de cambio apunta hacia modelos económico-políticos alternativos.

No hay que confundir, por tanto, en este contexto la participación con la organización social autónoma. La participación, en espacios grupales, comunitarios o locales, en lugares y escalas con potencialidades para que lo social no anule lo individual sino, por el contrario, donde lo individual puede potenciar lo social, queda coartada y sometida. Al no producirse una complementación entre los procesos globales y los procesos microespaciales en los que tiene lugar el desarrollo de los valores propios de la participación, se produce una cooptación de lo micro por lo macro.

Como ha manifestado Tomás R. Villasante (1993), la presencia de los movimientos sociales desborda las lógicas del derecho del siglo XIX, porque trata de recuperar el derecho "comunitario", que fue materialmente aplastado por el individualismo económico y por el estatismo hegeliano. Sin embargo, el derecho sigue empeñado en considerar "público" o "privado" como los conceptos principales, cuando lo comunitario puede y debe ser un plano sustancial de referencia de nuestras sociedades. Esto es muy importante por las consecuencias que se derivan, pues el reforzamiento del espacio público y de la sociedad civil puede permitir las condiciones de existencia de la acción colectiva: la formación, mantenimiento y cambio a través del tiempo de la identidad individual o de los grupos sociales requiere espa-

cios libres de control y represión, que les permita afirmarse en sí mismos y ser reconocidos por lo que son o desean ser.

Pocos son los proyectos en que se toma en cuenta el hecho de que para que los estratos más desposeídos de la población puedan participar efectivamente en el proceso de desarrollo y usufructuar sus resultados, es indispensable eliminar una serie de barreras estructurales que imposibilitan una amplia participación comunitaria, como el acceso a los bienes y servicios que, debido a las desigualdades iniciales en la distribución del ingreso y de la propiedad, impiden el acceso a la influencia socioeconómica y política.

La fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina está inspirada en un proyecto neoliberal para el mundo. Sus agentes más visibles son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y diversas instancias de la Administración y Agencias de Ayuda de los Estados Unidos. Este proyecto impone su ritmo y condiciona las políticas nacionales, porque cuenta con la fuerza que da poder condicionar créditos o ayudas internacionales en una época de crisis y erosión de las escasas bases de autonomía y de estabilidad social de los países latinoamericanos y, más recientemente, porque opera en el espacio del “chantaje” abierto por la deuda externa y sus recetas: las políticas de “ajuste” y la reforma del Estado.

En otra línea, las élites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, llevan a la práctica un “conservadurismo dinámico”, por aplicar un término que recoge Guimarães (1989 *c.*), el cual consiste, en primer lugar, en aceptar un discurso que incorpora cuestiones como la reforma del Estado, la democratización y la justicia social, lo que se puede percibir, como hemos señalado, por la proliferación de propuestas, planes de acción y declaraciones gubernamentales en ese sentido. A continuación sigue la etapa de “contención y aislamiento”, en la que literalmente, dice Guimarães, se arroja el discurso dentro de la caja burocrática de la estruc-

tura gubernamental: se tiene el cuidado de no proporcionar recursos suficientes a los organismos creados para llevar a cabo tales propuestas, sólo se emplean las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan de chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan, se dividen los problemas en compartimientos-estanco, etc.

Detrás de los principios de la libertad, la descentralización (o desestatalización), se esconde, como bien plantea Coraggio (1991) un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial, el cual se sigue ejecutando desde los Estados, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político (las mismas que se pretendería superar). Así se usa arbitrariamente el poder estatal, sin consulta, sin participación, paternalista o dictatorialmente, para imponer a la sociedad una llamada liberalización del Estado; para ello se hace uso tanto de unos medios de comunicación tremendamente centralizados que manipulan la opinión pública, de las llamadas a los consensos y concertaciones entre las élites políticas reunidas en el espacio de una pseudodemocracia, como, si es el caso, de las Fuerzas Armadas.

La descentralización se hace dentro de una propuesta de economía neoliberal que implica abrirse al juego de la competencia internacional de manera que se enfrenten, “de igual a igual”, los capitalistas autóctonos, los trabajadores (que subsisten con un salario precario) y los informales, con unos pocos cientos de transnacionales apoyadas por los grandes poderes políticos centralizados y su aparato internacional de organismos de crédito y control de la economía. Las élites políticas locales, empobrecidas, y habiendo renunciado ideológicamente a toda pretensión de un proyecto nacional, se convierten en simples mediadores de políticas centrales.

La eficiencia que efectivamente informa esta propuesta, continúa argumentando Coraggio, es la eficiencia del



capital más concentrado y su capacidad de acumular, mas no a eficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos o en la defensa de los Derechos Humanos. Cuando se privilegia el nivel local del Estado y se apoya su capacidad de gestionar o administrar servicios, o se propugnan fórmulas participativas de ejecución de proyectos en detrimento de los subsidios aportados, todo ello se hace en función de una reducción de gastos en recursos, más que en efectuar un real trasvasamiento de recursos de un nivel a otro del Estado. El objetivo final es hacer rentable al sector público, lo cual implica eliminar su sentido social, y apunta una posible privatización del mismo en un futuro próximo.

Las posibilidades reales de alcanzar y materializar un estilo de desarrollo equitativo en lo económico, y democrático y participativo en lo político, en el contexto del capitalismo periférico, plantea por tanto muchas dificultades y dudas. Los esfuerzos por ampliar la participación social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si estos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. No se quiere decir con esto, a pesar de todo, que los Estados, y en relación con ellos el neoliberalismo, sean sistemas totalizantes y omnipotentes que controlan de modo eficaz toda la actividad económica e incluso ideológica de una sociedad. Los intereses de los sectores dominantes no siempre están concertados, existen contradicciones internas, duras competencias, y esto además es lo habitual dada la cantidad de fuerzas en pugna y el número de escalas diferentes donde éstas se encuentran. Simplemente se quiere señalar una tendencia general en la racionalidad que entendemos que es hegemónica.

El principal agente externo que influye sobre la participación social en la base parece ser el Estado, pero no hay que olvidar tampoco la presencia de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Es más, en la sombra del proyecto neoliberal, en los intersticios del

Estado, de las ONG's, de las redes de comunicación, etc., puede verse como posibilidad en gestación, otro proyecto para la descentralización caracterizado por su talante democratizante. Frente a la propuesta neoliberal que, basándose en un punto de vista económico, prioriza la privatización y la desregulación, se sitúa la lucha centrada en el terreno de los valores, de la cultura y en la reforma profunda de la sociedad política y del Estado, lo cual se traduce en una defensa a ultranza de los Derechos Humanos, de la democracia y la autogestión frente al clientelismo y el puro reivindicacionismo. De alguna manera se acepta la fuerza de la motivación por el interés particular, pero no en nombre de la ganancia, sino de la calidad de los servicios básicos recibidos y de la equidad en su distribución, pues en el fondo hay una oposición rotunda a las tesis que defienden las virtudes de la competencia salvaje y desigual, en aras de afianzar y probar la eficiencia de los mecanismos solidarios alternativos, sin renunciar a los medios masivos tradicionales. La vía democratizante trata, termina por decir también Coraggio, de no dar al autoritarismo del mercado la capacidad de decidir nuestras condiciones de vida, sino de reafirmar la responsabilidad humana por la dirección de la sociedad, desechando al mismo tiempo la falsa opción entre Estado y Sociedad.

Todos los análisis que hacemos a continuación pretenden descender del campo puramente teórico al estudio de realidades y procesos concretos. Pretendemos ir vislumbrando cómo y dónde se materializa la relación entre los planteamientos neoliberales y la opción por la democratización social, la descentralización y la participación ciudadana. Será inevitable mostrar, en este proceso, cómo se entrecruzan las distintas racionalidades que guían la conducta de los distintos actores sociales. Comenzaremos analizando algunos factores de la participación social relacionados con la viabilidad de los procesos descentralizadores. Para ello nos referiremos al caso chileno.

## **I. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CHILE**

### **La reforma administrativa nacional de Chile**

La tradicional dinámica centralizadora que caracterizó históricamente a la sociedad chilena, obedeció entre otros factores a una sostenida presión social y política de amplios sectores que vieron en ella una conquista que incorporaba a los segmentos subalternos a lo que se conoce como "Estado-compromiso". Sin embargo, ya antes del golpe militar de 1973 existía un cierto consenso sobre la necesidad de efectuar un cambio sustancial en la política municipal, que sacara a ésta de la situación de olvido e infravaloración en la que se encontraba.

Con el gobierno militar del general Pinochet se produce un avance hacia la descentralización, al menos en su aspecto formal. En este periodo se implantó una nueva división política y administrativa del país. Su objetivo explícito fue el de desconcentrar la administración del Estado, siendo el organismo encargado de tal tarea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). La reforma administrativa se inició con el proceso de regionalización del país, siguiendo posteriormente con el establecimiento de las cincuenta provincias, y continuando luego con la organización de comunas a nivel nacional, excluyendo de esta última fase a la región metropolitana, donde se sitúa el Gran Santiago.

A partir de 1974 se definió a las municipalidades como instituciones "funcional y territorialmente descentralizadas". En 1976 se proclamó el carácter promotor del desarrollo comunal que asumiría el municipio, como también la intención de definir los mecanismos participativos de la comunidad:

"Las municipalidades son instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas

cuyo objetivo es administrar la comuna, para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinar su acción con otras municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad”.<sup>30</sup>

Para que el municipio pudiera asumir estas nuevas funciones se creó un organismo asesor del alcalde y promotor del desarrollo comunal: la Secretaría Comunal de Planificación y Control (SERPLAC). Al mismo tiempo se tecnificó al personal municipal por la vía de la contratación de profesionales. El SERPLAC debería desempeñar un papel clave en el quehacer municipal y para ello se le dotó de un instrumento legal que fue el Plan de Desarrollo Comunal.

Los años 1979 y 1980 son claves en la definición del nuevo carácter del municipio: se dicta una nueva ley de rentas municipales y se reglamenta el traspaso de los servicios del sector público.<sup>31</sup> La significación de los ingresos municipales respecto del presupuesto nacional aumentó de

<sup>30</sup> Decreto Ley 1.289 “Ley Orgánica de municipalidades” del 14 de enero de 1976.

<sup>31</sup> Los ingresos propios que perciben los municipios provienen a partir de ese momento de cinco fuentes:

- El 100% de las rentas provenientes del arrendamiento, concesión o venta de bienes municipales y de la explotación de establecimientos, empresas o servicios públicos municipales.

- El 100% de los impuestos recaudados por patentes comerciales, profesionales e industriales, excepto la comuna de Santiago que percibe el 55% y Las Condes y Providencia que perciben el 35%; la diferencia la entregan al Fondo Común Municipal (FCM).

- El 50% de los impuestos recaudados por permisos de circulación de vehículos.

- El 40% del impuesto territorial.

- El aporte que reciba el municipio del FCM.

2-3% en los años sesenta, al 4-5% entre 1977-1979, llegando al 18% en 1983 (*Culagovski, 1986*). De manera complementaria, en marzo de 1981 se crean 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago y ésta queda integrada por un total de 32 comunas.

### ***El área problema, criterios, objetivos y estrategias***

En una entrevista realizada al entonces Ministro Presidente de CONARA, General Roberto Guillard,<sup>32</sup> éste expone sintéticamente cuál es el área problema al que pretende dar respuesta la Reforma Comunal, y los objetivos que, en consecuencia, se perseguían con ella:

“Lo que estaba pasando es que con organismos tan grandes, la acción social que tenían que hacer los alcaldes no llegaba a los sectores más desposeídos, que son los que se ubican en la periferia del área (...) Hay que recalcar que uno de los objetivos de hacer esto no es crear comunas por crear comunas, por tener más autoridades; es justamente acercar la prestación de servicios de la autoridad hacia la comunidad. Producir una identificación de ella con sus propios problemas y que participen de la decisión de sus destinos. Esto va en beneficio directo de las comunidades que viven en todo el sector de Santiago.”

A continuación añadía cuál es la concepción estratégica que orienta dicha reforma:

“Esta división tiende a hacer comunas más chicas, donde al alcalde le sea más fácil el manejo e inversión de fondos (...) El problema demográfico no es tan simple; tiene una serie de implicancias en el manejo de la comuna. En primer lugar, se produce una congestión de ser-

32 Revista *Qué Pasa*, nº 519. Santiago de Chile, 1981.

vicios. Y una de las ideas es justamente descongestionar para ayudar a una administración más eficaz, directa y ágil. En segundo lugar, hay otro aspecto que es muy importante, que tiene que ver con la identificación de ciertas áreas más homogéneas; si se toma en cuenta la población, se están considerando —por supuesto— las características de ella. Entonces ahora es posible que la acción comunal se pueda dirigir directamente a la solución de problemas específicos(...) Naturalmente, se han tomado en cuenta otros factores técnicos, tales como la accesibilidad.”

El *Programa de Erradicación* de sectores en situación de pobreza o extrema pobreza de las comunas con indicadores socioeconómicos más altos constituye, por tanto, una primera orientación estratégica que fue concebida para eliminar la marginalidad urbana. A través del otorgamiento de una vivienda básica se perseguía, entre otros objetivos, romper con los factores que reproducen la pobreza, posibilitando de esta manera la concreción de uno de los conceptos que están detrás de las políticas sociales orientadas a erradicarla: la igualdad de oportunidades.

Se trata, en definitiva, de beneficiar por la vía de la política del Estado a grupos muy determinados, excluyendo a aquellos otros a los que se supone con capacidad para resolver por sí mismos sus demandas. La creación de comunas socio-económicamente homogéneas permitiría así focalizar de mejor forma el gasto social. Lo anterior permite reducir, del mismo modo, el beneficio que el Estado pueda implementar (desaparición de determinadas políticas sociales o privatización de algunas funciones públicas), sin que ello impida ni entre en contradicción con la maximización del beneficio del sector privado proveniente de la aplicación de la política social del Estado.

El tema de la *eficiencia en la gestión* del gobierno local se vuelve una segunda estrategia del proyecto de Reforma Comunal en tanto es crucial para el logro de los

objetivos planteados, particularmente en relación a la descongestión en la prestación de servicios y en la focalización de los recursos municipales. Este aspecto, como ya ha sido explicado, no forma parte del proyecto en sí, sino que ha sido abordado por un proyecto distinto pero complementario, que es la Reforma Municipal. En este sentido, se espera que la entidad del nuevo municipio con sus nuevas atribuciones, recursos y funciones permita hacer de la comuna una unidad de administración local más eficiente de lo que había sido hasta ese momento.

Si bien no existían estudios ni evaluaciones específicas sobre las nuevas comunas creadas y su desempeño como espacio de gobierno local, se aplica a ellas la misma estructura municipal que operaba en todas las comunas del país. Es por ello que resulta pertinente considerar las potencialidades y restricciones que el municipio en general posee al momento de analizar el tema de la eficiencia en la gestión local de las nuevas comunas creadas en la Provincia de Santiago.

Para cumplir con el cometido de que el municipio asuma el papel de ser agente del desarrollo local, la legislación ha delimitado una estructura organizacional municipal que define una serie de departamentos ejecutores, institucionaliza la planificación a nivel local, destina recursos humanos y materiales e instrumentos para esta tarea e incorpora explícitamente una línea y canal de participación de la comunidad (*Raczynski y Serrano, 1987*).

La reforma municipal se hace viable económicamente con el dictamen en 1979 de la nueva Ley de Rentas Municipales.<sup>33</sup> Entre 1977 y 1979 se habían reproducido los bajos

<sup>33</sup> Se dispone que las municipalidades, como conjunto, se queden con el total de las contribuciones sobre bienes raíces, en lugar de sólo el 25% que captaban con anterioridad. De aquel total, el 45% pasa directamente a la comuna en que está ubicada la propiedad de que se trata, y el 55% restante

niveles históricos de los ingresos municipales, pese a que ya estaba planteado el redimensionamiento del papel de la Comuna. Así, en un simpósium celebrado por los alcaldes y otras autoridades se señala que:

“Las experiencias vividas por las autoridades comunales presentes en este acto permiten formular una opinión coincidente en el sentido que la falta adecuada de recursos humanos, financieros e institucionales no ha

va a un Fondo Común Municipal (FCM). Posteriormente, en 1983, la Ley 18.294 redujo al 40% el monto que pasa directamente a cada comuna y elevó al 60% lo que va al FCM. También se incrementó (desde un tercio a la totalidad) la participación que le cabía a los municipios por la adjudicación de permisos de circulación de vehículos, aspecto que tiende a beneficiar a las comunas que albergan sectores de altos ingresos. En 1983 esto también se modificó y las comunas sólo se quedaron a partir de entonces con el 50% de estos ingresos, mientras el resto pasó al FCM.

La Ley 18.294 estableció que desde 1984 se redujera del 25% al 20% la fracción del FCM que se distribuye en proporción al mínimo de habitantes de cada comuna, y aumentó lo que se asigna a los predios exentos de impuesto territorial (del 25% al 40%). A la vez, bajó al 40% la parte que se distribuye de acuerdo al menor ingreso per cápita de la comuna. Finalmente, se estableció que el Ministerio del Interior debe fijar cada tres años los coeficientes de distribución de los recursos de FCM.

En cuanto al financiamiento de los servicios traspasados a los municipios, se establece que el monto transferido no podrá ser mayor a lo que representa su operación por parte del organismo público que lo atendía. El criterio para la asignación de los fondos guarda relación con el número de beneficiarios. Por cada estudiante el municipio recibe un ingreso mensual en término de unidades tributarias. En las prestaciones de salud no se establece un monto fijo, sino variable de acuerdo a los costos de las atenciones prestadas según facturas.

Así, en 1980 la mitad del incremento provino de los ingresos propios de las municipalidades (de éstos, el 70% tiene sus origen en los impuestos territoriales). Otra fuente importante fue el FCM (un tercio del aumento total de los ingresos entre 1979 y 1980). La tercera fuente relevante fueron los ingresos de Absorción de Cesantía (PEM). En 1981 la situación varió, ya que se incorporaron las subvenciones para los establecimientos educacionales traspasados a los municipios, pero decayeron los recursos asignados al PEM. Como contrapartida a estos cambios, perdió significación el aporte fiscal directo.



permitido a los municipios una mayor celeridad en el cambio... Es recomendable, entonces, adelantar aquellas gestiones que se consideren necesarias para organizar los instrumentos que se pueden poner al servicio de los municipios, como igualmente obtener en el presupuesto nacional, una mayor participación para atender programas de inversión". (María Eugenia Oyarzún, 1976, cit. en Tironi, 1987).

Aunque la reforma presupuestaria municipal comienza a regir en 1980, sólo a partir de 1983 es perceptible un aumento de los ingresos recaudados por los municipios. La tasa de crecimiento anual de dicho presupuesto entre 1979 y 1983 es del orden del 38% real. La reforma a esta Ley de Rentas significó que los alcaldes, en su conjunto, fueran más importantes, en términos de recursos manejados, que muchos ministros e intendentes regionales, ya que controlaban casi uno de cada cinco pesos que gastaba el fisco (Tironi, 1987).

Una tercera línea estratégica, directamente vinculada a la anterior, es la implantación de una *estructura local de participación* de la comunidad. Así, tenemos que el municipio está constituido por el alcalde, su máxima autoridad, y por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) que constituye el órgano de representación y participación de la población en este nivel. La normativa municipal entrega facultades y poder decisorio al alcalde, quien es designado por el Presidente de la República apelando a su exclusiva confianza, o por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) a proposición de una terna del CODECO.<sup>34</sup> La generación de los miembros del CODECO, por su parte, cuenta con la participación directa de la comunidad, pero es controlada y

<sup>34</sup> A este organismo le corresponde también la sanción del Plan de Desarrollo Comunal y del Presupuesto Municipal.

fiscalizada por el COREDE excluyéndose de la participación a las organizaciones populares no oficiales y a las organizaciones sindicales.<sup>35</sup>

El trasfondo de esta idea de participación es potenciar un relativo acercamiento de la autoridad a la comunidad, donde la primera recaba opiniones e intereses, informa sobre planes, programas y acciones esperando apoyo y colaboración. Todo ello en el marco de un control y fiscalización por encima de las organizaciones, representantes, espacios y formas que asume la participación de los habitantes de la comuna.

De hecho, ha sido un propósito declarado la pretensión de que el municipio sustituyera el cauce habitualmente político que tenía la participación ciudadana, constituyéndose en el eje principal de una "auténtica democracia de base". Los municipios vendrían a reemplazar a los partidos políticos, vale decir, a hacer las veces de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.

No han faltado analistas (*E. Morales, 1986*) que han interpretado las reformas comunal y municipal como un intento de la corporación militar por trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional. Su propósito principal sería el de desactivar políticamente a la sociedad y crear un nuevo orden social donde se privilegie una relación "técnica" entre el Estado y la Sociedad. De este modo, se interpreta toda esta política desconcentradora como un intento de acotar las demandas al nivel reivindicativo, a través de la corporativización de las mismas, sin que pasen por el plano de la política. Se buscaría conseguir formas de acción social de carácter autónomo, perfectamen-

<sup>35</sup> Los empresarios cuentan con el 50% de la representación; las organizaciones vecinales con un 25% (juntas de vecinos, centros de madres, asociaciones de propietarios, etc.) y las organizaciones funcionales con el otro 25% (centros de padres, clubes deportivos, bomberos, etc.).

te funcionales a la ideología del régimen. La “municipalización”, consistente en el traspaso de funciones del nivel central (educación, salud, etc.) al nivel local, habría buscado establecer, en primer término, un mayor control social de la población mediante la absorción de demandas concretas para que no alterasen el esquema de dominación prevalente; y en segundo lugar, localizar allí los conflictos, impidiendo que éstos se transmitan y tomen relevancia en el plano nacional.

### *El proyecto de reforma comunal del Gran Santiago*

El proyecto de reforma comunal consiste básicamente en la creación de 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago, acompañada de cambios en los límites de las comunas preexistentes. Este proyecto es la etapa final de la nueva división político-administrativa del país, concretada a partir del D.L. 17.575 de 1974, que estableció las 13 regiones hoy existentes en Chile (CONARA, 1981).

El proceso a través del cual se concretó el proyecto resulta de la labor de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Una primera etapa fue la publicación en el Diario Oficial del D.L. 3.260, que definió el sistema de gobierno de la Región Metropolitana, creando un Área Metropolitana de Santiago y cinco provincias. Debido a que la Constitución Política de 1980 no contempla ninguna división territorial que no sea la regional, provincial o comunal, el Área Metropolitana de Santiago se transformó en la Provincia de Santiago (CONARA, 1981).

Para la definición de las provincias y comunas de la Región Metropolitana, el proceso elegido fue la creación de una Comisión Técnica integrada por representantes de la CONARA, de los Ministerios de Hacienda y del Interior, de la Intendencia Metropolitana de Santiago y del Instituto Nacional de Estadística. Esta comisión recolectó antecedentes toda la información disponible como, por ejemplo, la

cartografía actualizada de las comunas existentes, procediéndose, entonces, a diagnosticar los problemas resultantes de la división comunal que estaba vigente.

En febrero de 1981, la CONARA presentó el resultado de su estudio, conteniendo diversas propuestas para la reformulación comunal. Finalmente, en el D.F.L. 3260 de marzo de 1981, se dispone la creación de 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago.

Los criterios empleados para la nueva división comunal de la Provincia de Santiago fueron, de acuerdo a la CONARA, los siguientes (*CONARA, 1981*) :

- Definir unidades territoriales homogéneas en lo que a dimensión física y geográfica se refiere.
- Buscar mayor homogeneidad socio-económica para facilitar la adopción de medidas para la solución de problemas.
- Generar áreas que funcionen alrededor de un centro de servicios que promueva mayor cohesión interna a cada comuna.
- Crear áreas más homogéneas en términos de las actividades humanas que en ellas se realizan (residencial, industrial, servicios, etc.).
- Considerar, para la definición de los límites de las nuevas comunas, la nueva red vial y de autopistas que se había establecido para el Gran Santiago y que había contribuido a la obsolescencia de los antiguos límites.

No se estableció un calendario preciso para intrumentar la reformulación comunal de Santiago. El cronograma quedaba explícitamente sujeto a la disponibilidad de recursos, pues no se definieron presupuestos especiales para la puesta en marcha del proyecto. Se requería, además, de una reestructuración de normas jurídicas, de dictar leyes que crearan las municipalidades respectivas, etc., sin que se

definieran los procedimientos, mecanismos y plazos para ello. No será hasta finales de 1991 cuando este proceso concluya.

### *Análisis de alternativas*

El proyecto de reforma comunal de la Región Metropolitana, donde se incluye el de la Provincia de Santiago, tuvo como contrapartida la alternativa del Gobierno Metropolitano, que fue planteada inicialmente como una cuarta fase del proceso de regionalización. En este proyecto alternativo se establecía que la región tenía particularidades, debido a la gran concentración de población y de actividades económicas y por ser sede del gobierno central, que requerían un tratamiento especial. Para la región se diagnosticaron los siguientes problemas:

- Diferencias estructurales que se traducen en grandes diferencias económico-sociales entre las áreas intraurbanas.
- Crecimiento irracional del área urbana y pérdida de suelos agrícolas.
- Deficiencias graves en el transporte urbano.
- Insuficiencia de lugares de expansión y esparcimiento para la población.
- Estructura urbana monocéntrica.
- Graves problemas de contaminación ambiental.

A nivel de la administración se reconocía, en relación la Región Metropolitana, que:

“Su proceso de desarrollo se ha producido (...) parcelado territorialmente en una excesiva cantidad de administraciones comunales, generalmente carentes de los recursos necesarios para una labor trascendente y de una clara imagen-objetivo conjunta para el proceso de desarrollo de la metrópolis. Tal situación se ha traduci-

do en grandes desequilibrios del proceso a nivel comunal y en un desorden evidente para los efectos de su conducción. Las atribuciones de las autoridades locales, para actuar en su territorio en relación con el proceso de desarrollo, no fueron más allá de ciertos aspectos relativos a la expansión territorial de sus dominios (planificación territorial), y nunca contaron con recursos que les permitiesen aportar a la comunidad algo más que servicios elementales en otros aspectos" (CONARA, 1978).

La competencia entre gobierno central, que decidía cuándo y en qué forma se disponía de recursos, y el gobierno local, producía duplicidad de funciones con un claro predominio del gobierno central. También se sobreponían dos regímenes administrativos: el del gobierno central y el del gobierno provincial. El cambio de denominación (de provincia a región) no resolvía el problema, ya que era necesario precisar alcances, objetivos y funciones para cada unidad administrativa.

En base al diagnóstico enunciado, se propusieron los siguientes lineamientos para el establecimiento de un gobierno metropolitano:

- El gobierno regional metropolitano debe concebirse como un nivel político-administrativo con jurisdicción en la totalidad del territorio regional con el fin de administrar, planificar y controlar el proceso de desarrollo de la Región Metropolitana, inserto en el contexto de desarrollo nacional (idea de subsistema).
- El gobierno regional metropolitano debe organizar la instrumentación de acciones que puedan superar los desequilibrios intrarregionales.
- El gobierno regional metropolitano debe tener la capacidad de integrar las acciones de los diversos organismos y entidades de la región.

- Los diversos organismos e instituciones deben adecuar sus estructuras y funciones de acuerdo al nuevo sistema.
- El plazo para concretar esta forma de gobierno no deberá exceder el 1 de enero de 1979 y se deberán prever las partidas presupuestarias correspondientes.

A pesar de haber existido el proyecto de gobierno metropolitano como alternativa frente al de la reforma comunal, finalmente se optó por reproducir en la región el mismo modelo de administración del Estado que había sido implantado en el resto del país. Se deja fuera de la discusión el tema de las particularidades que esta región presentaba en relación a las demás y, por tanto la cuestión de fondo: si era o no adecuado este sistema de gobierno en la Región Metropolitana de Santiago para cumplir con los objetivos de desarrollo que para ella se formulaban.

En este punto es pertinente hacer explícitos los posibles criterios políticos que subyacen a esta decisión. En primer lugar, habría existido la idea de que la creación de comunas socio-económicamente homogéneas facilita un posible control político de las mismas. Así, aumentando el nivel de segregación que históricamente caracterizó a la ciudad de Santiago y haciendo más pequeños los territorios y la administración local, la función controladora y repressiva del Estado se fortalecía. Por otro lado, un gobierno para la región suponía una racionalidad distinta en la adjudicación presupuestaria. En la medida en que una parte importante de los ingresos comunales se originan en las recaudaciones que estas mismas realizan, es posible justificar las diferencias entre comunas ricas y pobres como las que actualmente existen, en función de los ingresos per cápita de sus habitantes. Un tercer elemento en juego es el efecto espacial que genera la segregación urbana. En efecto, la confinación de la pobreza a la periferia de la ciudad genera potencialmente dos dinámicas distintas. O

bien los pobres se hacen menos visibles, pues se hallan espacialmente más alejados, o bien adquieren más notoriedad en la medida en que pasan a formar parte sustantiva de la identidad de las nuevas comunas. Parece que ambas cosas han ocurrido, siendo la segunda tendencia la más marcada.

Una vez tomada la decisión de aplicar para Santiago el mismo esquema de administración local del Estado que fue asumido para las demás regiones del país, las únicas alternativas de proyecto que se manejaron hacían mención al número de comunas que finalmente se crearían y a los límites que para ellas se definirían.

### *Evaluación de la reforma comunal*

La idea de propender a la "homogeneización social" de la población de Santiago, que inspira la reforma comunal, permitió la relocalización de importantes sectores populares urbanos. Como consecuencia de ello se ha estructurado un cuadro comunal con tendencia a la homogeneidad intra comunal, pero en el que la distancia entre comunas "ricas" y "pobres" se ha incrementado, dado que la crisis económica por la que ha atravesado el país se agudizó (*Morales y Rojas, 1986*). En 1984, las comunas de Las Condes, Providencia y Santiago concentran el 51% del gasto de la provincia, con sólo el 21.8% de la población; en cambio, las comunas de La Cisterna, La Pintana, San Ramón, Peñalolén, Cerro Navia, Macul y Lo Prado que albergan al 28.9% de la población, sólo disponen del 4.04% del gasto de la Provincia. Esto ha significado, obviamente, alejar cada vez más a los sectores sociales no sólo desde un punto de vista socio-económico, sino también espacial, provocando con esto una división social de tal magnitud que, prácticamente, resultan dos países que casi no se reconocen.

Lo anterior no sólo ha hecho impracticable los objetivos originalmente definidos por la reforma, sino que ha transformado en una tarea muy difícil el manejo de las



comunas más débiles por el creciente deterioro social de sus habitantes. Las causas de este deterioro hay que atribuirles a no haberse tenido en consideración los factores contextuales que condicionan la vida de las poblaciones. Entre ellos el acceso al trabajo, a los servicios básicos como salud, educación, transporte, condiciones habitacionales, etc.:

- Las nuevas viviendas están ubicadas lejos de los lugares de trabajo, lo que encarece el costo del transporte y reduce el ingreso familiar.
- El aislamiento geográfico de los nuevos asentamientos y el entorno homogéneamente pobre, dificultan la búsqueda de trabajos esporádicos, importantes para aumentar los ingresos familiares.
- Las erradicaciones destruyeron las redes informales de ayuda existentes en la estructura social. Casi nunca fue trasladada al mismo lugar una población entera, menos aún si ésta tenía antecedentes de tradición de “lucha” social o política, y niveles organizativos importantes.
- Los habitantes de las nuevas viviendas deben pagarlas, así como los servicios incorporados. Según una encuesta realizada en la comuna de La Pintana, en 1988, el 82% estaba un año o más atrasado en sus pagos (*Agüero, 1988*).

Si tomamos dos comunas (La Pintana y Las Condes) ubicadas en los extremos opuestos del sistema comunal de la provincia de Santiago, y comparamos sus indicadores, veremos cómo esta política ha influido en su potencial de desarrollo (*Morales, 1986*). En 1982, la tasa de desempleo de la comuna de La Pintana era del 43.7% mientras la comuna de Las Condes no superaba el 9%. Después del periodo de erradicaciones (1984) La Pintana duplicó su población, llegando a tener una tasa de desempleo del 68.3%. Por otra parte, la comuna de La Pintana, a diferencia

de la de Las Condes, tiene una base económica extremadamente débil, dado el bajo nivel de ingresos de la población y la carencia absoluta de actividades importantes de tipo industrial, comercial o de servicios. El grueso de la población activa la conforman obreros y jornaleros que trabajan en otras comunas.

Las comunas de destino de las erradicaciones no estaban preparadas para recibir a tantos pobladores; sólo estaba la vivienda. El conjunto de comunas "pobres" son precisamente las principales receptoras de las erradicaciones inter e intra-comunales. Por ejemplo, las comunas del área sur (La Granja, Puente Alto y San Bernardo) recibieron el 53% del total de erradicados de otras comunas (60.000 personas) (Morales, 1986). Estas comunas, como La Pintana, funcionan como comuna "dormitorio", aunque no estaban planificadas como tales, ni cuentan con el equipamiento necesario para ello.

Parece haber primado un criterio exclusivamente "viviendista" en el desarrollo del programa de erradicación. Es cierto que la vivienda es valorada por los erradicados, pero cuando es lo único, las familias tienen muchas dificultades para desarrollarse en las nuevas condiciones. Entonces echan de menos el mejor ajuste de vida que tenían en el campamento a pesar de las peores condiciones de vivienda que pudieran haber tenido, y tienden en consecuencia a emigrar. En 1986 el 12.4% de las familias erradicadas ya no vivía en las poblaciones de destino (Aldunate y otros, 1987). Un programa sectorial de vivienda por sí misma no resuelve ni elimina los factores más importantes que dan origen a la pobreza urbana. Para que ello sea posible se requiere de un conjunto de medidas y programas que ataquen, de manera simultánea, las múltiples dimensiones de la pobreza en función específica de las áreas donde se localizan las poblaciones.

Ha faltado una planificación global orientada a producir los objetivos propuestos: la erradicación de la pobreza.

a ausencia de coordinación y planificación se ha percibido incluso entre los municipios de origen y los de destino de la población erradicada y los organismos centrales o sectoriales del estado. Así, los municipios de las comunas receptoras (muchas de ellas recién creadas) debieron enfrentar las necesidades y demandas de la población erradicada. Sólo los programas de empleo subsidiario (PEM, POJH) han respondido en alguna medida en esta dirección.

Se han creado condiciones para la especulación inmobiliaria, incluso dentro de los propios sectores poblacionales.<sup>36</sup> El mercado, agente privilegiado en la asignación de recursos, fue legitimado como actor dentro de la política social y de vivienda, donde las empresas constructoras fueron las encargadas, mediante licitación, de comprar los terrenos donde se construyeron las poblaciones. La intervención del mercado produce graves distorsiones que se expresan en la inaccesibilidad de los grupos afectados a los servicios públicos, y a la ciudad como tal. Ello genera nuevos procesos migratorios de los grupos erradicados hacia sus comunas de origen o bien a otras que los integren mejor a los beneficios de la ciudad.

La erradicación ha generado formas de desarraigo y desintegración social y familiar, y en la misma medida, de los vínculos de solidaridad que se desarrollaron en sus lugares de origen. No se cuenta, por tanto, con la acumulación de experiencias sociales, comunitarias y formas de legitimidad social que deben rescatarse para la implantación de programas sociales con fuertes contenidos participativos.

Al impacto derivado del programa de erradicaciones, debe agregarse el hecho de que los nuevos límites comuna-

<sup>36</sup> Según una encuesta realizada por FLACSO (*Aldunate, 1987*) en cuatro poblaciones de erradicación, en 1987 el 12% de los entrevistados no eran titulares originales y este porcentaje ascendía al 20% en el caso de las poblaciones ocupadas por familias provenientes de comunas ricas.

les se trazaron demasiadas veces a partir de los ejes viales, produciendo así cortes arbitrarios en la dinámica urbana de las comunas. De esta manera, el objetivo inicialmente definido por la CONARA de que las comunas tendieran a conformarse en torno a un centro de servicios que les diera cohesión, pasa a transformarse en el efecto contrario al esperado: la desarticulación espacial y funcional. Por otro lado, y como una situación que vino a agravar la anteriormente descrita, el criterio de homogeneizar las comunas según las actividades predominantes no siempre concluyó en un adecuado ordenamiento urbano. Comunas pobres, como La Pintana, quedaron sin oferta de trabajo dentro de sus límites por no haberse conservado ninguna actividad productiva de importancia. Si a esto se suma la lejanía de los lugares de trabajo de sus habitantes, los niveles de desempleo, la insuficiencia de atención básica en salud y educación, tenemos una comuna absolutamente marginada y sin capacidad de remontar esa situación por sí misma. Se consigue, a la postre, reforzar la dependencia de los pobres respecto al Estado.

En relación al tema de la eficiencia en la gestión municipal, el cuerpo legal que rige los municipios contiene elementos que coartan la posibilidad de que éste constituya una efectiva instancia descentralizadora del aparato del Estado. Estos elementos son de dos tipos (*Raczynski y Serrano, 1987*):

- Los mecanismos de generación de autoridades y representantes, así como las líneas de autoridad y control.
- Las vinculaciones entre municipio y comunidad.

En relación a los primeros, la modalidad de designación del alcalde lleva a una situación en la cual éste responde frente a la autoridad superior y no frente a la comunidad. Debe legitimarse "hacia arriba", esto es, con el gobernador y el intendente regional y, al mismo tiempo, responder de

algún modo a las demandas de los habitantes de la comuna. Si las exigencias de una y otra parte son incompatibles, el alcalde tendrá ineludiblemente que optar por satisfacer las provenientes del nivel superior, con el conflicto consiguientemente con la base social. Una forma de evitarlo, como es lógico, consiste en inhibir la participación.

En relación a los segundos, la participación política propiciada por el régimen militar en el ámbito local se ve frustrada por el carácter mismo que asume la organización municipal. Incluso la mera comunicación (en especial aquella que va desde la base social hacia los niveles de gobierno) resulta seriamente obstaculizada, cuando no impedida, por la forma imperante de administración comunal.<sup>37</sup> Todo esto se ve sustentado por la concepción de participación subyacente.

La estructura de gobierno local que contiene la reforma municipal, por ser extremadamente dependiente de la figura del alcalde da origen a modelos de gestión muy diversos (*Raczynski y Serrano, 1987*). Las diferencias entre un municipio y otro, y en uno sólo a lo largo del tiempo, son muy marcadas. La figura del alcalde es tan influyente que su personalidad tipifica el estilo de gestión municipal. En el estudio citado, se identificaron tres tipos de alcaldes: a) los técnico-empresariales, b) los políticos y c) los burócratas. Sólo el primer tipo logra conformar un equipo de trabajo capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen-objetivo para la comuna. Este tipo de

Según demuestra una investigación realizada por el Centro de Estudios del Desarrollo (*Culagovski, 1986*) se comprobó que ninguno de los ocho Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) estudiados cumplía cabalmente su misión de nexo entre los "sectores vivos de la comunidad" y el alcalde. En los pocos casos en que el CODECO respectivo se reunía periódicamente, se dedicaba más a recibir información que a entregársela al alcalde, y menos aún a tratar de influir en las decisiones de esta autoridad.

municipio, que actúa con cierta autonomía frente a las autoridades superiores buscando diseñar e instrumentar proyectos de acuerdo a las particularidades de la comuna, resultó ser el menos común (sólo 2 de los 18 municipios estudiados). En la mayoría de los casos el alcalde resultó ser un burócrata, cuya función se reduce a cumplir con las instrucciones del poder central, o a ser un agente político. Los municipios, en general, tienden a funcionar atomizadamente con un clima de suspicacia, inseguridad y luchas por el poder, dificultando así la consolidación institucional y un adecuado desempeño de sus funciones.

El estilo de gestión municipal, estrechamente relacionado con la modalidad de generación de las autoridades, con el rígido control político y la ausencia de organizaciones formales, se caracteriza por una alta inestabilidad en los cargos, dependencia de las autoridades superiores y temor a discrepar y a proponer alternativas. La forma en que el alcalde designa a sus subalternos sigue el mismo modelo de relaciones verticales. El alcalde es responsable de crear los equipos de trabajo en el interior del municipio y de contratar y despedir a sus funcionarios. A ello se suma la insuficiencia de calificación de los empleados y profesionales municipales y las dificultades para el desarrollo de un trabajo interdisciplinario (*Raczynski y Serrano, 1987*).

Respecto al tema de la financiación municipal, uno de los objetivos de la reforma de la Ley de Rentas, como decíamos, era reducir las desigualdades de ingresos entre comunas y elevar sus valores absolutos. En términos generales, se observa que la Región Metropolitana de Santiago logra disminuir la distancia en los ingresos municipales frente a otras regiones del país. Sin embargo, persiste una diferenciación en los ingresos entre comunas ricas y comunas pobres. Las comunas más ricas presentan un ingreso per cápita once veces mayor que el de las más pobres en 1980, doce veces mayor en 1981, lo cual parece confirmar que la Ley de Renta no resolvió las desigualdades históricas en l

posesión de recursos financieros por parte de los municipios. Los ingresos per cápita de las comunas más ricas (Providencia y Las Condes) superan con creces el ingreso per cápita promedio de la región metropolitana, mientras las más pobres (Conchalí y La Granja) disponen sólo de una cuarta parte del promedio por persona (*Tironi, 1987*).

Si bien el FCM cumple un papel redistributivo entre las comunas, no es suficiente para paliar la falta de recursos propios de los municipios pobres, puesto que estos continúan con un nivel de recursos por habitante significativamente inferior al de los municipios de las comunas ricas (*Raczynski y Serrano, 1988*); con ello, los beneficios propios de la gran ciudad están lejos de alcanzar a todos sus habitantes, pues los municipios donde reside la población pobre no tienen capacidad para generar ingresos autónomos estables que les proporcionen la posibilidad de desarrollar una gestión municipal autónoma, con el objeto de llegar a un estado operativo, en bienes y en servicios de consumo, así como a una inversión municipal que limen la distancia entre las comunas ricas y pobres.

El traspaso de competencias en materia de educación y salud a los municipios se inserta dentro de la corriente que intenta impulsar la privatización de estos servicios. En última instancia, viene a significar que el Estado renuncia a su papel de promover el acceso de los sectores populares a la salud y a la educación, al transformarlos en una mercancía regulada por el libre mercado, proceso que tenderá a discriminar aún más la calidad de la oferta en estos servicios básicos, lo que en definitiva repercutirá negativamente entre los sectores más desposeídos (*Morales y Rojas, 1987*).

En conclusión, los objetivos que la reforma comunal de la Provincia de Santiago se propuso, escasamente se han cumplido. No se ha conseguido erradicar la pobreza. Tampoco se ha avanzado significativamente en lo que a eficiencia en la gestión se refiere y la Ley de Rentas ha mantenido los antiguos grados de segregación socio-económica de los

habitantes de Santiago. Se puede decir que de hecho coexisten en un mismo espacio dos ciudades que tienden a excluirse y a ignorarse mutuamente. Estamos ante una ciudad dual y desintegrada, al punto de que las diferencias van más allá de la pertenencia a grupos sociales con diferentes niveles de ingreso y se extienden a la cultura y los valores que conforman la vida cotidiana. Todo ello incide en que prevalezca el desconocimiento recíproco, el cual dificulta la comprensión necesaria para implantar políticas orientadas al bien común.

Por su parte, la inclusión de la participación social como una de las estrategias centrales del proyecto, se ha visto obstaculizada por la manipulación política a la que han estado sometidos los organismos locales creados con tal propósito.

Por último, corresponde hacer referencia a la dimensión medioambiental. La reforma comunal aquí analizada no contempló en ninguna de sus etapas y bajo ningún punto de vista un estudio serio del impacto ambiental. A pesar de hacerse consideraciones generales en relación a problemáticas medioambientales globales, como son la contaminación de la ciudad de Santiago y el uso de suelos agrícolas, éstos no fueron en ningún caso factores de peso en el momento de proponer alternativas, diseñar soluciones o instrumentar el proyecto. Esto estaría demostrando que los proyectos de inversión o desarrollo promovidos desde el estado chileno durante la dictadura de Pinochet han adolecido de una visión de plazo inmediato y sectorial. Este será un desafío más con el que se enfrentan los gobiernos democráticos futuros: articular la dimensión social de todo proyecto, sea éste o no su rasgo distintivo, con su impacto en el entorno natural y espacial.



## **La descentralización en la nueva democracia neoliberal**

La Reforma Municipal significó un avance sin precedentes, en términos de las atribuciones de los municipios. Se les han traspasado ciertas funciones sociales del Estado, tradicionalmente centralizadas, situando al gobierno local en el centro del debate sobre las políticas sociales. El municipio incorpora a sus funciones tradicionales la gestión y administración: los sistemas locales de salud y educación, así como la ejecución de políticas y programas definidos y normados a nivel central, dentro de los cuales se incluye la distribución de los beneficios comprendidos en la red social oficial.<sup>38</sup> Adicionalmente se ha asignado a las municipalidades un rol en la planificación social local, debiendo programar, ejecutar y evaluar los proyectos y actividades que resulten de tal planificación; lo que no significa que los municipios hayan sido durante el régimen militar un gobierno local autónomo, pues fue y es marcada su dependencia de la Intendencia de la Región Metropolitana y, en última instancia, del Ministerio del Interior. Como hemos visto, en esta tarea la legislación contempla algunas instancias de participación de los habitantes de la comuna, aunque ellas se sitúan más bien en el orden de atribuciones consultivas y no en el de mecanismos de decisión reales. El conjunto de funciones y competencias que se derivan de la reforma municipal colocan al municipio en un papel protagónico respecto a la atención de las necesidades de la comuna y de la población. Sin embargo, la actuación municipal durante la dictadura ha revelado la ausencia de una auténtica planificación local ya que se

<sup>38</sup> Los municipios son también instancias a través de las cuales operan agencias gubernamentales con gran incidencia en el mundo poblacional, como es el caso de la Dirección General de Deportes (DIGEDER) y CEMA-Chile. Estas dos instituciones son autónomas de los municipios, pero se articulan con éstos a través de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS).

limitó al diseño y programación de acciones sin llevar a cabo un adecuado diagnóstico de la situación que diese cuenta de los problemas reales y específicos de cada comuna, y una evaluación de resultados e impactos de los proyectos implantados que no fuese parcial o de competencia de los niveles superiores de la administración estatal, a pesar de contar con nuevas atribuciones y recursos. La evaluación económica, social y ambiental no debieran tampoco permanecer como categorías aisladas si se aspira realmente a consolidar una práctica de planificación integral.

Esta tarea en Chile está, desde marzo de 1990, en manos del gobierno democrático presidido por Aylwin. Por el momento su labor en este campo se ha dirigido a terminar de concluir la reforma comunal emprendida por el régimen anterior, a reconocer los procesos de democratización de las juntas de vecinos y a propiciar, dos años después (en 1992), por primera vez desde el golpe militar de 1973, la elección por sufragio de los alcaldes y concejales que tendrán en sus manos la oportunidad de dar un giro democratizador a la gestión municipal.

Como ya se ha dicho, cabe calificar la política del nuevo gobierno como de continuista, con relación a la efectuada por la dictadura. La mayor diferencia que se encuentra, al menos en el ámbito de los discursos, es la asunción de los planteamientos de la CEPAL sobre el desempeño de un desarrollo sustentable con equidad: crecimiento con modernización productiva, equidad y superación de la pobreza y sustentabilidad y protección de los recursos naturales. Así, para lograr una complementariedad positiva entre el mercado y la acción pública se propone estimular la participación social y la concertación de los intereses de los distintos grupos sociales y políticos, reconociendo que ello constituye un factor determinante para la estabilidad necesaria del proceso económico y, al mismo tiempo, un factor de eficiencia y cooperación al permitir unificar esfuerzos en torno a objetivos comunes. Esta necesidad de participación y con-

ertación no sólo señala cómo el nuevo gobierno avanza en la definición de sus acciones, sino también dice de la relación existente entre la estructura del sector público y su proceso de toma de decisiones. Se asume teóricamente la necesidad de una creciente descentralización de las instituciones, para permitir que la población tenga vías de acceso a un gobierno más cercano a los lugares donde los grupos más pobres habitan o trabajan, así como el compromiso de pagar la deuda social con los más pobres, para lo cual se propone hacer uso, no sólo de políticas subsidiarias eficientemente focalizadas, sino además invirtiendo en recursos humanos:

“Para que se logre una mayor justicia e igualdad social, no es suficiente el crecimiento económico, aun cuando éste sea equitativo. Es necesario cerrar la brecha, saldar la gran deuda social contraída con los más pobres, que vieron empeorar su situación mientras el país se modernizaba y la economía crecía.

Para ello, el Estado debe jugar un papel activo. Se cuenta con un “Programa de Inversión al desarrollo” de los sectores más pobres, de manera que quienes quedaron fuera de la modernización y del proceso se integren o incorporen a éste. El crecimiento económico debe ser acompañado, a la vez, de un desarrollo social efectivo para la mayoría de la población.

Un programa de integración al desarrollo significa que los sectores más avanzados de la economía, y el Estado, deben aunar esfuerzos para cerrar la brecha entre los más pobres y los más ricos, entre quienes viven como en un país desarrollado y quienes viven aún en el subdesarrollo.

Este Gobierno tendrá la oportunidad de incrementar el gasto social; pero su éxito también dependerá de la eficiencia en su uso. La acción social del Gobierno debe constituirse en un factor de desarrollo social. Esto significa invertir en la gente, creando mayores oportunidades para todos” (*MIDEPLAN, 1991*, p. 13).

Además, con la propuesta de integralidad de las políticas sociales y el apoyo a la pequeña empresa, se pretende asegurar que éstas no sean puramente asistenciales, sino que cuenten con un componente potenciador de las iniciativas de autoayuda y productivas de los más pobres. Teóricamente la política social está orientada a promover la participación, a alentar la respuesta de los afectados en la búsqueda de soluciones y favorecer esta autoayuda. La focalización individual de los programas sociales entre los grupos más vulnerables se combina con un criterio de participación de las juntas de vecinos y otras organizaciones sociales en las decisiones, en conjunto con las instancias técnicas, para completar con el criterio de focalizar el gasto en los grupos de edad y productivos, pobres que son potencialmente capaces de desarrollarse y levantar con ellos a los demás.

Es una tendencia que coincide con lo que está sucediendo en otros muchos países latinoamericanos. Han surgido en los últimos años unos fondos especiales (Fondos de Desarrollo Social)<sup>39</sup> destinados a financiar acciones sociales en beneficio de los más pobres y marginados durante los procesos de ajuste económico. Estos fondos han sido concebidos como instancias participativas que promueven la organización social para que los propios sectores populares participen en la resolución de sus problemas. Con ello se pretende evitar las inercias burocráticas, los sesgos tecnocráticos y un mayor acercamiento del sector público a la sociedad civil; de este modo, se fomenta la participación

<sup>39</sup> En Chile este Fondo recibe el nombre de FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social). Algunas municipalidades, por su parte, han desarrollado otros fondos con características similares; como los FONDEVE (Fondo de Desarrollo Vecinal), estos últimos, tienen por objeto promover la participación organizada de los habitantes de la comuna a través de la elaboración de pequeños proyectos de adelanto en sus respectivas unidades vecinales. Un análisis detallado de estas experiencias lo encontramos en Beltrán y otros (1992).

popular, se contribuye a fortalecer el respaldo popular a las duras medidas de ajuste económico (que requieren apoyo social para mantenerse), se incluye a representantes del sector privado en los órganos de dirección y administración del mismo, y se proporciona un papel protagonista a las ONG's. Se busca desde el Estado identificar necesidades sentidas por las comunidades locales e impulsar programas participativos para satisfacerlas; al tiempo que también se intenta dar mayor coordinación al funcionamiento disperso de las ONG's, contando de este modo, de forma indirecta, con el aporte de la cooperación internacional en los programas sociales.

Además de los municipios, las ONG's han sido los únicos actores que han intentado incrementar formas de desarrollo local durante el régimen militar. Partiendo de una concepción ideológica radicalmente distinta, opuesta al estilo de planificación normativa y centralizada desarrollada por los municipios, han propuesto una planificación participativa: incorporar a la comunidad como sujeto activo en todos los momentos del proceso planificador y que además sea integral para superar los enfoques sectorialistas. Ello les ha llevado a plantear una nueva relación entre los técnicos y la comunidad, a crear una capacidad planificadora en los pobladores y a diseñar nuevas formas para enfrentar los problemas de supervivencia apoyadas en la organización poblacional, en su cultura, y en recursos escasos. Frente a la planificación de corte asistencialista de los municipios, las ONG's han buscado apoyar a los sectores populares para que desarrollen sus propias capacidades y elaboren soluciones colectivas a los problemas que se les plantean.

Las ONG's han fortalecido a la sociedad civil; ahora la sociedad cuenta con mayor capacidad para responder a los problemas sociales a través de las organizaciones comunitarias, sin recurrir al Estado. Ellas mismas son un sector institucional de práctica, experimentación social y análisis, que ofrecen un criterio alternativo para evaluar los progra-

mas y decisiones tomadas desde el Estado. Para muchos, a través de estas actividades se han creado las bases para una nueva concepción de la democracia.

Las ONG's también han mostrado algunas carencias en su actividad y en sus formulaciones, como la dificultad que muestran para trascender el nivel microlocal, lo que las convierte en experiencias fragmentadas. No han logrado tener ni siquiera una visión comunal de su trabajo, ni articular esas experiencias territorialmente. Por otra parte, su opción por el trabajo con los sectores empobrecidos se ha traducido en una reducción de lo local a los sectores populares, sin considerar el ámbito local como escenario de interacción y articulación entre actores sociales diversos (sectores medios, profesionales, pequeños empresarios, comerciantes, etc.). Esto hace que el tipo de programas por ellas impulsados, a la vez que muestran interesantes potencialidades, presenten igualmente serías limitaciones técnicas y operativas para ser trasladados de forma viable a las políticas públicas.

Hasta la llegada de la democracia no se han producido encuentros significativos entre las instituciones municipales y las ONG's, ignorándose mutuamente en sus actuaciones, muchas de las cuales terminan siendo paralelas, y sin que haya un aprovechamiento de los avances logrados por la otra parte; incluso, algunas veces, han llegado a tener un carácter competitivo. La nueva situación política obliga a cambiar la imagen del municipio como una instancia del régimen militar y a transformarlo en una instancia de gobierno y participación propia de los actores sociales que viven e interactúan en la comuna. En otros niveles, como en el fomento de las microempresas y las pequeñas empresas, el gobierno central está llegando a acuerdos con ONG's que tienen una larga experiencia en este sector y en diferentes áreas económicas. Pero, como veremos en nuestro trabajo de campo, la articulación entre las instituciones no gubernamentales y los aparatos del Estado no va a estar exenta de dificultades.

Tampoco el camino seguido por los nuevos municipios va a ser “un camino de rosas”, muchas e importantes van a ser sus limitaciones, al menos durante el primer año de su gestión (tiempo que nosotros hemos podido evaluar). Entre otras:

- Un deficiente presupuesto.
- Una estructura no pensada para favorecer la participación en democracia.
- Escasos recursos humanos y materiales.
- Canalizar la demanda contenida, que se expresa en el alto nivel de expectativas, etc.

No obstante, como decimos, el cambio de régimen ha supuesto una modificación sustantiva de la relación del municipio con el conjunto de los actores que trabajaban por el desarrollo de las comunas. Esto se ha visto de forma muy especial en aquellas comunas que han contado con un alcalde designado por el nuevo presidente Aylwin; éste ha sido el caso, por ejemplo, de la comuna de Conchalí. El aporte de las ONG's que ya trabajaban en esa comuna, o que comenzaron a hacerlo en esos momentos, ha sido significativo en los diferentes programas que se han aplicado en materia de desarrollo comunitario.<sup>40</sup> Esa presencia y el cambio de actitud del municipio se ha hecho notar, por poner un ejemplo, en los propósitos y objetivos generales de la “Escuela de perfeccionamiento para dirigentes sociales de Conchalí” impulsada en 1991 por la municipalidad de esta comuna en

40 Las ONG's cuentan con el recurso de la experiencia, y con recursos de orden técnico, material y humano. Estas instituciones tienen más experiencia que el sector público en el tema de la innovación técnica en intervenciones sociales, de bajo costo, con tecnologías apropiadas que comprenden la participación activa de la comunidad.

coordinación con varias ONG's; estos son los objetivos declarados:

- Configurar un actor social nítido de carácter democrático, pragmático, autónomo y con protagonismo social; capaz de asumir las virtudes limitantes y desafíos del proceso de recuperación democrática.
- Fortalecer la organización de origen, produciendo un desarrollo interno y externo.
- Incentivar el sentido de la participación en tanto recurso para el desarrollo.
- Apuntar al actor social de base como un cuarto nivel de planificación.
- Crear espacios y mecanismos concretos para el ejercicio democrático en la base.
- Apuntar a la formación de un dirigente social vecinal con características de promotor social: organizador, articulador social en la base y educador socio-popular.
- Entregar elementos específicos y globales para una gestión de gobierno vecinal efectiva. Es decir, que procure una utilización cada vez más racional de los recursos disponibles en función de mejorar las condiciones y la calidad de vida de la comunidad lo que favorecerá el desarrollo vecinal.

Otro ejemplo del nuevo talante democrático es el del alcalde de la Comuna de Santiago (sin duda la más significativa y relevante de todas las que componen el Gran Santiago), quien, tras ser designado por Aylwin en 1990, acomete un programa bajo el nombre de "Municipio y Participación" que se proponía los siguientes objetivos explícitos:

- Estimular y canalizar la participación de los ciudadanos en el proceso de transición a la democracia.



- Integrar activamente a la comunidad en la formación y ejecución de los planes de desarrollo económico, social y cultural de la comuna.
- Conocer directamente la realidad y desafíos de cada barrio.
- Fomentar el desarrollo de la sociedad civil, democratizando las Juntas de Vecinos e incentivando la creación de organizaciones comunitarias y clubes en la comuna.

El Municipio de Santiago se dotó de un equipo de trabajo amplio, especialmente dedicado a las relaciones con la comunidad y a llevar a buen término este programa. A partir de aquí se inicia toda una serie de encuentros (cabildos vecinales) por las distintas zonas de la comuna, que pretenden reunir a los residentes y usuarios de los distintos sectores con el objetivo de deliberar acerca de la realidad comunal. De estos cabildos resultó un diagnóstico de la comuna y un primer impulso a la participación organizada de sus habitantes.

En conclusión, continuando incluso con la dinámica de algunos programas financiados por la cooperación internacional, puede ser que se inicie un impulso de la “planificación participante”, en la que quedarían englobados tipos de participación comunitaria bastante distintos, tanto en términos de alcance como de poder de decisión y de las motivaciones de la participación.

Por un lado estaría la participación restrictiva o instrumental, caracterizada por la participación de la comunidad directamente beneficiada por un proyecto específico o un programa de ámbito local, a través del suministro de mano de obra (voluntaria o sub-remunerada) de la definición de microprioridades y de la distribución de ciertos recursos y bienes de consumo colectivo. La escasez de recursos sumada a la enorme demanda de servicios colectivos por parte de

los sectores de bajos recursos, puede contribuir a que los actores públicos incentiven su participación de este modo, para obtener un incremento adicional del volumen de bienes colectivos tradicionalmente ofrecidos por el Estado. Esta estrategia es, para muchos, una sobreexplotación de la mano de obra, pues se está exigiendo una contrapartida a los sectores de menores ingresos para la realización de unas mejoras urbanas que son tradicionalmente puestas a disposición de los sectores sociales medios y altos sin costos adicionales directos. Para los entes públicos tiene además la ventaja de distribuir de manera más racional los recursos existentes, ya que las agencias públicas suelen tener un bajo desempeño y carecer de personal técnico, lo que les impide hacer frente a situaciones donde intervienen muchas variables de un modo racional; por eso, una de las mejores estrategias de definición de prioridades es sustituir decisiones exclusivamente técnico-burocráticas por consultas a la comunidad. Se puede mencionar como otra motivación para este tipo de experiencia, por parte del poder público, la división de responsabilidades con las comunidades pobres en la aplicación de un volumen de recursos mucho menor al de las demandas existentes. Además, este proceso de planificación no es incompatible con las prácticas clientelísticas tradicionales del sistema político, no existe necesariamente una ruptura estructural con esta práctica habitual del poder público con respecto a las comunidades pobres. A pesar de todo ello, este tipo de planificación puede permitir ventajas nada despreciables a las poblaciones de bajos ingresos, que de otra forma difícilmente lograrían, al menos con un costo personal y social menor.

En el espacio de la planificación instrumental, las "pérdidas" y las "ganancias", tanto del poder público (representados por las distintas burocracias, con sus objetivos no siempre coherentes y armónicos entre sí) como de las organizaciones populares, no se encuentran previamente definidas, existiendo normalmente un margen de incertidumbre que permite que los actores traten de maximizar sus

aspiraciones. Por lo que respecta a las organizaciones sociales en su interacción con la administración, pueden definirse dos modelos principales de relación. El primero, privilegia la negociación paso a paso con las autoridades constituidas como el elemento más importante para hacer viables sus reivindicaciones de acceso a los servicios de consumo colectivo. El segundo, preconiza la independencia de las organizaciones en relación a la administración y la movilización como el instrumento indispensable para presionar a esta última a atender las demandas. Como es lógico, estas visiones contemplan una valoración diferenciada de las distintas formas de participación. Mientras los primeros dan preferencia a los contactos directos y a los acuerdos de gabinete, los segundos confieren mayor importancia a la movilización previa y a las formas de acción directa como estrategias de fortalecimiento de las negociaciones.

Por otro lado está la participación ampliada o neocorporativa, referida a la capacidad de los grupos de interés de influir, directa o indirectamente, las macroprioridades, las directrices y la formulación y reestructuración o implantación de programas y políticas públicas. Esta práctica supondría una ruptura con el sistema político tradicional, por lo que no hay perspectivas de que pueda tener en el corto y medio plazo una evolución positiva, ya que no es frecuente la participación de organizaciones en órganos colegiados o asociativos; éstos difícilmente consiguen captar las particularidades y complejidades de las diferentes organizaciones sociales y las relaciones que éstas establecen entre ellas y con distintas instituciones. Por regla general, las organizaciones sociales poblacionales limitan mucho sus objetivos al pequeño espacio de su actuación, no teniendo mayor interés en participar en ámbitos más globales, aparte de que los grupos políticos y el Estado se resisten a incorporar este tipo de participación.

Nuestro cometido de ahora en adelante será profundizar en el análisis y estudio de estas estrategias e hipótesis en

torno a las organizaciones sociales. El referente que tomamos es el conjunto de las organizaciones sociales presentes en el Área Metropolitana de Santiago de Chile durante la década de los años setenta, ochenta y comienzos de los noventa. Para ello presentamos a continuación los resultados de dos “trabajos de campo” que hemos realizado en los sectores populares de esta urbe. Con el primero de ellos buscamos determinar qué distancia separa, por una parte, la percepción que los sectores populares tienen de sus circunstancias vitales y, por otra, a los conjuntos de acción presentes en el mundo popular, de las distintas esferas de poder que se encuentran conformadas dentro de la sociedad. Con el segundo trabajo pretendemos diagnosticar y evaluar, de manera concreta, el potencial organizativo de las organizaciones sociales populares de cara a constituirse en un “tercer sector” dentro de la sociedad, o en un instrumento de las nuevas políticas sociales que emanan del neoliberalismo.

A raíz de los resultados obtenidos en estos trabajos vamos a ver demostrada la pertinencia de una propuesta como la de la “pragmática de lo paradójico”, a la que ya nos referimos en la introducción. Esto es, cómo el fomento de la participación ciudadana no sólo es necesario para alcanzar los objetivos de un desarrollo alternativo, sino también para alcanzar las metas que persigue el neoliberalismo económico.

### **III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONJUNTOS DE ACCIÓN, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y SECTORES POPULARES EN SANTIAGO DE CHILE<sup>41</sup>**

#### **Nota metodológica**

Con el ánimo de profundizar en el conocimiento y comprensión de la realidad de los sectores populares presentes en Santiago de Chile, de vislumbrar los conjuntos de acción existentes y de las actitudes ante el “poder”, presentamos en este capítulo los resultados de una investigación que se realizó en el área metropolitana de Santiago durante los meses de junio y noviembre de 1992. Esto significa que el contexto socio-político de referencia de nuestro estudio es el de la transición política hacia la democracia.

La investigación se centró en un análisis de la participación, la organización social y las actitudes sociopolíticas en cuatro realidades urbanas bien diferenciadas del área metropolitana de Santiago, dentro de lo que entendemos son los sectores populares presentes en la ciudad, esto es, zonas poblacionales y de residencia de sectores medios-bajos:

<sup>41</sup> La información y los datos sobre los que se asienta este capítulo provienen del «trabajo de campo» del Proyecto de Investigación: “Participación ciudadana y organizaciones sociales en Santiago de Chile y Lima” financiado por el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (CICYT) de España entre 1991 y 1993. La coordinadora del Proyecto ha sido la Dra. Ángela López (Univ. de Zaragoza), el diseño básico y el marco conceptual de la investigación lo ha proporcionado el Dr. Tomás R. Villasante (Univ. Complutense de Madrid); la responsabilidad en la ejecución del Proyecto ha sido además compartida por D. Carlos Guerra (autor del presente trabajo). El Proyecto ha contado también con el apoyo del Dr. Nicolás M. Sosa (Univ. de Salamanca), Dr. Manuel Calvo García (Univ. de Zaragoza), Carlos Gómez Bahillo (Univ. de Zaragoza), Dña. Cecilia Paredes (SUR Profesionales -Chile-) y Dña. Angeles Herranz.

- Un sector poblacional relativamente nuevo donde predomina una situación social de extrema pobreza, como es el caso de la Comuna de Huechuraba.
- Un sector poblacional con una dilatada historia reivindicativa y organizativa, como es la población La Victoria, sita en la Comuna de Pedro Aguirre Cerda.
- Un sector periférico donde predomina el asentamiento de familias más o menos jóvenes de extracción popular, pero que cuentan con un trabajo estable (como empleados u obreros, por ejemplo), lo que puede permitirles tener un ascenso social que les incorpore definitivamente dentro de los sectores medios. Varios asentamientos de la Comuna de La Florida y de Maipú estimamos que responden a estas características.
- Un sector antiguo dentro de la ciudad en progresivo declive, que denota la presencia de sectores populares y de una gran pobreza encubierta. La zona sur de la Alameda en la Comuna de Santiago fue elegida con arreglo a estas variables.

La metodología utilizada para la ejecución de la investigación ha consistido en un análisis cualitativo<sup>42</sup> de veintiuna entrevistas en profundidad, realizadas en estos sectores a:

- Nueve dirigentes sociales (vecinales, sindicales, juveniles, etc.) de carácter local.
- Tres Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) con un trabajo desarrollado en las zonas de estudio.

<sup>42</sup> Consideramos que las técnicas cualitativas son las más adecuadas para llegar a un conocimiento profundo de los sujetos-objetos de la investigación, pues nos acercan a la dimensión expresiva y afectiva de los mismos.

- Tres instituciones de la iglesia católica (parroquias, vicarías) con una labor social en alguna de estas zonas seleccionadas.
- Seis técnicos municipales a nivel de dirección, de divisiones como Desarrollo Comunitario, SERPLAC, o similares.

Se han realizado también otras siete entrevistas en profundidad a representantes y técnicos de instituciones con una cierta relevancia en el área metropolitana de Santiago, o incluso en el ámbito de todo el estado chileno, por estimar que podían aportar visiones interesantes sobre este tema de la participación ciudadana y la organización social, o al menos aportar una perspectiva global e institucional sobre la misma. Se entrevistó a:

- Tres técnicos del Ministerio de Planificación de medio y alto nivel.
- Un representante de la Coordinadora de ONG's de Chile.
- Un representante de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Chile.
- Un responsable de la Iglesia Metodista Pentecostal de Chile
- Un directivo de una Coordinadora Metropolitana de Pobladores.

Además de las entrevistas en profundidad, se han realizado seis grupos de discusión con personas residentes en los sectores indicados y que no participaban dentro de la comunidad en ninguna organización social o su participación no era constante. En concreto, se realizaron tres grupos de discusión con mujeres adultas, dos con varones adultos y uno con jóvenes de ambos sexos.

En total se han grabado, aproximadamente, unas 50 horas en cintas magnetofónicas, que recogen los discursos

de las 34 intervenciones que acabamos de señalar; y que han servido para realizar e ilustrar la reflexión que a continuación se expone sobre la realidad actual de la participación ciudadana, la organización social y las actitudes sociopolíticas de los sectores populares en Santiago de Chile.

La estrategia metodológica seguida nos ha permitido hacer una triangulación múltiple de la información recogida, pues hemos cruzado datos provenientes de cuatro realidades urbanas perfectamente diferenciadas con las percepciones y el discurso de:

- Una base social no organizada.
- Los individuos (“ideologizados”) animadores de la organización social en su base.
- Las instituciones de apoyo, que desde el exterior (a los sectores populares) funcionan como animadores de la acción colectiva.
- Los principales actores, por sus cotas de poder o influencia directa sobre los sectores populares, en el espacio metropolitano.

Todo ello nos ha permitido disponer de una información plural y contrastada que ha posibilitado guiar con rigor nuestra propia subjetividad de investigadores.

Comenzaremos haciendo un análisis de las necesidades y problemas más sentidos por los sectores populares, para, a continuación, determinar cuáles son los principales “conjuntos de acción” que se encuentran en estos sectores y las distintas conductas ante el “Poder” existentes en esa realidad. Para terminar se analiza el horizonte de futuro de los sectores populares y de la organización social ligada a ellos, así como hacia dónde van sus identidades socioculturales.



## **Problemas, preocupaciones, necesidades**

En el presente apartado se pretende hacer una composición e interpretación de los principales problemas, preocupaciones y necesidades sentidas por los sectores populares, con la intención de introducirnos en la lógica que reina en su vida cotidiana y en su actuar.

### ***Crisis de identidades***

Los sectores populares, sectores medios bajos y bajos, que residen en la metrópolis de Santiago sienten la carencia de un pasado que les proporcione una identidad, de una historia que se remonte en el tiempo, esto es, de un proyecto que sienta sus raíces más allá de algunas décadas atrás y del cual puedan sentirse partícipes como colectivo.

Su historia es la de los sin-historia, su origen campesino u obrero no es capaz de rendirles un legado que motive algún tipo de orgullo o sentimiento de unidad que no sea el de la exclusión por parte de otros sectores de la sociedad, o el de diferenciarse de otros pueblos que se entiende que todavía están por “debajo” de ellos: peruanos, bolivianos, etc., precisamente por su condición de mayor cercanía con el mundo indígena y lejanía de los valores de la modernidad. A consecuencia de esto, las minorías étnicas en la ciudad lo primero que aprenden es que tienen que tratar de ocultar su propia etnia, no identificarse, no hablar el idioma, porque por ejemplo, mapuche, es ser el último de la escala, tiene una connotación despectiva. Los valores relacionados con la familia (como articuladora de la sociedad) aunque existen, resentan graves carencias. El bagaje cultural del pueblo al que pertenecen linda con la picaresca, el fraude, la coima, la falta de moralidad, los “pitutos”, el poco apego al trabajo, la impuntualidad (como elemento que significa una falta de responsabilidad) y el excesivo gusto por la fiesta, atributos

que no se estima puedan mostrarse con orgullo de cara al exterior:

“Lo típico que tiene el chileno, el chileno es un gallo que siempre anda aprovechándose de los demás (...) Para mí verdaderamente creo que algo está malo en nuestra mente, está malo en nuestra forma de ser: el chileno es chaquetero, el chileno es abusivo” (*dirigente vecinal de La Florida*).

Más bien lo que produce es rechazo, un rechazo que de forma consciente o inconsciente se prolonga hacia muchos elementos de la cultura hispana, a quien se la culpa de gran parte de los males que supuestamente justifican el estado de desarrollo de Chile: la picaresca mencionada, la vagancia, etc. Como consecuencia de esto, y dadas las características de las últimas emigraciones que llegaron al país de Europa (alemana en forma significativa), viven una esquizofrenia cultural: su sentimiento de pertenencia a la sociedad chilena, de una u otra forma les es incluso cuestionado no sólo por no disfrutar de una confortable calidad de vida, no tener acceso a unos objetos de consumo que prometen la felicidad y no vivir en un sector residencial protegido y aislado de la delincuencia, la pobreza, el barro de las calles y la presencia de grupos políticos radicales de izquierda, sino también por mostrar unos rasgos étnicos que no se corresponden con la imagen que los medios de comunicación dan del país en función de la sociedad que se presenta como hegemónica:

“Mucha gente dice que la juventud es el futuro de Chile, pero *una* juventud. Si uno ve un avisito en la tele todos los cabros son rubios de ojos azules, pero que pasa... la gran mayoría de la población tiene ojos negros, tiene el pelo negro... y no tiene zapatos, no tiene nada” (*dirigente vecinal de La Florida*).

“Siempre se nos mira como chinchas, se nos mira por nuestros zapatos, por nuestro color, por nuestro pelo, que es más liso que crespo, más negro que rubio, pero

muy poco por nuestra capacidad y nuestra propuesta”  
(*dirigente juvenil Huechuraba*).

La identidad nacional, conformada en torno a símbolos patrióticos de carácter militar, y en menor medida la Iglesia católica, han sido los nudos que han proporcionado las claves para la integración. Pero no se puede decir que la historia de la nación chilena proporcione grandes elementos de cohesión social; existe el sentimiento entre algunas personas de los sectores más populares de que es la historia del poder, de los poderosos, de las dictaduras, de héroes derrotados, de las mentiras:

“Bernardo O’Higgins es el Padre de la Patria, resulta que fue el primer asesino de la Patria y no lo dicen en la escuela. Mandó matar a los hermanos Carrera y a Manuel Rodríguez, ¿por qué?” (*joven residente en Huechuraba*).

La reciente dictadura del general Pinochet redujo al mínimo los espacios populares y la participación de la comunidad e impuso aún más la mística de la patria asociada a los valores castrenses sobre la expresividad que pudiera salir del ámbito comunitario, apropiándose incluso de esos espacios. Veamos un testimonio referido al declive de la celebración de la festividad del 5 de abril<sup>43</sup> en Maipú:

“Tiempo atrás fue masiva, cuando Maipú era un pueblo, después lamentablemente se fue un poco cerrando y, de alguna manera militarizando. La festividad del 5 de abril era una fecha histórica importante, cuentan que prácticamente era una fiesta durante toda una semana en Maipú, donde se hacían actividades y toda la gente participaba, o sea, esperaban ese momento” (*técnico de la municipalidad de Maipú*).

Esta fecha conmemora la batalla de Maipú, momento crucial en la independencia de Chile.

Otro tanto se puede decir de la fiesta nacional del 18 de Septiembre, pero en este caso todavía pervive el momento lúdico; éste es el espacio que a falta de un carnaval (en Chile no existe carnaval) la gente aprovecha para permitirse algún exceso o transgresión, pero sin que exista "oficialmente" una suspensión de las reglas sociales. Las "fondas" y las "ramadas" dan cuenta de que se trata de una celebración popular con raíz campesina, pero la parada militar, el Te Deum y el mensaje del Presidente recuerdan que se trata también y fundamentalmente de la fiesta de las instituciones, donde el pueblo participa del hecho de la nacionalidad chilena. Otras celebraciones populares como la fiesta de la primavera han desaparecido prácticamente en los años de la dictadura.

El resentimiento y la acusación de culpabilidad hacia España, Europa y Estados Unidos, junto a un cierto complejo de inferioridad, está presente en toda la sociedad,<sup>44</sup> y va creciendo en intensidad según se descende en la escala social, de igual manera que aumenta la sensación de dominación, expolio y segregación; el sentimiento, cual tragedia, de ser hijos bastardos de un padre que no les reconoce y no ha pagado su deuda, y que para colmo les deja en herencia la conciencia del fracaso: la sangre de los peores maleantes, violadores, etc. Los sectores de menores recursos sienten sobre sí, además, el peso de un estigma, de la mirada acusadora (de los medios de comunicación, los políticos y del resto de la sociedad) dirigida hacia la pobreza, la delincuencia, la drogadicción y el analfabetismo que les rodea, y sienten cómo son fuertemente segregados y abandonados a

<sup>44</sup> Este sentimiento de inferioridad a veces lleva a que se produzca una sobrevaloración de todo lo extranjero sobre lo chileno, muy relacionada con el sentimiento de aislamiento del país (la cordillera de los Andes como barrera natural, la lejanía espacial de Europa y Estados Unidos), con todos los sentimientos paradójicos que ello conlleva.

La suerte dentro de la misma ciudad. Todo esto, al tiempo que reafirma su identidad como conjunto, también la rompe, pues casi todos inician una carrera por desvincularse de ese "sanbenito" y marcar las diferencias, pereciendo en el aislamiento de la frustración aquellos que no lo consiguen; o, indirectamente, esas dificultades para alcanzar la autovaloración les hace perder la propia estima. Casi todo apunta a que sí sea, empezando por la realidad de los puestos de trabajo a la que tienen acceso:

"En los trabajos el patrón es el patrón, y como patrón tiene la autorización y tiene el derecho de que a ti, si necesita poco menos que pisotearte, te va a pisotear"(pobladora de La Victoria).

El mismo crecimiento, desde la perspectiva espacial y poblacional, de las comunas en las que residen, su transformación de hábitat agrícola en urbano y su incorporación al área metropolitana de Santiago, es otro elemento que cercera y dificulta la construcción de esa misma identidad. Los lazos afectivos con el territorio, por parte de los distintos sectores populares, son frágiles, no está muy desarrollado el sentimiento de pertenencia a un determinado espacio, porque tampoco conservan como grupo o microgrupos la identidad de su lugar de origen. Una especial mención merece la situación de los miles de familias que fueron erradicadas por el último gobierno militar de los campamentos que ocupaban en las comunas de los sectores medios y altos, para ser trasladadas a distintas poblaciones de la periferia del Gran Santiago. Los grados de desarraigo en estos casos (asociados a la pérdida de los medios de subsistencia que se veía facilitada por el hecho de residir en una comuna "rica") son verdaderamente dramáticos:

"Hay gente que ha sido llevada a otros lugares, como Peñaflor, pero fue tan grande el desarraigo, y más todavía el no encontrar una fuente de subsistencia, que por el día, por último, pasaban aquí en la comuna (Santia-

go); se juntaban en el sitio eriazo y seguían haciendo su comida” (*vicaría centro*).

Sólo en algunas poblaciones con gran raigambre histórica o en aquellas donde en su origen fue fuerte la presencia de la organización, el movimiento y la reivindicación social (en muchas de las operaciones sitio impulsadas por el Presidente Frei o las propias “tomas” de terrenos de los años sesenta y comienzos del setenta) pervive una cierta consciencia de grupo,<sup>45</sup> existe mucha relación de vecindad y hay una apropiación simbólica del espacio, que se convierte no sólo en el referente más próximo sobre el cual afianzar una pertenencia, sino en casi la única referencia de identidad personal diferenciada de la cual pueden sentir un cierto orgullo, dentro de un marco dominado por las condiciones de precariedad y pobreza o por la mimesis de los nuevos conjuntos habitacionales para las débiles clases medias. Lo normal, si es que llega a existir, es la relación de vecindad a nivel de pasajes, ni siquiera de población; sería a ese nivel espacial donde se puede encontrar una identidad suprafamiliar, aunque tampoco es siempre así, sobre todo si ello obliga a una convivencia demasiado estrecha:

“Dentro de los mismos conventillos la gente está fraccionada en clanes familiares y tienen grandes rivalidades. Cuesta mucho decirles: bueno, si están viviendo todos en las mismas condiciones traten de ayudarse

45 Estos vecinos han tenido que luchar de forma organizada para lograr sus viviendas, la educación de sus hijos, la pavimentación de las calles, el alcantarillado, etc. La organización fue la clave para resolver muchos problemas. Los más jóvenes también participan, de alguna manera, de ese espíritu de unidad e identidad que transfiere la acción colectiva y el contacto con sus mayores. En estas poblaciones es más fácil encontrar relaciones solidarias, un mayor sentido de la dignidad y los derechos de los pobladores y también una mayor politización de la vida cotidiana.

unos a otros(...), pero falta mucho para eso” (*dirigente vecinal de la Comuna de Santiago*).

Igual que apenas si existe una identidad micro-territorial, tampoco se puede decir que haya una identificación con la comuna a la que se pertenece; factores culturales y de infraestructura lo dificultan, pues, por ejemplo, los lugares y espacios de encuentro escasean<sup>46</sup> y, cuando existen, la apropiación del espacio se realiza en función de características socioeconómicas que fragmentan la sociedad en múltiples pedazos.<sup>47</sup> No existe, por tanto, un clima propicio al encuentro que salve las diferencias, desconfianzas y la segregación presente en el interior de la sociedad:

“Si tú quieres llevar a tus cabros chicos a un lugar, a recrearse, lo más cercano que tienes es el Parque de Brasil, que es un parque intercomunal, y yo creo que muchas familias, a pesar que es un lugar bonito, yo creo que no se sienten identificadas, y como es compartido con otras comunas pobres tampoco se deben sentir seguras” (*ONG's de La Florida*).

Por lo general, el sentido de la comunidad tradicional se ha roto, el trabajo, el ocio, etc., ya no se articulan en torno a ella, la gente se desplaza a trabajar a una ciudad y a unos

16 Esta es una reivindicación que realizan muchas organizaciones de pobladores, en el sentido de solicitar áreas verdes, sedes vecinales, casas de la cultura, etc.

17 Las nuevas urbanizaciones para sectores medios están diseñadas para que éstos vivan como en una burbuja. Favorecen la idea ya extendida de vivir en comunidades proyectadas en forma de condominios privados, a los que sólo tengan acceso los propios vecinos, los iguales. El Gran Santiago es una ciudad muy fragmentada, los “pobres” están con los pobres, la clase media con la clase media y los “ricos” con los ricos, no suelen existir términos medios, excepción hecha de la comuna de Santiago. Más aún, dentro los propios sectores populares se reproduce una nueva estratificación social igualmente rígida.

centros de producción anónimos, y el escaso tiempo que permanece en la barriada de residencia lo dedica a descansar, normalmente bajo el influjo de los grandes medios de comunicación de masas (TV), transmisores de fenómenos culturales ajenos a la tradición y vida cotidiana del poblador; los espacios de socialización se restringen y el tiempo para el ocio se va encerrando progresivamente en el ámbito privado, como lo prueba el extendido uso de los videos, y la proliferación de las celebraciones y fiestas privadas o semi-privadas, que aglutinan en todo caso pequeñas redes de amistades.

La movilidad total de la mano de obra, unida a una gran inmigración del exterior (sea en primera o ya en segunda generación), originan una ruptura de contextos físicos y lazos humanos que aseguraban la homogeneidad cultural y la continuidad histórica y con ello la estabilidad social. A la falta de cohesión cultural producida por la disgregación social, se añade la ruptura de continuidad histórica originada por la desaparición del medio físico heredado, tanto urbano como natural. Los nuevos asentamientos humanos se multiplican por todas partes de la ciudad bajo los mismos patrones de identidad, cual clones, afianzando la segregación social y funcional de la metrópolis. Es fácil encontrar elementos que indican la presencia de una cierta nostalgia por la vida tradicional propia de los pueblos o de las pequeñas ciudades, que muchas veces termina en la mitificación y en una crítica soterrada al proceso de crecimiento vivido, a la deshumanización que genera la competitividad y a la calidad de vida que proporciona la gran metrópolis, pero sin que hayan pervivido en ella las manifestaciones culturales del mundo rural; sólo en alguna medida las fondas y las ramadas del 18 de Septiembre rememoran ese origen.

La identidad perdida se comienza a buscar ahora en los objetos de consumo, en los fenómenos de masas (las hinchadas de los equipos de fútbol, los conciertos de música), en distintas manifestaciones culturales con un origen y



evolución diferente a la suya, pero hoy por hoy parecen ser los elementos que proporcionan una cierta unidad a unos pobladores heterogéneos; son de los pocos eventos que permiten canalizar su expresividad:

“Es bonito el fútbol”

“Sobre todo cuando estás en el estadio Monumental gritando, metiendo bulla, saltando para todos los laos, ¡no quiere creerla!”(...)

“Quieren igualarse a las barras inglesas. Si es lo que pasa; todos andan con cuestiones de banderas inglesas en la cabeza y pintados”

“Van a eso no más. Ni ven el partido del Colo. Violencia no más”. “Pero el Colo Colo siempre es el Colo Colo. Lo que le pase, pierda, gane. En el fútbol chileno es la única alternativa”(conversación entre pobladores de la Victoria).

Otro ejemplo bien llamativo, en una población de Santiago, es el de una niña de unos nueve años que jugando imula hablar por teléfono con su amante. Los lazos culturales que tradicionalmente mantenían unidas a las parejas y les proporcionaban estabilidad, se rompen con mayor facilidad, al primarse la búsqueda continua del disfrute personal sobre los compromisos contraídos; la convivencia social se dificulta al privilegiar la competencia y la zancadilla sobre la solidaridad; la cosificación de las personas y las relaciones se hace cada vez más evidente, dentro, incluso, de los propios sectores populares, al sustentar su identidad sobre la marca de un determinado producto o la posesión de cualquier objeto de uso, etc.

La conjunción de la actitud clasista arraigada en la mentalidad chilena, con la penetración de la ideología del consumo en todos los sectores sociales, induce a esta sociedad a convertirse en un teatro, donde todo es apariencia: ocupación por la vestimenta, el modelo de auto, etc., en detrimento de la calidad de vida diaria y de unas relaciones de sociabilidad más abiertas, pues el costo de la apariencia

es alto y obliga a muchos sacrificios y a mantener una distancia de seguridad con los otros. En el interior del hogar también hay una quiebra cultural que cuestiona el modelo patriarcal tradicional: los escasos ingresos económicos que ponen en entredicho la supervivencia de la familia, o la presión de una cultura del éxito y del consumo tremendamente competitiva obligan a la mujer a incorporarse al mercado de trabajo; como consecuencia se produce un cambio de roles, donde el hogar deja de ser un centro de consumo de los aportes realizados por el varón y pasa a ser un centro de producción en el que participa también la mujer y ocasionalmente los hijos. Como se puede suponer, esta transición no va a estar exenta de conflictividad y violencia; más aún, cuando no existe una infraestructura ni una compatibilidad de horarios que permitan la adecuada atención de los hijos en edad escolar. El reducido tamaño de las viviendas y la situación de hacinamiento en la que se ven obligadas a vivir las familias, tampoco permite la existencia de los espacios de intimidad que toda persona necesita.

Del mismo modo que sucede esto, simultáneamente también se produce una reacción en contra, de vuelta a las raíces, a la valoración del mundo indígena, de su cultura, de su estilo de vida comunitario, del contacto con la tierra, con la naturaleza, en la búsqueda de ritos próximos al panteísmo y al mundo mágico. Los problemas medioambientales, por ejemplo, cuentan con una altísima sensibilidad dentro del espacio poblacional y de los sectores medios, yéndose a veces más allá de la preocupación por el deterioro de la calidad de vida, pues se entiende como una agresión a algo que ellos sienten como cercano y de lo que forman parte: la tierra, la naturaleza. De igual manera se revalora la importancia del amor, de la familia, de la solidaridad, etc., para sustentar la verdadera esencia de la humanidad, y de este modo poder reivindicar para los sectores populares la supremacía sobre las clases sociales altas, supuestamente desnaturalizadas y sin sentimientos, y así poder forjar una identidad propia:

“La gente de población es más humilde, es más cariñosa. Tú adoras a tu hijo, la gente de sociedad no, porque les pagan para que les vayan a cuidar los cabros chicos (...) Tú amamantas a tu hijo, ¿por qué?, porque no tienes vergüenza que los pechos te queden lacios, te queden deformes y todo lo demás; tú amamantas a tu hijo porque tú lo amas, porque tú lo quieres. En cambio ellas no, porque mamadera, cortándole al tiro la leche(...) Tenemos una riqueza linda, que es, por ejemplo, poder conversar con una vecina, poder contarle nuestros problemas y todo lo demás. Si una vecina está mal, va la otra y le lleva un paquete de mercadería. Tú puedes comunicarte. En cambio en la alta sociedad, ¿qué pasa?, cada uno cierra su puerta y punto, cada cual vive en su mundo. Al lado puede pasar la miseria más grande, pero el del lado no le va a abrir, no le va a tender la mano”(pobladora de La Victoria).

“La gente que somos muy modesta, es decir, los que hemos sufrido sabemos lo que es sufrir, el que no ha sufrido no lo comprende, no lo entiende. El que ha pasado hambre sabe compartir el pan, de otra manera no se hace (...) A usted le invitan a tomar una taza de té en cualquiera de nuestras casas y es mucho más sincero y más cariñoso que si le convidan a tomarse un whisky allá arriba, se lo digo bien de verdad. Yo prefiero vivir con la gente de mi barrio que la siento más mía, más íntima, más sincera” (dirigente vecinal de la Comuna de Santiago).

También los temas culturales en esta búsqueda de identidades cuentan con gran atracción, especialmente entre los jóvenes. El resultado son identidades fragmentarias que nantienen un constante debate entre el origen profundo de una cultura de sus ancestros indígenas, que aún pervive (aunque sea en un grado mínimo y se encuentre muy mistificada), el mestizaje con la cultura y la religión hispana, y el *marketing*, la destrucción de la naturaleza y la contaminación del modelo de vida occidental.

El espacio de lo espiritual en el que se asientan las distintas religiones es sin embargo, en el presente contexto, un importante elemento cultural que permite a los individuos encontrar argumentos de referencia<sup>48</sup> que los vinculen a una tradición y a una historia de la cual no avergonzarse, además de ser también un camino de consuelo y salvación, un espacio afectivo que les abstrae y apoya en la vida cotidiana, donde pueden encontrar un sustento que les proteja de la soledad y la inseguridad de la realidad a través de valores como la honradez y la honestidad, y de ser un lugar común en el que participan todos los sectores sociales sin que exista discriminación. Ello favorece un sentimiento cosmopolita de integración, todo lo cual hace que lo religioso cuente con un gran respeto y legitimación, independientemente de cuál sea la opción de culto que se adopte en la veneración de ese Ser Superior que se entiende es común a todas las religiones. De hecho, exceptuando las "fiestas patrias" y los aniversarios de algunas poblaciones, las fiestas que se celebran tienen un referente religioso. Pero la presencia de normas muy rígidas de comportamiento en las distintas iglesias dificulta la integración plena de una población (principalmente los jóvenes) que necesita un refugio y un consuelo "espiritual" y le cuesta sacrificar algunos de los escasos placeres materiales que están a su alcance. Tenemos, en consecuencia, un sentimiento religioso, a veces más bien animista,<sup>49</sup> muy extendido y arraigado con una

48 La necesidad de comprender una realidad tan compleja, que se escapa a los mecanismos básicos de la racionalidad común, la necesidad de dar sentido a los problemas personales también hace que las prácticas "esotéricas" tengan gran acogida: cartas, tarot, relaciones con espíritus, etc.

49 Prolifera un sentimiento religioso de carácter animista, no tan espiritual como la creencia en seres puramente abstractos e ideales. Se tiene una gran fe en el poder de intermediación o concesión de favores de los familiares fallecidos, de determinados santos o vírgenes, de algunos niños muertos en accidentes, etc.

práctica religiosa no muy frecuente y segmentada en distintas iglesias, pero sin que esto tenga una gran importancia en el sentir popular, pues hay una idea, bastante consensuada, como que todas las religiones son buenas, que todas rinden culto a un mismo Dios, y que la relación con ese ser supremo puede ser a un nivel estrictamente personal, sin que tenga que haber una iglesia que haga de intermediario.

Junto a la religión convive la cultura de la pobreza, los mitos y las realidades de la solidaridad entre los que menos bienes materiales tienen, conformando los restos de una cultura tribal (rural o campesina) articulada en torno a la vida comunitaria, la familia y la solidaridad con los miembros más desfavorecidos del grupo. Ambas refuerzan una visión del amor como vocación de servicio o apostolado, que probablemente en última instancia se asienta también en una imagen espiritual y romántica de la naturaleza, del contacto directo con la tierra y de la fraternidad universal.<sup>50</sup> Este estilo de convivencia pervive mayormente en forma de nostalgia, y señala otra falla en la construcción de la identidad que ha de surgir ante la realidad actual, dada por la presencia de nuevas condiciones de vida, donde lo superfluo y la ausencia de creencias que vayan más allá del espacio material tangible ejerce su hegemonía sobre lo sustancial y las acciones fundadas en códigos deontológicos. Con toda probabilidad el dirigente social y su cultura de la participación es el ejemplo más claro de los restos de ese comunitarismo donde predominaban las relaciones de vecindad y una cierta solidaridad con los problemas del otro, proveniente de la presencia de unos lazos de unión y pertenencia a un

<sup>50</sup> La naturaleza, los recursos que en ésta se encuentran, parece que también sirven, paradójicamente, para afianzar la identidad nacional. Es algo que se estima que abunda en mayor medida que en otros países y teóricamente se asume que es un patrimonio del que se deberían beneficiar todos los chilenos.

mismo grupo. La motivación que lleva al dirigente a la acción sólo toma sentido en la reivindicación que en el fondo está realizando de la vuelta a una vida en comunidad, así como de la recuperación de su papel de líder benefactor de toda la comunidad, condición que le legitima como autoridad dentro del grupo:

“Los dirigentes sociales siempre estamos luchando con la pobreza, porque si tú vas a hablar con cualquier dirigente social el problema de ellos es trabajar con la comunidad más necesitada” (*dirigente vecinal de La Florida*).

Su preocupación por la crisis de la participación ciudadana, por el auge del individualismo, por el nuevo estilo de vida de los sectores medios, por la crisis del Estado benefactor, quien durante varias décadas le permitió reforzar su papel dentro de la comunidad al ser el puente entre ambos, etc., puede ser perfectamente explicable dentro de este marco. La misma ambivalencia en la que se mueve la imagen del dirigente, entre la persona que se aprovecha de la comunidad para satisfacer su propio lucro y el individuo abnegado (en el que latén valores provenientes de una formación religiosa cristiana) que, aún padeciendo graves problemas personales o económicos, siempre encuentra tiempo para prestar un servicio a la colectividad, es un buen ejemplo de la transición cultural en la que estaría inmersa la sociedad chilena. De igual manera puede ser analizada la crisis de identidad que padecen fundamentalmente los sectores populares en ascenso, inmersos en los valores del logro y disfrute personal que oferta la presente cultura de masas, esto es, en un proceso de transición de un modelo cultural a otro, con el consiguiente cambio en la ponderación de los valores y estrategias a priorizar: lo individual sobre lo comunitario.

La cultura, la vida, el inconsciente colectivo chileno sólo puede ser comprendido si se le piensa tomando en cuenta la tensión que generan todas estas antinomias desde

ace siglos, en el momento en que se produjo el desembarco e la cultura occidental en América.

### *a pobreza y sus manifestaciones*

Los sectores populares en ascenso se sienten rodeados de pobreza y de todos los problemas que se encuentran ligados a ella: la falta de condiciones de salubridad, el hacinamiento, los allegados, la vivienda precaria, los referidos a la convivencia (delincuencia, malos tratos, etc.), la desestructuración del núcleo familiar (abundancia de mujeres solas con hijos, etc.), la falta de expectativas para la juventud, drogas, alcoholismo, carencias alimenticias, personas solas, etc., pero no tienen un conocimiento real de hasta dónde llega la pobreza y la precariedad de la comuna donde viven. Varios son los dirigentes sociales entrevistados de distintos sectores, buenos conocedores de sus comunas, que piensan que existen más necesidades y pobreza de la que ellos mismos detectan o se imaginan, coincidiendo en este punto con las valoraciones que se realizan desde los municipios o las instituciones de apoyo (ONG's, iglesias). La pobreza encubierta, normalmente vinculada con situaciones de hacinamiento, es un fenómeno bastante extendido y que se manifiesta de forma especial en el interior de las viviendas sociales, en los antiguos "campamentos", en el casco antiguo de la ciudad<sup>51</sup> y, en ocasiones, dentro de las urbaniza-

51 Los cités, conventillos, etc., típicos del centro histórico, presentan además otros problemas como son su precariedad y la falta de condiciones higiénicas. Los programas de mejoramiento de estas viviendas son difíciles de impulsar, pues sus habitantes habitualmente están en régimen de arrendamiento. Por otra parte, mientras los actuales habitantes, de bajos ingresos, temen ser expulsados hacia la periferia de la ciudad, los santiaguinos de mayores ingresos no se interesan en vivir en el centro; va quedando también, por si fuera poco, una población muy envejecida. Todo ello tiene como consecuencia que no se invierta en la remodelación de la comuna. Ante esta situación, poco a poco amplios sectores de la comuna se están

ciones de nueva creación destinadas a sectores medios. Precisamente el problema que más preocupa al conjunto que conforman las familias jóvenes de los sectores populares son las grandes dificultades que tienen para financiar su vivienda; de hecho muchos son "deudores habitacionales" o están en una situación de "allegados".

El origen inmediato de esta situación es la falta de trabajo más o menos estable, bien remunerado, con un horario laboral en conformidad, con seguros laborales, etc., pues más que una falta de trabajo en sentido estricto (a pesar de que existe el desempleo), lo que hay es una oferta de trabajo precario en condiciones de sobreexplotación. Incluso aquellos trabajadores privilegiados del sector industrial, por ejemplo, que cuentan con un empleo relativamente estable y con sus sindicatos, se encuentran con una ley laboral puesta en marcha durante la dictadura que está hecha a la medida de los empresarios y que les obstaculiza cualquier avance sustancial en su condición de asalariados: la aceptación incondicional del despido libre (con una gratificación mínima), la imposibilidad de hacer una negociación colectiva que vaya más allá de la negociación que realice de forma particular el sindicato de cada empresa o de realizar una huelga de forma indefinida, sin que la empresa contrate nuevos trabajadores para ese periodo, etc. Otro tanto se podría decir de la inestabilidad laboral de una buena parte de los pequeños profesionales con una cualificación técnica media.

La consecuencia es que la economía que se desarrolla en el sector informal aumenta, expandiéndose "la ley de la selva" en el mercado de trabajo y la sobreexplotación labo-

convirtiendo en una especie de polígono industrial, muchas de las casas se han transformado en naves que acogen talleres y pequeñas industrias (que generan, como es lógico, ruidos y molestias), contando con el beneplácito del Estado.



ral. Así, por ejemplo, las empresas de mayor tamaño subcontratan trabajos a las microempresas, donde las condiciones laborales son todavía mucho más precarias y no existen sindicatos, consiguiendo abaratar costos y evitar conflictos. Los ingresos familiares, en muchos casos, sólo alcanzan para no pasar hambre, ni siquiera para garantizar una buena alimentación; ello obliga a que los jóvenes e incluso los niños comiencen a trabajar desde temprana edad, que se deriven en consecuencia problemas de educación, salud, carencia de una vivienda adecuada, etc., pues no hay recursos con que enfrentarlos. Mucha gente cae en el conformismo, pierde las esperanzas de encontrar algo mejor, ante una vida caracterizada por la dureza del día a día, el sufrimiento y la humillación continua. Los matrimonios (la familia) fracasan con mayor facilidad. Los jóvenes deambulan por múltiples puestos de trabajo sin comprometerse con lo que hacen; no es extraño que cuando tienen un poco de dinero prefieran estar parados en la esquina que trabajar por un sueldo que consideran miserable, o aprovechar las buenas oportunidades, bien sea para delinquir, bien para trabajar puntualmente en el sector informal.

A los programas ocupacionales (POJH y PEM), que funcionaron como un subsidio mínimo al desempleo durante parte de la dictadura, se les achaca gran parte de la responsabilidad de esta situación, porque en vez de fomentar la iniciativa y ser un estímulo para el trabajo, favorecieron la vagancia, la sobreexplotación y la irresponsabilidad laboral. En general, se culpa a la dictadura de la marginación que han sufrido en los últimos años.

Ciertamente, el sentimiento de mediocridad ante el paso de la vida que está en el trasfondo, obedece en buena parte a la ausencia de alternativas, oportunidades o a la falta de acceso a recursos que redunden en un mejoramiento sustancial de las condiciones de existencia, a la constatación de las desigualdades sociales, de la existencia de auténticos abismos en los salarios que se perciben, y de la propia

impotencia para mejorar la situación personal. Se percibe la frustración de no poder disfrutar de la felicidad, la alegría, etc., que promete incesantemente el mundo del consumo por los medios de comunicación y la publicidad. Esto es especialmente notorio entre los jóvenes (y más aún cuando pertenecen al género femenino); ellas/os acusan la falta de canales (espacios) de expresión y de estímulos para desarrollarse como personas. Los pocos que existen, además, les están vedados económicamente. A pesar de ello, en las poblaciones reina el mundo de las apariencias, un subterfugio que impide que surja el caos y la desintegración total:

“Cada uno queremos aparecer con menos problemas, y eso se oculta. Entre las cuatro paredes tú ves pobreza, pero cuando sales para fuera no, y a veces es preferible dejar de tener un plato de comida, pero comprarse ropa, andar bien “pintiado” como decimos acá nosotros”  
*(Coordinadora Metropolitana de Pobladores).*

La mayor parte de los vecinos de las comunas populares no pagan ninguna contribución al fisco de las municipalidades por carecer de recursos para ello (incluso en aquellas comunas donde vive un importante contingente de sectores en ascenso social). La consecuencia es un municipio pobre, incapaz de satisfacer los distintos tipos de necesidades que se encuentran a su cargo: de gestión, de infraestructura, de equipamiento (pavimentación de calles, áreas verdes, espacios de encuentro, infraestructura deportiva, etc.) y donde las inversiones y avances que realiza tienen muy poca repercusión en una visión global de las comunas. Más bien lo que resulta es un incremento de la segregación inter e intra comunal, al concentrarse la inversión de capitales públicos y privados en determinadas comunas o en los sectores más céntricos de algunas de ellas, contribuyendo a ocultar de alguna manera las condiciones de pobreza en que vive la gran mayoría de la población, y a que sigan padeciendo los rigores de las inundaciones o de los terremotos al carecer de una infraestructura adecuada, de una calidad insuficiente en

la construcción de las viviendas, etc. De cualquier manera, ni siquiera las nuevas urbanizaciones destinadas a grupos populares con un mayor nivel de ingresos cuentan con los servicios generales (educación, comercio, vías de comunicación rápidas de conexión con el resto de la ciudad, un transporte colectivo económico, teléfono, centros culturales o de recreación, etc.) que esta población demanda cuando se instala en una comuna dormitorio, y continúan además padeciendo las deficiencias en infraestructura tradicionales (servicios de salud, sedes comunitarias, áreas verdes, pavimentación, etc.).

Las consecuencias de estas deficiencias en infraestructura son enormes. Los pobladores en general, y los jóvenes de manera especial, se ven obligados a vivir en viviendas excesivamente pequeñas, con situaciones de hacinamiento en muchas ocasiones; los jóvenes tienden a salir a la calle y se encuentran en unas urbanizaciones sin la más mínima sensibilidad social, sin equipamiento comunitario, sin áreas de esparcimiento y recreación. El mismo espacio propicia que aparezcan conductas desadaptadas, drogadicción y violencia.

Dentro de todas estas carencias, probablemente el tema al que son más sensibles los sectores populares sea todo aquello relacionado con la salud; son muy conscientes que su bienestar más inmediato y su vida dependen frecuentemente de contar con una atención sanitaria adecuada (de la cual suelen carecer) y de un entorno salubre; por ello les resulta de especial importancia disponer de una buena atención médica, de buenos consultorios, ambulancias, así como de un sistema de desagües y alcantarillado. La salud es un asunto prioritario para ellos. La progresiva privatización de este sector, como en el caso de la educación, trae consigo que el sector público, carente de recursos, no pueda proporcionar los servicios adecuados a los grupos de bajos ingresos, tanto por carecer de la infraestructura y medios convenientes como por no poder pagar adecuadamente a

unos profesionales que se ven en muchos casos obligados a recurrir al sector privado para poder sobrevivir, por lo que la calidad de la atención de la salud pública deja bastante que desear.

Este tipo de preocupaciones incide en que también los temas medioambientales cuenten con grandísima aceptación, pues en buena medida son vistos como una cuestión de salud: los efectos de la contaminación atmosférica sobre el sistema respiratorio son muy palpables, la concentración de basura es un foco de infecciones y parásitos, la suciedad y la fealdad son sentidas como síntomas de desorden y enfermedad.

En conclusión, la democratización del Estado no ha supuesto una mejora sustancial de las condiciones de vida y trabajo de los sectores populares; los problemas existentes con anterioridad siguen presentes, no han cambiado. Sólo hay una diferencia: la ampliación del espacio de libertades públicas, no así de los niveles de equidad y justicia social. Los sectores más populares siguen manteniéndose en la pobreza, a pesar de que ha habido una mejora en los indicadores macroeconómicos del país, una mejoría que es prácticamente imperceptible en el ámbito en el que ellos se desenvuelven. Sin embargo, desde el aparato técnico del gobierno se piensa que el problema de las necesidades básicas en viviendas, salud, educación, etc., si bien siguen existiendo pese a la acción del Estado, se han desplazado más a una cuestión de calidad de vida:

“Lo que estamos viendo en las poblaciones actualmente es que más que el nivel de vida, el problema es el bienestar social. Tal vez el nivel de vida va mejorando en la medida que los índices macroeconómicos(...) el chorreo comienza a actuar de repente en algunas personas, pero sin duda los índices de bienestar social se mantienen a ras de suelo” (*técnico del Ministerio de Planificación*).

### ***La infancia, la juventud, la vejez***

En todos los sectores y estratos sociales presentes en el mundo popular se encuentra la preocupación por estos grupos de edad. En primer lugar por los niños; en ellos se centran todas las miradas de la familia y todo el sacrificio de los padres por garantizarles unas buenas condiciones para poder enfrentar el futuro en la mejor situación posible, con la idea de que consigan avanzar en el escalafón social. De ahí la prioridad que toma en el seno del hogar la alimentación y la educación de los más pequeños. Así, se prestará especial atención a la calidad del colegio donde se le inscribe, el cual también responderá al esfuerzo económico máximo que los padres puedan realizar. La ausencia de colegios o de calidad en la enseñanza es, pues, una de las grandes preocupaciones de cualquier familia, que se vive con especial intensidad en todas las zonas de asentamientos nuevos, al carecer habitualmente de la dotación escolar oportuna.

Por este motivo, como decimos, todo los problemas relacionados con la educación, la cultura, los espacios de recreación y juego, etc., de niños y jóvenes, recaba la mayor atención de todos sectores populares. No sólo porque tenga un valor en sí mismo, sino también por considerarse que son las vías adecuadas para garantizar la integración social, analizar las inquietudes y los problemas de niños y jóvenes, el tiempo que los aleja del “peligro” que les rodea: las drogas, la delincuencia, la lumpenización en definitiva.

Muchas son las familias que atraviesan por gravísimos problemas económicos (que obligan a los padres a salir del hogar), psicológicos y de relaciones internas que inciden, a la postre, en el deterioro de las condiciones de vida de un buen número de niños; así, surgen casos de niños maltratados, faltos de cariño, abandonados, drogadictos, etc.<sup>52</sup>

Estas situaciones son de una especial sensibilidad para los pobladores (a

Lejos de ser un problema puntual, sus implicaciones se extienden a toda la comunidad, fundamentalmente porque la situación económica de la mayor parte de las familias y el reducido tamaño de las viviendas inducen a los niños a pasar gran parte de su tiempo en la calle, a socializarse en ese entorno. Por otra parte, el sistema educativo no cuenta con medios ni está adaptado a los especiales requerimientos de los niños de las poblaciones.

La escasez de oportunidades con que enfrenta el futuro la juventud actual, que en el fondo no deja de repetir la misma situación ya vivida por generaciones anteriores, abre el camino para la exclusión social, el resentimiento, el desencanto y la frustración; bien porque no han contado con oportunidades para estudiar, ya que desde pequeños tuvieron que salir a trabajar para ayudar a la familia a enfrentar las necesidades más básicas, o bien porque la mayor educación recibida tampoco les permite acceder a la universidad por no tener los recursos económicos necesarios; a lo que hay que añadir el mayor número de expectativas depositadas en el futuro y la presencia agresiva de unos medios de comunicación que no dejan de insistir en una cultura del consumo a la que no pueden acceder de manera plena.

A fin de cuentas todo ello diferencia sustancialmente a la juventud actual de la de otras épocas, pero sin olvidar que las de entonces también conocieron y probablemente transmitieron la frustración a sus hijos; ¿cómo, si no, expli-

pesar de la precariedad de su condición), y muy específicamente para los jóvenes que sienten esa realidad cercana a sus vivencias (porque suelen haber tenido también una niñez difícil), y para las mujeres en general; dos colectivos que sufren muy especialmente carencias de estima personal y de afectividad. Ello no significa que los varones adultos no las padezcan también, pero tienen algunas salidas de escape socialmente aceptadas, como la evasión a través del alcohol o el compadrazgo con el grupo de amigos.

car los altos índices de alcoholismo entre la población de mayor edad?<sup>53</sup>

La falta de espacio para el desarrollo de esta nueva juventud, la continua espera de los jóvenes parados en las esquinas, es visto como un peligro para la estabilidad social, porque la violencia, la delincuencia, etc., pueden minar las normas de convivencia y generar una subcultura con fuerte presencia de las drogas y el alcohol que incida sobre la alteración de las conductas de los individuos. Una juventud sin horizonte, llena de carencias afectivas, que se siente rechazada, aislada, con consciencia de haber fracasado, que no encaja en el espacio tradicional del hogar, de las organizaciones sociales, de las instituciones, y a la que incluso se le niega la legitimidad de expresar su descontento mediante la protesta, y mucho más mediante la lucha armada en una sociedad que avanza con decisión hacia la democracia del mercado. Vuelve a caer en los mismos problemas que sus mayores, como son, por ejemplo, los relacionados con el alcoholismo o los hijos prematuros, pues siguen pesando sobre ellos, entre otras, las trabas de la incomunicación entre padres e hijos y los tabúes relacionados con la sexualidad.

La situación de abandono y precariedad en la que se encuentran muchos ancianos también es un tema recurrente entre los distintos grupos de población (aunque en menor medida). El reconocimiento y el respeto a la vejez, al trabajo y el esfuerzo realizado está muy presente, incluso entre los jóvenes. Se siente que existe una deuda social con ellos. En los “abuelitos” los pobladores ven que se plasma con mayor fuerza la dureza de la vida que les toca vivir; años de trabajo para tener una mínima pensión que no les alcanza para poder sobrevivir o incluso por carecer de ella. El resultado es que

53 El alcoholismo ha sido un problema histórico en Chile; además ha estado ligado a una cuestión cultural como es la afirmación de la masculinidad: quien no toma es poco hombre.

necesitan seguir trabajando hasta el final de sus días, pues normalmente tampoco sus familias les pueden ayudar mucho. Por su parte, el mercado de trabajo les cierra sus puertas, con lo que la marginación suele ser el estado que les espera, además de pasar en muchos casos auténtica hambre.

### ***La violencia***

La vida en la ciudad se la siente y vivencia llena de violencia, una agresividad que no sólo circula por las calles en forma de inseguridad ciudadana, delincuencia, etc., sino que también llega al interior del hogar bajo la tensión que genera la presión de la supervivencia y los cambios culturales. Pero probablemente la que se visualiza en la calle, por el hecho simple de ser más visible, es la que mayor rechazo e impresión de inestabilidad e inseguridad genera entre todos los sectores populares por la sensación de impotencia que produce:

“Si aquí en la feria tú ves asaltar a alguien, tú no haces nada. Una como mujer, a veces no puedes hacer nada, por la fuerza. Pero un hombre si ve asaltar a una señora no se mete. ¿Por qué?. Porque dice ese asaltante no anda solo, andan dos o tres(...) y andan con armas. Son casos aislados, pero llegan, molestan, porque no debiera ser así, este barrio era supertranquilo antes, uno dormía incluso con las ventanas abiertas” (*mujer residente en la Comuna de Santiago*).

La violencia también se manifiesta en forma de miedo hacia la sociedad en general, algo muy abstracto pero a la vez muy interiorizado, y que está íntimamente relacionado con la represión social que realizó la dictadura, caracterizada por un férreo control social y el acoso a la organización social bajo las formas del temor y el terror que implica la violación de los derechos humanos. Ese miedo que logró inculcar todavía perdura, a veces de modo inconsciente, pero de repente se vuelve algo muy real al contemplar cómo



la policía sigue haciendo uso de la violencia impunemente, a pesar de existir un gobierno democrático al frente del Estado.

Los estratos un poco más acomodados sienten la necesidad de protegerse de un mundo ajeno a ellos que identifican con la delincuencia; su obsesión es aumentar las medidas de seguridad que les defiendan de ese entorno y evitar todo contacto con los vecinos que no tengan un mismo nivel social. El resultado es una sociedad llena de desconfianza e incomprensión hacia el “otro”, en la que se afianza una conciencia profundamente clasista que, en vez de tender a desaparecer, se reafirma:

“El crecimiento urbano de la comuna ha hecho que las villas de sectores medios estén insertas o muy cercanas a sectores poblacionales populares. Y lo que ha generado eso es que, independientemente de quien sea el ladrón, siempre es el vecino más pobre, en términos del mensaje, aunque no sean. Eso ha generado una gran rivalidad entre un sector y otro” (*municipalidad de La Florida*).

Por su parte, los jóvenes de las poblaciones más populares padecen los atropellos, la violencia y la represión indiscriminada de la policía en su acción por controlar la delincuencia y la aparición de grupos políticos radicales.

La violencia intrafamiliar, especialmente del cabeza de familia hacia la mujer, es un problema muy extendido en todos los sectores de nuestro estudio. En los estratos más pobres es frecuente que las mujeres padezcan las agresiones de sus compañeros de forma constante y en silencio, formando parte de la vida cotidiana como un elemento más. En los sectores próximos a la clase media, en cambio, parece que las mujeres han comenzado a “despertar”; es un tema que se empieza a expresar como problema y como tal se habla más de él en términos censurables, al tiempo que se ha iniciado una tendencia a recurrir al apoyo exterior.

El mundo poblacional, cuanto más popular es, más cerrado se encuentra en sí mismo, lo cual incide en que las relaciones de vecindad sean más difíciles y abunden mucho más los problemas monetarios, la delincuencia, los “cahuites”, las descalificaciones y en definitiva, distintas formas de violencia que dan escape a la tensión que se genera en torno a la pobreza. No obstante, sería bueno matizar, la delincuencia siempre ha existido en las poblaciones, pero últimamente, al decir de diferentes testimonios, está rebasando los niveles de control social interno que antes existían y que daban una cierta seguridad al poblador en la vecindad más próxima. La ampliación de las libertades públicas, con la llegada de la democracia, ha tenido como uno de sus subproductos el aumento de la violencia y la delincuencia en las calles, como un pequeño estallido frente a la situación prácticamente de “toque de queda” que los militares habían impuesto en las poblaciones durante diecisiete años. En ocasiones, es como si las frustraciones retenidas durante años en el ámbito privado comenzasen todas a expresarse. De este modo el tema de la convivencia colectiva pasa a ser un problema central, más aún cuando el sistema policial y de justicia que proporciona el Estado es claramente ineficaz para combatir la delincuencia común; y cuando no se cuestiona el estado de las cosas, por el contrario se legitima, se sigue responsabilizando, de forma individual, a las personas que no han logrado una adecuada integración social, de no haberse esforzado lo suficiente, como si el Estado y el Mercado hubiesen brindado oportunidades por igual a todos:

“Más que *patos malos* aquí hay un gran grupo de resentidos. Gente que tuvo muy mala onda, que no tuvo la oportunidad. Hay una gran cantidad que no la buscó nunca la oportunidad, estaban esperando que se la llevaran para casa, pero no la fue a buscar: éstos están más resentidos todavía, son repeligrosos cuando se toman unos tragos el día viernes, y lo único que quieren es hacer algo malo, pegarle a alguien, pelear con alguien,

reclamar toda la rabia que traís dentro. Eso hay harto aquí''(*hombre residente en Maipú*).

## **Conjuntos de acción**

Una vez vistas cuáles son las características de los problemas sentidos por los sectores populares, intentaremos en este apartado mostrar cómo se relacionan con la presencia de nuevas formas de acción colectiva, y en qué medida las determinan.

### ***La participación, un fenómeno coyuntural***

Para los dirigentes vecinales de los sectores populares, para muchas ONG's y para las personas que están al frente de los municipios, el termómetro de la participación social, de la implicación comunitaria de los vecinos, se mide por su participación en las Juntas de Vecinos. Teniendo esto en cuenta, existe la percepción de que los primeros meses de la transición del gobierno de Pinochet al del presidente electo Aylwin se produce una dinamización de la participación impulsada por los deseos de democratización de las Juntas de Vecinos. Una vez alcanzada ésta, los niveles de participación volvieron por sus derroteros anteriores, continuó su escasa capacidad de convocatoria, siguió en muchos casos el estilo autoritario y por consiguiente, continuaron sin ser representativas del conjunto de los vecinos. La participación aparece para estas personas dominada por fenómenos coyunturales, desde su óptica se hace difícil pensar las organizaciones sociales como elementos vertebradores de la realidad de los sectores populares. Las Juntas de Vecinos no tienen capacidad para realizar convocatorias a las que acuden de forma masiva los vecinos de una comunidad interesados en informarse o participar en las iniciativas de interés para toda la población; es más, sienten que se trata de una organización bastante desconocida dentro de la propia co-

munidad que se supone representa. Veamos el testimonio de un dirigente, referido a la presencia de los nuevos sectores populares en ascenso, donde esta tendencia se nota de una forma especial:

“Las clases medias que han llegado acá, a partir de los años ochenta, viven verdaderamente en su casa, no más. O sea, ellos van y abren su puerta, entran el auto, la cierran y van a rumiar sus propios problemas y no participan absolutamente para nada” (*dirigente vecinal de La Florida*).

A partir de aquí cabría pensar que no existe un espíritu ciudadano que movilice la vida de los barrios de grupos medios y en general de la mayor parte de los sectores poblacionales; la vida del poblador estaría muy circunscrita a los problemas y el bienestar del hogar y del trabajo, enfrentando sus carencias por medio de estrategias individuales de inserción en el mercado, y sólo en aquellos sectores donde las carencias en infraestructura, áreas verdes o en las necesidades básicas (salud, alimentación) son más patentes, se producirían fenómenos organizativos más amplios y masivos en torno a la resolución de aspectos concretos, independientemente de cuál sea el estrato popular de que se trate. Pero siempre dentro de un proceso movilizador más o menos lento y con cierta tendencia a que haya más espectadores de la acción colectiva que participantes activos en la misma. Las “protestas” de los años ochenta serían una excepción, pero de igual forma se trataría de un fenómeno coyuntural que estaría dando respuesta a las necesidades de expresión y desahogo de una juventud que en un momento dado creyó ver que era posible un cambio frente a un horizonte sin futuro. Con la llegada de la democracia, esa vía expresiva se cierra definitivamente al carecer de base de legitimación.

En el fondo existiría una actitud de rehuir espacios de encuentros amplios, en los que las personas de distinta extracción interactúan y se mezclan; parece que sólo aquellas poblaciones con un origen donde se produjeron fuertes lazos

de vecindad son capaces de quebrar esta tendencia de forma espontánea, y no sólo en el nivel organizativo, pues por ejemplo, en ellas se ve a la gente salir a pasear por la zona de residencia, cosa difícil de observar en sectores medios bajos. Ni siquiera en la histórica Comuna de Santiago, donde existió un fuerte movimiento social en torno al tema de los arrendamientos de la vivienda a principios de siglo, hay una tradición organizativa o ciudadana que vaya más allá de los pequeños grupos activos políticamente. Sólo cuando se dispone de algún incentivo desde la administración pública o de parte de alguna institución de apoyo se logra, en la situación presente, generar algún nivel de organización, pero siempre con vistas a alcanzar objetivos concretos y materiales. Mientras, la televisión (como principal medio de comunicación) se ha convertido en el principal lugar común de todo sector y población; es el punto de convergencia.<sup>54</sup>

### *Hacia un nuevo concepto de participación*

Sin negar lo anterior, sino complementándolo y relativizándolo, hay que decir en primer lugar que el mundo popular es sumamente heterogéneo; en segundo lugar que el Estado ha hecho abandono de sus funciones sociales tradicionales, lo que supone la pérdida de un gran polo aglutinador en torno al cual se centraba la lucha por conseguir respuestas a los problemas; y en consecuencia, en tercer lugar, que gran parte del fenómeno participativo actual ya no pasa por los temas y el estilo organizativo de las tradicionales Juntas de Vecinos. Así sucede con muchas actividades colectivas vinculadas con el deporte, la recreación, la expresión religiosa

<sup>54</sup> Es difícil encontrar un hogar, por humilde que sea, que no cuente con una televisión; así mismo, no es raro encontrar en sectores poblacionales muy deprimidos personas que desde primeras horas de la mañana permanecen sentados delante de esa pantalla.

y la sociabilidad (sin duda las que más extendidas y mayor número de participantes reúne)<sup>55</sup> con los grupos organizados de mujeres (demandantes natos de formación), con aquellos que se organizan para resolver problemas de alimentación, salud, empleo, vivienda, deudas, etc. Afinando más, se puede afirmar que las organizaciones de representación de intereses, aquellas que se mueven en una lógica instrumental amplia, tendrían en general muy poca relevancia en cuanto a su capacidad de convocatoria si se las compara con todas aquellas que tienen un móvil básicamente comunitario, relacionado con la amistad, el entretenimiento y la sociabilidad, lo que indica que la idea de que la organización pueda “servir para algo” (desde el punto de vista instrumental) tiene muy poca aceptación entre los chilenos en general (sobre todo si tienen alguna componente política partidaria); es un concepto que está en cuestión cuando se mira el estado actual del tejido asociativo.

Los cambios en las organizaciones tienen también que ver con las cuestiones de género. Ahora las mujeres tienen un papel central y gran protagonismo en casi todas las organizaciones, cosa que antes da la impresión no sucedía; la participación de los hombres es mucho más puntual o asociada a cargos directivos o a actividades deportivas, aunque éstos son campos donde cada día más se nota también mayor presencia femenina. Las mujeres han dado muestras de una mayor capacidad para hacer frente a las situaciones de crisis económica que los hombres (trabajando en el servicio doméstico, en trabajos de limpieza, realizando peque-

55 Los clubes deportivos, por ejemplo, tienen presencia en todas las poblaciones, son bastante masivos, y lo más relevante es que fueron importantes espacios de sociabilidad que permanecieron durante la dictadura y sobrevivieron a las crisis de otras organizaciones poblacionales que se planteaban objetivos políticos, reivindicativos o de representación. Otro tanto se podría decir de las comunidades cristianas de base, de tendencia católica, evangélica, etc.

ñas artesanías, etc.), de ser más combativas, más sociables y en consecuencia, contar con redes sociales que les permiten generar en un momento determinado de necesidad una actividad organizada. Los varones padecen más la frustración de no poder encontrar un trabajo estable con que mantener a la familia, de formar parte del sector informal, o de verse sometidos a larguísimas jornadas laborales, situación que también dificulta su participación en la acción colectiva.<sup>56</sup> Esto no quiere decir que en las mujeres no se sientan los síntomas de la frustración, pues son innumerables las mujeres con problemas de autoestima, con carencias de afecto, etc.; muchas dueñas de casa se levantan tarde por las mañanas, dedican prácticamente todo el día a ver la televisión o a “copuchear” con las vecinas, mientras su casa permanece sucia, en desorden y los niños no están bien atendidos.

Tampoco se puede decir que los grupos más prósperos, dentro de los sectores populares, sean desorganizados por no articularse en torno a las Juntas de Vecinos; por el contrario, da la impresión de que tienen una cierta facilidad para organizarse entre ellos en torno a problemas comunes muy específicos: la negociación de una deuda habitacional, los problemas de carácter laboral, garantizar una buena educación a sus hijos, la pavimentación de una calle, la generación de espacios propios para la mujer, la organización de actividades recreativas, deportivas o festivas, la toma de medidas de seguridad frente a la delincuencia, etc. Ahora, si bien el nacimiento de la organización suele ser siempre a partir de un problema puntual, es probable que una vez superado, esta organización no desaparezca; podemos lan-

6 Las organizaciones más extensas y numerosas son los clubes deportivos; en ellos participan masivamente los varones, pero son organizaciones que no suelen destacar por su relevancia a la hora de realizar una prestación social; centran su actividad en la práctica de algún deporte (fundamentalmente el baby fútbol) y en confraternizar motivados por la presencia del alcohol.

zar la hipótesis (aunque encontremos numerosos casos para falsearla) de que esa primera iniciativa crea una conciencia de que continuando con la acción colectiva pueden obtenerse nuevos beneficios; si además cuenta con la ayuda de alguna institución de apoyo (iglesia, ONG's, etc.) como es posible que suceda (al menos así fue durante los años ochenta), está bastante asegurada su posterior evolución. Desde otra perspectiva, el hecho de disponer de unos ingresos estables y superiores a la media de los pobladores les permite disponer de unos recursos organizativos mínimos (locales de reunión, infraestructura, etc.) que facilitan la acción colectiva y hacen que ésta pueda tener mejores frutos que la iniciada por pobladores, mucho más humildes, sin medios para conducirla.

Por lo general, su unidad de organización sería más pequeña que lo que pueda representar una Junta de Vecinos, no respondería a un patrón estrictamente espacial, y cuando así sucede, éste es mucho más reducido, circunscribiéndose, por ejemplo, a los pasajes de las nuevas urbanizaciones, entre otras razones porque es un espacio que puede cumplir la función de resguardar a los niños en sus horas de juego, pues en definitiva las claves de organización de estos sectores tienen que ver mucho con el bienestar y la formación de los hijos; de ahí la importancia que tienen los Centros de Padres aunque no siempre funcionen muy bien. Aunque también se encuentran casos de fuertes articulaciones territoriales en el nivel comunal, donde abundan trabajadores que desenvuelven su labor en el sector industrial, aparece un sindicalismo que se articula en torno al espacio en vez de por ramas productivas, y que va más allá de las reivindicaciones laborales al utilizar la organización para mejorar las condiciones de salud, vivienda, etc., de sus familias, logrando unos altos niveles de coordinación y de éxitos en las mejoras sociales que han emprendido, sin haber contado con el apoyo de recursos externos. Hay además, una pequeña apertura de estas organizaciones hacia el resto de la comunidad (o más bien predisposición), aunque no siempre está muy cla-



ro, pues carecen prácticamente de relaciones con el resto de grupos de su ámbito espacial, lo que les convierte en unas estructuras bastante corporativas incluso dentro de los trabajadores asalariados (dado que son una minoría los que están sindicalizados); a pesar de ello, pueden tener en el futuro un interesante potencial emancipador dentro de su entorno.

En los sectores más populares, el niño igualmente es el eje en torno al cual giran muchas de las iniciativas de los grupos organizados, donde lo más importante es la transferencia de cariño y afecto que se les pueda aportar a unos niños que suelen tener grandes carencias en este aspecto, más que el bien material que se entrega (siempre considerado importante, pero normalmente escaso dadas las dificultades económicas presentes en el medio). Un dato significativo sobre las características de los integrantes de estas organizaciones es que tienden a contar con bastantes jóvenes comprometidos en ese trabajo con los niños. La organización en estos sectores suele ser más precaria e informal, pero se descubre en ella un espíritu mucho más solidario y de ayuda que en estratos un poco más altos donde predomina el pragmatismo. Veamos el testimonio de un joven de Huechuraba:

“¡Pucha! es supertriste cuando un niño le dice a uno: Tío no tengo lápiz. De ahí uno, sea como sea, le consigue el cuaderno, el lápiz lo que él quiera. Porque a mí no me gustaría lo mismo, que el niño pase lo mismo que pasé yo cuando era chico. Lo mismo que le está pasando a él, lo pasé yo, y peor se podría decir. Y ahora, yo a los niños, todo para ellos, todo lo que está al alcance de mis manos para ellos”.

Aunque según la legislación vigente, la Junta de Vecinos aglutina al resto de las organizaciones de su territorio, la realidad parece bien distinta, pues carece de esa capacidad de convocatoria y a pesar de que suelen existir varias organizaciones dentro de un mismo territorio no es habitual el trabajo conjunto; al contrario, prefieren realizar sus activi-

dades de forma independiente, lo que hace que existan muchos grupos autoaislados y en ocasiones enfrentados. Sólo en zonas donde existe una larga tradición organizativa se observa una mayor comunicación y coordinación entre las organizaciones del lugar, llegando incluso a existir reuniones a nivel territorial en las que participan los dirigentes de las principales organizaciones del sector.

En general es un mundo dominado por la desconfianza y los prejuicios; no se confía en la gestión de los dirigentes<sup>57</sup> (más aún cuando no es el del propio grupo), hay arribismo político y social, incomunicación, incompreensión, etc. El resultado es una sociedad fragmentada en múltiples microtribus, muchas veces enfrentadas entre sí,<sup>58</sup> conformadas en función del origen social, de la afiliación política, de las necesidades presentes, de diferencias de género, de relaciones de amistad (pandillas o “patotas”), etc., cuando no primando directamente el individualismo y la insolidaridad, la sobrevaloración de lo privado, el “sálvese quien pueda”, la legitimación de la selección natural propuesta por el neoliberalismo. Hay una frase muy recurrida en el mundo popular que ejemplifica estas relaciones de vecindad y que se enuncia como un valor de corte positivo entre los pobladores cuando en realidad es una definición en negativo: “yo no me meto con nadie”, y que denota la dificultad para la formación de una acción colectiva y la frialdad en las rela-

57 No son pocos los dirigentes que se han aprovechado de su posición para obtener beneficios económicos, cuando no directamente han desaparecido llevándose el dinero de la organización.

58 A nivel poblacional, hay mucha beligerancia entre los grupos en la disputa por un determinado bien que alguno de ellos pueda estar disfrutando, que obedece a la existencia de tradicionales relaciones de competencia y rivalidad. Entre los jóvenes esto es muy palpable, pues se producen fuertes discusiones y peleas, que en una última instancia se traducen en la lucha por la hegemonía dentro de un determinado territorio y la defensa del mismo.

ciones sociales con aquellos con los que no se tiene intimidad; el pueblo chileno tiene tendencia a la introversión, es poco expresivo hacia el exterior del núcleo de amigos y familiares, más aún con la experiencia del temor que produjo la dictadura:

“La gente aparenta que no conoce al del lado. Yo tengo un negocio y todo el mundo se conoce, pero aparentan que no se conocen. Yo aparento que no conozco al del lado, pero lo conozco y así es casi toda la gente” (*dirigente vecinal de la Comuna de Santiago*).

Esto no impide que por otra parte sigan existiendo mecanismos “solidarios” entre los vecinos como una cosa natural, más allá del elemento organizacional, que denotan la existencia de intercambios habituales de favores y de relaciones propias de una cultura con fuertes rasgos mutualistas, de generosidad, profundamente respetuosa con el otro<sup>59</sup> y con la disposición de prestar ayuda al desconocido en caso de necesidad:

“Sin que se enteren, uno los ayuda a veces por detrás. Porque si con esa señora no me hablo yo, pero igual le ayudo por medio de otra persona, sin que se entere. Uno lo hace así” (*mujer residente en la Comuna de Santiago*).

Sólo la lucha contra la dictadura consiguió aglutinar a buena parte de los pobladores (especialmente en el caso de los jóvenes) a través de un ideal común de defensa de las libertades, pero una vez alcanzado el objetivo, la presencia de una democracia lejana e intangible les ha hundido más en

59 El impacto de la cultura individualista, la vorágine de la vida en la ciudad, la falta de aislamientos adecuados entre las viviendas, la presión del hacinamiento, son factores que van en desmedro de esa cultura de vecindad.

la fragmentariedad y en la desmovilización, devolviéndoles al mundo de las tribus. Esto no significa, como acabamos de decir, que las redes sociales informales desaparezcan y no permanezcan dentro de los grupos lazos solidarios (el compadrazgo continúa siendo una institución nacional, aunque también pasa por alguna crisis); incluso en el ámbito de la juventud se podría afirmar que es así:

“Los jóvenes tienen esa organización, que yo te dijera que es tal vez la más numerosa, que es la organización de la patota de la esquina, en base a la marihuana. La marihuana para el joven, es además de una droga que lo vuela, ¡todo lo que tú queráis!, es un vínculo. De repente ves rayados por la calle, así como «Viva la marihuana que nos hace hermanos» (...) Hay elementos muy ricos en el grupo, hay elementos de fraternidad muy reales” (*parroquia de La Victoria*).

El discurso de los jóvenes se centra en la importancia del “sentir”, no en la acción, en la política o en la organización institucionalizada; ni siquiera la actividad cultural consigue movilizar a un número importante de ellos. En todo caso la expresividad en sus diferentes formas (artísticas, musicales, etc.) es la vía que los jóvenes utilizan para sostener algunas iniciativas de organización minoritaria. La droga en esta dinámica general ayuda a “sentir” con mayor intensidad, pero también en la medida en que se entra en ese mundo el joven se introduce en un círculo bastante cerrado, pues es un mundo medio mágico, clandestino, formado por el grupo de sus iguales; ello hace que el joven que no pertenece a ninguna de estas tribus sea un poco como un paria dentro del conjunto.

El mismo hecho de que no exista una identidad en el nivel comunal, ni siquiera en el nivel de unidades vecinales, determina el que apenas existan redes sociales y organizativas, y menos aún el que además se las pueda considerar poseedoras de una gran representatividad. Cuando existen,

suelen ser resultado de los distintos intereses que mueven a los partidos políticos presentes en los sectores, y en esa medida, tienen una representación y control político-partidista que está lejos de responder a la realidad organizativa existente, donde los partidos políticos circunscriben su actividad a los períodos electorales y al control político de juntas de vecinos y uniones comunales (ya sean de Juntas de Vecinos, de Comités de Allegados, etc.) principalmente; organizaciones que pretenden ser los únicos interlocutores válidos de los pobladores con el municipio, basándose para ello en ciertas disposiciones legales que las ampara y en una tradición iniciada por el gobierno de Frei.

En otro orden, las nuevas municipalidades (en un primer momento las que han contado con un alcalde designado por Aylwin y posteriormente, las que han surgido de las elecciones de junio de 1992) suelen propiciar los encuentros y la acción coordinada de las organizaciones, la cual resulta difícil de lograr, al menos de una manera estable, incluso cuando se trata de que elijan a sus representantes en el Consejo Económico y Social del municipio. Las redes sociales se restringen más al ámbito de las poblaciones específicas, donde se sitúa el marco de referencia de los pobladores. Prueba de ello es que la celebración de determinadas fechas claves como la navidad o las fiestas patrias se realizan en el ámbito de la población o la villa, que los únicos aniversarios que se celebren (en el caso de que se lleve a efecto tal celebración, lo que tampoco está muy generalizado) sean el de éstas últimas y no el de las unidades vecinales o el de la comuna; o que las acciones reivindicativas se realicen en mayor medida en ese nivel y contando con el apoyo de casi todas las organizaciones presentes.

Esto demuestra la existencia de vínculos a nivel micro-territorial entre grupos con características diferentes, dentro de lo que serían unas relaciones horizontales, de una mayor importancia que los lazos formales de coordinación vertical que puedan establecer organizaciones de un mismo

signo en el nivel comunal,<sup>60</sup> los cuales suelen requerir la existencia de la personalidad jurídica de los grupos, situación que no cumplen muchas de las organizaciones existentes en el ámbito poblacional.

### *Las instituciones de apoyo*

En lo que respecta a las instituciones de apoyo, concentran su actividad de forma casi exclusiva en las zonas poblacionales más populares. Las ONG's tienen para los dirigentes sociales, salvando escasas y loables excepciones, una muy mala imagen y adolecen de credibilidad; agradecen y valoran el trabajo de algunos profesionales que les apoyaron, ayudaron y capacitaron en los momentos difíciles y se reconoce que en ellas hay personas comprometidas. Pero también ven que existen "funcionarios" dentro de ellas que miran principalmente el sueldo que pueden obtener.<sup>61</sup> De ahí que se ejerza sobre las mismas la dura acusación de haberse aprovechado de los fondos de la cooperación internacional destinados a los sectores poblacionales, para mantener el poder adquisitivo de los profesionales de los sectores medios articulados en torno a estas ONG's, así como de haber utilizado la pobreza para financiarse a sí mismos, aportando muy poco o nada a quienes más necesidades padecían, mientras que ellos como dirigentes que realizan un mayor traba-

<sup>60</sup> Un interesante caso, por lo que tiene de excepcional, es el de las organizaciones de allegados, quienes en algunas partes han logrado articular uniones comunales relativamente activas.

<sup>61</sup> Visto con una cierta perspectiva (teniendo en cuenta la crisis de financiación que tienen las ONG's y la rotación normal de personas existente en toda institución) no se puede dejar de observar cómo, efectivamente desde 1990, se ha producido un considerable desplazamiento de los profesionales que venían trabajando en estas instituciones hacia el Estado, los gobiernos locales o la empresa privada, donde hoy por hoy hay mejores ofertas laborales.

o, aunque sea menos cualificado, no han percibido nunca remuneración (con ello no quieren decir que deseen tenerla). Todo esto indica que ha habido una falta de papeles claros, definidos, que marcasen los campos de actuación tanto de las ONG's como de las organizaciones sociales, que hubiesen evitado y podrían evitar en el futuro los problemas de legitimación.

Las ONG's privilegian el trabajo con los dirigentes sociales, siendo más ocasional su relación con las bases de las organizaciones poblacionales. Eso hace que, por lo general, su labor sea prácticamente desconocida en la mayor parte de los sectores poblacionales, incluso por muchos dirigentes, a pesar de lo numerosas que son y de la cantidad de dinero que han canalizado. Tampoco sienten los dirigentes que se les haga partícipes de los resultados de los estudios e investigaciones que realizan sobre su realidad las distintas ONG's, ni que exista un real interés por escuchar sus opiniones, que éstas sean valoradas por ellas, a pesar de todo su discurso en torno a la educación popular:

“Yo creo que el profesional nos da un poder, nos enseñan a organizarnos, nos entregan muchas cosas, pero de repente, pasa algo así como «que no me sobrepase». O sea, como «hasta ahí no más». Y no piensan que de repente el poblador desarrolla más capacidades, quizá, porque vive en la «papa» misma, donde las papas que man(...) entonces le es mucho más fácil organizar, porque es su realidad(...) que un agente extraño que viene a la población”(dirigente social de La Victoria).

Un subproducto del trabajo de las ONG's en las poblaciones suele terminar siendo la desconfianza, y una atenuada rivalidad con los dirigentes del sector que marca distancias y diferencias profundas entre ambos; es el fruto en muchos casos de la capacitación impartida, en el sentido de que los dirigentes terminan por reclamar su autonomía y su derecho a poner en marcha los proyectos de desarrollo por ellos

concebidos y a gestionar la ayuda destinada a los pobladores:

“Traen los recursos y nos dan ¡pero migajas!, una cosa así por chorreo. En cambio se gasta mucho en infraestructura, pensamos de ONG's que tienen que pagar a un montón de profesionales y llegan a muy poca gente. En cambio, muchas veces quizá, si los recursos fueran más directos a los pobladores, a las personas encargadas de las mismas poblaciones(...) Conocemos de pobladores que han tenido pésima experiencia con algunas ONG's; no llega nada de lo que dicen, sólo vienen a hacer un trabajo y los recursos no llegan. Eso es traumatizante”  
(*dirigente social de La Victoria*).

Por el lado de las ONG's, ellas mismas reconocen muchas veces desconocer la labor de desarrollo comunitario que realizan otras organizaciones similares, el trabajo concreto de la Iglesia en los múltiples grupos que apoya, o la misma realidad organizacional existente en las poblaciones, que evidentemente sobrepasa las acciones que las propias ONG's llevan a cabo con unos grupos muy determinados, o la acción político-reivindicativa que puedan efectuar las organizaciones poblacionales más conocidas (juntas de vecinos, etc.).

En cambio, la labor de la iglesia católica sí se reconoce y valora como un agente que ha apoyado a la comunidad en general (y muy especialmente a los niños, a los jóvenes y a las mujeres) y ha ayudado a la gente más necesitada; prueba de ello es la elevada legitimidad con la que cuentan los sacerdotes y pastores en cualquier población, a diferencia de los dirigentes sociales y políticos o las propias ONG's. En torno a ella existe una amplia red de grupos de personas organizadas, siendo auténticos focos de participación en muchas poblaciones, tanto en temas relacionados con la supervivencia como en temas sindicales; ahora, también ha habido y hay sectores (y no son pocos) donde prácticamente no ha realizado esfuerzos significativos para desarrollar la organiza-



ción social. De todas maneras, ha sido una institución que ha facilitado espacios de encuentro a los vecinos, recursos económicos, capacitación, etc., permitiendo a muchos de ellos tener por primera vez la experiencia de lo que es una organización social.

La crítica más importante que en ocasiones se le hace, apunta a una cierta discontinuidad en su trabajo que generalmente está ligada a los cambios de sus responsables en el nivel más local. La gente no comprende los motivos que llevan a la jerarquía eclesiástica a la movilidad de sus sacerdotes, y lo asocian con castigos, represalias o experimentos que realizan con su comunidad, pues la iglesia se siente como algo que pertenece a la colectividad; por ello, lo que ocurre dentro de ella incide y afecta a todos o a una mayoría. Nadie niega el trabajo de la iglesia en la defensa de los derechos humanos, pero en el nivel local sí que se pueden encontrar críticas en varios sectores por permanecer alejada o desconectada de las organizaciones sociales y de los problemas que afectan más directamente a la comunidad,<sup>62</sup> lo cual no tiene por qué entenderse como un deseo de politizar la labor de la iglesia; más bien se busca en ella la figura del gran padre o madre protectores que se preocupan constantemente por todo lo que les suceda a sus hijos, y les integra en una sociedad común. Pero también existe el deseo de que ese padre sea alguien cercano a los problemas y a la cultura de la gente, con carisma. Tomemos como ejemplo la población La Victoria:

“Si se hace una reunión de todos los organismos sociales y políticos de aquí, quien llama a esa reunión, tiene que ser todavía el párroco, porque si llama el partido tal, no va el partido cual, si llama tal organización que

62 Un ejemplo muy concreto es que la labor educativa que realiza la iglesia católica, sea principalmente por medio de colegios particulares destinados a sectores con una mínima solvencia económica, y no a sectores populares.

está vinculada a tal partido, los otros no van. Si llama el párroco van todos. Entonces, la iglesia es reconocida como un punto de encuentro de las diversas corrientes y de los diversos grupos" (*parroquia de La Victoria*).

Ahora bien, ni siquiera dentro de la misma iglesia católica podemos hablar de una unidad de acción, ya que son muchos los estilos que marcan su relación con el mundo poblacional. La imagen de esta iglesia ideal se ha materializado en buena medida en el trabajo de los distintos sacerdotes que han pasado por la población La Victoria. Serían su ejemplo más claro entre otros muchos, sin que ello suponga que ésa haya sido la tónica general. El papel que ha desempeñado y desempeña la iglesia en La Victoria es en ese sentido particular, pues es una iglesia que ha acompañado en todo momento a los pobladores y se la ha "jugado" por ellos y con ellos.

Hay que reseñar también la falla que se establece cuando la iglesia muestra el peso de su estructura jerárquica, cuando los sacerdotes que envía a las poblaciones no son chilenos y les cuesta conectar con la cultura y costumbres del lugar, o cuando llega a una población con su proyecto y entra a disputarse el espacio y las personas con las organizaciones que estaban ya presentes allí. Por ese motivo muchas de las críticas provienen de los propios dirigentes sociales, pues da la impresión de que con cierta frecuencia se producen relaciones de rivalidad y desconfianza mutua, algunas de las cuales son explicables como un conflicto de espacio y recursos entre caudillos.

Así mismo, hay que indicar también que muchos pobladores asisten a una u otra iglesia (católica con sus diferentes instituciones, evangélicas, etc.) en función de los beneficios materiales que de ellas pueden obtener: alimentos, ropa, oportunidades de trabajo, etc., como una práctica clientelista más. Se podría afirmar, incluso, que no es raro que se instrumente (en función de las propias necesidades)

la misma "paz espiritual" que proporciona la asistencia a la iglesia. Igualmente, si bien afirmamos que existe una religiosidad profunda en la gente, esto no quiere decir que la práctica regular de los ritos religiosos (la asistencia a la misa, el sacramento de la confesión, etc.) sea mayoritaria, al contrario; por ejemplo, se suele decir: "somos católicos a la chilena", en el sentido de que lo que se hace es guardar unas formas, una tradición, más que llevar a cabo una práctica religiosa. La creencia en la divinidad, como ya se ha dicho, es algo que se asume muy a nivel personal.

El momento actual se caracteriza por un giro en la política de la iglesia católica; se ha producido una retirada de las organizaciones sociales poblacionales, propiciando su autonomía, aunque tampoco se puede decir que no siga apoyando algunos elementos de la participación ciudadana. Institucionalmente hay una opción por una orientación más autocentrada en el ámbito estrictamente religioso, mientras las comunidades de base siguen manteniéndose en torno a elementos de reivindicación económica, salud y ciertos análisis de tipo político, compatibilizándolo con los temas pasorales. La consecuencia de la presencia de estas tendencias distintas genera elementos de conflicto interno entre quienes priman la labor social sobre la ecuménica, los que lo hacen de la inversa o aquellos que piensan que son tareas a realizar simultáneamente. En el fondo, en definitiva, todo ello se traduce en una gran tensión entre aquellos que quieren reducir al mínimo la Conferencia Episcopal para aumentar el poder de las diócesis, y los que se oponen a ello por considerar que esto significaría incrementar el poder y la centralidad del Vaticano.

La presencia de iglesias con diferentes interpretaciones de los libros sagrados, genera desconfianzas y la percepción de que la religión es algo susceptible de ser manipulado e incluso utilizado como un "negocio". No obstante, en los sectores más populares hay una mayoría de población que es evangélica. Su propia estructura de funcionamiento, la arti-

culación de pequeños grupos de personas en torno a líderes naturales residentes en el sector, que asumen la función de “pastor” y adaptan la lectura del Evangelio a las necesidades de sus adeptos, imponiendo rígidas reglas que aseguran la fidelidad de aquellos que se comprometen con ellas, les ha permitido alcanzar una amplia implantación en relativamente poco tiempo, además del respeto e incluso la admiración del resto de la comunidad. Cuentan, por tanto con una serie de ventajas comparativas sobre la iglesia católica a la hora de establecerse en las poblaciones:

“Surge de repente una iglesia pentecostal, y surge con una persona de ellos mismos, un mismo poblador que les habla en su mismo idioma, es un pastor mucho más cercano. Aquí, el sacerdote que va, es un sacerdote que en general no es poblador, en general viene de otra parte y en general de medios acomodados, que goza de una cierta intelectualidad mayor, ha estudiado filosofía, teología(...) y viene con un cierto *background* que no penetra la cultura del lugar, entonces no hay una cierta identidad cultural. Ahora, existe un mayor respeto al párroco, al sacerdote, pero un respeto con lejanía”(miembro de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica).

La dinámica mayoritaria de los grupos evangélicos es esta idea de grupos muy cerrados en sí mismos, con pautas diferenciales de comportamiento con respecto al resto de la población, en una especie de intento como de rescate personal, frente a una situación de desarticulación.

Debe quedar claro con esto el impulso que han tomado las formas de vida comunitarias, y en relación con éstas la afirmación de la identidad que sigue operando en la familia, a pesar de la presión desestructuradora que ejerce sobre ella la crisis económica. Muchos jóvenes trabajan y estudian al mismo tiempo, y cuando trabajan, su aportación contribuye a la supervivencia y a la estabilidad de la familia. Con ello se quiere decir que la separación o distinción entre vida

ivada y vida pública no tiene una correspondencia perfecta con la realidad poblacional.

Hasta los años noventa prácticamente no ha existido una acción coordinada de las ONG's; es en este último tiempo cuando surge una coordinadora nacional y donde se nota una mayor articulación entre ONG's a nivel sectorial, con la aspiración de crear espacios autónomos que les aglutinen en torno a temas comunes. Justamente en el momento en que todas ellas están pasando por una crisis de financiación profunda, que ha llevado a muchas a desaparecer y a otras a reducir sus cuadros y programas. Por lo que se refiere a las distintas iglesias también se están produciendo encuentros, pero de momento sólo en la esfera del ecumenismo "religioso".

### ***Dirigentes sociales: comunidad, gestión y política***

No se puede hablar de conjuntos de acción en las poblaciones sin referirse de forma extensa a los dirigentes sociales. Son un pequeño conjunto de individuos, bastante estable en cuanto a su composición, que realizan una labor más o menos constante en beneficio de toda la comunidad. Su trabajo desde el exterior, al frente de las organizaciones, generalmente es visto con desconfianza, se piensa que es gente que sobrepone sus intereses político-partidistas a los de la comunidad, que pueden llegar a convertirse en delatores y títeres de un gobierno como sucedió en el periodo de Pinochet, o que desea esa posición para obtener algún beneficio personal o incluso para defraudar económicamente a los asociados:

"Había gente que aquí organizaba esta cuestión de la Olla Común; incluso de afuera llegaba cualquier ayuda, creo que, según decían, con toda la ayuda que había llegado tenían que haber tenido un galpón, y esta gente se arreglaba el bigote, iba a pedir a la feria y con lo que le daba la gente en la feria le daba de comer a los pobladores. Y todo lo que llegaba de ayuda de afuera...

¡tan, tan!. Ahora tienen de todo: tienen televisor a color, tienen auto(...)"(*poblador de La Victoria*).

Al margen de estos recelos, el papel del dirigente es visto como una actividad fundamentalmente "gestionista". Para muchos vecinos el dirigente es esa persona a la que se le exige la búsqueda de soluciones a determinados problemas concretos de la vida diaria, sin que ello suponga necesariamente comprometer el propio esfuerzo en ese objetivo, o darle muestras de una gratitud especial por ello; así, se encuentran numerosos dirigentes que realizan su trabajo en solitario. Además de gestionar, organizar actividades en el barrio y canalizar los problemas de la comunidad, el dirigente tiene también un papel claramente patriarcal en su labor de representación de la comunidad frente a las instituciones:

"Hemos tenido que ser una especie de «Mamá Gallina» para los vecinos, en que la señora viene aquí y me dice: «necesito el abogado, pero acompañeme usted por favor». Entonces uno tiene que darse el tiempo, vamos a la municipalidad, vamos a tal parte(...) enseñarle, y cuando ya está metida con todas sus cosas, ahí recién dejarla sola. Porque dicen: si vamos solas «no nos atienden»" (*dirigente vecinal de la Comuna de Santiago*).

Muchos dirigentes y personas activas socialmente se debaten entre la búsqueda del beneficio personal (mediante la obtención de pequeños o grandes incentivos, de prestigio social, etc.) y el altruismo más generoso, pero la imagen de dirigente a la que se quieren asemejar tiene que ver más con el puro voluntarismo de un héroe quijotesco movido por elevados ideales de justicia, de cumplimiento del "deber", de protección y ayuda al más débil, de defensa de la dignidad y el respeto a las personas, etc., normalmente sustentados en una formación cristiana:

"Cuando un gallo obra mal en contra de las personas, yo me voy contra él al tiro. O sea, yo siempre estoy para defender, digamos(...) al más desposeído, al que tiene

más problemas, al más tonto(...) y de hecho, si en mi casa hubiera tenido un hijo tonto yo creo que me hubiera dado mucho más con él siempre, lo tendría siempre a mi lado”.

En otro momento llega incluso a decir: “A mí me encantaría morir el día de mañana con un balazo en la cabeza por defender mis ideales. Porque yo siempre he sido idealista, siempre me ha gustado”(dirigente vecinal de La Florida).

“La injusticia me da rabia, y yo digo, por el hecho de que seamos pobres no podemos tener acceso y los mismos derechos que cualquier otra persona. Soy una persona que lo único que no le ha gustado es la injusticia”(dirigente social de Huechuraba).

Un héroe capaz de enfrentarse a la autoridad y de disuadir y sobrellevar los celos y desconfianzas de la gente, de la base social a la que pretende representar y defender sus intereses, a pesar de la ausencia de colaboración de su parte; trabaja sacrificadamente y de forma incansable por su comunidad (son personas muy activas que realizan múltiples actividades) sin contar con el respaldo efectivo de la misma, ni con el reconocimiento y legitimidad que le pueden conceder las diferentes autoridades de gobierno, pues el Estado tiene la capacidad de legitimar a los dirigentes frente a su propia comunidad abriéndose al diálogo con ellos y concediendo por su intermediación beneficios que redunden en el bienestar de todos.

Los años de dictadura han supuesto para los viejos dirigentes un deterioro importante, en el sentido de haber perdido credibilidad frente a su comunidad. Durante ese tiempo, han sido pocos los objetivos y metas que han podido alcanzar ante unas autoridades que estaban cerradas al diálogo y la negociación. La nueva situación democrática no ha cambiado mucho las cosas (haciendo como es lógico algunas excepciones); los dirigentes y las organizaciones tradicionales siguen sin ser capaces de resolver los problemas de

sus comunidades, perdiendo aún más su deteriorada legitimidad de carácter clientelar.

De alguna manera, la crisis de la participación pasa también por la presencia de una tensión entre lo "comunitario" y lo "político" que no ha conseguido desembocar en una tercera vía integradora de estos dos aspectos que podríamos definir como la ciudadanía del ideario moderno; en contrapartida se ha incrementado la desmotivación y el desencanto por la "cosa" pública. Al margen de la influencia que los dirigentes ejercen para que esto vaya en uno u otro sentido, la verdad es que la gente tiene miedo de asumir responsabilidades, defender sus derechos y de hacerse valer como personas ya que han estado mucho tiempo acostumbrados a obedecer sin derecho a ninguna réplica y perdura esa inercia. Tampoco se puede decir que se haya superado la idea de la pequeña comunidad local unida en paz y armonía bajo el buen hacer de unos líderes con funciones patriarcales, enfrentada a la visión más global de la comunidad formando parte de un proyecto de Estado, donde entra en una relación conflictiva de contenido ideológico y de intereses relacionados con el poder:

"No estamos en el rollo de vivir con un disfraz, tratamos de resolver nuestros problemas en forma concreta, de ser honrados y solidarios entre nosotros, de no andarnos cagando, porque esas cosas se valoran(...) y establecer comunidad que es lo principal. Una población es una comunidad, la gente tiene que quererse, tiene que tener unidad, entonces cuando se establece esa ley natural ya no hay delincuencia" (*dirigente juvenil de Huechuraba*).

Esta vuelta a la comunidad está relacionada con la incapacidad del Estado para lograr una auténtica integración social. La incursión de la política de partidos dentro del ámbito comunitario es otra de las causas que han provocado el repliegue del individuo al núcleo familiar o a círculos muy reducidos de amistad. Los orígenes de esta actitud no



son recientes, nos podemos remontar por ejemplo a la instrumentalización que se realizó de las organizaciones sociales por parte de los diferentes partidos políticos durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, a la imposición de dirigentes y control de organizaciones que ejerció la dictadura de Pinochet, tanto como al desprestigio sistemático que se realizó de la actividad política durante su gobierno, para terminar viendo cómo en la transición democrática los partidos políticos vuelven a intentar rentabilizar su presencia dentro de lo local hacia objetivos alejados de este espacio, olvidándose no sólo del ámbito más comunitario sino también de crear las condiciones para la formación de ciudadanos en vez de clientelas.

Fruto de este distanciamiento de la población por parte de las juntas de vecinos (conducidas por dirigentes que obedecen a dinámicas partidistas) es el cambio de papel que pueden haber sufrido, de ser entendidas en algún momento como una organización donde la comunidad participa de forma más o menos masiva, a ser vistas como un órgano de gestión de los problemas puntuales de la comunidad frente a las entidades de gobierno. Esta situación provoca conflictos entre las organizaciones sociales por motivos partidistas, que terminan por traducirse en tensiones entre aquellas que apoyan al gobierno y las que mantienen un enfrentamiento político con el mismo; lo cual como es lógico, dificulta seriamente los procesos de convergencia en base a objetivos comunes. El tema de la autonomía partidaria de la organización social sigue siendo complicado, sobre todo para aquellas que juegan algún papel de representatividad y éste asume características nacionales, regionales o comunales; si bien hay que aclarar que coordinaciones de ámbito nacional y regional no han logrado fraguar pese a los esfuerzos que se han realizado, fundamentalmente por este tipo de motivos partidarios. No es fácil lograr consensos y niveles de organización que permitan plantear una cierta estrategia política.

La misma estructura de las organizaciones que privilegia la existencia de cúpulas, dificulta la coordinación y la comunicación entre ellas y que se produzcan estos procesos de convergencia. El desencuentro viene fundamentalmente por la diferente posición política de estas cúpulas. De este modo, la figura paternalista del dirigente que permanecía formando una unidad con su comunidad, se ve poco a poco sustituida por la del gestor político, un simple intermediario que en la medida en que instrumenta a sus representados es instrumentado por ellos. Paralelamente, da la impresión de que el perfil de los dirigentes sociales también cambia: aquellos que se encuentran al frente de organizaciones con un corte más comunitario tienen una extracción social más popular, mientras que en las que aspiran a tener un carácter representativo, y por tanto se siente más la presencia de los partidos políticos, predominan dirigentes con origen en los sectores populares más acomodados, haciendo excepción de aquellas zonas con tradición reivindicativa, donde la mayor parte de los dirigentes militan en partidos.

## **Conductas ante el poder**

Ahora estamos en condiciones de profundizar en el análisis de cuáles son las características más relevantes de las conductas de los distintos actores sociales e institucionales hacia eso que denominamos como el "Poder". Veámoslas, pues.

### ***El Estado***

La tradición altamente centralista del Estado chileno continúa presente en la sociedad actual, sigue teniendo capacidad para fundar la sociedad, ese mismo Estado que ha obedecido a los intereses de los grupos hegemónicos de origen occidental y que ha rechazado sistemáticamente la síntesis cul-

tural.<sup>63</sup> La cultura existente en el mundo rural también contribuye a reforzar esta idea de Estado central; muchos pobladores provienen en última instancia de migraciones que tuvieron su origen en las haciendas, un sistema de vida y producción autosuficiente, tremendamente centralizado, donde el patrón entregaba a sus protegidos o inquilinos lo necesario para que las personas subsistieran y ellos correspondían con una entrega total de sí mismos.

La legitimidad del Estado no es cuestionada en ningún momento por los sectores populares de la sociedad. Por el contrario, hay un ansia de cumplimiento de la legalidad, muchas veces como único elemento donde poder reconocer la propia identidad (donde hallar una seguridad objetiva) frente a los demás, una vez que la situación material y personal se encuentra degradada o en peligro de estarlo o de haberlo estado. Incluso, los sectores populares más integrados en la sociedad hegemónica necesitan constantemente reafirmar su integración dentro de esa sociedad, sentirse miembros de pleno derecho; el “legalismo” es una de las formas para no sentirse excluidos.

Se pueden producir acciones colectivas que vayan contra las directrices dictadas desde el Estado, como son los casos de las “tomas” de terrenos, pero en igual medida se espera que en el corto o mediano plazo esas iniciativas sean sancionadas por el mismo Estado; así, del mismo modo que se realiza la “toma”, se espera lograr un título de propiedad de la autoridad gubernamental. Por otra parte, aunque mu-

63 Incluso en el periodo en que se fomentaron las políticas de desarrollo comunitario destinadas a los sectores “marginados” de la sociedad (1964-1973) hay que pensar que detrás de éstas había, entre otras cosas, todo un interés por organizar y controlar las demandas existentes en estos sectores para facilitar una negociación que impidiera todo cuestionamiento del orden dado por el Estado, y de este modo, prevenir una explosión revolucionaria como la ocurrida en Cuba.

chas veces la legislación vigente no se ajusta a la realidad social,<sup>64</sup> no existe entre estos sectores capacidad para plantearse una iniciativa legislativa más acorde con sus circunstancias, y se sobrellevan estoicamente todas las dificultades e inconvenientes que ello trae consigo. Se prefiere, en todo caso, hacer uso de estrategias laterales; así lo atestigua un dirigente:

“¡Ay!, me voy a meter en un lío, mejor que no. Voy con mi oreja bien agachá y le pido por favor a la señorita que me atienda por el ladito, a lo compadre»”(dirigente social de La Victoria).

Del Estado se esperan soluciones a la falta de viviendas, principalmente para aquellos sectores con mayores carencias económicas y se le exige que regule la estructura de los nuevos asentamientos humanos, que los dote de infraestructura (sanitaria, educativa, vial, de áreas verdes, centros comunitarios, etc.). No obstante, también parece que existe una cierta comprensión hacia las dificultades económicas que atraviesan por ejemplo, las municipalidades, las cuales les impedirían atender adecuadamente todas las solicitudes que recaen sobre ellas; ello no quita que siga siendo el centro de las reivindicaciones de las organizaciones, y de las críticas por el mal manejo y la priorización que se realiza de esos escasos fondos. El Estado aparece como garante de un sistema con un mínimo de justicia social, tanto en el campo de las libertades como en el de las necesidades básicas de alimentación, educación, cultura, ocio, etc.; de él se espera la integración de todos los sectores sociales y que no haga discriminaciones en función de los colores políticos. De ahí la gran comprensión, si no legitimación, con la que cuenta

<sup>64</sup> La propiedad de la vivienda y de la tierra sólo es posible para los hombres, existen muchos hijos ilegítimos, la ausencia de una ley de divorcio impide la regularización de la convivencia de muchas parejas, etc.

delincuencia (a pesar de todo) y las personas que luchan por alguno de estos ideales cuando el Estado no cumple con este fin. En este sentido la sociedad chilena está perfectamente enmarcada dentro de la tradición de la modernidad:

“No podemos decir «aquí en La Victoria no hay delincuencia», porque la hay, no podemos cerrar los ojos, dentro de todo. Ahora, si los chiquillos tienen ese futuro en estos momentos no fue por culpa de ellos, muchas veces, fue por la misma sociedad que los fue limitando. Tuvimos un problema bastante grande, que a nosotros nos cerraron las puertas y eso no lo podemos desconocer”(pobladora de La Victoria).

En la medida en que también está muy arraigado el ideario del liberalismo, el Estado pasa a ser entendido fundamentalmente como la institución encargada de mantener la paz social además de proporcionar una identidad nacional diferenciada, siendo su objetivo fundamental la protección de la propiedad privada y la seguridad física de los ciudadanos, sobre cualquier principio de equidad. Efectivamente, el Estado se limita a cubrir algunos planos mínimos de la política social, sin tener capacidad para satisfacer el conjunto de los problemas que enfrentan los pobladores, confiando en que la operación de la propia economía de mercado sea la que resuelva estos problemas; en correspondencia, ha optado por la descentralización de gran parte de sus funciones sociales.

Todo ello hace que cada vez se vea menos al Estado como un ente protector, corrector de los desequilibrios; se asume como una realidad inmutable el poder de quienes tienen “dinero” y la incapacidad del Estado de alterar ese orden (aunque tan sólo sea para realizar una planificación mínimamente racional) y de la sociedad de iniciar un cambio revolucionario. Todos los programas que emanan de las instituciones para resolver los problemas de los sectores de menores recursos son vistos como una pura farsa, especialmente por los jóvenes más radicales, por no tener una autén-

tica intención de transformar la realidad. Sólo los sectores tradicionales de la izquierda permanecen más firmes en la idea de un mercado proteccionista, de un Estado planificador o de exigir un Estado de Bienestar, que enfrente racionalmente a lo largo del tiempo los problemas de los menos favorecidos, pues todos los ciudadanos, dicen, pagan impuestos (ya sean directos o indirectos) y tienen derecho también a beneficiarse del patrimonio en recursos naturales de su país. En la dinámica actual este tipo de expresiones tienen muchas dificultades para sobrevivir, porque ya no tienen los referentes de acción que tenían antes: la dictadura, el desplome de los países del socialismo real, la crisis del Estado de Bienestar en Occidente, entre otros. Lo común ahora es trasladar algunas de las reivindicaciones de ayuda que se hacían a las instituciones públicas al sector empresarial. Se busca denodadamente el contacto con los empresarios y su aporte a las iniciativas sociales; se empieza a ver más en ellos que en el Estado la responsabilidad de ofrecer soluciones a los problemas sociales:

“Privilegiar la idea de que los dirigentes empresariales tienen que sensibilizarse de la parte social, vayan y conozcan los territorios, las unidades vecinales, las villas, las poblaciones de la periferia que más ayuda necesitan(...) O sea, yo creo que los empresarios de este país, a todo nivel, expían sus culpas de la cuestión social cuando le dicen a su mujer en su hogar que, por poner un ejemplo: «Oiga mi hijita vaya el domingo y le deja veinte mil pesos al cura». Y con eso se conforman con expiar sus culpas, porque los empresarios en este país, los grandes capitalistas, los grandes fabricantes tienen mucha culpa de los problemas sociales que vive el país” (*dirigente vecinal de Maipú*).

Esto incide también en que el populismo, los líderes populistas y el paternalismo tengan menor cabida, y se vea cada vez más en el esfuerzo individual, la vía para lograr un cierto progreso. El lema del nuevo gobierno democrático

responde a esta cultura más extendida cuando lanza la consigna de invertir en la gente para que la propia gente, a través de la autogestión, sea capaz de desarrollarse; o cuando lanza programas que implican un esfuerzo compartido entre las personas beneficiarias de una actuación y el aporte que hace la administración. El papel que se quiere que juegue el Estado se parece más al de un auspiciador, un orientador o al de un promotor que proporciona una primera oportunidad para demostrar la valía personal, que a un ente que proporciona bienestar o subsidios; por decirlo de otra forma, se reclama la auténtica preocupación del Estado por sus ciudadanos, más que el hecho de que desparrame sobre ellos unos recursos monetarios, que en definitiva no dejan de entenderse como una "limosna" que se entrega para poder después desentenderse y desligarse de los problemas que afectan mayoritariamente a la población. En todo caso, se le seguiría viendo como responsable de la creación de empresas productivas que proporcionen puestos de trabajo dignos.

Lo que se reclama del Estado son oportunidades para mejorar la situación personal con el propio trabajo; el valor del trabajo está muy enraizado. De hecho, los programas de empleo mínimo (POJH y PEM) que funcionaban como un subsidio al desempleo son duramente descalificados, adjetivándoles de humillantes. Tampoco se ve con buenos ojos a aquellas organizaciones que se sustentan básicamente a través de subsidios; las actitudes más legitimadas son aquellas en las que los socios pagan cuotas para sustentar la organización o cuando la propia organización dedica gran parte de su tiempo y de sus actividades a tareas de autofinanciación; algunas de las organizaciones buscan, incluso, convertirse directamente en pequeños centros productivos y requieren del Estado sólo una pequeña ayuda en sus primeros pasos; un ejemplo de ello (además de los talleres laborales) es la concesión a unas cuantas ollas comunes del servicio de comedor de un pequeño número de liceos y escuelas públicas; esto puede ser entendido como un paso en el camino de la formalización e integración social de unos colectivos que

han estado marginados. Otro caso interesante es la evolución que están tomando algunos Comprando Juntos, agregando una nueva actividad a su quehacer como es la información al consumidor, contando para ello con el apoyo de ONG's y buscando entrar en colaboración con las municipalidades y otras instituciones del Estado.

No obstante, sigue vigente, sobre todo entre los dirigentes de las juntas de vecinos, la idea de "lograr" determinados beneficios de la administración en salud, educación, condiciones laborales o vivienda, principalmente para aquellos que encuentran dificultades para insertarse plenamente en el mercado de trabajo; no renuncian en consecuencia, a las viejas reivindicaciones por un Estado redistribuidor y asistencial, donde la Junta de Vecinos juega un papel fundamental como canal de comunicación y "entrega" entre la administración y los ciudadanos. Las diferencias entre unos dirigentes y otros van a venir marcadas por las estrategias que priorizan, la adopción de los cauces e instrumentos establecidos por el Poder, realizando algunas exigencias y críticas puntuales, o las estrategias de confrontación por medio del intento de formar frentes organizativos amplios para entablar negociaciones con el gobierno a estos fines, opción que suelen preferir los tradicionales dirigentes de izquierdas:

"La convicción de que en la manera que nuestro pueblo, los pobladores y que el pueblo en general se organice, que participe, que genere niveles de participación, que abra camino, vamos a ser capaces de acceder a una calidad de vida superior, de tener acceso a los derechos, que son derechos que tenemos que conquistar, nada va a ser regalado" (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).

De todos modos, se ha producido un cambio sustancial en la relación con el Estado; se ve la necesidad de solucionar los problemas colectivos por medio del esfuerzo común de la administración pública y de los intereses privados organi-



zados o de la propia familia; además, porque el comunitarismo presente en muchas organizaciones está evolucionando en nuevas direcciones, bien en salidas más ciudadanas o en su inserción dentro de la dinámica del mercado. Pero sin olvidar que los restos del viejo populismo todavía están presentes, hay muchas afirmaciones de los dirigentes sociales que nos lo recuerdan, por ejemplo cuando se dicen cosas como: “el alcalde nos regaló una multicancha maravillosa” o “lo malo que tiene aquí la gente humilde es que quiere que todo se lo den”.<sup>65</sup>

Ahora, al auge organizacional que existió en los últimos momentos del gobierno de Pinochet y primeros meses del de Aylwin, donde se veía una fuerza poblacional ascendente, parece haberle seguido (según se deduce de diferentes estimonios) un progresivo decaimiento y abulia organizacional que desde distintos medios se achaca y responsabiliza en buena medida a la política del gobierno, por carecer de una auténtica voluntad para promocionar e incentivar la participación ciudadana más allá de algunas acciones o en algunos sectores muy concretos<sup>66</sup> que estarían marcando una

; Dirigente de la Comuna de Santiago.

; El Ministerio de la Vivienda ha puesto en marcha el programa más importante en esta línea, ha incentivado la constitución de Comités de Allegados o Comités Sin Casa como fórmula para estimular el ahorro común y la adjudicación de viviendas básicas o de “sitios” para el desarrollo de “viviendas progresivas”. Se abre la posibilidad de postular subsidios en grupo, de manera tal que, esa postulación tiene un puntaje favorecido sobre la postulación individual. Con ello se logra además que las relaciones sociales de vecindad o amistad se mantengan a pesar de que haya un traslado de residencia, pues la adjudicación de la solución habitacional es también conjunta. Esta política ha tenido un éxito importante, consiguiendo articular la demanda de numerosos pobladores en torno a estas organizaciones de carácter eminentemente “gestionista”. Las cuales además han conseguido importantes niveles de coordinación, al menos a nivel comunal. Esto muestra que cuando existe una respuesta desde el Estado hacia la organización social, o se la promueve directamente desde allí, es posible generar toda una dinámica organizacional y que vuelva a

diferencia con las medidas ya emprendidas por la dictadura. Nos encontramos con un gobierno de transición más preocupado por las variables político-económicas y en concreto por afianzar la política económica neoliberal emprendida por el gobierno anterior, que de temas con un carácter más social, en el que se prioriza la reestructuración del Estado a la democratización de la sociedad. Las escasas políticas sociales se orientan a focalizar recursos hacia problemas muy puntuales y carecen, salvo casos muy particulares, como se acaba de decir, de una orientación que favorezca la participación, la inversión de los procesos de segregación, etc. O sea, las políticas tienen un diseño central, sin que se tome en cuenta el proceso de creación desde la base de soluciones a sus problemas,<sup>67</sup> o se haga una apuesta seria por aumentar los grados de justicia social.

surgir con fuerza toda una capa de dirigentes sociales, muy debilitada cuando ha carecido de respuesta de las instituciones, pues la base de su legitimación ante la comunidad reside, como ya se ha dicho, en su capacidad de gestión.

- 67 Al inicio de este periodo democrático la política social se pensó políticamente, pues se estimaba que iba a haber una fuerte explosión de una demanda contenida, y que en consecuencia había que pagar una “deuda social” que podía poner en peligro la estabilidad económica y política del país. Con el tiempo se constató que esa presunta demanda no explotaba a pesar de existir un manifiesto descontento e insatisfacción, y que el apoyo al gobierno no pasaba por satisfacer tal deuda, con lo que la política social pasó de ser un tema de índole político a ser reducida a una decisión básicamente técnica, aunque siga siendo asunto fundamental del discurso político. Esto quiere decir que la política social se la ha pensado en términos negativos, con la idea de hacer frente a una posible desestabilización, en vez de hacerlo positivamente, entendiéndola como una construcción del país, un estabilizador, etc. Las políticas sociales se resuelven con el crecimiento económico del país, manteniendo una macroeconomía “sana”; donde en la década del sesenta se hablaba de redistribución de los ingresos para enfrentar la política social, ahora se habla de crecimiento económico.

Todo ello a pesar de que muchas de las personas que forman el nuevo gobierno democrático (y los cuadros de los partidos políticos que le sustentan) provienen de las ONG's; más aún, el programa de la concertación se preparó en gran medida en el mundo de las ONG's, lo que significa que en principio tuvieron que estar muy ligadas a los sectores populares y a propuestas que priorizaban otro tipo de políticas más ciudadanas. Con el argumento de que hay que proteger los grados alcanzados de democracia de la amenaza de una nueva dictadura, se excusa que no pueda existir un ejercicio pleno de la misma:

“Hoy día se nos dice que cualquier manifestación reivindicativa es una agresión a la democracia, que cualquier huelga fuera de los marcos legales, es un atentado a la democracia, y que cuidado, que la Dictadura puede volver. Y eso, los dirigentes políticos de todo nivel lo pregonan en todos lados” (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).

Esta idea de que hay que cuidar la democracia ha conseguido implantarse entre la masa de la población, y más aún entre los sectores medios, pero no ha conseguido vencer por completo a aquellos grupos de personas más activos socialmente, con mayores inquietudes sociales o que se encuentran en una situación económica de mayor precariedad. El resultado es que al no existir participación, estos últimos sectores no se sienten muy protagonistas del proceso de cambio y de la evolución hacia la democracia; predomina en consecuencia la apatía y un progresivo desprestigio de una clase política que no les da cabida y sostiene las trabas burocráticas. Nadie discute que los espacios donde es posible la participación son mucho mayores que durante la dictadura y que el concepto de participación ha cambiado; hay una comprensión de que la participación implica no solamente reivindicación como en el pasado, sino también “hacerse cargo de los problemas” concretos. La discusión se centra en si la participación o la acción colectiva en

general tiene un valor en sí misma, o simplemente es un buen instrumento que coyunturalmente aumenta la eficiencia de los sistemas tecnocráticos:

“Hay como una dimensión más concertacionista, más de propuestas técnico-políticas, entonces esa dimensión se fortalece, quizás pierde fuerzas la dimensión más política de la participación, tiene menos fuerza que antes; pero con todo, el gran punto divisorio es si la participación es un valor efectivo a la hora de construir una sociedad o más bien es un factor que si se da se da, y si no igual hay que seguir adelante” (*miembro de la Coordinadora de ONG's de Chile*).

El avance del nuevo gobierno democrático con relación a los anteriores es haberse dado cuenta, aunque sólo sea de una forma incipiente, de que los sectores populares son susceptibles de ser movilizados para la economía (básicamente como fuerza de trabajo), de que son un recurso económico. En esta línea se insiste, por una parte, en seguir definiendo la política social como subsidiaria, aplicando programas asistenciales a aquellos grupos que el mercado no ha logrado incorporar mínimamente (los grupos vulnerables: niños, jóvenes, jefas de hogar, ancianos, etc.); por otra, se incorpora en los gastos sociales la contrapartida del esfuerzo y la aportación del propio ciudadano<sup>68</sup> y se lanza un

<sup>68</sup> Un ejemplo de esto es el programa "Mano a Mano" impulsado por la municipalidad de Santiago, en el que se pretende que los vecinos se organicen y pongan una cierta cantidad de dinero para la realización de alguna mejora en infraestructura, mientras el municipio pone el resto, el 50% y a veces más. Veamos este cambio de actitud en las palabras de un alto cargo de este ayuntamiento:

“Aquí en Chile la gente abusa, a la gente le encanta que le regalen las cosas, entonces: ¡pedir, pedir, que el papá Fisco tiene que dar!. En mi concepto es un error, hay que pedir pero al mismo tiempo hay que aportar (...) Primero tenemos que ver que haya un esfuerzo, porque si hay un esfuerzo se van a preocupar de cuidar las cosas que se están haciendo (...) La política municipal es obtener al máximo la participación de los vecinos

programa de "inversión en la gente" o el apoyo a la microempresa, que ve este potencial recurso económico que sería posible movilizar, y que sería urgente movilizar, porque el factor humano puede pasar a ser un problema para el desenvolvimiento de la economía.

Por lo tanto, parte de la orientación asistencialista que existía con anterioridad ahora se revierte y hay una orientación donde la idea básica es que el "pobre" deja de ser pobre en la medida que sale él con sus propios esfuerzos de la situación de pobreza. Esta sería la voluntad del gobierno, pero su desempeño no consigue establecer pautas más o menos consensuales que vayan en esta dirección al unísono; así, nos encontramos con que muchas veces no favorecen esas estrategias de inserción individual (menos aún las colectivas) en el mercado, que en el fondo son las que se quieren propiciar, y en la que están la mayor parte de la gente. La incógnita es si estas políticas de inversión en la gente a través de estrategias individuales funcionan; teóricamente se produce una coincidencia entre estas políticas del sector público y unos pobladores que tratan también de insertarse individualmente en el mercado. Las primeras evaluaciones de algunos técnicos del gobierno muestran que ni en términos de disminución de la pobreza, ni analizando realidades particulares se obtienen los resultados esperados. Parece que la oferta de capacitación por sí misma, la educación formal existente, como estímulo tanto para que los empresarios contraten nuevos trabajadores, como para que los pobladores desempleados se incorporen a la fuerza laboral, no es suficiente. Son tres variables que no se consiguen articular: unos sectores poblacionales empobrecidos (especialmente los jóvenes), la educación formal más la capacitación específica, y los puestos de trabajo que ofrece el empresariado:

en el desarrollo comunal. Eso es para nosotros en este momento, todo."

“A los cabros los hemos capacitado y los cabros no van a los puestos de trabajo, porque no van y no van a ir, hay muchos que no van a ir. Ya Chile tiene 200.000 jóvenes que no están ni ahí, entre los 18 y los 24 años(...) se quedaron fuera (...) paradójicamente, quieren integrarse pero algo no les funciona. Hay problemas de expectativas distintas, a lo mejor el tipo no quiere pensar que va a terminar su vida como trabajador agrícola, por lo tanto prefiere seguir siendo joven desempleado y cagado(...) A lo mejor, la vieja hizo el taller pero no quiere pasar a mantener y ser la que pone la plata, sino que estaba trabajando mientras el marido se mejoraba, y que su expectativa sigue siendo ser dueña de casa” (*técnico del Ministerio de Planificación*).

Parece, en consecuencia, un problema que tiene mucho que ver con que las expectativas mínimas de desarrollo personal no están previamente cubiertas para los pobladores y con la falta de un nivel básico de equidad y justicia social. Todo ello está cruzado en la base, por una ideología del consumo dominante en toda la sociedad que difícilmente puede ser traducido por los sectores populares por muchos esfuerzos que hagan. Como conclusión habría que hablar de la falta de análisis de los auténticos problemas a resolver y de una perspectiva más integral de las políticas tecnocráticas que hasta ahora han emanado del Estado.

La auténtica medida del calibre autoritario del Estado chileno la proporciona su sistema judicial. El acceso a la justicia para la gran parte de la población, inclusive las clases medias, es casi nula. No se ejerce la presunción de inocencia, lo que hace que en el fondo las dosis de libertad individual sean bajísimas. Estamos ante el problema de la defensa de los derechos y libertades ciudadanas y de la igualdad de la persona frente al Estado, que la nueva democracia no se ha planteado todavía enfrentar de forma decidida. Ni siquiera se nota un cambio de gesto en la actitud de la fuerza policial:

“Los pacos todavía están con la cuestión de que fueron gobierno, fueron alguna vez fuerza y andan parados, así, se creen no se qué. Yo tengo amigos pacos y la sienten así. Se ve que la gente les teme. Llegan a alguna parte y todos quedan callados, nadie les dice nada, no les vayan a hacer mal” (*hombre residente en Maipú*).

“No hay ningún paco que sea buena onda y se rija por las leyes. La ley son ellos. ¿Quién se va a llevar a un paco que esté copeteando?, ¿a un paco que esté pegando a un loco quién se lo va a llevar?. Los pacos no se pueden llevar a otro paco, ahí se acomodan entre ellos” (*joven residente en Huechuraba*).

El tema prioritario para el Estado sigue siendo crear un clima económico de confianza al empresariado; por eso se sigue hablando de la “justicia posible” y sigue sin priorizarse la política social. En Chile, la política social se decide con criterios técnicos, en un espacio de libertad política y de fuerte restricción económica. El único cambio respecto a la situación dictatorial es la libertad política, pero como ésta renuncia (al delegar en los técnicos) a fijar la misión que ha de cumplir en la sociedad, tenemos una política social meramente continuista con la dictadura.

### *El municipio*

En la sociedad actual, a pesar de ser la municipalidad una institución alejada de la comunidad —por su falta de comunicación con ésta— sigue siendo un referente para las reivindicaciones, o esa institución de la que algunos dirigentes quieren llegar a formar parte, en una suerte de comunión con el poder a través de la presencia en la alcaldía y en el gobierno central, de una persona carismática que esté en permanente contacto con la realidad y con los diferentes problemas que enfrentan los pobladores; pero fundamentalmente es ese organismo con el que se necesita entablar un diálogo y con el que se mantiene una actitud propia del “sí,

pero no”, que en ocasiones se confunde con un cierto fatalismo frente a la estructura en la que se organiza el poder dentro de la sociedad, ante el cual termina claudicando incondicionalmente.

Los dirigentes de las juntas de vecinos se sienten muchas veces como simples instrumentos, correas de transmisión, chicos de los recados al servicio de los municipios, a los que no se les consulta en la toma de decisiones ni se les aportan recursos o medios para organizar actividades en su sector que favorezcan el asociacionismo. Existen, por tanto, muchas reticencias y desconfianzas hacia un municipio que ha sido prácticamente impermeable a las demandas de la población y se ha caracterizado y aún se caracteriza por su tono autoritario. Este tipo de percepción parece que es más clara entre los jóvenes, quienes mostrarían una actitud que se movería entre el “sí, pero no” y el “ni si, ni no”. Veamos al respecto el testimonio de dos técnicos recién incorporados al trabajo dentro de dos municipalidades diferentes:

“En general, el sentimiento es que no están “ni ahí” con la municipalidad, que la miran con desconfianza, con el sentimiento que no les va a ayudar en nada, también como con mucha estructura institucional. Las organizaciones de jóvenes ven a la municipalidad burocrática. ¡No necesariamente los culpo!, o sea tienen parte de razón, pero la ven como distante en principio; incluso viniendo a pedir ayuda muchas veces no están llanos a colaborar, por decirlo así, con la municipalidad (...) casi como que ante sus restantes grupos o público, si se quiere, es mala nota que estén transando y tratando con la municipalidad, una cosa casi como “bueno ya”, como disculpándose ante su grupo por la relación con la municipalidad” (*técnico del municipio Huechuraba*).

“Están muy choreados con lo político, no están “ni ahí” con la política, no participan mucho del proceso político; entonces están como replegados, están buscando otro tipo de cosas (...) están muy interesados en lo cultural, pero una cultura más creativa, sin imposicio-



nes, sin normas” (*técnico del municipio de Pedro Aguirre Cerda*).

Uno de los mayores problemas o dificultades que tienen los municipios es, por tanto, la falta de credibilidad, sobre todo en aquellos sectores con mayores carencias, donde tienen que tratar con gente muy “dañada” y abordar la falta de confianza y de esperanza en la institución pública. De momento, a pesar de todo, ha comenzado a producirse una incipiente vinculación entre las organizaciones sociales y las municipalidades.

Éstas no dejan de ser un eslabón más de una cadena que parte de un Estado central; sus índices de autonomía son bastante limitados, tanto en acceso a recursos propios como en la toma de decisiones, pues aunque se diga que se están descentralizando servicios (educación, salud, etc.), en realidad no se ha asistido más que a un proceso de desconcentración del Estado, no de autonomía de las administraciones locales. Todos sus esfuerzos se concentran en obtener el mejor aprovechamiento posible del abanico de fondos y opciones que se despliegan desde el gobierno central. Ello les impide hacer una planificación más dinámica, más ajustada a la realidad, y propuestas más concretas de actuación que no caigan en la improvisación y en lo coyuntural. Esta situación se reproduce en buena medida en el ámbito del Estado, cuando organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID imponen sus criterios a la hora de conceder préstamos, fijando con nombres y apellidos los proyectos que se financian o se dejan de financiar, limitando la autonomía de los estados.<sup>69</sup> El Estado por su parte, tampoco

<sup>69</sup> Como ejemplo, un tema tan importante como el de la justicia, que señalábamos antes, no entra dentro de los programas financiados por estos organismos, más preocupados por intereses de orden económico que por cuestiones de justicia social.

cuenta con un sistema de información, con instrumentos confiables para determinar la magnitud de los problemas sociales. Quiere ello decir que nos encontramos con una cadena muy difícil de romper.

Sería ingenuo no reconocer que las políticas de descentralización y privatización de servicios públicos persiguen unos objetivos claros desde el punto de vista político, como son el que los conflictos no se generalicen y se produzcan por el contrario de manera puntual, lo que les resta fuerza, aminorando la tensión que pueda existir en el conjunto de la sociedad. El diseño de este modelo de sociedad propende hacia la no conflictividad, y en consecuencia a restar poder de presión social a los sectores con mayores carencias.

Los municipios cuentan con muchas funciones, sin embargo no tienen financiamiento ni autonomía para real poder hacer de eso un instrumento de desarrollo, particularmente en las comunas pobres; ni siquiera tienen un acceso regular a los medios de comunicación, los que se encargan de relegar aún más la realidad local:<sup>70</sup>

“Los medios que existen en el país, qué se yo “La Tercera”, “Las Ultimas Noticias”(…), medios populares que llegan, se interesan muy poco, cuesta mucho llegar a los medios, y por ende, a través de ellos poder llegar a la comunidad. No se interesan, la mayoría están más interesados en lo que es el gobierno central, las noticias de política, del gobierno, de los ministerios(...), cualquier otro tipo de cosas. Lamentablemen-

<sup>70</sup> Incluso el mismo gobierno del Estado tiene problemas de divulgación de las políticas sociales que emprende, la información no llega con facilidad a la población potencialmente beneficiada de los sectores de bajos recursos.

te, lo que es el área social cuesta mucho“(*técnico de la municipalidad de Maipú*).

De hecho apenas si existe una identidad comunal o incluso regional, las únicas fiestas que se celebran parten de festivales compartidos en todo el Estado y en ese aspecto son estas nacionales, no existe una fiesta propia de la región metropolitana, del Gran Santiago, ni de ninguna de las comunas en las que se subdivide. La única identidad que se promueve y refuerza es, incluso desde los propios municipios, la nacional y haciéndola corresponder además con un Estado centralizado y jerárquico. Sólo existe, como contraste, la desigual presencia de un microlocalismo circunscrito a algunas poblaciones muy concretas caracterizadas por la presencia histórica de un movimiento ciudadano organizado; en ellas sí podemos encontrar fiestas que conmemoran un aniversario y aglutinan a los vecinos bajo una identidad común y diferenciada.

El proceso de democratización que vive Chile incide en múltiples aspectos de la vida del país, la gente tiene muchas expectativas en este proceso y exige que se vayan materializando los cambios. Así, se apuntan transformaciones en la relación que durante la dictadura el municipio ha mantenido con la comunidad y sus organizaciones, al tiempo que con ello se busca profundizar en la eficiencia de las políticas (básicamente de carácter asistencial) focalizadas hacia los grupos en situación de pobreza iniciadas ya por Pinochet, sin renunciar al control policial y a las soluciones represivas; la función prioritaria de la policía sigue teniendo que ver con el acoso a todos aquellos que puedan estar atentando contra la seguridad del Estado o puedan ejercer presión sobre él, más que en una labor de prevención y persecución de la delincuencia común. A pesar de todo, a diferencia del periodo anterior hay una clara preocupación por dinamizar la vida de las comunas desde los municipios, no es, por crear espacios de libertad y sociabilidad que han sido censurados, haciendo una oferta cultural, favorecien-

do la participación y la organización de la comunidad a aquellos grupos sociales más desprotegidos, como las mujeres, los jóvenes, etc.; con ello se pretende generar un proceso de integración de los distintos sectores y actores sociales presentes dentro de una misma comuna para lograr resolver los problemas sociales ligados a los mismos y en consecuencia conseguir una mejor gestión de la misma. Por el momento se observa cómo esta apertura ha provocado un mayor acercamiento de las organizaciones sociales y de grupos primarios al municipio.

Los dirigentes sociales más críticos estiman que esta apertura es insuficiente por considerarla limitada institucionalmente. En primer lugar, porque la participación de las organizaciones en la política municipal que se ha legislado les facilita sólo el acceso a una instancia meramente consultiva, no hay unos mecanismos efectivos para canalizar las iniciativas de participación; por el contrario, están más cerca de ser mecanismos de control de esa participación. Y en segundo lugar porque consideran que sigue habiendo una carencia democrática en los nuevos alcaldes, presos de actitudes tecnocráticas poco participativas:

“En muchos lados hemos notado que aquí hay una concepción de que yo fui elegido democráticamente, por tanto yo puedo hacer y deshacer, total tengo el voto popular. Y no hay como una instancia de desarrollar y decir que ese voto popular, o las decisiones que él toma, está obligado a consultar, a colegiar opiniones con los sectores afectados” (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).

Es significativo, de alguna manera, que sigan funcionando en los municipios las oficinas de organizaciones comunitarias tal y como las concibió la dictadura: una estructura especializada en el municipio para las relaciones con las organizaciones sociales, pero no para resolver los problemas que estas últimas puedan plantear. De este modo, los departamentos técnicos de las municipalidades no nece-

sariamente conocen los planteamientos que hacen los vecinos, ni están dispuestos a modificar sus criterios.

Los municipios, movidos en parte por la escasez de recursos que manejan, centran su labor en ir resolviendo, encauzando o articulando las demandas que les llegan desde la comunidad (las cuales les suelen desbordar y absorber por completo), más que en realizar un trabajo propiamente de planificación a partir de un conocimiento más o menos profundo de la realidad que tienen a su cargo, la cual habitualmente es bastante desconocida. No obstante, hay al menos cuatro grandes áreas que son de una especial preocupación: proporcionar más oportunidades a los jóvenes para su inserción social (como una forma de lucha contra la delincuencia y la drogadicción), enfrentar los problemas que afectan a la mujer (mercado de trabajo, malos tratos, etc.), la capacitación laboral ligada tanto al tema de la educación, como al fomento del microempresariado, y la preocupación por determinados aspectos del medio ambiente (áreas verdes, arborización, etc.) dentro de las amplias carencias urbanísticas existentes.

La situación de transición que se vive actualmente dentro de los municipios está provocando que se preste mayor atención a mejorar el tipo de relaciones humanas con la población, el trato dado a los dirigentes, a aumentar el contacto con las organizaciones sociales (fundamentalmente con las juntas de vecinos, con el resto la relación es muy escasa), a realizar asambleas vecinales (que han contado con una buena acogida entre la gente) y a intentar satisfacer algunas de las demandas que salen de estos encuentros. Pero descartando en todo caso, procesos de descentralización hacia la comunidad de toma de decisiones o la gestión de proyectos, aunque a veces se hable, desde alguno de los nuevos municipios, de cogestión. Por demás, hay un interés en hacer más extensiva la acción del municipio sobre todos los barrios, lo que conlleva una mayor presencia física de la municipalidad por todo su territorio, renunciando de este

modo a la supercentralización existente hasta el momento de los servicios municipales.

El nuevo cuerpo técnico<sup>71</sup> que ha entrado a trabajar, a partir de la nueva situación democrática, en la administración pública, mantiene una posición bastante autocrítica, tanto con las políticas sociales que se han promovido desde gobiernos anteriores, como con las que se impulsan desde el actual. Por ejemplo: en el sistema de asignación de subsidios a través del sistema de la ficha CAS, implantado por Pinochet, se cuestiona la validez de los criterios para determinar las condiciones de pobreza y en consecuencia que los subsidios que otorga el Estado estén llegando a los más pobres; al nuevo gobierno se le critica su visión y utilización de la participación ciudadana en términos instrumentalistas al servicio exclusivo de las variables macroeconómicas, la poca adecuación del sistema educativo al mercado laboral, la excesiva complejidad de una gestión burocratizada, etc.

Lógicamente, se ha generado una conflictividad (por cuestiones de carácter político) más o menos patente entre el antiguo y el nuevo personal al servicio de la administración, que conduce a nuevas disfuncionalidades y deficiencias, a la vez que se produce una inyección de nuevas ideas y estilos de actuar que sin duda recicla la propia dinámica que tenía ésta. Un ejemplo de ello es el hecho de que se inicien trabajos conjuntos entre algunos municipios y varias ONG's, lo cual permite a los agentes públicos aprovechar la experiencia de estas últimas, acometer nuevas empresas y captar y rentabilizar unos recursos (materiales y humanos) siempre escasos. En parte da la impresión que se está sustituyendo un estilo tecnocrático muy rígido por otro más flexible y eficiente adaptado a las nuevas circunstancias.

<sup>71</sup> La actividad laboral de la mayor parte de las nuevas personas que se incorporan al trabajo dentro del aparato del Estado, ha pasado por estar inserta dentro de alguna ONG's.

Pero a veces ni siquiera eso, y en muchas ocasiones impera la ambigüedad, no hay una participación o una vinculación de las ONG's con el plano del diseño de las políticas sociales del Estado; puede transferir la ejecución de algunas políticas públicas, pero no les traspasa la confianza para que las ejecuten a su manera. En definitiva, no se termina de confiar en su lógica distinta; por otra parte, en muchas ocasiones el Estado entra a competir directamente con la tarea que venían desarrollando estas instituciones, en vez de regularlas y financiarlas para que continuasen con su labor, cuando varias de ellas han mostrado ser muy eficaces en la focalización de algunas políticas.

### *Las instituciones de apoyo*

El fenómeno de la dependencia institucional es perfectamente aplicable también a las ONG's. Éstas han sido y son muy dependientes del financiamiento de las agencias internacionales de cooperación (las cuales determinan el tipo de proyectos que se ponen en marcha) y/o de intereses políticos partidarios. Tal dinámica tiene como consecuencia que sus acciones sean muy puntuales, no sean constantes en el tiempo, sean por tanto parciales y sectorializadas, varíen en función de la coyuntura (económica y cultural) internacional, y centren en muchas ocasiones su trabajo en colectivos con intereses políticos partidarios, favoreciendo el clientelismo.

Dependiendo del momento político, este componente político-partidario les puede llevar además, a rivalizar con los municipios en las iniciativas de desarrollo local, a convertirse en instrumentos al servicio de ese gobierno, o en equipos de profesionales que reclaman su propia capacidad para entrar en relaciones de igualdad con el resto de los actores presentes en un determinado espacio, o implicados en una misma problemática. La tendencia en el último tiempo es concentrar esfuerzos; una vez que los recursos econó-

nicos de la cooperación internacional se han reducido (dada la presencia de un gobierno elegido democráticamente y las mejores condiciones económicas de Chile),<sup>72</sup> no es raro en esta coyuntura encontrar la asociación de varias ONG's para enfrentar un proyecto y su acercamiento a los municipios y a otros órganos de gobierno en busca de trabajos conjuntos que les permitan sobrevivir, al tiempo que también la institución pública puede poner en marcha determinadas políticas sociales e iniciativas sin tener que contratar más funcionarios, facilitando en el mismo proceso la cooptación indirecta de muchos dirigentes sociales. Fruto de este momento de transición es la existencia de un importante número de pequeñas actividades coordinadas entre órganos públicos y ONG's e instituciones eclesiásticas,<sup>73</sup> sin haber llegado todavía a formularse una política de trabajo clara. El siguiente texto es muy ilustrativo de las relaciones Estado-ONG's desde 1990:

“La relación durante este tiempo ha sido una relación difícil, marcada por una alta expectativa inicial, una

72 No deja de ser curioso el desenvolvimiento de la lógica de la cooperación internacional: mientras estuvo la dictadura se apoyaban proyectos con muchos componentes alternativos y experimentales; cuando se democratiza el Estado y la economía se encuentra bien asentada en el neoliberalismo, la cooperación que se implanta deja el viejo esquema e intenta contribuir al mejor desarrollo del mercado, impulsando los préstamos de bajo interés a los Estados y la implantación de inversiones extranjeras, transnacionales. La perversidad de esta lógica es evidente: los recursos de la cooperación de aquellos colectivos que propugnaban un “desarrollo alternativo” han sido utilizados para lograr la subsistencia y la legitimidad de las tradicionales élites políticas (en crisis por la situación dictatorial); una vez recuperados sus privilegios dentro del Estado han abandonado las prácticas dirigidas hacia un “desarrollo alternativo” y han aceptado las condiciones que impone el capital transnacional, sumándose al mismo tiempo a los estilos de gestión tecnocráticos.

73 Los Ministerios de Educación, Salud, Vivienda y Trabajo tienen experiencias en esta línea.



cuota importante de frustración posterior, y actualmente yo diría, una situación con una convivencia difícil, un matrimonio difícil, donde el mundo de las ONG's se siente partícipe de la tarea de la democratización y de las metas de participación popular; pero es fuertemente crítico respecto de los alcances de la democratización que se han obtenido, respecto de las orientaciones de política social, que se consideran poco participativas, insuficientes. Por lo tanto mucha criticidad, pero una criticidad que no tiene un canal claro de expresión" (*miembro de la Coordinadora de ONG's de Chile*).

La dinámica de trabajo que se han visto obligadas a seguir las ONG's en esta nueva etapa les plantea múltiples problemas. Desde aquellos referidos a la ejecución de políticas sociales, para lo que no estaban preparadas, hasta la contradicción de no adoptar una visión integral en su actividad como han venido propugnando, ya que existe una diferencia entre lo que es una ONG's y lo que es una empresa constructora, un colegio que imparte una educación formal, etc.; son cosas distintas. Mientras el Estado desarrolla políticas masivas y aplica soluciones uniformes, las ONG's tenían la tradición de trabajar en la escala micro, haciendo mucho uso de la experimentación, lo que les permitía adaptarse a la unidad de acción comunitaria, que tienen los dirigidos de su entorno, quienes igual trabajan con niños, jóvenes o ancianos sin hacer mayores diferenciaciones, y donde el apoyo que prestan a las personas con carencias materiales, por ejemplo, no se centra solamente en el aspecto físico, sino también en lo social y en lo psicológico.

En esta línea se han producido más cambios. Si durante la dictadura se entendía a las ONG's como instituciones que apoyaban al movimiento social, como organismos técnico-políticos que apoyaban una dinámica y un sujeto que se estaba construyendo y que se expresaba, principalmente, en las organizaciones poblacionales, en la actualidad se definen en función de líneas de trabajo, de las propuestas que realizan y de un mundo social de referencia, pero no necesaria-

mente como instancias de apoyo. Antes las ONG's diseñaban un proyecto, lo presentaban a una agencia de cooperación y autoinducían su propia demanda en los sectores poblacionales; hoy son las organizaciones sociales las que en muchos casos se acercan a las ONG's con demandas muy concretas que normalmente no pueden satisfacer por falta de presupuesto.

De cara al futuro, el sector privado en políticas sociales tiene buenas perspectivas, porque el Estado va a seguir sin crecer; el tema es qué papel van a jugar definitivamente las ONG's. Por ahora, la estructura del Estado y la normativa institucional están pensadas para favorecer la subcontratación de servicios de la gran empresa privada, donde difícilmente caben instituciones que no tengan fines de lucro y quieran salirse de la rigidez de las propuestas estatales:

“Creo que la pelea está en si vamos a poder retener algún componente de lo que dio origen a las ONG's en el pasado, que tenía que ver con ser expresiones autónomas de la sociedad civil, no animadas por finalidades de lucro y asociadas a la búsqueda de alternativas integradoras, participativas, etc. O si, simplemente, por problemas financieros, vamos a terminar siendo buenos o malos ejecutores de políticas sociales que tienen otra lógica” (*miembro de la Coordinadora de ONG's de Chile*).

De momento no faltan ONG's que todavía están en la búsqueda de cómo lograr un mayor despertar de la participación ciudadana en un proceso constructivo, en el que las personas sean sujetos conscientes de su propio desarrollo, bajo los supuestos de que tal objetivo sólo se puede alcanzar mediante la participación organizada, y de que sería conveniente contar también con el apoyo del Estado a través de las municipalidades y las propias ONG's como instituciones independientes del Estado. Un proceso, por otra parte, que algunos intentan vincular a la planificación participativa; modelo de gestión del que existen varias experiencias llevadas a cabo por ONG's en los últimos años y que no siempre

ha logrado alcanzar el compromiso efectivo de los distintos actores implicados. Todo ello hace que no sea extraño que se esté implantando una visión menos dogmática, más posibilista y más consensuada de por dónde debe caminar el desarrollo de una sociedad:

“No creemos en una verdad absoluta, en que haya una sola cosa. Son muchos los factores que influyen para que haya un desarrollo (...) No pretendemos cambiar el mundo, cambiar Santiago ni Maipú, ni una población siquiera” (*ONG's de Maipú*).

La lucha contra la segregación, por la igualdad y la justicia de momento aún se mantiene, aunque muy debilitada. Sigue ahí la opción por el trabajo con las organizaciones comunitarias, el microempresariado, etc., en defensa de la sociedad civil y de las pequeñas estructuras frente a un Estado tecnocrático aliado de la gran empresa y del capital financiero.

La iglesia católica al igual que la mayoría de las ONG's, ha sido una institución que ha trabajado en el nivel poblacional no sólo con una labor asistencial, sino también en la defensa de los derechos y libertades ciudadanas durante la época del gobierno militar, sin que ello supusiera caer en la lógica de los partidos políticos. En ese periodo las comunidades cristianas de base que se articulaban en torno a ella, ejercieron más que nada una función simbólica que permitió sostener la lucha política, antes que generar un movimiento social en sentido estricto. Su lógica a la vez que era más amplia y global, se ha centrado, por otro lado, mucho más en lo poblacional y en lo comunitario, en niveles micro-sociales.

No ha habido ni hay una relación institucional entre la iglesia y los municipios, pero sí se está produciendo últimamente una especie de interacción entre ambos (intercambios de información, etc.), sobre todo en temas relacionados con

los jóvenes, con poblaciones conflictivas, etc., donde la iglesia viene realizando un prolongado trabajo.

De manera general, la iglesia en los últimos años ha vuelto su mirada más a las cuestiones espirituales, abandonando progresivamente las iniciativas que emprendió durante la dictadura, lo cual no quita que en términos de política de Estado y de opinión pública siga desempeñando un papel importante, influyendo decisivamente en determinadas cuestiones de gobierno, impidiendo en consecuencia el pluralismo y dificultando la labor de un Estado que se declaró aconfesional en 1925. Busca mantener el monopolio sobre determinados temas como la indisolubilidad del matrimonio, el aborto, la sexualidad, la educación, etc., ocultar discusiones e información a la sociedad, y en definitiva, obstaculizar la adecuación de la política del Estado a las necesidades de regulación legal de la realidad social, mediante la imposición de su particular código axiológico.

Una de las conclusiones que se pueden sacar de la labor de promoción social y organizativa desempeñada por la iglesia, es haber mostrado cómo desde una institución jerárquica y bastante paternalista ha surgido un "movimiento social", que podemos reconocer a través del trabajo que desarrollan distintas organizaciones con un sentido emancipador. Hace falta mucho más trabajo para avanzar en esta dirección, pero hay bastante gente que ha vivido y experimentado un proceso organizativo que puede, de cara al futuro, convertirla en puntas de lanza que transmitan esa experiencia.

La iglesia evangélica, por su parte, se ha centrado aún más en la actividad referida a pequeños grupos de pobladores sin cuestionar (salvo contadas excepciones) la legitimidad de las actuaciones de la dictadura y la desigualdad social existente. No es raro encontrar denuncias de particulares respecto al apoyo (político e incluso financiero) que los militares concedieron a estas confesiones. Hay que decir, por lo que respecta a los evangélicos, que éstos, a pesar de

esas afirmaciones, se sienten postergados en el trato recibido por parte del Estado con relación a la iglesia católica. Funcionarios del mismo municipio de Maipú, sin embargo, reconocen haber entregado muchos terrenos en comodato a la iglesia evangélica para que pudiesen construir sus templos, pero sin que haya existido posteriormente una relación a la hora de aplicar políticas sociales o culturales en sentido estricto:

“Yo creo que el gobierno de Pinochet les dio mucho apoyo. Porque a pesar de que Pinochet se declaraba católico, pero en el fondo estuvo siempre en conflicto con la iglesia católica, en cambio todos los grupos pentecostales fueron muy de beneplácito para Pinochet. Incluso se estableció el *Te Deum* ecuménico para el 18 de Septiembre paralelo”(miembro de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica).

El “éxito” que han tenido dentro del mundo poblacional es bien significativo, pues las iglesias evangélicas centran prácticamente toda su actividad en cuestiones religiosas y en atender los problemas individuales (ya sean de orden material, espiritual o social) de las personas que se acercan a su culto como si se tratase de una familia; de hecho funcionan en pequeños grupos muy compactos y absorbentes (suelen realizar alguna actividad grupal todos los días de la semana). Los que son más devotos no suelen participar en actos (fiestas por ejemplo) con el resto de sus vecinos. Mientras, la iglesia católica ha estado realizando una tarea humanística más extensa (con un carácter también más sociopolítico) y de ayuda material muy importante entre todos los pobladores (cayendo en ocasiones, como ya hemos señalado, en el asistencialismo y el paternalismo), además de continuar con sus labores religiosas tradicionales, y sin exigir tanta dedicación a sus fieles. La elección de credo tiene así un trasfondo que puede resultar útil para diferenciar dos grandes posturas entre los pobladores: el compromiso social y el comunitarismo o el individualismo

defensivo. El compromiso social con los derechos humanos por parte de la iglesia católica, hizo que muchos pobladores pensarán que se estaba metiendo en política, prefiriendo entonces buscar otras opciones religiosas más centradas en lo espiritual:

“Durante los años de la dictadura, en que la iglesia católica estuvo mucho más presente en lo social, en los derechos humanos, incluso con algunas propuestas políticas, mucha gente se acercó a la iglesia por esto, los más inquietos, pero mucha gente se alejó también, los que quieren una fe que sea, más bien, tranquilizadora y que los separe del mundo. Entonces, un discurso que sea más integrado a la realidad les molesta, ellos quieren paz, paz religiosa, y eso se lo ofrecen los evangélicos” (*parroquia de La Victoria*).

Veamos también el testimonio de un dirigente social de confesión evangélica:

“Yo creo que mi iglesia, las iglesias evangélicas, tienen un grave problema: viven muy alejadas de la realidad, están siempre como muy en lo espiritual. Yo creo que orar es bueno, y hay que hacerlo, es necesario, pero se han dedicado mucho más a orar que a obrar(...) La iglesia evangélica es muy dogmática. Yo creo que en esta política neoliberal va a encajar muy bien, porque en nuestra iglesia la salvación es personal, o sea, de cada persona, muy individual; y dentro de esto, a pesar de las cosas que pasaban, (es una de las cosas por las que yo empecé a participar en la iglesia católica), se mantenía como muy orando no más: «yo no me meto en política, no importa lo que le pase al hermano, el Señor a mi me va a librar y librándome a mi el Señor no importa lo que le pasara al otro». Ellos ocupan mucho un versículo de la Biblia que dice: «El que participa con el mundo se contamina y se constituye en enemigo de Dios»” (*dirigente social de La Victoria*).

Debe quedar claro que esto no quiere decir que la opción de las personas que ostentan la jerarquía de estas

iglesias sea la renuncia a una progresiva integración social y al modelo de desarrollo capitalista; por el contrario, muestran un claro afán por alcanzar mayores cotas de poder dentro de la misma a través de la promoción individual-corporativa de sus miembros, tanto en las distintas áreas profesionales como en la misma esfera política, y un evidente interés en profundizar en ese modelo capitalista de desarrollo introduciendo un cambio de valores y de cultura más acordes con el mismo. Ello es así, aunque su actividad esté centrada por el momento casi exclusivamente en el campo religioso y lo otro sea presentado como una cuestión independiente. La religión dentro de este contexto asume una labor de colaboración con el capitalismo al reconocerse que una de sus funciones es suplir las carencias y tratar de revertir la parte “negativa” que conlleva el “progreso”:

“Pensamos nosotros y creemos que Chile va a llegar a ser, con el correr del tiempo un país de fuerte influencia protestante, pensamos que va a ser un país desarrollado, pensamos que va a haber un cambio de mentalidad en la gente, porque la mentalidad latina es un poco diferente, por así decirlo, a la mentalidad teutona o anglosajona, en el sentido que somos más(...) desperdiciadores de los recursos con los cuales contamos y en la forma en que debemos organizarnos” (*directivo de la Iglesia Metodista Pentecostal de Chile*).

La iglesia católica de repente se transforma más en iglesia organización, en una iglesia más racionalista que la evangélica, la cual se encuentra más centrada en el sentimiento, en la afectividad del pequeño grupo y en una fortísima cultura patriarcal.<sup>74</sup> Otra tendencia que se observa, es

<sup>74</sup> El siguiente texto es una buena muestra de la fundamentación de esta cultura:

“En todo orden de cosas tiene que haber una cabeza, porque si no habría desorden (...) Cuando Dios creó al hombre lo hizo a su imagen y semejan-

la relación más estrecha entre la afiliación católica y personas con mayor bienestar material y trabajo estable. Aquellas que militan dentro de la confesión evangélica suelen tener una condición más popular e inserta en la informalidad, lo que facilita que se adhieran a una visión del mundo más predeterminada, maniquea y fatalista. Tenemos así a una iglesia católica que refuerza el mensaje del amor y la figura de la maternidad protectora de la Virgen, ese lugar de refugio a donde se acude en caso de necesidad; frente a una iglesia evangélica cuyo mensaje se centra en el pecado y la imagen del Dios padre (la autoridad) que exige la fidelidad y la lealtad a unos principios muy estrictos para perdonar y redimir. Los evangélicos satisfacen la necesidad de protección más en el grupo, adaptándose a la dimensión comunitaria y ritual presente en la cultura de los sectores populares, ello hace que no se las sienta como algo distante.<sup>75</sup>

### ***Los partidos políticos***

En un momento de transición democrática como el presente, en el que los partidos políticos recién están saliendo de la clandestinidad, hay toda una dinámica de restructuración del sistema de partidos. Estos andan a la captura de una base social que los dote de consistencia y capacidad negociadora. Por ese motivo la diferenciación entre dirigentes o interlocutores políticos y sociales en el seno de las organizaciones de pobladores es muy complicada, por no decir imposible.

za, luego viendo que necesitaba ayuda creó a la mujer (...) Lo estableció como cabeza de la mujer, así como Cristo es cabeza de la Iglesia, el hombre es la cabeza de la mujer y de la familia" (*directivo de la Iglesia Metodista Pentecostal de Chile*).

<sup>75</sup> Ello no significa que esta dimensión comunitaria y ritual no esté presente también en la iglesia católica y sea probablemente más importante que el propio discurso religioso.



Es habitual que las organizaciones sociales estén determinadas por los fines políticos que tienen los militantes partidarios que participan en ellas; de ese modo, los objetivos de carácter social de los grupos son instrumentalizados por los objetivos de alcance político, pero también puede suceder a la inversa:

“Para mí el partido fue un instrumento para llegar a la base social, esa es mi visión del partido político: el que se realce la base social, el que se ayude a la gente que está realmente necesitada” (*dirigente de la Comuna de Santiago*).

Pocas son las organizaciones que conservan objetivos puramente sociales y tienen “chance” en las relaciones con la administración; lo más normal es que los diferentes grupos políticos se expresen a través de distintas organizaciones sociales. Lo político y lo social (sobre todo en el nivel de los dirigentes) se entrecruzan y esto marca el tipo de relación que los diferentes órganos de gobierno mantienen con las organizaciones de pobladores. Una relación en esencia conflictiva y problemática al ser muy difícil tratar ambos aspectos por separado.

Ello significa que el futuro inmediato, o a medio plazo, se siga viendo para la generalidad de la población con una cierta continuidad y escepticismo. Incluso los propios dirigentes que muchas veces entran en el juego político, ven que las distintas administraciones y poderes siguen realizando una priorización de políticas que no obedece a los intereses y prioridades de los sectores más humildes, sino a las exigencias de los grupos con mayor poder adquisitivo. Nos encontramos por tanto, con una crisis de legitimación de la política partidista, que pasa por la ausencia de una auténtica representación de los distintos intereses que se encuentran dentro de una sociedad esencialmente plural:

“Nosotros en este país creo que nos caracterizamos por tener al pobre siempre bien protegido, o sea tratamos

que sea pobre siempre. Yo no sé cuáles son los intereses mezquinos que hay en todos los partidos políticos. Si bien es cierto que yo estoy participando hoy día en un partido político, porque la única manera de llegar arriba es metiéndose en un partido político, si no estamos sonados. Este país está gobernado por un 5% que son los partidos políticos, o sea las cúpulas políticas son como el 0,1%. La gente que está afiliada a esos partidos políticos evidentemente es un 5% y el otro gran universo de votantes y de electores no pertenece absolutamente a nada, cree muy poco y en el momento de votar toma partido. Pero esa gente nos maneja, nos da las pautas, nos da las normas(...) y uno tiene que de alguna manera hacerles caso" (...) "En ese sentido nosotros estamos jugando con la pobreza, estamos usándola, digamos, como este escudo para hacer gobierno y la volvemos a usar tres o cuatro veces y después el pobre sigue igual, porque no se le atiende en sus demandas" (*dirigente vecinal de La Florida*).

De este modo, la política en general (en dictadura y en democracia), queda identificada exclusivamente con la lucha por la defensa de intereses puramente egoístas, situados al margen de la defensa de un ideal de bienestar para toda la comunidad, pues habría unos grandes beneficiarios pertenecientes a un determinado sector social, siendo las élites político-partidarias sus servidores y al mismo tiempo los primeros beneficiados.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Hay una serie de hechos relacionados con la imagen que transmite la campaña política para las elecciones municipales de junio de 1992 que son bien significativos en consonancia con lo que apuntamos. Por ejemplo, predomina la imagen de los candidatos como individuos particulares y *slogans* propios que reafirman fundamentalmente al propio candidato ("debe ser alcalde", "tiene que seguir", etc.), sobre la imagen del gran partido, con un mensaje único dirigido a todo un sector social, que refleje una determinada ideología o ideales.

Se rechaza verbalmente el clientelismo de los partidos políticos como signo de discriminación, aunque se siga preso de una mentalidad populista que hace valorar más a los candidatos políticos que muestran este comportamiento, se prefiera la prensa sensacionalista y no se rechacen, e incluso se busquen, las prestaciones que se ofrecen por pertenecer a una clientela.<sup>77</sup> También hay que señalar el afianzamiento de las diferencias entre los distintos grupos o clases sociales presentes en la sociedad chilena, determinado por la consolidación del acceso diferenciado a los mecanismos de ascenso social, a través de criterios puramente económicos. Se consolida, por lo tanto, la discriminación y la segregación social que afianzan una sociedad de tres tercios claramente diferenciados, y toma aires de inamovilidad como si se tratara del sistema de castas indio; más que buscarse una transformación de tal división, las aspiraciones se concentran en que exista respeto de las clases superiores sobre las inferiores, para de este modo mantener la dignidad. Veamos como se traducen estas ideas en el discurso de un dirigente de base:

“Yo le digo a don Ramón Elizalde Chico (candidato de la Democracia Cristiana a la alcaldía de Huechuraba) que antes que nada está mi clase social. Yo muchas

77 Los partidos siguen usando a las organizaciones populares y a las personas que logran movilizar a través de ellas, pero tal uso no es incondicional. Las organizaciones prestan su concurso a cambio de enlaces y favores precisos; es decir, aceptan ser la comparsa que los políticos requieren para representar su función pública, pero no se comprometen en ello profunda o establemente. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando el gobierno de turno ofrecía a la barriada una clientelización respecto a la cual no tenía alternativa, ahora hay una expansión significativa de ofertas en el mercado clientelar. Este hecho faculta al sujeto popular a comparar, sopesar, escoger y revocar la relación adoptada. Pero eso no termina de eliminar el carácter clientelar de la relación del actor popular con el mundo no-popular, determinado por la enorme distancia social que separa a las partes y la falta de accesos no clientelísticos que enfrenta el primero.

veces le dije que si su padre (Diputado por la DC), su madre, o él mismo, yo veía que estaban trabajando mal, perjudicando a mi clase social, iba a ser la primera en no trabajar más con ellos y dar a conocer lo que ellos estaban haciendo. ¿Por qué?... porque yo siempre les dije: «Ustedes son una clase social, nosotros somos otra clase social; nosotros tenemos que ser muy realistas, sabemos que nunca vamos a llegar donde ustedes están, por lo tanto, ustedes no nos pueden venir a recriminar; nosotros seremos pobres, pero también somos personas, necesitamos tanto respeto como nosotros se lo tenemos a ustedes»” (*dirigente social de Huechuraba*).

Los medios de comunicación participarían también de estos intereses ligados a la pequeña esfera que conforma la sociedad hegemónica con lo que aumenta la sensación de marginación e incompreensión entre los pobladores, dado que no se les facilita el acceso a los mismos. Una de las formas de atajar tal sentimiento es la incorporación a ese mundo por medio de un acto simbólico como es mantenerse al tanto de lo que dicen esos mismos medios que les excluyen; de este modo, organizar la vida del hogar en torno a la televisión, o la lectura habitual de la prensa pueden estar cumpliendo este fin.

Cuando aparece el mundo poblacional en los medios de comunicación es para mostrar un drama, una tragedia o en todo caso una denuncia puntual, sin que exista ningún punto de conexión con lo que pueden ser los intentos y las estrategias de los sectores populares para resolver sus problemas, lo que hace que la propia visibilidad del mundo popular sea aún más precaria. Un dirigente relaciona esto con la radicalidad que a veces toman las reivindicaciones a consecuencia de la falta de diálogo y una participación real dentro de la sociedad:

“Si tú tienes algo que decir, realmente tienes que dejar una embarrada hasta que la prensa llegue y pueda mostrar eso. Tienes que generar una movilización que gene-

re confrontación, porque eso es noticia, pero si tú quieres hacer una expresión no lo es. Aquí los medios de comunicación están dominados por quien tiene el poder en definitiva, la mayoría de los medios de comunicación son privados y ni siquiera son de los sectores que hoy día están en el poder, sino de los sectores que gobernaron ayer” (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).

Por si esto fuera poco, durante la dictadura hubo, como ya hemos mencionado, toda una campaña de desprestigio de la actividad política con persecución incluida, en la que entraban no sólo los partidos políticos sino también toda aquella actividad u organización que realizara algún tipo de reivindicación o denuncia. A su vez, el neoliberalismo que se aplica en el gobierno de Pinochet entiende que la política social del Estado debe estar dirigida a los individuos y no a grupos organizados; así mismo se reduce el Estado social en áreas tan importantes como la salud y las pensiones, y se implanta todo un sistema privado de seguros que condiciona el acceso individual a los recursos económicos y al poder contar con unos buenos servicios básicos.

La repercusión que todo ello tiene en la base social es tanto el temor como el desencanto, la frustración, el sentimiento de engaño y discriminación ante las promesas que no se cumplen (antes con el gobierno militar y ahora cuando entra el nuevo gobierno democrático) y en las prioridades que se adoptan: la legitimación de una filosofía de vida individualista, la desmovilización política y la renuncia a participar desinteresadamente en un proyecto comunal o de país:

“De repente uno no tiene que creer tanto en el comunismo. Incluso las protestas, ellos eran los organizadores, pero nosotros éramos los que andábamos luchando; de repente nos llegaban los balines, nos podía llegar un balazo también. Luchábamos por la gente que veíamos de repente mal, por el dolor de las otras personas. Nos

calentábamos el mate. ¿Cuántos cabros fueron baleados?, otros están bajo tierra. Y todos esos que están bajo tierra no pertenecían a ningún partido”(...)“Todos los problemas que hay son soluciones de parche que te dan, más bien te dan una aspirina”(...)“Todo es un negocio, ¿entiendes tú?”(*poblador de la La Victoria*).

Las propias autoridades del nuevo gobierno democrático y los profesionales progresistas que han venido trabajando en el tema del desarrollo local se han encontrado con esta realidad, con una profunda apatía que dificulta a las municipalidades atraer y lograr la participación de sus vecinos, a pesar también de que la oferta cultural, asistencial, las infraestructuras recreativas, etc., existentes en el medio, tienden a estar a su cargo:

“Uno llega con la idea a una comuna como ésta, de que la gente está como lista para participar, que sólo le faltan las instancias, que la gente está preparada, que ha estado durante todos los años de la dictadura generando iniciativas que le van a permitir cuando llegue el gobierno local distinto, con un enfoque diferente, con pequeños impulsos, generar procesos de organización y participación muy masiva, y que la gente está como a la expectativa. Esta es la hipótesis de fondo y es la hipótesis de las políticas públicas de estos dos años: en vivienda, en salud y en donde sea. La hipótesis que uno percibe es que el gobierno pensó y todos pensamos, que dada la red que se había generado en los sectores pobres, ahora abriendo los canales de participación, no teniendo canales represivos, era casi automático que se iba a generar todo un sistema de participación, particularmente en los sectores pobres. Y eso no es verdad. Es absolutamente falso, y yo diría que han pasado procesos al revés” (*técnico del municipio de La Florida*).

Muchas de las organizaciones poblacionales y ONG's están pasando por una situación de transición complicada, se suele hacer el comentario dentro de ellas de que “perdimos la brújula” para manifestar el desconcierto en el que se

encuentran. La idea subjetiva que tiende a predominar es que a pesar de haber luchado por conseguir un Estado democrático, una vez alcanzado no se está lo suficientemente preparado para continuar la actividad organizativa en la nueva coyuntura. Probablemente esto tenga mucho que ver con que la gente todavía no tiene muchos espacios de acción colectiva, o no ven los espacios donde ubicarse. Está pendiente, en todo caso, un periodo de autorreflexión sobre la experiencia organizativa realizada en los últimos años, que ayude a apuntar cuál puede ser la evolución del mundo organizacional. De momento, como ya se ha dicho, el espacio que en algún instante representaron los partidos políticos para la integración social o la discusión colectiva tiende a desaparecer; la participación se reconduce hacia un intento de hacer de la misma un útil funcional a la eficiencia que requiere la gestión local:

“No tiene sentido seguir participando en la política. Tiene sentido en la medida en que tú logras discutir colectivamente, en torno al problema del poder para hacer cambios en la sociedad, pero ya tú no tienes incidencia dentro de las tomas de decisiones. No tiene mayor destino esa forma de hacer política. La forma de hacer política hoy en día es de cúpulas muy bien organizadas y dirigidas. La participación es un elemento que se va a ir canalizando cada vez más en torno a los problemas concretos de la gente y frente al municipio como interlocutor” (*ONG's de la Comuna de Santiago*).

### ***Los dirigentes sociales***

La preponderancia que se concede al dirigente vecinal, a la Junta de Vecinos como la organización que representa e integra al resto de las organizaciones que conviven en un mismo sector, y a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos como el ente asesor, de ayuda, de control de las juntas y de conexión y contacto de éstas con el municipio, trasluce la imagen de un modelo de corte “gestionista” que sería el que

contaría con mayor conformidad entre los dirigentes de las juntas de vecinos. No es de extrañar, por tanto, que para éstos últimos sea un valor la capacidad de mantener buenas relaciones con las distintas autoridades. Muchas ONG's comparten en buena medida esta visión; de hecho, una de sus preocupaciones centrales es lograr que estas organizaciones sean representativas de su territorio, para que puedan ser auténticos interlocutores con las distintas administraciones del Estado, capaces de encontrar soluciones viables a los problemas de su sector, y de entrar en una acción concertada con el resto de los actores de su entorno, ya sean de gobierno o no. Este modelo "gestionista", más o menos moderno, lo encontramos también en el mundo sindical, donde se aceptan las relaciones de poder dadas sin mayores cuestionamientos y donde se tiende a prestar básicamente una asistencia técnica a los afiliados:

"Los dirigentes sindicales nos dimos cuenta que criticamos muchas cosas, pero no se pudo cambiar; entonces bueno, si el sistema es malo hay que tratar de buscar lo mejor que tiene el sistema y hacer lo mejor para los trabajadores" (*dirigente sindical de Maipú*).

En otras ocasiones los dirigentes defienden modelos mucho más jerárquicos dentro de la organización social, postulando una versión completamente burocratizante de la gestión territorial por medio de las juntas de vecinos, además con la pretensión de que con esa fórmula se fomenta la participación y la organización:

"Aquí (en un sector de Conchalí) se organizan por cuadra, aquí cada cuadra tiene un delegado y nosotros nos vemos con el delegado y vemos los problemas, y esa cuadra tiene su directiva, en términos de hacerles llegar la responsabilidad también a ellos" (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).

Este modelo de acción colectiva que se restringe al corsé de un determinado modelo de organización, que media la participación, se corresponde perfectamente con un Esta-



do burocrático y jerárquico que sólo se puede relacionar con instancias que contengan su misma naturaleza jerárquica y burocrática; de ahí que estos esquemas organizativos cuenten con la complacencia de las municipalidades, quienes a su vez tienen una estructura de funcionamiento paralela a ésta:

“Nosotros nos vinculamos fundamentalmente con las Juntas de Vecinos a través de coordinadores que están en este Departamento. La comunidad la tenemos dividida en dos: en Unidades Vecinales y en Agrupaciones. La Agrupación es un conjunto de Unidades Vecinales, y en cada una de éstas tenemos nosotros un coordinador y un inspector (...) La labor del coordinador es más bien la persona que le lleva a los vecinos las políticas municipales y los interesa a que participen (...) Por un lado recibimos las inquietudes del vecindario, de cualquier índole y, por otro lado nosotros informamos a la comunidad los proyectos que tiene la municipalidad, que son generalmente el cumplimiento de peticiones que ha hecho la comunidad” (*técnico de la municipalidad de Santiago*).

Esta visión es muy común entre los dirigentes vecinales y entre los técnicos municipales; no es de extrañar por ello su (común) profundo respeto por la legalidad vigente. Muchos de sus esfuerzos se destinan a su cumplimiento o divulgación (reproduciendo un discurso tremendamente oficialista), lo que no deja de tener efectos paralizantes para que exista una dinámica más activa en correspondencia con las particularidades de cada población.

No se puede olvidar, para comprender esta dinámica, que Chile no tiene una tradición propiamente democrática. La cultura del autoritarismo, como se ha mencionado, es muy fuerte, mientras que la experiencia democrática está más relacionada con la presencia de líderes fuertes (populistas) o la delegación de funciones (mediante una elección),

que con el ejercicio de una participación activa en la esfera pública o el trabajo dentro de las organizaciones sociales:

“Aquí en Chile, un poco siempre nosotros estamos esperando que otros hagan las cosas o estamos esperando decidir quién las va a hacer, y elegimos. Un poco la idea de elegir y se termina el problema. O se nombra una comisión y en la comisión generalmente trabaja una persona” (*técnico del Ministerio de Planificación*).

Los dirigentes, desde otra perspectiva y recordando algo de lo ya dicho, son una especie de caudillos benefactores de su comunidad que desarrollan su actividad entre la doble tensión de la vocación solidaria de ayuda altruista y el afán de poder y de destacar, habitualmente relacionada con una identificación y una concepción política; la democratización de la sociedad es (no en todos los casos) en buena medida irrelevante a sus ojos, ante los impulsos de personalidades con estas características y sus deseos de jugar un papel mediador entre el Estado, los partidos políticos y la demanda de la base social; su legitimidad no está dada por el resultado de una elección, sino por su capacidad de trabajo y servicio a la comunidad:

“A mí aquí, mis pobladores, mi gente me conoce, saben que yo no peleo solamente por uno, sino que peleo por todos y sobre todo por los más desvalidos. Incluso yo voy por un candidato y ellos son realistas, a mí me decían: «Pucha!, usted nos vino a dar lo que más pudo, y nosotros ni siquiera estamos por su candidato, ahora nos damos cuenta, el candidato de nosotros ni siquiera se aportó». En fin, ellos mismos reaccionaron solos. Y yo les dije: «Ustedes saben que yo nunca he peleado por mí sola, yo he peleado siempre por todos, porque no me interesa la clase política ni nada, porque no solamente esto viene de ahora, ha sido toda la vida»” (*dirigente social de Huechuraba*).

Los dirigentes se sienten (sean o no de juntas de vecinos) como los auténticos protagonistas del desarrollo local,

rivalizando con alcaldes, diputados o el “pueblo” en el reparto en la supremacía de atribución de méritos. La proximidad a un paternalismo corporativista parece obvia (a pesar de la fuerte rivalidad que suele existir entre ellos) y se reafirma cuando defienden que las autoridades competentes mantengan una cierta suerte de justa equidad entre los distintos grupos y sectores de una misma comunidad o se reclama un trato de privilegio para el colectivo de los dirigentes, o se requieren cotas de poder para las juntas de vecinos; y no precisamente por un afán emancipador de la comunidad, sino más bien para reafirmar algo así como un comunitarismo tribal donde el líder es la persona más conocida y querida por su trabajo desinteresado hacia la comunidad. Queda perfectamente reflejado en un dicho popular que uno de estos dirigentes menciona: “Prefiero ser cabeza de ratón que cola de león”.<sup>78</sup>

Al lado de este modelo conviven otras formas de paternalismo y populismo promovidas desde las instituciones de Gobierno que responderían o se aproximarían aparentemente al esquema que los dirigentes mismos tienen de la gestión del Estado, cuando reclaman un espacio propio de poder, no sólo para entablar un diálogo con el municipio sino, incluso, con los poderes legislativo y ejecutivo, pero que en la realidad no pasan de ser meros gestos sin ninguna operatividad efectiva, muy lejanos todavía de configurar un canal de representación y negociación:

“La autoridad ofrece, y no es una cosa de este gobierno, ha sido una cosa del gobierno anterior, en que todos los años llaman a todos los dirigentes sociales de la municipalidad. Nos juntamos todos en un salón, nos tomamos un tecito, un cafecito y hablamos de todas las necesidades de la comunidad, y cada uno cuenta todas

<sup>78</sup> Dirigente de La Florida

sus historias que la municipalidad conoce de sobra pero insiste en que cada uno le cuente lo mismo. Hacemos tremendos proyectos, destinan tantos recursos y llega el fin de año y no hay plata, y no hay plata” (*dirigente de La Florida*).

Junto a esta actitud, los municipios, al tiempo que hablan de la necesidad de la participación ciudadana, cuestionan a la vez la representatividad de las organizaciones sociales (por su reducida implantación) y el auténtico carácter democrático de sus dirigentes, argumentos que se suelen esgrimir para dejar fuera de una presunta negociación a las organizaciones cuando no existe una conciencia de intereses y es necesario tomar decisiones que afectan a casi toda la población, o cuando los grupos presentan sus reservas en contra de las directrices municipales:

“Como son tan pocos los socios de las organizaciones, por ende sus dirigentes representan a muy pocas personas, o generalmente son los mismos los elegidos para que sean sus representantes, entonces se hace una suerte que esta persona decide, toma decisiones por un grupo de personas, sin consultar, eso se da mucho. Al final de cuentas ellos deciden por otros, están decidiendo por un gran sector, por un territorio vasto, pero en definitiva los eligió un grupo pequeño y a ese grupo pequeño tampoco le consulta cuando tiene que tomar decisiones” (*técnico del municipio de Maipú*).

### ***La participación ciudadana***

Después de dos años de democracia permanecen aún en la cárcel presos políticos. Sigue existiendo miedo; el dolor y la angustia de los 17 años de dictadura están presentes en la memoria de los pobladores. En los sectores populares la represión y la crueldad de las torturas se notó de manera especial durante ese tiempo:

“Muchos de nuestros pobladores fueron perseguidos, muchos desaparecidos, muchos que hasta el día de hoy

no se sabe, y muchos que sabemos que están muertos”  
(*dirigente social de Huechuraba*).

El miedo durante la dictadura ha aislado a los individuos, la gente está todavía bastante recluida en sus hogares, careciendo de redes afectivas de apoyo. Si bien no hay el temor que antes existía de andar por la calle, sigue existiendo miedo, y sobre todo existe la fractura social que la dictadura consolidó, no sólo reafirmando la existencia de dos países en Chile (desde el punto de vista económico), sino también sembrando la división y la desconfianza dentro de las poblaciones y de las propias familias por motivos políticos. Las secuelas de la dictadura son fuertes y habrán de pasar algunos años y superarse las dificultades económicas hasta que las personas vuelvan a confiar unas en otras:

“Yo tengo a mi madre, y todavía cuando salgo me dice: «ten cuidado, no hables mucho»” (*dirigente vecinal de la Comuna de Santiago*).

La identidad colectiva del “pueblo”, de un “pueblo” unido, indiferenciado, se ha roto, a pesar de que todavía encontremos testimonios con análisis hechos en términos de “lucha de clase” sobre todo entre un buen número de militantes de partidos políticos de izquierdas:

“Murieron carabineros, pero esos carabineros también son hijos del pueblo, porque son hijos de pobre; aquí no murió ningún general, no murió nadie de arriba; toda la gente lo pagó el pueblo, los más pobres, porque los carabineros son de origen obrero-campesino. La dictadura nos dividió en la familia, en todo. Hizo de este país dos Chiles. Incluso esas víctimas son nuestras víctimas, no son las víctimas de ellos (...) La gente más pobre fue la que murió, con uniforme o sin uniforme, los platos rotos los pagamos los pobres”(*dirigente social de La Victoria*).

Los jóvenes, especialmente de los sectores populares, responsabilizan al régimen de Pinochet de los problemas y

frustraciones que les afectan. Diecisiete años de dictadura, además, es el tiempo suficiente para producir una falla generacional en una doble dirección: por un lado, muchos de los jóvenes de principios de los años setenta vieron frustrarse sus aspiraciones en el campo político, social o profesional y ahora todavía les cuesta integrarse; por otro, los jóvenes que en la actualidad tienen más de 20 ó 25 años son una generación que está ya “castrada” en muchos aspectos de su vida para asumir con fuerza nuevos proyectos. Además, los jóvenes continúan padeciendo la represión y la violencia policial, de forma y manera injustificada, indiscriminada y desproporcionada. Este sigue siendo el método que desde el Estado se propugna para solucionar o controlar el problema de la delincuencia. Se siguen sintiendo atropellados por ser pobres, por llevar el pelo largo, por residir en una población marginal, etc., mientras contemplan la propia corrupción de la policía. Una policía que, según distintos testimonios,<sup>79</sup> chantajea a las prostitutas, incita al robo a las personas que han detenido delinquirando, recibe coimas, etc., como forma de aumentar los bajos ingresos que les asigna el Estado. Las fuerzas del orden público, como es lógico, están deslegitimadas entre los jóvenes de estos sectores y entre muchos pobladores; más que respeto inspiran temor:

“Si tú quieres retirarte, cambiar de vida, tú no lo puedes hacer (...) te van arrastrando (...) Dicen que los uniformados son lo más digno que hay dentro del país, y hay una perversión dentro de ellos mismos, pervierten a los demás. A los jóvenes ellos mismos los obligan a que tienen que robar para entregarles la plata a ellos, porque si no los llevan detenidos, y eso se ve dentro de la población”(pobladora de *La Victoria*).

79 En las diferentes esferas de los sectores populares se hace esta valoración; sin embargo dentro de los grupos con mejor posición social existe mayormente la opinión de no generalizar esta conducta corrupta, estimando que simplemente sería algo puntual.

“Son todos corrompidos (...) Las veces que yo me he topado con carabineros y que no he andado con plata, he tenido problemas. Pero las veces que he tenido plata me he ido tranquilamente para mi casa” (*hombre residente en Maipú*).

Dada esta situación de auténtica impotencia, de transgresión de derechos, de injusticia, no faltan los jóvenes que simpatizan con aquellos otros que propugnan una vía armada para la solución de los problemas que afectan a los sectores más pobres. Más que una salida política-revolucionaria, estas posiciones extremas están relacionadas con malos ajustes de cuentas con una policía y un sistema injustificadamente represivo y con la ausencia de vías que permitan dar cabida a las necesidades expresivas que tiene la juventud, con la falta de oportunidades y el cierre de expectativas. Son síntomas de la quiebra que existe en la sociedad y de la falta de confianza en la sociedad hegemónica.

Todo esto no quita, aunque pueda parecer paradójico, que otra gran cantidad de pobladores (entre los que se encuentran muchos de estos últimos con una posición más crítica de la policía) sigan requiriendo la presencia de los carabineros de manera más constante en las poblaciones como forma de combatir la delincuencia, que está generando muchas molestias y sobre todo inseguridad. Es una situación completamente esquizofrénica: los pobladores solicitan la ayuda de una policía, a la que en el fondo temen, para defenderse de la inseguridad que les crean sus propios “hijos”. Por eso, más que una intervención policial contra la delincuencia a veces lo que se desea es una presencia disuasoria de las fuerzas del orden.

Cinco son al menos, los efectos más significativos de esta situación que se viene describiendo en éste y en el resto de los apartados anteriores. En primer lugar, la participación ha dejado de ser un valor en sí para la mayor parte de la población; ahora se la entiende en términos utilitarios, se la

ha instrumentado de igual manera que lo está intentando hacer el nuevo neoliberalismo que dirige las actuales políticas gubernamentales. Luego, si se observa que no se gana más participando que no haciéndolo, la consecuencia es la desmovilización. No toda la responsabilidad de este presunto cambio de actitud frente a la participación hay que achárselo a la política ideológica impulsada por el anterior gobierno militar; en menor medida, la iglesia católica y algunas ONG's, con su asistencialismo, acostumbraron en muchos casos a la gente a recibir recursos materiales sin comprometerla en procesos de desarrollo<sup>80</sup> o propiciando grupos organizados muy dependientes de estas instituciones.

Ahora el pensamiento pragmático es el dominante junto a la sustitución por los valores del gran mercado y el consumo de algunos espacios de relación nacidos al amparo de las comunidades locales. También es cierto que estos valores no son los únicos, como lo demuestra el que se sigan celebrando comunitariamente determinadas festividades para reafirmar una identidad o salvaguardar un espíritu de hermandad con toda la comunidad, que se quiere seguir manteniendo y transmitiendo a los más jóvenes, como la Navidad por ejemplo. Pero, según se asciende en la escala socioeconómica se observa una tendencia decreciente en este último aspecto. Los medios de comunicación, por su lado, en concreto la televisión, está consiguiendo producir un cambio cultural tal, que hay que plantearse hasta qué punto no ha logrado ya sustituir la participación social tradicional por su representación en la pequeña pantalla y en la práctica del consumo individual; el caso del programa de la Teletón<sup>81</sup> es el mejor reflejo de ello, al haberse convertido

<sup>80</sup> No siempre sucedió esto; en muchas épocas su ayuda fue un auténtico salvavidas para mucha gente que no tenía adonde recurrir.

<sup>81</sup> Se trata de una campaña que se realiza anualmente para recaudar fondos en ayuda de los niños minusválidos y que utiliza la televisión como



en uno de los elementos culturales que más unen a los chilenos.

Un segundo punto también mencionado, pero muy importante por lo arraigado que se encuentra en la mentalidad popular es la desconfianza que se ha generado con respecto al "otro" y principalmente cuando ese otro desempeña el cargo de dirigente social; cada vez resulta más difícil entender que una persona se interese por el bienestar común sin perseguir exclusivamente un beneficio personal:

"Es algo que está casi metido en la médula: hay una actitud de que aquí somos todos culpables hasta que se demuestre lo contrario y no al revés. Aquí se parte de que todo el mundo es culpable, o sea, dirigente que se presenta es porque es ladrón" (*técnico de la municipalidad La Florida*).

Otro obstáculo es el temor que aún reina en torno al tema de las organizaciones y al hecho de participar en ellas y, asociado a esto, la falta de experiencia y preparación para integrarse y poder participar adecuadamente en un grupo organizado después de diecisiete años de dictadura. Sólo en sectores con una fuerte tradición reivindicativa y de trabajo en grupo pervive el sentido de la organización, pues si bien la mayoría durante la dictadura se replegó también en el hogar, hubo mucha gente que optó por una salida organizada para enfrentar tanto los problemas económicos como el

principal animador. A través de ella se sensibiliza a la población sobre el problema y se hace una llamada a la solidaridad, recurriendo a muchos elementos simbólicos propios del populismo. Al mismo tiempo, se aprovecha para realizar una fuerte legitimación de la sociedad de consumo, pues consumiendo determinados productos también se ayuda a los "niños de la Teletón". En el fondo, el motor de la campaña no deja de ser una maniobra de *marketing* utilizada por el empresariado chileno. En otro sentido, la celebración de la Navidad también ha pasado de ser una celebración de hermandad a una regida por el principio del consumo.

temor, esto es, por una salida ciudadana. Veamos dos testimonios de personas de La Victoria donde esto se percibe perfectamente:

“Es gente con bastante conciencia, yo dijera que tienen más conciencia de la realidad, es decir, una capacidad de análisis de la realidad y de las motivaciones de las cosas un poco superior al resto. Hay más organizaciones que en el resto y la organización te da esa capacidad de reflexión sobre la realidad y de ubicación, una mirada crítica de las cosas. Son muy críticos, no se tragan las cosas tan fácilmente”(parroquia de La Victoria).

“Pero por lo general, quiero decir que hay como una gran soledad y que al final, la gente sabe que sólo juntos vamos a lograr vivir, como las terribles penas que vivimos y las pocas alegrías las vamos a vivir juntos”(dirigente social de La Victoria).

En tercer lugar, más que hablar de crisis de la participación ciudadana hay que señalar un cambio en los modelos e intereses que articulan la participación y la organización social, que suele ser olvidado por muchos dirigentes sociales y especialistas del desarrollo local del ámbito privado y público, apegados a la estructura participativa tradicional desarrollada en torno a las juntas de vecinos. Quizá se puede decir que se ha perdido la motivación por participar en proyectos que vayan más allá de los intereses concretos y puntuales presentes en cada momento, lo que significaría una cierta desideologización de la participación, al menos si se la compara con la concepción que de ella se tenía en los años sesenta y principios de los setenta. Se caracteriza en consecuencia por ser mucho más autónoma y menos susceptible de ser manipulada por terceros intereses, normalmente de carácter político-partidario, pero igualmente su disposición fragmentaria va en detrimento de planteamientos que busquen soluciones globales e integrales a los problemas, así como de lograr la solidaridad y comprensión de aquellos colectivos que no se encuentran en la misma situación, lo

que puede ir en desmedro de su capacidad reivindicativa, pero en beneficio de una mayor agilidad a la hora de responder a las cuestiones concretas y puntuales a las que se enfrentan los individuos en su cotidianidad.

Así, da la impresión de que el sentir popular con respecto a la clase política o a ciertos políticos se mueve entre el viejo paternalismo y una visión instrumental inserta en el posibilismo, teniendo bastante menos que ver con cuestiones ideológicas o el deseo de construir ciudad o sociedad, cuestión que se hace extensiva a las organizaciones sociales. Veamos en relación con esto el apunte de un sindicalista en torno al tema de la huelga:

“Aquí en Chile, antes había una legislación que no permitía la huelga, la huelga era ilegal, pero habían huelgas, igual no más los viejos se tomaban la empresa y se acabó. Pero ahora no, ahora la huelga está legalizada en ciertos periodos y ni con eso de repente hay huelgas. ¿Por qué?, porque cada compadre es individualista, piensa por él y nada más y mira el sindicalismo como un servicio: ¿qué me da el sindicato?” (*dirigente sindical de Maipú*).

No es de extrañar entonces que sean muy pocas las personas sindicalizadas. De repente, ante esta situación generalizada, la consecuencia que se genera es que la mayor parte de las personas no se sindicalizan por temor a que las despidan: preferirán estar al lado del dueño de la empresa, antes que formar parte del sindicato.

Con la participación ya no se busca contribuir al desarrollo y construcción de una comunidad local y menos aún perfilar un poder dentro de ese espacio, esto es, generar movimientos sociales de onda larga; sino resolver exclusivamente un problema que tendría difícil solución enfrentándolo de forma individual, lo que significaría poner en marcha una estrategia con fuertes rasgos utilitaristas, propia del corporativismo, que en algunos casos puede estar muy cerca de la rivalidad y la competencia por los recursos, pero

que en otros puede guardar o haber guardado una intencionalidad de denuncia de una situación de grave necesidad e injusticia. Así aparecen nuevas organizaciones como la de los Deudores Hipotecarios, los Comités sin Casa, las diferentes organizaciones productivas, distintos tipos de grupos de mujeres, etc., que se plantean también nuevas estrategias para la solución de sus problemas, entrando menos en el campo de la reivindicación y movilización social frente al Estado, y más en la búsqueda de salidas posibilistas susceptibles de ser negociadas, o en la puesta en común de recursos propios. Veamos un par de ejemplos a través del siguiente testimonio:

“Es impresionante cómo los colegios particulares subvencionados, que son el tramo medio de la educación, los colegios funcionan gracias a las organizaciones de padres. Ahí hay un proceso organizativo fuerte. Los centros de padres tienen un peso muy importante en los colegios particulares subvencionados: son los que hacen las canchas, los que compran los camerines, los que le ponen reja al colegio y los que hacen todo el mejoramiento de la infraestructura” (...) “La gente se organiza para presentar proyectos de habilitación de áreas verdes en los que ellos están superdispuestos a mantener el área verde, a participar en su ejecución y que la Municipalidad les ponga la implementación” (*técnico del municipio de La Florida*).

Unas organizaciones que, a fin de cuentas, responden y se adaptan a un nuevo modelo de Estado, menos social, menos protector y más liberal, frente al que cada vez es más difícil articular una reivindicación con posibilidades de éxito, pues tanto la reducción de sus competencias como la desconcentración o descentralización de las mismas dificulta la formación de frentes amplios de presión. Hay que recoger, no obstante, algunas diferencias entre los distintos grados de la escala socioeconómica: según se desciende en ella las personas y organizaciones van incrementando sus expectativas y demandas hacia la administración pública. El

riesgo, de cara a un futuro no muy lejano de encontrarnos con una sociedad completamente insolidaria y fracturada es grande, pues la “cosa pública” que se entiende es la de todos (la casa común) se la está identificando cada día más con un espacio que se reserva a los “pobres” o si no, con una especie de empresa a la que se contrata para que nos proporcione unos servicios:

“Yo creo que los pobres tienen bastante más claro todo lo que puede hacer el municipio, que los sectores medios. Para una persona del sector medio el municipio es más bien equivalente a correos: donde se viene a hacer un trámite(...) y que se preocupe que el arbolito esté regado y que me retiren la basura, porque eso si es tema. Pero no hay una identidad con el municipio como la tienen los sectores poblacionales. Los sectores pobres, por lo menos en este municipio, son tremendamente demandantes, le exigen al municipio cosas” (*técnico del municipio de La Florida*).

En cuarto lugar, se puede generar o bien un caldo de cultivo apropiado para el surgimiento de líderes populistas de nuevo cuño, que haciendo un llamamiento a la unidad nacional (a nivel de individuos, no de comunidad organizada) y a la eficacia de la gestión empresarial, desmantelen la institucionalidad política en aras de establecer una mínima justicia social y garantizar el crecimiento económico que no ha sido capaz de lograr el juego “democrático” de los partidos; o bien el clima para el desarrollo de una tecnocracia cuyo único ideario sea el de la eficacia en la gestión pública, marginando todo lo que implique discusión o participación.

Desde luego, hoy en día, la actividad parlamentaria, el Estado mismo, ya son juzgados en términos funcionales y de costo económico por los sectores populares y son muchos los rechazos, reticencias e incomprensiones que suscitan dada su presunta ineficiencia:

“Por eso luchan (los que hacen política), por llegar al poder y por lo menos vivir más holgadamente

te”(...)“Aparte de la democracia me gusta el Frafrá, porque el hombre tiene cualquier plata, ya no quiere más con la que tiene. Entonces ese gallo daría buenas ideas” (*poblador de La Victoria*).

Se vislumbra también algún camino intermedio entre estas dos tendencias, que estaría proponiendo un menor intervencionismo directo del Estado en la sociedad y el desarrollo de los núcleos y redes sociales básicas (la familia, los pequeños grupos) que conforman esa sociedad, para que éstos por sí mismos, tengan la capacidad de recuperar y resolver la mayor parte de los problemas que les afectan sin tener que recurrir a la asistencia directa del Estado. Es una concepción, por una parte, mucho más liberal del Estado, y por otra, es también una visión mucho más ciudadana. El Estado se pone más al servicio de la sociedad para que ella funcione por su cuenta, no la absorbe, no la expropia de sus problemas, al tiempo que reduce el coste político y económico de su gestión y logra que ésta responda con mayor flexibilidad a una realidad tremendamente heterogénea. Los individuos recuperarían la capacidad de decidir cómo resuelven su vida y sus problemas (la capacidad de ser “sujetos”), sin tener que delegar en el Estado para que éste les imponga la solución. Hay un primer reconocimiento de que las soluciones tecnocráticas tienen que dejar de suponer decisiones independientemente de las personas, y pasar a hacerlo con las personas. Se comienza a entrever que para disponer de políticas técnicamente eficientes no se puede prescindir de la gente, de su opinión, de su participación, de su organización, tanto en el diseño de las políticas y en su ejecución, como en su evaluación. Hay un redescubrimiento de la comunidad como una energía que es necesario aprovechar en la respuesta a las necesidades funcionales que presenta el combate contra la pobreza. El desarrollo de esta “nueva” perspectiva, en todo caso, está ligado a que previamente se cubran mínimamente las expectativas de los secto-

res menos favorecidos y se avance en la equidad social; no obstante empiezan a realizarse las primeras experiencias:

“La perspectiva nuestra es la revalorización de la comunidad. La comunidad es un valor no como una petición de principios en términos de la revalorización de la persona humana, ni manifestación de la dignidad, sino que es una necesidad funcional. O sea, una sociedad que no tenga comunidad, por así decirlo, es imposible que pueda existir (...) Me explico, en el caso de los menores en situación irregular, los atiende el SENAME; existía una política donde se priorizaba la atención del menor en instituciones especiales, donde habían profesionales que los iban a tratar: trabajadores sociales, psicólogos, etc. La política de hoy día es reconocer que el lugar natural donde el menor tiene que rehacerse o hacerse, digamos, es la familia y por lo tanto lo que hay que hacer es trabajar en apoyar la familia y el entorno, la comunidad” (*técnico del ministerio de Planificación*).

Y en quinto lugar, por último, dentro de este mapa en el que se incluyen distintos cambios culturales y nuevas tendencias sociales, hay que mencionar el retroceso del patriarcalismo dentro de la vida cotidiana aunque, por ejemplo, el adulterio del hombre esté de alguna forma legitimado, y no así el de la mujer, quien sigue sufriendo el desprestigio y el rechazo de la comunidad. El resultado de estos últimos años de crisis económica en que la mujer ha tenido que salir más del hogar, y de trabajo de las instituciones de apoyo con grupos de mujeres insistiendo en los problemas de autoestima, es que muchas mujeres de los sectores populares estén cada vez más concienciadas de su condición de mujer, de que son sujetos con derechos y capacidades para realizar trabajos remunerados. Hay todo un cambio cultural, en el que se apunta la liberación de la mujer a través de su autovaloración: los temas sexuales están dejando poco a poco de ser tabú, se empieza a anteponer las posibilidades de trabajo y de estudio de las mujeres

jóvenes, al matrimonio; incluso en el caso de que tuviesen una carga familiar, están comenzando a reaccionar contra algunas de las manifestaciones que el patriarcalismo tiene dentro del hogar o en el ámbito público. Muchas mujeres empiezan a asumir cargos directivos dentro de las organizaciones sociales, cosa a la que solían renunciar a pesar de ser los motores de las mismas; comienzan también a romper la barrera que les impedía hacer públicos sus problemas de género y a buscar espacios de expresión y libertad donde poder realizar aquellas facetas de su persona que el espacio de la familia les bloquea. La disolución de la pareja comienza a dejarse de ver como un trauma irreparable y a entenderlo como una buena solución a un problema de convivencia, se legitima la existencia de convivientes, etc.

Los varones reconocen la lucha y el trabajo que las mujeres han realizado durante la dictadura, que se han ganado por sí mismas el derecho a la palabra. Ven, sin embargo, con asombro y temor cómo las mujeres han evolucionado, cómo son más desenvueltas, más “liberales”, y como tienen más oportunidades en el campo laboral que ellos. Sienten que su supremacía está en peligro de ser discutida, si bien, por el momento, el modo de incorporación de la mujer a la producción se está realizando a través de empleos que tienen que ver con la subsistencia y con el complemento de los ingresos familiares. Las mujeres se resisten todavía a abandonar definitivamente el hogar por un puesto de trabajo; para la gran mayoría lo ideal sería poder realizar una tarea laboral factible de ser desempeñada en la propia casa o que no les obligue a estar muchas horas fuera de ella. También es cierto, por otra parte que sigue existiendo el respeto y el temor a ese patriarcalismo aún ampliamente extendido:

“Hay muchas mujeres —y voy a ser bruta— que prefieren esperar que el marido consiga otra mujer y se vaya, habiéndolo pasado mal durante 20 años, con tal de poder contarle al resto: “fui abandonada”, aunque a los tres años de matrimonio esa cosa ya no funcionaba. Cuando una mujer se va de la casa, los comentarios son



horrorosos. El primero es que es prostituta, además si deja al marido con los niños es ya simplemente una madre desnaturalizada que no tiene destino. Nadie piensa que la pobre estaba hasta el cogote, que no quería estar un minuto más, eso no es posible, tiene que ser una persona loca” (*técnico del municipio de La Florida*).

## **Horizonte de futuro**

El camino por el que debe discurrir el desarrollo del país no está claro casi para nadie, ni siquiera para los sectores medios o los técnicos del gobierno. La relación entre el crecimiento económico y la inversión en infraestructuras por una parte, y la erradicación de la pobreza junto al mejoramiento del acceso a la educación y la cultura, por otra, es una cuestión que no deja de ser conflictiva, a pesar de que desde el Estado se presenta como evidente y fuera de toda duda la opción por convertir a Chile en un país competitivo en la dinámica del mercado en el más corto plazo posible, infravalorando los costos de la liberalización de las prestaciones sociales, que de alguna manera intentaban dar una unidad a la sociedad chilena como conjunto.

La dirigencia social, aun careciendo de una alternativa consistente, mantiene sus reservas ante tal opción, pues mientras tanto su campo de acción, “lo social”, permanece estancado y sigue sin aparecer en las listas de prioridades de las instituciones de gobierno; está de acuerdo con que el país esté integrado en la economía de mercado (de hecho comparten todavía el mito de la industrialización), pero no se entiende que ello vaya en detrimento de las políticas sociales que deberían, a su entender, impulsarse desde el Estado, ni de un cierto control por parte del mismo que corrija las deficiencias del mercado cuando sus beneficios no llegan a toda la población, o del desarrollo de las inquietudes culturales y de la construcción de espacios y oportunidades para el futuro de la infancia y la juventud. Lejos de estar pensan-

do en un Estado de Bienestar, no están dispuestos a renunciar a la idea de un Estado que al menos salvaguarde unos mínimos de justicia social. ¿Cómo articular esto?, ahí se encuentra el problema y la carencia de planteamientos y propuestas alternativas; cómo, sin salirse del modelo económico de mercado, puede lograrse la suficiente voluntad política para flexibilizarlo. Todo el mundo habla de crisis en este sentido, ya sean dirigentes poblacionales, sindicales, directivos de instituciones de apoyo o técnicos del gobierno. La constatación común es que Chile se encuentra en un proceso de transformación, tanto en el nivel económico como social, político y cultural. La cuestión es que esa transformación se está realizando sin un proyecto claro de las características de la sociedad que se pretende lograr, no hay un horizonte que se vea nítido, cada vez más se encuentra la sospecha de que, en todo caso, no será un horizonte integrador para el conjunto de la sociedad.

También existe la duda sobre la fortaleza de los cimientos donde se asienta la economía chilena. Está presente la sospecha de que la economía asienta sus bases en un empresariado con más mentalidad especuladora que productiva, en unos trabajadores sobreexplotados, mal pagados, poco profesionales y poco responsables, en un ritmo de producción que sustituye la calidad por la apariencia (por poner el ejemplo de la construcción), y en la falta de fiscalización y control técnico de parte de la administración del Estado.

Hay lógicamente una visión del futuro teñida de pesimismo, sin perspectivas, con mucha incertidumbre. Aunque la nueva situación democrática se valora muy positivamente, también se constata que los problemas que se padecían con anterioridad siguen ahí presentes, y que es una democracia vigilada en la que Pinochet sigue teniendo mucho que decir, y donde el ejercicio de la crítica apenas si tiene algún efecto sobre las políticas aplicadas por el gobierno. Las

medidas que se toman son vistas más como operaciones de imagen que como la puesta en marcha de reformas reales:

“Con el cambio a la democracia no se terminó el hambre (...) Es una realidad para un país tan pobre, pues nunca van a estar como los recursos necesarios para que haya una atención, por ejemplo médica, con las necesidades que nosotros tenemos” (...) “El Pinocho sabemos nosotros que no se ha ido, que es un buen militar y se replegó, pero él no se ha ido, lo tenemos muy claro; porque está con todo su poder y eso no nos hace lesas, no nos engaña”(dirigente social de La Victoria).

La mejor constatación de esa presencia de los militares es el estado de anquilosamiento que vive el poder judicial, así como la condescendencia y el miedo a cualquier tipo de conflictividad del gobierno democrático con el ejército o cualquier otro actor social que exija reformas o justicia.

Igual sucede con la primera imagen optimista que procede del horizonte utópico de algunos dirigentes, donde sigue prevaleciendo la idea de un mundo en armonía, sin discriminaciones, banderas o fronteras (la gran comunidad de la fraternidad y solidaridad), cuando perciben que tal horizonte tiende a estar más lejano en una realidad cada vez más desigual al encontrarse dominada por fuertes estructuras de poder verticales, carentes de toda sensibilidad humana y espiritual que les haga sentir por ejemplo la globalidad de la Naturaleza, y la banalidad de las luchas por obtener mayores cotas en esa escala del poder, incapaces de reconocer al “otro” como un auténtico “sujeto”, si no puede entrar en la sociedad de consumo, si es pobre. El resultado es la visión de un mundo cada vez más egoísta, menos solidario, proclive a la violencia, lleno de desconfianzas, de personas aisladas, sin comunicación ni contacto entre ellas (en soledad) y a la vez, dividido por un gran muro que separa a los de arriba de los de abajo, a los pobres de los ricos:

“Creo que el mundo se va a transformar como en dos mundos: uno muy pobre, pero también muy recluso, y el otro, lógicamente más sofisticado, que va a vivir como a 20 kilómetros de la tierra, transformándose por ahí en una especie de ciudades satélites donde se van a defender, van a tener sus propias reglas, donde no va a entrar nadie(...) Porque ya se está viendo, es cuestión de que tu veáis como construyen esos famosos condominios: con un acceso, con perros, con guardianes, con celulares, con todo(...) Porque se defienden, nadie sabe de qué” (*dirigente vecinal de La Florida*).

Para muchos pobladores sólo la figura de un líder salvador, un “apóstol” de los pobres podría invertir el proceso, o abrir al menos una vía a la esperanza hacia esa comunidad universal de paz y armonía, en la que se asienta teóricamente la lógica y la motivación del dirigente social, menos preocupada, en el acto de las relaciones humanas, por el “recibir” y más por el “dar”. No obstante, en este tira y afloja entre el optimismo y el pesimismo, no faltan los dirigentes que a pesar de todo mantienen expectativas de ampliar y replicar sus experiencias positivas y continuar de esta forma el trabajo iniciado, aunque no sepan muy bien hacia qué dirección quieren que vayan las organizaciones, a dónde desean llegar.

Mientras, el chileno medio centra sus preocupaciones en lograr una estabilidad dentro de un modelo de sociedad y de relaciones de poder que no cuestiona, y en el que pretende mantenerse sin buscar tampoco la materialización de grandes aspiraciones de vida. La pregunta por las utopías sociales, que tan presente estuvo en los años sesenta, ahora carece de sentido. Es la perfecta representación de la mentalidad de un conservador de origen protestante que comienza a introducirse dentro de los hábitos de una sociedad de consumo: tiene un gran respeto por la legalidad vigente con su consiguiente cumplimiento, atento a tener los ingresos económicos suficientes para “tener un buen pasar”, esto es, comer

bien, vivir en una casa agradable, dar una educación a los hijos para que sea un poquito más que los padres y pueda llegar a ser también un poquito más que el hijo del vecino, etc.; y últimamente preso de las compras hechas a crédito:

“La lógica (de los sectores medios) no es tan distinta a la de los sectores marginales en el sentido que su mayor aspiración es tener una casa y nada más. Y se encaletan en la casa y todo es vivir para poder financiar la compra de la casa, la compra del auto y ese es el mayor objetivo de vida. Quedan encerrados en ese circuito —sin darse cuenta—, pudiendo por lo tanto entretenerse menos, a costa de comer más mal, al costo de que los hijos están más botados(...), a miles de costos para la pareja, como ellos como persona, con poco desarrollo personal, de interrelación. Se ve también poca cultura, como del trabajo a la casa, y es un circuito muy exigente” (...)  
“Están recién surgiendo algunas experiencias culturales, eventos locales, pero la gente es bien plana en sus expectativas” (*ONG's de La Florida*).

Se detecta, sin embargo, insatisfacción con esta forma de vida, con tanta competitividad y consumismo, y además le una forma consciente y lúcida. Se echan de menos espacios de sociabilidad, una vida más comunitaria, con mayor comunicación entre las personas, con menor preocupación por las cuestiones económicas y con menor frialdad, pero la gente se siente presa dentro del modelo e incapaz de realizar algún esfuerzo por introducir cambios. Hay una gran sensación de impotencia y resignación, como si permanecer en la lógica de mercado fuera sinónimo de poder al menos sobrevivir, y de no perecer en la indigencia.

Los deseos de integración bajo el patrón del consumismo se extienden por toda la sociedad, la autopercepción de pertenecer a los sectores medios está bastante generalizada, puede ser el elemento cultural que esté dando un mínimo de cohesión a una sociedad claramente fragmentada. En ellos los medios de comunicación están jugando un papel funda-

mental, están formando y educando a la población (no sólo la distraen o la divierten), enseñan a vivir y a aceptar un determinado modelo de sociedad, tanto como a ir aspirando poco a poco a las prestaciones en servicios que hoy disfrutan los sectores medios: presencia del Estado en el sector (Registro Civil, comisaría de policía, oficina del Banco del Estado, etc.), servicios comerciales, poseer instalaciones deportivas, de recreo y encuentro ciudadano cada vez mejor dotadas, mejorar la infraestructura vial de los barrios, la iluminación de las calles y el mantenimiento y cuidado de los árboles y zonas verdes, etc. La mentalidad occidental, racionalista y planificadora, comienza a ser internalizada por los pobladores y de alguna forma su vivencia del tiempo está cambiando; un ejemplo de ello es cómo se asume la importancia y la necesidad de la planificación familiar, o el hecho de relacionar el progreso social con el ahorro, el trabajo y el estudio:

“Si usted está «aquí tiene que trabajar e ir a la feria. Y juntar esta moneda y la otra»”, para que él se compre su ropa. Ya tiene 8.000 pesos para comprarse zapatillas. «Se va a comprar de las buenas», le digo yo, unas Nike. «Porque Ud. siempre tiene que aspirar a ser más». No ser como uno. «Ud. tiene que aflorar, estudiar. Si está conmigo, tiene que trabajar y estudiar»” (*pobladora de Huechuraba*).

Entre los sectores más pobres hay una sensación, a pesar de todo, de que las cosas han mejorado un poco, por el hecho de que se hayan realizado algunas pequeñas obras de infraestructura, haya aumentado la oferta de trabajo, se anuncien algunas mínimas reformas en la legislación laboral, las municipalidades comiencen a prestar un mejor servicio, el Estado se preocupe en mayor medida de ayudar a los que más necesidades tienen o se vean más oportunidades para poder estudiar o capacitarse (aunque siguen pesando mucho las restricciones económicas), elemento que se considera clave y fundamental para conseguir la integración

social en el gran cuerpo de las clases medias, pues posibilita tener acceso a un trabajo reconocido socialmente y que además permita la autorrealización personal. La libertad de expresión también se valora; el poder salir a la calle, hablar, conversar con la gente, opinar, comentar las “cosas” sin miedo; la gente se siente más valorada como persona. Hay una cierta confianza depositada en la democracia, ven más perspectivas con ella, no ven un panorama tan oscuro como con la dictadura, aunque los cambios no vayan tan rápidos como podían haber pensado en algún momento; significa que se van comprendiendo algunas de las dificultades que entrañan las transformaciones sociales. En definitiva piensan que una pequeña mejoría de su situación sí será posible, mas el escepticismo sobre mayores logros es prácticamente total. Los sectores populares en ascenso comparten en buena medida esta misma visión; es probable que sean generalmente más optimistas de cara al futuro, pero a pesar de su pequeña mejor condición social sienten una profunda insatisfacción con el modelo de desarrollo y sociedad que les ha tocado vivir:

“Dicen que se subió el nivel de vida. No se hasta qué punto puede decirse subió o no se subió, porque para mí (yo tengo una opinión muy personal del consumismo), no se ha subido mucho en el asunto. Creo que estamos posiblemente peor que nuestros padres, pero con otra cara no más. Estamos más bonitos, más peinaditos, nada más”(dirigente sindical de Maipú).

En situaciones de pobreza, la educación, el acceso a un trabajo formal, un entorno ordenado y limpio, una vivienda digna, una adecuada atención en salud, unidos en una segunda instancia a la ausencia de vicios y un temperamento tranquilo, proporcionan la dignidad necesaria para afrontar la vida y mantener un sentimiento de integración social. En otros casos, la delincuencia es el camino elegido para integrarse en una sociedad de consumo que valora lo que se tiene sobre lo que se es. Hay una doble moral que se mani-

fiesta también en la forma como se enfrenta el futuro, en las aspiraciones de logro que se tienen; así, conviven una cultura del sacrificio y el esfuerzo donde se valora cada vez más el trabajo independiente, con la apatía, el conformismo y el pesimismo ampliamente extendido con respecto a ese futuro, fruto muchas veces de una conciencia regida por el determinismo del destino.

Mientras tanto el deseo de justicia (como tal) permanece adormecido en el inconsciente colectivo; sólo reducidos grupos de jóvenes, dirigentes y organizaciones sociales mantienen vivas algunas inquietudes que se salen de esta dinámica, al reclamar una plena integración social, al desear sentirse personas con derechos y deberes, y al criticar las falsas integraciones. En qué medida, en sectores más amplios de la población se puedan ir adoptando posturas más críticas, como consecuencia del descontento con las políticas gubernamentales, es una incógnita todavía. Por el momento, los grupos que han optado por la vía más extrema, como es la vía armada (el Frente Manuel Rodríguez y el Lautaro) son muy pequeños. El descontento parece creciente, así como el desprestigio de la clase política, pero no da la impresión de que los sectores poblacionales estén por la violencia política. La tradición electoral, del ejercicio del voto en Chile, puede ser también un freno para que esto suceda. Entre tanto, los dirigentes poblacionales que han intentado ejercer funciones de representación social atraviesan una gravísima crisis, incapaces de renovarse y de lograr un cambio generacional al frente de las juntas de vecinos que las rejuvenezca; la gente no quiere asumir ese tipo de responsabilidades:

“A veces nosotros estamos muy decepcionados, a veces se nos caen las alas, a veces nos dan ganas de irnos para la casa, realmente nos dan ganas (...), porque, claro, ve que está toda la cosa tan ordenadita, tan bien urdida, que no hay por donde meterse” (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).



En el fondo, los sectores más populares son conscientes de que su futuro pasa por formar parte del servicio doméstico de los sectores acomodados, por ser una mano de obra barata para la industria, a pesar de los estudios con los que se pueda contar, entre otras cosas porque se entiende que el tipo de educación que está a su alcance está muy lejos, en cuanto calidad, de la que pueden tener aquellos que disponen de recursos económicos. Pero el hecho de que exista alguna probabilidad, aunque sea pequeña, de ascenso social, abre puertas a la esperanza y ayuda a superar por un momento la frustración. Hay toda una hipervalorización de las posibilidades de cambio social atribuidas a la educación que es constantemente incentivada desde el Estado, y que, por eso mismo, no deja ser muchas veces, nada más que una falacia incapaz de superar la quiebra social existente, que además, en vez de reducirse, tiende por el contrario a ampliarse como efecto de la eliminación de los mecanismos tradicionales de integración social proporcionados por el Estado y su sustitución por las políticas neoliberales:

“Chile tiene un creciente auge económico, pero que no se refleja, no llega a los sectores marginales, o si llega va llegando tan de a poco, que prácticamente es irrelevante. Eso es lo que hay que tratar de revertir rápidamente, y eso se logra, creemos nosotros, a través de la capacitación laboral, porque las oportunidades que efectivamente hay, pueden ser aprovechadas por gente que no ha tenido la oportunidad anteriormente de poder optar a ella”(*técnico del municipio Huechuraba*).

Curiosamente, el punto de confluencia de las esperanzas de los pobladores (incluso de los jóvenes pertenecientes a estos sectores más populares) no se centra en ellos, sino en las generaciones que vienen detrás, en que ellas logren verdaderamente la integración y los beneficios que ofrece la cultura hegemónica, una vez que se han conseguido unos mínimos de libertad para asociarse y para expresarse. Probablemente esta preocupación por las generaciones venide-

ras tan común en todos los sectores, periféricos ayuda a comprender la gran sensibilidad que existe entre ellos ante los problemas medioambientales (más allá de la componente snob que pueda conllevar también). Veamos tres fragmentos de una conversación entre jóvenes de Huechuraba que reflejan perfectamente las distintas posiciones existentes entre ellos y el punto que les une en el consenso:

“El que no quiere estudiar, no estudia porque es flojo(...) Yo creo que hay que sacrificarse para salir adelante. Yo estudio en la tarde, estudio en la noche. Si no estudiara estaría en la casa y no sería nada en el futuro, tendría que estar trabajando como empleada y yo creo que uno mismo se busca su futuro, porque el que quiere ser vago es vago porque quiere no más. El que no trabaja, no trabaja porque no quiere no más”.

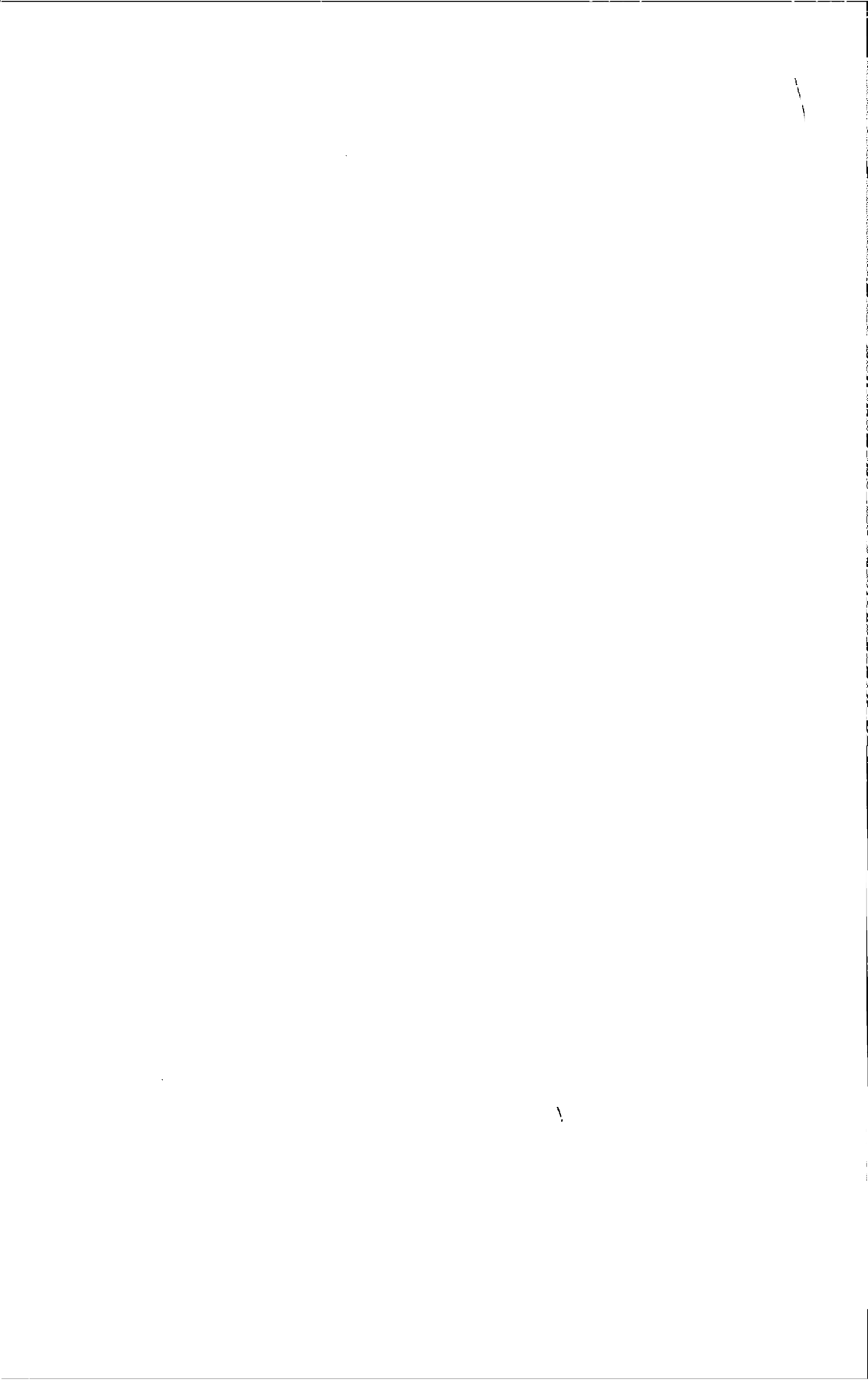
“Nuestro futuro va a ser siempre el mismo, nada más. Yo pienso que las niñas aquí tienen una parte de la voz de la juventud, y yo pienso que Conejo y yo tenemos otro punto de vista de la juventud: que esa es la parte sana y nosotros somos la parte de los curaftos, del montoncito. Siempre vamos a tener el mismo problema: ser perseguidos por la policía, nunca vamos a tirar para arriba como tiene que ser, vamos a ganar sueldos mínimos que no corresponden, somos mal mirados(...)”

“Nuestro futuro, aquí de todos, está marcado. Lo que sí nosotros queremos como jóvenes es luchar por los que vienen más atrás, que tengan un buen futuro, que entren en la universidad y que sean dignos de ser mirados en otras partes. En empresas que vayan y muestren su cartón y digan: ¡mire yo estudié tanto, tanto y tanto!, y sean bien recibidos. No como nosotros que pasamos golpeados por ser solamente obreros. ¡Se sufre!. Sobre todo las mujeres. Yo te digo, trabajé tres años puertas adentro, como empleada doméstica, y sufrí las cosas más grandes, fui acusada hasta de robo, me metieron al juzgado(...) De repente uno sufre, lucha y llora, pero al final de repente, yo la alegría más grande que tengo es ver a mi hermana de 16 años metida en la universidad, esa va a ser mi alegría más grande que yo voy a poder

tener. Yo sé que me voy a casar, que voy a tener hijos, y la vida va a seguir, yo voy a hacer una vida cotidiana, normal, pero los que vienen más atrás ¿qué es lo que están sufriendo?. Y yo no quiero que ellos pasen lo que yo pasé”.

Para concluir, cabe afirmar que las convicciones, las utopías y los sueños de un mundo más justo no han desaparecido, sigue viva la esperanza del cambio, aunque sólo sea entre una minoría de pobladores apegados a las promesas de la modernidad:

“Dicen que se acabaron las utopías, yo diría que no, que hay que recuperar el derecho a soñar. En la medida que somos capaces de soñar, somos capaces de cambiar el mundo. Yo creo que eso es lo fundamental” (*dirigente de la Coordinadora Metropolitana de Pobladores*).



## IV. EL TEJIDO ASOCIATIVO EN SANTIAGO DE CHILE

### Nota metodológica

Una vez que hemos perfilado las características del “tejido social” presente en el área metropolitana de Santiago de Chile, presentamos a continuación una nueva investigación empírica realizada en un sector popular, para profundizar en un conocimiento mucho más concreto de los componentes y estructura del “tejido asociativo” dentro de esa metrópolis.

Al mismo tiempo que realizamos este segundo análisis, vamos a intentar mostrar en qué medida las organizaciones sociales de los sectores populares constituyen lo que Razeto ha denominado el “tercer sector” dentro de la economía. En relación con esto último, veremos igualmente en qué medida tales organizaciones ofrecen un potencial para tenerse en cuenta, en la aplicación de políticas públicas<sup>82</sup> referidas a la calidad de vida de los sectores populares; esto

<sup>82</sup> El término “políticas públicas” se va a emplear en su acepción más amplia, sin entrar en ningún momento en la discusión de qué es o no una política pública, pues la investigación se va a centrar exclusivamente en el análisis de las organizaciones sociales. Cualquier programa asistencial o de desarrollo, financiado o gestionado desde las distintas administraciones del Estado, entrará dentro del campo semántico de las “políticas públicas”. Evidentemente, su referencia más habitual será el ámbito de las políticas sociales y, dentro de ellas, las asistenciales y de desarrollo comunitario; pero también en algunos casos, puede estar relacionado con las políticas de empleo, de vivienda o de inversión. En todo caso, estará aludiendo a todas aquellas acciones públicas que directamente repercuten en el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares: la infraestructura de la vivienda, la salud, el tiempo libre, la problemática familiar, etc.

es, si son un recurso. Por otra parte, es bueno que no perdamos de vista cuales son los tres rasgos fundamentales del contexto de la investigación que vamos a exponer:

- Un contexto general, dentro de los países periféricos, por unas condiciones políticas y sociales de transición democrática y una estrategia económica neoliberal
- Un contexto de megalópolis urbana, con una situación de empobrecimiento y pobreza.
- Un espacio (microterritorial) con entidad significativa para la administración municipal, con un alto grado de heterogeneidad interna.

Para la realización del “trabajo de campo” de la investigación hemos elegido un sector poblacional en la zona norte de Santiago de Chile<sup>83</sup> donde se ha procedido a la

83 Se trata de la Unidad Vecinal 34 de la antigua municipalidad de Conchalí (a finales de 1991 esta comuna se subdivide en otras cuatro, quedando comprendida nuestra Unidad Vecinal dentro de la comuna de Recoleta), una de las setenta y tres unidades vecinales en que se dividía ese municipio desde el punto de vista de su gestión, y una de las más heterogéneas en cuanto a su formación y condiciones económicas y sociales internas. El hecho de que cuando realizamos el trabajo de campo de la investigación (finales de 1990) este municipio contase con una alcaldesa socialista recientemente nombrada por el Presidente Aylwin, no deja de tener un alto grado de excepcionalidad dentro del contexto, pues habían sido muy pocas las autoridades municipales que pudo nombrar hasta este momento el nuevo Presidente de la República chilena. Ello puede estar influyendo en que se produzcan algunas diferencias entre el tejido asociativo de ese sector de Santiago y el de otros sectores que, aun teniendo unas condiciones socioeconómicas similares, han permanecido con alcaldes designados por el general Pinochet y, por tanto, la redemocratización de las Juntas de Vecinos, con todo lo que esto implica, ha contado con mayores dificultades para producirse, si es que se ha llegado a conseguir. A pesar de todo ello, estimamos que el sector elegido para la realización de la investigación es muy representativo de la heterogeneidad propia de los sectores populares, criterio éste que es fundamental para nosotros.

identificación y estudio de las organizaciones sociales presentes en ella. Con este fin se va a proceder a un diagnóstico y a una evaluación de sus potencialidades, a partir de un conjunto de variables que las caracterizan y diferencian, pero sin entrar en una descripción detallada de cada organización y sin pretender hacer una tipología de ellas. En los apartados que figuran a continuación se va hacer un estudio minucioso de una serie de aspectos de estas organizaciones que, por un lado, permitirán su caracterización y por el otro, confeccionar un diagnóstico y una evaluación. En consecuencia, no se persigue con ello realizar una clasificación de las organizaciones, sino identificar unas pautas flexibles que puedan dar cuenta con rigor de la complejidad del mundo organizacional de los sectores populares. Las variables consideradas serán las siguientes:

- Su origen y supervivencia en el tiempo.
- El perfil de sus miembros: número, edad, sexo, etc.
- El lugar de residencia de los miembros de las organizaciones.
- El espacio de reunión de que disponen.
- El tiempo que dedican sus miembros a la organización.
- Los criterios y objetivos que presiden las organizaciones.
- Las actividades que realizan.
- Los problemas más sentidos por ellas.
- Los proyectos con que cuentan a corto plazo y mediano plazo.

Un segundo elemento que nos va a permitir evaluar la realidad de este potencial es determinar qué grado de articulación tienen entre sí las organizaciones sociales, pues las medidas relacionales capturan propiedades emergentes de los sistemas sociales que no pueden medirse simplemente

agregando los atributos de los miembros individuales. Más aún, tales propiedades emergentes pueden afectar significativamente, tanto la ejecución del sistema como la conducta de los miembros de la red. Ese es el motivo de nuestro interés en estudiar el tejido asociativo donde se insertan los pobladores, qué tipo de relaciones mantienen entre sí las organizaciones poblacionales y cuáles son sus vínculos con otras organizaciones e instituciones. En el análisis utilizaremos variables para observar la *forma* de las interrelaciones, y variables de *contenido* que las definan.

En cuanto a los criterios metodológicos, también en esta segunda investigación hemos hecho uso de las aportaciones realizadas por Tomás R. Villasante (1991) en el análisis de “conjunto de acción”, pero fundamentalmente nos han impulsado al trabajo empírico las aportaciones realizadas por Hugo Zemelman (1990) en su reflexión sobre las construcciones de las subjetividades sociales. De este modo, ha habido un esfuerzo por aprehender el cambio de la realidad en todas sus formas y en todas sus escalas de temporalidad y de espacio, antes que su reducción a una estructura de explicación, según el marco definido por determinadas condiciones teóricas. No obstante, se ha intentado realizar una reconstrucción articulada de la realidad, a partir de “conceptos ordenadores” y de la delimitación de “observables”.

Las organizaciones de pobladores identificadas en la zona de estudio han sido setenta y tres en total.<sup>84</sup> Lo cual constituye sin duda, el primer resultado y conclusión relevante de esta investigación. Existe un gran número de organizaciones poblacionales que desarrollan su actividad en el ámbito territorial definido por una unidad vecinal, o con los

<sup>84</sup> Cabe la posibilidad de que algún grupo no haya sido localizado, pero por el número de personas de las diferentes poblaciones con las que se consultó el punto, esto no parece muy probable.



recursos humanos presentes en ella.<sup>85</sup> Plantear por tanto, la existencia de un “tercer sector”, o la aplicación de políticas de desarrollo local que consideren a estas organizaciones como un recurso con capacidad para aumentar su eficacia, no sólo en el ahorro de recursos sino en su extensión y focalización, tiene una base real muy fuerte independientemente (por el momento) de cual sea su potencial verdadero. En todo caso, hay que pensar que estas organizaciones tendrán que jugar un papel “informante” de esas políticas, que serán responsables a la vez de su legitimación.

Como ya lo dijimos, no partiremos, en el nivel teórico, de las distintas clasificaciones que se han realizado de las organizaciones poblacionales, pues supondría la asunción de criterios previos de análisis que condicionarían en buena medida la investigación.

Pero, para proceder a su presentación y acercarnos en una primera instancia al conjunto de organizaciones con que vamos a trabajar, haremos uso de algunos criterios tradicionales que permiten agruparlas en función de su actividad o elemento característico principal:

- Siete organizaciones infantiles, juveniles o culturales.
- Dieciséis clubes deportivos.
- Cuatro centros de madres.
- Tres talleres laborales.
- Una organización de la tercera edad.
- Dos organizaciones de allegados.

<sup>85</sup> En función de la estimación de la población residente en la Unidad Vecinal 34, habría una organización social por cada casi doscientas personas.

- Dos agrupaciones de propietarios de sitios o viviendas.
- Tres organizaciones de autoconstrucción de viviendas.
- Una olla común.
- Una asociación de empresarios.
- Un sindicato de trabajadores.
- Siete organizaciones vecinales territoriales.<sup>86</sup>
- Dos talleres de salud.
- Seis grupos políticos.
- Tres centros de padres y apoderados.
- Nueve grupos de carácter religioso.
- Cinco coordinadoras de organizaciones.

También se entrevistó a seis grupos de pobladores que de manera informal se encontraban reunidos en la calle y mostraron una alta disposición a hacer comentarios sobre la “vida” en la Unidad Vecinal. Igualmente se hizo lo propio con miembros de tres ONG’s que realizan actividades en el sector (SOINDE, JUNDEP y Cáritas Chile), a los directores de cuatro centros educativos de la zona (Colegio Manuel Rodríguez, Escuela Básica Sargento 2º Daniel Rebolledo E-108, Colegio San Lorenzo y Centro Abierto Marta Ross de Edwards), a los responsables del área de Desarrollo Comunitario de la municipalidad de Conchalí, al Capitán responsable

<sup>86</sup> Con estos términos nos referimos a todas aquellas organizaciones constituidas o elegidas para representar territorialmente a los vecinos. Hay que diferenciarlas de las coordinadoras de distinto tipo que agrupan a organizaciones con características comunes.

de la 5a. Comisaría de Carabineros, al secretario general de la Unión Comunal de Conchalí, a las personas responsables de la vicaría de la Solidaridad y de CEMA Chile en la zona.

El periodo en el que se llevaron a cabo estas entrevistas estuvo comprendido entre el día 10 de octubre de 1990 y el 18 de diciembre del mismo año. Todas ellas fueron realizadas personalmente por el autor de este trabajo. Debido a las reticencias observadas en los pobladores, se optó por no hacer uso de grabadora. En el transcurso de la entrevista se tomaban algunas que eran completadas al término de la misma, sin la presencia del entrevistado.

El acopio de datos se completó con un proceso, paralelo a las entrevistas, de observación de algunas de las actividades realizadas por las organizaciones, de sus lugares de reunión, de las condiciones de vida de sus miembros y de las poblaciones en general, que ha sido fundamental para entender y comprender muchos de los comentarios y de las respuestas dadas por los pobladores.

Concluido el trabajo de campo, se vaciaron y sistematizaron los datos recogidos, construyéndose al mismo tiempo las categorías para su análisis en función de conceptos ordenados. A partir de esa conceptualización se fueron introduciendo los resultados obtenidos en el paquete estadístico Stat View. Se utilizó para su tratamiento el Análisis Factorial de Correspondencia y el Análisis de Componentes Principales por el método Default, con la transformación Orthotram/Varimax. Los apartados con un mayor número de variables se analizaron con el sistema de representación simultánea de factores y elementos Biplop, desarrollado por Purificación Galindo (Universidad de Salamanca). Para el análisis de la red conformada por las organizaciones sociales, se ha recurrido a los índices elaboradores y recogidos por Barry Wellman (Universidad de Toronto) y D Knoke-J. Kuklinski (Universidad de Indiana), especialmente aquellos referidos a la densidad de las redes y a la centralidad de sus distintos elementos. La incorporación de todos estos instru-

mentos de análisis cuantitativo, ha permitido profundizar en el estudio, básicamente cualitativo, de las organizaciones sociales poblacionales. Se ha pretendido articular técnicas cualitativas para la obtención de información, con el aporte que actualmente proporcionan las técnicas cuantitativas no estrictamente numéricas, sino geométricas y topológicas.<sup>87</sup>

En resumen, nuestro objetivo ahora es mostrar en qué medida las organizaciones sociales de los sectores populares de la sociedad chilena forman un “tercer sector”, vía entre lo “privado” y lo “público” al que además cabe denominar como “alternativo”. El diagnóstico y evaluación que vamos a realizar de las organizaciones sociales presentes en el mundo poblacional también busca dilucidar si éstas son un *recurso* funcional a los requerimientos del neoliberalismo, en la medida en que tienen capacidad (o potencialidad) para legitimar y contribuir a las políticas de ámbito microterritorial, que permitan un desarrollo sustentable.

### **Perfil socio-antropológico e histórico de la zona de estudio**

Antes de iniciar el diagnóstico y la evaluación del tejido asociativo en la zona elegida para la realización del estudio, parece conveniente que recojamos algunas de las características, que nos permitan situarla dentro del contexto histórico y “eco-espacial” del área metropolitana de Santiago de Chile.

<sup>87</sup> Sobre estos intentos de compatibilizar técnicas cuantitativas y cualitativas se pueden consultar por ejemplo, los artículos de Fernando Conde: “Una propuesta de uso de las técnicas cuantitativas y cualitativas en la investigación social. El isomorfismo de las dimensiones topológicas en ambas técnicas” (1987) y “Un ensayo de articulación de las perspectivas cuantitativa y cualitativa en la investigación social” (1990).

Como ya hemos dicho, la zona donde vamos a centrar nuestro análisis (la Unidad Vecinal 34 de la comuna de Conchalí) se sitúa en la zona norte del Gran Santiago.<sup>88</sup> Tiene una superficie aproximada de 36 hectáreas, en la que se ubican diez poblaciones con orígenes y características distintas, que van desde situaciones de extrema pobreza a jóvenes funcionarios municipales, pasando por clases medias-bajas empobrecidas; incluso, existe un pequeño conjunto de viviendas callampas.\* Todo lo cual proporcionará mayores elementos de interpretación del fenómeno organizativo dentro del heterogéneo mundo poblacional.

Hace cuarenta años, este sector lo formaban propiedades agrícolas cuyo destino era transformarse en una gran zona verde (el parque Santa Mónica), pero los propietarios, aprovechando la demanda habitacional y la expansión de Santiago, fueron haciendo loteos que imposibilitaron la realización del proyecto original.

En la Tabla 1 se recoge la superficie, el número de lotes o viviendas (en el caso de tratarse de departamentos), el número de habitantes<sup>89</sup> y la densidad de cada una de estas

\*N. del E. Sinónimo de “casucha”.

<sup>88</sup> Limita al norte con Villa Primavera (población situada en la vereda de la calle Raúl Montt), al sur con la avenida Dorsal y la calle La Serena, al este con la calle J.M. Carrera y al oeste con la avenida Guanaco.

<sup>89</sup> El último censo realizado en Santiago, antes de realizar esta investigación, se realizó en el año 1982; a partir de esa fecha se han constituido tres nuevas poblaciones en la Unidad Vecinal 34, y el número de personas allegadas parece haber aumentado sensiblemente según distintos indicadores. Por ello, para hacer una estimación de la población residente en el sector se ha tomado como base el número de lotes o de departamentos existentes en cada sector y se le ha multiplicado por un número representativo de la posible media de personas residentes en un mismo sitio o

poblaciones. En total, residen más de catorce mil personas<sup>90</sup> en esta unidad vecinal con una densidad por encima de los 390 hab./ha., la cual debe ser considerada como muy elevada si se toma en cuenta que al menos dos tercios de la población reside en viviendas de planta baja, y el resto en viviendas sociales de tres pisos.

La gráfica 1 recoge la relación de proporcionalidad existente en número de habitantes y superficie, entre las distintas poblaciones de la Unidad Vecinal 34. Esta relación la podemos ver también en función de los cinco tipos diferentes de poblaciones presentes en la unidad vecinal:

- Viviendas Sociales (SERVIU-1982): son dos poblaciones donde residen el 34% de los habitantes de la unidad vecinal, y representan el 19% de su superficie.
- Viviendas Sociales para funcionarios municipales (SERVIU-1988): una población con el 16% de los habitantes y un 15% de la superficie de la Unidad Vecinal.
- Ex-campamentos (principios de los setenta): tres poblaciones con el 26% de la superficie y el 25% de los habitantes del sector.

departamento. Esta cifra multiplicadora ha variado según de qué población se trata. En función de datos de la población del sector elaborados por el Consultorio de Salud SOINDE y el Colegio San Lorenzo, el tamaño de los sitios, los datos de la encuesta CASEN(1987) para Conchalí y el número de niños menores de seis años censados por la municipalidad para la campaña navideña de reparto de juguetes, así como de los indicadores proporcionados por las entrevistas realizadas para esta investigación, el número ha sido de: 8 residentes por lote en los antiguos campamentos, de 9 en las poblaciones más antiguas (Santa Sara, J.M. Carrera, Villa Tanilboro y Cajas Basch), de 6 en las poblaciones de departamentos y de 4,5 en Villa Primavera.

<sup>90</sup> Esta cifra puede representar, más o menos, el 3% de la población de Conchalí.

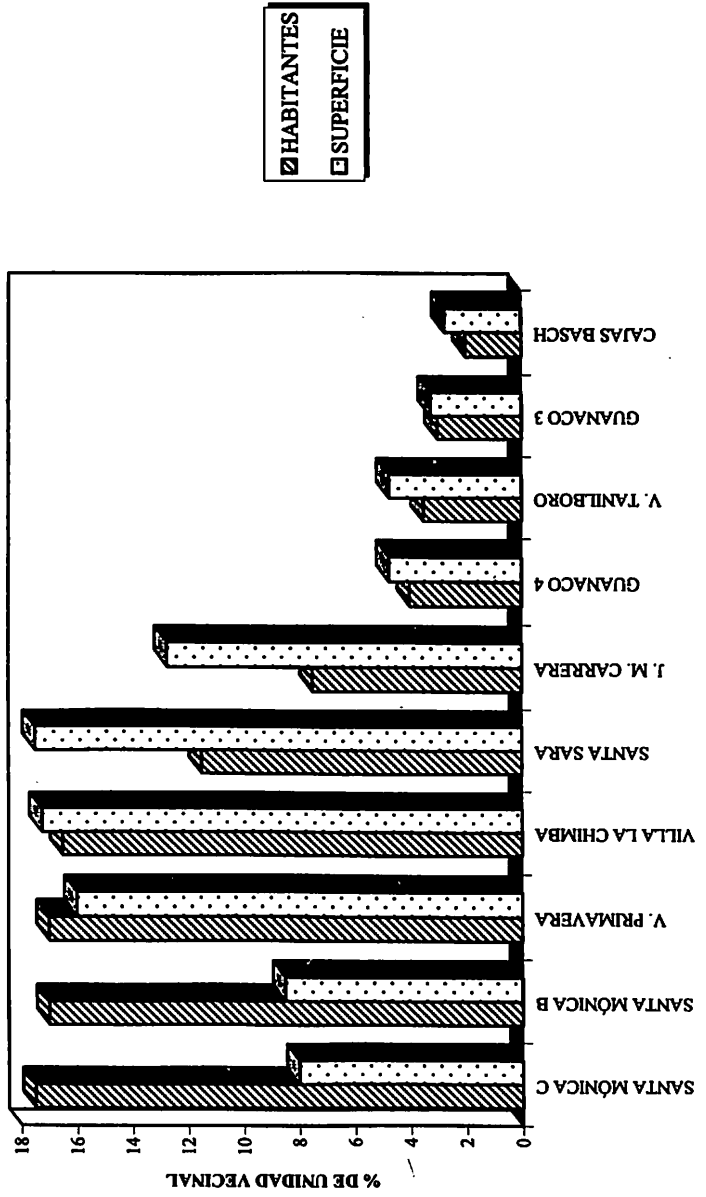
- Loteos (finales de los años cincuenta y principios de los sesenta): dos poblaciones con el 31% de la superficie y el 19% de la población.
- Cooperativas (principios de los setenta): dos poblaciones que representan el 9% de la superficie de la unidad vecinal y donde vive el 6% de su población.

**Tabla 1**

<b>POBLACIÓN</b>	<b>SUPERFICIE</b>	<b>SITIOS</b>	<b>HABITANTES</b>	<b>DENSIDAD</b>
Sta. Mónica C	31,020 m <sup>2</sup>	408	2448	789
Sta. Mónica B	32,000 m <sup>2</sup>	384	2304	720
V. Primavera	50,981 m <sup>2</sup>	512	2304	452
La Chimba	57,000 m <sup>2</sup>	288	2304	404
Santa Sara	60,398 m <sup>2</sup>	178	1602	265
J.M. Carrera	43,932 m <sup>2</sup>	126	1134	258
Guanaco 4	16,695 m <sup>2</sup>	76	608	364
V. Tanilboro	17,385 m <sup>2</sup>	66	594	342
Guanaco 3	13,528 m <sup>2</sup>	69	552	408
Cajas Basch	12,233 m <sup>2</sup>	33	297	243
<b>U.V. 34</b>	<b>36 Ha.</b>	<b>2140</b>	<b>14147</b>	<b>393</b>

No toda la gente ha llegado a las respectivas poblaciones en los primeros años de nacimiento de las mismas; por cambios de status económico o de trabajo, la gente cambia de poblaciones. En cuanto a la composición étnica de la población, es posible que un 8% sea mapuche, especialmente entre los residentes de los campamentos, pero esto es simplemente una estimación derivada de las entrevistas realizadas.

**GRÁFICA 1**  
**HABITANTES Y SUPERFICIE DE LAS POBLACIONES**  
**DE LA UNIDAD VECINAL 34**





La infraestructura de servicios con que cuenta la unidad vecinal se limita a dos colegios de enseñanza básica<sup>91</sup> y un centro abierto para menores de seis años.<sup>92</sup> No cuenta con una posta\* o consultorio de salud, ni con ningún centro de enseñanza media. Estos servicios se encuentran en unidades vecinales relativamente próximas. De todas maneras, la presencia de estos servicios públicos no quiere decir que acudan a ellos todos los pobladores del sector. Las diferencias socio-económicas presentes entre los pobladores se traduce en que a ellos vayan las familias más pobres, y que las que cuentan con una posibilidad económica mayor intenten inscribir a sus hijos en colegios de una comuna con mayores recursos<sup>93</sup> (como Santiago), y busquen la atención en salud dentro de la medicina privada.

\* N. del E. Sinónimo de “clínica de urgencias”.

91 Estos colegios se crearon a mediados de los sesenta; uno es municipal y el otro particular subvencionado. En la actualidad acogen a unos 1,200 niños de cinco a quince años, aunque tienen capacidad para poder atender a 1,600 no obstante, su infraestructura está bastante deteriorada. La presente investigación también va a tomar en consideración el colegio San Lorenzo, al cual, si bien no se encuentra radicado físicamente dentro de la Unidad Vecinal 34, acude un porcentaje muy elevado de niños de esta unidad. Empezó a funcionar en 1986 y tiene 250 alumnos menores de diez años. Pertenece a una institución religiosa que pretende desarrollar, a través de la escuela y con las actividades que se vinculan, un centro de desarrollo comunal en lo pastoral, lo cultural y lo social. Dispone de buena infraestructura y de personal especializado en psicopedagogía.

92 Entró en funcionamiento en 1982 y depende actualmente de la municipalidad. Atiende a 130 niños de dos a seis años.

93 Esto significa que supuestamente existe profesorado de mayor calidad, dado que está mejor pagado, y garantice la separación de los propios hijos de aquellos otros niños de familias con menores recursos, a los cuales se les asocia con los malos hábitos y las malas costumbres. Esta situación se produce a partir de 1982, cuando se liberaliza el sistema de enseñanza, lo cual conllevó el cierre de muchos colegios de Conchalí; por ejemplo, en la Unidad Vecinal 34, según las referencias dadas por los colegios en ella ubicados, el 30% de los niños y jóvenes escolarizados de la misma estarían

Tampoco dispone de áreas verdes o parques donde la población pueda pasear o sentarse. Existen distintos sectores que pueden ser acondicionados como tales, pero que en la actualidad son zonas eriazas o utilizadas para jugar al baby fútbol. Cuenta con dos multicanchas en cemento, una en la población Santa Sara y otra limitando con Villa Tanilboro (con camerinos y duchas), donde se encuentra también la sede social de la junta de vecinos (una construcción en pésimas condiciones). En algunas partes de la unidad vecinal se han plantado pequeños árboles que en un futuro puede conformar una pequeña área verde. Pero no hay una plaza o un espacio más o menos central de encuentro, capaz de dar una identidad, una unidad a la Unidad Vecinal (valga la redundancia). Las poblaciones se suceden una detrás de otra, generalmente mediando una calle, pero sin ninguna estructura de conjunto; lo cual acentúa sin duda la división socioespacial existente entre ellas e incluso en el interior de las mismas, pues tampoco en todas es claro encontrar un patrón espacial que vaya más allá del adosamiento de un sitio a otro, en el sentido de crear un espacio propicio para incentivar las relaciones de encuentro y comunicación.

Si la estructura espacial no favorece que se establezcan relaciones de comunicación, el calendario de festividades celebradas por el conjunto de la comunidad, menos todavía. Solamente las Fiestas Patrias del mes de septiembre son festejadas: la gente adorna sus casas, se organizan actividades para los niños, y hay algún tipo de actividad recreativa y cultural dentro de la unidad vecinal. Las otras festividades importantes para los pobladores son las navideñas, pero aquí toda la actividad conjunta gira en torno a la población infantil, con el tradicional reparto de juguetes donados por la municipalidad a los niños. Con anterioridad algunas poblaciones celebraban su aniversario, o se hacían

asistiendo a colegios de la comuna de Santiago.

algunas actividades festejando la entrada de la primavera, pero estas fiestas de carácter comunitario han ido en declive en favor de las fiestas organizadas en las propias viviendas o en las sedes sociales para el grupo de amigos y conocidos, o para los socios de una determinada organización.

La estructura de edad en el sector donde se ubica la Unidad Vecinal 34 sería la siguiente :

Menores de 6 años	12%
De 6 a 14 años	18%
De 15 a 24 años	18%
De 25 a 64 años	46%
De 65 y más	6%

Esta distribución es prácticamente idéntica a la que existiría en toda la región metropolitana,<sup>94</sup> lo mismo que el índice de dependencia, el cual se sitúa en un 54%. El tipo de familia que predomina en Conchalí es la nuclear (jefe de hogar, cónyuge e hijos), con un 71.4% (tanto si está completa como incompleta, situación esta última bastante común), sobre la extendida.

Según la encuesta CASEN se puede decir que sólo un 2% de los habitantes de Conchalí carece de cualquier tipo de estudios. Un 52% tiene estudios básicos, un 40% estudios medios y un 5% estudios universitarios o profesionales.

Son muchos y diversos los problemas sociales y económicos que padece la gran mayoría de las familias residentes en la zona, con especial intensidad los pobladores de los

<sup>94</sup> Estos datos son una proyección para 1990 de la estructura y crecimiento poblacional de Conchalí, elaborados en el Centro Latinoamericano de Demografía (Naciones Unidas - Santiago de Chile) y el INE.

excampamentos, quienes normalmente carecen de cualificación profesional y tienen trabajos en peores condiciones que los habitantes del resto de la unidad vecinal (raro es el que tiene un trabajo estable).<sup>95</sup> La excepción es Villa Primavera, donde residen fundamentalmente empleados municipales, los cuales tienen estabilidad laboral y un sueldo que estrechamente les permite vivir y pagar con mucho sacrificio la vivienda social que ocupan; el resto de la población tiene también muchos problemas económicos. No más de la mitad de todos los pobladores cuentan con un trabajo estable (empleados, obreros, microempresarios, algún profesional, etc.) que, por lo demás, suele ser en una jornada prolongada de trabajo. La mayor parte se mueve entre el desempleo y los trabajos dentro del sector informal (feriantes, comerciantes ambulantes, trabajadores autónomos —muchos de ellos en el sector de la construcción— y empleadas de hogar); ello les permite unos ingresos no muy superiores al sueldo base, de donde hay que descontar los costos en tiempo y dinero de los autobuses que les acercan a los lugares de trabajo y retornan a una unidad vecinal que tiene una función exclusivamente residencial.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> En los ochenta la mayoría de la gente trabajaba en el PEM y el POJH.

<sup>96</sup> A pesar de ello, no existe ni siquiera un supermercado, ni grande ni pequeño. La única actividad microempresarial presente son algunos talleres mecánicos, los cuales carecen de instalaciones adecuadas y operan en gran medida en la vía pública, produciendo ruidos y molestias (pintan los coches en la calle, etc.). Proliferan por todas las poblaciones los pequeños establecimientos familiares aprovechando algún espacio reducido del propio sitio o vivienda donde residen (esta situación se produce tanto en los campamentos como en Villa Primavera o los departamentos) o en alguna caseta del tamaño de un kiosco, situada en la calle, donde se venden distintos productos alimenticios o se hace la prestación de algún servicio (peluquería por ejemplo). Además en muchas otras viviendas se practica la venta puntual de pequeños productos como cigarrillos, helados, dulces, etc.

Los establecimientos comerciales mejor acondicionados son los que expenden bebidas alcohólicas o disponen de máquinas recreativas, excep-

La encuesta CASEN para Conchalí cifra en un 43% el número de personas mayores de catorce años que tienen ingresos, siendo la fuente que provee de ingresos a la mayor cantidad de población en la categoría de los trabajadores asalariados urbanos (34%), normalmente en la rama de los servicios; la segunda fuente de ingresos es la pequeña artesanía, el comercio ambulante y el trabajo por cuenta propia (9%), junto con quienes reciben pensiones (también un 9%).<sup>97</sup> En consecuencia, y según datos de la encuesta CASEN (1987) referidos a la comuna de Conchalí, el 77% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, observándose una mayor concentración en el nivel de indigencia (44%).<sup>98</sup>

ción hecha de una panadería. Existen cuatro ferias o mercados (en días distintos de la semana, uno de ellos "mercado persa"), tres en las cercanías de la unidad vecinal y uno dentro de la misma, donde se pueden encontrar verduras, frutas, pescados, carne ropas, etc.; además, la presencia de vendedores ambulantes proporciona gran parte del abastecimiento de la población. Sin embargo, esto significa que las compras importantes deben realizarlas los pobladores fuera de la unidad vecinal (normalmente en el centro de Santiago).

- <sup>97</sup> La situación parece ser muy distinta si centramos la muestra en los padres de familia. Tomando como referencia la situación laboral de los padres de alumnos del Colegio San Lorenzo, observamos que:
- El 54% de los padres y el 34% de las madres tienen trabajo estable (fuente permanente de ingresos incluyendo a los que no tienen contrato de trabajo ni previsión).
  - El 25% de los padres y el 29% de las madres tienen trabajos inestables.
  - Un 8% de los padres están desempleados.
  - Un 35% de las madres son amas de casa.
- <sup>98</sup> A partir de la canasta básica y datos de noviembre de 1987, se fijó en \$5.079 los ingresos por persona/mes que determinan la línea de indigencia de las familias, y en \$10.158 la línea de pobreza. Estos datos concuerdan básicamente con el promedio de ingreso familiar del Colegio San Lorenzo en 1990, los cuales se situaban en \$36.170, siendo el ingreso mínimo mensual para satisfacer las necesidades mínimas básicas de una familia de \$66.818 a julio de 1990 (Fuente: PET); aunque el porcentaje de indigencia es menor, se sitúa en el 36% y el de pobres no-indigentes es algo mayor que el de todo Conchalí. El promedio de ingreso mensual nacional por hogar a octubre-di-

Esto demuestra que la distribución de población de Conchalí por rangos de pobreza es superior a la del país y a la de la región metropolitana, pero no quita que buena parte de los pobladores de Villa Primavera, Santa Mónica, Villa Tanilboro, Cajas Basch, Santa Sara y J.M. Carrera, se consideren a sí mismos pertenecientes a las clases medias. Muchos de ellos, antes de las crisis económicas que ha sufrido el país, entraron dentro de una concepción amplia de clases medias, pero fueron los primeros en sentir el empobrecimiento y el declive de las mismas con las medidas de ajuste económico impuestas por la dictadura.

En la cobertura sanitaria, el reflejo de esta situación se manifiesta en un 29% de la población que no tiene ningún sistema de previsión en salud (indigentes) y un 26% tiene la atención pública grupo B. Lo que implica deficiencias en la atención sanitaria, más grave aún cuando existen problemas de mala alimentación, condiciones poco higiénicas en las poblaciones (ratones, sarna, garrapatas, humedad, etc.), y no se dispone de dinero para la compra de las medicinas que exigen las enfermedades graves.

De la encuesta CASEN se desprende que el 20.6% de los jefes de hogar de Conchalí son de sexo femenino, situándose la mayor proporción dentro de los hogares indigentes. Si estudiamos el estado civil de los pobladores de la Unidad Vecinal 34, a través de un estudio que se hizo de los padres de alumnos del colegio de enseñanza básica San Lorenzo (1990) tenemos que: el 61% están casados, el 9% se encuentran separados, el 18% son convivientes, el 3% viudas y el 9% madres solteras.

ciembre de 1989 tenía un monto de \$82.850 (Fuente: INE).

En cuanto a la situación de tenencia de la vivienda en Conchalí, el 83% son propietarios; de ellos un 21% aún se encuentran pagándola<sup>99</sup> (más o menos el 50% está con los dividendos atrasados) y un 17% son arrendatarios. El número de familias allegadas, según algunos indicadores parciales,<sup>100</sup> puede situarse, en la zona de estudio, en el 39%; de ellas, el 60% serían allegados en el sitio y el 40% en la vivienda.<sup>101</sup> Viven en situación de hacinamiento el 38% de las personas de Conchalí.<sup>102</sup> Otros datos sobre las condiciones de la vivienda en que residen las familias del sector apuntan a que el 25% de las familias disponen de agua potable en el sitio pero no en la vivienda, y un 4% no dispone de ella y debe acarrearla. El 96% de las familias dispone de luz eléctrica, y el resto suelen colgarse al alumbrado público. Resultado del subarriendo o subdivisión de los sitios es la presencia de algunos pozos negros.<sup>103</sup>

Si queremos hacer un retrato simplificado y tipo de la vida diaria de los pobladores diríamos que, en el caso de los hombres casados, ésta transcurre en su mayor parte en el

<sup>99</sup> Este porcentaje en la Unidad Vecinal 34 debe ser sensiblemente más alto, dadas las características de las poblaciones Santa Mónica y Villa Primavera.

<sup>100</sup> Se toma como dato de referencia, en este punto y en los que siguen a continuación, un estudio realizado en 1990 entre todas las familias con hijos inscritos en el Colegio San Lorenzo, al cual acude, como se ha dicho, un número importante de niños de toda la Unidad Vecinal 34, si bien hay que tener en cuenta que los datos a nivel comunal hablan de un 11% de la población en situación de allegados.

<sup>101</sup> La mayor parte de los allegados son hijos de los propietarios de la vivienda o del sitio.

<sup>102</sup> Para la situación de hacinamiento de tres o más personas por habitación. El índice disminuye al 19% para los casos de cuatro o más personas por habitación. Fuente: encuesta CASEN (1987).

<sup>103</sup> No obstante, no es problema muy extendido; a nivel comunal, el 96% de la población tiene el baño conectado al alcantarillado.

trabajo, destinando el tiempo que les queda a jugar fútbol o a beber. Por su parte, la de sus esposas transcurriría desde primeras horas de la mañana delante de la pantalla de televisión, alternando las tareas domésticas con alguna reunión semanal de la organización social donde participan. Evidentemente, esta situación se produce en los casos donde el marido realiza un aporte económico suficiente para mantener el hogar, y las mujeres no se ven obligadas a trabajar para contribuir o incluso sustentar la totalidad de los gastos familiares (situación que no deja de ser frecuente, como hemos visto). En estos últimos casos, los niños y los jóvenes dependientes se ven obligados a pasar muchas horas solos en el hogar, lo cual puede ser el origen de algunas patologías comunes en las poblaciones (aspiración de neoprén, mendicidad infantil, etc.). Esta situación se ve favorecida por una cultura poblacional donde, especialmente los hombres, pero también las mujeres, se desentienden de los hijos cuando éstos van creciendo (aún sin salir de la infancia o la adolescencia); no toman responsabilidades con ellos.

Los jóvenes, a pesar de que la mayor parte de ellos cuentan con estudios básicos e incluso medios terminados, se ven condenados a situaciones de desempleo, de trabajos esporádicos mal remunerados que les obligan a seguir dependiendo económicamente de los padres, pues estos ingresos no les alcanza para más allá de la borrachera del fin de semana.<sup>104</sup> Varios son los testimonios que hablan de unos jóvenes carentes de metas, de ilusiones puestas en el futuro, de dignidad, con sentimientos de humillación y que solamente piensan en sobrevivir y vivir el momento lo mejor posible dentro de su estado vegetativo. Antes de 1974, afir-

<sup>104</sup> Se entiende por los jóvenes las personas comprendidas entre los 13 y los 24 años. En un estudio hecho a nivel de Santiago (*Herrera, 1989*) se indica que el 50.5% de ellos estudian, el 20.3% están desempleados, el 11.4% trabaja y estudia, y el 10.8 solamente trabaja.



man algunos entrevistados, los jóvenes tenían ilusiones, aunque después nunca se lograran, pero ahora ya no tienen proyectos, no tienen nada que soñar.

Tampoco hay actividades ni lugares para la recreación de los jóvenes, todo se limita a jugar fútbol y a beber en las esquinas.<sup>105</sup> En el caso de las mujeres jóvenes la situación es más dura, ni siquiera tienen esos reducidos espacios de los muchachos de su edad, pues los padres coartan casi siempre su salida de la casa.<sup>106</sup> Algunas de las consecuencias que presumiblemente se derivan de estos estados de frustración el alto consumo de drogas y alcohol entre los jóvenes,<sup>107</sup> así como el elevado número de jóvenes madres solteras y de jóvenes a las que han practicado algún aborto. Todo ello como fruto de la búsqueda de una salida a las situaciones de soledad, de carencia de afecto, que se traduce en el sexo y en el refugio de una persona que les dé cariño.

Esta situación contribuye a que un importante número de jóvenes contraiga responsabilidades familiares tempranamente, teniendo que abandonar los estudios (si es que no los habían dejado ya) y buscar trabajo. El resto da la impresión de que se mueve por lo que podríamos llamar, utilizando

<sup>105</sup> Aunque según el citado trabajo de Herrera, el 47% de los jóvenes participa en algún grupo social más o menos formal.

<sup>106</sup> En los grupos que se forman en la calle se observa que de diez jóvenes, entre ellos no hay más de dos mujeres.

<sup>107</sup> Siguiendo con los datos proporcionados por Herrera, entre los jóvenes varones el 24% consume bebidas alcohólicas regularmente y el 51% ocasionalmente. En el área de la Unidad Vecinal 34, este estudio cifra en el 42% el número de jóvenes (hombres y mujeres) que consumen marihuana. El Programa Poblacional de Servicio para Drogadictos de la Caleta Norte ha manifestado en 1990, que los jóvenes que se drogan (con marihuana, neoprén, alcohol, pastillas, etc.) en las poblaciones próximas a los campamentos de nuestra zona de estudios ascendía al 65%, pudiendo estar en una situación de dependencia un 15 ó un 20% de los jóvenes.

la terminología de Maffesoli (1990), distintas tribus urbanas que alternan la práctica del fútbol o el baby fútbol con el "trago" y la conversación en alguna esquina de las poblaciones durante el tiempo libre. Su informalidad y la falta de un compromiso distinto de la amistad del grupo de amigos ha hecho que no les consideremos como organizaciones, pero ello no quiere decir que no constituyan grupos que en determinados momentos puedan realizar acciones colectivas de distinto tipo: actividades delictivas, manifestaciones en la calle o transformarse en un grupo cultural o en una pandilla. Algunas de esas tribus que se pueden ver en el sector, sin el ánimo de estereotipar, son:

- La de los jóvenes *taquilleros*. Son los jóvenes que les gusta ir a la moda del momento, y se identifican más plenamente con la forma de vida y los valores de la sociedad de consumo reflejados en los medios de comunicación.
- Los *Jevis* son los jóvenes que gustan del rock duro, siendo éste uno de los elementos que más les une. Se les identifica por determinados rasgos y gustos en sus vestimentas: ropas negras, adornos metálicos, pelo largo o corto con alguna forma llamativa, etc.
- Los jóvenes con un pensamiento o una sensibilidad político-social de izquierdas. Suelen reunirse a tocar la guitarra o a oír música de cantautores como Silvio Rodríguez, mientras se toman una botella de vino o de cerveza sentados en alguna calle o esquina.
- Los *volados*. Nombre con que se conoce a los jóvenes más adictos al uso de la marihuana o de alguna otra droga. Estos son de los grupos que más habitualmente suelen hacer uso de las esquinas de las calles para reunirse.

- Los *patos malos*. Son jóvenes que se mueven en la frontera de los actos delictivos, principalmente robos. Tienden a ser violentos y consumir grandes dosis de drogas o alcohol.

Además de la pobreza, los elementos que la circundan (el desempleo, las drogas, el alcohol, las parejas rotas, las madres solteras, el maltrato a las mujeres por parte de los maridos o novios, las agresiones sexuales —dentro del matrimonio, de los padres a las hijas, etc.— la delincuencia en el interior de las poblaciones,<sup>108</sup> la promiscuidad, la falta de espacio para la intimidad) generan el clima que conforma la vida de las poblaciones, dentro de un marco de relativa tranquilidad, de gran incomunicación entre los vecinos, lleno de pequeñas rivalidades (envidias) entre ellos, donde prima el mundo de las apariencias y parecer lo que no se es.<sup>109</sup> El colegio San Lorenzo registra un 26% de padres con problemas de salud mental (donde se incluye el alcoholismo, etc.) y un 15% de las madres. Un ejemplo del sistema circular de vida que existe en las poblaciones son los casos de los hijos de padres alcohólicos, quienes se avergüenzan de tener unos padres así, y ellos mismos comienzan el camino de la bebida, pero sin reconocerlo. No obstante, esta situación de deterioro no parece nueva en la sociedad popular chilena.

<sup>108</sup> Los jóvenes de las poblaciones más pobres cometen robos en otras poblaciones distintas a la suya; ello hace que muchos pobladores sientan una gran preocupación por la inseguridad ciudadana

<sup>109</sup> Este intento de diferenciación social se da entre los pobladores de cualquier población, pero muy especialmente, en aquellas donde el ingreso medio familiar es un poco más elevado que en las poblaciones vecinas; es el caso de Santa Mónica y Villa Primavera.

Si queremos hacer un pequeño recorrido por la historia de las organizaciones sociales de la unidad vecinal durante los últimos veinte años, los distintos hitos por los que ha pasado la junta de vecinos Lautaro pueden marcar una referencia de cual ha sido la vida “oficial” de las mismas.

- Antes del golpe de Estado de 1973 existían varios centro de madres, cooperativas de viviendas y clubes deportivos, junto a la junta de vecinos, dentro de un contexto de gran participación social y activismo político.
- Después de esta fecha es destituido su presidente y parece que todas las organizaciones dejan de funcionar y no se realiza ningún tipo de adelanto en las poblaciones, durante por lo menos un año.
- En agosto de 1974 se nombra desde la autoridad militar de la municipalidad la nueva composición de la directiva de la junta de vecinos, que durará hasta 1981, la cual estuvo constituida básicamente por vecinos de la población J.M. Carrera. Las organizaciones sitas en las poblaciones Tanilboro y Cajas Basch no participan en la junta de vecinos por su supuesta posición política, contraria al gobierno de Pinochet, siendo sus dirigentes acusados por el presidente de la junta.
- En 1976 se forma dentro de la junta de vecinos el comité de adelanto de J.M. Carrera, comisiones de trabajo en alcantarillado, pavimentación y salud, para las poblaciones J.M. Carrera, Villa Tanilboro y Cajas Basch. Las Remodelaciones Guanaco 1, 2, 3, y 4, y la Remodelación Santa Sara no participan en la Junta de vecinos por depender directamente de la municipalidad.
- En 1981 la misma autoridad militar, debido a las pugnas entre los dirigentes y a las dimisiones que se producen durante el último año, inducidas por las protestas de los pobladores ante la mala gestión en las

mejoras que se realizan dentro de las poblaciones, se ve obligada a nombrar una nueva directiva, situando a un poblador más joven y con un talante más progresista al frente de la misma, pero igualmente formada por vecinos de la población J.M. Carrera. Ese mismo año se denuncia a la municipalidad la existencia de problemas de hacinamiento en algunos sitios.

- Debido a una crisis en el interior de la junta de vecinos, ésta es nuevamente renovada en 1984. la municipalidad mantiene al mismo presidente, pero parece querer formar una junta de vecinos concertada, incluyendo para ello a distintos dirigentes sociales de Villa Tanilboro, Santa Sara, Santa Mónica y J.M. Carrera.
- El 15 de Julio de 1990 se elige democráticamente, fruto de la labor realizada por un comité democratizador formado por militantes de los partidos de la Concertación, el Partido Comunista e Izquierda Cristiana, una nueva junta de vecinos. la elección se desarrolla en el clima de un pulso político que devuelve la presidencia de la junta al primero y último presidente que fue elegido democráticamente en 1971. Sin embargo, fueron elegidos varios dirigentes que formaron parte de la junta de vecinos designada, y que en estos momentos se declaran militantes de partidos de izquierda. Territorialmente la elección quedó sin representantes de las poblaciones Santa Mónica, Guanacos y Villa Primavera, correspondiendo la mayor representación a la Villa La Chimba y a la población Santa Sara.

Por lo menos, hasta 1987 la junta de vecinos tenía que pedir permiso a la municipalidad para efectuar sus asambleas. A pesar de ello se efectuaban los encuentros con una cierta regularidad, que llegaba a ser mensual en algunos períodos, como en los primeros años de la década de los ochenta. Los temas tratados en estas reuniones eran: los postulantes a viviendas, el teléfono comunitario, las cuotas

de los terrenos, la solicitud de líneas de locomoción colectivas de áreas verdes, el programa de Navidad, la pavimentación y la apertura de calles, el alumbrado, la formación de comités de adelanto, la manutención de la multicancha, los problemas de agua potable, problemas de personalidad jurídica, cuestiones de las cooperativas, las escrituras de los sitios, el programa de alfabetización, charlas sobre el subsidio habitacional, etc. Otros datos que hablan de las actividades por ella mantenidas son: la organización y celebración de las Fiestas Patrias de manera conjunta con otras organizaciones del sector, los proyectos de un complejo deportivo y de un taller de tejidos, la realización de pequeñas rifas, así como las disputas con la agrupación deportiva Lautaro por el control del uso y los beneficios de una multicancha. Con ello se quiere decir que la junta de vecinos mantuvo su actividad durante los años de la dictadura (lógicamente con sus altibajos), si bien como se ha dejado claro, sus dirigentes eran designados y, por tanto, fieles cumplidores de las disposiciones de la autoridad municipal.

Durante los 17 años de dictadura en la unidad vecinal, la administración ha ido realizando trabajos de mejora de las poblaciones: casetas sanitarias, incorporación de agua corriente y luz eléctrica en los sitios, pavimentación, etc. En ocasiones ha habido mejoras gestionadas a través del programa de Empleo Mínimo: emparejamiento de terrenos, arreglos de calles, plantación de árboles, limpieza de calles, etc., o se han creado talleres de costura, al mismo tiempo que se practicaba una dura represión policial, sobre todo en el campamento La Chimba, que tiene su hito más trágico con la muerte de un joven en 1985 en una toma simbólica que se realizó enfrente de Santa Sara para protestar por las condiciones habitacionales tras el terremoto de ese año. Este hecho aumentó la conciencia de la represión y las desconfianzas mutuas entre los pobladores.

## **Diagnóstico y evaluación de las organizaciones populares**

### ***Año de inicio de actividades en las organizaciones sociales***

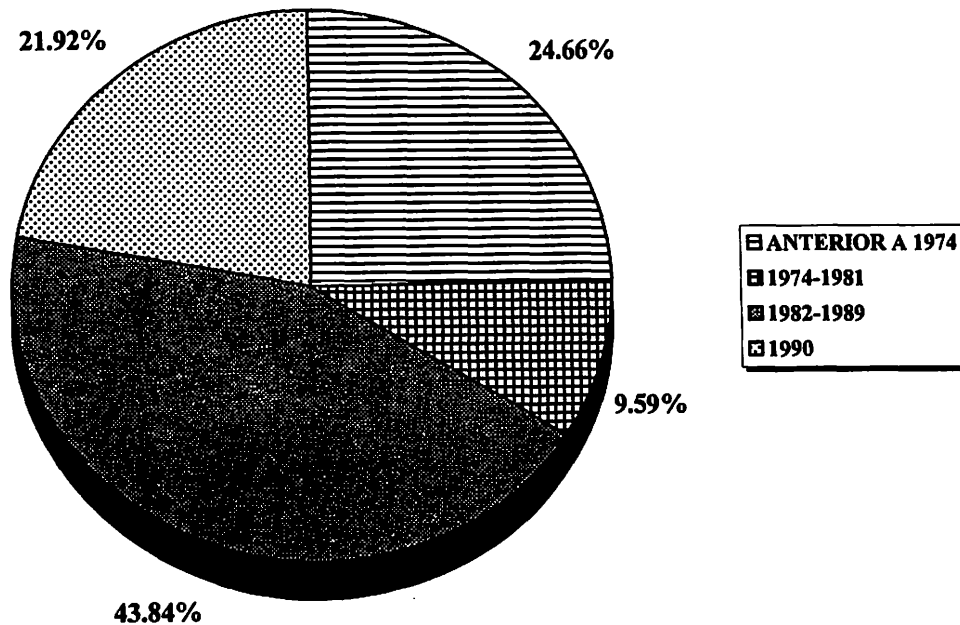
La historia política, social y económica de Chile desde el inicio de la década de los setenta ha estado marcada por tres grandes hechos que, de alguna manera, permiten hacer un análisis de la sociedad chilena a través de los cuatro periodos delimitados por tales acontecimientos. Tomar estos tres puntos de referencia pueden abrirnos paso para realizar una sistematización de la historia más reciente de Chile, que nos permita entender algunas de las motivaciones y circunstancias que originan el surgimiento de las organizaciones poblacionales que perviven en la actual coyuntura. Estas, sin duda, han de marcar e influenciar la trayectoria que puedan seguir tales grupos.

El primer periodo sería el comprendido por el gobierno del presidente Allende (1971- 1973). Los dos siguientes periodos abarcarían el gobierno del general Pinochet (septiembre de 1973 - marzo de 1990), ya que se pueden distinguir, en el periodo de la dictadura militar, dos estudios más o menos diferenciados por la crisis económica de inicios de los años ochenta, donde el año de 1981 parece ser el momento más crítico. Va a significar algunos cambios en la política económica neoliberal aplicada de forma ortodoxa hasta entonces, y el inicio manifiesto de movimientos de protesta contra la dictadura y de una mayor articulación sociopolítica para hacerle frente, así como para sobrellevar el impacto de la crisis económica. El último periodo, dentro del cual nos encontraríamos actualmente, tiene su inicio con el gobierno de la Concertación y la toma de posesión del presidente Aylwin en marzo de 1990.

Tomando en consideración estos puntos de referencia se han agrupado las organizaciones sociales presentes en la zona de estudio a partir del año de inicio de sus actividades como grupo organizado (*ver gráfica 2*). El resultado del análisis arroja que un 25% de las mismas tiene vida organizativa con anterioridad a 1974. Ello implica que tienen, al menos, diecisiete años de funcionamiento. Si tenemos en cuenta que las poblaciones de Santa Mónica B y C, y Villa Primavera no existían aún, que los ex-campamentos La Chimba y Guanaco 3 y 4 estaban recientemente formados y gran parte de sus actuales habitantes recalieron allí con posterioridad a 1974, vemos cómo este porcentaje toma una mayor relevancia dentro del contexto. También se comprueba que las organizaciones con mayor persistencia en el tiempo son, principalmente, los centros de madres, los grupos organizados en torno a capillas católicas, la junta de vecinos y los comités de adelanto y algunos clubes deportivos. Dan cuenta estos datos del arraigo de las denominadas organizaciones tradicionales, si bien hay que percatarse de que este tipo de organizaciones contaron con el visto bueno de una dictadura represora que limitó la actividad social al marco definido por este tipo de organizaciones. En el caso de los centros de madres, CEMA Chile por medio de sus monitoras vinculadas estrechamente al régimen militar, supervisaba las actividades y reuniones por ellos realizadas. Los clubes deportivos encontraban su vinculación con el aparato formal del Estado por medio de DIGIDER (Dirección General de Deportes) o del Consejo Local de Deportes dependiente del municipio.



**GRÁFICA 2**  
**PERÍODOS DE EMERGENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



El primer periodo del régimen militar se caracteriza por un control estricto de la sociedad civil. Gran parte de la articulación social que existía previamente se ve obligada a desaparecer, produciéndose un retraimiento de los ciudadanos hacia sus hogares. Las organizaciones reivindicativas o con alguna vinculación política son las directamente afectadas por la nueva coyuntura político-militar. En la unidad vecinal objeto de estudio se comprueba cómo solamente el 10% de las organizaciones se formó durante ese periodo de ocho años. Hay que considerar, como el caso anterior, que las poblaciones de Santa Mónica B y C, y Villa Primavera aún no existían. La mayoría, por no decir todas las organizaciones formadas con anterioridad, entraron en receso durante este periodo, especialmente durante el bienio 1974-1975; es el caso de la junta de vecinos, los comités de adelanto, etc. Las organizaciones que surgen en este periodo y que tiene una continuidad en el momento presente son, básicamente, de tipo deportivo o político. Estas últimas, como es notorio, se reunían de forma clandestina y con el peligro constante de ser descubiertos y reprimidos sus miembros. Las lógicas de ambos grupos de organizaciones son claramente distintas. Mientras las organizaciones deportivas cuentan con el consentimiento del régimen militar, las agrupaciones políticas son perseguidas, aunque sus iniciativas se circunscriban a un ámbito que las convierte en organizaciones de supervivencia en lo material y en lo psicológico de sus allegados.

El periodo de 1982 a 1989 se caracteriza por un gran dinamismo asociativo en comparación con el lapso de tiempo anterior. De hecho, el 44% de las organizaciones identificadas a finales de 1990 tienen sus orígenes en este intervalo de tiempo. Algunos factores que pueden explicar el surgimiento de nuevas organizaciones en el sector se relacionan con:

- Un contexto general de mayor permisividad organizativa, fruto tanto de factores políticos como económicos. La crisis económica que atraviesa el país a comienzos de la década, además de generar malestar social y deslegitimación del régimen militar, obliga a amplios sectores poblacionales a organizarse para la supervivencia. Posteriormente, la mayor apertura política de los últimos años de la década, marcada por la movilización de los distintos grupos políticos en torno al referéndum de 1989 da un nuevo rumbo a la vida social de las poblaciones.
- Las acciones ejercidas por distintas confesiones religiosas en apoyo de los pobladores con mayores carencias. Se destaca de manera especial la labor realizada por grupos católicos organizados, fundamentalmente en torno a la vicaría de la Solidaridad, así como la efectuada por las misiones evangélicas.
- El financiamiento de un gran número de proyectos de desarrollo por parte de diferentes organizaciones de Estados Unidos, Canadá y Europa, los cuales fueron canalizados y ejecutados por Organizaciones No Gubernamentales. Las ONG's, a la vez que generan un espacio para la organización y la supervivencia de muchos profesionales de las clases medias —la mayor parte de ellos políticos opositores al gobierno de Pinochet— incentivan la organización de los pobladores en torno a problemas específicos como la vivienda, la salud, la infancia, los derechos humanos, el trabajo o la supervivencia diaria.

Observamos cómo en el escenario organizativo de la unidad vecinal analizada surgen talleres infantiles, organizaciones de supervivencia, como talleres laborales u ollas comunes, grupos de autoconstrucción, talleres de salud, centros activos de padres y apoderados, grupos religiosos, etc.,

además de un núcleo importante de clubes deportivos y comités de adelanto de las poblaciones de reciente constitución.

Durante los primeros nueve meses de 1990 surgen dieciséis nuevas organizaciones en la unidad vecinal considerada, lo que representa un 22% del total de las organizaciones localizadas en el sector. Si bien es cierto que la vida de las organizaciones sociales poblacionales durante sus primeros meses de vida suele ser incierta, teniendo un gran número de ellas una muerte prematura, lo cual explicaría parte de este "boom" organizativo como una realidad de la vida cotidiana de las poblaciones, no parece que sea menos cierto que la relativa redemocratización de la estructura del Estado, y la designación de una alcaldesa socialista, por parte del presidente electo Aylwin, en la municipalidad de Conchalí, han generado renovadas expectativas de mayor protagonismo social en muchos pobladores.

En el aspecto de la vida política su manifestación ha sido clara. La formación en los primeros meses del comité democratizador de la junta de vecinos constituido por las fuerzas políticas de la Concertación (algunas de las cuales toman vida y articulación en el sector en ese momento), y la posterior redemocratización de la junta de vecinos Lautaro es el hecho más evidente y notorio. No obstante, estas expectativas parece que van más allá de los intereses meramente políticos, atravesando toda la vida del sector. Prueba de ello es el hecho de que las organizaciones emergentes en estos meses responden, como veremos más adelante, a caracteres marcadamente distintos.

Nos encontramos, pues, con un alto porcentaje de organizaciones que cuentan con una larga experiencia y que han sabido sobrevivir a las circunstancias más duras. Son, pues, un potencial profundamente enraizado en la historia y en la vida de las poblaciones que saben además, del valor de la participación social y por tanto, una escuela para los pobladores que se quieran iniciar en el mundo organizacio-

nal.<sup>110</sup> Probablemente, estas organizaciones necesitan un reciclaje que las haga tomar nueva vida, un nuevo estilo de hacer las cosas y nuevos objetivos acordes a la nueva situación socio-política y a los requerimientos que puedan venir dados también desde las políticas públicas, pero ello no ha de ir en menoscabo de las mismas, sino todo lo contrario. Esto es especialmente claro para las organizaciones territoriales, las cuales han conseguido sobrevivir a la dictadura militar,<sup>111</sup> mas requieren amoldarse a las nuevas circunstancias, muy distintas a las de los últimos años y también a las circunstancias y necesidades que las hicieron surgir en la época de Allende u otra anterior. Lo mismo se podría decir, en ámbitos distintos, de los grupos religiosos y de los clubes deportivos. Por su parte, algunas políticas públicas, especialmente en el campo de lo social, para poder ser eficaces necesitarían la asunción y difusión de nuevos valores (referidos a la familia, la sexualidad, el medio ambiente, los derechos de la persona, etc.), y de nuevas formas de entender el tiempo libre y el ocio.

No se queda aquí el potencial aporte de estas viejas organizaciones; para un sector público hambriento de recursos que no supongan costos para sus arcas; tienen también en sus manos la información imprescindible para la acción puntual de los entes públicos, el mejor conocimiento sobre

<sup>110</sup> Evidentemente, la duración de las organizaciones es sobre todo un síntoma del aprendizaje colectivo en el actuar organizadamente. Este, como es lógico, también se produce en organizaciones que no tienen una larga permanencia en el tiempo, pero la longevidad es un indicador de una voluntad y una constancia en esa forma de acción colectiva, a través de la cual se pueden sentar bases sólidas para la participación.

<sup>111</sup> La dictadura permitió su existencia, y las controló directamente desde las municipalidades. En muchos casos fueron un espacio formal de reunión de dirigentes designados más que organizaciones sociales reales. Pero no deja de ser importante que haya permitido la figura de la organización.

las circunstancias y las carencias existentes en su entorno, derivado del hecho de haber crecido al unísono con la población y de haber vivido sus cambios, sus éxitos y sus errores.

Tampoco es nada despreciable la experiencia desarrollada por las organizaciones surgidas, la mayor parte de ellas en la década pasada, pues han sabido conquistar espacios de libertad en un contexto adverso y han enfrentado las situaciones de precariedad que les ha tocado vivir y en que aún viven muchos pobladores (alimentación, vivienda, etc.). Estas organizaciones son la prueba de la capacidad de supervivencia psicológica y material del mundo poblacional en situaciones de crisis, donde además, las políticas públicas son restringidas. Pero no se puede dejar de considerar que esto fue posible en buena medida gracias a la labor y el aporte llevado a cabo por organizaciones externas a ese mundo, como son las iglesias y las ONG's. En la coyuntura actual o en situaciones futuras el Estado podría, en base a los logros y a la experiencia de estas organizaciones, dirigir la instrumentación de algunas de sus políticas a través de grupos de base formados por pobladores, con la certeza que se deriva de esas experiencias de alcanzar un alto impacto en cuanto al número de pobladores movilizados. Por otra parte, ha supuesto para muchas personas un nuevo conocimiento, una nueva forma de relacionarse con sus vecinos y nuevas aspiraciones a realizar en el camino de la participación y la organización social, que empiezan a exigir que sean potenciadas desde el Estado en el momento actual, cuando la Iglesia se repliega en lo estrictamente religioso y las ONG's ven reducido el financiamiento que les llegaba de otros países. Hay también un potencial de conflictividad social en las organizaciones que puede dar al traste con las políticas públicas que no sepan valorar en su justa medida los requerimientos y las expectativas de los pobladores organizados.

La espectacular aparición de organizaciones en los últimos meses, coincidiendo con la regularización democrática del Estado, habla de lo susceptibles que son las organi-

zaciones de pobladores a los cambios sociopolíticos. Así, la nueva situación ha abierto numerosas expectativas de participación que podrían ser canalizadas y conducidas con el apoyo del gobierno en acciones complementarias de algunas políticas públicas, o incluso sería pensable la formulación de políticas sociales desde las motivaciones que les impulsan, que reducen en el ahorro de recursos por parte de la administración. Pero ello tendría que ser antes de que estas iniciativas pierdan la fuerza que les proporciona el hecho de que se les haya abierto a los pobladores un nuevo campo de actividad y libertad en su vida cotidiana, esto es, la novedad. Estamos en una situación en la que el Estado no tiene necesidad de incentivar la participación y la colaboración de sus ciudadanos en el desarrollo de los intereses públicos más cercanos a la vida cotidiana; éstas se encuentran ya presentes de forma importante, si bien es probable que no estén uniformemente extendidas en todos los sectores sociales y en todas las poblaciones. Sólo tiene que ser capaz de dirigir y comprender una inercia que tiene una tradición, unas características y unas contradicciones propias.

### *El lugar de reunión de las organizaciones*

La caracterización del grupo donde habitualmente se reúnen las organizaciones nos va a permitir identificar algunos elementos importantes para poder comprender mejor su dinámica.

Se van a empezar a perfilar los primeros datos que nos señalan cuál es la intensidad de las relaciones entre las organizaciones del sector, así como los diferentes tipos de focos organizativos existentes.

La gran mayoría de las organizaciones carecen de un lugar adecuado para realizar sus reuniones, viéndose obligadas, un alto porcentaje de las mismas (38%), a realizar estos encuentros dentro de la vivienda de alguno de sus miembros (suelen ser en la casa de un dirigente social). En esta situa-

ción se encuentran numerosos clubes deportivos, centros de madres, organizaciones de supervivencia, comités de adelanto, y fundamentalmente los grupos políticos (quienes aún conservan muchos hábitos de la clandestinidad que vivieron durante la reciente dictadura militar) entre otras organizaciones.

Se observa cómo existe una relación entre este dato y la ausencia de sede comunitaria (o el estado precario de la misma) dentro de la población en la cual reside el mayor número de los miembros de esas organizaciones. Ante esta situación se experimenta una casuística distinta en la solución de tal problema ( *ver gráfica 3*):

- a) Lo común, como ya se dijo, es que un dirigente específico facilite una sala de su vivienda para efectuar las reuniones de la organización en la que limita. En el caso de los clubes deportivos que carecen de sede, muchas de sus reuniones se realizan dentro de la misma multicancha de juego, no llegando a tener reuniones formales en largos períodos de tiempo.
- b) Se observa el caso de la población Santa Sara, donde dos casas de dos dirigentes distintos son espacios de encuentro de más de una organización (un 8% del total de los grupos), cumpliendo —concretamente una de ellas— funciones propias de una sede social, por el volumen de personas y reuniones que se efectúan en la misma. En ambos casos, el dirigente o algún familiar directo participa en esas organizaciones.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> El mencionado 38% de organizaciones que se reúnen en viviendas particulares comprende los puntos a. y b. Es importante señalar que la duración de las reuniones en estos espacios no suele superar las dos horas semanales por organización. De aquí, se puede lanzar la hipótesis de que este tipo de espacios son una limitante para el desarrollo de las actividades de las



- c) Una variante de los casos anteriores es la situación en la que el dirigente facilita parte del sitio donde él vive para la instalación de una pequeña sede, generalmente una mediagua, para uso exclusivo de una organización. Este fenómeno se observa especialmente en los grupos evangélicos.<sup>113</sup>
- d) Está el caso de Villa Tanilboro, una población que dispone de sede propia, pero que la comparte con organizaciones de otras poblaciones de la Unidad Vecinal 34, como pueden ser la población J.M. Carrera o Santa Mónica C, o incluso de otras unidades vecinales próximas. Es una sede de construcción sólida de unos 60 m<sup>2</sup>, con mesas y sillas, lo que la convierte en la mejor sede del sector, apta para celebrar reuniones y otros eventos sociales como pueden ser las fiestas. Es propiedad de la Cooperativa de Viviendas Tanilboro. Hacen uso de este espacio el 13% de las organizaciones del sector analizado. Muchas de ellas son organizaciones, con una dedicación significativa de sus miembros (de dos a cuatro horas semanales), dentro del contexto organizacional de la Unidad Vecinal 34.
- e) El Colegio Básico E-108 representa el caso en el que un centro de enseñanza de propiedad municipal presta sus instalaciones para las actividades de las organizaciones del sector; si bien, independientemente del centro de padres y apoderados del colegio, solamente un grupo scout y esporádicamente alguna otra organización poblacional solicita esta infraestructura. Ello representa, escaso número de
- organizaciones.

<sup>113</sup> En la *gráfica 2* han sido incluidas estas organizaciones dentro de aquellas insertas bajo el rótulo de “sede propia”.

samente, el 3% de las organizaciones de la Unidad Vecinal 34. Existe otro colegio de enseñanza básica en la población Santa Sara; es un colegio particular subvencionado que también esporádicamente es utilizado para actividades o reuniones de algunas organizaciones. La multicancha anexa es utilizada para las clases de gimnasia y para actividades deportivas de los clubes deportivos del sector.

- f) Está también la situación de las capillas católicas, que si bien ninguna de las tres se encuentra físicamente dentro de la Unidad Vecinal 34, si están muy próximas a ella (en tres de las esquinas del rectángulo formado por el conjunto de las poblaciones de ésta). En sus reducidos locales (uno de construcción sólida y otros dos de construcción ligera) se reúnen diferentes grupos infantiles, juveniles, de reflexión religiosa, organizaciones de supervivencia, etc., muchos de cuyos miembros residen en el sector objeto de nuestro estudio. Estos espacios son focos organizativos con una dinámica distinta al resto de los otros focos mencionados. La acción de estas organizaciones se circunscribe menos que ninguna al ámbito de una población o unidad vecinal específica; su acción tiene una mayor cobertura espacial, siendo además este espacio un punto o un motor para impulsar, o desde dónde impulsar, el nacimiento y la continuidad de las organizaciones. A los efectos de las estadísticas presentadas, se han agrupado en tres organizaciones a todos los miembros que asisten regularmente a alguno de estos grupos, en función de cual sea la capilla a la que acuden.<sup>114</sup> Ello explica que

<sup>114</sup> El taller de acción solidaria de la capilla Santa Elena se le ha considerado, a efectos estadísticos, como independiente del grupo total de vecinos de la Unidad Vecinal 34 que participan regularmente en alguna organización implantada en esta capilla, porque es la única organización que, reuniéndose en las instalaciones de una de las tres capillas consideradas, sus la

según el cuadro presentado solamente un 5% de las organizaciones del sector hagan uso de estos espacios, si bien es cierto que en cada una de estas capillas se reúnen más de diez grupos (muchos de ellos con un carácter marcadamente religioso) a lo largo de la semana, dejando aparte los servicios religiosos.

Durante la dictadura militar y, fundamentalmente en la capilla Guadalupe, se reunieron grupos con militancia política en oposición al régimen de Pinochet, pero en los últimos años de la década de los ochenta la iglesia chilena hizo todo un esfuerzo por irse desvinculando de cualquier implicación política; ello significó la expulsión o prohibición del discurso político dentro de esos espacios. Desde el inicio de la transición política, la iglesia católica también está dejando de apoyar a las organizaciones de supervivencia (ollas comunes, talleres laborales) tanto en el aporte material que les hacía, como en el préstamo del espacio físico para sus actividades; lo cual confirma el claro retraimiento de la política social de la iglesia en favor de lo estrictamente religioso. Esta nueva política de la iglesia no ha dejado de ser practicada por el obispo y los párrocos responsables de estas capillas, afectando en consecuencia a las organizaciones que en ellas se reúnen o reunían.

- g) La sede de SOINDE ubicada en Villa La Chimba, reúne el conjunto de los casos anteriores. Se trata de una media-gua<sup>115</sup> propiedad de una ONG's y localizada en la parte trasera del sitio donde vive un dirigente social. Es utilizada diariamente para reuniones de distintas organizaciones del sector de La Chimba, sin que necesariamente

mayoría de miembros mayoritariamente residían en esta unidad vecinal.

<sup>115</sup> Tiene unos 20m<sup>2</sup>, cuenta con agua corriente, luz, y con algunas sillas y mesas.

exista una militancia directa del dirigente o de algún familiar en esas organizaciones. Al mismo tiempo, SOINDE la utiliza para formar y capacitar grupos de salud y talleres infantiles-juveniles. En esta sede se reúne el 12% de las organizaciones identificadas en la unidad vecinal. Existe además, una correlación significativa entre estas organizaciones y el tiempo que invierten en sus actividades, superior a las dos e incluso a las cuatro horas semanales.

De las diez poblaciones que forman la Unidad Vecinal 34, observamos que solamente existen cinco sedes comunitarias en el sentido estricto de la palabra, esto es, un espacio para el uso y disfrute de todos los miembros de una población o unidad vecinal, siendo ésta una aspiración tradicional de toda población, que ha sido reconocida como tal por las autoridades de los distintos gobiernos del país. De las cinco, sólo la ya aludida sede de Villa Tanilboro reúne las condiciones mínimas para ser considerada como tal. En Santa Sara los pobladores están construyendo desde hace varios años una sede (en ladrillo) que aún se encuentra a medio terminar, contando con techo sólo una parte de ella. A pesar de las condiciones adversas, se reúnen en ella el taller infantil Olanta y algunos clubes deportivos. La sede de Villa Primavera, aunque es de material ligero, no se encuentra en muy mal estado, dado que es relativamente nueva; en ella se reúnen cinco organizaciones de la Villa, lo que representa algo más de un 6% de las organizaciones de toda la unidad vecinal. Las dos sedes restantes, la de Guanaco 3 y la de la junta de vecinos Lautaro, son ambas de material ligero y se encuentran en un estado realmente precario. Aún así, las tres organizaciones de Guanaco 3 hacen uso de ese espacio. En menor medida se utiliza la sede de la junta de vecinos; ocasionalmente lo es por la propia junta de vecinos o por algún club deportivo, dada la proximidad de la multicancha.

La categoría “sede propia” se ha utilizado para identificar aquellos espacios cerrados de encuentro que son exclusivo de una sola organización y no se comparte con otros grupos. De alguna manera, las capillas católicas podrían entrar en esta categoría, pero el hecho de que en ellas se reúnan un gran número de organizaciones (aunque respondan a un mismo signo) inclina a considerarlas como espacios diferenciados. Disponen de sede propia un 13% de las organizaciones. Cuatro de ellas se encuentran fuera de la Unidad Vecinal 34: la sede del histórico Club Pedro Aguirre Cerda, la del Partido Demócrata Cristiano, el Colegio Básico San Lorenzo, cuyo centro de padres está constituido por un gran número de personas residentes en la Unidad Vecinal 34, y la iglesia de los Santos de los Últimos Días, la cual cuenta como espacio de encuentro, con la mejor construcción e infraestructura (incluida la deportiva) de todo el sector. Las otras “sedes” son: las cuatro capillas evangélicas sitas en el sector que son construcciones de diferente calidad, en material ligero; y la pequeña mediagua (bastante envejecida) con la que cuenta el grupo scout Palestino, utilizada básicamente para las reuniones de los monitores, directiva y centro de padres.

En función de un análisis de correspondencia entre el periodo de emergencia de las organizaciones sociales y la época en que surgen los distintos lugares donde se reúnen, se comprueba como existen correlaciones directas medianamente altas entre la construcción de las sedes de Villa Tanilboro, Villa Primavera, la de SOINDE y aquellas que pertenecen a una sola organización social, con la formación de las organizaciones que en ellas se reúnen. Cabe obtener de este dato una primera conclusión, que necesariamente tendrá que ser corroborada por otros elementos, en el sentido de resaltar la importancia que para las organizaciones sociales tiene la disponibilidad de un espacio de encuentro. En consecuencia, la ausencia de estos espacios implicaría una menor densidad organizativa dentro de las poblaciones y una dispersión de la participación hacia otros sectores con

disponibilidad de estos espacios (paradigma de esta situación serían los sectores de Santa Mónica B y C). Veremos a continuación que tal deducción se cumple parcialmente dentro de la Unidad Vecinal 34, pues la población Santa Sara podría poner en entredicho la afirmación anterior, ya que cuenta con una gran densidad organizativa y se puede decir que no dispone de una sede comunitaria.

Del análisis de correspondencia también se desprende que las organizaciones con sede propia, así como las capillas católicas, se reúnen más de una vez por semana, que es el tiempo que destinan a sus actividades entre dos y cuatro horas semanales; además, tienden a contar con una presencia mayoritaria de mujeres, lo que parece contribuir a diferenciarlas notoriamente del resto de las organizaciones.

En la sede de SOINDE del ex-campamento La Chimba se reúnen mayoritariamente organizaciones de mujeres; en cambio en la sede social del campamento Guanaco 3 se da un mayor equilibrio en la estructura de género entre los grupos que en ella se reúnen. Las organizaciones formadas de modo exclusivo por hombres tienden a reunirse en casas particulares.

El espacio de reunión, queda claro, está definiendo tipos de focos organizativos dentro de las poblaciones. Las políticas que quieran contar con el aporte de las organizaciones poblacionales tendrán que tener muy en cuenta esto. Aquí se han distinguido, desde este criterio, siete puntos focales distintos que exigen acciones diferenciadas por parte de una administración que quiera hacer rentable el potencial presente en las organizaciones sociales. Pero siempre desde la conciencia de que la disponibilidad de un espacio que pueda ser sentido como propio es un aliciente para la aparición de nuevas organizaciones, y que es además la aspiración de todo grupo y de toda población; su carencia genera una fuerte demanda.

De este modo, podemos decir en primer lugar que, el escaso número de espacios comunitarios para celebrar reuniones, la precariedad de los mismos, junto a que la mayor parte de las organizaciones hagan uso de alguna vivienda familiar para sus encuentros, conforman una realidad que está dificultando el desarrollo de las organizaciones sociales. Esto incide también en su capacidad para asumir empresas de un cierto tamaño, como las que puedan provenir de cualquier política pública que se plantee un trabajo conjunto con estos grupos; o aquellas que quieran definir su acción al nivel territorial definido por una población ( ente básico de la identidad y agrupamiento de los pobladores). Si no se resuelve esta situación, el potencial organizativo de los pobladores estará seriamente limitado, tanto en el número de personas susceptibles de implicarse en una organización, como en la calidad de las actividades que puedan realizar y el tiempo disponible para ellas. En muchos casos, las organizaciones están más preocupadas por la búsqueda de recursos y el trámite de solicitudes que les permitan llegar a tener una sede, que por contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En segundo lugar, las iglesias y las ONG's han demostrado cómo a partir de un espacio, se puede dinamizar la vida organizativa de una o varias poblaciones, y como pueden instrumentarse programas de formación, concienciación y de desarrollo comunitario en general. La administración tiene en estos colectivos que ya están implantados en el territorio una experiencia que puede ser aprovechada en sus intervenciones, bien sea a nivel informativo o en la acción concreta a través de sus redes organizativas. Pero además, esa experiencia puede ser replicable por la propia administración al hacer un uso eficiente de la infraestructura de los centros de enseñanza, y que como se ha visto, se sitúan prácticamente al margen de la vida organizativa de las poblaciones, por lo que existen serias carencias de espacios adecuados para las reuniones.

El repliegue en la acción social de la iglesia católica y la eventual crisis de financiación que atraviesan muchas ONG's amenaza con llevar a la desaparición a muchos grupos de pobladores que se habían formado bajo sus auspicios y que dependen del espacio que les otorgan esas instituciones. Son además grupos que acogen a las personas en situaciones de mayor pobreza; su apoyo desde el Estado permitiría la puesta en marcha de políticas sociales muy localizadas hacia los sectores más necesitados de forma eficaz y a bajo costo, pues los sujetos de la acción ya se encontrarían identificados y buena parte de ellos organizados, fundamentalmente las mujeres y los niños. Entre las organizaciones de pobladores estudiadas, estas últimas son la que cuentan con una mayor dedicación de sus asociados a la organización, factor que ha de ser tomado muy en cuenta en el sentido de constatar una capacidad de compromiso y responsabilidad.

Las organizaciones que cuentan con sus propios espacios de reunión, entre las que se encuentran principalmente las de carácter religioso, realizan en muchos casos importantes labores sociales, sobre todo con los niños, los jóvenes y las mujeres. Las políticas de desarrollo comunitario podrían destinar alguno de sus recursos para apoyar más actividades de tipo social de estos grupos. Las ventajas de tal acción son utilizar su infraestructura tanto material (sedes sociales) como de personal (monitores), y conseguir un gran impacto, en cuanto a la extensión del mismo, a muy bajo costo. Pues estos grupos y sus espacios tienen el interés, desde el punto de vista de la gestión pública, de encontrarse distribuidos por todas las poblaciones, de contar con personas muy comprometidas con la organización y de reunir a pobladores que suelen estar muy desconectados de los servicios y programas que salen desde las instituciones públicas.



### ***El lugar de residencia de los miembros de las organizaciones***

En el presente apartado se pretende analizar la incidencia espacial de las distintas organizaciones sociales identificadas dentro de la Unidad Vecinal 34 de Conchalí; ello nos permitirá determinar lo tupida que está la “red asociativa” en el sector, y qué base y sentido tiene plantear políticas de desarrollo microterritorial en función de las organizaciones sociales.<sup>116</sup>

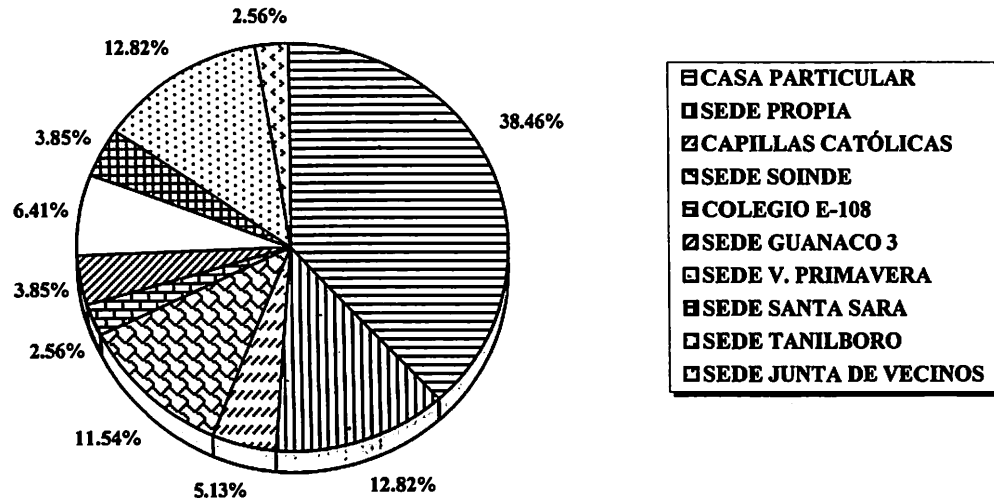
La primera observación destacable sobre el origen residencial de las personas que participan en estas organizaciones sociales es que el 51% de ellas cuenta entre sus miembros con personas que residen fuera de la Unidad Vecinal 34. Si procedemos al análisis de este grupo de personas vemos que muchas de ellas residen en unidades vecinales próximas, mientras que existe también un número significativo que tienen su residencia en unidades vecinales bastante más alejadas o incluso en otras comunas. El primer caso puede quedar explicado por un conjunto de factores relacionados con la cercanía como el hecho de que la comunidad comparta unos mismos espacios educativos, recreativos, religiosos, etc., no circunscritos estrictamente a la Unidad Vecinal 34. El segundo grupo de personas responde a factores relacionados con la amistad o los vínculos familiares; es el caso de personas que vivieron en el sector hace algún tiempo y que ahora tienen una nueva residencia y no por ello han dejado de participar en las organizaciones. Los

<sup>116</sup> Para obtener la información necesaria para elaborar este punto, se han tenido en cuenta los datos que los dirigentes de las distintas organizaciones han proporcionado sobre la residencia aproximada de sus miembros. La información fue facilitada por impresiones generales y datos de memoria del dirigente entrevistado. Por este motivo, el análisis de la información que aquí se haga puede partir de datos con un cierto grado de error, pero se piensa que no deben de alterar sustancialmente los resultados más generales.

vínculos familiares o de amistad llevan a los miembros activos de las organizaciones a invitar a participar a familiares o amigos que no residen necesariamente en la inmediaciones. Estos casos se dan más frecuentemente con mujeres; los varones que residen en otras unidades vecinales y participan en las organizaciones que hemos considerado, se mueven más por pequeñas gratificaciones económicas, pues suelen ser jugadores de baby fútbol que reciben una pequeña cantidad de dinero en concepto de ficha por jugar en algún club deportivo de la Unidad 34.

En el 18% de las organizaciones, los miembros foráneos a la Unidad Vecinal 34 son más del 51% del total de sus militantes, constituyendo también, en el resto de las organizaciones con miembros foráneos a la unidad vecinal, un porcentaje altamente significativo, como se puede ver en la *gráfica 3*. Algunos de los grupos infantiles-juveniles, clubes deportivos, centros de madres, y especialmente de los grupos religiosos, los grupos políticos y los centros de padres y apoderados, cuentan (entre otras organizaciones) con una mayor presencia de personas con esta característica. El análisis de correspondencias señala además cómo las organizaciones con presencia mayoritaria de estas personas son las más activas, desde el punto de vista de mantener más de una reunión a lo largo de la semana y dedicar sus miembros un tiempo sustancial a las mismas (entre dos y cuatro horas semanales como tendencia). No sucede lo mismo cuando esta presencia es minoritaria. Cabe pensar que la variable territorial definida por el espacio de residencia dado por una población o una unidad vecinal no está directamente relacionada con el índice de actividad de las organizaciones; por el contrario, parece que el espacio más inmediato no es el aliciente que promueva en las personas un mayor compromiso hacia las organizaciones en las que han decidido militar; afirmación ésta que también tiene sus excepciones como se intentará mostrar a continuación.

**GRAFICA 3**  
**SEDES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



Estos altos porcentajes hacen pensar que los espacios organizativos que pueden darse dentro de un espacio delimitado, como es una unidad vecinal, se encuentran abiertos al resto de la comunidad sin una diferenciación territorial excluyente. Sin embargo, si seguimos profundizando en nuestro análisis, nos encontramos con que esta tendencia coexiste con su contraria. Un 30% de las organizaciones está formada por personas que viven en una misma población, lo que aparentemente les da un carácter muy localista y excluyente. Un 41% cuenta entre sus miembros un grupo con mayoría absoluta, en función del factor de residir en una misma población de la Unidad Vecinal 34. En Villa La Chimba, Villa Primavera, Santa Sara y en Guanaco 3 existe un mayor número de organizaciones formadas exclusivamente por personas de esas poblaciones o donde éstas son mayoría absoluta. Son, como se puede observar a través de los datos generales de las poblaciones, sectores bastante diferenciados entre sí en cuanto al tipo de población que representan: ex-campamentos, viviendas sociales para funcionarios municipales, sectores antiguos consolidados; aunque parece que en los ex-campamentos es más fuerte esta tendencia que en el resto. La presencia de objetivos comunes a corto-medio plazo dentro de las poblaciones (mejoras a realizar), o el hecho de tener una historia de "lucha" común en el pasado son los elementos que parecen confluir en ellas. No obstante, tienen manifestaciones diferenciadas, pues el hecho de plantearse unos objetivos comunes a corto plazo dentro del espacio residencial inmediato, lleva a las organizaciones a una actividad intensa que se refleja en la mayor frecuencia de las reuniones que mantienen las organizaciones y tiempo invertido por sus miembros; en oposición a los lazos de tipo más histórico donde la actividad de las reuniones es más dilatada y el tiempo dedicado por sus componentes es sensiblemente inferior. Otro elemento interesante, en este punto, es conjeturar una tendencia de las personas más activas organizacionalmente dentro de una población a participar en las organizaciones propias de su

población, cuando existen en la vecindad objetivos comunes a corto plazo, y a desviar, en correspondencia, su actividad hacia otro tipo de organizaciones cuando hay falta de voluntad colectiva para enfrentar dichos objetivos o éstos no existen.

Las organizaciones que responden preferentemente a este perfil de homogeneidad residencial son los comités de adelanto, las organizaciones relacionadas con el tema de la vivienda (asociaciones de propietarios, construyendo juntos, comités de allegados), grupos infantiles-juveniles y la mayoría de los clubes deportivos. Este es un elemento importante para poder afirmar la existencia de una mayor identidad poblacional en estos sectores; identidad que, al menos desde el punto de vista del mundo organizacional, se encontraría desigualmente repartida en el resto de las poblaciones, y en la población J.M. Carrera y en los departamentos de Santa Mónica muy reducida. Obsérvese que se trata de poblaciones de orígenes completamente distintos: comunidad de propietarios y viviendas sociales.

Al margen de las identidades organizativo-poblacionales mencionadas, el contexto organizativo en toda la unidad vecinal señala cómo las personas activas del sector, organizacionalmente hablando, militan en los grupos donde participan de forma mayoritaria personas pertenecientes a alguna de las poblaciones de la misma unidad vecinal, siendo minoritaria, como se ha dicho, la presencia de personas cuya residencia se encuentra fijada fuera de la unidad vecinal de referencia. Aquí es necesario hacer un inciso que relativice lo que se acaba de decir. El presente estudio ha identificado a personas que son activas en organizaciones con un ámbito territorial específico (más o menos circunscrito a una unidad vecinal), no se tiene información fehaciente de aquellas otras personas que, aun residiendo dentro de la Unidad Vecinal 34, participan en organizaciones de características o ámbito espacial distintos. Hay indicios que apuntan a la existencia de personas con trabajo dentro del

sector formal y con unos ingresos económicos superiores a la media de la población donde viven, que estarían participando en organizaciones con otros tipos de contenidos y objetivos y sin una referencia espacial tan concreta como lo es una unidad vecinal.

Fijémonos en la *gráfica 4*, donde se ha agrupado a las personas activas dentro de las organizaciones en cuatro bloques,<sup>117</sup> teniendo en cuenta el lugar de residencia del conjunto de los miembros de una misma organización; están aquellas organizaciones en las que todos sus miembros viven en la misma población (100 %), las organizaciones donde la mitad más uno de sus miembros reside en la misma población, pero sin residir todos en ella (50%-99%), en las que los militantes, aun sin ser mayoría absoluta dentro de su organización, representan un porcentaje importante en ella por el hecho de residir en una misma población (11%-49%), y aquellas donde son minoría los miembros que comparten un mismo lugar de residencia dentro de la Unidad Vecinal 34(-11%).

Los pobladores de Santa Sara son los que participan en mayor número de organizaciones (en el 34%), seguidos inmediatamente por los de Villa La Chimba ( en el 33%).

Es interesante lo que aquí sucede, pues son modelos poblacionales que pertenecen a prototipos diferentes y no son las poblaciones más grandes de la unidad vecinal. Una población consolidada con una larga historia, donde residen sectores medios empobrecidos, y un excampamento donde

<sup>117</sup> Los datos presentados en la *gráfica 4* hacen referencia a la densidad organizacional existente en cada una de las poblaciones de la Unidad Vecinal 34, en cuanto al número de organizaciones en las que participan personas residentes en estas poblaciones, y no en cuanto al número de personas activas existentes en las mismas poblaciones. Los porcentajes son relativos a cada organización independientemente del resto de las organizaciones. En consecuencia, todas las organizaciones tienen el mismo peso dentro de la estadística, y ésta es independiente, igualmente, del número de miembros de las distintas organizaciones o personas activas de cada sector.

apenas comienzan a aparecer las primeras construcciones sólidas a partir de las casetas sanitarias y donde evidentemente abundan las familias en el margen de la pobreza o la extrema pobreza. Desde la perspectiva de la diversidad organizativa ambas son muy parecidas ( incluso más que con otras poblaciones con las que comparten un origen cercano) en cuanto al índice, no al tipo de organización. Las diferencias comienzan en el aporte recibido por ONG's o la iglesia católica en el apoyo de organizaciones existentes en el sector, muy intenso en La Chimba y prácticamente inexistente en Santa Sara.

Es cierto que los ex-campamentos Guanaco 3 y Guanaco 4 son más pequeños que La Chimba, pero aun teniendo esto en cuenta, siguen presentando una menor diversidad organizativa que los pobladores de su ex-campamento hermano. La mencionada presencia de ONG's y de la Iglesia, así como de militantes de partidos políticos muy activos en La Chimba, parecen ser las variables más significativas para explicar las diferencias. Santa Sara, por su parte, tiene unos orígenes más próximos en cuanto al tipo de asentamiento, al de las poblaciones J.M. Carrera, Villa Tanilboro o Cajas Basch y, sin embargo, nos encontramos con que los pobladores de Santa Sara participan en un mayor número de organizaciones, lo que hace pensar que sean también, más activos socialmente. Dos grandes factores estarían incidiendo en ello:

1. Una historia común de lucha en defensa de los derechos colectivos. Tanto en Santa Sara como en J.M. Carrera se produjeron en su origen problemas con los loteadores de los sitios. En el primer caso se generó una reacción conjunta y organizada de los pobladores, que ha derivado en una larga tradición organizativa. En el segundo, se dio la situación contraria, la división y el enfrentamiento entre los propios pobladores, lo cual dificultó y dificulta en la actualidad la participación, puesto que los proble-

mas con los sitios perviven aún, después de treinta años. La reacción habitual, ante estas circunstancias, es el individualismo entendido como un desentenderse de los problemas colectivos que generan conflicto social.

2. Las carencias de infraestructura dentro de la población Villa Tanilboro y Cajas Basch comparten el origen común de ser cooperativas de viviendas; ello significó un cierto grado de organización mientras construían sus poblaciones, logrado lo cual, se produce un descenso del nivel organizativo a pesar de contar con una sede comunitaria en buenas condiciones. Los pobladores de Santa Sara, a diferencia de los de estas dos poblaciones, han contado con menores recursos para hacer las mejoras necesarias, tanto en sus propios sitios como en el conjunto de la población, precisando de la colaboración mutua para alcanzar unos mismos objetivos mínimos. A pesar de ello, un objetivo como es el de tener una sede comunitaria aún no la han podido realizar.

En Villa Primavera se puede aventurar la hipótesis de que se encuentra en una situación similar (salvando las distancias oportunas) a la que vivieron en sus primeros años las poblaciones de Villa Tanilboro y Cajas Basch. Es una población que está comenzando su historia. Se observa la presencia de sus vecinos en el 25% de las organizaciones, y en bastante de ellas de modo mayoritario, pero obviamente, de manera fundamental en aquellas que tienen sus objetivos dentro de la propia Villa. Hay una clara preocupación de los vecinos por el mejoramiento de su entorno, lo que contribuye a una mayor dinámica organizacional. En otro sentido, si bien han postulado a la vivienda de manera individual, la mayor parte de los residentes comparten la circunstancia de ser funcionarios municipales de tres determinadas comunas, lo que les da una cierta cohesión social; además, está el hecho de responder a un perfil de edad similar; se trata de

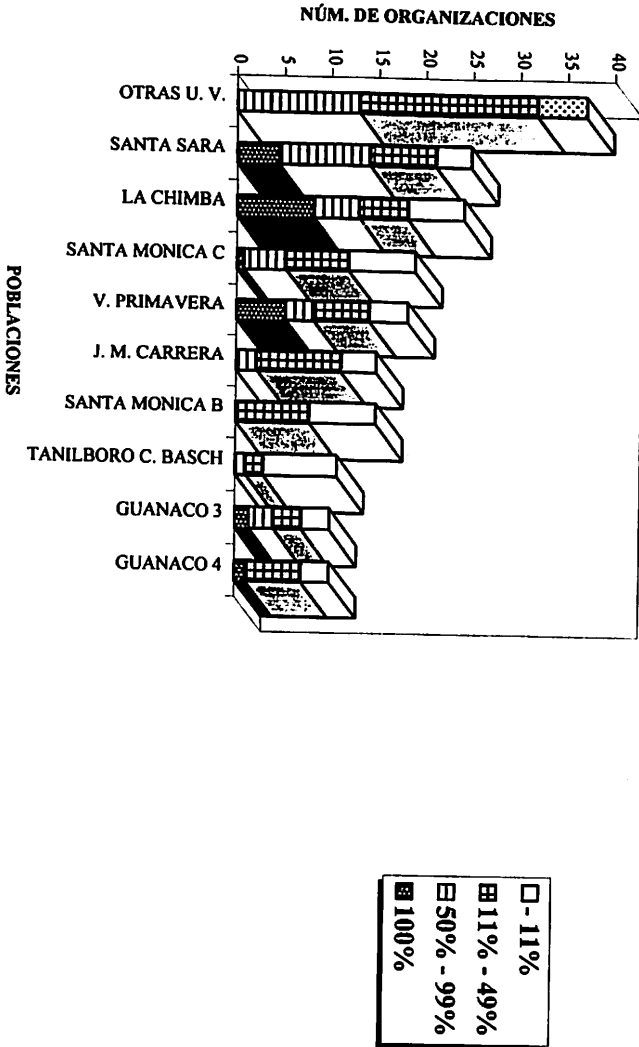


parejas jóvenes con hijos. Los niños son, indudablemente, un grupo sobre el cual se articulan numerosas organizaciones: talleres infantiles, centros de padres, clubes deportivos, organizaciones religiosas, Villa Primavera; puede ser el ejemplo de la explosión organizacional que puede vivir una población mínimamente cohesionada socialmente en sus primeros años de vida, donde con el paso del tiempo, según se alcanzan las mejoras perseguidas en la población y los hijos crecen, se va reduciendo en igual medida la participación.

Las poblaciones formadas por viviendas sociales en altura, Santa Mónica B y C, merecen una atención especial. Son zonas donde existe muy poca cohesión social a pesar de contar con múltiples problemas de infraestructura comunes (veredas, jardineras, etc.), pero por una coincidencia múltiple de factores, la acción conjunta organizada se encuentra con numerosas dificultades que superar:

- Son viviendas sociales a las que se postula individualmente.
- Un alto porcentaje de las mismas se encuentra en régimen de alquiler, y muchos inquilinos no tienen expectativas de residencia definitiva en el sector.
- Los residentes no tienen un origen espacial común.
- No tenían experiencia previa de vida en edificios en altura con servicios e infraestructuras comunes. En consecuencia, no tienen internalizadas las normas de convivencia apropiadas al caso.
- La existencia de distintos niveles socioeconómicos entre los vecinos, junto con una conciencia proclive a acentuar las diferencias sociales por pequeñas que éstas sean.
- La presencia en cada caja de escala de un vecino vinculado laboralmente a las fuerzas de seguridad del Estado, factor intimidante durante la dictadura militar.

GRÁFICA 4  
RESIDENCIA DE LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES



- Baja calidad de la construcción en cuanto al sistema de aislamiento sonoro, elemento que redundaba negativamente en la convivencia, tanto por las molestias como por la falta de intimidad.
- No disponer de ningún tipo de local comunitario.

Durante los dos primeros años de estas poblaciones se dio la participación de los vecinos en el mejoramiento de los espacios comunes, había un ánimo de apertura a la convivencia; ejemplo de ello fue la celebración de los primeros aniversarios. Pero los factores citados se encargaron de obstaculizar estas buenas relaciones y la iniciativa a la participación organizada dentro del sector.

Consecuencia de ello parece ser la no existencia de ninguna organización en la que sus miembros sean mayoritariamente residentes en Santa Mónica B. Cabría pensar también que no se diese participación organizada de sus habitantes dentro de la unidad vecinal, pero esta hipótesis no se va a cumplir. Encontramos residentes en Santa Mónica B en el 21% de las organizaciones. Es cierto, sin embargo, que el número de participantes en comparación con el resto de las poblaciones es sensiblemente más reducido. La dinámica participativa parece responder de manera distinta a la de otras poblaciones, el factor residencia entendido como conciencia de formar parte de una unidad mayor compartida por los pobladores de un mismo sector no es importante (o decisiva) para aquellas personas que viven en los departamentos y desean participar en alguna organización. De ahí que se produzca una mayor disparidad organizativa en la militancia y sea tan alto el porcentaje de organizaciones con alguna presencia de pobladores de Santa Mónica B. Parece existir una preferencia por aquellas organizaciones con un número elevado de miembros (superior a sesenta, esto es, más masivas), según se desprende del análisis de correspon-

dencias. Hay que reconocer también ciertos grados de organización en algunas cajas de escala, que llevan a los vecinos a cuidar conjuntamente, por ejemplo, un pequeño jardín.

Lo dicho sobre Santa Mónica B es igualmente aplicable a Santa Mónica C; no obstante, hay algunas diferencias. Ambas poblaciones tienen las mismas características y fueron construidas en las mismas fechas. Lógicamente, las dificultades señaladas para la aparición de organizaciones sociales en el sector han de ser idénticas; sin embargo, residentes del sector C son mayoría en cinco organizaciones. Proporcionalmente es inferior a los índices de otras poblaciones, pero no es nulo como en Santa Mónica B. Derivado de ello es que existe un porcentaje (26%), de la presencia de los vecinos de Santa Mónica C, dentro de las organizaciones del sector. No obstante, hay que señalar que estas organizaciones vinculadas a personas residentes en Santa Mónica C tienen presumiblemente una estructura débil, como puede deducirse del hecho de mantener reuniones con intervalos bastante prolongados en el tiempo y dedicar sus miembros menos de dos horas semanales a la organización. Otro elemento que habla de la falta de integración en la unidad vecinal es el hecho de que en la última elección de junta de vecinos sólo votaran 23 personas de este sector, a pesar de presentarse un dirigente de su comité de adelanto como candidato.<sup>118</sup>

La única diferencia que parece existir entre ambos sectores es la presencia en Santa Mónica C de una mayor actividad de los militantes de partidos políticos. Vuelve, por tanto, a aparecer el elemento político como una de las claves para explicar la dinámica de la organización social.

<sup>118</sup> Menos incluso que en Villa Primavera, población mucho más nueva en el sector, donde se inscribieron 300 personas y votaron 72.

Si se plantean acciones de desarrollo comunitario localizadas en el territorio, al nivel de las poblaciones o de las unidades vecinales y a partir de los pobladores organizados, habrá que tomar en consideración los dos polos donde la participación se concentra. Por una parte, el espacio inmediato es capaz de articular y movilizar a la gran mayoría de las organizaciones de pobladores, pero ese espacio no siempre aglutina a las personas más activas que en él residen.

De hecho, hay una tendencia a que en las organizaciones más activas, que exigen un mayor compromiso, se concentren personas de distintas unidades vecinales independientemente de que exista en ellas o no, una identidad o un proyecto colectivo, lo que las convierte en focos de gran interés para llevar a cabo proyectos con una cobertura espacial mayor, menos centrados en los problemas derivados del territorio y más preocupados por la calidad de vida y la formación a nivel de la persona o del núcleo familiar.

Son, sin embargo, los grupos que nacen dentro de las poblaciones los que contribuyen a construir la identidad del sector y los que mejor pueden facilitar el desarrollo de ese territorio. Igualmente, pueden ser fuentes de información para la administración, incluso hasta ser los ejecutores o supervisores de los planes que ésta pueda elaborar con su concurso, lo que legitimaría social y políticamente las intervenciones. Con ellas se puede localizar y profundizar la instrumentación de las políticas públicas a nivel microterritorial, con un alto grado de eficiencia y ahorro de recursos; sobre todo en aquellos sectores, como los ex-campamentos, donde se presentan mayores deficiencias y necesidades como conjunto urbano y los pobladores carecen de recursos para enfrentarlos individualmente, o en aquellos con una fuerte identidad derivada de una historia común de problemas y luchas. Hemos visto otros factores que incentivan la aparición de este tipo de organizaciones: un alto grado de cohesión social, la presencia de una población mayoritariamente joven, la militancia política de algunos de los residen-

tes, etc., que deben ser tenidos en consideración antes de propiciar políticas públicas que cuenten con la colaboración de las organizaciones sociales de una determinada población o unidad vecinal.

También hay sectores donde este tipo de acciones no se pueden llevar a efecto sin una intervención previa de la administración que propicie las condiciones necesarias para el surgimiento de organizaciones sociales, en los casos en que pudiera llegar a ser posible. Hay al menos tres grandes tipos de situaciones donde esto sería necesario :

-Las zonas mejor dotadas de infraestructura, aquellas con un menor número de población joven, y aquellas otras donde los pobladores cuentan con ingresos más elevados y estables.

-Los sectores que tienen una historia que les divide, por pesados enfrentamientos provenientes de problemas sociales, económicos o políticos. Los cuales, en muchos casos, siguen vigentes en el momento presente. Su resolución es una condición indispensable para implantar un programa eficaz de desarrollo en ellos, incluso sin que éste cuente con la participación ciudadana.

-Las poblaciones constituidas por viviendas sociales en altura. Normalmente la escasa calidad de la construcción en cuanto a los aislamientos, la diversidad en el origen de los postulantes de un mismo edificio, unido a su nula cultura en compartir espacios comunitarios, son problemas que requieren ser solventados en vías de un auténtico espacio que facilite la convivencia y permita el nacimiento de las organizaciones sociales.

En definitiva, en muchos sectores, haya en ellos o no grupos de pobladores organizados, antes de contar con la participación ciudadana organizada para desarrollar algún tipo de política pública centrada en el mejoramiento físico de las poblaciones, es imprescindible crear un clima previo que vaya conformando identidades en dichos asentamientos;

ello pasa por desarticular los valores de una cultura fuertemente clasista y favorecer la integración social, a la vez que el espíritu de la participación y la organización social.

### ***Caracterización de los miembros de las organizaciones***

#### ***Número de miembros de las organizaciones***

Más de la mitad de las organizaciones analizadas (un 56%) cuentan con menos de veintiséis miembros. Muchas de ellas ni siquiera superan la decena de personas ( un 31.5% del total). Son por tanto, grupos muy poco numerosos.

Dentro de estas organizaciones más pequeñas se han incluido la junta de vecinos y varios de los comités de adelanto que, si bien representan a poblaciones enteras o a la propia unidad vecinal y, consecuentemente, cuentan entre miembros legales con un número muy superior de personas, éstas no se han considerado miembros activos de la organización, puesto que su contribución es muy reducida (asistencia a alguna asamblea —tres o cuatro como máximo a lo largo de un año— y al pago de una reducida cuota). Se ha entendido que la organización, como tal, y a los efectos de nuestro trabajo, está formada sólo por aquellas personas que se reúnen habitualmente bajo el nombre de la organización de la que forman parte, que son en muchos casos, los miembros de las directivas de las mismas; sin embargo, se han diferenciado los comités de adelanto donde se produce una mayor participación de la comunidad. A este grupo pertenecerían también, haciendo las mismas salvedades, las ligas de baby fútbol y las coordinadoras de organizaciones. Otras organizaciones que tienen un número pequeño de miembros son algunos grupos de jóvenes, los talleres laborales y la mayor parte de los partidos políticos.

Las organizaciones que encontramos formadas por diez a veinticinco miembros (24,5%) son grupos de distintas características; entre ellos están los centros de madres, los

grupos de autoconstrucción y los grupos formados por menores de dieciséis años. Hay tres elementos distintos que definen a todos estos pequeños grupos de menos de veintiséis componentes :

- El hecho de que les unan fuertes lazos de amistad o una ideología de tipo político o religiosa.
- O, fundamentalmente, el hecho de representar a una colectividad mayor de personas (una población, un centro escolar, un conjunto de organizaciones, etc.) que les ha elegido para desempeñar ciertas labores organizativas dentro de la comunidad a la que pertenecen. Un 19% de las organizaciones que se han identificado responde a esta característica. Son organizaciones que han surgido mayoritariamente durante el último año, siendo sus miembros pertenecientes básicamente al sexo masculino, y con edades que oscilan entre los 26 y los 60 años.
- En el análisis de correspondencias con el resto de las variables anteriormente consideradas se ve que existe una alta correlación con el año de inicio de su actividad como grupo. Son grupos que, en una importante medida, se ha constituido durante el último año. Una menor correlación, aunque significativa, existe entre aquellos grupos que tienen su origen antes de 1974 y ser los grupos con un mayor número de miembros. Estos datos indican, como un factor importante en el tamaño de una organización (medido a través del número de sus miembros), el tiempo de vida de la misma.

De las restantes organizaciones (*ver gráfica 5*) un 24.5% tiene de 26 a 60 miembros y el 19% cuenta con más de 60 miembros. Son principalmente grupos religiosos, clubes deportivos, grupos infantiles-juveniles y los comités Sin Casa o de Allegados. Hay también un centro de madres, un construyendo juntos, un comité de adelanto, una olla común y un sindicato de trabajadores independientes, pero todas



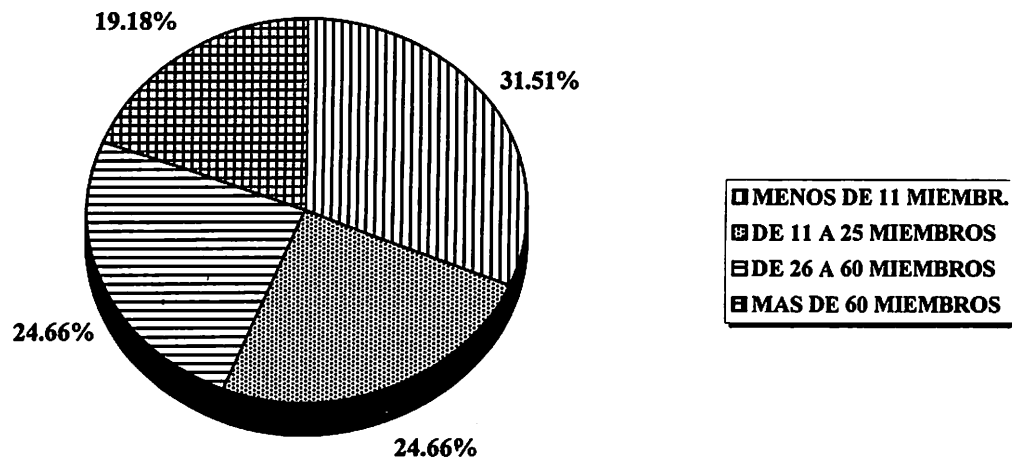
ellas se sitúan entre los 26 y los 60 miembros. Considerar dentro de los grupos religiosos, para este trabajo, a todas las personas que profesando una misma fe se reúnen en un mismo espacio comunitario, como unidades grupales, hace que los grupos no-católicos aparezcan en un mayor número de miembros que las capillas católicas, donde se reúnen como hemos dicho, numerosos grupos con un mismo carácter religioso o semirreligioso. La participación en la mayor parte de los clubes deportivos tiene que apreciarse de manera relativa; no todos sus componentes participan en alguna actividad deportiva o directiva, hay muchos que son meros seguidores, amigos o animadores de los clubes.

Teniendo en cuenta estos datos y la población residente en la Unidad Vecinal 34, se puede estimar que el 15% de su población participa en alguna organización social. En función de algunos otros datos que se irán exponiendo a lo largo del trabajo, se pueden matizar más las características de esta participación; así podemos aventurarnos a decir que entre un 2% y un 3% de la población de la unidad vecinal participa dentro de una organización social más de cuatro horas semanales, tiempo que se puede considerar propio de un gran compromiso y de una gran actividad asociativa.

Si en un primer momento detectar la presencia de setenta y tres organizaciones en el ámbito de la Unidad Vecinal 34, no dejó de ser sorprendente, y pudo presumirse la existencia de un importante tejido asociativo, que a su vez pudiera ser un gran potencial para el desarrollo de esa comunidad y para la instrumentación de algunas políticas, en este instante esta prospectiva tiene que ser relativa. Sigue siendo interesante el porcentaje de personas que militan en alguna organización, pero es muy reducido el número de aquéllas que dedican un tiempo sustancial a las organizaciones.

Sería necesario incentivar la participación, tanto para aumentar su cantidad como su calidad, si se quiere que las organizaciones sociales jueguen un papel más allá de ser una línea de transmisión de los problemas de una comunidad, o

**GRÁFICA 5**  
**NÚM. DE MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



de ser un instrumento de legitimación de la acción pública. Hoy por hoy, gran número de organizaciones existentes y el reducido tamaño de la mayoría de ellas, habla más de pequeños círculos de amistad que de una auténtica estructura organizativa a nivel poblacional, pues incluso, dentro de los grupos pequeños se encuentran las organizaciones territoriales. Es cierto también que muchos de sus miembros han surgido en el último año y se encuentran como es natural en un periodo propicio para poder crecer y desarrollarse.

Ahora bien, no se puede dejar de tomar en consideración a estos pequeños grupos, pues un gran número de ellos han surgido como fruto de una elección entre los pobladores, lo que les confiere una alta representatividad, y por lo tanto les corresponde a ellos legitimar todo tipo de acción que se desarrolle dentro de la comunidad a la que se vinculan.

No obstante, hay un interesante porcentaje de organizaciones que mueven un contingente importante de personas, y entre ellas están varias de las más antiguas. Lo que significa confirmar la posibilidad de llegar por su medio a determinados grupos de población susceptibles de justificar (en función de su tamaño y estabilidad) el apoyo de una política social, o que puedan tener un papel ejecutor dentro de la misma. Se trataría, en todo caso, de políticas dirigidas a sectores muy concretos (infancia, juventud) y problemáticas muy específicas (vivienda, recreación), más que acciones dirigidas a toda una comunidad o al espacio físico que ésta ocupa.

### *Relación de presencia de mujeres y varones*

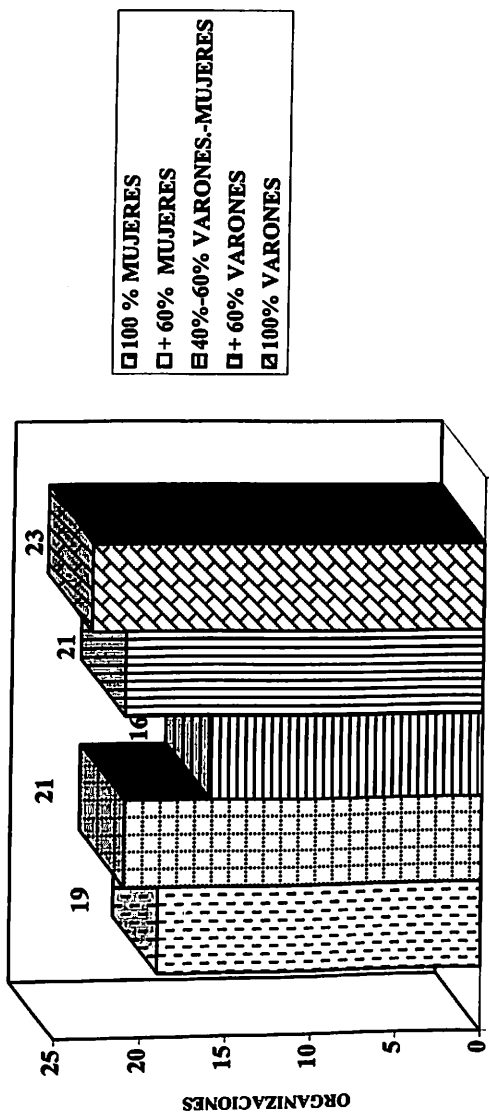
La relación de presencia de varones y mujeres dentro del conjunto de las organizaciones es bastante simétrica, en el sentido de que nos encontramos con proporciones similares de organizaciones con participación exclusiva de varones o mujeres, o donde la presencia mayoritaria de uno de ellos es similar al número de organizaciones donde se produce una mayoría del otro género (*ver gráfica 6*). Una simetría que no

se produce en el interior de cada organización: el 42% de las organizaciones está compuesta sólo por varones o por mujeres, y tan sólo en el 16% de ellas se da una presencia más o menos pareja de ambos géneros. Este equilibrio se da fundamentalmente en las organizaciones infantiles y en algunos grupos religiosos. En el resto de las organizaciones (un 42%) la presencia de uno de los dos géneros en relación al otro es minoritaria. Así, hay más mujeres que hombres en los comités de allegados, en algunos comités de adelanto y en la mayoría de las organizaciones religiosas; sin embargo, las labores directivas de estas organizaciones suelen recaer en un varón. Situación que no se produce en las organizaciones con el equilibrio de género inverso, como en los clubes deportivos o en aquellos grupos políticos con militancia de mujeres.

Las organizaciones formadas exclusivamente por mujeres son los centros de madres, los talleres productivos o laborales, y algunas otras organizaciones como la olla común, uno de los construyendo juntos, el grupo de salud, un centro de padres, y varias organizaciones religiosas y juveniles, si bien, en este tipo último de grupos los hay también formados de modo exclusivo por varones. Así, además de éste, las organizaciones donde sólo participan varones son los clubes deportivos (en la mitad de ellos), las ligas de baby fútbol, en varios comités de adelanto y en algún grupo político. El análisis de correspondencias nos da unos índices relativamente altos de todas estas organizaciones de varones o mujeres con el hecho de ser grupos de menos de once miembros. Son por tanto los grupos más pequeños. Esto confirma aún más la idea de que una gran proporción de las organizaciones se constituye por lazos de amistad donde las relaciones de género serían relevantes.

La variable referida al tiempo que dedican los miembros de la organización a sus actividades resulta discriminante para diferenciar ambos grupos. Los grupos formados de modo exclusivo por mujeres tienden a realizar activida-

**GRÁFICA 6**  
**RELACION DE PRESENCIA VARONES-MUJERES EN LAS ORGANIZACIONES**



des durante más de cuatro horas a la semana, mientras los constituidos sólo por varones no superan las dos horas semanales en sus actividades; y sólo en los grupos con una relación equilibrada de componentes en cuanto al sexo, el tiempo destinado por ellos a la organización se centra más en torno a las dos-cuatro horas semanales.

En los grupos de once a veinticinco miembros, los patrones de correlación positiva siguen siendo altos en relación a la presencia exclusiva del sexo femenino, pero también es importante la correlación con la situación más equilibrada de presencia de varones y mujeres. La participación mayoritaria, pero no exclusiva, de las mujeres en relación al número total de miembros del grupo tiende a darse en organizaciones de veinticinco a sesenta miembros, mientras que la de los hombres tiende a ser en las organizaciones de mayor tamaño.

Por el lugar de residencia de las personas activas en organizaciones sociales, las mujeres son más activas que los varones en los sectores de los ex-campamentos, y dentro de éstos, en mayor medida en los ex-campamentos con menor nivel socioeconómico. En las poblaciones como Santa Sara y Villa Primavera, ambas caracterizadas por la presencia de un gran número de organizaciones sociales, la diferencia entre varones y mujeres en cuanto al número de participantes no parece significativa; lo es en cambio en aquellas poblaciones con un menor número de organizaciones sociales vinculadas al territorio (Villa Tanilboro, Santa Mónica B y C., J.M. Carrera), donde parece existir mayor participación de los varones.

Estos datos confirman el divorcio existente entre el mundo de los hombres y el de las mujeres dentro de las poblaciones, situación que no puede dejar de producir relaciones conflictivas y de dominio. Sin embargo, el hecho de que las organizaciones de mujeres sean muy activas y numerosas hace que nos encontremos en una situación de transición, en la que las mujeres, a través de sus organizaciones,

estén conquistando espacios que hasta el momento los varones les habían negado. Desde el punto de vista de las políticas sociales, estos grupos pueden ser un referente para localizar programas destinados a la problemática de la mujer y a su promoción, sobre todo en los sectores más empobrecidos, como son los ex-campamentos. Acciones de estas características son fundamentales para avanzar en la construcción de una sociedad con mayores grados de integración, de equidad e igualdad en todas las capas y sectores sociales. Hoy por hoy, a pesar de que son muchas las organizaciones donde participan conjuntamente mujeres y hombres, siguen siendo éstos los que acaparan los puestos de dirección. Son muy pocas, además, aquéllas donde hay un equilibrio numérico entre ambos sexos, pero es precisamente en estos grupos que suelen estar formados por población infantil y juvenil donde mejor pueden cimentarse tales objetivos.

Igual que se plantea la necesidad de programas específicos para la mujer, los ideales de igualdad exigen acciones complementarias en el mundo de los varones. El hecho de que su presencia sea mayoritaria en las organizaciones territoriales y en muchas de las organizaciones más numerosas, eleva el interés de emprender políticas para enfrentar los problemas que les son propios, así como para generar un cambio cultural en ellos. Sin embargo, hay que ser conscientes de las dificultades que esto entraña, no sólo por la naturaleza del objetivo sino por el escaso tiempo que dedican los varones a las organizaciones.

### *La edad de los miembros de las organizaciones.*

La edad de las personas que participan dentro de las organizaciones no parece tener una gran relevancia para diferenciar unas organizaciones de otras (*ver gráfica 7*). Son pocas las organizaciones constituidas por grupos de edad específicos (un 15% de las mismas); prácticamente la totalidad de ellas son organizaciones infantiles o juveniles, estando solamente una de ellas formada por personas mayores de 60 años. Las organizaciones infantiles, formadas por menores de 16 años, son las que tienen un mayor peso dentro de este grupo de organizaciones, representando un 8% del conjunto de las organizaciones; suelen ser grupos formados durante el periodo 1982-1989, cuyos miembros residen en los ex-campamentos La Chimba o Guanaco 3, o bien en Villa Primavera (zonas con un mayor porcentaje de población infantil). Sus espacios de reunión tienden a ser las sedes sociales sitas en las poblaciones. Los grupos formados por menores de veinticinco años, o sea, grupos con un carácter más de tipo juvenil, conforman el 6% de todas las organizaciones, pero dentro de este reducido grupo solamente dos de ellas están formadas por jóvenes de diecisiete a veinticinco años, de las cuales una es un taller de salud impulsado por una ONG's para mujeres jóvenes casadas. Todas estas organizaciones que acaban de mencionarse están altamente correlacionadas con un tiempo destinado a las reuniones o a las actividades en torno a las dos-cuatro horas semanales.

En el resto de las organizaciones (un 85%) se produce una gran variación entre la edad de sus miembros. Podemos interpretarla por medio de tres categorías:

- Aquellas organizaciones formadas por personas adultas (de 26 a 60 años). Éste sería el apartado con el mayor número de organizaciones, que el 34 % del total de las organizaciones consideradas. Destacan entre ellas: las organizaciones de vecinos (junta de vecinos y comités de adelanto), los grupos de los partidos políticos, las ligas deportivas y las coordinadoras de orga-



nizaciones de autoconstrucción, las de propietarios de sitios, los centros de padres, entre las más significativas. El análisis de correspondencias da índices altos con el hecho de ser organizaciones con un origen reciente (1990), tener menos de diez miembros, estar formadas exclusivamente por hombres, destinar menos de dos horas semanales a sus actividades y ser sus miembros fruto de una elección. Ello supone que de alguna forma los componentes adultos, principalmente varones, de esa sociedad han recuperado un espacio de expresión dificultado por la dictadura.

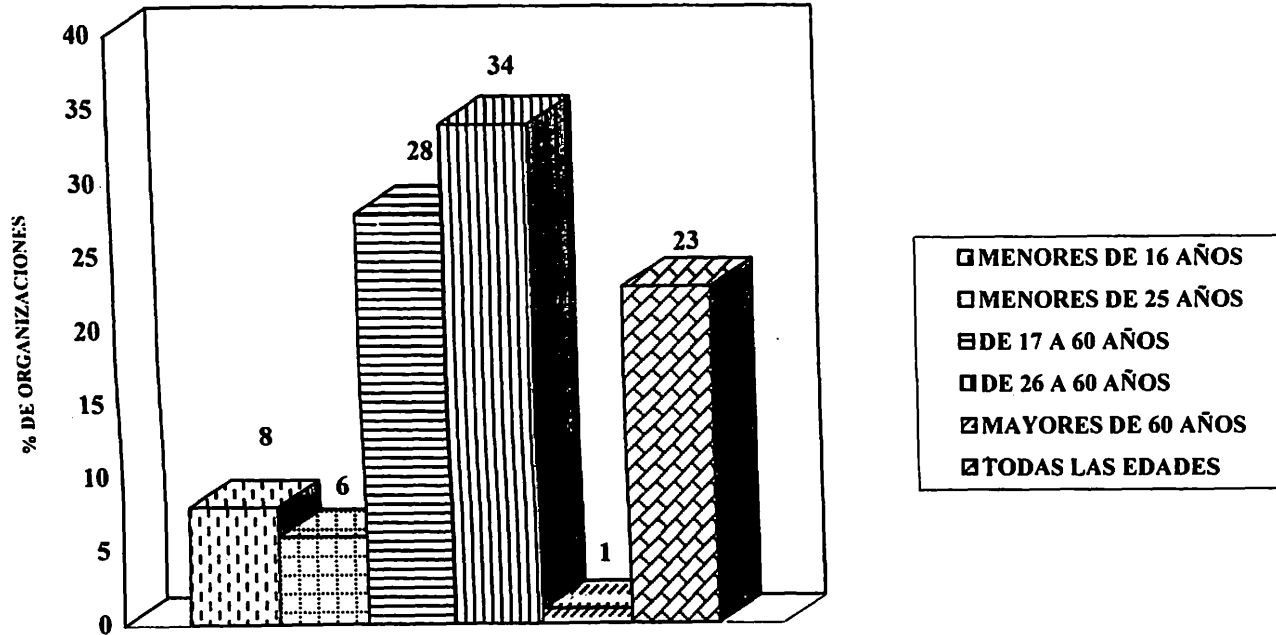
- Las organizaciones formadas por jóvenes y personas adultas (individuos de 17 a 60 años). Aquí se inscriben el 28% de las organizaciones. La mitad de los clubes deportivos, los centros de madres, los comités de allegados, algunos talleres productivos y comités de adelanto tienen esta característica. La relevancia de la presencia de jóvenes dentro de estas organizaciones es variable; parecen tener importancia en los clubes deportivos y comités de allegados que en los centros de madres o en los talleres productivos (organizaciones exclusivamente de mujeres).
- Un 23% de las organizaciones está conformada por individuos de todas las edades (niños, jóvenes y adultos de diferentes edades). Son espacios donde suele participar toda la familia o varios de sus miembros. Del análisis de correspondencias se desprende que suelen ser organizaciones con más de 26 o incluso de 60 miembros, con una larga tradición histórica a sus espaldas (incluso anterior a 1974), que cuentan con varios miembros de otras poblaciones externas a la Unidad Vecinal 34, con disponibilidad de una sede propia y con una dedicación de dos a cuatro horas semanales. La proporción de varones y mujeres en las mismas suele ser mayoritaria para uno de los dos

**géneros. Las organizaciones de carácter religioso son los exponentes más claros de este tipo de organizaciones, junto a un buen número de clubes deportivos.**

**La situación en este momento refleja una escasa participación de los jóvenes en las organizaciones; y cuando existe, juegan un papel secundario. El envejecimiento de la estructura organizativa de las poblaciones es evidente, lo cual ha de traducirse en una falta de nuevas iniciativas y nuevos proyectos y en consecuencia de una sensible reducción de su potencial. Implicar a los jóvenes en el mundo organizacional, rejuvenecer las organizaciones, es imprescindible si se quiere hablar del tejido asociativo como un "tercer sector", o si se quiere contar con la fuerza y las capacidades de las organizaciones poblacionales en las políticas de desarrollo comunitario.**

**Por otra parte, el hecho de que existan muy pocas organizaciones formadas por grupos de edad muy específicos puede que en algunos casos implique la presencia de organizaciones que han sido capaces de integrar bajo un mismo objetivo a personas de distintas edades, consiguiendo de este modo, producir una interesante comunicación intergeneracional que puede suavizar el choque entre las distintas generaciones y contribuir a una mayor cohesión social; en todo caso, son un buen lugar para trabajar en salvar estas diferencias. Sin embargo, indica más la carencia de espacios asociativos para los niños y especialmente para los jóvenes y la tercera edad, grupos que por sus características y problemas propios, requieren de lugares de encuentro adaptados a su idiosincrasia. Las políticas sociales, además de intentar fortalecer y aprovechar la labor social y educativa que realizan los grupos de este tipo, tienen que fomentar el surgimiento de más organizaciones de estas características; sólo así tendrán una vía barata para localizar de forma extensiva programas para el desarrollo y la atención de la infancia, la juventud y la tercera edad.**

**GRÁFICA 7**  
**CLASIFICACIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES POR EDAD DE SUS MIEMBROS**



Los programas de atención a la familia entre las organizaciones formadas por individuos de todas las edades son un potencial valiosísimo, pues además de contar con una infraestructura y ser organizaciones medianamente grandes y consolidadas, en ellas suelen participar familias enteras. Abordar los problemas que afectan al núcleo familiar puede ser relativamente fácil de introducir en de ellas, y pueden, igualmente, convertirse en un instrumento para sensibilizar y acercar la discusión y la llegada de profesionales (expertos en el tema) a las poblaciones.

### *Líderes y monitores*

Un último elemento que vamos a considerar para determinar las características de las personas que participan dentro de las organizaciones sociales va a ser la existencia o no dentro de las mismas de algún "líder" o monitor, que tenga reconocida su condición como tal por parte del resto de los componentes del grupo. A él le corresponde establecer los objetivos del grupo y las líneas fundamentales de las actividades realizadas por el mismo. Probablemente coincidirá con la persona que dio origen al grupo, no siendo discutible su relevo al frente del grupo, al menos por parte de los miembros de éste. Un 26% de las organizaciones cuenta entre sus miembros al menos con una persona de estas características.

Los talleres infantiles, los grupos vinculados a alguna iglesia y algunos grupos impulsados por ONG's comparten este elemento. Esto hace que dispongan de lugares de reunión propios, normalmente pertenecientes a alguna iglesia u ONG's. Son grupos donde predominan los miembros menores de veinticinco años o existe una presencia dispar de personas de todas las edades. El análisis de correspondencias señala además, su vinculación positiva con el hecho de presentarse en grupos con más de sesenta miembros, ser organizaciones formadas en la década de los ochenta, contar con un número significativo de militantes residentes en los

campamentos La Chimba y Guanaco 3, en Villa Primavera o en otras unidades vecinales de la 34. Y suelen también darse situaciones de equilibrio en la presencia de varones/mujeres o una mayoría de estas últimas cuando nos encontramos con la figura de un monitor dentro de las organizaciones.

Vemos por tanto, la alta dependencia existente del "tercer sector" hacia este tipo de personas. La administración, por su parte, tiene en estas personas y en las instituciones a las cuales normalmente se encuentran ligadas los mejores recursos humanos para el desarrollo eficiente de líneas de acción pensadas para los sectores más pobres, la familia, la infancia y la juventud. No sólo porque son personas que están muy cerca de los problemas y las cosas que afectan a los sectores populares, sino porque tiene una experiencia muy importante en este tipo de tarea durante los últimos años y además trabajan con numerosos grupos, algunos de ellos de gran tamaño. Todo ello las convierte en valiosas fuentes de información y en el personal más adecuado para seguir trabajando temas de desarrollo comunitario dentro de las poblaciones, pudiendo con un bajo costo, ser reciclados y capacitados y conseguir de este modo un alto impacto social.

### ***Dedicación de los miembros de las organizaciones sociales a su organización***

Uno de los criterios para estimar la fortaleza de las organizaciones sociales estudiadas es tomar en cuenta la frecuencia con que realizan sus reuniones o el trabajo en equipo que se hayan propuestos realizar, así como el tiempo que sus miembros dedican a la organización.

Observando la *gráfica 8* se aprecia claramente que la distribución de las organizaciones en función de la periodicidad de sus reuniones se corresponde con una campana de Gauss, donde el centro de la curva está definido por el alto

porcentaje de organizaciones (un 63%) que realiza sus reuniones semanalmente, lo que puede significar una continuidad y regularidad en su trabajo. Estos encuentros semanales corresponden fundamentalmente a los clubes deportivos, centros de madres, grupos infantiles-juveniles, partidos políticos, algunos comités de adelanto, entre otras organizaciones. Los extremos de la curva vienen dados en un sentido por las organizaciones que tienen encuentros más de una vez a la semana, y en el sentido opuesto por aquéllas cuyas reuniones exceden el periodo semanal.

Es relevante que cerca del 21% de las organizaciones realice reuniones o tenga más de un encuentro durante la semana, la cual significa un elevado compromiso por parte de sus miembros; ello implica una dedicación superior, en muchas ocasiones, a las cuatro horas semanales. El núcleo principal de estas organizaciones lo forman los grupos religiosos y algunas de las organizaciones realizadas con la satisfacción de las necesidades básicas, como puede ser la olla común, un taller productivo o un construyendo juntos. Es destacable la presencia de la junta de vecinos en este conjunto de organizaciones, debido probablemente al impulso dado por la redemocratización de la misma y al gran volumen de trabajo necesario para la normalización de sus actividades; ya sea para la consecución de acuerdos de carácter político o de resolución de problemas referidos a la comunidad o derivados de acciones emprendidas por la propia junta de vecinos durante la dictadura militar, y que en consecuencia no pudieron ser abordados en un espacio público legitimado. El análisis de correspondencias aplicado a esta variable da valores altos con otras variables como:

- La edad de los miembros. Son las organizaciones más heterogéneas; se detecta la presencia dentro de las mismas de niños, jóvenes y personas adultas de distintas edades. Se observa que, curiosamente, en las organizaciones que se concentra la militancia joven y adulta propiamente (de 17 a 60 años) disminuye a la semana

la frecuencia de los encuentros y en correspondencia, el tiempo de dedicación de sus miembros a menos de dos horas semanales, cuando el tiempo invertido por las organizaciones anteriores tiende a ser de dos a cuatro horas. Ello no quiere decir que la población infantil sea la más activa dentro de la organización, sino que su presencia da otro matiz diferenciador al grupo, vinculado a la estructura familiar.

- La presencia de algún monitor o líder indiscutido dentro del grupo, el cual en muchos casos es el fundador de la organización, asumiendo el papel del guía para el resto de los miembros.
- Ser organizaciones exclusivamente de mujeres u organizaciones donde son los miembros mayoritarios numéricamente. Las organizaciones donde los varones son los únicos militantes o son los militantes mayoritarios tienden, por el contrario, a tener reuniones o encuentros de carácter semanal.
- Aunque la correlación es inferior a la de las variables anteriores, también se comprueba su existencia con el número de miembros de la organización, en torno a los 26 - 60 miembros. Los grupos de 11 a 26 individuos muestran una tendencia correlacional con la variable definida por las reuniones semanales.

En el otro extremo de la curva se ubican las organizaciones que mantienen reuniones quincenal o mensualmente (un 5%) y las que tienen sus reuniones con intervalos superiores a la mensualidad (un 11%). Son organizaciones de distinto tipo, desde algunos comités de adelanto hasta centros de padres o apoderados, pasando por organizaciones con funciones de coordinación u organizativas. Este porcentaje puede ilustrar una muy posible debilidad de un buen número de las organizaciones del sector, o un carácter "fantasma" relacionado con situaciones coyunturales; motivo por el cual también surgen muchas de ellas, como se puede

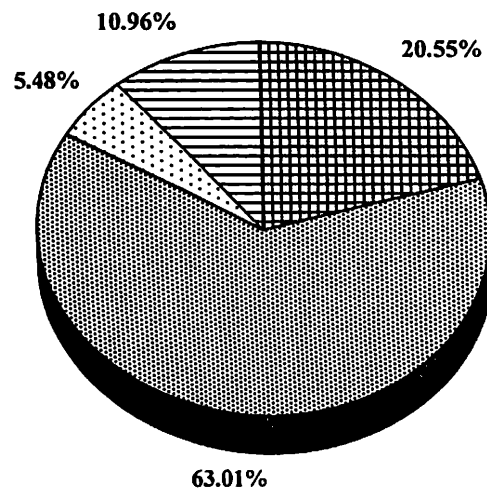
concluir de la alta correlación existente entre la periodicidad en las reuniones señaladas, el tiempo de dedicación a la organización por parte de sus miembros (menos de dos horas semanales) y el hecho de ser organizaciones que se han formado durante el último año. Especial significación tiene, principalmente para la consolidación de los procedimientos democráticos dentro del espacio definido por una unidad vecinal, el que un importante número de estas organizaciones estén constituidas por personas que han sido elegidas por una comunidad para desempeñar labores organizativas. Ello dificulta también poder contar con estas organizaciones en la ejecución de políticas que pretendan llevar a efecto algún mejoramiento de las poblaciones donde esto se produce.

Sin embargo, es más importante señalar la gran regularidad y la alta frecuencia con que mantienen sus reuniones las organizaciones sociales, como un argumento que destaca la presencia de un real tejido asociativo. También esto les proporciona una gran confiabilidad desde el exterior, ya que permiten asegurar una constancia y una continuidad del trabajo por ellas realizado, muy especialmente a los grupos formados mayoritariamente por mujeres o que cuentan con un monitor o un líder; elementos de seguridad imprescindibles que permiten plantearse de forma seria la colaboración entre organismos públicos y las organizaciones sociales de base.

Para profundizar en los datos y tendencias que se acaban de exponer, es imprescindible tomar en cuenta a la vez, el tiempo que dedican los miembros de las organizaciones sociales a éstas. Así, si bien la frecuencia en las reuniones de las organizaciones, de forma genérica, se puede considerar como alta, la cantidad de tiempo que sus miembros dedican a la organización no varía en la misma medida. En más del cincuenta por ciento (el 52%) de las organizaciones, el tiempo dedicado por sus adeptos no supera las dos horas semanales, a pesar de que en muchos casos las reuniones se celebran semanalmente.



**GRÁFICA 8**  
**FRECUENCIA DE LAS REUNIONES O DEL TRABAJO EN GRUPO**



- MÁS DE UNA VEZ POR SEMANA
- SEMANTALMENTE
- QUINCENAL-MENSUALMENTE
- MÁS DE UN MES

El aporte en tiempo de los miembros de la mayor parte de los clubes deportivos, grupos políticos, comités de adelanto, organizaciones relacionadas con el tema de la vivienda (de propietarios y allegados), entre otras organizaciones, es éste. Un 36% de las organizaciones dedica de dos a cuatro horas semanales a su tarea en grupo, un tiempo que se puede considerar relevante y signo de un compromiso efectivo con la organización; entre ellas se encuentran las organizaciones religiosas, los centros de madres, grupos infantiles-juveniles, algunos clubes deportivos, organizaciones promovidas por ONG's y la junta de vecinos. El resto de las organizaciones, un 12%, cuenta como grupo, con los individuos que destinan mayor parte de su tiempo a la participación dentro de una organización social. Son organizaciones centradas en la generación de algún tipo de recurso que represente una aportación a la economía doméstica o un mejoramiento de la calidad de vida familiar (talleres productivos, la olla común, un construyendo juntos) o alguno de los grupos de carácter religioso.

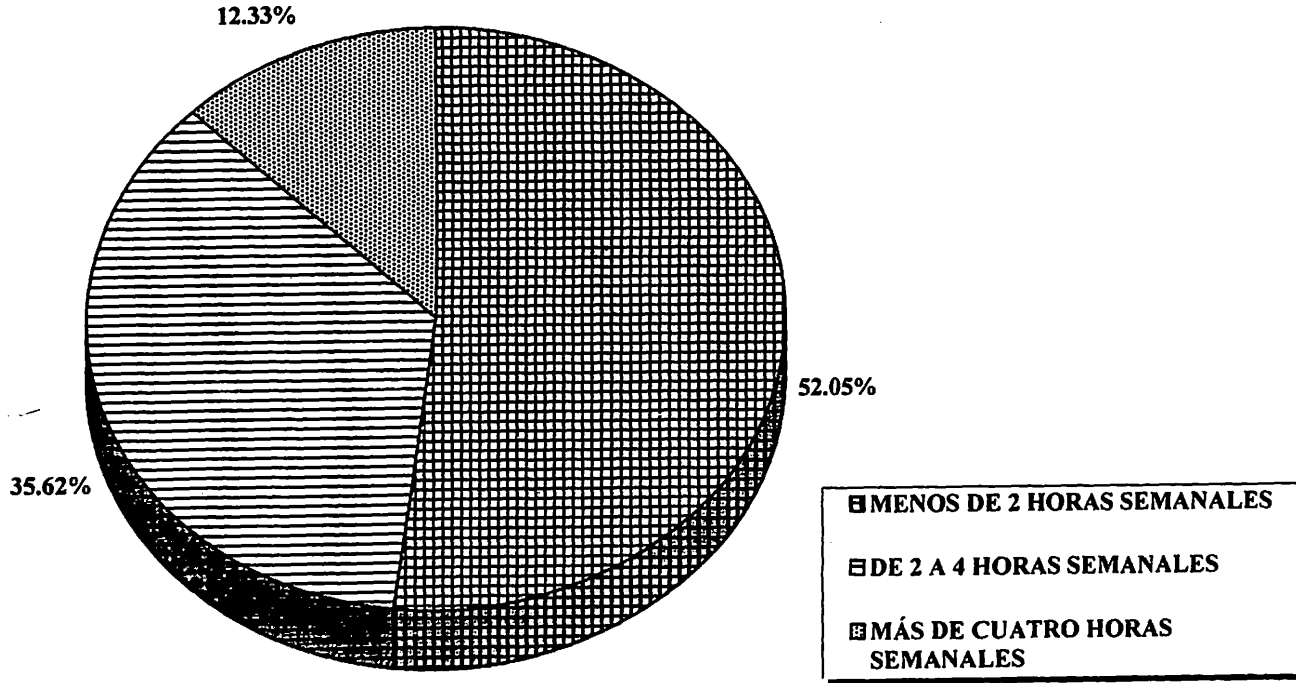
El análisis de correspondencias muestra cómo en las organizaciones con un origen anterior a 1974, la dedicación de sus miembros se sigue manteniendo elevada, entre las dos y las cuatro horas semanales. En las que tienen su origen entre 1974 y 1981 también se da esta correlación, pero su índice es algo más bajo. Es en las organizaciones formadas en la década del ochenta donde tiende a darse la participación más intensa en tiempo, por parte de los miembros que participan en ellas, lo cual coincide con el "boom" organizacional que se genera en esa época, y que parece que movilizó a las personas más activas, desde el punto de vista organizacional, de la comunidad. Interesante resulta ver cómo las organizaciones que han nacido durante el último año destacan por el escaso tiempo que sus integrantes les dedican; existe una correlación significativa con la variable "menos de dos horas semanales". Todo ello parece indicar que las organizaciones que consiguen sobrevivir en el tiempo han logrado, igualmente, una alta dedicación por parte de

sus miembros. Y que el compromiso con la organización se construye en el tiempo, y es difícil que éste se logre de manera constante en los primeros meses de constitución de una organización. Aquí se destaca que un tejido asociativo no se crea de “un día para otro”, y la importancia del recurso de contar con un núcleo organizativo que esté consolidado en el tiempo y las garantías que éste ofrece.

Por otra parte, siguiendo con la interpretación del análisis de correspondencias, es frecuente que se destine un mayor tiempo a las mismas (más de cuatro horas semanales); de forma paralela, esto sucede también en aquellas organizaciones formadas exclusivamente por personas residentes en los ex-campamentos. Las organizaciones con más de sesenta componentes consiguen aunar una alta dedicación entre los suyos, de dos a cuatro horas semanales, a diferencia de los grupos de menos de once individuos, donde la implicación de éstos no supera las dos horas semanales. Así mismo, la presencia de un monitor o líder-guía dentro de la organización está muy altamente correlacionada con el hecho de que la organización tenga una actividad semanal que oscila entre las dos y las cuatro horas, (*ver gráfica 9*).

Es evidente que estas últimas consideraciones se relacionan muy estrechamente con las ya realizadas en torno a la frecuencia de las reuniones o el trabajo en equipo por parte de las organizaciones. Si bien se vuelve a relativizar su potencial, también se vuelve a destacar la presencia de un núcleo importante de organizaciones de gran interés, tanto desde la óptica de la existencia de un tejido asociativo relevante como desde la perspectiva de las políticas públicas, tanto por su capacidad reconocida de trabajo, como por el tipo de actividades por ellas realizadas, los sectores (de pobreza y extrema pobreza) donde se forman y el número de personas capaces de movilizar e implicar en sus acciones.

**GRÁFICA 9**  
**TIEMPO DEDICADO A LA ORGANIZACIÓN POR SUS MIEMBROS**



## *Toma de decisiones en las organizaciones sociales*

Un elemento fundamental para caracterizar a las organizaciones sociales consiste en describir la dinámica que se da en ellas a la hora de resolver la toma de decisiones. Para poder cumplir este objetivo plenamente, hubiese sido necesario realizar una investigación prolongada y profunda dentro de cada una de las organizaciones. En muchas de ellas, por motivos relacionados con la desconfianza, esta pretensión era inviable, circunstancia que ha limitado notoriamente la investigación en este punto. Se ha tomado en contrapartida, como fuente de información en el tema, las declaraciones de los dirigentes de las organizaciones sociales y en algunos casos las observaciones de otros miembros de los grupos. No obstante, estos datos tienen un componente subjetivo muy importante dado por el investigador. Ello ha sido inevitable, pues en muchos casos las contestaciones de los dirigentes a preguntas relacionadas con el punto no eran claras o implicaban contradicciones dentro del contexto de la entrevista.<sup>119</sup>

La mayor parte de las organizaciones cuentan con una directiva que asume de diversas maneras la toma de decisiones dentro de los grupos. Excepción hecha, principalmente, de las organizaciones que cuentan con un monitor o con una persona que asume claramente el papel de líder-guía, el resto disponen de una directiva compuesta básicamente por el presidente, el secretario y el tesorero. Ahora bien, el hecho de tener una directiva no es clarificador sobre cómo ésta se relaciona con el resto de la organización o cómo se desempeña el papel de presidente dentro de ella. Por tales

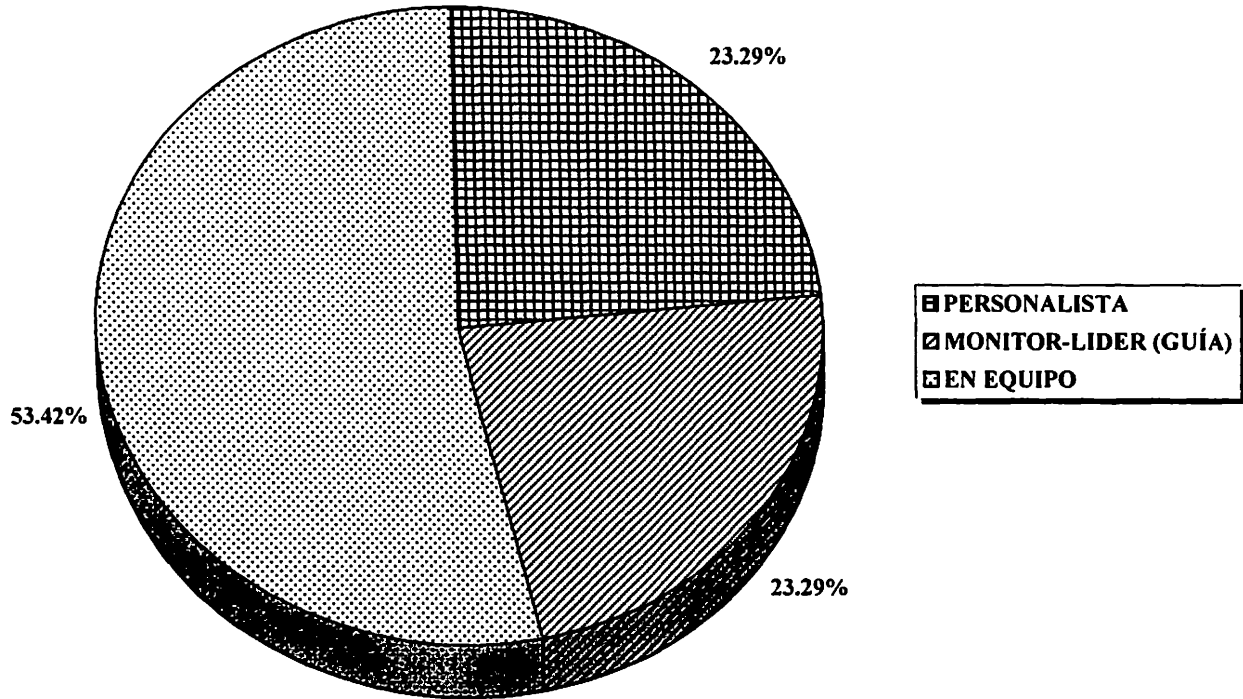
<sup>119</sup> En esta investigación no hemos hecho uso de técnicas cualitativas de análisis de contenido de forma expresa. Las técnicas cualitativas utilizadas en este trabajo se han restringido básicamente a la realización de entrevistas y en mucha menor medida, al análisis de contenido de las mismas, al no disponer de material reproducible en grabaciones.

motivos, se ha optado por reducir las distintas formas de toma de decisiones en las organizaciones a tres grandes categorías, que den cuenta más claramente el estilo de dirección existente en el grupo, lo cual podría acercarnos más a la realidad en que viven las organizaciones.

Después de todas estas consideraciones, se ha estimado que en más de la mitad de las organizaciones (el 53%) las decisiones son tomadas en grupo o en equipo (*ver gráfica 10*). Se quiere decir con ello, que la toma de decisiones recae habitualmente sobre el conjunto de la organización o sobre el conjunto de la directiva de una forma activa y real. En este grupo estarían las organizaciones de representación vecinal (junta de vecinos y comités de adelanto), las organizaciones que hacen alguna labor de coordinación, organizaciones relacionadas con el tema de la vivienda, y casi la mitad de los clubes deportivos. Consecuentemente, y en función de las primeras organizaciones aludidas, es lógico que los índices de correlación sean significativos con variables como el carácter de sus miembros, el tamaño reducido de los grupos, el hecho de unirse en sedes sociales comunitarias y, de modo más general, con la heterogeneidad en la edad de los participantes.

El 23% de las organizaciones consideradas, cuenta con un monitor o una persona que tiene reconocida su condición de líder o guía dentro del grupo y que asume plenamente las decisiones que afectan a la organización. Se estaría hablando fundamentalmente de los grupos confesionales, de la mayor parte de los talleres infantiles y de algunos grupos directamente vinculados a una ONG's. El análisis de correspondencias con otras variables detecta algunas pequeñas correlaciones positivas con la época en que surgen las organizaciones (década de los ochenta), coincidiendo en el contexto del país con la aparición y revitalización de múltiples organismos de apoyo, ONG's e iglesias de distinto signo.

**GRÁFICA 10**  
**TOMA DE DECISIONES EN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



No es de extrañar por tanto, que sean grupos donde domine la población infantil o el patrón familiar en cuanto a la composición de sus miembros, como tampoco lo es el predominio de la población femenina dentro de las mismas, o en su defecto, se tiende a dar una situación de equilibrio entre los géneros; todos ellos, infancia, mujer y familia, son grupos de localización de las actividades de las organizaciones de apoyo. Otras variables correlacionadas que confirman esto son: el espacio de reunión utilizado, sedes financiadas por las organizaciones de apoyo, las cuales tienden a ser utilizadas exclusivamente por los grupos formados (muchas veces) con el objeto de la intervención; el tipo de dedicación exigida a los miembros, entre dos y cuatro horas semanales, distribuidas normalmente en más de una actividad a lo largo de la semana; residir los miembros en poblaciones próximas, pero sin responder a la lógica espacial dada por una unidad vecinal; o el tamaño del grupo, entre los once y los veinticinco individuos. Elementos todos propios del estilo de acción de las organizaciones de apoyo.

En la categoría de toma de decisiones de manera personalista (23% de los grupos), se ha incluido a organizaciones en las que sus acciones y estrategias dependen de una estructura superior de la que forman parte, y donde existe además, una subestructura jerárquica fuerte dentro del mismo grupo. La inclusión o no de los grupos políticos que funcionan dentro de la Unidad Vecinal 34 responde, más que en ningún otro caso, a la apreciación subjetiva del investigador, dada la dificultad para obtener información sobre su funcionamiento interno. También dentro de la misma categoría, las organizaciones donde existe una persona que concentra la mayor parte de las decisiones que son relevantes para el grupo. Puede suceder esto por protagonismo de uno de los miembros o por simple desinterés y delegación de los restantes componentes del grupo. Aquí estarían enmarcados la mayoría de los clubes deportivos y algunos talleres productivos. En este caso, las variables correlacionadas son la composición exclusiva de la organización por



parte de individuos varones, ser el espacio de reunión una casa particular, y una dedicación inferior a las dos horas semanales de los miembros a la organización, aunque mantengan encuentros periódicos frecuentes.

La capacitación de estos últimos grupos en técnicas y estilos de dirección, contribuiría favorablemente a aumentar aún más ese clima que va permeando a la sociedad de un espíritu democrático, y que permite entre otras cosas, consolidar un tejido asociativo y enraizar las políticas de desarrollo.

El gran número de organizaciones que toman sus decisiones en equipo, y entre ellas, fundamentalmente, las vinculadas al territorio, concede una carga de legitimidad a las acciones que puedan emprender por separado o en colaboración con alguna institución pública. Las que cuentan con un líder, un guía o un monitor disponen, por su parte, de interlocutores claros y estables que pueden desarrollar o integrarse en proyectos de carácter público; parece más difícil su real integración dentro de un tejido asociativo más amplio, dadas las características tan personales y concretas que definen a estos grupos.

### ***Los objetivos de las organizaciones***

Definir el tipo de objetivos que persigue una organización, es uno de los elementos claves para poder caracterizar su ámbito potencial de acción, y el carácter del tejido asociativo existente. Enfrentar esta tarea cuenta con múltiples problemas epistemológicos y metodológicos, que pueden condicionar y sesgar su identificación. El camino seguido en esta investigación no ha partido de un listado de objetivos fijado a priori, sobre el cual trabajar la entrevista con las organizaciones. Se presentó este tema a los miembros entrevistados de los grupos como una cuestión explícitamente abierta. Las categorías de los objetivos que figuran a continuación fueron elaboradas a partir de estos testimonios he-

chos en torno a la pregunta concreta, así como de la interpretación y observación global de la entrevista y del contexto de la organización. En este punto, como en los anteriores y en los restantes, se ha tenido especialmente en cuenta el marco conceptual sobre la acción colectiva, aportado en los dos primeros capítulos.

Al término “objetivos” se le da en este apartado un campo de contenido amplio y general. Podemos distinguir dos grandes niveles dentro de ellos. Un primer nivel, más abstracto, que hace referencia a los criterios, valores, ideologías y las motivaciones psicológicas profundas (a nivel personal y de grupo) que movilizan a los miembros de las organizaciones o a la organización misma. Los objetivos con este perfil son:<sup>120</sup>

- Construir una identidad de grupo.
- Romper la rutina diaria.
- Recibir y dar afecto.
- Perseguir el ideal emancipador.
- Desarrollarse como personas dentro de la religión.
- Desarrollar una ideología política.
- Responder a la acción de una organización de apoyo.
- Mejorar la población como espacio físico y social
- Favorecer a la infancia y la juventud.

Y un segundo nivel de menor abstracción, pero aún dentro de la generalidad, referido al campo de las metas y fines materializables, los cuales responden al conjunto de problemas que afectan a los pobladores como colectividad, como grupo familiar o individuos; tanto en el aspecto de la

<sup>120</sup> Son objetivos que se enmarcan mayormente dentro de lo latente. Más adelante entraremos en la descripción de los mismos.

problemática social, económica, educacional, legal, sanitaria, como en lo organizativo o recreacional (se mueven por tanto en la dimensión manifiesta). Los objetivos que van en esta línea son:

- Constituir un espacio de encuentro.
- Fomentar la ayuda mutua en la organización.
- Recrearse y divertirse.
- Ejercer labores de coordinación.
- Formar a la población infantil.
- Resolver problemas de tipo legal.
- Contribuir a la economía familiar.
- Solucionar problemas relacionados con la vivienda.
- Capacitarse.
- Mejorar la atención en salud.

La *gráfica 11* expresa la relación de presencia de estos objetivos en las organizaciones. Como es evidente, las organizaciones tienen objetivos múltiples; aquí figuran los objetivos que se aprecian como más relevantes en cada una de ellas. Por tanto, habrá que tener en cuenta que podrá haber organizaciones con más objetivos de los que se les han asignado. Veamos cuáles son los citados objetivos y qué rasgos los definen; para ello, vamos a seguir un orden decreciente en función del grado en que es asumido por el conjunto de las organizaciones.

### *1. Constituir un espacio de encuentro*

La dictadura militar, con la represión social implícita en ella, vinculada a la libertad de asociación, junto a determinadas características culturales dominantes en los sectores poblacionales chilenos, como puede ser el "machismo" expresado en la privación o en las dificultades puestas por los

varones a sus cónyuges para el acceso de éstas a un espacio público de reunión, son elementos que han llevado a los pobladores a cerrarse en sus casas y aislarse socialmente. Es sin embargo, una tendencia que muchos de ellos intentan romper buscando o intentando generar espacios de encuentro, con otros vecinos o pobladores, que los sustraiga del aislamiento social. Prueba de ello es la alta correlación de este objetivo con la variable que establece el origen de las organizaciones entre 1974 y 1981, periodo donde la represión de la dictadura fue más fuerte y dejó menos espacios abiertos. Este es sin duda, el objetivo subyacente en el mayor número de las organizaciones estudiadas, presente en el 77% de ellas.

Evidentemente, la intensidad y las formas en que se manifiesta varía de unas organizaciones a otras. De hecho, se podría decir que es un objetivo implícito por definición a cualquier tipo de organización, pero aquí se ha privilegiado la preponderancia de los elementos de inserción social sobre los operativos o funcionales implícitos en él. Las organizaciones donde este objetivo se manifiesta más claramente son los clubes deportivos, centros de madres, grupos religiosos, grupos políticos y en las organizaciones vecinales en cuanto motores en la generación de esta dinámica. Está correlacionado positivamente con grupos donde participan individuos de todas las edades, grupos con una composición de individuos varones mayoritaria o exclusiva, y con grupos donde se da un estilo de dirección personalista.

Lógicamente, es un objetivo muy correlacionado (de manera positiva) con otros de los que iremos viendo a continuación: recreación, "romper la rutina", religión, política, autoayuda, afecto, mejorar la población, pero entre ellos destaca el de la identidad. Ello no quita que también establezca correlaciones negativas con los objetivos de vivienda, los orientados a la economía familiar, o a la formación de niños. En todo caso, es un objetivo con una gran funcionalidad social, más aún entre los sectores sociales que que-

dan al margen de aquellos espacios de encuentro que proporciona la sociedad de consumo. Las organizaciones sociales se convierten de este modo en un espacio alternativo con capacidad para satisfacer las mismas necesidades que pretende cubrir el mercado del ocio. Por ello, las inversiones que las políticas sociales hagan en las organizaciones poblacionales disminuirán la tensión social y darán estabilidad.

## ***2. Construir una identidad de grupo***

Este objetivo, como se acaba de decir, se encuentra muy correlacionado con el anterior, y responde en parte, a las mismas necesidades de índole social. La necesidad de espacios de encuentro va en muchos casos ligada a la necesidad de poseer una identidad diferenciadora dentro del contexto socio-espacial inmediato. Es por otra parte, en numerosas ocasiones, un requisito para la propia supervivencia de las organizaciones como tales, en tanto las diferencia del resto; cuando lo consiguen su identidad es muy fuerte, como lo demuestra la alta correlación con las organizaciones más antiguas. Son motivos suficientes para mostrar la importancia que tiene para muchas organizaciones alcanzar este objetivo, presente en el 71% de los grupos.

Si bien, como en el caso anterior, los sentidos y grados de identidad perseguidos varían de unas organizaciones a otras, ello no deja de hablarnos de la estratificación social, de la diferenciación social acentuada existente en el mundo popular y de su falta de integración como colectivo. Los numerosos grupos religiosos, clubes deportivos, centros de madres donde encontramos este objetivo, y la fuerte raigambre de las identidades poblacionales expresadas por las organizaciones circunscritas de manera exclusiva a alguna de las mismas, son prueba de ello. Como lo es también, el que tiendan a disponer de sedes propias, o se reúnan en casas particulares en vez de buscar otros espacios. Curiosamente, las organizaciones con objetivos dirigidos a la economía

familiar tienen una correlación negativa con este objetivo. Se correlaciona positivamente con grupos constituidos por individuos de todas las edades, con grupos con una estructura mayoritaria o exclusivamente masculina, y con grupos con un estilo de dirección personalista. Especialmente esta correlación se da con organizaciones compuestas de miembros residentes en poblaciones con una gran tradición histórica (Santa Sara) o, en la situación contraria, poblaciones sin ninguna integración organizativa (Santa Mónica B); lo cual nos indica cómo la identidad espacial o de grupo, por una parte, tiende a reforzarse continuamente entre los individuos que son poseedores de ella y por otra, es una necesidad que intenta ser satisfecha cuando no está cubierta.

Desde el punto de vista de desarrollo comunitario, este objetivo, igual que tiene una gran funcionalidad a nivel psicológico y grupal, en muchos casos se convierte en un obstáculo que impide el trabajo conjunto de las organizaciones de un territorio, y con ello la posibilidad de articular proyectos que repercutan en la comunidad como totalidad. Se hace necesario reorientar estas identidades, reconocerlas, pero al mismo tiempo abrirlas al resto de las organizaciones y de la comunidad que constituyen la totalidad inmediata de la que forman parte. Si esto no se consigue, será difícil hablar de un "tejido" asociativo, habría que hablar de grupos autoaislados; igualmente complicado resultará que las organizaciones poblacionales puedan convertirse en el sustrato de las políticas públicas a nivel microterritorial. Podrán ser buenas colaboradoras a nivel informativo o en la aplicación de alguna política sectorial, pero no ser los agentes del desarrollo global de su comunidad.

### ***3. Fomentar la ayuda mutua en la organización***

Las características de crisis socio-económica del contexto, sectores de extrema pobreza, pobreza y medios bajos, así como las carencias asociadas a ellos, de tipo material o psicológico, son elementos que exigen la aportación de soluciones básicas e inmediatas por parte de las organizaciones sociales. Para muchas organizaciones éste es uno de sus objetivos fundamentales, justificador de su propia existencia. Normalmente se manifiesta en las acciones solidarias dentro del propio grupo, constituyéndose como un mecanismo de subsistencia o de autodefensa frente al entorno.

Los talleres laborales, las organizaciones relacionadas con problemas de subsistencia, de vivienda, los centros de madres y los grupos religiosos y políticos destacan en este sentido. Se correlaciona positivamente con organizaciones formadas mayoritaria o exclusivamente por mujeres, con organizaciones que se reúnen más de una vez por semana y con organizaciones con sede propia. En cambio, este objetivo se correlaciona muy negativamente con el objetivo de recreación, con el de romper la rutina, con el de la preocupación por la infancia y la juventud y con el de la salud. A pesar de ello, es un objetivo que está presente en el 53% de las organizaciones.

Igual que sucedía con el objetivo anterior, es indudable el beneficio que ha supuesto y supone para muchas familias de escasos recursos poder contar con organizaciones donde está presente este objetivo; pero ya se han superado las primeras experiencias de estos grupos y se observa que se han anquilosado dentro de sí mismos, y muchos de ellos se muestran incapaces y temerosos de transmitir su experiencia a los grupos de su entorno más inmediato. Nos encontramos con grupos muy sólidos y comprometidos en cuanto tales, pero con muchos obstáculos internos que dificultan su contacto con la comunidad y, en esa medida, el que puedan ser un instrumento eficaz para un desarrollo que vaya más allá de sus miembros e impacte verdaderamente en

las poblaciones. Se puede decir que forman parte del llamado “tercer sector”, pero un tercer sector autoaislado de la sociedad.

#### ***4. Mejorar la población como espacio físico y social***

La preocupación por el deterioro del espacio físico que ocupa la población o por el deterioro percibido del ámbito social (delincuencia, alcoholismo, drogadicción, etc.), es una constante en el 52% de las organizaciones. Esto significa, matizando lo dicho anteriormente, una apertura de las organizaciones hacia el exterior, hacia la problemática del entorno; otra cuestión es cómo se enfrente desde el punto de vista organizacional. Pero sin duda, es un buen indicador de la predisposición de las organizaciones sociales, que ha de tenerse en cuenta en el momento que desde las políticas públicas se solicita la participación social en la aplicación de algún programa o proyecto destinado a la comunidad, pues la predisposición y el interés de más de la mitad de los grupos de pobladores está dado.

Aparte de las organizaciones territoriales de vecinos, los grupos políticos, como es lógico, muestran especial interés en este punto; en un sentido distinto, también lo muestran los grupos religiosos, desde la óptica de la solución de la problemática social a través de la vivencia en grupo de una determinada creencia religiosa. Además, se encuentran las organizaciones de propietarios y los construyendo juntos entre las más identificadas con este objetivo, sin mencionar otras organizaciones más puntuales, como puede ser algún club deportivo u organización vinculada a ONG's. Pero su correlación positiva más alta se produce con grupos de menos de diez miembros, con grupos cuyos miembros son fruto de una elección, y con grupos que se reúnen más de una vez por semana. Es un objetivo también muy correlacionado con otros objetivos. Positivamente con la preocupación por la salud, la vivienda, la infancia y la juventud, la identidad,



la autoayuda, los temas legales y el compromiso religioso o político; negativamente con la búsqueda de recreación o de salir de la rutina diaria, y con la contribución económica a la familia.

### ***5. Favorecer a la infancia y a la juventud***

Muchas de las organizaciones que mantienen el objetivo anterior comparten también la preocupación por el desarrollo y el futuro de los niños y jóvenes de su sector, intentando mejorar sus alternativas, ayudarles y organizar actividades encaminadas en esa dirección. Destacan entre ellas las organizaciones territoriales vecinales y los grupos religiosos. Otras organizaciones se plantean como objetivo específico los sectores más jóvenes de la sociedad sin contemplar otros aspectos problemáticos del contexto social próximo; aquí estarían los grupos infantiles y juveniles, algunos centros de padres y clubes deportivos. En total, el 52% de las organizaciones incluyen entre sus objetivos de acción y preocupación a los niños y jóvenes.

Si hacemos uso del análisis de correspondencias, éste nos va a señalar índices positivos significativos con variables como que las organizaciones hayan iniciado sus actividades entre 1982 y 1989, pertenecer sus miembros a un sector con población infantil numerosa (Villa Primavera) o tener una residencia fuera del espacio delimitado por la unidad vecinal, tener el grupo una composición equilibrada de varones y mujeres, ser menores de veinticinco años o tener la organización una composición de edad muy heterogénea, contar con un monitor, ser sus miembros fruto de una elección, dedicar entre dos y cuatro horas semanales al grupo, y reunirse en una sede vinculada a alguna organización de apoyo. De aquí se concluye que son variados y de distinto tipo los grupos que muestran interés desde diferentes planos por los problemas de la infancia y la juventud; ello hace que sea muy interesante el poder propiciar una

acción integrada a nivel territorial en este tema. Las políticas sociales en el área de infancia y juventud apoyando estas acciones tendrían un gran impacto en las poblaciones y, además, en un sector especialmente desorganizado, muy problemático y difícil de motivar dentro de ese contexto socioeconómico.

## **6. *Recrearse y divertirse***

Perseguir como objetivo inmediato la recreación o la diversión de los miembros que constituyen el grupo, o de la comunidad en la que se inserta, es otro de los fines perseguido mayoritariamente por las organizaciones; está presente en el 51% de ellas. En los grupos infantiles y juveniles, organizaciones deportivas y centros de madres, lo lúdico se circunscribe a la participación en la organización misma, a diferencia de las organizaciones territoriales vecinales, más preocupadas por crear espacios de recreación para el conjunto de la comunidad.

La correlación de este objetivo es alta con organizaciones formadas mayoritaria o exclusivamente por varones, aquellas de más de sesenta miembros, con organizaciones cuyos miembros residen en poblaciones con una estructura organizacional pequeña o nula (Santa Mónica B, J.M. Carra) o en poblaciones no pertenecientes a la unidad vecinal que nos sirve de referencia. Es propio también de organizaciones de menores de dieciséis años y de las que tienden a tener encuentros semanales de dos a cuatro horas. Entre los espacios de reunión considerados, es la sede comunitaria con mejores condiciones (Sede Villa Tanilboro) la más correlacionada con las organizaciones que incluyen a éste entre sus objetivos. Por otra parte, este objetivo presenta claras correlaciones negativas con organizaciones con objetivos políticos, religiosos y referidos a la economía familiar.

A pesar de lo importante que es para la mayoría de los grupos la recreación, hemos visto que el calendario de festejos de las poblaciones es muy reducido; ello implica que la diversión se circunscribe fundamentalmente al ámbito de las organizaciones. Por eso, las políticas públicas que busquen rentabilizar el aparato organizativo de los pobladores deberían romper las barreras que las aísla unas de otras, en aras de una concepción de desarrollo comunitario entendido de forma integral; favorecer la aparición de espacios lúdicos capaces de integrar y motivar la colaboración de todas las organizaciones, es la primera medida que desde lo público se puede tomar en este sentido.

### ***7. Romper la rutina diaria***

Buscar la realización de alguna actividad sin una visión que vaya más allá del hecho de salir de la rutina diaria, sin que necesariamente revierta en algo lúdico (aunque se encuentre altísimamente correlacionado con ese objetivo) o contribuya a la construcción de un auténtico espacio de encuentro, es el objetivo, entre los que aquí se recogen, con el menor nivel de aspiración y compromiso. Sin embargo se encuentra muy difundido entre las organizaciones, normalmente como el objetivo menor que acompaña a los objetivos más pretenciosos. Pensemos en el 44% de las mismas, y que entre ellas se encuentran las organizaciones deportivas, los centros de madres, los grupos infantiles y juveniles y algunos talleres laborales. Específicamente su correlación es positiva con organizaciones formadas totalmente o en su mayoría por varones, con organizaciones de individuos de diecisiete a sesenta años, donde domina un estilo de dirección personalista, y con grupos que se reúnen en sedes comunitarias; empero, está correlacionado negativamente con las organizaciones que mantienen objetivos en la vivienda, la salud, la política o la religión.

La interpretación más inmediata que se puede hacer de este dato pasa por reconocer la falta de un entorno estimulante en el que poder encontrar una pluralidad de ofertas liferentes para el tiempo libre, demostrándose que las organizaciones poblacionales son en buena medida una respuesta a esta situación. Cuando ésta es una de las motivaciones básicas que mueven a las personas a participar, las organizaciones pueden debilitarse si no logran hacer una oferta de ocio estimulante y creativa. Nuevamente, el aporte del sector público es clave en este punto, si se quieren conducir las iniciativas de participación hacia propuestas que contribuyan al desarrollo del individuo y de la comunidad.

### ***3. Recibir y dar afecto***

Los sectores populares no sólo presentan carencias de tipo material y económicas, que afectan directamente a su calidad de vida e incluso a su supervivencia. Tal situación no crea las condiciones más adecuadas para que exista un clima de estabilidad emocional y afectiva dentro de las casas de muchos de los pobladores, ni permite hacer uso de mecanismos alternativos para superar esta falla. La violencia doméstica (maltrato de mujeres y niños), numerosas familias rotas, niños solos por ausencia prolongada de los padres a causa de un extenso horario de trabajo, etc., son algunos de los factores que van deteriorando el espacio familiar de forma progresiva. Consecuencia de esto es la extensa patología psicológica detectada por los consultorios de salud en los sectores poblacionales. Sin necesidad de dar muestras de alguno de estos desajustes, los pobladores parecen ser conscientes de estas carencias, y muchos de ellos (fundamentalmente las mujeres y los residentes en los sectores más deprimidos, como La Chimba) buscan en las organizaciones sociales un espacio donde recibir ese cariño y afecto que no les proporcionan otros espacios, y también un lugar donde satisfacer la necesidad recíproca de expresar uno mismo su afecto a través de la convivencia. Los talleres infantiles-ju-

veniles, los centros de madres, algunas de las organizaciones económicas poblacionales, y los grupos religiosos (de manera especial) cumplen este papel; cabe pensar también que es importante dentro de los grupos políticos.

Sería en el 41% de las organizaciones donde este objetivo es visible de manera más evidente. Como puede apreciarse, muchas de ellas cuentan con una persona que es el monitor o el líder de la organización, se reúnen más de una vez por semana durante dos a cuatro horas, y domina entre ellas la inclinación a reunirse en las capillas católicas o en una sede propia de la organización.

Lógicamente, es un objetivo correlacionado muy positivamente con el de autoayuda, y por el contrario, se correlaciona negativamente con los objetivos de recreación y vivienda.

Las organizaciones donde se presenta, en algunos casos, pueden ser el lugar perfecto donde iniciar terapias de grupo que contribuyan a enfrentar los problemas familiares y de desequilibrios de personalidad. Aparte del beneficio intrínseco que ello tiene a nivel individual y social, indirectamente aliviaría el trabajo de los consultorios de salud, que de forma habitual atienden este tipo de patologías.

Hasta el momento, la mayor parte de los objetivos que hemos visto (por otra parte, los más presentes dentro de las organizaciones) están directamente relacionados con la sociabilidad, las emociones y la identidad, y en mucha menor medida con objetivos instrumentales, lo cual ilustra perfectamente el debate que venimos manteniendo desde el principio de este trabajo.

### ***9. Ejercer labores de coordinación***

Cuando una organización se plantea como objetivo la consecución de un determinado fin que requiere la acción armónica de los miembros de la misma, o de la comunidad o de

otros grupos, y asume como tarea propia la organización y dirección del esfuerzo colectivo, entonces estamos pensando que entre los objetivos de esa organización está el hecho de ejercer labores de coordinación, como una actividad diferenciable de la conjunción que exige la vida normal de cualquier organización. En definitiva, se quiere destacar a aquellas asociaciones que realizan un esfuerzo importante en la puesta de acciones que requieren la anuencia de un conjunto significativo de personas u organizaciones. El 34% de las organizaciones incluye a éste entre sus objetivos más característicos. Se trata fundamentalmente, de organizaciones que son en sí mismas coordinadoras de organizaciones del sector, de las organizaciones constituidas para organizar las ligas de baby fútbol, de las organizaciones vecinales territoriales, de organizaciones vinculadas a alguno de los aspectos del problema de la vivienda, y de los centros de padres. En la mayor parte de ellas sus miembros son resultado de una elección; suelen ser individuos mayores de veinticinco años y constituyen una organización con menos de diez miembros; su dinámica interna apunta a una dedicación inferior a las dos horas semanales y toman las decisiones en equipo.

La correlación positiva de este objetivo es muy alta con los objetivos centrados en la mejora de la población, en la vivienda y en cuestiones de tipo legal; e igualmente alta es su correlación negativa con los objetivos referidos al afecto o la religión. Ello las convierte en las organizaciones más interesantes, tanto por la naturaleza de sus objetivos como por su legitimidad, para ejercer de animadores del tejido asociativo y para ser buenos interlocutores de la administración en la aplicación de políticas públicas dentro del ámbito de las poblaciones. Ahora, si bien son numerosas y variadas las esferas de su actuación, su dedicación es pequeña, lo que las margina a la pura potencialidad, de la cual tendrán que salir si desean maximizar su naturaleza.

### ***10. Responder a la acción de una organización de apoyo***

Las organizaciones no gubernamentales e iglesias de distinto signo confesional, o algunas personas a título individual, han realizado (sobre todo en el periodo comprendido entre 1982 y 1989) y siguen realizando, un importante trabajo en los sectores poblacionales. Se han puesto en marcha con el apoyo económico, técnico y de recursos humanos de estas instituciones numerosas organizaciones populares. De alguna manera, los objetivos y en determinados casos aún los recursos de financiación de estas organizaciones, les han sido dados por un agente externo al propio grupo como entidad diferenciada.

Con esta variable se pretende, más que recoger un nuevo objetivo, señalar una característica diferenciadora de los mismos y de las organizaciones que los profesan; la cual tiene mucho que ver con una búsqueda de legitimación por parte de la organización de apoyo o del líder que promueve la organización. Aquí se enmarcan sobre todo los grupos religiosos, los talleres de formación implantados por una ONG's y los talleres infantiles. Significativo es, no obstante, su número: el 29% de las organizaciones. Son organizaciones donde casi siempre existe la figura del monitor o del líder-guía, es frecuente que sus reuniones sean más de una a la semana, con una dedicación de dos a cuatro horas semanales. La composición del grupo, o abarca a individuos de todas las edades o se centra en los menores de dieciséis años, teniendo una distribución por sexos equilibrada o con una sensible mayoría de mujeres.

Su correlación positiva es muy alta con los objetivos de tipo religioso, orientados a la infancia-juventud y a su formación, y en menor grado con los de mejorar la población, la salud y el afecto. Negativamente se correlaciona con los objetivos de recreación, identidad, legales y políticos.

La relevancia que tienen las organizaciones de apoyo en el mundo poblacional se detecta por los lazos que mantiene con ese supuesto "tercer sector"; y exige, desde la perspectiva de la eficiencia, que no sólo la experiencia con organizaciones de apoyo sea tomada en cuenta en el diseño de las políticas públicas que incidan en ese sector (sobre todo las referidas a la mujer, infancia y a la juventud), sino de una acción concertada en todas las acciones que desde la administración busquen el desarrollo integral de la comunidad y de su territorio.

### ***11. Formar a la población infantil***

Una de las formas en que se concreta el objetivo genérico de la preocupación por la infancia y la juventud, recientemente mencionado, es el esfuerzo destinado y las actividades encaminadas a la formación de los niños en su sentido más amplio. Menos de la mitad de las organizaciones que muestran su interés por el mundo de la infancia y la juventud realizan una labor formativa. Son el 25% de todas las organizaciones, principalmente grupos infantiles-juveniles y grupos religiosos. En consecuencia, presentan características similares a los grupos que corresponden a la acción de una organización de apoyo.

Este objetivo tiene una correlación significativa con el objetivo ya mencionado de la coordinación, y con objetivos referidos a la salud y fundamentalmente, al afecto y a la religión.

Como se dijo en el punto anterior, las políticas sociales, encaminadas al mundo de la infancia en las poblaciones tienen que ser pensadas desde la concertación de esfuerzos. Tarea ardua y difícil del lograr, pues en buena medida significa un diálogo profundo entre el Estado y las distintas confesiones religiosas, que vaya más allá de una declaración de intenciones.



## ***12. Resolver problemas de tipo legal***

Se incluyen aquí las organizaciones que han manifestado algún tipo de preocupación por la resolución de cuestiones legales, como la personalidad jurídica de las organizaciones, la posesión de los títulos de propiedad de los sitios, la resolución de problemas legales que afectan a una comunidad, la organización de algún campeonato deportivo, etc. El 25% de las organizaciones muestran alguna inquietud en este sentido; destacan entre ellas las organizaciones vecinales territoriales, organizaciones relacionadas con el tema de la vivienda y las ligas deportivas; y en el sentido contrario las organizaciones con objetivos religiosos. El perfil genérico que se puede construir de estas organizaciones, en función del análisis de correspondencias, es que se trata de organizaciones formadas durante el último año (coincidiendo con la apertura democrática), con un número reducido de miembros y edad superior a los veinticinco años, los cuales suelen ser fruto de una elección. Su dedicación a la organización es pequeña (reuniones en períodos superiores al mes) y suelen estar presentes en aquellas poblaciones que acaban de constituirse (Villa Primavera) o están pendientes de alguna resolución de tipo legal (Villa Tanilboro).

Este objetivo implica un reconocimiento por parte de las organizaciones de pobladores, especialmente las más vinculadas al espacio físico poblacional, del estado democrático y sus órganos de administración, que los legitima, condición imprescindible para plantear una hipotética colaboración entre los dos entes.

## ***13. Perseguir el ideal emancipador***

Se trata, más que de un objetivo específico sujeto a una concreción material, de un ideal o modelo de sociedad referidos a los valores de la modernidad. Esto es, si de alguna manera la base de la organización está orientada, conscientemente, a alcanzar alguno de estos valores centrados en la

“emancipación” del hombre, y en la defensa de sus derechos civiles. De las respuestas recogidas en las entrevistas se deduce que un 21% de las organizaciones podrían responder a estos ideales ciudadanistas; entre ellas, algunos grupos políticos, talleres laborales, grupos infantiles-juveniles y grupos vinculados a ONG's o a alguna capilla católica. Principalmente se trata de organizaciones formadas exclusivamente por mujeres.

Este objetivo estaría correlacionado positivamente con las organizaciones que presentan objetivos políticos, de mejora de la población, de contribución a la economía familiar o de afecto, especialmente dentro de aquellas poblaciones con un mayor desarrollo organizativo (La Chimba y Santa Sara); y lo estaría negativamente con el objetivo de recreación.

El sistema democrático tiene en estas organizaciones su mejor baluarte dentro del mundo poblacional, pues se produce una sintonía con los valores defendidos, aunque su interpretación y la estrategia para alcanzarlos pueda variar. En una sociedad que busca incorporarse al proyecto de la modernidad, estas organizaciones son pioneras, y está en sus manos y en las del Estado trabajar conjuntamente en demostrar que existe una vía que lleva a la modernidad a los sectores populares, que es capaz de integrarlos. El paternalismo encuentra en estos grupos su máxima negación y la capacidad de oponerse a él es muy relativa aún. Son comparativamente pocas estas organizaciones, e implican un reducido grupo de mujeres que han contado con la capacitación de ONG's. Hay un largo camino a recorrer en los sectores poblacionales que permita el cambio cultural necesario para erradicar las distintas manifestaciones sociales y políticas de ese paternalismo.

#### **14. Contribuir a la economía familiar**

Hay organizaciones que buscan la obtención de algún pequeño aporte económico o material o de algún servicio, como la autoconstrucción de la vivienda, que revierta positivamente en la precaria economía y calidad de vida de las familias de sus miembros. Los talleres laborales, la olla común, los construyendo juntos y los comités de allegados son algunas de las organizaciones donde este objetivo se manifiesta con mayor pujanza; en el contexto representan el 19% de las organizaciones.

El análisis de correspondencias las vincula positivamente con organizaciones que aparecen en el periodo 1982-1989, formadas mayoritariamente o de forma exclusiva por mujeres, donde la dedicación del individuo al grupo supera las cuatro horas semanales. Sus miembros se encuentran mayoritariamente entre los pobladores de los ex-campamentos, pero ello no quiere decir que su lógica obedezca a la estructura de la población o de la unidad vecinal; al contrario, suelen estar presentes en ellas un buen número de individuos de otras poblaciones o unidades vecinales.

Estas organizaciones son las que de forma más directa enfrentan los problemas más acuciantes para los pobladores. Consiguen agrupar a un buen número de las personas y familias más necesitadas, lo que permite focalizar a través de ellas algunas de las políticas sectoriales para enfrentar la pobreza y la extrema pobreza, así como plantear estrategias para la incorporación de las mujeres al sector formal de la economía, pues han conseguido demostrar desde la informalidad su capacidad de trabajo y su seriedad.

#### **15. Capacitarse**

La capacitación en este punto se entiende en su sentido más amplio: laboral, medicina preventiva, talleres de manualidades, artesanía, campañas informativas y formativas para la

comunidad, etc., siempre que esté dirigida a las personas adultas de la población. Lo común es que la capacitación repercute de forma directa y exclusiva sobre los propios miembros de la organización de que se trate, sin que tenga una proyección exterior. Las organizaciones donde se realiza algún tipo de capacitación son de muy distinto signo y representan el 19% del conjunto total organizado, siendo los centros de madres, entre ellas, los que más peso tienen en cuanto al número.

El análisis de correspondencias establece índices positivos significativos entre este objetivo y los objetivos de la economía familiar, la salud, la religión, el afecto y la autoayuda.

El hecho de que esta iniciativa se encuentre dentro de varias organizaciones, las hace más susceptibles que ninguna otra de orientar hacia ellas, desde la administración, la focalización de programas de capacitación laboral y algunas de las campañas (en los distintos ámbitos de la calidad de vida) de información y formación de la comunidad. Se garantizaría la extensión de los programas y campañas dentro de todas las poblaciones, a partir de grupos de pobladores que ya están organizados e interesados, con lo que se obtiene una máxima eficiencia en el uso de los recursos.

### ***16. Solucionar problemas relacionados con la vivienda***

La carencia de la vivienda, la propiedad o el mal estado en que ésta se encuentra es tema de preocupación del 18% de las organizaciones, lo cual no hace más que confirmar que este es el problema -entre los que tienen una vía clara y tradicional de solución institucional- más sentido por los pobladores. Se encuentran organizaciones específicas para abordar la problemática como los comités de allegados o los construyendo juntos, y las organizaciones vecinales territoriales que suelen incluir como uno más entre sus objetivos encauzar el problema de los allegados. Son organizaciones

donde las mujeres cuentan con mayoría, sus miembros residen principalmente en los ex-campamentos y la toma de decisiones se realiza en conjunto.

La correlación positiva de este objetivo con el de la coordinación es muy alta, algo menos con el objetivo legal, siendo negativa con los objetivos de recreación y religioso.

El tipo de organizaciones que persiguen este objetivo son la prueba concreta de la capacidad de los pobladores, especialmente de las mujeres pobladoras, para articularse en torno a los problemas concretos que les afectan, más aún cuando el Estado incentiva a estos grupos con su reconocimiento y les toma en consideración a la hora de abordar esos problemas. Igualmente son una muestra de cómo el Estado puede focalizar de forma eficaz, dentro del mundo poblacional, una de sus políticas, a la vez que se legitima consiguiendo encauzar uno de los puntos más conflictivos, causa de protestas y de movimientos sociales por parte de los sectores populares.

### ***17. Desarrollarse como personas dentro de la religión***

En un 15% de las organizaciones que se han considerado, la razón que las mueve es fundamentalmente religiosa. Suele tratarse de grupos católicos pertenecientes a distintas parroquias o de diferentes misiones de iglesias evangélicas. Como se ha señalado en otras ocasiones, dentro de estas organizaciones se articulan a su vez, distintos grupos que tomando como base la religión dirigen la labor ecuménica en función de las edades o de actividades distintas. En ellos el interés por los sectores infantiles y juveniles suele estar muy presente.

Un perfil-tipo de estas organizaciones nos mostraría que se articulan en torno a la figura de un líder-guía, quien asume la responsabilidad de las decisiones que afectan al grupo, y de una sede para uso exclusivo de la organización. Entre sus miembros se encuentran desde niños hasta personas de más de sesenta años, habiendo mayor número de

mujeres que de varones. La residencia de los mismos se encuentra en distintas poblaciones pertenecientes a un mismo sector, pero ésta no se identifica con límites de las unidades vecinales. Dentro de la Unidad Vecinal 34, el ex-campamento La Chimba es el lugar de residencia donde vive el mayor número de personas activas, organizativamente hablando, que asumen este objetivo. El tiempo invertido por los militantes de estos grupos excede las dos e incluso las cuatro horas semanales.

Todo ello obliga a considerar de manera relevante la componente religiosa dentro del tejido asociativo, y hace que las políticas sociales que busquen la colaboración y la participación de los pobladores no puedan dejar de tomar en consideración a estas organizaciones. Su infraestructura, su capacidad de convocatoria en todos los sectores sociales, pero especialmente en los más deprimidos, así como el compromiso que son capaces de suscitar y las distintas actividades que desarrollan (además de la religiosa), las convierte en organizaciones claves para acceder a muchos pobladores potenciales beneficiarios de esas políticas y que de otro modo permanecerían aislados y marginados.

### ***18. Mejorar la atención en salud***

El mejoramiento de las condiciones sanitarias de las poblaciones y de los pobladores, bien sea a través de acciones focalizadas hacia problemas concretos, o mediante la capacitación en medicina preventiva, moviliza al 14% de las organizaciones. Este es un síntoma que refleja la importancia que para los pobladores tiene el tema de la salud, así como de las potenciales deficiencias que presenta el sistema de salud estatal. Básicamente son de dos tipos las organizaciones preocupadas por la salud: las promovidas por ONG's y varias de las organizaciones vecinales territoriales. Suelen ser organizaciones preocupadas también por la población infantil; de hecho ésta suele ser la base de su actividad. Las

mismas características del objetivo perseguido hacen que sean organizaciones que cuenten frecuentemente con un monitor. Sus actividades semanales suelen ser de dos a cuatro horas.

Los programas de medio ambiente que se puedan impulsar desde distintos foros tienen en las organizaciones que se preocupan por el tema de la salud su mejor receptor dentro del mundo poblacional. Por una parte, vemos la posibilidad que hay de trabajar estos temas en cada población: las organizaciones territoriales de los pobladores son muy sensibles a todas aquellas deficiencias de su entorno, y de manera especial hacia aquellas que cuestionen su salud o su calidad de vida. Y por otra, observamos cómo con un apoyo y una capacitación desde el exterior, este es un tema que moviliza a grupos concretos de personas que sienten la gravedad del problema, y es lo suficientemente atractivo como para poder implicarles en llevar a cabo intervenciones concretas dentro de su medio.

### ***19. Desarrollar una ideología política***

El desarrollo de una fuerza política en el sector, que responda a determinados perfiles ideológicos es el objetivo de los grupos políticos presentes en la unidad vecinal. Estos a su vez, se encuentran vinculados a distintos partidos políticos de carácter nacional y se integran dentro de sus estructuras y tendencias políticas. Después están aquellas organizaciones donde se desarrolla algún tipo de juego político (las organizaciones territoriales vecinales, principalmente), y aquellas que sin ser un grupo político responden directamente a la iniciativa de una organización política determinada, estando estrechamente ligada a sus móviles políticos. Al menos un 14% de las organizaciones tienen estas lógicas. No se incluyen aquellas organizaciones donde, aún siendo

muy relevante y principal la presencia de activistas políticos en el conjunto de la organización, el argumento principal de sus miembros no es el político.

Los elementos que mejor definen estos grupos en función del análisis de correspondencias, son los siguientes: tener un funcionamiento regular desde el último año, estar constituidos por menos de diez miembros, mayoritariamente varones de más de veinticinco años de edad, que residen en varias poblaciones de la misma unidad vecinal o de unidades vecinales próximas, y dedicar menos de dos horas semanales a la organización. Hay indicios para afirmar que el estilo de dirección predominante en ellas tiene marcados rasgos personalistas.

Desde el ámbito de lo público, si bien estas organizaciones contribuyen de forma decisiva a la democratización de la sociedad, siendo una de sus expresiones más claras, y a la legitimación del Estado, tienen también sus puntos negros. Pues a veces, más que ejercer sus labores propias de control de la administración, dificultan y obstaculizan su gestión, politizándola. Son elementos que en muchos casos siembran o alimentan las rivalidades y la desunión dentro de las poblaciones. Ello imposibilita articular el tejido asociativo, y poder llevar a cabo programas integrales de desarrollo comunitario que cuenten con el visto bueno y la colaboración del conjunto de las organizaciones sociales de un sector. Si no se producen cambios en las estrategias de confrontación de los partidos y una diferenciación de los ámbitos y tiempos donde ésta debe tener lugar, será muy difícil avanzar en alguna de estas direcciones.

Un paso que podemos dar a continuación es intentar reducir el elevado número de objetivos con los que estamos trabajando a un número menor, pero que absorba la mayor parte de su varianza en relación a las organizaciones consideradas. Ello nos permitiría tener una visión simplificada de una agrupación de las mismas en función de los objetivos asumidos. Para tal fin se ha realizado un análisis de Compo-



nentes Principales, según el método Default.<sup>121</sup> El resultado del mismo arroja seis factores para explicar la varianza, sin que ninguno de ellos de modo individual absorba un porcentaje elevado de ésta:

- El Factor 1 lo podemos denominar “solidario-religioso”. Haría referencia a las organizaciones que buscan el mejoramiento de la población en el ámbito de lo espiritual y de los problemas individuales que se transforman en problemática social. Se basan en objetivos a nivel microgrupal como son el afecto y la autoayuda. Tienen una acción específica dirigida a la formación de los niños y el elemento fundamental que les da consistencia como grupo sería compartir unas creencias religiosas. En la base de estos grupos se encontrarían también la actividad de alguna organización de apoyo.
- Al Factor 2 lo llamaremos “coordinación organizativa”. Con él nos referimos a las organizaciones que también buscan el mejoramiento de la población entendida más como una entidad físico-espacial. El tema de la vivienda y las cuestiones legales son los elementos que definen esta preocupación. Ahora bien, es el hecho de enfrentar la situación en coordinación (con el sentido expresado en su momento) lo que caracteriza mejor a este factor.
- El Factor 3 será nombrado como “infancia y juventud”. Son las organizaciones que muestran un interés preponderante por la infancia y la juventud, organizaciones donde hay un espacio dedicado a la formación de los niños. Cuentan además, con la aportación de

<sup>121</sup> Se ha hecho además uso del método de transformación Orthotran/Vari-max.

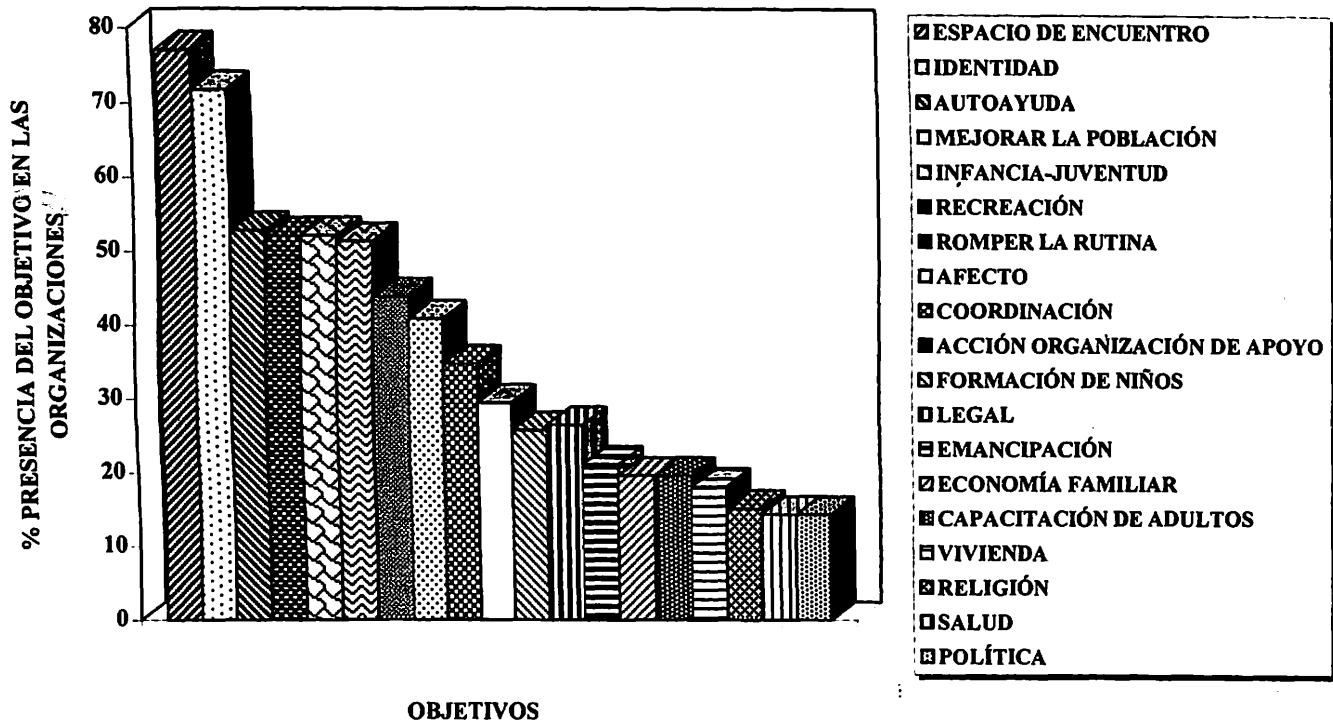
monitores hecha por alguna organización de apoyo, o de alguna persona, a título individual, interesada en el trabajo con los más pequeños.

- Al Factor 4 le vamos a asignar el nombre genérico de “espacio para las identidades”. Con ello se quiere hacer referencia a aquellas organizaciones que intentan crear espacios de encuentro para poder construir en ellos una identidad grupal propia, sin que ésta tenga que ser religiosa o política.
- El Factor 5 le asociaremos a “la modernidad”. Son aquellas organizaciones que tienen como objetivo los valores emancipatorios propios de la modernidad. Su frente de acción específico pueden ser objetivos de tipo político o referidos a la salud.
- Y el Factor 6 se identifica mayormente con el objetivo de la “capacitación”.

De alguna manera, estos factores recogen seis grandes línea de acción del tejido asociativo de los sectores populares, y seis estrategias diferentes a seguir en las posibles relaciones de colaboración entre los entes públicos y las organizaciones sociales poblacionales más o menos vinculadas a un territorio, que puede estar definido por una población o una unidad vecinal.

Se dijo, en un principio, que eran más de uno los objetivos que mueven a las personas que conforman una organización. Con las salvedades que también se hicieron al comienzo del presente apartado, se definieron diecinueve potenciales objetivos, presentes de formas distintas en las diferentes organizaciones, los cuales han sido descritos y relacionados con dichas organizaciones. Ahora es interesante intentar hacer alguna estimación cuantitativa de la presencia de estos objetivos en las organizaciones.

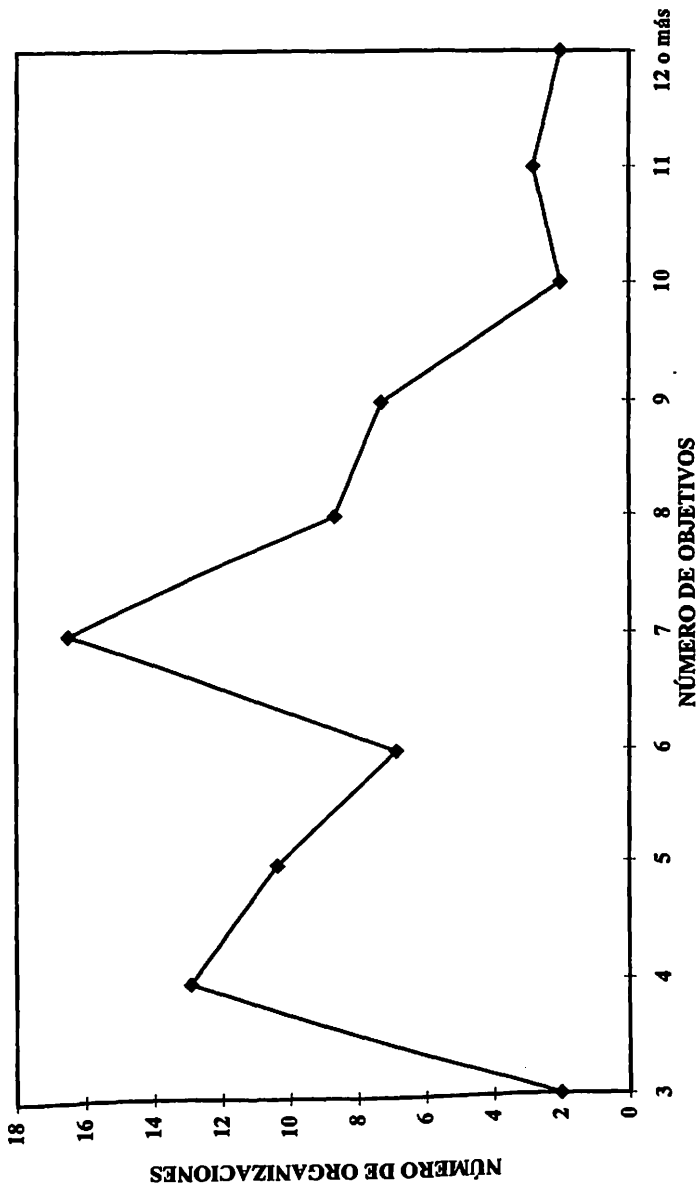
GRÁFICA 11  
OBJETIVOS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES



Los extremos de distribución de los objetivos varían, según las estimaciones hechas en esta investigación, desde organizaciones donde se encuentran de modo relevante tres objetivos hasta aquéllas en las que son identificables incluso quince objetivos (*ver gráfica 12*). En la curva formada al representar esta distribución se observan claramente diferenciados tres tramos. Primero uno configurado por aquellas organizaciones con menos de cinco objetivos (representan el 35,5% de todas las organizaciones); un tramo central definido por las organizaciones que presentan entre seis y nueve objetivos (con un peso del 55% dentro del conjunto); y un tercer tramo, mucho más reducido, constituido por las organizaciones con más de diez objetivos (el 9,5% de las organizaciones).

Del análisis de correspondencias aplicado con el resto de las variables consideradas se obtienen muy pocos datos relevantes, de donde se deduce que el número de objetivos presentes en una organización no está directamente relacionado con muchos otros factores. Aun así, es posible dar dos o tres pinceladas al respecto. Las organizaciones con mayor número de objetivos se correlacionan con aquéllos como la salud y la religión, y en menor medida con la infancia, la economía familiar, la capacitación y la autoayuda; y con las actividades (que veremos a continuación) productivas, de capacitación, organizativas, culturales, religiosas, políticas y de ayuda. Parecen ser organizaciones que cuentan con un monitor o un líder-guía, que se reúnen más de una vez por semana y donde la proporción de militancia entre hombres y mujeres es favorable a estas últimas. Respecto a las organizaciones con un menor número de objetivos, se vinculan más a aquellos grupos con objetivos centrados en la recreación o donde se busca superar la rutina diaria. Por otra parte, son variables relevantes, en relación a ésta, los grupos formados por varones, las reuniones en casas particulares, el carácter semanal de las mismas, una dedicación a la organización por miembro inferior a las dos horas semanales, y la toma de decisiones en equipo.

**GRÁFICA 12**  
**NÚMERO DE OBJETIVOS POR ORGANIZACIÓN**



Las organizaciones que se mueven en el intervalo central, en cuanto al número de objetivos, presentan correlaciones todavía menos claras. Los objetivos dominantes serían políticos, de mejoramiento de la población, el afecto, la emancipación, y responder a la acción de una organización de apoyo.

Tenemos por tanto, para valorar el potencial de las organizaciones poblacionales, un conjunto bastante grande de grupos con escasas expectativas, frente a un reducido número de organizaciones con una gran multiplicidad de líneas de acción, mientras la mayoría de los grupos se sitúa en un espacio intermedio. Las políticas públicas que quieran contar con este capital organizativo, tendrán que moverse estratégicamente entre la motivación y el estímulo de muchos de los grupos para que participen en sus proyectos, y dirijan los numerosos intereses de las organizaciones hacia aquellos capítulos donde sea posible e interesante una acción conjunta con la administración pública.

### ***Actividades realizadas por las organizaciones sociales***

Después de haber analizado cuáles son los criterios y objetivos generales perseguidos por las organizaciones de pobladores, puede ser de interés ver en qué medida éstos tienen su reflejo en las actividades que llevan a cabo, en la vida de las mismas, en qué forma se manifiestan. Junto con el análisis que haremos más adelante sobre los problemas que son más sentidos por las organizaciones y los proyectos que éstas barajan, tendremos una definición más acabada de los que llamaremos “objetivos de tercer nivel”, siguiendo la clasificación iniciada en el apartado anterior. Estos objetivos son la expresión en la vida cotidiana y en el corto-mediano plazo, de los objetivos de segundo nivel; son la manera en que se materializan los objetivos de carácter general en

acciones y proyectos concretos, y al mismo tiempo son estos objetivos de tercer nivel los que posibilitan el que puedan ser alcanzados los objetivos de segundo y primer nivel.

Para determinar cuáles son estas actividades se ha seguido un método similar al aplicado en la definición de los objetivos de primero y segundo nivel. Se han construido dieciséis categorías de actividades a partir de los testimonios de los dirigentes de las organizaciones, de su interpretación y de la observación de alguna de estas actividades, así como del contexto social presente en la Unidad Vecinal 34.

La *gráfica 13* intenta expresar la relación entre dieciséis potenciales actividades y la vida de setenta y tres organizaciones. Vamos a proceder, como en el apartado anterior, a una descripción y a una reflexión sobre las actividades en orden decreciente al número de organizaciones en las que están presentes.

### ***1. Actividades recreativas***

Cuando aquí se habla de actividades recreativas, se está pensando en un conjunto amplio de actividades: deportivas, juegos infantiles, fiestas, etc., que son realizadas por las organizaciones de forma más o menos periódica y distante en el tiempo. El 70% de las organizaciones realizan actividades en este sentido; en muchas de ellas, esto no figura como un objetivo de la organización, pero aquí se comprueba cómo este tipo de actividades no son siempre autorreferentes y en muchos casos se plantean conscientemente para contribuir al logro de objetivos que entrañan mayor complejidad intrínseca, por objetivos de segundo o tercer orden, como la construcción de un espacio de encuentro, de una identidad o, en otro sentido, como mecanismo de obtención de recursos económicos para la autofinanciación del grupo.

Las organizaciones donde se realizan actividades recreativas varían en gran medida (dentro de una tendencia a ser grupos con más de sesenta miembros), así como la

importancia que tiene esta actividad dentro del conjunto de las actividades realizadas por la organización, aunque aparezca vinculada a grupos con objetivos recreativos y donde existe la expectativa de “romper la rutina diaria”. Así, como se acaba de decir, hay una diferencia constatable de cómo se realiza esta actividad en los clubes deportivos y grupos infantiles-juveniles, donde es una actividad central, a cómo se hace en organizaciones donde representa una fuente de ingresos (los comités de allegados, por ejemplo), o en aquellas organizaciones para las que estas actividades constituyen básicamente un aporte a la comunidad, en la celebración de los días relevantes para la misma (las organizaciones territoriales vecinales) o, finalmente, donde éstas son un instrumento de cohesión grupal (grupos religiosos e incluso centros de padres).

Aquí hay que volver a recalcar el hecho de que, en contadas ocasiones, estas actividades son capaces de aglutinar y movilizar a la mayoría de las organizaciones o personas residentes en una misma población o unidad vecinal, cuando ésta es una actividad básica con capacidad de proporcionar cohesión social y una identidad común de las diferencias que puedan existir entre las personas o las organizaciones. Lograr el clima donde esto se haga posible, es el primer requisito para hablar del desarrollo integral de una comunidad y de un tejido social cohesionado. Es igualmente indispensable para plantear acciones coordinadas entre la administración y el conjunto de las fuerzas vivas de esa población.

## ***2. La conversión pura y llana***

Otra forma de traducirse la búsqueda de un espacio de encuentro, de intentar romper la rutina diaria, es la conformación de un recinto para conversación, un lugar donde dar cabida a ese, metafóricamente denominado, otro “deporte nacional” conocido como la “copucha” o el “cahuín”. Este



es un elemento esencial en una sociedad de pobladores, donde la movilidad social es pequeña y los patrones de vida de vecindad son más parecidos a los del mundo rural que a los de una gran metrópoli; es fundamental para construir la propia identidad, una identidad diferenciadora, inscrita en alguna pequeña subsociedad de la población que permita referirse a los “unos”, los “otros” o a “aquéllos”. La afición a la conversación es propia de los centros de madres, clubes deportivos, grupos religiosos, grupos políticos, etc.; al menos, en el 62% de las organizaciones. Grupos, como se puede apreciar, con un número elevado de miembros, superiores a los veinticinco en muchos casos, y con una dedicación a la organización de dos a cuatro horas semanales. Parece ser una actividad muy vinculada también a organizaciones con un estilo de dirección personalista.

Mantiene una correlación positiva muy alta con el objetivo referido al afecto, y en menor grado, pero también positiva, con los objetivos del espacio de encuentro, el de romper la rutina o el religioso.

El alto porcentaje de organizaciones que mantienen actividades recreativas y de conversación, vuelve a hacer pensar que núcleo mayor de organizaciones que se están examinando tienen más la estructura de un grupo de amistad que la de una asociación perfectamente articulada, capaz de emprender acciones que reviertan en la comunidad. Contar con su potencialidad desde el aparato público se convierte en todo un reto, tanto para éste como para las mismas organizaciones.

### ***3. Actividades reivindicativas***

Más que de una actividad concreta, aquí se hablaría de una actitud hacia el mundo de las instituciones (municipales principalmente). Se incluyen en este punto a todas aquellas organizaciones que contemplan como una posibilidad la obtención de algún tipo de aportación (en material o en

dinero), por parte de las instituciones públicas, a su grupo o a las propuestas realizadas por él. Así encontramos organizaciones que desde una actitud pasiva tienen puestas algunas de sus expectativas en las instituciones; organizaciones que se benefician de algún programa financiado institucionalmente; organizaciones que responden a alguna vía o recurso que se abre desde el mundo institucional; organizaciones que de forma activa, por medio de cartas o entrevistas de sus dirigentes, buscan en las instituciones un apoyo a sus proyectos; y organizaciones o miembros de éstas que en situaciones de conflicto, en el contexto social o político, o ante determinados problemas que les afectan muy directamente, promueven la movilización social. Bajo este concepto amplio de actitudes reivindicativas, o más bien de solicitud de prestaciones a cualquiera de las instituciones de gobierno, se acogen el 48% de las organizaciones del sector de estudio. Entre ellas, grupos infantiles-juveniles, centros de madres, organizaciones vinculadas al tema de la vivienda y, fundamentalmente, las organizaciones territoriales vecinales.

El análisis de correspondencias señala una alta correlación positiva entre esta actividad y las actividades de autofinanciación, siendo un poco menor con las autoproductivas y las orientadas a la mejora de la población; con los grupos formados exclusivamente por mujeres, y con aquellos donde existe una dinámica de toma de decisiones en equipo; con objetivos centrados en la vivienda, la economía familiar, la capacitación, la autoayuda, la coordinación y los legales. Estableciéndose de forma negativa con la actividad conversacional y con las organizaciones formadas en el periodo de 1974 a 1981.

Estos datos matizan lo afirmado al final del punto anterior, en el sentido de mostrar que un grupo amplio de las organizaciones no se quedan en el mero círculo de la amistad y, al mismo tiempo que realizan actividades productivas en el interior de la organización, buscan una conexión con el exterior. El hecho de que se siga considerando a las

instituciones públicas como un referente, a pesar de la reducción que las políticas sociales han sufrido durante la dictadura militar, remarca el sentido que tiene plantear una real vinculación de éstas con el mundo poblacional organizado. No sólo porque sea necesaria una estabilidad social para el país, o el sistema democrático requiera una mayor legitimación, sino porque el desarrollo de los sectores populares, que garantiza lo anterior, pasa por la descentralización y por el modo como las municipalidades consigan hacerse presentes en ellos.

#### ***4. Actividades destinadas a la autofinanciación***

La supervivencia económica de muchas organizaciones pasa por destinar una parte importante de su tiempo a la organización y desempeño de actividades que contribuyan a la obtención de pequeños recursos económicos. Pues los ingresos provenientes de las cuotas que normalmente pagan los socios de las organizaciones, no suelen ser suficientes para el total financiamiento de sus actividades. Suelen ser actividades puntuales, desarrolladas por mujeres los fines de semana: fiestas, rifas, algún preparado alimenticio, o la venta de algún producto elaborado artesanalmente por los miembros de la organización. El 44% de los grupos programa esta actividad como una más de las actividades a realizar por ellos. Son, en consecuencia los grupos donde mayor tiempo dedican sus socios a la organización. Son organizaciones, por otra parte, del más variado signo, pero especialmente correlacionadas con actividades autoproductivas y productivas, y donde no existe un monitor o una persona con el papel de líder o guía.

Vemos cómo muchas de las organizaciones no dependen de ningún tipo de institución, o al menos no totalmente, para poder financiarse y tener un alto grado de autonomía. Sin embargo, los esfuerzos que tienen que realizar para ello, probablemente, les está limitando e impidiendo

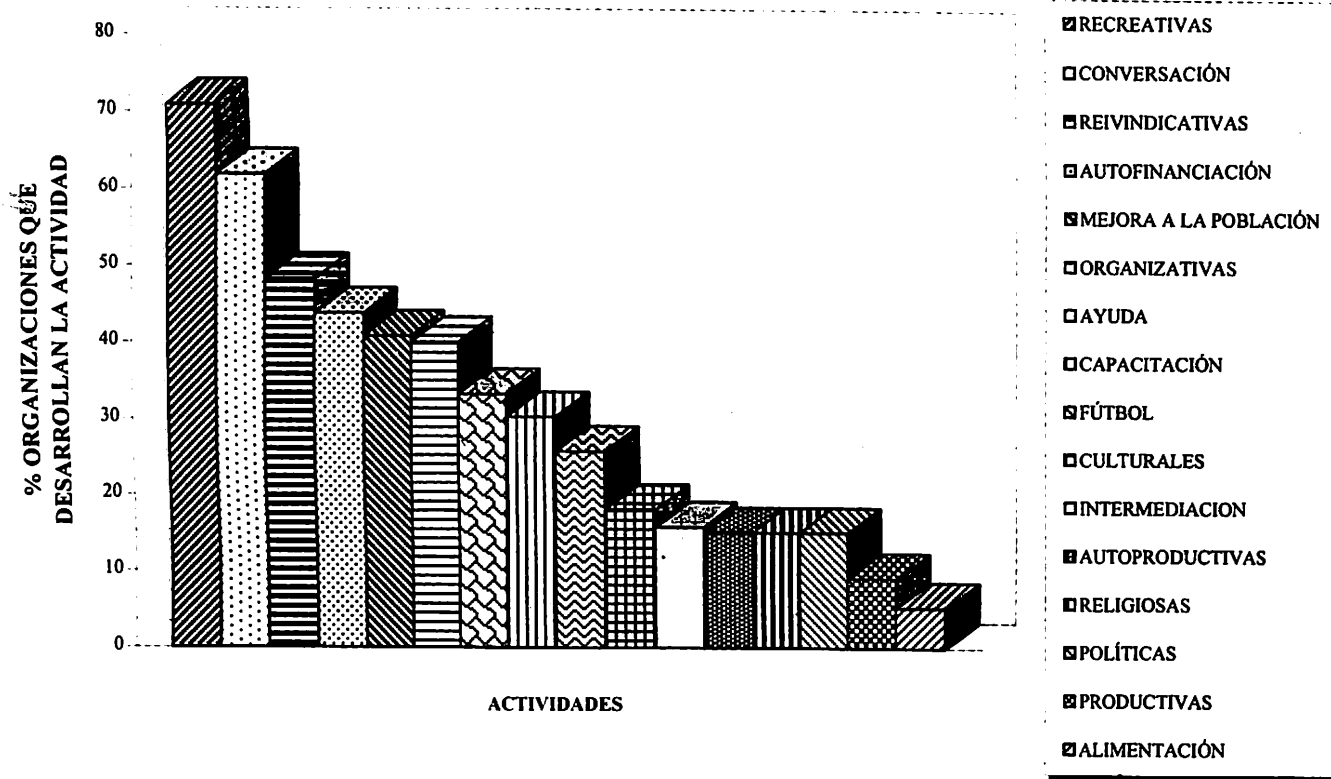
do poder realizar otro tipo de actividades que tengan una repercusión en el desarrollo de la comunidad. De ahí la necesidad de que las políticas públicas contemplen la financiación de algunas de las actividades que puedan llevar a cabo estos grupos en beneficio de su comunidad.

### ***5. Actividades orientadas a la mejora de la población***

Todas aquellas actividades que repercuten directa o indirectamente en el mejoramiento de las condiciones físicas o del equipamiento de la población como ente espacial, así como aquéllas orientadas a la organización de la celebración, en conjunto con toda la comunidad, de la fiestas patrias, festividades navideñas o de la celebración del aniversario de la población, son actividades que entran dentro de este capítulo. Existe, por tanto, una diferencia con el apartado paralelo descrito dentro de los objetivos de las organizaciones; aquí no se toman en cuenta las actividades orientadas a la resolución de problemas estrictamente sociales, individuales o de carácter espiritual. Esto explica que sea menor el número de organizaciones con este perfil, un 41% del total, y que sean básicamente organizaciones vecinales territoriales, centros de madres y los partidos políticos (de una forma indirecta), aunque también participen algunos grupos infantiles-juveniles y clubes deportivos; no estando prácticamente presente entre aquellos grupos que realizan actividades religiosas.

Sus correlaciones más significativas se dan con grupos de diez miembros, con aquéllos que representan (fruto de una elección) a una comunidad más amplia, y con los que tienen un origen anterior a 1974. En lo que respecta a su correlación con las variables de objetivos, es significativamente positiva con organizaciones que presenten entre seis y nueve objetivos: objetivos como la propia mejora de la población, la vivienda, la coordinación, la emancipación, la política o la salud.

**GRÁFICA 13**  
**ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES**



Volvemos a confirmar lo dicho: hay un bloque de organizaciones interesadas de forma activa en el mejoramiento del entorno, del espacio que ocupan, punto muy importante para poder hablar de un tejido asociativo que se articula en torno a algún tema. De este modo, el simple apoyo de estas iniciativas desde la administración, es ya un importante avance en el desarrollo de las poblaciones.

## ***6. Actividades organizativas***

Este tipo de actividades están directamente relacionadas con el objetivo denominado de coordinación, si bien su ámbito de referencia es mayor. Incluye a todos aquellos grupos que organizan actividades o acciones para el conjunto de la comunidad donde se insertan, o focalizadas hacia un sector de la misma; o a aquellas organizaciones que realizan actividades complejas, en las que participa un número elevado de personas (los construyendo juntos, por ejemplo). Son el 40% de los grupos. Destacan las organizaciones territoriales de vecinos, las organizaciones relacionadas con los temas de la vivienda, los centros de padres y las ligas deportivas. En general, sus miembros no se destacan por el tiempo que dedican a la organización (menos de dos horas a la semana), si bien hay casos donde se produce todo lo contrario. Son organizaciones formadas por individuos con una edad superior a los veinticinco años.

Las actividades reivindicativas, las de autofinanciación y las orientadas a la mejora de la población mantienen una correlación positiva con esta actividad; por el contrario, la actividad conversacional se relaciona con ella negativamente. Es propia de grupos de menos de diez miembros, cuyo origen es haber sido elegidos entre la comunidad para desempeñar esta función, bajo objetivos de mejora de la población, de la vivienda, preocupación por la infancia y la juventud, o de resolver, especialmente, cuestiones legales pendientes.

La presencia de grupos especialmente diseñados para realizar labores organizativas dentro de la comunidad, habla de la voluntad de los sectores populares enfrentar en conjunto los problemas que les afectan; en qué medida lo logren, es otra cuestión. En ellos la administración tiene un interlocutor y el mejor recurso para hacer llegar a los pobladores sus iniciativas; a ellos corresponde, además, legitimar las lecciones que aquélla emprenda en las poblaciones.

### ***7. Práctica de la ayuda a personas necesitadas***

La ayuda puede consistir en la donación de una pequeña cantidad de dinero, de algún bien material (alimentos, etc.), o en la prestación de algún servicio. Y suele estar destinada hacia aquellas personas, miembros de la comunidad que, sin ser militantes de la organización donante, se encuentran en una situación crítica: muerte de un familiar, un estado de pobreza extremo, etc. También se da algún caso donde la ayuda se canaliza hacia una institución de beneficencia. Queda claro que aquí no nos referimos a la autoayuda que pueda existir dentro de los miembros de una organización. Esta práctica está extendida en el 33% de las organizaciones, dándose fundamentalmente entre los grupos religiosos y las organizaciones territoriales vecinales. Por este motivo esta práctica aparece correlacionada en gran medida con las actividades religiosas, y en menor lo está con las actividades reivindicativas y las actividades productivas. En cuanto a los objetivos organizacionales con los que se correlaciona, están lógicamente los religiosos, los de mejora de la población, la preocupación por la infancia y la juventud, la autoayuda, salud, etc.

Son organizaciones que, por otra parte, tienen una tradición dentro de la población, pues suelen estar formadas con anterioridad a 1974, y donde la militancia de las mujeres suele ser mayor que la de los hombres, aunque sea en muchos casos un varón el que lidere el grupo.

Tenemos de nuevo la ambivalencia en que se mueven muchas de las organizaciones: ser grupos cerrados en sí mismos y practicar acciones solidarias con las personas más necesitadas de la comunidad. Este conocimiento directo de las carencias por las que atraviesan los pobladores, les permite ser el mejor informante de la administración para dirigir la ayuda pública hacia las familias en situación más precaria.

### **8. *Actividades de capacitación***

El término “capacitación” también está aquí recogido en su concepción más amplia: desde las actividades formativas destinadas a los niños, hasta los cursos de gestión empresarial, pasando por los talleres en manualidades o la capacitación laboral. El abanico de organizaciones donde se presenta esta actividad, o sus miembros asisten a actividades de este tipo, es en consecuencia, amplio: grupos infantiles-juveniles, centros de madres, talleres productivos, construyendo juntos, talleres impartidos por ONG's, etc.; son el 30% de las organizaciones.

Esta es una actividad correlacionada positivamente con muchas otras actividades (y objetivos) presentes en una misma organización, tales como las actividades de autofinanciación, autoproductivas o productivas de los grupos, las actividades culturales y las reivindicativas. Tiende a presentarse en grupos reducidos, de diez a veinticinco personas, formados por mujeres, en el caso de ser organizaciones de individuos adultos; cuando se trata de grupos infantiles se produce una situación de equilibrio entre varones y mujeres. La dedicación al grupo por parte de sus miembros se sitúa entre las dos y las cuatro horas semanales, e incluso superior a las cuatro horas. En el trasfondo de muchas de ellas está la acción o el obrar de una organización de apoyo o de una persona especialmente interesada en que la organización



sobreviva. La componente afectiva parece también muy ligada a estos grupos, así como los objetivos ligados a la economía familiar.

Por tanto, la capacitación no es sólo un objetivo de las organizaciones; es la realidad de un número importante de ellas, que les permite, teóricamente, enriquecerse y evolucionar. Cuando hablamos de su potencial nos referimos en gran medida a este dinamismo, que ante las situaciones cambiantes de los requerimientos que vienen del entorno, las lleva a trabajar para adaptarse a las nuevas condiciones.

### ***9. Jugar al fútbol o al baby fútbol***

Dado que las actividades recreativas son las más extendidas entre las organizaciones, resulta interesante hacer un desglose de las mismas. Este ha consistido en identificar las organizaciones donde, entre las actividades recreativas por ellas realizadas, estuviese la práctica del fútbol o su versión reducida, el baby fútbol. De esta manera quedan diferenciados tanto los clubes deportivos como las ligas deportivas, en total un 26% de las organizaciones. Todos estos grupos aparecen muy ligados también, positivamente, con la actividad denominada de conversación, y negativamente con las actividades de mejora de la población.

Es una actividad que se correlaciona con las organizaciones con un menor número de objetivos, y donde el objetivo de la recreación es el principal; después se encuentra el objetivo de romper la rutina, el de la identidad y el espacio de encuentro. Son de las organizaciones más concurridas en cuanto a número de miembros, (mayoritariamente varones), y heterogéneas en cuanto a la edad de los mismos. Tienen encuentros semanales que por lo general no duran más allá de las dos horas y no suelen disponer de sede social, obedeciendo a una dirección bastante personalista.

El que la mayor parte de la actividad recreativa de la unidad vecinal gire en torno al fútbol y apenas haya iniciativas culturales (como veremos a continuación) es, cuando menos, un signo de pobreza y limitación en la capacidad creativa de las organizaciones. Las políticas culturales, de juventud y deporte tienen una labor muy grande que hacer en los sectores poblacionales, tanto en la promoción de nuevas actividades y deportes capaces de movilizar y enriquecer el tiempo libre en las poblaciones, como en la creación (o transformación) de espacios para un sector joven cada vez más exigente; además de insertar a la mujer en esos espacios, que tradicionalmente les han sido vedados por los varones.

### *10. Actividades culturales*

Las actividades culturales realizadas por las organizaciones del sector son muy pocas, y según qué interpretación se haga de las mismas se las puede llegar a calificar de inexistentes. Se ha querido, no obstante, reflejar algunas pequeñas acciones efectuadas por los grupos en las áreas de la música, el teatro y el baile, así como los paseos que algunos talleres infantiles efectúan con los niños para ampliar el conocimiento que éstos tienen de la ciudad. Estas actividades se restringen casi exclusivamente a los grupos infantiles-juveniles y a algún club deportivo, esto es, a un 18% de las organizaciones. Su proximidad a los grupos donde se realizan actividades recreativas es clara, siendo más específicas en los grupos formados por menores de veinticinco años, y en aquellos donde concurre un monitor, y existe consecuentemente un objetivo formativo dentro de la organización.

### ***11. Funciones de intermediación entre los pobladores***

Este punto no hace referencia a una actividad en sí, sino más bien, a un papel que puntualmente asumen algunas organizaciones o los dirigentes de ellas cuando hay diferencias entre dos o más vecinos u organizaciones, y éstas requieren de un intermediario con legitimidad para ambos encausados. Este tipo de función recae normalmente sobre las organizaciones territoriales vecinales, dado que las disputas suelen deberse a cuestiones de vecindad, o sobre las ligas deportivas cuando el problema enfrenta a dos clubes deportivos. Un 16% de las organizaciones ocasionalmente cumple esta función.

Son organizaciones que están en un alto grado, definidas por realizar actividades de mejora en la población y organizativas; por responder a los objetivos de mejora de la población, vivienda, coordinación y de tipo legal; ser grupos pequeños, de menos de diez miembros (conformados mayoritariamente por varones), los cuales son habitualmente fruto de una elección; y por tener un origen anterior a 1974. En cambio es una función correlacionada negativamente con las organizaciones donde está presente la actividad conversacional, o están guiadas por un monitor o líder.

Esta función subraya la alta legitimidad que tienen algunas organizaciones dentro del espacio territorial de las poblaciones, y su potencialidad para poder, en conjunto con la comunidad, realizar mejoras dentro de sus sectores.

### ***12. Actividades autoproductivas***

Por actividades autoproductivas se entiende todas aquellas actividades realizadas dentro de la organización y que repercuten en alguna forma de beneficio material sobre cada uno de los miembros. Es el caso, por ejemplo, de las actividades de costura o de pequeña artesanía que tiene lugar en los centros de madres y en las capillas católicas, donde cada

producto terminado tiene su propietario. O también es el caso de los construyendo juntos, donde el beneficio consiste en la mejora de la vivienda de los miembros. El 15% de las organizaciones efectúan actividades de este tipo. En el análisis de correspondencias aparece esta actividad vinculada a grupos relativamente reducidos (de diez a veinticinco personas de sexo femenino), con una dedicación de dos a cuatro horas semanales, con un origen anterior a 1974 y que utilizan los espacios proporcionados por la iglesia católica. Y se correlaciona, por otra parte, con objetivos tales como la economía familiar, la capacitación, el afecto y la autoayuda dentro del grupo.

### ***13. Actividades religiosas***

El 15% de las organizaciones tiene entre sus actividades alguna de tipo religioso, siendo ésta siempre, la de mayor importancia para el grupo. Este apartado es isomorfo con el de las organizaciones con “objetivos religiosos”.

### ***14. Actividades políticas***

Las actividades políticas pueden consistir en la discusión de temas políticos, en la asistencia a actos de tipo político o en la participación en actividades partidistas. Las actividades políticas, hay que decir, no son exclusivas de aquellas organizaciones que presentan objetivos políticos, aunque lo común es que coincidan y se circunscriban al ámbito de los grupos políticos y de la junta de vecinos. En este trabajo se ha estimado 15% las organizaciones que realizan algún tipo de actividad política, pero es muy probable que su número sea mayor si entendemos que éste es un tipo de actividad muy dependiente del contexto político inmediato, y que tampoco suelen ser actividades de tipo periódico, sino pun-

tuales. La única correlación positiva significativa que mantiene con otras actividades es con las orientadas a la mejora de la población; y en sentido negativo con las recreativas.

Estas actividades, se practican en grupos de menos de diez miembros, en los que además de perseguir objetivos políticos y de mejora de la población, les mueven aspiraciones emancipadoras, de identidad, de afecto, de ayuda mutua y de conformar un espacio de encuentro.

No deja de ser relevante el que siendo reducido el número de grupos que realizan estas prácticas, su impacto y capacidad de permear con lo político casi todo el tejido asociativo y la mayor parte de las actividades que se realizan en las poblaciones, sea altísima. Las acciones encaminadas a promover el desarrollo de la comunidad, que busquen ser eficientes, tendrán que estar consensuadas políticamente, aunque su ámbito se restrinja a una pequeña población.

### ***15. Actividades productivas***

Como su nombre indica, son actividades que generan algún ingreso que repercuten no tanto sobre la financiación de la organización, sino sobre la economía de las familias de los miembros. Se trata normalmente de la comercialización de productos confeccionados o elaborados por las integrantes de las organizaciones (el cien por ciento de los miembros en ellas son mujeres). Los talleres productivos son el modelo organizativo donde ésta es la actividad eje del grupo; también se encuentra en algunos colectivos religiosos católicos. Esta actividad está presente en el 8% de las organizaciones. En ellas suelen concurrir también, como se acaba de decir, actividades y objetivos religiosos. Otros objetivos correlacionados son la economía familiar, la capacitación, el efecto, la autoayuda, un proyecto emancipador y la presencia de alguna organización de apoyo. Por otra parte, son las organizaciones con un mayor compromiso de tiempo por parte de sus socios.

Aunque son pocas, se convierten en realidad en un camino alternativo de inserción laboral para las mujeres pobladoras. Hacen pensable desarrollar políticas de empleo en estos sectores fuera de los cauces tradicionales, pero siempre teniendo en cuenta que, en aquellas organizaciones donde dominan las relaciones basadas en el interés por el control de algún recurso sobre las solidarias y se empiezan a realizar actividades autoproducidas o productivas, se ha observado que cuando comienzan a tener un grado de rentabilidad económica aceptable, las toma un solo individuo o familia desligándose del grupo organizativo de origen.

### ***16. La alimentación***

Un reducido número de organizaciones (el 5%), tiene entre sus actividades contribuir a la alimentación de sus miembros. La olla común es el ejemplo paradigmático de organización centrada en la solución del problema alimenticio de un conjunto de familias. Hay talleres infantiles donde también se intenta cubrir las deficiencias alimenticias de los más pequeños con el aporte de alguna comida con alimentos básicos. Consecuencia de ello es que es una actividad muy unida a las actividades culturales y autoproducidas de los grupos y ligada a los objetivos de la economía familiar, la formación de los niños y el afecto.

Los beneficiarios de estas organizaciones suelen ser más de sesenta individuos, lo que da cuenta de la presencia dentro de las poblaciones de un sistema organizativo comprometido con las carencias alimenticias y capaz de articular en torno suyo a un gran número de personas. En situaciones de crisis su funcionalidad y capacidad de maniobra es indiscutible, para enfrentar la carencia de víveres, así como para focalizar la atención sanitaria y alimenticia proveniente del Estado.

Al igual que se hizo en el apartado anterior (el referido a los objetivos de las organizaciones), se ha vuelto a realizar un análisis de componentes principales por el método Default, esta vez con las dieciséis categorías descritas para caracterizar las actividades que realizan las organizaciones sociales. El resultado ha ofrecido seis factores, ninguno de ellos con una absorción de la inercia muy relevante en comparación al resto. Veamos como podemos definir a los cuatro primeros factores, que son los que presentan unos perfiles más claros:

- Al Factor 1 le llamaremos “la organización para la mejora de la población”. Su actividad clave es la actividad organizativa vinculada a las actividades para el mejoramiento de la población. A éstas estarían asociadas, como opción estratégica, las actividades reivindicativas hacia la administración. Un subproducto de todas ellas puede considerarse la labor de intermediación entre los pobladores, que también estaría inserta en el mismo bloque.
- Al Factor 2 lo denominaremos “producción”. Como su nombre indica, hace referencia a las actividades productivas y autoproductivas de las organizaciones, así como a las actividades de capacitación que serían el eje que las articularía.
- Al Factor 3 le daremos el nombre de “recreación”. Evidentemente se refiere a todas las actividades de tipo lúdico-recreativas, con especial referencia a las culturales y futbolísticas. En este factor también tendrían importancia, como actividades complementarias a las puramente recreativas, las actividades de autofinanciación.
- Y el Factor 4 será referido como “la ayuda desde la acción religiosa”. Son las acciones de ayuda que se realizan fundamentalmente desde una actividad religiosa y un compromiso con ella.

Si comparamos estos factores obtenidos a partir de las actividades de las organizaciones, con los obtenidos en torno a los objetivos, observamos que, si bien podemos establecer algún paralelismo entre ellos, éste además de no ser perfecto no guarda la misma proporción de importancia explicativa en el conjunto de los factores. La equivalencia más clara es entre los factores:

- “Coordinación organizativa” y “Organización para la mejora de la población”.
- “Solidario-religioso” y “Ayuda desde la acción religiosa”.

Al factor de “espacio para las identidades” podría encontrarse alguna equivalencia con el de “recreación”. Igual sucede entre el factor de “capacitación” y el de “producción”. Sin embargo los factores de “infancia y juventud” y el de la “modernidad” no tendrían un reflejo claro en los Factores derivados de las actividades, pues al menos este último hace referencia más a un estilo en la realización de una actividad que a la actividad como tal.

Quedan manifiestas cuatro líneas de acción en las organizaciones que pueden perfectamente ser escogidas por diferentes políticas públicas. El mejoramiento de la infraestructura y las condiciones de vida de las poblaciones, las políticas asistenciales, la inserción laboral, y el capítulo referido a la cultura, la recreación y la juventud, son tareas donde se puede establecer una colaboración, asentada sobre bases de realidad, entre el mundo de las organizaciones de pobladores y la administración pública. En cuanto a la presencia de un presunto “tercer sector solidario” (el formado por las llamadas OEA), éste aunque se encuentra presente parece ser muy reducido, lo cual no quiere decir que las actitudes solidarias no se hallen extendidas entre los sectores populares organizados, del mismo modo que lo están las actitudes más instrumentales.

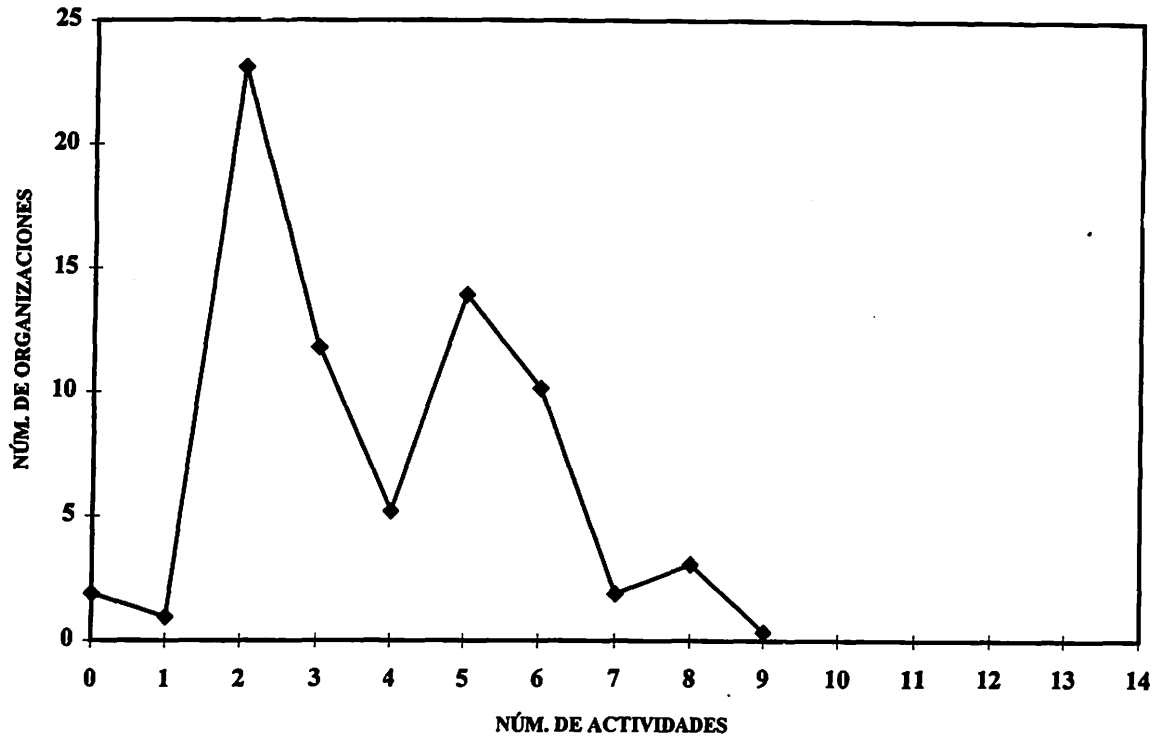


Teniendo en cuenta las actividades reseñadas, el número de actividades distintas realizadas por una misma organización puede variar desde una a doce, según las estimaciones que venimos haciendo. La *gráfica 14* representa la relación existente entre este dato y el número de organizaciones que llevan a cabo una cantidad idéntica de actividades, aunque éstas sean distintas y desempeñadas con diferente intensidad y dedicación. Si bien la curva de la *gráfica 14* no es exactamente igual a la de la *gráfica 12* (que recogía la misma relación, nada más que referida al concepto de objetivos), el número de organizaciones en los tramos equivalentes de la curva prácticamente no varía. De este modo, tenemos que el 36% de las organizaciones realiza menos de tres actividades distintas, correlacionándose además positivamente con las organizaciones con menos de cinco objetivos; que el 8% realiza más de siete actividades y que en el tramo intermedio se encuentran el 56% de los grupos.

Las actividades realizadas por las organizaciones menos versátiles tienen que ver con la política y el fútbol. Son grupos formados mayoritariamente o exclusivamente por varones, los cuales no dedican más de dos horas semanalmente a la organización. Un número importante de ellos tiene su origen en el periodo 1974-1981, y son de las organizaciones que carecen de un espacio comunitario para sus reuniones. Destaca también el estilo presente en la dirección de los mismos.

Las organizaciones que enfrentan de cuatro a siete actividades lo hacen en cuestiones de autofinanciación, productivas, de capacitación, alimentación, ayuda o reivindicativas. Y se correlacionan con organizaciones con objetivos de tipo económico o centrados en la preocupación por la evolución de la infancia y la juventud.

GRÁFICA 14  
NÚM. DE ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIÓN



La organización que hemos considerado que realiza una actividad más variada es la conformada por los grupos que se reúnen en una capilla católica; ello no incide, sin embargo, para que la correlación más positiva de las organizaciones con actividades más variadas después tenga actividades como la autofinanciación, recreativas, de ayuda, de mejora de la población, reivindicativas y con objetivos referidos a la infancia y la juventud, la misma mejora de la población, la coordinación y la identidad, y no lo sea con un espacio religioso. Se correlacionan también positivamente, con grupos con más de sesenta miembros, y con grupos formados solamente por mujeres. En ellas sus componentes dedican mayor tiempo a la organización que en otro tipo de grupos.

A nivel más general, se observa que en la componente espacial, el hecho de que los socios de las organizaciones residan en una u otra población de la unidad vecinal, no está muy correlacionado con el número de objetivos o actividades realizadas por las organizaciones sociales. Sin embargo, tener un origen anterior a 1974 sí marca el que sean grupos con un número importante de actividades.

Se confirma pues, que la mayor potencialidad real de las organizaciones poblacionales se encuentra entre aquellas que, habiendo surgido con anterioridad al golpe de estado, han sobrevivido a la dictadura; y entre las formadas exclusivamente por mujeres o con una anuencia mayoritaria de éstas.

### ***Los problemas de las organizaciones sociales***

Al igual que los apartados anteriores, en las entrevistas realizadas a los dirigentes de las organizaciones sociales se les intentó introducir en el tema de los problemas que afectaban a sus organizaciones. La evaluación que, a posteriori, se hace de este punto de la conversación con las distintas organizaciones es dispareja, pues el grado de confianza

alcanzado con todas ellas no pudo ser el mismo, lo cual incidió en la transparencia sobre un punto como éste, que entraña una cierta reserva. La tendencia ha sido a ocultar determinados tipos de problemas, como los referidos a las relaciones internas existentes dentro del grupo o con otras organizaciones, y a sobre-dimensionar los problemas del entorno de la organización, así como los de tipo económico. Conscientes de esta realidad, en algunos ítems se ha hecho una reinterpretación de las respuestas en función del conjunto de las entrevistas y del contexto observado dentro de la unidad vecinal. No obstante, se ha privilegiado mostrar cuáles son los problemas mayormente sentidos por los dirigentes sociales en torno a su organización, más que intentar hacer un diagnóstico y una evaluación directa del funcionamiento interno de las organizaciones. Este será un resultado, en todo caso, que se desprenda del conjunto de la investigación que se ha realizado.

Veamos a continuación cuáles son estos problemas y en qué medida se sienten afectadas las organizaciones por ellos. Se han agrupado las organizaciones en función de las categorías de problemas elaboradas para sistematizar las repuestas recibidas por parte de los dirigentes. La *gráfica 15* muestra la relación existente entre los distintos problemas y el porcentaje de organizaciones que los reconocen como propios.

### ***1. La financiación***

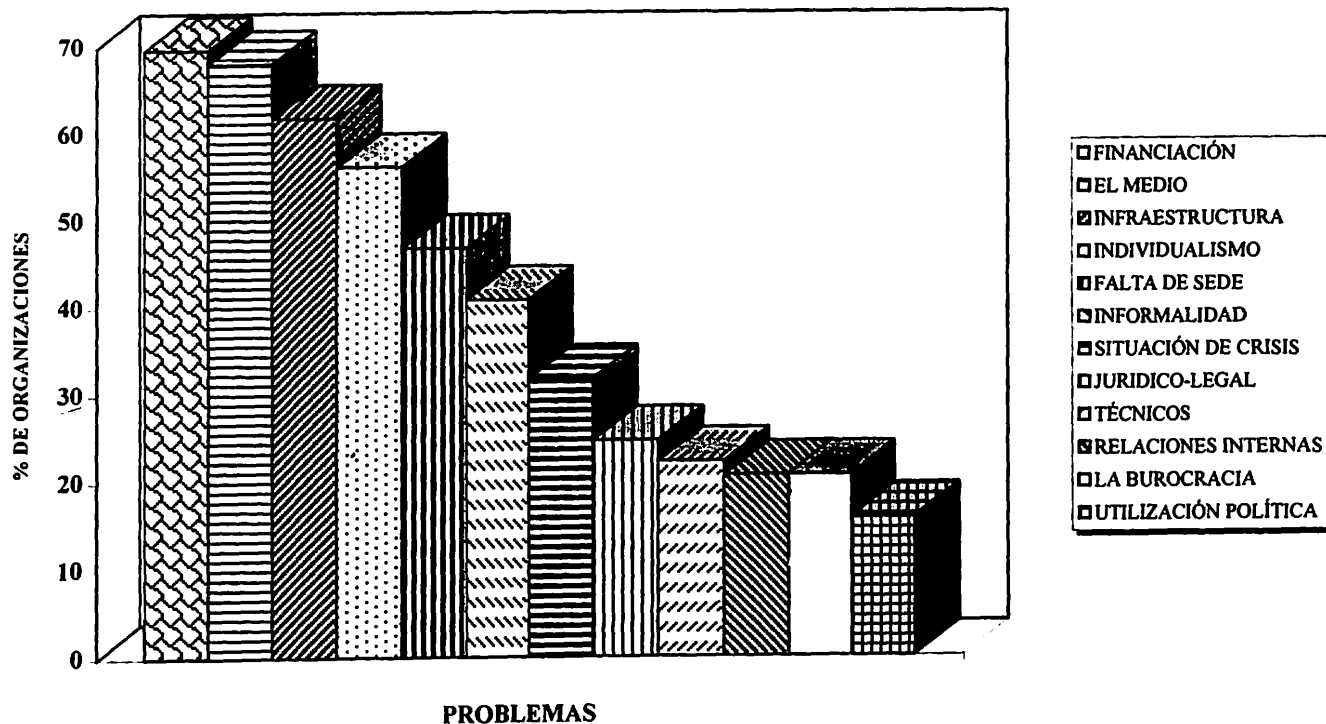
La obtención de recursos para el buen funcionamiento de las organizaciones es el problema más extendido entre los grupos, independientemente de que se le considere o no el de mayor gravedad. La situación de deterioro, pobreza o extrema pobreza que viven en sus casas los pobladores del sector, hace inevitable que tal situación de precariedad se traslade a las organizaciones por ellos constituidas. Es más, algunas de ellas son una repuesta a los problemas económicos de los

mismos pobladores; otras dedican la mayor parte de sus esfuerzos a la obtención de pequeños recursos con los que poder sufragar los costos de las actividades propias de las organizaciones. Aquí, de forma muy subjetiva por parte del investigador, se ha estimado que es en el 66% de los grupos donde este problema es más sentido e impide en mayor medida el desarrollo potencial de que dispone el grupo, llegando al extremo en algunos casos de que no existe capacidad de solucionarlo mínimamente, con lo que la organización ve amenazada su existencia en un plazo más o menos inmediato.

Los grupos que en función de la estimación referida, se piensa que sufren menos este problema son los talleres impartidos o ligados a una ONG's, algunos grupos religiosos y algunas organizaciones deportivas; luego, grupos donde suele estar presente la figura del monitor o el líder-guía. En cambio, el análisis de correspondencias nos muestra que los grupos más afectados por este problema son organizaciones con objetivos de identidad, emancipatorios, de vivienda, orientadas a la economía familiar, de autoayuda; y con organizaciones que realizan muchas actividades, principalmente reivindicativas, pero también de autofinanciación, organizativas, de mejora de la población, políticas, y por tanto, sus miembros tienden a dedicar más de cuatro horas semanales a la organización.

La financiación de las organizaciones se convierte en una auténtica prueba de fuego para las mismas, de la cual parece que nunca terminan de salir. Como se ha dicho antes, si se quiere contar con ellas en la aplicación de alguna de las políticas públicas habrá que pensar en contribuir a su financiación; si no es así, su potencial va a estar muy restringido. La propia supervivencia económica de la organización acapara la mayor parte de los esfuerzos que realizan las personas que participan en ellas.

**GRÁFICA 15**  
**LOS PROBLEMAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



## ***2. El medio social***

Con este término se quieren recoger todas aquellas declaraciones efectuadas por las personas activas dentro de las organizaciones sociales, en las que se hace referencia a las características del medio social donde están insertos como un medio que dificulta el desarrollo y crecimiento de las organizaciones, en el sentido de ser un medio social poco motivador y alentador, de trabajadores informales, subempleados o cesantes, donde los valores que hacen posible la organización social están en declive. Las consecuencias profundas de la dictadura militar también quedan insertas en este marco, pues no solamente representó un represión explícita de tipo físico (de especial relevancia en los sectores poblacionales), sino un cambio cultural asociado a la misma; una cultura más centrada en el consumo individual, menos solidaria y más preocupada por establecer diferencias sociales. Todo ello enturbia la imagen de las organizaciones sociales y su capacidad para captar nuevos miembros y formar nuevos dirigentes, sobre todo entre la juventud del sector. Las preocupaciones manifestadas en estos sentidos se hacen en el 64% de las organizaciones. Es más incisiva en las organizaciones vecinales territoriales, en los grupos religiosos y en los grupos políticos.

Efectivamente, el análisis de correspondencias muestra cómo este problema es característico de las organizaciones que tienen uno de sus objetivos puestos en la infancia y la juventud, y que probablemente persigan también objetivos religiosos, políticos, de salud, de mejora de la población, de espacios de encuentro o de identidad, y por el contrario nada propio de las organizaciones que buscan simplemente romper la rutina diaria. Son también grupos que disponen de sede social para sus reuniones, y grupos con una dirección personalista, centrada o no en la figura de un monitor o un líder.

Revertir el cambio cultural heredado de la dictadura es una tarea que está en manos del nuevo gobierno democrático. Va a depender de la forma en que internalice los valores democráticos, del peso que conceda a la democracia participativa y a los valores solidarios. Es obvio que un giro en este sentido legitimaría a las organizaciones sociales, les daría una inyección de vitalidad que facilitaría el camino de las políticas de desarrollo comunitario. El individualismo, como vamos a ver, se está convirtiendo en el peor enemigo que tienen las organizaciones poblacionales.

### ***3. Las deficiencias en infraestructura***

Las consideraciones realizadas en torno al problema de la financiación son perfectamente válidas también para la cuestión de las deficiencias en infraestructura. En este capítulo entran las carencias en mobiliario (sillas, mesas), maquinaria de trabajo (máquina de escribir, máquinas de coser, etc.), implementos deportivos, material de trabajo (material de oficina, material para realizar las distintas actividades, etc.). Como es lógico, es un problema muy correlacionado con el financiero.

La estimación realizada cifra en el 58% las organizaciones donde este problema tiene una especial significación, dentro (hay que volver a insistir) de la carencia que tienen en este sentido casi todas las organizaciones. Se correlaciona con grupos que realizan actividades de autofinanciación, políticas o de mejora de la población.

### ***4. El individualismo***

En cierta manera este es un problema que, como hemos dicho, va inserto dentro del que se ha denominado el medio social. Sin embargo, el interés de recogerlo de forma independiente apunta al hecho de haber sido identificado con ese mismo término por muchos dirigentes (en el 53% de las



organizaciones), más allá de que lo insertaran o no dentro de las características de un contexto general poco favorable. El individualismo puede estar referido a los miembros del propio grupo, a la comunidad que representa la organización, o a la que ésta se dirige con sus acciones.

Este punto lo señalan preferentemente organizaciones formadas con anterioridad a 1974 (las más antiguas), grupos formados a través de una elección de sus miembros, los grupos que se reúnen en la mejor sede comunitaria del sector (sede Villa Tanilboro), y aquellos entre cuyos objetivos se encuentra, de manera más general, la coordinación, y de modo más específico, la infancia-juventud y la vivienda. Se correlaciona negativamente con el objetivo de afecto. Las actividades que caracterizan a estos grupos son las organizativas, de intermediación, y las recreativas.

### ***5. La falta de sede social***

Cuando se habló de los espacios de reunión utilizados por las organizaciones, se observó la precariedad de los mismos y el elevado uso que se realizaba de las viviendas particulares para los encuentros de los grupos. Es, por tanto, un problema ampliamente sentido por las organizaciones del sector; el 47% de las mismas lo sitúa como uno de sus mayores obstáculos para su crecimiento y para el desempeño de sus actividades. Muchas de ellas son organizaciones que padecen también, lógicamente, problemas de infraestructura.

Es importante realzar el hecho de que este problema se encuentre correlacionado positivamente con las organizaciones formadas antes de 1974, o sea las más antiguas, con grupos de un tamaño importante (de veintiséis o sesenta miembros), y con grupos donde sus miembros dedican un tiempo significativo a su organización. Grupos, en definitiva, activos, como lo demuestra también el que tiendan a realizar de cuatro a siete actividades distintas. Por otra parte,

tiene mucho que ver con la residencia de las personas activas, en este caso de manera especial en Santa Sara, una de las poblaciones más antiguas del sector, y que se encuentra en estos momentos construyendo su sede comunitaria con el esfuerzo de la mayor parte de las organizaciones de la población.

La evidencia no deja de mostrar que si las organizaciones no cuentan con una mínima infraestructura y un espacio adecuado de reunión, lo que se está haciendo es abandonar todo lo que significa la participación social en el puro voluntarismo; sin poder garantizar una respuesta continuada y estable por parte de las organizaciones en las actividades que repercutan en el desarrollo de su comunidad. El cual, sin duda, se verá dificultado y supondrá una mayor inversión del Estado, poniendo en duda la eficiencia del gasto que se haga.

## ***6. La informalidad***

Este concepto quiere expresar la falta de un auténtico compromiso de un número significativo de miembros de la organización con el grupo. Se manifiesta en la inasistencia a las reuniones o en la no participación, de forma más o menos regular, dentro de las actividades realizadas por la organización o donde ésta se encuentra inscrita. El 42% de las organizaciones reconoce tener problemas en este sentido. Es curioso que se localice entre aquellos grupos que disponen de una sede propia para sus reuniones. Pero también es verdad que se da entre aquellas organizaciones con mayor presencia de miembros residentes en otras unidades vecinales, lo cual induce a pensar que la distancia pueda influir. En otro sentido, se trata de las organizaciones que presentan menor número de objetivos, y de las que se encuentran correlacionadas negativamente con el objetivo de afecto. Los dirigentes, por su parte, asocian este problema al individualismo reinante.

Cuando hablamos del potencial de las organizaciones, tenemos que sumar este punto dentro de aquellos otros que relativizan la fortaleza del tejido asociativo y ponen en duda este recurso, como digno de ser tomado en consideración dentro de las estrategias de ejecución de las políticas públicas.

### *7. Situación de crisis*

Un 30% de las organizaciones han reconocido estar pasando por una situación de crisis grave, en lo que se refiere, principalmente, a una acentuada disminución de la militancia. Tal coyuntura, en muchos casos, imposibilita a los grupos realizar sus actividades normales, llevándoles a un estado de letargo que les conduce a la desaparición como grupo-organización si no son capaces de salir de él en el corto plazo.

Esta situación está correlacionada muy positivamente con los problemas de informalidad e individualismo mencionados por los dirigentes, y negativamente, de forma curiosa, con los problemas de infraestructura o financieros. Cabe lanzar la hipótesis, en función de estos datos, de que, en algunos casos, en la raíz de esta situación pueda encontrarse un problema estructural de la organización ligado a las características del liderazgo de la misma, lo cual explicaría que una organización entrara en crisis por diferencias de sus miembros con algún dirigente, sin que mediaran problemas económicos más relevantes que los habituales. El análisis también indica una preponderancia de las organizaciones con menor número de objetivos, centradas en la recreación (fundamentalmente con la práctica futbolística), y correlacionadas negativamente con objetivos de afecto, autoayuda o religiosos.

Por tanto, más que hablar de una crisis de las organizaciones poblacionales hay que referirse al debilitamiento de determinado tipo de agrupaciones: justo aquellas donde suele participar mayor número de personas jóvenes. Ello

parece indicar que el modelo de organización existente no se adapta a las expectativas y a los valores reinantes en la juventud, y que es necesario buscar nuevos alicientes que hagan participar a las nuevas generaciones en el desarrollo de la comunidad a la que pertenecen. Da la impresión, si no, de que se acentuará la automarginación de muchos jóvenes y la disgregación social, haciendo imposible la idea de un desarrollo comunitario.

### **8. Jurídico-legales**

Este punto hace referencia a un conjunto muy variado de problemas o preocupaciones importantes para las organizaciones, y que están pendientes de una solución de tipo legal. Suelen presentarse, por lo general, en grupos dirigidos, de modo específico, hacia objetivos de coordinación o legales, y tienen su actividad centrada en la organización: En todo caso, el 23% de las organizaciones incluye éste entre sus temas pendientes. Un perfil-tipo las sitúa entre las organizaciones reducidas (menos de diez individuos), formadas durante el último año, donde sus miembros (varones mayores de veinticinco años) han sido elegidos por la comunidad. Se encuentran entre las organizaciones con periodo de reuniones más largos y con menor dedicación de sus componentes.

El hecho de que sea un porcentaje tan importante el de las organizaciones que buscan soluciones en el campo legal establecido, reafirma el carácter gestionista de las mismas y la alta legitimidad con que cuenta el sistema público. E, indirectamente, puede conjeturarse que ha de disponer de gran capacidad para influenciar, con sus pronunciamientos, en las organizaciones populares.

## **9. Técnicos**

Reconocer las propias carencias, y estar dispuestos a subsanarlas es un elemento primordial para poder iniciar un trabajo de desarrollo comunitario con las organizaciones sociales, y fortalecer la red que éstas forman. Muchas organizaciones, el 21%, declara tener necesidad de algún tipo de asesoramiento técnico en capacitación o en la prestación de servicios, de personal especializado, para realizar determinadas actividades (pueden ser productivas, de comercialización o culturales) que por sí mismas no pueden emprender y son relevantes para el grupo. Otro aspecto es el de la formación de dirigentes; hay organizaciones que se sienten limitadas en este sentido, sobre todo cuando los dirigentes actuales del grupo no tienen una experiencia previa dentro del mundo organizacional.

El análisis de correspondencias vincula positivamente este problema con la falta de sede social y con los problemas financieros. Y confirma la falta de experiencia, pues muchas de ellas son organizaciones formadas durante el último año. Los objetivos asociados son la economía familiar, la capacitación y la autoayuda; y las actividades realizadas se sitúan en la capacitación, las productivas, las organizativas, las de autofinanciación y las reivindicativas. Otras características de los grupos donde se considera este problema es que tienden a estar formados exclusivamente por mujeres, y que son grupos con un trabajo superior a las cuatro horas semanales.

## **10. Las relaciones internas de la organización**

Los conflictos internos de las organizaciones sociales están presentes como en cualquier otro tipo de organización, e igual que en ellas, su reconocimiento a personas ajenas al propio grupo no suele producirse en los primeros contactos, más aún si tomamos en cuenta que nuestro referente principal con las organizaciones han sido los dirigentes de las

mismas, y el principal problema que enrarece de un grupo son los asuntos referidos a su liderazgo. Por ello, se cree que no sólo existen este tipo de problemas en el 19% de las organizaciones, como en este trabajo se recoge, sino en un porcentaje sensiblemente más alto, pero esto es pura especulación.

Lo que sí parece cierto, sin embargo, es que es un problema muy correlacionado con los de la informalidad e individualismo. Con grupos grandes (de veintiséis a sesenta miembros), con una presencia mayoritaria de mujeres, y con los grupos con mayor número de objetivos, pero preferentemente con los que tienen su objetivo en el tema de la vivienda, la economía familiar o la coordinación, y que por tanto realizan actividades organizativas, reivindicativas, productivas o autoproductivas.

Otra observación, puntual que se puede hacer, es que en ocasiones la conflictividad existente dentro de las poblaciones se traduce en problemas de relaciones internas para las organizaciones del sector, pues los distintos elementos de la vida cotidiana se encuentran muy interrelacionados. En el ex-campamento Guanaco 3 tenemos un ejemplo claro de ello.

### ***11. La burocracia***

Las organizaciones que en algún momento han visto o ven en el mundo de las instituciones públicas una salida a sus problemas, se han encontrado en muchos casos con un sistema burocrático que disipa sus expectativas, bien por el entorpecimiento en los trámites a realizar, por las dificultades en obtener la información buscada, por el desajuste entre el horario de los servicios públicos que han de atender a dirigentes sociales con el horario de trabajo de éstos, o por el trato dispensado a las organizaciones y sus miembros. Un

19% de las organizaciones se ha referido a alguna de estas circunstancias como una experiencia vivida directamente con alguna institución, casi siempre municipal.

No es de extrañar que las organizaciones que denuncian esta situación padezcan otro tipo de problemas (legales, financieros o técnicos), elemento que muy posiblemente les indujo a acercarse a alguna de esas instituciones. Efectivamente, el análisis de correspondencias muestra que se trata de organizaciones formadas para enfrentar objetivos legales y de coordinación ligados al tema de la vivienda o de la mejora de la población, y centradas en actividades organizativas.

Solventar estas carencias del aparato público es otro de los pasos previos que hay que dar, antes de intentar establecer una colaboración y coordinación fluida entre éste y las organizaciones sociales; si no, es probable que esas deficiencias dinamiten a la larga cualquier tipo de relación que se pueda entablar.

## ***12. La utilización política***

Algunas organizaciones se han sentido presionadas para que se definieran políticamente, en estos momentos de cambio político que ha vivido el país, cuando pretendían mantener una postura no partidista dentro de los objetivos de su organización. Otras han visto como se convertían en un espacio de lucha político partidista, en concreto la junta de vecinos, que iba en detrimento de la propia organización. Está también la circunstancia de algunas capillas católicas que en los primeros años de la dictadura acogieron la discusión sobre los derechos humanos y la situación política del país y desde hace unos años, se desligaron de cualquier tipo de actividad con algún contenido que pueda ser entendido como político. Y por último, está el caso del grupo político de la Izquierda Cristiana, que acaba de distanciarse del aparato dirigente del partido, bajo un sentimiento claro de ser utilizados política-

mente. La casuística engloba al 16% de las organizaciones del sector. Muchas de ellas son organizaciones tradicionales (con un origen anterior a 1974) y organizaciones formadas mayoritariamente por mujeres.

Las diferencias político-partidistas no sólo afectan a las relaciones que se puedan entablar entre el aparato del Estado y las organizaciones de pobladores, son también un foco de conflictividad en el interior de las poblaciones que distancia y enfrenta a unas organizaciones con otras, una disputa en la que a muy pocas organizaciones se les permite mantener una posición neutral. El cambio que se proponía en las estrategias de confrontación de los partidos no sólo tiene que estar dirigido a sus relaciones con las políticas provenientes de la administración, sino también a sus relaciones con la base social y las organizaciones poblacionales. El desarrollo y el crecimiento de una comunidad no pasa necesaria ni exclusivamente por la lucha partidista, no es directa ni esencialmente una cuestión de poder; antes al contrario, es la capacidad de obrar en conjunto bajo la base del diálogo y el respeto hacia el pensamiento del otro.

Doce son, por tanto, las categorías que se han utilizado para caracterizar los problemas que afectan a las organizaciones sociales desde su propia perspectiva. Si utilizamos el análisis de componentes principales<sup>122</sup> aplicado a estas categorías obtenemos seis factores que nos permiten articular mejor la vivencia que las organizaciones tienen de sus problemas. Los podemos definir de la siguiente manera:

- Al factor 1 lo relacionamos con lo que podemos llamar la “cultura del individuo”. Hace referencia a los valores que predominan en el medio social donde se desenvuelve la organización, como es el individualismo, lo

<sup>122</sup> Se ha hecho uso para este análisis, del método de Default y del método de transformación Orthotran/Varimax.



cual parece incidir en un detrimento de las relaciones de compromiso y formalidad necesarias entre los miembros de un grupo para poder funcionar como organización.

- El factor 2 es el de los problemas “técnico-financieros”. Hace alusión a los elementos de índole operacional que posibilitan que una organización pueda funcionar eficientemente; tales son los componentes técnico y financieros de las organizaciones.
- El factor 3 se convierte a “las relaciones con las instituciones”. El tema aquí son las relaciones que las organizaciones mantienen con el mundo institucional. Pueden ser jurídico-legales o simplemente referidas a las tramitaciones burocráticas.
- El factor 4 se vincula con “lo político” en su sentido más amplio. Se refiere al conflicto resultante de las diferencias ideológicas y políticas, el cual se traduce en problemas de relaciones humanas con miembros de otros grupos e incluso en el interior de las propias organizaciones.
- Al factor 5 le denominaremos “estado terminal”. Recoge las situaciones de máximo declive de las organizaciones, cuando se produce una deserción masiva de sus miembros y no tienen un impulso que les permita renovarse. Es lo que definimos como situación de crisis.
- Y el factor 6 es la “sede social”. Disponer de un espacio para sus reuniones y actividades es un capítulo con entidad propia, que da idea de la importancia que tiene para las organizaciones.

Seis frentes principales donde la acción de las instituciones públicas puede contribuir al fortalecimiento de muchas organizaciones sociales y al crecimiento de otras tantas. Sin este esfuerzo es difícil que se puedan producir

acciones concertadas, al nivel de las poblaciones, entre sus organizaciones y las políticas públicas; éstas podrían circunscribirse solamente, a algún tipo de acción focalizada con la colaboración de determinados grupos puntuales, siendo su eficiencia, a priori, muy cuestionable. No obstante, hay que ser conscientes de que estos conjuntos de problemas, como los agrupamientos que hicimos de actividades y objetivos de las organizaciones populares, responden a diferentes conjuntos de acción presentes dentro del tejido asociativo: algunos propensos a entablar relaciones clientelistas o gestionistas con el poder político o administrativo, otros a defender un ideario más ciudadanoista, y otros tendentes a permanecer autoaislados en el espacio poblacional, por señalar simplemente algunas de las orientaciones principales de estos conjuntos de acción.

El número de problemas que las organizaciones sienten que les afectan es relativamente variable según se desprende de nuestros datos, pues el grueso de las organizaciones, el 73%, ha mencionado entre tres y seis categorías de problemas, y el resto, o bien casi no los ha mencionado, o ha superado el número de seis problemas aludidos. Esto tiene que ver tanto con las características propias de las organizaciones como con la forma en que se ha obtenido la información (como anteriormente se ha dicho).

Hay un par de organizaciones que no han reseñado ningún problema; eso evidentemente no significa que no los tengan, sino que el dirigente entrevistado ha sido opaco en este sentido. Ahora bien, si vemos el análisis de correspondencias de las organizaciones que han descrito menos de tres problemas, observamos que son grupos que buscan, fundamentalmente, la recreación y romper la rutina, siendo sus actividades de tipo cultural, conversacional o el fútbol. Además, se advierte la presencia de un monitor y de individuos

menores de dieciséis años en varias de ellas. Todos estos elementos nos dan una idea clara de qué organizaciones se manifiestan así.

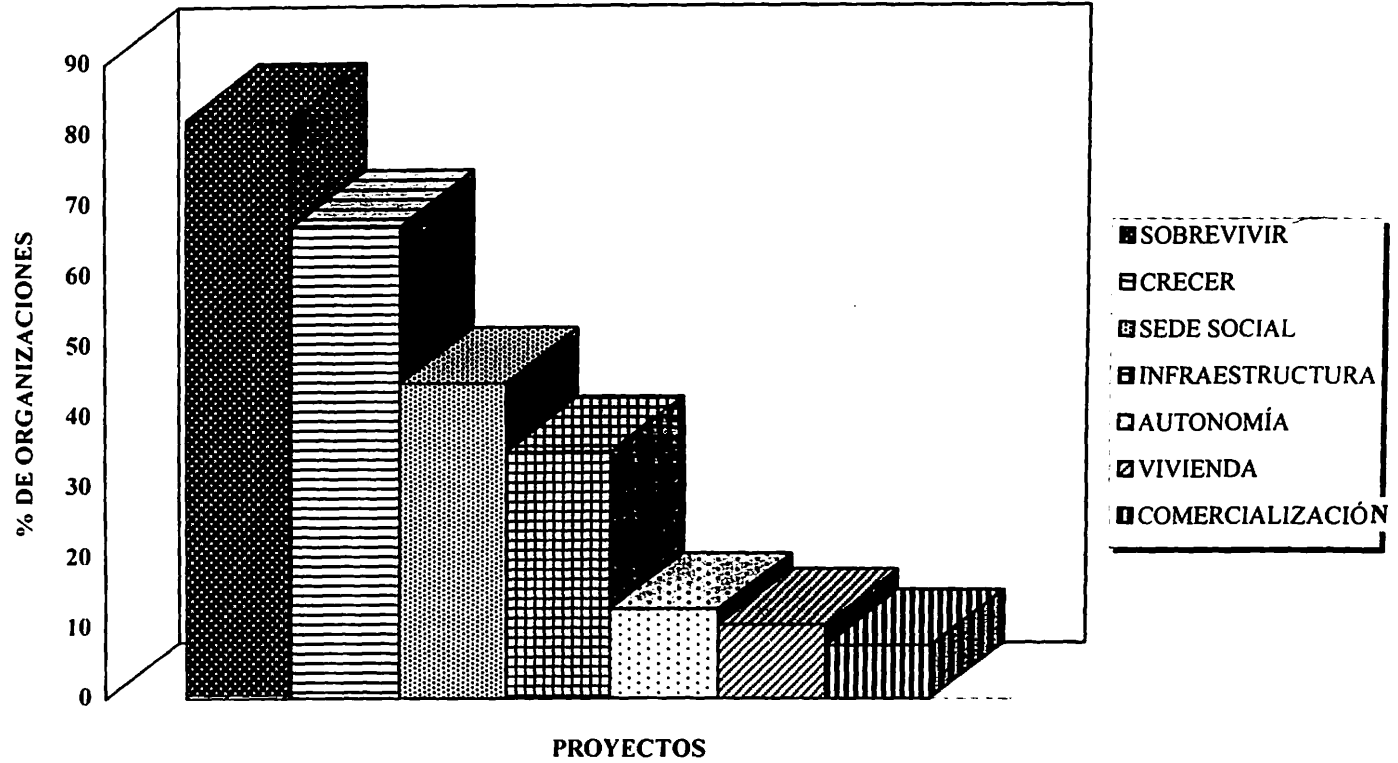
En el otro extremo se encuentran los dirigentes muy conciencizados, que participan dentro de las organizaciones más tradicionales del sector y pretenden dar una respuesta del sentir de toda una comunidad que les ha elegido, para que resuelvan los temas organizativos o legales que les afectan a todos ellos. Ello significa que son las organizaciones con la tarea de querer representar a la comunidad las que más problemas enuncian y que no son, las organizaciones más activas y sin problemas.

### *Los proyectos de las organizaciones sociales*

Hasta el momento se ha hablado de la realidad presente de las organizaciones, pero ésta no queda completa si no se intenta profundizar en el ánimo con que enfrentan el futuro más inmediato, sin determinar qué expectativas tienen y en qué proyectos se encuentran inmersas. La fuerza y el ímpetu con que se enfrentan marca de forma determinante el potencial de trabajo y de desarrollo que tienen las organizaciones. Sin querer caer en el tópico, lo que quieren ser refleja en buena medida lo que son.

Se han construido siete categorías, a partir de la experiencia recogida en las organizaciones y en su contexto, para intentar reflejar ese espíritu y esos proyectos. Ha sido inevitable tener que recurrir tanto a conceptos muy abstractos y generales, como a términos excesivamente concretos, para poder dar cuenta de una realidad que se mueve entre ambos polos. La *gráfica 16* agrupa las organizaciones sociales según la presencia en ellas de alguna de estas categorías, y muestra la relación entre las mismas y el porcentaje de organizaciones en las que están presentes. Veamos cuáles son y en que consisten estas categorías.

**GRÁFICA 16**  
**PROYECTOS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



### ***1. Sobrevivir. Carencia de nuevos proyectos***

Para el 81% de las organizaciones, su mayor preocupación de cara al futuro es sobrevivir en el tiempo, no desaparecer como organización. Se quiere indicar con ello que el principal proyecto de estas organizaciones son ellas mismas, que giran en gran medida en torno a si mismas. Los casos más extremos son aquellos grupos que ni siquiera tienen proyectos para realizar nuevas actividades que salgan sustancialmente de lo ya hecho por la organización hasta el momento, o los grupos que no se interesan de manera real en aumentar el número de sus miembros, o aquellos otros que sólo anhelan salir de la situación de crisis que les amenaza con hacerles desaparecer.

El análisis de correspondencia vincula en sentido positivo a las organizaciones que se encuentran en esta situación con las que menor número de actividades llevan a cabo, y con las que alegan problemas de informalidad entre sus miembros, así como con las que se refirieron al medio como una circunstancia poco propicia para las organizaciones. Sin embargo, se correlacionan negativamente con los grupos que realizan alguna práctica de capacitación.

No se puede decir con este referente que las organizaciones poblacionales estén pasando por un buen momento; parece que muchas de ellas se encuentran en una situación de transición en la que no vislumbran caminos a seguir, lo cual las tiene sumidas en una situación de estancamiento. Si no logran salir de ella en el corto plazo, es probable que desaparezcan, dada la rápida evolución social y política que está viviendo el país. De alguna manera, ésta es la percepción que las propias organizaciones tienen. En un proyecto elaborado por una de las organizaciones de Villa La Chimba se dice:

“Las organizaciones sociales del mundo popular, si bien emergen debido a los problemas que sufren sus componentes, en tanto las organizaciones no atienden o resuelven

en cierta medida las necesidades que las agobian, tienden a constituirse en meros espacios en donde se sufre acompañadamente o simplemente desaparecen”.

Si sucede esto último, se perdería toda una experiencia y un recurso, a pesar de que indudablemente aparezca alguna nueva organización. El Estado, como venimos diciendo, puede tomar algunas iniciativas que ayuden a poner freno a este declive organizacional, ante la incapacidad manifiesta del tejido asociativo presente para reaccionar por sí mismo.

## ***2. Crecer en número de miembros o en actividades a realizar***

Como viene siendo habitual, hay que volver a relativizar lo que se acaba de decir, para dar cuenta de las tendencias y la tensión en que viven los grupos organizados de pobladores. El 60% de las organizaciones contempla proyectos de realización de nuevas actividades o tiene proyectado emprender acciones para captar nuevos miembros que revitalicen la organización independientemente de que estén o no preocupados por la supervivencia del grupo. En su mayor parte, son organizaciones, que miran el futuro inmediato con un pequeño ánimo renovador y con la esperanza de tener un leve crecimiento. La excepción, en su sentido más positivo, la constituyen algunas organizaciones formadas por personas residentes en el sector de los ex-campamentos y en Villa Primavera. Zonas que comparten la circunstancia de no disponer todavía de las mejoras a las que aspiran los pobladores, pero impulsadas por motivaciones probablemente distintas. En los ex-campamentos, la carencia de recursos económicos puede inducir a algunas personas a buscar los beneficios de la organización social para solventar sus problemas; en cambio, en Villa Primavera, donde no se producen necesidades económicas tan acuciantes, está el

aliciente de que sus habitantes son todos ellos nuevos y jóvenes residentes y en consecuencia guardan esperanzas poder conformar un entorno que responda a sus expectativas.

Sus organizaciones, en todo caso, están correlacionadas negativamente con objetivos de recreación o dirigidos a romper la rutina, y positivamente con la mejora de la población (en lo físico y en lo social), la vivienda y también con objetivos políticos. No es extraño, por tanto, que esas ganas de crecer se manifiesten en proyectos de infraestructura comunitaria, de vivienda o de comercialización, entre otros. En cuanto a sus miembros, la correlación apunta, por una parte, a grupos reducidos con muy poca dedicación a la organización, formados por personas electas y con una edad superior a los veinticinco años; y por otra, los grupos religiosos con una importante labor proselitista en el tiempo de dedicación de sus militantes.

Resulta curioso que sean estas organizaciones con un espíritu de crecimiento las que mayor número de problemas reconozcan (financieros, infraestructura, técnicos, burocráticos); de ello se pueden hacer dos lecturas que no tienen por que ser excluyentes. Son problemas que le surgen a la organización en su intento progresar, y por tanto son perfectamente normales; o son obstáculos que impiden cualquier desarrollo de la organización por deseado que éste sea.

### ***3. Disponer de una sede social***

La carencia de espacios para las reuniones y actividades de los grupos es, como se acaba de ver en el apartado anterior, un tema muy relevante para las organizaciones. Tal es la necesidad de un espacio de encuentro sentido como propio, que es frecuente que se convierta en un objetivo en sí. El deseo de disponer de una sede social propia es el anhelo de muchas organizaciones; incluso puede llegar a ser el impulso o el motor que las moviliza. Sin duda dispone de un carácter simbólico que va más allá de la funcionalidad que

puede derivar de ella como real espacio de encuentro, y que tiene que ver con su capacidad de proporcionar una identidad del grupo. No es extraño entonces, que sea un proyecto perseguido por el 44% de las organizaciones de forma individual o como colectivo de organizaciones de una población (el caso Santa Sara). Un número significativo de ellas tiene un origen anterior a 1974 y aún perviven en este objetivo.

Por otra parte, este tipo de proyectos tan específicos, y que suelen redundar en el beneficio casi exclusivo de una sola organización o grupo social, puede estar indicando una posición aislacionista que vaya en desmedro del fortalecimiento y la cohesión de la red asociativa en particular y del tejido social en general.

#### ***4. Infraestructura comunitaria***

En relación a las actividades que denominamos en su momento como de mejora de la población, un 34% de las organizaciones contempla entre sus proyectos algún tipo de acción que repercuta en una mejora de la infraestructura existente dentro de la unidad vecinal, de la población donde residen o de la comunidad a la cual pertenecen (aquí se está pensando principalmente en la relación de los centros de padres con los colegios o escuelas). Por infraestructura entendemos desde el arreglo de una multicancha, a la solicitud de mejoramiento de veredas a la municipalidad, pasando por el adelanto de un área verde.

Este tipo de proyectos es propio de organizaciones donde sus miembros han sido elegidos por su comunidad, en concreto para estas tareas y otras de carácter organizativo o legal. Se ha incluido a los grupos políticos dentro de las organizaciones con proyectos en este sentido, por entender que en ocasiones son ellos de forma indirecta los que propician que surjan estas acciones en las organizaciones con las que comparten su militancia.



Una consideración final es que el análisis de correspondencias es significativamente positivo entre las organizaciones con estos proyectos y los grupos con un tiempo de dedicación semanal inferior a las dos horas. Ello indica que, si bien un número importante de organizaciones sociales no rehúye el trabajo en beneficio de toda la comunidad (bajo una perspectiva de horizonte amplio), su dedicación es escasa, y debería aumentar para poder asumir la responsabilidad de comprometerse con el resto de las organizaciones y/o con la administración, en la ejecución de acciones que repercutan en la calidad de vida de la población.

### **5. Autonomía**

Hay organizaciones que se sienten coptadas o limitadas por otras organizaciones de pobladores, bien porque ellas mismas están subordinadas a esas organizaciones o bien porque lo está el ámbito territorial donde ellas se desenvuelven. Se hace referencia, fundamentalmente, a las diferencias sentidas entre las organizaciones de algunas poblaciones con la organización que representa a toda la unidad vecinal donde se insertan estas poblaciones; también a las injerencias en asuntos propios que, según algunas organizaciones, cometen las organizaciones territoriales vecinales con los grupos de su sector. Un 12% de las organizaciones espera en el corto plazo poder lograr una autonomía total, que las desligue de alguna otra organización.

Este tipo de actitudes parece que vuelve a revelar la importancia que para las organizaciones tiene poder alcanzar una identidad propia o política, a nivel de población. Pero también puede interpretarse, de modo complementario, como una estrategia para lograr mayores recursos, la capitalización de los existentes o una mayor funcionalidad que repercuta en el beneficio de las propias organizaciones. Son casi todas, organizaciones de Santa Sara y Villa Primavera, sectores que ciertamente cuentan con una identidad propia

muy fuerte, pero lo que les diferencia de otros sectores con identidad que no toman esta actitud, es la posibilidad de generar unos recursos de forma propia que hasta el momento son compartidos con el resto de la comunidad o pertenecer a un estrato socioeconómico presumiblemente más elevado.

Por otra parte, es un punto propio de organizaciones formadas por individuos electos preocupadas por la organización de la comunidad, la mejora de la población y sobre todo por cuestiones legales. Suele ir asociado a proyectos de infraestructura y de sede social.

Aquí se vuelve a notar la importancia de concretar los temas vinculados al desarrollo en el ámbito micro territorial. Las diferencias de unas poblaciones a otras son sustanciales y están marcadas no sólo por la calidad y cantidad de su equipamiento, sino por pequeñas desigualdades socioeconómicas, todo lo cual se traduce en sistemas organizacionales disímiles y en la fractura del tejido asociativo.

Otro tema que está implícito en este punto son las relaciones de las organizaciones vecinales territoriales con el resto de los grupos con los que comparten más o menos un mismo espacio. La Ley de Juntas de Vecinos, al privilegiar a las organizaciones territoriales, no da cuenta de la realidad organizativa que viven las poblaciones, pero no sólo eso, sino que incentiva y agudiza muchos de los problemas por los que atraviesa la estructura organizativa de las poblaciones y que dificultan tanto la consolidación del tejido asociativo como la práctica de políticas de desarrollo comunitario. Problemas que degeneran en el enfrentamiento de las organizaciones entre sí, en la división social, en cuestiones de poder y subordinación y en la politización partidista de la vida cotidiana.

## ***6. La autoconstrucción de viviendas***

Las organizaciones de los sectores de los ex-campamentos están inmersas en proyectos para la autoconstrucción de sus viviendas, así como un comité de allegados. Su afán es resolver el problema de la precariedad de sus viviendas dentro de una economía familiar muy limitada. Un 10% de los grupos ha mostrado un manifiesto interés en este tipo de iniciativas. Son grupos, por lo general, de diez a veinticinco años y que cuentan con mayor presencia de mujeres que de hombres. De todos los proyectos éste es el que requiere una mayor solidez dentro del grupo, un mayor compromiso y una elevadísima capacidad organizativa por parte de los integrantes. Sin embargo, en muchos casos, estos proyectos son simplemente un desiderátum, pues dedican poco tiempo semanal a la organización, son grupos con problemas no sólo de financiación o técnicos, sino también de relaciones internas, y además, chocan con barreras burocráticas. No obstante, la experiencia exitosa de dos de los grupos del sector en este tema, confirma la capacidad existente dentro de las organizaciones sociales para asumir empresas de esa envergadura, cuando disponen de un mínimo apoyo financiero y técnico.

## ***7. La comercialización***

Entre las organizaciones que realizan actividades productivas, autoproductivas y de capacitación, uno de sus problemas más importantes es el de la comercialización de sus productos. En este sentido, un 7% de las organizaciones (todas ellas mujeres) alberga esperanzas de poder contar con algún tipo de establecimiento comercial para tal fin y de este modo obtener un pequeño ingreso que repercuta en la economía familiar. Hay que resaltar que se trata en gran medida de organizaciones antiguas, originadas antes de 1974, y que es en estos momentos cuando se plantean nuevas estrategias comerciales.

La relación de las políticas públicas con las organizaciones no tiene que circunscribirse sólo a las políticas asistenciales; el desarrollo y las aspiraciones de los pobladores no se quedan ahí; pasan por su promoción y el descubrimiento de nuevos mecanismos de inserción social. Los proyectos de capacitación y comercialización son pequeñas muestras de este sentir y del campo de potencialidades que presentan en su horizonte un pequeño grupo de organizaciones sociales, probablemente el llamado a ser el “tercer sector”.

Como puede observarse, hay una carencia prácticamente absoluta entre las organizaciones, de proyectos que tengan que ver, de forma directa, con los valores ciudadanos, o de componentes propios de una utopía positiva que se dirijan al logro de una sociedad (o de un cambio social) bien sea en conformidad con los ideales emancipatorios de la modernidad o de cualquier otro tipo de proyecto social por realizar.

### **La red de las organizaciones poblacionales**

Todas las organizaciones sociales poblacionales mantienen algún tipo de contacto con otras organizaciones o instituciones, no se encuentran absolutamente aisladas del mundo organizacional. Pero hacer esta afirmación es prácticamente no decir nada. Lo importante e interesante, para poder hablar de la forma en que se insertan las organizaciones sociales de los sectores populares en ese mundo, es determinar con qué tipo de organizaciones se relacionan, cuáles son las características de estas relaciones y con qué frecuencia se producen. Esto significa perfilar la red organizativa de la que forman parte.

Los límites del grafo que analizaremos están definidos por las organizaciones de pobladores que hemos venido considerando como insertas o significantes dentro de la Unidad Vecinal 34. Pero también haremos referencias a

aquellas organizaciones e instituciones que, quedando fuera del grafo, son relevantes dentro de las relaciones que mantienen estos grupos.

### ***Las organizaciones con las que se relacionan las organizaciones poblacionales***

De transcendental importancia es determinar el grado de articulación que mantienen las organizaciones de los pobladores entre sí y con organizaciones e instituciones externas al mundo poblacional, para evaluar la consistencia del tejido asociativo y su potencial como red susceptible de ser utilizada en la aplicación de una política pública. En este apartado veremos cuáles son, a grandes rasgos, las relaciones o contactos que mantienen estos grupos con el mundo que les circunda.

El primer dato que se destaca es que el 85% de las organizaciones consideradas mantiene algún tipo de comunicación, como grupo, con las organizaciones populares de la misma Unidad Vecinal 34 (*ver gráfica 17*). En el apartado siguiente analizaremos con qué frecuencia y qué características tienen los vínculos que las unen, pero por ahora interesa resaltar la presencia de una aparente e importante red de asociaciones dentro de ese espacio territorial.

Sólo un 15% de los grupos, fundamentalmente con un carácter religioso, no tendrían un contacto a nivel de organización con el resto de los grupos de la comunidad, aunque es indudable que las personas que militan en estos grupos tienen, muchas de ellas, relaciones personales o de vecindad con miembros de otros grupos. La carencia de relaciones, en correlación con otras variables estudiadas, es también muy significativa con aquellas organizaciones que disponen de sede social propia, y con las personas activas, organizativamente hablando, que residen en los departamentos de Santa Mónica B. Lo cual nos confirma la no integración de este sector de departamentos dentro de la vida

organizativa de la unidad vecinal, y cómo las personas con inquietudes por participar en algún grupo tiende a hacerlo fuera de ese espacio. En segundo lugar, se entrevé el carácter paradójico que puede tener en la vida de una organización disponer o no de una sede social propia; si por una parte, disponer de ella es un indudable recurso para las actividades de una organización, por otra puede ser un elemento que contribuya a su aislamiento. Se puede lanzar la hipótesis de que las organizaciones que no disponen de sede propia, tienen en consecuencia, que reunirse en sedes de uso comunitario o en casos particulares, se ven obligadas a mantener un mayor contacto que les permita compartir un mismo recurso para sus reuniones o para la realización de actividades.

Es en las organizaciones con objetivos de coordinación, de tipo legal y de vivienda y en las que realizan actividades recreativas, organizativas, políticas y de mejora de las poblaciones, donde las relaciones con el resto de las organizaciones poblacionales es más clara. También lo es, contra lo que pudiera parecer, con las organizaciones más pequeñas en número de miembros y con las de más corta vida. Quiere ello decir, probablemente, que existen pequeños grupos que ejercen labores dinamizadoras con respecto al resto de las organizaciones y que las organizaciones noveles surgen con estrechos lazos que les unen a otras organizaciones sociales, esto es, no aparecen por generación espontánea.

En cuanto a las relaciones con organizaciones externas a las propiamente formadas por pobladores, el 34% de los grupos censados mantiene alguna relación con el mundo de las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Destacan con ellos los grupos con una presencia mayor de personas residentes en los ex-campamentos La Chimba y Guanaco 3. El prototipo de estos grupos se mueve entre tres líneas: una composición exclusiva de mujeres, ser menores de veinticinco años, y tener de once a veinticinco miembros por

grupo. Los objetivos más perseguidos son la capacitación y los emancipadores, si bien son importantes igualmente la economía familiar, la salud, el afecto y la autoayuda; realizando en consecuencia, actividades de capacitación y reivindicativas, así como productivas, autoproducidas y de autofinanciación de los grupos. Por otra parte, son organizaciones que parecen tener una autoconsciencia de sí mismas, una mayor visión y un mayor espíritu autocrítico, pues entre ellas se encuentran los grupos que se sienten utilizados políticamente, los que reconocen tener problemas de relaciones internas y carencias técnicas, a pesar de estar en contacto con los ONG's. Son también las organizaciones que tienen los proyectos de futuro más interesantes, como la comercialización o la autoconstrucción de viviendas.

Además de las ONG's, hemos estado considerando a las iglesias (cualquiera que sea su confesión de fe) como organizaciones de apoyo las organizaciones de pobladores. Desde este momento en adelante, se ha optado por diferenciarlas de manera clara, pues el tipo de relación y las características de las organizaciones que apoyan son distintas. Si bien el número de sus miembros tiende a ser parecido y están formadas mayoritariamente por mujeres (aunque con presencia de varones), estos grupos vinculados a iglesias disponen de sede propia donde acuden personas de distintas unidades vecinales y donde sus militantes tienen una mayor dedicación en relación al grupo, con reuniones más de una vez por semana. Son grupos que surgen en los primeros años de la dictadura militar, cuando la represión era mayor. Pero, sobre todo, son grupos con objetivos centrados en la religión, el afecto y la autoayuda, y en un segundo plano tendrían la capacitación, la formación de niños y la economía familiar. Representan el 27% las organizaciones con este tipo de vínculos.

Otro tipo de relaciones que establecen las organizaciones poblacionales es con las instituciones públicas, principalmente el municipio, pero también con entidades

dependientes del gobierno de la nación. El 29% de los grupos mantiene o ha mantenido en fechas recientes algún tipo de contacto con el sistema institucional, aunque solamente haya sido de características informativas o de solicitud de alguna prestación. Curiosamente son también las organizaciones formadas en su totalidad por mujeres, que tienen un índice de correlación más alto con los grupos que sostienen relaciones con las instituciones. Es igualmente relevante el de los grupos formados por individuos mayores de veinticinco años y el de los que tienen un sistema de toma de decisiones más democrático. Pero la principal correlación es con las organizaciones que persiguen objetivos políticos. Los objetivos de vivienda, coordinación y legales son también importantes por su correlación. Las actividades asociadas a estos grupos son reivindicativas, de mejora de las poblaciones, organizativas, de autofinanciación y auto-productivas. Sus problemas como organizaciones se refieren fundamentalmente a la carencia de infraestructura y a su posible utilización política. Son grupos que miran por la comunidad, en el sentido de manejar entre sus proyectos la incorporación o mejora de la infraestructura de la unidad vecinal y la autoconstrucción de viviendas.

El 25% de las organizaciones se encuentran dentro de alguna coordinadora de organizaciones de pobladores a nivel comunal o supracomunal. Siguen siendo los grupos formados exclusivamente por mujeres, los grupos con individuos mayores de veinticinco años, y los grupos con mayor presencia de personas de los ex-campamentos La Chimba y Guanaco 3 y de la población Santa Sara, los que tienden en mayor medida a generar este vínculo. Su correlación positiva es también muy alta con organizaciones que persiguen objetivos políticos y emancipatorios y algo menor con las que tienen sus objetivos en la economía familiar, la capacitación, el afecto o la autoayuda. Por la variable de las actividades realizadas, las políticas, en primer lugar, y las de alimentación, en segundo, son las más correlacionadas; y en función de los proyectos, los de comercialización, infraes-



estructura para la población y los de autoconstrucción son los que tienden a encontrarse en las organizaciones que participan en una coordinadora.

Al margen de las coordinadoras, un 21% de las organizaciones que hemos considerado mantiene relaciones con otros grupos de pobladores de otras unidades vecinales. Tienden a ser las organizaciones más antiguas (anteriores a 1974), y aquellas que tienen por objetivos la recreación (especialmente con la práctica de fútbol) o romper la rutina.

Un reducido número de organizaciones de pobladores (un 5.5%) del sector se contacta con los centros educativos de la zona. Son habitualmente grupos reducidos que han surgido como representantes electos de una determinada comunidad, con objetivos dirigidos a la infancia y a la juventud, así como a las labores de coordinación; suelen ser los grupos que presentan, por otra parte, un mayor número de objetivos.

Tanto las organizaciones poblacionales que mantienen contactos con ONG's como las que se relacionan con otros grupos de pobladores de la misma unidad vecinal, tienden a tener relaciones también con las instituciones. Igualmente, las organizaciones pertenecientes a coordinadoras es muy frecuente que establezcan vínculos con las instituciones y las ONG's, y en menor grado con los grupos de propia unidad vecinal. En cambio, las organizaciones vinculadas a las iglesias se correlacionan negativamente con aquellos grupos que tienen contactos con otras organizaciones del sector y con aquellas que dialogan con las instituciones. Sin embargo, se puede constatar una cierta cercanía de estos grupos próximos a las iglesias con los que están en las ONG's y pertenecen a coordinadoras.

Las siete relaciones que acabamos de describir intentan recoger el espectro más importante de las posibles relaciones que una organización de pobladores a nivel local puede mantener con otras organizaciones u organismos. Si intentamos hacer una valoración de la diversidad de las

relaciones que mantienen los grupos poblacionales, observamos que el 38% sólo sostiene un tipo de relaciones, el 43% mantiene dos o tres tipos de relaciones y el 19% cuatro o cinco (cayendo el mayor peso de la correlación en los grupos ligados a coordinadoras y en los que establecen vínculos institucionales o con las ONG's.

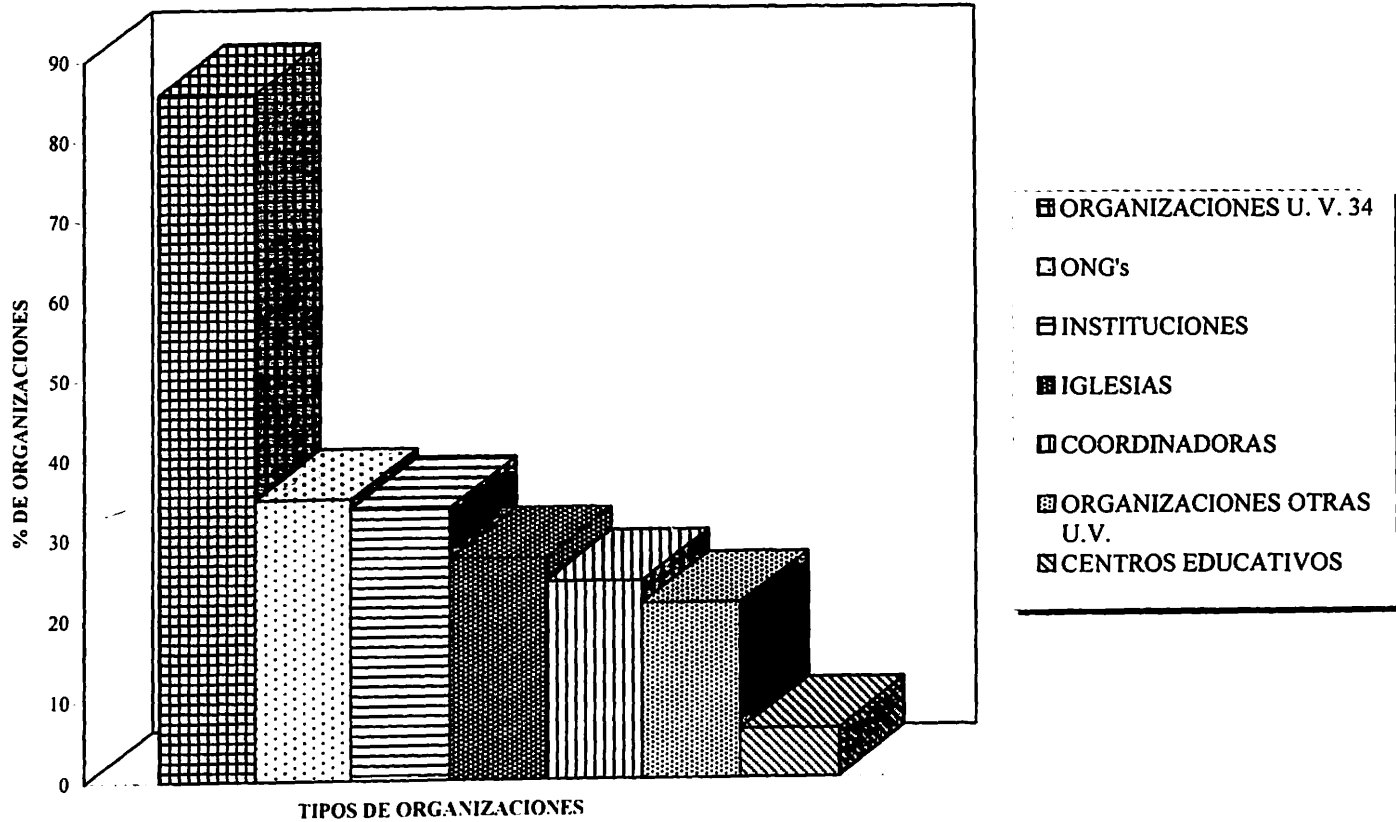
Los grupos que sólo mantienen un tipo de relación se correlacionan positivamente con las organizaciones que menor número de objetivos tienen y con aquéllas que practican la actividad futbolística. Otra característica es la de ser grupos mayores de veinticinco miembros. Por el contrario, las organizaciones con cuatro o cinco vínculos diferentes están altamente correlacionadas con grupos de mujeres, los grupos formados por mayores de veinticinco años y con las poblaciones de La Chimba y Guanaco 3. En cuanto a los objetivos, la economía familiar tiene el mayor índice; después se encuentran los objetivos de vivienda, capacitación, emancipatorios, los políticos, el afecto y la autoayuda. Las actividades autoproductivas y las reivindicativas son las más altamente correlacionadas, si bien lo están también las políticas y las de alimentación. Todo ello da idea de que nos encontramos con las organizaciones más activas socialmente y que, en consecuencia, presentan los proyectos que ya habíamos calificado de mayor interés: la comercialización y la autoconstrucción. Son, en otro sentido, las que en mayor medida reconocen problemas de relaciones internas y de utilización política.

Ahora estamos en condiciones de afirmar positivamente la existencia de una red entre las organizaciones presentes en un micro-espacio, como es la unidad vecinal, en la que no se insertarían los grupos religiosos. Su desvinculación resta potencial a la estructura organizacional, dado que se trata de grupos con una gran capacidad de trabajo, con infraestructura propia y con algunos objetivos de interés para el desarrollo de toda la comunidad. Otro tanto sucede con las personas residentes en un sector de departamentos;

las pocas personas que participan en grupos lo suelen hacer en aquellos que no se insertan dentro de la red, por lo que se relativiza el alcance territorial de la misma. Por el contrario, los grupos más interesados y con mayor conciencia de las mejoras que hace falta iniciar en el sector son los que más vínculos entablan con el resto de las organizaciones, lo que afirma su potencial para convertirse en auténticos animadores del tejido asociativo, y su carácter de recurso a ser tenido en consideración por las políticas públicas preocupadas por la infraestructura y la calidad de vida de las poblaciones.

La red gira en torno a las organizaciones de la unidad vecinal, que no tienen muchos contactos laterales con las organizaciones de las otras unidades vecinales circundantes. Esto señala a las unidades vecinales como las reales entidades micro-territoriales (al margen de las poblaciones mismas) alrededor de las cuales se articula la mayor parte de la actividad asociativa de los pobladores. Sin embargo, no es una red que se encuentre aislada; el que una cuarta parte de las organizaciones, entre ellas las que cuentan con los objetivos de mayor interés para el desarrollo de la comunidad, participe en alguna coordinadora, lo atestigua. Pero más importantes que esas conexiones, son las que establecen con las ONG's y las iglesias. El impacto de estos organismos es altísimo, más aún cuando su vinculación es precisamente con los grupos más activos. Así, si bien sería factible poder canalizar algunas políticas sociales que pretendiesen la focalidad de su objetivo (por ejemplo entre las mujeres o las zonas más empobrecidas), su crisis actual o reiterada de la actividad social (en el caso de la iglesia católica) amenaza con debilitar o incluso desintegrar a estas organizaciones de pobladores, e indirectamente con desarticular gran parte de la red organizacional; la razón es que la mayor parte de las organizaciones poblacionales tiene entablados muy pocos vínculos, concentrando este grupo de organizaciones que ve en peligro su futuro, el núcleo de las conexiones existentes en la unidad vecinal (lo que puede jugar, también en un momento dado, a su favor para que no desaparezcan).

**GRÁFICA 17**  
**ORGANIZACIONES DE POBLADORES QUE SE RELACIONAN CON OTRAS ORGANIZACIONES**



Es interesante volver a señalar cómo las organizaciones poblacionales no evitan el contacto con las instituciones públicas; por el contrario, siguen buscando en ellas el referente capaz de dar solución a sus problemas, a pesar de que durante los años de la dictadura, las políticas sociales sufrieron una notable reducción y las organizaciones sociales no eran vistas con buenos ojos por la administración de turno. Por ello, el actual Estado democrático tiene en ellas un mecanismo directo de presión. Llama la atención en la naturaleza de esta red la baja, por no decir nula, relevancia que tienen los centros educativos radicados en el sector. No deja de ser uno de los escasos recursos que el Estado tiene cerca de los pobladores y que lo está desaprovechando.

### *La intensidad de las relaciones en la red*

Una red (en nuestro caso) es un tipo específico de relación que vincula a un conjunto definido de organizaciones. Los diferentes tipos de relaciones entre ellas identifican distintas redes. La configuración de los lazos presentes y ausentes entre las organizaciones nos revelará la estructura de las redes. Esta estructura tiene importantes consecuencias conductuales, perceptivas y actitudinales, tanto para las organizaciones a nivel individual como para el sistema que conforman.

Las relaciones entre las organizaciones tienen tanto contenido, como forma. El contenido se refiere al tipo sustantivo de relación presente en las conexiones (por ejemplo, de coordinación información, rivalidad, etc.), y la forma a las propiedades de las conexiones entre pares de organizaciones que existen independientemente de los contenidos específicos. Dos aspectos básicos de la forma relacional son la identidad o fuerza del vínculo entre las organizaciones y el nivel de implicación conjunta en las mismas actividades. Evidentemente, dos relaciones que sean bastante diferentes en contenido pueden exhibir formas idénticas o muy simila-

res. Nosotros vamos a estudiar la forma de las relaciones bajo una escala que intentará medir el grado de intensidad de los vínculos entre las organizaciones. Esta escala consta de tres niveles:

- *Relaciones puntuales*: como su nombre indica son relaciones que se establecen en determinados momentos, pero que no tienen una continuidad regular en el tiempo.
- *Relaciones periódicas*: la relación se mantiene con una cierta regularidad, pero con intervalos que pueden ser variables o en todo caso superiores a la semana.
- *Relaciones semanales*: significa una relación muy estrecha que se produce de forma continuada en el tiempo, en intervalos no superiores a la semana.

Entrando en el análisis, veíamos en el apartado anterior cómo un 15% de las organizaciones desconectadas del grafo, no establecen ningún tipo de vínculo con ninguna otra organización del grafo. Por otra parte, el número de relaciones existente entre las organizaciones es considerablemente bajo, como se desprende del índice de densidad o cohesión del grafo, el cual es de 0,06 (siendo cero el valor de un grafo completamente desconectado y uno el de un grafo totalmente conectado).<sup>123</sup> Además la frecuencia de las mismas es también pequeña: el 24% de las relaciones son puntuales, el 43% periódicas y sólo el 33% son semanales. Si tomamos en cuenta las relaciones de los grupos con organizaciones del exterior, se observa que, del total de las relaciones que mantienen los grupos del grafo, el 36% de ellas es con esas organizaciones e instituciones. Ello nos da idea de la presencia de un grafo bastante abierto.

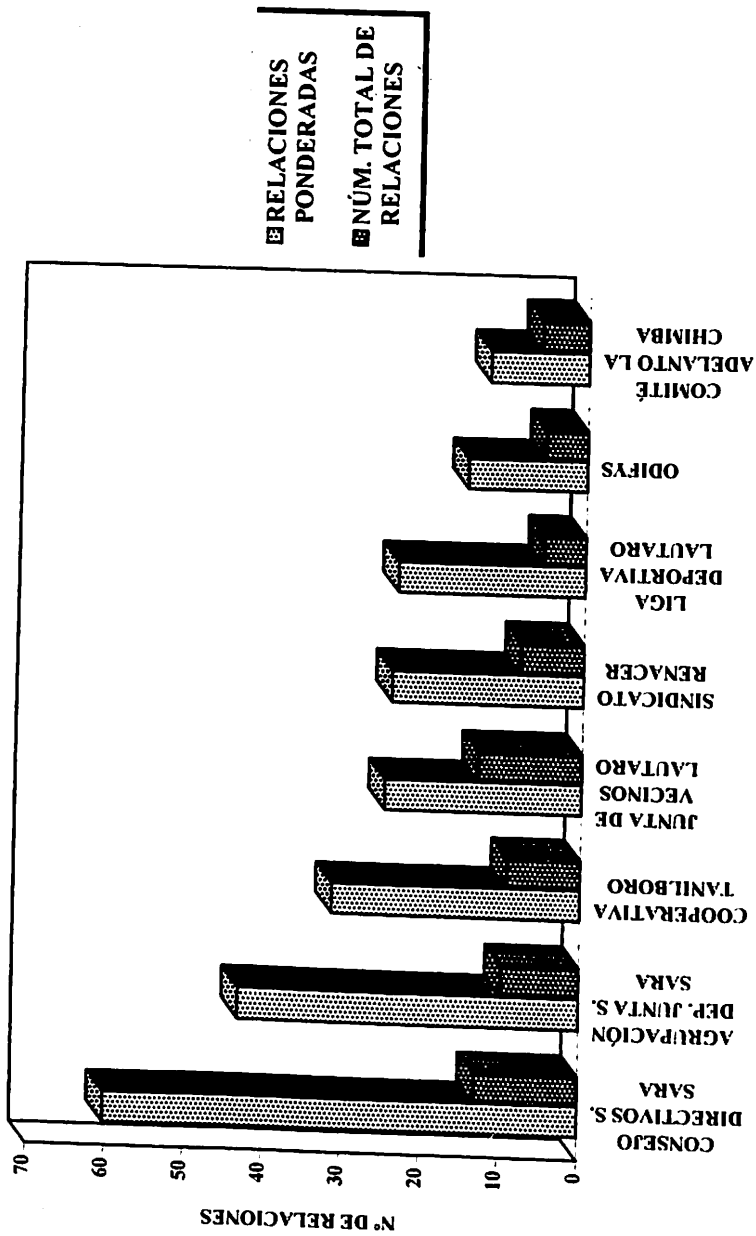
<sup>123</sup> En este análisis no se han tomado en cuenta las direcciones de las relaciones por la dificultad que entrañaba su determinación.

La estructura del grafo muestra ocho organizaciones que tienen cinco o más contactos directos de otras organizaciones; son los nudos de mayor tamaño del sistema. Por ellas pasan de forma directa el 40% de todas las relaciones existentes en el grafo. Son en muchos casos, puntos de corte, su supresión desconectaría a varias organizaciones del sistema, si bien esto no es exclusivo de estos ocho nudos. La mayor parte de las organizaciones tiene un solo contacto, lo que indica la presencia de múltiples puntos de corte y una alcanzabilidad de la red en tres o más pasos para muchos grupos. En *la gráfica 18* se recoge la relación de proporcionalidad existente entre estas organizaciones en función del número de relaciones que entablan con otros grupos, ésta se muestra en números absolutos y a través de una ponderación de la frecuencia en los contactos.<sup>124</sup> Hagamos un análisis del tipo de organización que se trata:

- *Consejo de Directivos de Santa Sara.* Es una organización que agrupa a todas las organizaciones de la población de Santa Sara y algunas de Guanaco 4; es por tanto una coordinadora de organizaciones a nivel de población. Sus contactos son semanales, por ello el índice ponderado es con diferencia el más elevado. En total mantienen relaciones con el 18% de las organizaciones de la unidad vecinal, pero específicamente de esas poblaciones.
- *Agrupación Deportiva Junta de Adelanto Santa Sara.* Está encargada de organizar la liga de baby fútbol de Santa Sara. Su conexión es principalmente con los clubes deportivos de esa población y los de los ex-campamentos (un 14% de las organizaciones de la unidad vecinal). Al tener lugar los encuentros deportivos semanalmente, su índice ponderado es muy alto.

<sup>124</sup> Se ha asignado un valor de 5 a las relaciones semanales, un valor de 3 a las relaciones periódicas, y un valor de 1 a las puntuales.

GRÁFICA 18  
 PROPORCIÓN DE LAS RELACIONES DE LAS ORGANIZACIONES CON MAYOR GRADO DE CENTRALIDAD





Además, se integra dentro del consejo de directivos de Santa Sara, lo que permite hablar de una cohesión social alta en este sector, o sea, de la presencia de una “camarilla”.

- *Cooperativa Tanilboro*. El hecho de administrar la sede comunitaria mejor acondicionada de la unidad vecinal parece que permite el contacto de esta cooperativa de viviendas<sup>125</sup> con el 12,5% de las organizaciones de la unidad vecinal, aunque especialmente de la propia Villa y de las poblaciones colindantes J.M. Carrera y Santa Mónica C.
- *Junta de Vecinos Lautaro*. Es la junta de vecinos de la unidad vecinal que, si bien mantiene relaciones con el 18% de las organizaciones, estos contactos son fundamentalmente puntuales. No obstante dentro del grafo tiene una gran importancia, pues es el punto de conexión de las distintas “camarillas” y nudos importantes presentes en él, así como de las organizaciones con un carácter más territorial dentro de la unidad vecinal (los comités de adelanto de las distintas poblaciones). Otro elemento importante es que esta organización es la que mayor número de contactos mantiene con distintas organizaciones e instituciones exteriores a nuestro grafo.
- *Sindicato Renacer*. Es un sindicato de trabajadores independientes. Durante la década de los ochenta fue una organización que impulsó el nacimiento y el desarrollo de distintas organizaciones en el sector de La Chimba, asumiendo ciertas labores de coordinación, por ello, los contactos que mantiene son periódicos. Se

<sup>125</sup> Esta cooperativa se encuentra en periodo de liquidación de sus bienes, pero sigue cumpliendo funciones propias de un comité de adelanto dentro de la Villa Tanilboro.

relaciona con el 11% de los grupos de la unidad vecinal y con varias organizaciones externas al grafo y en torno a él se articula una camarilla de organizaciones.

- *Liga Lautaro*. Es una liga de baby fútbol que reúne semanalmente a varios clubes deportivos del sector en la multicancha colindante con Villa Tanilboro.
- *ODIFYS* Es una organización deportiva encargada de organizar un campeonato de baby fútbol femenino y para niños, lo que la convierte en un punto de confluencia de distintos clubes deportivos. Junto con la Liga Lautaro y la Cooperativa Tanilboro, articulan un conjunto de organizaciones con una estructura de camarilla.
- *Comité de Adelanto La Chimba*. Es una organización que representa formalmente a la población de La Chimba, estando obligada a establecer relaciones puntuales y periódicas con algunas de las numerosas organizaciones del sector y otras externas a él.

Respecto al conjunto de las relaciones del grafo, se ha realizado un análisis de correspondencias entre las distintas organizaciones, teniendo presente el tipo de conexiones que las unen (puntuales, periódicas o semanales) y el resto de las variables que hemos ido estudiando. Se desprende de él cómo los grupos más antiguos (anteriores a 1974) son los que mayor número de conexiones establecen, bien sean puntuales o varias a la vez de tipo periódico o semanal. Las organizaciones que comparten una sede social son también las que mayor número de relaciones establecen, y normalmente las más intensas

Los contactos puntuales se producen principalmente en las organizaciones formadas por miembros electos y en grupos de menores de veinticinco años. Los objetivos de las organizaciones más correlacionadas<sup>1</sup> son los de vivienda, mejorar la población, coordinación y de tipo legal. Entre las

actividades destacan la recreación, la mejora de la población y las reivindicativas. Se encuentran también las organizaciones que apuntan problemas de la burocracia.

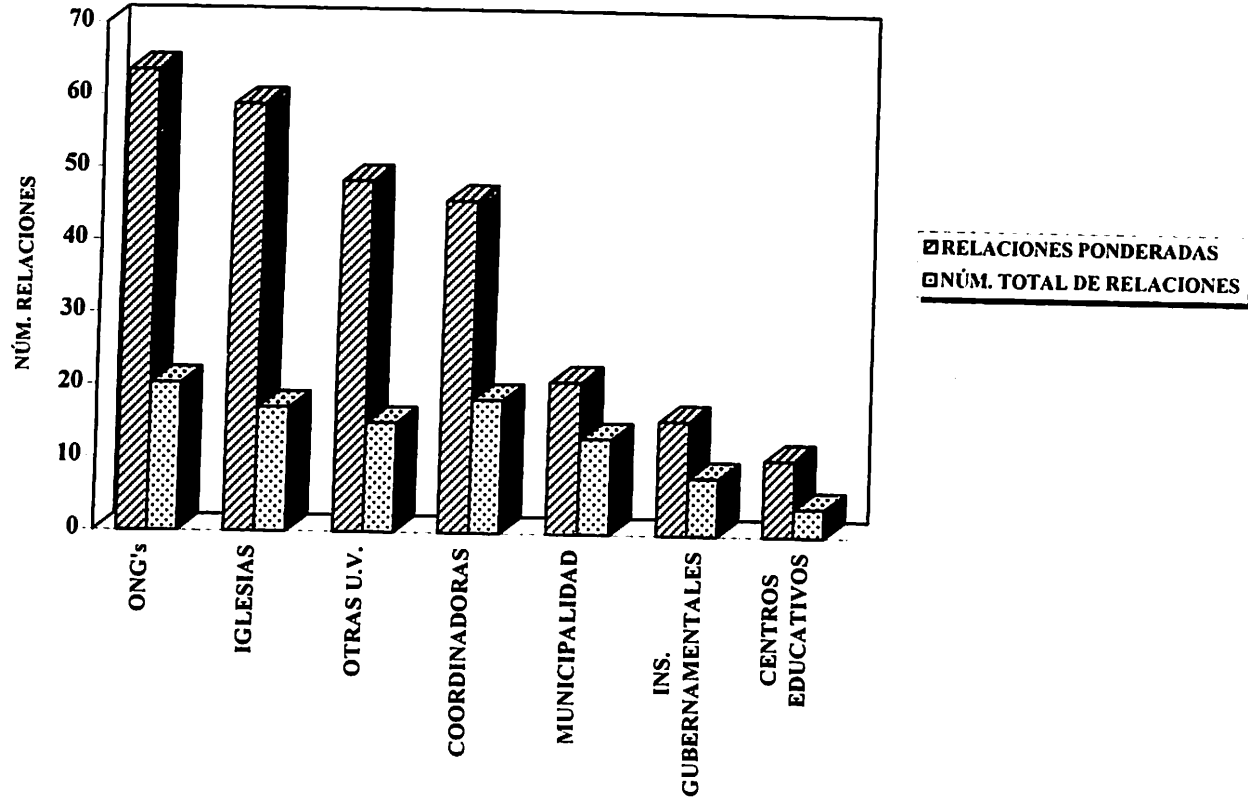
Entre los grupos que establecen relaciones periódicas vamos a distinguir aquéllos que establecen una sola relación periódica, de los que entablan más de una. En el primer caso aparecen las organizaciones formadas exclusivamente por mujeres, los grupos de dieciséis años, y en el segundo las organizaciones de miembros electos. Grupos de reuniones semanales de dos a cuatro horas, frente a grupos de reuniones superiores al mes. Organizaciones con objetivos emancipatorios y actividades de autofinanciación, autoproducción, de capacitación, culturales, de alimentación, mejora de la población, por un lado, y las organizaciones con el mayor número de objetivos (vivienda, coordinación, capacitación, legales) y actividades organizativas, por el otro. Grupos que hablan de problemas de falta de sede y de infraestructura, y grupos que hacen una larga lista de problemas y se quejan del individualismo.

Las relaciones semanales son propias de organizaciones formadas mayoritariamente o exclusivamente por hombres. Son las organizaciones con un menor número de objetivos, estando centrados éstos en la recreación y en romper la rutina, y las que realizan actividades recreativas, como la práctica del fútbol.

Ya se dijo que el 36% de las relaciones que entablan las setenta y tres organizaciones, objeto de nuestro análisis, eran con organizaciones externas a la Unidad Vecinal 34. La *gráfica 19* refleja la importancia de estos vínculos con siete tipos de organizaciones, tanto en número de contactos absolutos, como en una estimación ponderada en función de la frecuencia de los mismos.<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Se ha aplicado la misma ponderación que en la gráfica precedente

**GRAFICA 19**  
**RELACIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA UNIDAD VECINAL 34,**  
**CON ORGANIZACIONES EXTERNAS**



- El contacto de las Organizaciones no Gubernamentales es el más habitual. Si bien cuatro ONG's, actúan en el sector de forma más o menos constante, los grupos de pobladores mencionan el nombre de dieciocho organizaciones de estas características con las que han mantenido recientemente alguna relación, fundamentalmente asistiendo a cursos de capacitación. Las ONG's con un trabajo estable dirigen su acción a los temas de salud, autoconstrucción, apoyo y capacitación a los centros de madres y a las ollas comunes. Esto hace que las relaciones con las ONG's puedan ir desde la mera puntualidad, a relaciones periódicas e incluso de trabajo semanal.
- Por iglesia se entiende aquellas entidades religiosas de las cuales dependen directamente algunas organizaciones de pobladores. Puede tratarse de parroquias, vicarías, congregaciones religiosas, las iglesias matrices de la misiones evangélicas, etc. En total, se han reconocido nueve entidades de este tipo que mantienen contactos con grupos de pobladores de la Unidad Vecinal 34, fundamentalmente de forma semanal o periódica.
- Las organizaciones de pobladores que estudiamos también establecen relaciones con pares suyos, localizados en otras unidades vecinales. Así, el contacto con clubes deportivos de otros sectores es muy frecuente, también se producen (en menor grado) conexiones entre juntas vecinales, organizaciones religiosas, etc. Suele tratarse de contactos periódicos, pero en ocasiones, pueden ser semanales.
- Ya se dijo que el 25% de las organizaciones participaba de forma periódica en alguna coordinadora de pobladores a nivel comunal o supracomunal. De entre al menos once tipos de coordinadoras u organizaciones que ejercen ese papel para los grupos a nivel de población o unidad vecinal, destacan la Unión Comunal de

Conchalí, que agrupa a todas las juntas de vecinos del municipio, las coordinadoras de allegados, ollas comunes, talleres laborales, talleres infantiles y los partidos políticos del sector.

- El 18% de las organizaciones tiene o ha tenido algún contacto directo con la municipalidad de Conchalí o con alguna de sus áreas, como puede ser CORESAN, o con alguna otra institución a nivel comunal, como es el caso del Consejo Local de Deportes.
- Un 11% ha mantenido estos contactos con organismos de gobierno distintos a los presentes en la propia comuna: desde la conexión con otras municipalidades hasta llegar al Ministerio de Vivienda o a la Secretaría General del Gobierno, pasando por la Intendencia Metropolitana, SERVIU, el FOSIS, o entidades como DIGIDER (Dirección General de Deportes) o CEMA Chile. Todos estos contactos, bien sea a nivel comunal o supracomunal tienden a ser, en la mayor parte de los casos, puntuales.
- Y sólo un 5,5% como vimos, establece vínculos con alguno de los cuatro centros educativos con mayor impacto, por la proximidad física, en la vida de la Unidad Vecinal 34.

Las organizaciones de pobladores que tienen un mayor número de relaciones diferentes con distintas entidades exteriores a la unidad vecinal son la junta de vecinos, las organizaciones de autoconstrucción y la olla común.

Las relaciones puntuales con organizaciones de la unidad vecinal se correlacionan positivamente con los grupos de ex-campamentos La Chimba y Guanaco 3, con grupos de mujeres y grupos con una alta dedicación a la organización; con objetivos de vivienda, economía familiar y coordina-

ción; y actividades fundamentalmente reivindicativas, además de las de autofinanciación, autoproductivas, de capacitación y organizativas.

Los contactos periódicos con estas organizaciones tienen especial relevancia en los grupos de Santa Sara y en aquellos formados por mayores de veinticinco años. Se correlacionan con las organizaciones con un mayor número de objetivos y preponderantemente con aquéllas que realizan actividades políticas, y las que presentan proyectos de mejoramiento de la infraestructura de las poblaciones.

La relación semanal con el exterior está ligada, según el análisis de correspondencias, a grupos que cuentan con un monitor o un líder-guía, grupos de mujeres y organizaciones con presencia significativa de personas residentes en La Chimba, Guanaco 3 u otras unidades vecinales. Con objetivos religiosos, de formación de niños, de capacitación, de efecto y los que responden a la acción de una organización de apoyo. Entre las actividades destacan las autoproductivas y las de conversación, seguidas de las de capacitación, las religiosas y alimentación.

En conclusión, la nota más característica de la red que forman las organizaciones poblacionales de la Unidad Vecinal 34 es su debilidad. En primer lugar, por el reducido número de relaciones que establecen los grupos entre sí, encontramos una malla muy poco tupida; y en segundo, por tratarse mayormente de contactos puntuales y periódicos, siendo los semanales propios de las organizaciones que participan en campeonatos deportivos. Consecuencia de ello es que las ligas de baby fútbol son las organizaciones que se relacionan de forma regular con mayor número de grupos. El resto del panorama está dominado por la presencia de tres conjuntos de organizaciones, en tres sectores distintos de la unidad vecinal, donde se produce una gran articulación interna, lo cual les proporciona una apariencia de camarilla, confirmada por su capacidad de actuar en bloque. La junta de vecinos es la organización con mayor grado de centrali-

dad; en ella confluyen tanto estas camarillas como muchas organizaciones, así como bastantes de las relaciones que ligan a la unidad vecinal con el exterior, pero sus conexiones están dominadas por el carácter puntual de las mismas y sólo llegan directamente a un reducido número de organizaciones.

Todo ello cuestiona la posibilidad, en el momento presente, de un trabajo coordinado entre todas las organizaciones del sector, sería necesario reforzar y ampliar los vínculos que las unen antes de que se pueda iniciar una labor de desarrollo comunitario con pretensiones de integridad y globalidad. Sí sería, en cambio, posible, contar con algunas organizaciones que harían factible la aplicación de políticas sectoriales en el área de la mujer, la infancia, la juventud, la familia, la vivienda, el tiempo libre, etc., dentro de la unidad vecinal, y especialmente en las zonas más pobres, donde los contactos de los grupos radicados en ellas con organismos de apoyo, coordinadoras e instituciones son más frecuentes. Todo ello, gracias a que tenemos un grado muy abierto, con muchas relaciones con el exterior. Ahora, estas políticas es más fácil canalizarlas por las redes que tienen constituidas las ONG's y las Iglesias, e incluso por las propias coordinadoras, que por las establecidas por el municipio o cualquier entidad gubernamental, pues son más débiles y pequeñas.

También la red hace accesible disponer de las organizaciones populares como un eficaz sistema de información de los problemas por los que atraviesa la comunidad. Pero no permite garantizar un sistema de legitimación de las intervenciones que la administración realice, sin la posibilidad real de levantar conflictos.



### ***La naturaleza de las relaciones en la red***

La frecuencia de las relaciones que establecen las organizaciones entre sí nos ha proporcionado una idea sobre la fortaleza de la red que ellas forman. Pero no deja de ser un concepto ambiguo, que requiere de una especificación de la naturaleza de esos vínculos. Para subsanarlo, vamos a utilizar siete categorías que dan cuenta de diferentes tipos de relaciones que pueden existir entre dos o más organizaciones. La *gráfica 20* recoge estas categorías, y muestra la relación de las mismas con los distintos conjuntos de organizaciones con los que se pueden a su vez relacionar los grupos de nuestra zona de estudio. Veamos detalladamente en qué consisten y qué características tienen asociadas cada una de estas categorías.

#### ***Doble Militancia***

Se hace referencia a la situación en que un dirigente o miembro destacado de una organización participa simultáneamente en dos o más organizaciones. Este es el tipo de situación más frecuente entre las organizaciones; en el 71% de los grupos, al menos uno de sus miembros más relevantes participa en más de una organización de la unidad vecinal. Ello significa que la aparente desconexión entre las organizaciones que veíamos anteriormente hay que relativizarla, pues si no se producen articulaciones formales entre los grupos no significa que no exista una red informal de comunicación entre ellos, fruto de la doble militancia de alguno de sus miembros. También denota la existencia de un reducido número de personas muy activas (dirigentes sociales) que hacen de eslabones entre las organizaciones con su presencia simultánea en varias de ellas, actuando como un grupo de animadores ideologizados en lo que respecta a la participación ciudadana.



Esta situación es clara y evidente en las organizaciones con el papel de ser coordinadoras de otras organizaciones, o en las que intentan ser representantes de toda la comunidad (la junta de vecinos); lo es también entre aquellas organizaciones que presentaban una estructura cercana a la "camarilla" y que tienen una vinculación territorial muy frecuente (los casos de las organizaciones de La Chimba y Santa Sara) y entre las personas con una militancia política dentro de un partido.

En consecuencia, es lógico que los grupos donde se produce este hecho se correlacionen positivamente con aquellas organizaciones que mayor número de contactos establecen, sean periódicos o semanales, tanto con organizaciones de la unidad vecinal como externas a ella (instituciones, ONG's y coordinadoras de pobladores).

La doble militancia se encuentra más entre los grupos pequeños en cuanto al número de sus miembros (menos de diez), entre los grupos formados por personas mayores de veinticinco años, y se correlaciona muy negativamente con aquellos que disponen de sede propia. Es positiva, en cambio, con organizaciones que definen objetivos políticos y emancipatorios, con actividades autoproducidas y de mejora de la población, con grupos que enfrentan problemas legales y con aquellos que tienen proyectos referidos a la infraestructura de la unidad vecinal o de la población.

Se encuentra, igualmente, la doble militancia en organizaciones exteriores como coordinadoras y ONG's, Un 7% de los grupos tiene a uno de sus miembros participando de forma activa en alguna coordinadora, y un 5% tiene a una o dos pobladoras que han sido contratadas por una ONG's para desarrollar como monitoras actividades en el sector, y que son, a la vez, personas activas en distintos grupos. Hay que decir que todas estas organizaciones están conectadas a otros grupos de la unidad vecinal.

Desde la perspectiva de la administración, el fenómeno de la doble militancia permite tener y reunir a un reducido número de interlocutores que pueden responder a las inquietudes de gran parte de las organizaciones de una unidad vecinal, principalmente de las organizaciones territoriales preocupadas por el mejoramiento de las condiciones de vida de su sector. Sin embargo, hay que ser conscientes que otra gran parte quedaría marginadas, y, entre ellas, aquéllas que cuentan con más infraestructura y compromiso entre sus miembros.

### *Coordinación*

Una consecuencia del alto porcentaje de doble militancia que se ha encontrado es sin duda, el que el 60% de las organizaciones establezca relaciones de coordinación con otras organizaciones de la unidad vecinal. Significa esto que existe realmente, a pesar de todo lo dicho, una red estructural en el sector dentro de la cual se inserta un alto porcentaje de los grupos de pobladores (donde habría que incluir a los que sostienen relaciones de comunicación que veremos más adelante, éstas las veremos un poca más abajo), que no solamente se coordinan entre ellos sino que también conectan con instituciones y coordinadoras externas a la unidad vecinal. Destaca la junta de vecinos como la organización que mayor número de vínculos entabla en este sentido, reforzando la idea de que se trata de una organización eje dentro de la unidad vecinal, junto a las organizaciones de mujeres. Pero si bien esto es cierto, también lo es que este tipo de enlace se correlaciona con organizaciones cuyos objetivos son la recreación y romper la rutina y tienen como actividades principales las recreativas o el fútbol; además la correlación es relevante con las organizaciones en situación de crisis, y las que se reúnen en casas particulares, siendo muy negativa con los grupos que disponen de sede propia.

Las relaciones de coordinación con organizaciones exteriores a la unidad vecinal, como ya hemos visto, tienen un peso importante, bien sea porque exista una real coordinación con alguna coordinadora (además del contacto con la misma), con alguna iglesia o con alguna ONG's. Un 38% de las organizaciones mantiene este tipo de relación; entre ellas se encuentran las que tienen un mayor número de vínculos (periódicos o semanales) con otros grupos de la unidad vecinal. Su móvil tiende a ser religioso o político o también fruto de los intereses de alguna organización de apoyo. Ello no quita que entre sus proyectos esté presente la mejora de la infraestructura de las poblaciones, lo que confirma su potencial como elemento de desarrollo para el resto de la comunidad.

### *Relaciones de rivalidad o problemáticas*

Así como existen relaciones de coordinación y de doble militancia entre las organizaciones, también se producen entre algunas de ellas relaciones de rivalidad, por distintos motivos, que rayan en lo problemático. Un 37% de los grupos están implicados en alguna relación de este tipo. La junta de vecinos, además de ser un nudo en la red de coordinación existente entre las organizaciones de la unidad vecinal, es el referente de muchas de estas relaciones conflictivas, principalmente con las organizaciones de Villa Primavera (entre las cuales también existen problemas) y las de Santa Sara. Son disputas que tienen una raíz espacial, en las que se busca el mejoramiento físico de las poblaciones; pero también de índole política, donde se entremezclan los distintos grupos políticos.

Estas relaciones son más frecuentes en organizaciones formadas mayoritariamente por varones con una edad superior a los veinticinco años, entre las que presentan objetivos políticos o de coordinación y realizan actividades para el mejoramiento de las poblaciones, y en las que tienen problemas de infraestructura y/o presentan proyectos de auto-

mía. Estos grupos suelen además, estar muy relacionados con otros de la unidad vecinal y con coordinadoras e instituciones.

Estas relaciones tienden a estar acompañadas también por relaciones problemáticas con la municipalidad y con entidades del gobierno central; principalmente, por parte de los grupos con objetivos y actividades políticas, los que mantienen contactos con coordinadoras de pobladores, y en consecuencia en aquellos donde se produce la doble militancia de alguno de sus dirigentes. Suelen ser organizaciones con proyectos de infraestructura para la unidad vecinal o de autoconstrucción de viviendas.

Quiere decirse que la vía más estructurada de las instituciones públicas a las organizaciones sociales está llena de conflictos y de relaciones de poder, tanto en su interior como en los enlaces con la administración. Se limita, por tanto, la posibilidad de un trabajo conjunto entre las organizaciones territoriales ( articuladas en distintas camarillas), así como entre éstas y la administración pública.

### *Comunicación*

Las organizaciones intercambian entre sí informaciones y comentarios sobre la población, entablan relaciones de comunicación con una cierta formalidad, más allá de las conexiones que pueda haber entre ellas por la doble militancia de algún miembro o las buenas relaciones de vecindad de familias que participan en organizaciones diferentes; pero sin llegar al grado de realizar acciones coordinadas, pues suelen ser contactos puntuales. Un 38% de los grupos mantiene estos contactos, recayendo especialmente sobre las organizaciones vecinales territoriales, como la junta de vecinos, el comité de adelanto de La Chimba o la cooperativa Tanilboro, organizaciones con miembros electos y grupos que comparten un mismo espacio de reunión.

Su correlación es muy alta con aquellas organizaciones que persiguen objetivos de vivienda, y un poco menor con las que tiene su objetivo en la coordinación. Por su parte, las actividades más correlacionadas son las organizativas, las reivindicativas, las de mejora de las poblaciones y las de intermediación. Como proyectos vinculados están los de autoconstrucción de viviendas y los de sede social o infraestructura comunitaria.

Las relaciones de comunicación, en su modalidad informativa o de presentación de solicitudes, suelen establecerlas estos grupos (a los que se suman los formados por menores de veinticinco años) de forma puntual y a veces periódica con la municipalidad y con algunas entidades ligadas directamente al aparato de gobierno de la nación; y en menor medida, con ONG's o coordinadoras.

### *Donación*

El 33% de las organizaciones recibe algún tipo de donación o subvención por parte de alguna otra entidad. Sólo se presenta un caso en que una organización de la unidad vecinal, la junta de vecinos, subvenciona ocasionalmente a otra organización de pobladores de la propia unidad. Hay algún caso más de donación de parte de un grupo de la zona de estudio hacia organizaciones de caridad. Pero la generalidad es que el aporte sea de ONG's e iglesias hacia las organizaciones del sector y, puntualmente, del mundo institucional; un aporte que suele ser en alimentos, materiales de construcción, préstamos, etc. El caso concreto de la organización que mayor número de ayuda recibe de distintas fuentes es el de la Olla Común. Los vínculos con las ONG's o las iglesias suelen ser estrechos, manteniendo en muchos casos, contactos semanales con ellas, cuando hay este tipo de relaciones.

Los grupos que reciben donaciones suelen ser de tamaño medio (once a veintiséis miembros), con origen entre 1982 y 1989, tienden a disponer de sede propia o se reúnen

en alguna capilla. Su correlación es también alta con los grupos de mujeres, los grupos de miembros menores de veinticinco años, con aquellos cuyos miembros dedican mayor tiempo a la organización, los que cuentan con un elevado de miembros residentes en otras unidades vecinales y muy especialmente con los que tienen un monitor o un líder guía. Los objetivos religiosos se encuentran muy altamente correlacionados, al igual que las actividades de este tipo. La infancia y la juventud, la capacitación, el afecto y la autoayuda son otros objetivos bastantes correlacionados, como las actividades autoproduktivas, productivas, de alimentación, ayuda o reivindicativas.

Cabe pensar que la supervivencia, el elevado compromiso de sus miembros y la calidad de las actividades que realiza este conjunto de organizaciones poblacionales, en comparación al resto de los grupos, se debe en gran medida a tal inyección de recursos. Por ello la crisis de las ONG's y el repliegue de la política social de la iglesia católica, paralelamente a la regularización política del país, puede disminuir la labor social y la ayuda que los pobladores con mayores carencias encontraban en las organizaciones sociales, reinvertiendo en una mayor conflictividad social, si el Estado no toma medidas que puedan paliar esa crisis y ese repliegue.

### *Capacitación*

Muchos de los grupos de pobladores de la Unidad Vecinal 34 (un 38%) reciben algún tipo de capacitación (es frecuente que de forma semanal) por parte de organizaciones externas, fundamentalmente ONG's e iglesias. La capacitación puede ir desde técnicas de autoconstrucción de viviendas, en actividades productivas y artesanales, hasta cursos de formación de dirigentes sociales, pasando por la información sobre los derechos de la persona o su formación moral o religiosa. Es común que esta capacitación vaya acompañada también de alguna donación.



Son principalmente grupos de mujeres, o donde éstas son mayoría en los que la capacitación es más común, destaca entre ellos, por el número de vínculos que tiene en este sentido, el taller laboral María Loreto, si bien es en el sector de La Chimba donde hay más actividades de capacitación. Es propio también de los grupos que están dirigidos por un monitor o un guía, y de aquellos que cuentan con una especial implicación (en cuanto al tiempo invertido por parte de sus componentes). Las organizaciones que reciben capacitación son las que mayor número de objetivos tienen además, destacan los religiosos, donde, la economía familiar, la salud, la formación de los niños, el afecto y la autoayuda; entre ellas se encuentran también las que responden a la acción de una organización de apoyo. Pero las actividades más correlacionadas son las de capacitación y las autoproductivas, estando en un segundo plano las productivas, las religiosas, las de ayuda y las reivindicativas, así como los proyectos de comercialización. Se ha apuntado ya en otro momento, pero no deja de ser importante volver a indicarlo, que son precisamente estos grupos los que más declaran tener problemas de carácter técnico; y señalar que suelen estar conectados de forma periódica con otros grupos de la unidad vecinal.

Todos estos datos evidencian que si las organizaciones poblacionales cuentan con un pequeño apoyo económico y una capacitación, tienen capacidad para desplegar una gran actividad en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores y de su entorno físico.

### *Compartir una sede social.*

El hecho de compartir un espacio para realizar las reuniones y las actividades es un tipo de relación que nos puede permitir completar una visión de las características de la red existente entre las organizaciones, pues estos espacios suelen actuar como focos organizativos. Un 25% de las organizaciones comparten algún espacio de encuentro, propiedad

de alguna organización del sector (principalmente la sede de la cooperativa Tanilboro) o de toda la comunidad, existiendo otro conjunto de organizaciones que comparten el salón de algunas viviendas particulares. Esto último sucede en dos sitios de la población Santa Sara, donde coinciden un 8% de todas las organizaciones de la unidad vecinal. Ahora bien, parece que los grupos que comparten una misma sede con otros grupos sólo mantienen relaciones puntuales o de simple comunicación entre ellos, y se correlacionan con aquellas organizaciones con objetivos dirigidos a la recreación o a romper la rutina, y con las que sostienen relaciones con organizaciones de pobladores de otras unidades vecinales.

Un 23% de organizaciones utiliza espacios de una ONG's, de iglesias o de los centro educativos (organismos con los que tienen contactos semanalmente). A estas sedes tienden a acudir personas de distintas unidades vecinales, fundamentalmente mujeres, y suelen formar grupos en torno a un monitor o líder-guía. Son por otra parte, lo espacios comunitarios con mayor intensidad de uso. Los objetivos presentes en ellos tienen que ver con la salud, la economía familiar, la religión, la formación, la emancipación, así como legitimar la acción de las organizaciones de apoyo. No sorprende, en consecuencia, que las actividades más correlacionadas sean las religiosas y las de ayuda, y que los problemas reseñados en ellas sean la informalidad de los miembros y lo que hemos estado llamando el medio.

Lógicamente, los grupos que utilizan los espacios cedidos por organizaciones externas (en el caso de la ONG's y las iglesias) mantienen además con ellas, relaciones de capacitación, coordinación, de donación e incluso de doble militancia.

De aquí concluye que, por el mero hecho de que las organizaciones dispongan de una sede social, no se puede deducir la presencia en ellas de actividades y relaciones de

relevancia social para la comunidad. Para que tal cosa suceda debe implicarse además, algún tipo de organismo que apoye la realización de tales actividades en ese espacio.

Las relaciones que mejor describen las características de los vínculos que entretejen la red que forma las organizaciones de la unidad vecinal son las de doble militancia, las de coordinación y disfrute de una misma sede social. Un 26% de los grupos entablan tres o cuatro de estas conexiones, variando su frecuencia desde la mera puntualidad hasta llegar a más de un contacto semanal, conformando lo que sería el núcleo organizativo más articulado. Entre ellas se encuentran las organizaciones que se reúnen en la sede Tanilboro, las que tienen como objetivo la vivienda, la coordinación o asuntos de tipo legal, así como las que realizan actividades organizativas, de capacitación, de mejora de la población o de intermediación y las que manejan proyectos de autonomía y sede social.

Un 42% establece dos de estos contactos, habitualmente de tipo periódico, conformando lo que podríamos denominar un segundo nivel de articulación. Ahí se hallan buen número de las organizaciones de mujeres y de las que se reúnen en casas particulares, los grupos centrados en la economía familiar y los que realizan actividades de capacitación o alimentación; son también los más conectados con ONG's y coordinadoras.

Y un 17% contaría con uno solo de estos vínculos, normalmente el de comunicación o el de compartición de sede. Están correlacionados con los grupos que realizan un menor número de actividades y aquellos que buscan conseguir, como proyecto inmediato, la supervivencia de la organización. El 15% restante, como ya se ha dicho, no mantiene relaciones con el resto de los grupos de ese sector.



## Conclusiones

Hemos mostrado cómo dentro de los sectores populares latinoamericanos han surgido nuevas formas de organización social, de representación y gestión de lo colectivo independientemente del Estado. Ha surgido un ámbito de lo colectivo, bien diferenciado tanto de lo privado como de lo público, que se encuentra tensionado entre el intento de ser capitalizado por el Estado, el impulso de ser un motor para la transformación de la sociedad, y la simple privatización de la vida pública por medio de las relaciones familiares, la amistad y el compadrazgo. En él conviven la solidaridad, con el populismo y el asistencialismo; se hará uso alternativamente de la confrontación, el diálogo, la negociación y la sumisión, dependiendo de la circunstancia y la relación de que se trate. Lo esencial tampoco es la separación de los problemas privados, vividos en la población, de los problemas políticos generales; al contrario, es la mezcla constante de todos los niveles de la experiencia. Sería igualmente falso ver en las organizaciones el germen de una acción propiamente revolucionaria, como ver ahí la simple expresión de conductas de desorganización social, incluso de delincuencia. Como dice Touraine (1989), las movilizaciones colectivas se forman y se han formado en torno a esa frontera incierta entre la reivindicación y la defensa contra la exclusión, entre la protesta y la delincuencia, entre la convivencia y la violencia, entre la integración nacional y la defensa comunitaria. No es posible, por tanto, hacer caracterizaciones simples de estos actores sociales como expresiones consistentes y siempre coherentes de determinaciones elementales, o como representantes altamente racionales de proyectos estratégicos. Nuestra propuesta es que hay que prestar mayor atención a las tensiones y a las ambivalencias que los constituyen, renunciando a las interpretaciones reduccionistas.

7

## **La pragmática de lo paradójico**

Como venimos reiterando, el tema de la participación suscita el interés tanto de aquellos que hablan de ella como la articuladora de un "tercer sector", con una propuesta de desarrollo alternativo para la sociedad, como del neoliberalismo más reciente, siempre ávido de nuevos "recursos" que garanticen su sustentabilidad. Esta coincidencia hace que resulte ineludible tomar en consideración lo que se puede denominar una posición pragmática de lo paradójico, en el sentido de analizar de qué depende (en este contexto, insisto) el que la participación pueda desarrollarse, contribuyendo a la vez a una mayor eficiencia del sistema de gestión del Estado (con un ahorro considerable de recursos), y a alcanzar algunos de los objetivos "emancipadores" del "tercer sector". Puede parecer una vía imposible, contradictoria, pero la misma realidad paradójica de las motivaciones que conducen a los sujetos a participar en una acción colectiva, nos lleva a considerar este camino como posible; y no sólo eso, sino también como el más adecuado (desde el posibilismo) para alcanzar ese desarrollo de la participación que neoliberales y alternativos buscan a través de racionalidades distintas y contrapuestas. En este sentido, hemos visto algunos pasos que ya han comenzado a darse en diversos foros internacionales, y en las nuevas e incipientes estrategias que Estado y organizaciones sociales adoptan en América Latina.

Desde esta posición pragmática, el apoyo social y la participación comprometida de un espectro amplio de sectores medios y bajos en los planes de desarrollo, otorgaría la legitimidad que requieren los organismos planificadores para que los planes que puedan aprobar no sean desatendidos desde otras instancias estatales, y podría evitar que los cambios de gobierno redunden en la discontinuidad crónica que caracteriza a los planes de desarrollo en América Latina. Ello no iría en contra de los objetivos emancipadores de las

propuestas de desarrollo alternativo y en cambio podría ayudar a crecer al "tercer sector", sacándole del testimonialismo en que muchas veces se encuentra.

Un acuerdo social amplio, por ejemplo, sobre políticas integradas de desarrollo de los sectores menos productivos permitiría evitar que la rotación de clientelas en los cambios de gobierno deshagan los compromisos previamente concertados. De ahí la necesidad de institucionalizar "adecuadamente" las prácticas populares que han tenido probado éxito en la gestión urbana y de programas sociales, permitiendo que el sistema jurídico reconozca y explicita las reglas del juego democrático y los valores de justicia social que se persiguen, otorgando igualmente capacidad de negociación a las organizaciones populares.

Somos conscientes, no obstante, de que la experiencia histórica en América Latina demuestra que los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado (la descentralización), puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Como dice Guimarães (1989), peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación, enmascarada como control ciudadano.

Ese límite del que hablamos probablemente habrá que situarlo en la real implantación de la democracia dentro del Estado; sin ella, los procesos de descentralización y las dinámicas de participación asociadas a los mismos no parece que tengan consistencia en el tiempo. Pero la implantación de la democracia en los países periféricos va a depender (algo que nosotros sólo hemos señalado, sin poder profundizar en ello), de que se empiecen a asimilar y superar sus imperfecciones, contradicciones y aporías. En primer lugar,

hay que mencionar la tesis que habla de la imposibilidad del ideal del *homo democraticus*, aquel que afirma la bondad innata del hombre y la hace coincidir con la razón, lo que significa que la eliminación de las condiciones externas que vician la democracia (la desigualdad social, etc.) no tienen en sí por qué afianzarla; más bien habrá que ponerle límites para corregir los efectos de la razón instrumental (movida por intereses egoístas) presente también en el hombre. En segundo lugar está la teoría que piensa que la evolución histórica es un condicionante de las posibilidades reales de la democracia, esto es, la que parte del supuesto de que unas sociedades están maduras para la democracia y otras no, a base de establecer correlaciones entre culturas, estructuras económicas, actitudes morales y la conducta democrática. En tercer lugar, es inevitable referirse a la maraña de los poderes fácticos, de esas redes de monopolios y oligopolios sociales (compañías multinacionales, grandes empresas, los ejércitos, las iglesias, burocracias, corruptelas más o menos institucionalizadas, etc.) que rompen la debida fluidez de la vida democrática y la adaptan a sus intereses particulares, al tiempo que pactan entre sí por encima de las cabezas de los ciudadanos y a menudo, al margen de los mismos parlamentos por ellos elegidos. Y en cuarto lugar, no se puede dejar de hacer alusión al desarrollo de oligarquías y clases políticas dirigentes inclinadas a desposeer de la soberanía a la ciudadanía en general, pues ellas se reparten el poder político y se especializan en detentarlo, autoeligiéndose a sí mismas.

Teniendo todo esto último presente y a la vista de lo dicho con anterioridad, el éxito de un movimiento social (como manifestación de la participación en la acción colectiva) va a depender fundamentalmente de las interrelaciones que establezca con otras organizaciones y movimientos, así como de las alianzas que establezca con la estructura del poder en la sociedad, esto es, de las redes en las que consiga



integrarse. Los accesos que proporcionan estas redes incrementan cuantitativamente las ganancias de la acción colectiva y protegen al movimiento de una posible represión.

Parece obvio, después de nuestro análisis, que la participación se incentiva si las organizaciones populares son percibidas como mecanismos de movilidad social, lo cual se facilita si las organizaciones establecen vínculos con instituciones o actividades del sector formal, si forman parte de programas o políticas sociales del Estado, o si son parte de proyectos sociales y políticos de nivel nacional. Según la teoría de la Elección Racional, el mero hecho de que una instancia pública reconozca a un sindicato como negociador privilegiado, puede traer consigo un aumento de la afiliación. De la misma manera, una Asociación no reconocida, al tener mayores dificultades para lograr los objetivos que se propone, corre el peligro de que sus miembros se sientan decepcionados y dejen de cooperar. También tendremos que tener en cuenta que la participación popular se hará menos convincente al aumentar el escepticismo respecto a la capacidad del Estado para conducir el desarrollo; por eso dice Wolfe (1991) que en América Latina prácticamente ninguna de las iniciativas de participación popular que se pongan en marcha van a resolver el problema de la repetición de éxitos aislados, o el de la protección de éxitos alcanzados frente a la inestabilidad política y económica de la mayor parte de las sociedades.

Promover la participación implica superar muchas dificultades; hace falta un trabajo de apoyo a las organizaciones sociales, teniendo en mente no tanto lo que los sectores populares son, como lo que son capaces de hacer organizadamente. Parece necesario tomar en cuenta la influencia de factores como la desconfianza en la acción colectiva (por problemas y desconfianzas relacionados con el liderazgo, machismo, desarraigo comunitario, etc.).

Al mismo tiempo, los objetivos de integración (o movilidad social), de seguridad y de desarrollo personal deben ser tomados en cuenta si se quieren elevar los niveles de participación.

También hemos comprobado cómo el potencial de movilización de un colectivo está mayormente determinado por el grado de organización grupal preexistente. Los grupos que poseen fuertes identidades distintivas y densas redes interpersonales entre sus miembros, están internamente organizados y por lo tanto, pueden movilizarse rápidamente. Al proveer de solidaridades y compromisos morales previos, estas identidades y redes proporcionan la base para la operación de incentivos colectivos.

Todo esto viene propósito de que el reclutamiento en bloque de grupos solidarios preexistentes es la forma más eficiente de reclutamiento para aplicar políticas institucionales. Por el contrario, los grupos que poseen identidades débiles y pocas redes intragrupalas, a pesar de que cuenten con fuertes incentivos externos, difícilmente logran movilizarse, con lo que las estrategias de reclutamiento centradas en torno a incentivos solidarios, orientadas hacia grupos preexistentes o naturales, y que ligan la visión de cambio, o la eficiencia en las políticas, a tales grupos, son más efectivas.

El reclutamiento individual para la acción colectiva requiere grandes inversiones de recursos y es mucho más lento que el reclutamiento en bloque. De todas formas, hay que dedicar especial atención al estudio de la cultura de las organizaciones involucradas, puesto que ella es la que determinará los alcances y límites de los programas que se puedan emprender. Los promotores de la organización social que se basan en los símbolos culturales de la población y de los estratos sociales de pertenencia a que se orientan son más exitosos que los que enfatizan ideologías abstractas y descontextualizadas.

La aceptación de la planificación participativa propuesta desde el Estado, esto es, la aceptación de las experiencias de autoayuda institucionalizadas por el poder público, pueden no conducir a la creación de nuevas amistades, lazos de lealtad y a incentivar la organización comunitaria, y en este sentido no contribuir a un proceso "emancipatorio". No obstante, sí da la impresión de que se favorece la integración social y la democratización de las relaciones entre el Estado y los sectores populares y en mucha menor medida, la crítica de la esencia del sistema político-institucional; esto es, las organizaciones sociales lucharán por ser reconocidas por el Estado, pero no por destruirle o desarticularla.

La acción colectiva se propicia de una manera más efectiva si ésta se encuentra descentralizada, si no existe una clara división del trabajo y la integración entre los actores se realiza por medio de redes informales y por una ideología compartida, que si responde a un modelo burocrático centralizado.

Como bien dice Jenkins (1983) una estructura segmentada y descentralizada dinamiza la movilización al proveer extensos vínculos interpersonales que generan solidaridad y refuerzan los compromisos ideológicos; además, tal estructura altamente adaptativa favorece la experimentación táctica, la competencia entre los subgrupos y aminora la vulnerabilidad a la supresión y a la cooptación de parte de las autoridades en turno.

Ahora bien, los movimientos que adoptan estructuras descentralizadas tienden a ser movimientos orientados hacia la maximización del cambio personal, con reglas de admisión exclusivas, que efectivamente aseguran la permanencia del grupo y así la participación popular, pero, a menudo, a costa de su efectividad estratégica; por el contrario, los movimientos que se orientan hacia el cambio institucional

son centralizados e inclusivos, lo que les suele permitir tener un nivel experto-técnico y la coordinación de esfuerzos necesaria para alcanzar tal fin de forma eficaz.<sup>127</sup>

En todo caso, las organizaciones sociales constituyen una base idónea para la acción colectiva y la participación popular, esté dirigida por una racionalidad instrumental o emancipadora, ya que las organizaciones reúnen en torno a sí a un buen número de individuos unidos por objetivos específicos, que se obligan por medio de una estructura que es capaz de imponer reglas y de ofrecer premios y sanciones y en cuyo interior el grado de conocimiento y confianza entre los miembros suele ser elevado.

La participación implica no sólo la colaboración en las demandas que se hacen al poder de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos; no sólo hay que entenderla como una defensa de intereses propios, ni como una acción de colaboracionismo con las instituciones públicas a fin de abaratar costos. También tiene un contenido propositivo en la medida en que persigue la posibilidad de que las demandas e intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad.

La participación en la definición y aplicación de políticas públicas por parte de las organizaciones sociales, lejos de ser mecánica —dada la deseabilidad de la misma, tanto para las instituciones públicas locales como para las propias organizaciones— aparece según la teoría corporativa, como

<sup>127</sup> Sin embargo, en la realidad, estos modelos puros son muy difíciles de encontrar; lo más normal son las formas intermedias de organización: estructuras centralizadas con grupos locales semi-autónomos o grupos autónomos coordinados débilmente por estructuras federativas. Potencialmente esto pone a su disposición las ventajas movilizadoras de la descentralización y las ventajas tácticas de la centralización.

un resultado o producto del proceso de negociación entre ambas partes y de la dinámica que se establece entre las diferentes organizaciones productoras de bienes públicos. La participación nacería como resultado e imposición del proceso de corporatización y del proceso de negociación política entre las distintas organizaciones y entre éstas y el poder, sea éste local o nacional. El peligro del corporativismo dentro de los sistemas democráticos está ahí. Muchas veces la única manera de ejercer presión e influencia en cuestiones políticas concretas es a través de unas organizaciones, partidos políticos y representantes burocratizados, donde la democracia interna en las mismas/os es puramente formal, y las relaciones que establecen se insertan dentro de una compleja maraña de alianzas ideológicas y personales.

La participación de los actores sociales en la planificación y aplicación de políticas públicas o para la consecución de bienes públicos va a depender también (y de forma muy importante) de razones instrumentales, tanto del poder como de las organizaciones sociales. Veremos algunas de ellas a continuación. Del poder, en la medida en que incorpore (en algún grado) las solicitudes de las organizaciones en sus políticas: satisfaciendo sus demandas, o proporcionándoles un reconocimiento público en el ámbito de su actividad y capacidad de influencia en las decisiones que les afecten. No obstante, tenemos que ser conscientes que la respuesta del poder ante las demandas de participación de las organizaciones va a estar condicionada por:

- La existencia o no de relaciones previas y del carácter de la relación.
- La existencia de negociaciones concretas.
- El grado de monopolio de la organización en su ámbito de actividad respectivo.
- Si proporcionan bienes públicos atractivos.
- El grado de movilización social con que cuente la organización.

- El grado de adecuación de las demandas a los intereses del poder.
- El coste económico, social y político que supone la inclusión en las políticas públicas de una iniciativa concreta.

Por su parte, los grupos tienen una serie de condicionantes intraorganizativos que determinan su relación con el poder, la participación de los individuos concretos dentro de las organizaciones y su movilización de cara al exterior. Así, la respuesta de las organizaciones ante la demanda de participación por parte del poder puede estar condicionada por:

- La participación va encaminada a la consecución de ciertos bienes públicos acordes con los deseados por la organización. De la misma forma, la identificación con los objetivos de una asociación es un hecho determinante para asegurar la participación del asociado.
- El poder ofrece incentivos económicos.
- El poder ofrece legitimación social.
- El poder ofrece reconocimiento institucional.
- El bien público propuesto se constituye como necesidad generalizada y decisiva.
- La organización no es monopolista en su ámbito de actividad; la decisión de participar para la consecución de un bien público depende también de las relaciones y ofertas a las otras organizaciones.
- La existencia de normas sociales que apoyen la participación.

Hay que tener en cuenta además, como es obvio, que no todos los componentes o participantes en un proceso de acción colectiva disponen de las mismas posibilidades o motivaciones para la participación:

- No disponen del mismo tiempo de dedicación.
- No están afectados con la misma intensidad por los diferentes conflictos que la condicionan.
- No aprehenden dichos conflictos desde el mismo nivel de realidad.
- No poseen el mismo nivel de formación.
- Poseen diferentes cualidades (facilidad de palabra, capacidad de convencimiento, imagen, etc.)

Todo ello hace prácticamente inevitable, dice Sánchez-Casas (1987), erradicar el principio de delegación, que se convierte en necesario como condición de eficacia, lo cual en principio no tiene que ser incompatible por ejemplo, con la autogestión, siempre y cuando los integrantes del grupo estén siempre en condiciones de juzgar con conocimiento de causa y, por tanto, de revocar, si fuera necesario, la representación otorgada a cualquier miembro; ello significa también que sólo se pueden delegar tareas que se asignan desde una determinada concepción ideológica, etc., asumida individualmente.

Si relacionamos lo anterior con los sectores populares y el resto de los sectores sociales, existen suficientes evidencias de que participan más quienes ocupan una posición privilegiada en la estructura socioeconómica y los que disponen de suficientes recursos (financieros, de información, de capacidad de análisis, etc.) para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos.

Por tanto, ampliar los espacios de participación para los sectores populares supone cambios significativos en las relaciones y la distribución de poder. E implica posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados que rompan los monopolios de influencia en la definición de

17

lo que constituye un problema que hay que atacar y cómo hacerlo.<sup>128</sup> Por eso puede decirse que la diversidad de organizaciones no es sólo buena, sino necesaria.

El hecho además, de que tal ampliación no ocurre en un vacío social y político, sino que, por el contrario, se da en medio de relaciones de clase preexistentes, hace que la participación asuma un carácter intrínsecamente conflictivo. Ello implica que cuando se habla e introduce el concepto de participación dentro de las nuevas estrategias de desarrollo a partir de consensos logrados en torno a objetivos generales de cambio, deben prevenirse estos conflictos entre los intereses de los distintos sectores. El reconocimiento de esas tensiones supone una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación de los diversos actores sociales, técnicos, etc., si no se quiere echar a perder el proceso de

<sup>128</sup> Borja (1987) habla en este sentido de la descentralización como un medio para dejar un verdadero campo de acción a la sociedad civil, pues por medio de ella se pueden establecer canales de participación y de reconocimiento de las iniciativas de base y de su carácter autónomo:

- Sistemas electorales específicos que den "chance" a las candidaturas no partidarias y a los candidatos independientes.
- El derecho de audiencia pública, de petición, de iniciativa, de consulta popular y de queja.
- Consejos o asambleas territoriales abiertos de delegados o representantes de carácter consultivo.
- Comisiones mixtas en los distintos sectores de actividad de la Administración pública: representantes políticos y técnicos de ésta, representantes de los usuarios, asociaciones, profesionales, etc.
- Mecanismos de participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos.
- Regular los derechos "difusos" para dar eficiencia a su protección y defensa: medio ambiente, salud, etc.
- Programas especiales para grupos marginados, afectados por la crisis, etc.
- Apoyos a las asociaciones ciudadanas y a las empresas de la economía social. Pues sin una fuerte vida asociativa la participación no parece posible.
- Instrumentos de información y comunicación de ámbito local.



cambio y la posibilidad de la participación. En líneas generales, la dinámica de la participación popular, dice Guimarães (1985), involucra un movimiento pendular que, en un sentido, desciende desde los planos ejecutivos y administrativos del Estado como una estrategia racionalizada y planificada, mientras en el otro ascienden las presiones sociales de las bases populares, que traen consigo una variable carga de disensión y conflicto, lo que permite el surgimiento de tendencias como el "tecnocratismo" y el "asambleísmo" que, en sus extremos, frustran la misma participación. Por eso este autor piensa, como nosotros, que sólo la delimitación del espacio estatal y comunitario, así como el establecimiento de metas realistas, fundadas en la historia de las organizaciones populares y con alguna base de poder real, podrá atribuir significado al resto de los "requisitos" existentes para que se genere participación: capacitación, flexibilidad, financiación, etc.

### **Las restricciones de la participación social**

Desde la vertiente de la racionalidad instrumental se ha planteado la participación social como un requisito para la viabilidad de los nuevos modelos de desarrollo a emprender dentro del neoliberalismo; así, se entiende que es un elemento eje del desarrollo local y, en general, como necesaria para la solución de los complejos problemas que afrontan nuestras sociedades. Pero la participación posee también sus limitaciones y es necesario tenerlas presentes a la hora de reflexionar sobre sus potencialidades, desde este punto de vista, o desde la perspectiva que busca en ella el camino hacia los llamados "desarrollos alternativos".

Una primera restricción de la participación social es que las diversas formas en que ésta se manifiesta organizadamente (movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones territoriales, etc.), no han probado suficientemente su capacidad dinámica para provocar procesos de cambio.

Ello se vuelve aún más complejo cuando no se tiene una idea realmente clara respecto a los posibles tipos de cambios que se busca generar. Además, habitualmente los propios movimientos sociales muchas veces se autolimitan a sí mismos. Al tiempo que pueden generar nuevas identidades que contribuyen al desarrollo democrático de la sociedad, suelen desconocer otras dimensiones posibles para su acción, prefiriendo cosificarse en expresiones cerradas.

Las organizaciones de participación, sea cual sea su carácter, son frágiles por poseer contradicciones internas de poder y de intereses. Se hallan segmentadas y se construyen sobre la diversidad, haciendo dudosa su capacidad de reproducción, su autonomía y dificultando una adecuada gestión de sus estrategias, dado que descansan sobre distintos tipos de subjetividad social que determinan, de igual forma, distintas perspectivas de futuro y una percepción variable de las acciones que emprenden. El concepto de autonomía de tales organizaciones es con frecuencia dudoso, dada la proximidad de trabas que inhiben o deforman su desarrollo, tales como la cuotasión y el clientelismo. En este sentido habría que determinar en qué medida existe detrás de las organizaciones sociales un proyecto o una visión de futuro, factores que de alguna forma hacen de ellas un agente de puro descontento, o un mecanismo de paso a reivindicaciones inmediatas; o bien si son incapaces de dotarse de los elementos para definir metas o alternativas de metas con independencia de influencias externas.

Conviene insistir en que la participación de la población suele ser manipulada y revertir en una nueva legitimación del orden social, al reemplazar el protagonismo de la población por una participación formal o por una consulta ritual de decisiones ya tomadas; o cuando las asociaciones de afectados o el voluntariado social se vuelven instrumento de la política pública o de otros agentes corporativos que, de este modo, reducen gastos manteniendo el control sobre los objetivos de la acción; o bien cuando se cae en un activismo

ingenuo, reemplazando el análisis de los conflictos sociales por las puras intenciones colectivas con el riesgo de caer en un nuevo ideologismo que disfraza la realidad social.

Una limitación particularmente interesante es la de que dichas organizaciones, además de constituir manifestaciones de una subjetividad positiva, pueden representar la conformación de subjetividades negativas, en el sentido de ser expresión de patologías sociales. Pueden estar expresando reacciones de desajustes entre el grupo familiar y la vida pública, resultantes de la carencia de canales de expresión o de su ineficiencia. Por otro lado, pueden representar la formación de subjetividades subalternas generadas por la propia lógica cultural surgida de las estructuras de poder dominantes. También son expresión de limitaciones de la participación dos extremos muy comunes en la lógica que lleva a participar. Por una parte está el extremo del voluntarismo, que persigue la consecución de metas pasando por encima de las condiciones reales que exigen un mínimo ajuste, y empleando medios que muchas veces se contradicen con tales objetivos. De otro lado está la posición de denuncia de responsabilidades que lleva a la extrema pasividad, y descansa en la adopción de medidas que se dejan bajo la responsabilidad exclusiva de las autoridades.

Normalmente, los grupos que se implican en una determinada situación representan a personas con intereses en el tema de que se trate, como pueden ser los grupos de personas a las que se les expropián terrenos, etc. Como es lógico, estos grupos deben ser oídos y aceptadas sus protestas y sugerencias, pero no deberían erigirse en los únicos representantes, pues sus intereses particulares pueden estar en conflicto con el interés general de la comunidad y el de las generaciones futuras. Esto es, está presente el riesgo, en función de la concreta articulación de la participación orgánica y del grado de organización social en el sector de que se trate, de la degeneración de la participación en apropiación cuasicorporativa de la definición del interés general.

Entra de este modo en conflicto con la administración, quien está obligada a velar por los derechos e intereses de todos (aún de los no asociados u organizados, ni representados).

Otro problema es el de la relación entre los partidos políticos y los movimientos u organizaciones sociales que comparten unos mismos objetivos; habitualmente son relaciones donde predomina el “canibalismo”. Pero el principal problema sigue siendo el de la relación de los agentes externos y grupos ideologizados con las masas no organizadas; aquí las dificultades son de muchos tipos y están cruzadas por múltiples problemas de carácter pedagógico, político, etc. Para corregir este efecto sería necesario que todos los grupos sociales tomasen cartas en el asunto, disponiendo de una auténtica representatividad. Por eso insistimos en que en los procesos de planificación participativa hay que garantizar la autonomía de las organizaciones; para ello hay que evitar la dependencia respecto de una instancia de participación única, ya sea una agencia gubernamental, una organización de base, un líder, o un técnico, lo cual se logra por medio de la ampliación de las oportunidades de participación.

En relación con lo anterior está el problema de la implicación desigual en los procesos participativos de los distintos grupos o agentes, motivado por las diferencias culturales y de clase social, con lo que puede y suele suceder que las clases más privilegiadas son las que hacen oír su voz por encima de otros estratos sociales con menor rango, cultura o información.

Otra limitación se refiere al hecho de que aún cuando la participación arroje una dinámica constructiva y adecuada a las condiciones específicas en que una organización se desenvuelve, puede no contar con los recursos humanos y materiales mínimos necesarios para asegurar el éxito de su acción. Como ha manifestado Tomás R. Villasante (1990), la participación no es sólo un proceso de toma de decisiones, sino también de autoeducación ciudadana. Por ello, dice, es imprescindible que se dé la confluencia de los sectores

políticos, técnicos y ciudadanos concienciados y con medios para que se pueda avanzar en el seguimiento y ejecución de los distintos planes. En consecuencia, para iniciar un proceso de participación hay que poner medios técnicos en horas de dedicación, medios físicos en locales y espacios descentralizados para poder ejercerla, e incluso poner medios para temas a decidir, como ejemplos que hagan creíble que la cosa va en serio. Si no es por la práctica y con cosas que se puedan tocar y usar, es difícil que los vecinos atiendan a tales llamadas teniendo otras cosas que hacer y una publicidad sobre un estilo de vida nada participativo.

Este conjunto de dificultades plantea la imposibilidad de una metodología participativa válida y eficaz en sí misma, al margen de las prácticas sociales y del problema del poder. Esto por lo que se refiere a cuando la participación ya se encuentra organizada. Pero también está el caso de comunidades que carecen de grupos organizados y en las que no resulta fácil generar procesos participativos. Intervenir voluntariamente supone una disposición y una motivación que no suele existir siempre. La población en muchos casos se siente desarraigada y desintegrada del área, región o comunidad en que vive, a la que no siente como suya; vive unas costumbres, unos hábitos, unas relaciones sociales, etc., que no suele valorar o al menos no está concienciada del costo que le supondría su pérdida. Por otra parte, existe una tendencia a la privatización de la vida cotidiana que recluye al individuo en la pequeña parcela de su lugar y no se interesa más que por aquellos temas que le afectan de una manera muy directa. También, normalmente, la participación activa requiere cierta clase de habilidades, tales como un talento para tratar a la gente o para hablar en público y, en general, lo que se ha llamado "competencia política subjetiva", de modo que ni siquiera todos los atraídos en un principio por el interés público son inducidos a perseverar en su interés. Todo ello provoca la apatía y la abstención de los ciudadanos frente a la convocatoria que se les pueda hacer para

resolver problemas de la comunidad. Lograr que el individuo salga de su apatía implica lograr que se integre en las estructuras sociales a las que pertenece.

La *animación* a la participación es un método que puede salvar este escollo de la apatía e individualismo, al que posteriormente, y a medida que se desarrolla el proceso, se une un cierto desencanto y desilusión al comprobar que no se solucionan los casos particulares de cada uno, sino que sus sugerencias van encaminadas a lograr objetivos lejanos a los intereses particulares de cada persona. Igualmente, como ha señalado Hirschman (1986), diferentes miembros y grupos de una misma sociedad (e incluso una persona en diferentes momentos de su vida) pasan de ordinario por dos experiencias contrapuestas y decepcionantes cuando se abren a la participación en los asuntos públicos:

“Quienes son capaces de participar activamente en la determinación de los eventos pueden experimentar luego los peligros de la participación excesiva, mientras que quienes no desean hacer más, pero tampoco menos, que registrar vigorosamente sus sentimientos excitados sobre alguna cuestión, pueden padecer la deficiencia de la participación en cuanto adviertan que están limitados esencialmente al voto” (pp. 132-133).

Por eso la fórmula para superar estas tendencias y, en consecuencia, para fortalecer la participación ciudadana, tiene que ver directamente con la educación, la cultura y la deontología. Habrá que comenzar por inculcarla en los programas de enseñanza primaria y secundaria, relacionándola con la realidad más inmediata de las personas, con la geografía y la historia local, con los problemas actuales de gestión presentes en el municipio propio, etc. Muchas veces el error está en pensar que la participación ciudadana debe buscar el diálogo como instrumento para un resultado; por el contrario, la gran clave que asegura su existencia y continuidad es el hecho de estar orientada al desarrollo de una competencia cívica y de una ética democrática, más que a la

efectividad en la elaboración de propuestas; esa efectividad se dará por añadidura si se le concede al proceso el tiempo de incubación suficiente.

Debe quedar claro que la participación democrática no solamente exige cauces formales en el sistema parlamentario, sino además una base ambiental, cultural y social. La participación democrática es ante todo contraste de ideas, diálogo (en este sentido), y sólo puede arraigar en una sociedad local en la que los individuos no se desconozcan mutuamente y en un ambiente físico que no esté muerto o exento de connotaciones históricas con las generaciones anteriores. El hecho de que en las sociedades modernas los contactos sociales se desarrollen en menor medida en la localidad donde se habita es un serio obstáculo para lograr un diálogo que fortalezca la competencia ciudadana y participativa de la comunidad local, pues al situarse el marco de los contactos sociales fuera de ese ámbito —siendo el más importante el lugar de trabajo, donde los individuos permanecen la mayor parte de su tiempo activo— el tipo de participación que se propicia suele tener un sesgo corporativista, alejándose de los problemas relacionados con la ciudadanía, y en consecuencia de la participación cívica.

Los avances tecnológicos también afectan a la participación ciudadana, bien sea de forma positiva o negativa o simplemente transformándola. El automóvil privado, por ejemplo, aumenta nuestras posibilidades de contactos sociales con personas de lugares diferentes y conocimientos de otras realidades contribuyendo a nuestro enriquecimiento individual, pero también perturba y transforma la vida urbana y los lazos sociales a nivel local. Otro ejemplo es la televisión, la cual nos ofrece también un aumento cuantitativo de información, pero a la vez distrae a los sujetos del interés por su entorno más cercano, empobrece los hábitos del diálogo y la formación de la libre opinión; todos ellos elementos básicos de la participación cívica en el ámbito local.

Desde el punto de vista de los técnicos, los sistemas participativos aplicados al desarrollo de proyectos también presentan algunos problemas. Veamos esquemáticamente cuáles pueden ser los más significativos:

- No es fácil determinar quiénes son los actores implicados, y quién representa a quién.
- Hace más lento el proceso de planeamiento y exige proporcionar mayor información, con lo cual genera en el corto plazo mayores costos de tipo económico y de recursos humanos, pues tomar una decisión compartida lleva tiempo y requiere de capacitación.
- Este tipo de estrategias pueden actuar como inhibidor, en vez de ser estimulante.
- No es algo bien recibido por los profesionales; se piensa que se devalúa su independencia y el status de su profesión, e incluso puede pensarse que implica un cierto compromiso político.
- Tiene una cierta imprecisión y subjetividad. La consideración de las necesidades y creencias de los individuos puede variar según el nivel de abstracción que se utilice en su evaluación.
- No existen muchos antecedentes, ni prácticas, en insertar de una manera natural los *inputs* de los ciudadanos en una obra o en un gran proyecto.
- La falta de una ley que lo regule.
- La utilización de técnicas participativas no está premiada profesionalmente. Los premios o concursos para proyectos raramente se resuelven con arreglo a las experiencias de los usuarios o de los afectados.

Por otra parte, hay un problema cuando el Estado pretende hacer uso de la participación ciudadana para canalizar sus políticas y cuando de forma más concreta, busca trabajar con una sociedad organizada e institucionalizar la organización social; se puede encontrar con que la participa-



ción en las organizaciones sociales no funciona con criterios instrumentales, lógica que sin duda ha de utilizar el Estado en esta estrategia y que le puede llevar al fracaso. Normalmente, los Estados suelen apelar a una idea de la acción colectiva que se restringe al corsé de un determinado modelo de organización, que media la participación, y que corresponde perfectamente con la imagen de unos Estados burocráticos y jerárquicos que sólo se pueden relacionar con instancias que contengan su misma naturaleza jerárquica y burocrática. De este modo, los distintos tipos de participación presentan una amplia variedad de dificultades para las políticas públicas que apelen a la acción colectiva; algunas de las más comunes arrancan de que:

- Las tradiciones participativas pueden ser anacrónicas en relación a los nuevos desafíos problemáticos.
- La acción de tutelaje estatal puede inhibir a las organizaciones al sentirse controladas.
- Las organizaciones sociales pueden tener un sesgo sectorialista, reivindicativo o cortoplacista muy marcado.
- Los grupos pueden tener posibilidades limitadas de integración, y probablemente les faltará una capacitación técnica y un aprendizaje práctico sistematizado.
- La falta de creatividad, el subjetivismo y los dogmatismos de los propios planificadores.

Por todo ello, los aspectos relacionados con la capacitación para generar una participación efectiva requieren de una atención especial, ya que posibilitar la participación supone un proceso de aprendizaje mutuo entre los planificadores y la población, en el que frecuentemente, hay que trasponer las barreras creadas por el resentimiento, la desconfianza y la desidia. Pero, probablemente, en un primer momento sea necesario superar las dificultades de tipo administrativo o de gestión existentes, pues existen unos cue-

los de botella que obstaculizan la canalización de recursos para políticas sociales, en función de las demandas populares y las carencias básicas. Tomando como base los análisis de la CEPAL, veamos varios conjuntos de estos cuellos de botella:

1. Muchas de las actividades de reforzamiento de la capacidad administrativa local exigen cambios importantes que se sitúan fuera del control de la iniciativa local, especialmente en lo que se refiere a las relaciones entre Gobierno central y autoridades locales. Aún persisten formas de articulación entre agentes sociales y políticos que son herencia de la transición populista, como la construcción de clientelas y la corporativización que marca la relación entre grupos de presión privados y enclaves estatales.<sup>129</sup>

<sup>129</sup> De este modo nos encontramos con diferentes manifestaciones del Estado central:

- El *exclusivismo*, entendido como acción de apoyo preferente (económico o estratégico) hacia determinadas organizaciones que por su orientación política, social o sectorial estén más cercanas a la línea política de los grupos en el poder; todo ello en detrimento de otras que no poseen esas características.
- El *paternalismo* o actitud de algunos representantes políticos o instituciones respecto a los ciudadanos (u organizaciones) en la prestación de servicios o apoyos diversos, considerando como "favor" aquello que es un "derecho".
- El *rechazo del conflicto*. No se asume que el ejercicio de la participación ciudadana puede ser expresión de la conflictividad que la misma sociedad tiene en su seno como efecto de la confrontación de sus intereses. No es deseable, pues, la dramatización del conflicto, su ocultamiento o la indiferencia ante organizaciones que, aunque "parciales" por los intereses que defienden, son necesarias para su canalización y contraste público.
- El mantenimiento prolongado de *situaciones de violencia* como justificación o medio de acción política genera pasividad y silencio en los ciudadanos y provoca la división entre las asociaciones, grupos, etc. La violencia destruye el poder de la sociedad civil porque incide en los principios que activan su articulación y desarrollo: la libre expresión de las ideas, el consenso y la tolerancia.

Todo ello, junto al colapso del llamado Estado Rentista y a la persistencia del sesgo asistencialista en el área social, sitúa a ésta última en una situación difícil, pues se ve privada de los flujos requeridos para sostener el modelo asistencialista en su vinculación con los sectores populares. Un modelo que por otra parte, supone un acceso segmentado a los servicios sociales suministrado por el aparato estatal en perjuicio de los más pobres, así como la poca adecuación de estos servicios a las necesidades sentidas por los destinatarios, y por tanto su más que dudosa utilidad para detectar las carencias en campos decisivos como la educación, la nutrición o la salud.

2. La tradición centralista de la administración, unida al crecimiento acelerado de la población y su concentración urbana, dificulta la acción del centro y neutraliza el potencial de participación local. Ello implica la necesidad de que se produzcan importantes cambios institucionales para la movilización de ese potencial.

Los sectores poblacionales han exhibido un cierto grado de organización en torno a demandas barriales (de infraestructura, desarrollo comunitario, etc.), pero tienen muchas dificultades para organizarse, por ejemplo, como un agente productivo, lo que hace que tiendan a confinar sus demandas en ámbitos locales y reducidos, con escaso poder de presión sobre las instancias decisorias del Estado.

Si bien las organizaciones sociales han contribuido a revitalizar los valores democráticos dentro de la sociedad, el salto del nivel microsociedad donde ellas se mueven, al político-público, choca con la incapacidad del sistema político para incorporar formas menos institucionalizadas de organización, y para delegar funciones de gestión y ejecución de políticas públicas a los propios actores del mundo popular. Por ello parece necesario que estos sec-

tores sean exógenamente inducidos (por el Estado,<sup>130</sup> los partidos, las ONG's, etc.) para expandir su presencia política en los enclaves de decisión del Estado, promoviendo su capacidad de presión (construyendo redes organizativas, distinguiendo qué son demandas inmediatas y demandas estratégicas, ampliando la viabilidad política existente, etc.), así como la organización de los actores pobres más atomizados, sin que ello vaya en detrimento de su autonomía.

3. La falta de interlocución recíproca entre la política económica y la política social, con la primacía de la primera sobre la segunda. A ello contribuye la falta de una articulación intersectorial del aparato estatal-social y de iniciativas pluri-institucionales (en las que participen junto a los organismos del Estado, las Iglesias, las ONG's, etc.), a fin de que puedan aumentar su presencia frente a los organismos públicos que deciden sobre el manejo de recursos públicos y de las políticas económicas (el Frente Económico), que permitiese una mayor interconexión entre estas últimas y las metas sociales y de ese modo poder ir incorporando las demandas sociales al diseño de proyectos estratégicos de desarrollo social integrado. En cuanto a su ejecución material, los proyectos de gestión local no siempre son lo suficientemente flexibles como

<sup>130</sup> Aparte de que existan programas sociales impulsados por el Estado que utilizan y promueven la participación popular, con el objeto de optimizar el impacto de la ayuda social en programas de diverso tipo, podría incorporarse a estos programas módulos complementarios a fin de fortalecer la organización comunitaria en la articulación de demandas estratégicas orientadas al sistema político y al aparato estatal. Igualmente, podría introducir en los programas educativos y de capacitación popular, módulos que tengan por objeto reforzar la cultura organizativa y la auto-afirmación cultural de los estratos pobres para favorecer de ese modo la movilización y la participación de tales grupos en torno a demandas propias.

para aprovechar todas las posibilidades operativas y formas de acción disponibles: contratación de empresas privadas, ejecución directa por organismos del sector público, ayuda mutua, cooperativas, etc.

4. Las organizaciones sociales realizan demandas orientadas a aumentar la "ciudadanía social", pero no se orientan simultáneamente a una utilización más efectiva de su propia "ciudadanía política". Se demandan derechos ciudadanos pero no se recurre a la acción política para obtenerlos. O cuando esto no es así, la demanda por mayor democracia real desde sectores populares se mezcla con una cultura estatista y una inclinación hacia líderes populistas, lo cual delata la falta de formas alternativas de integración sociopolítica. Los partidos políticos, por su parte, suelen reducirse a ser máquinas electorales, fomentando las relaciones clientelares entre los partidos y los grupos sociales. Existen tres grandes problemas de escala que determinan la escasa representatividad de las organizaciones poblacionales. Primero porque las experiencias muchas veces no trascienden su calidad de proyecto-piloto; segundo, su ubicación marginal en la correlación de fuerzas dentro del Estado, y la dificultad de los partidos para incorporar demandas "moleculares", restringe su influencia en la asignación social de recursos de distinto tipo; y en tercer lugar, la marcada discontinuidad que han exhibido las organizaciones de base, la mayoría de las cuales tiende a un rápido desgaste por frustración, lo que suele determinar en muchos casos una existencia precaria y efímera. Si estos problemas no se superan, será difícil promover la voluntad política en instancias públicas decisorias, y ampliar la disposición de los agentes sociales de mayor poder, y en consecuencia lograr poner en marcha los necesarios mecanismos de concertación social que garanticen unos mínimos canales de equidad política que no sean resistidos y bloqueados por los agentes de mayor poder socio-económico.

5. El papel potencial atribuido a los municipios como principales mediadores entre las demandas locales de los más pobres y las instancias públicas decisorias, choca con la falta de recursos que los municipios pueden autogenerar y el estrangulamiento de flujos desde el Estado a los municipios pobres. La inexistencia de un financiamiento a fondo perdido, el alto costo de los recursos financieros de las instituciones públicas y la reducida capacidad de la población para el pago de los servicios urbanos, dificulta cualquier labor. No obstante, cuando a veces existen mecanismos de financiamiento de los gobiernos locales que permiten anticipar formas eficientes de participación local, la capacidad de éstos para hacer uso de esos recursos no siempre está lo suficientemente desarrollada, como tampoco lo está para utilizar la asistencia técnica de los programas centrales, cuando éstos existen.
  
6. Los gobiernos locales no siempre disponen de la organización y el conocimiento necesarios para atender a los proyectos de iniciativa popular y auxiliar a la comunidad en la obtención de los elementos o insumos que son indispensables para llevar a cabo estos proyectos. Suelen primar en ellos las deficiencias en el aparato administrativo y la discontinuidad administrativa, esto es, la ausencia de un planeamiento visto como un proceso; incapaz, por otra parte, de aprovechar las ventajas de la complementariedad intersectorial de realizar una planificación integrada. Tampoco se entiende siempre, desde la gestión local, que tan importante como el suministro mismo de bienes y servicios, puede ser la organización de la comunidad. Sobre todo porque se podrá capacitar a la comunidad para solucionar sus problemas de forma permanente, y también porque se permitirá apreciar con claridad la naturaleza, calidad y cantidad de los recursos que deben ser procurados fuera de la comunidad local y por tanto, plantear las correspondientes demandas a otras instancias de gobierno.

7. Gran número de los técnicos y funcionarios de la administración pública desempeñan su tarea insertos en el ritualismo y rigidez burocráticos, impermeables a los cambios en las necesidades de los grupos con mayores carencias, ajenos a toda retroalimentación por parte de los actores marginados dentro de la sociedad civil. Cuando por fin se pone en boga el discurso de las “políticas sociales integradas”, la práctica sigue yendo en sentido contrario: hacia la sectorialización con proliferación de feudos dentro del aparato estatal, la yuxtaposición de funciones, la complejización innecesaria en la toma de decisiones y en la ejecución de programas sociales y los celos inter-institucionales; todo ello conduce a los sectores y subsectores del área social a destinar buena parte de sus esfuerzos a la propia reproducción de los feudos,<sup>131</sup> lo cual obstaculiza su articulación dinámica con las demandas de los sectores con carencias. La retroalimentación entre los potenciales beneficiarios de las políticas públicas y los ejecutores se ve pues, mermada. Este problema de ineficiencia es tanto más grave cuanto más se estrechan los recursos públicos movilizables para hacer frente a las carencias básicas.

<sup>131</sup> Aquí se ve la importancia de tomar en consideración la cultura burocrática existente en la administración pública (la historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y patrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia) antes de tomar cualquier iniciativa. Guimarães (1985), por ejemplo, postula cinco principios sobre el comportamiento burocrático y sus efectos sobre el diseño y ejecución de programas de desarrollo:

## Los retos de las organizaciones sociales populares

Acabamos de referirnos a las restricciones que en un nivel general afectan a la participación ciudadana. Ahora, para concluir este trabajo, queremos detectar dónde se sitúan los retos concretos de las organizaciones sociales que se ubican en el contexto urbano donde hemos realizado nuestras investigaciones de campo, para avanzar y afinar más en eso que hemos llamado la pragmática de lo paradójico.

Después del largo y detallado diagnóstico y evaluación que hemos hecho del tejido social y del tejido asociativo existente en el área metropolitana de Santiago de Chile, nos encontramos en condiciones de afirmar que en los sectores populares hay una gran diversidad y un gran número de organizaciones que se encuentran ligadas de forma más o menos cercana al territorio donde habitan sus militantes, y que, por la potencialidad con que cuentan, se constituyen no sólo en un **recurso** a tener en consideración por las políticas públicas para el desarrollo local —principalmente en el diseño de los planes encaminados a mejorar las condiciones del medio y la infraestructura de los asentamientos, y a elevar la calidad de vida de los pobladores— sino también en un camino de esperanza para la construcción de un “tercer sector” que viabilice una estrategia para el logro de un desarrollo auténticamente sustentable.

Se ha dicho con reiteración, pero insistimos en ello, que conseguir la participación de las organizaciones populares en la información de las políticas públicas, en su control y fiscalización, e incluso en la ejecución de las mismas (como sujetos receptores o personal semicualificado organizado), representaría un ahorro sustancial para un Estado débil que dispone de escasos recursos para hacer frente a una gran demanda de servicios sociales y a una situación de precariedad generalizada. Efectivamente, por medio de ellas se podría hacer extensiva a todos los sectores populares una acción impulsada desde el Estado, no sólo de carácter asistencial (como ha sido tradicional hasta el momento), sino



también de promoción y desarrollo que busque nuevos mecanismos para la inserción social, e incida tanto en el medio poblacional como en la calidad de vida personal de los pobladores. Igualmente permitiría la focalización y profundización de políticas para combatir la pobreza y la extrema pobreza, de políticas sectoriales de atención a la infancia, la juventud, la mujer o la familia, en sus diferentes planos y de forma integral. Y la acción en áreas como la vivienda, las carencias alimenticias, la salud, la inserción laboral, el consumo, el tiempo libre (deporte, cultura), el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y medioambientales del entorno, o enfrentar problemas como el alcoholismo, la drogadicción, la delincuencia, etc. Ámbitos todos donde se pueden encontrar interesantes experiencias llevadas ya a cabo por organizaciones poblacionales, que son un testigos de cuál es su capacidad, cuando cuentan con un pequeño apoyo económico y técnico.<sup>132</sup>

Una política económica neoliberal no se puede sustentar sin satisfacer las deficiencias en las condiciones de vida de los sectores más postergados, sin lograr una mayor equidad social. Alcanzarlo de forma eficaz, con el menor costo posible, sin aumentar el aparato del Estado y con legitimación política es el objetivo neoliberal; por ello, implicar a las

<sup>132</sup> No obstante, la proyección por ejemplo de las OEP dependerá de si logran generar beneficios con la utilización de recursos que tienen un menor costo alternativo (con recursos no convencionales e incluso depreciados por los canales tradicionales). En el caso de los Comités de Autoconstrucción se ha logrado edificar a un costo de \$6.000 el m<sup>2</sup>, lo que representa un cuarto del valor de las viviendas económicas entregadas por los canales oficiales (*Tagle, 1988*). Por el momento, es bastante evidente que la participación de los sectores populares en las organizaciones sociales puede contribuir a mejorar, aunque sea mínimamente, las condiciones tanto materiales como subjetivas de vida en los distintos asentamientos humanos precarios existentes en la metrópolis. Ello es especialmente válido en una época de tan fuerte marginación económica y social como la vivida en Chile antes, durante y después de la dictadura.

organizaciones sociales en esta tarea del desarrollo local y comunitario se convierte en una estrategia de alto interés para el sistema hegemónico. Por otra parte, esto sólo puede ser posible en un contexto social y político legitimado. La consolidación de la democracia es el mejor aliado para dar la estabilidad social que requiere el sistema económico y hacer posible una descentralización de las funciones del Estado que permita una gestión más eficiente. Para avanzar en la cimentación democrática de la sociedad y en la máxima descentralización, las organizaciones sociales, como entidades más cercanas a la base social, tienen que participar de ese ideal. En el momento presente, el Estado chileno y todo el aparato legislativo cuenta al menos con el reconocimiento de su rol, no estando especialmente cuestionado; por el contrario, uno de los grandes problemas para los pobladores es sentirse al margen de la legalidad. Sigue siendo, para buena parte de ellos, el referente de sus reivindicaciones y de sus solicitudes.

Hemos mostrado cómo las organizaciones sociales que pueden posibilitar esta vía, en el contexto social, económico y político en que nos encontramos, existen y conforman una red que las vincula tanto microterritorialmente como con coordinadoras de pobladores, y además las conecta con el mundo de las instituciones públicas y las organizaciones de apoyo. Bastantes de ellas, llevan a cabo un número estimable de actividades, donde destacan los grupos más antiguos y las organizaciones de mujeres. Además, varias están constituidas por personas elegidas democráticamente en las comunidades territoriales y ejercen diversas labores organizativas, de coordinación e intermediación dentro de las poblaciones. Se reconoce la voluntad de enfrentar los problemas de forma conjunta por un porcentaje significativo de pobladores y de recurrir si es preciso, a las organizaciones territoriales para dirimir las diferencias de vecindad. El Estado, al menos en un primer momento, no tiene necesidad de incentivar la participación social, cuenta con ella de forma organizada; más bien le corresponde dar respuesta a

las inquietudes de las organizaciones y buscar la legitimación de sus acciones en su concurso. Ellas son un buen interlocutor y un buen camino para canalizar las iniciativas de los sectores populares y de la administración. Pero son también una realidad que está mayormente en estado de potencialidad, incubando estos criterios y objetivos, aunque muchas ya han demostrado su capacidad para articular a los pobladores en torno a problemas concretos y para obtener éxito en la labor social, en la focalización de la ayuda a las personas más necesitadas y como mecanismos de apoyo a la economía familiar con la realización de actividades productivas y autoproducidas, sobre todo en las zonas de mayor pobreza. Otras, generalmente formadas por mujeres, son un fiel exponente de los ideales emancipadores de la modernidad, un baluarte de los valores democráticos. Y casi todas han conseguido dar una identidad a los pobladores (a falta de una real integración social), proporcionar un lugar donde cubrir las carencias afectivas, convertirse en espacios alternativos a los ofertados por la sociedad de consumo y establecer prácticas de ayuda mutua, disminuyendo, a la vez que encauzaban las protestas y los conflictos, la tensión social entre los marginados económicamente de esta sociedad. El que pasen de forma plena a ser un recurso o el que se hagan presentes los valores de un desarrollo alternativo dentro de la sociedad, no va a depender solamente de ellas mismas y de la disponibilidad e interés que de hecho tienen muchas de ellas de contribuir al desarrollo de la comunidad, de crecer, de superarse o de adaptarse a las nuevas condiciones por medio de la capacitación que puedan recibir, sino también de un conjunto importante de actores y de cómo se superen las restricciones que las limitan.

Los otros actores responsables son: el aparato central del Estado (el ejecutivo y el legislativo), las municipalidades, —el sistema administrativo, los partidos políticos, las ONG's, la Iglesia Católica y las iglesias no católicas (Evangelistas, etc.). Sería necesaria la acción concertada de todos ellos, junto con las organizaciones populares, para alcanzar

el máximo despliegue de su potencialidad; dirigir y apoyar sus iniciativas, sus objetivos y actividades coordinadamente hacia los distintos ámbitos del bienestar, a la vez que se motiva a las organizaciones que tienen objetivos poco claros, más débiles y realizan un menor número de actividades. Igual que el Estado las necesita, muchas de ellas también requieren del sector público o del privado para poder desarrollarse; el potencial y la autonomía que tienen en sí mismas es muy acotada, en el sentido de poder realizar acciones continuadas y estables en el tiempo que no sean un puro desideratum. Prueba de ello fueron los primeros años de la dictadura en relación a los siguientes (con una gran presencia de organizaciones de apoyo a los pobladores), donde si se lograron formar organizaciones con una labor social importante no han permanecido en el tiempo (al menos en el sector de realización del estudio de campo de esta investigación); en cambio pueden, en contrapartida, surgir movimientos sociales o explosiones organizativas incontroladas, como de alguna forma sucedió a comienzos de la década de los ochenta. Por otra parte, en el momento presente no hay una idea que por ella misma sea capaz de articular a las organizaciones y generar acciones concertadas a nivel territorial. El Estado tiene que tomar las riendas para lograr esto, si desea contar con ellas para algo más que la focalización de algunas políticas, cuyo grado de eficiencia sería muy discutible. Veamos, a través de las restricciones que se tienen que superar, en qué sentido debería darse esa concertación entre Estado, Iglesias, ONG's, organizaciones poblacionales, etc.

### ***Las nuevas circunstancias sociales y políticas***

La mayor parte de las organizaciones tienen una prolongada experiencia que viene incluso de antes de la dictadura, forman un grupo más o menos compacto y tienen muy enraizado sus miembros los valores de la solidaridad y de la participación, pero la nueva coyuntura, a la vez que les abre

posibilidades por las que muchas de ellas tanto han luchado, les exige un reciclaje. Su supervivencia ha dependido en muchos casos de la estructura cerrada del grupo; ahora es necesario justamente lo contrario: la apertura a las instituciones, a las otras organizaciones del sector y a la comunidad en general, con la que han sostenido una relación bastante velada, al tiempo que han de asumir nuevos valores y emprender nuevas actividades y estrategias para solventar las nuevas y las viejas necesidades. En las organizaciones donde esto no se produce de forma natural, el resto de los actores (de modo singular las iglesias de las diferentes confesiones) deben incentivar que ese reciclaje tenga efecto, ya sea por medio de la capacitación, de técnicas de concienciación, etc. Este reciclaje también es imprescindible que se efectúe con anterioridad dentro de las instituciones públicas y su administración, en las estrategias de los partidos políticos, en los objetivos y en la forma de trabajar de las ONG's y de las iglesias.

### ***La precariedad de los canales de comunicación con las instituciones públicas***

Las instituciones, normalmente, no están preparadas para mantener un contacto regular y estable con las distintas organizaciones sociales. Ello dificulta el que éstas puedan transmitir su experiencia organizacional (en muchos casos de gran interés social para su replicabilidad), sus conocimientos sobre el sector, las necesidades y problemas de sus vecinos, las iniciativas de nuevos grupos de pobladores o las suyas propias, etc. De hecho, la espectacular aparición de nuevas organizaciones durante 1990, con la llegada de la democracia y de nuevos espacios de libertad, muestra que no hay caminos para canalizar toda esa energía y esas expectativas (no sólo políticas) presentes en la base social. Se requiere por tanto, un cambio y un esfuerzo en la política institucional, especialmente la municipal, que dé cabida a ese espacio de diálogo, e imaginación para acomodar y

formular políticas a partir de los intereses que mueven a las organizaciones y sus coordinadoras. De forma paralela, el sistema administrativo y su burocracia debería dejar de ponerles trabas y dificultades, y acogerlas con atención y respeto. No proceder de esta manera incentiva, por una parte, la radicalización de algunas organizaciones y su potencial para animar la conflictividad social; de otra, la desmovilización y la apatía.

A nivel más general, sucede exactamente igual con el resto de los actores. Las instituciones públicas han permanecido cerradas incluso a su propio sistema administrativo, contribuyendo a su ineficiencia, no sólo por la dilación en los trámites. La nueva situación política las obliga a abrir las puertas a la fiscalización de los partidos políticos; requiere de vías institucionalizadas y regulares de comunicación, así como programas de trabajo conjunto con las organizaciones que más cerca han estado de los problemas vividos por los pobladores durante los últimos años y que en consecuencia, mejor conocen su realidad.

Después está la imagen que los pobladores tienen de las distintas Instituciones Públicas. No suelen ver al Municipio como un actor generador de políticas sociales de desarrollo, función que reservan en exclusiva al Gobierno Central, ni suelen conocer las competencias que ha ido asumiendo en salud, educación o vivienda.

### ***Carencia de infraestructura social***

Un porcentaje muy elevado de organizaciones poblacionales celebra sus reuniones en casas particulares. Esto, aparte de limitarlas en sus actividades y horarios de reunión, las proyecta como organizaciones cerradas y en muchos casos las hace depender de forma innecesaria de alguna persona que quiera asumir el liderazgo del grupo. Si se quiere garantizar la continuidad y la estabilidad del aporte de las organizaciones y no abandonar todo al mero voluntarismo, corresponde,

principalmente a la municipalidad obrar para corregir esta situación. En algunos casos será necesario construir sedes comunitarias en las poblaciones que carezcan de ellas; en otros, reparar, acondicionar y dotar de infraestructura a las existentes. Pero la eficiencia recomienda maximizar el escaso uso que tienen las sedes, aprovechar la infraestructura de los centros educativos y llegar a convenios con aquellas organizaciones que disponen de sus propios locales para que puedan ser compartidos con otros grupos. En este punto es esencial que se entable un diálogo entre la administración, por una parte; y las iglesias y las ONG's por otra, y se estudien las contraprestaciones oportunas para romper un distanciamiento que frena el desarrollo de la comunidad. Pues estas instituciones suelen contar con infraestructura en las poblaciones donde funcionan varios grupos, pero podían dar cabida a un mayor número de ellos, al mismo tiempo que se convierten en núcleos dinamizadores de la vida social del sector. La disponibilidad de espacios abiertos a la comunidad es además, un aliciente eficaz para el nacimiento de nuevas organizaciones, sobre todo si hay un agente externo que ayuda a programar regularmente actividades en ellos. Pero también sucede a la inversa: hay organizaciones cuyo fin primordial es lograr una sede social y cuando lo han conseguido se han debilitado; de ahí la importancia de ese agente externo que las pueda apoyar.

No se puede olvidar tampoco que todas las poblaciones y muchos de los grupos aspiran a tener su propia sede social, siendo ésta una de sus demandas más sentidas y uno de los proyectos que manejan más comúnmente. No será extraño que surjan conflictos por este motivo cuando la administración desoiga estas peticiones. Sin embargo en algunos casos, por imperativo de la eficiencia en el manejo de los escasos recursos, será aconsejable desatenderlas en esos términos de exclusividad y procurar reorientar el interés social que las mueve hacia otros problemas de la organización o de la comunidad.

## ***Falta de cohesión social en las poblaciones y crisis de identidad***

La situación más generalizada dentro de los sectores populares es la presencia de una profunda crisis de identidad. Ello incide directamente en que no en todas las poblaciones se encuentran grupos de personas organizadas, ni interesadas en la participación social. Por otra parte, el clima social reinante y la presencia de graves problemas socioeconómicos, no favorece tampoco la aparición de organizaciones interesadas en trabajar con la comunidad más inmediata. Esta situación es especialmente común en las viviendas sociales en altura. Eliminar las restricciones que dificultan la formación de organizaciones con una raíz territorial, pasa porque el Ministerio de Vivienda mejore la calidad de esas viviendas en aquellos puntos que dificultan la convivencia (aislamientos, por ejemplo), que tome en cuenta criterios sociológicos para la adjudicación de las mismas, e imparta entre los postulantes una pequeña formación sobre las normas de convivencia que implica la vida en un edificio comunitario. En el resto de las poblaciones donde esto sucede la municipalidad tiene que analizar puntualmente qué elementos están siendo un obstáculo para la participación. La solución pasará inevitablemente por construir o reforzar las precarias identidades existentes.

Paralelo a esto, están las rivalidades que se producen entre las poblaciones o sectores colindantes cuando existen diferencias socioeconómicas, de dotación de infraestructura u organizativas, las cuales dificultan abordar temas de desarrollo de forma conjunta. Aquí se trata de incentivar todas aquellas actividades y estrategias que redunden en la conformación de una identidad territorial no segregacionista, desde el diseño espacial de las poblaciones hasta las fiestas que se celebren y en una mayor integración social. La difusión de una cultura modernizante, igualitaria y no clasista es una pieza clave que debería estar presente en todos los ámbitos y sectores sociales.



### ***El reducido tamaño de las organizaciones***

Si bien nos encontramos en los sectores populares con un número muy elevado de organizaciones, el tamaño de las mismas es generalmente muy pequeño, lo que les convierte en grupos bastante cerrados con una escasa capacidad para emprender acciones que salgan de su reducido círculo e involucren a toda la comunidad en la cual se insertan. De hecho, como se ha dicho, se esperaba que por el número de grupos existente, el porcentaje de participación social superase el 20% de la población y esto no es así cuando hay capacidad y posibilidades para ello. Si las organizaciones que no consiguen atraer más personas que se interesen en sus actividades, difícilmente podrán recaer sobre ellas las responsabilidades y los beneficios de las políticas sociales, y tendrán difícil hacer extensivos los valores emancipadores.

### ***El divorcio entre el mundo de las mujeres y el de los hombres***

Como hemos observado, existe una clara división entre estos dos mundos (su manifestación más clara se encuentra en la no compartición de los espacios de ocio, ni siquiera, casi, entre la población joven), y son evidentes las relaciones de dominación de parte de los varones en la vida familiar,<sup>133</sup> que dificultan no sólo la integración social, la implantación de los valores de equidad e igualdad, sino que también son una barrera para las acciones organizadas de los pobladores. Sería necesario hacer un máximo aprovechamiento de las capacidades que unos y otros tienen, y principalmente no boicotear las actividades que cualquiera de ellos realice por

<sup>133</sup> No sólo está el hecho de la violencia doméstica; muchas mujeres creen que los hombres tienen derecho a pegarles, y que es normal que tengan que pedirles permiso para salir fuera de la casa. La misma sexualidad es un mito; no hay comunicación, sólo amenazas.

separado. Los responsables de esta situación, además de la indudable componente cultural de trasfondo, han sido y son en gran medida las ONG's y las iglesias (aparte de los medios de comunicación, etc.), que han propiciado en unos casos, su apoyo a la mujer sin buscar una contraparte, en su modo de actuar, dentro del mundo de los varones; y en otros, han incentivado esa falla cultural.

### ***El envejecimiento de las organizaciones***

Son comparativamente pocas las organizaciones formadas por niños y jóvenes, y es pequeña la participación de los individuos de estas edades en el resto de los grupos. Como consecuencia de ello, las organizaciones no se renuevan, se van quedando sin bases, los dirigentes vecinales permanecen en los mismos puestos durante años, cuesta que entren nuevas ideas y proyectos que animen y den vitalidad a los grupos y a la vida de las poblaciones. Además, sin el concurso, el aporte y la aprobación de los jóvenes los programas de desarrollo de la comunidad estarán incompletos y verán muy limitado su impacto.

Por el momento, la juventud es reacia a la participación, tiene pocas motivaciones, casi ya no le gusta hacer deporte, no ven muchas cosas que poder hacer, sólo interesan las "esquinas". No se incorporan al trabajo social, ni se quieren relacionar con las sedes comunitarias.

### ***El escaso tiempo que los pobladores dedican a sus organizaciones***

A pesar de que la mayor parte de las organizaciones tienen sus encuentros semanalmente, muy pocas logran el compromiso de sus militantes para trabajar durante un tiempo relevante en la organización o en la comunidad; muchas, además, tienen problemas con la informalidad de sus miembros. Especialmente acentuada es esta situación entre las

organizaciones nacientes y entre aquellas que representan a la comunidad o tienen funciones organizativas dentro de ella; lo cual es un problema para la democratización de la sociedad. No más de un 3% de la población dedica más de cuatro horas semanales a la participación social. Si bien es menos grave esta carencia entre las organizaciones de mujeres y entre las localizadas en los sectores de extrema pobreza, somos conscientes de que hacen falta incentivos que revitalicen las organizaciones. Desde la administración se pueden orientar nuevas actividades para las organizaciones sociales, concederles algún tipo de beneficio, y sobre todo reconocerlas, legitimarlas.

### *El personalismo de los dirigentes sociales*

La forma de actuar personalista de bastantes dirigentes sociales o de las mismas directivas frena la participación de otras personas dentro de las organizaciones que ellos encabezan, con lo que debilitan las organizaciones y generan rivalidades en la población, aparte de enturbiar el clima dentro de los propios grupos y coartar una implicación mayor de sus miembros cuando no existen, además, fallas económicas en la gestión. De ahí que muchos pobladores digan que los dirigentes son "chuecos" y que por eso no participan.

Esto es un serio obstáculo para las relaciones entre las organizaciones de pobladores, y para las relaciones que la administración tiene que mantener con ellas y los pobladores, además de dificultar y entorpecer la difusión de los valores democráticos dentro de la sociedad, contribuyendo a reforzar la imagen del paternalismo. Lo mismo se podría decir de los líderes de los grupos religiosos; de ahí que las iglesias deban impulsar también los valores democráticos y participativos dentro de sus congregaciones. Para la administración, contar con buenos interlocutores capaces de re-

presentar el sentir de la comunidad, es imprescindible para garantizar la eficacia y la legitimación de las políticas que emprenda.

### ***La ausencia de espacios públicos de encuentro***

La escasez de recintos de uso público, de plazas y de festejos celebrados en conjunto por toda la comunidad, unido a la práctica inexistencia de una vida en las calles que reúna a la población, hace difícil romper el aislamiento que a nivel individual y de organización padecen los pobladores. Con esa situación es complicado hacer llegar de forma extensiva o focalizada las iniciativas que puedan salir de la administración, y menos aún pensar en lograr un desarrollo integral de la comunidad en el que participen la mayor parte de los vecinos y de sus organizaciones, o simplemente un consenso de la base social sobre lo que se quiere para las poblaciones.

De ahí que la administración deba crear-acondicionar espacios físicos de encuentro y favorecer la aparición de espacios lúdico-culturales, que ayuden a integrar y enraizar a los sectores populares en el espacio urbano y a las organizaciones sociales en la comunidad.

### ***Las pocas expectativas que los sectores populares depositan en las organizaciones sociales***

Muchos pobladores sólo ven en las organizaciones sociales un espacio dónde reunirse con su pequeño grupo de amistades para conversar o para realizar alguna actividad recreativa, de diversión y en definitiva, para romper la rutina de la vida en la población. No cabe duda de que las organizaciones han de cumplir esta función, pero cuando sólo se quedan en eso, ya que prácticamente no se hacen actividades de tipo cultural, no contribuyen en la medida de sus potencialidades al desarrollo del individuo y de la comunidad. Además, con la pluralidad de ofertas del actual mercado del ocio, si no

logran adaptarse e ir incorporando nuevas actividades lúdicas y deportivas de interés para los pobladores, especialmente para la juventud, comenzarán (como de hecho ya está sucediendo) a debilitarse.

La situación de crisis que vive un gran porcentaje de organizaciones, el que la mayor parte no vislumbren caminos a seguir y se estén planteando la propia supervivencia, induce a pensar que el actual modelo organizacional no se adapta a las circunstancias y no tiene los alicientes para atraer a la gran masa de los sectores populares. Parece que el momento presente no es el mejor que han vivido las organizaciones, da la sensación de que se encuentran en una situación de estancamiento, en la que la evolución social y política lleva a muchas por el camino de la desaparición si no hay una reacción del resto de los actores, pues generalmente ellas carecen de programas consistentes de acción y de trabajo.

Después están los pobladores que se integran en organizaciones en busca sólo de un consuelo o una vivencia religiosa, lo que habitualmente les dificulta la integración en la comunidad y el trabajo coordinado con otras organizaciones, siendo precisamente, los grupos que suelen contar con mayor infraestructura, mayor implicación personal de parte de sus miembros y tener una notable capacidad de convocatoria.

Por otro lado, la participación social no siempre es bien vista entre los pobladores; para muchos es un signo de pérdida de status. Siguen manteniendo el esquema de un Estado paternalista o por el contrario, sólo confían y valoran el esfuerzo individual como el camino para alcanzar sus objetivos. Efectivamente, el modelo de sociedad competitiva, donde reinan los valores individualistas que difunden los medios de comunicación y que, culturalmente, se ha favorecido desde el Estado en los años de la dictadura, ha sido asumido en mayor o en menor medida por toda la población. En los jóvenes de las poblaciones es claro que genera auto-

marginación y disgregación social, al ver cerradas para ellos las puertas de la sociedad de consumo, teniendo como secuelas la drogadicción y la delincuencia, entre otras.

En los sectores de extrema pobreza esta falta de expectativas en las organizaciones se junta con las pocas aspiraciones de la gente. Siempre han vivido igual, se conforman con tener para comer y vestir, no tratan de “levantarse” y de superarse. Además se han acostumbrado a recibir ayudas sin ningún tipo de contrapartida. Y en los no tan pobres, la participación se concibe de forma muy utilitarista, se participa en una organización hasta el momento en que se logran determinadas mejoras básicas que repercuten en el usufructo individual (la vivienda, por ejemplo); después se abandona.

### ***La postura de la Iglesia Católica y la crisis de financiación de las ONG's***

Gran número de las organizaciones que existen en las poblaciones están directamente promovidas por ONG's o por la Iglesia Católica, o mantienen contactos con ellas a través de cursos de capacitación o la donación de algún recurso; entre ellas se encuentran las organizaciones más activas, con experiencias organizativas más interesantes y con mayor impacto social.

La nueva situación política del país aparta a Chile de los canales de la cooperación internacional por los cuales se financiaban las ONG's; ello las coloca, en su mayoría, en una difícil situación para que puedan sobrevivir. Por su parte, desde hace años, pero en este momento especialmente, la Iglesia Católica, que ha realizado una importantísima tarea social durante la dictadura, abandona esta labor y se repliega en lo puramente espiritual.

Estos condicionantes, si no implican de forma inmediata la desaparición de los grupos que contaban con su apoyo, sí significa una importante disminución en la calidad y cantidad de las actividades que venían realizando. Reme-

diarlo supone que el Estado se haga cargo del trabajo que desempeñaban estas instituciones, o que asuma el papel financiador de las mismas,<sup>134</sup> que en el caso de la Iglesia Católica debe ir acompañado de una discusión que replantee o modere su postura, para no desaprovechar toda la información y experiencia que han acumulado durante años y que la administración no tiene.

El desafío para las instituciones de apoyo al desarrollo consiste ahora en reformular el modelo promocional para hacerlo más realista, viable y transparente.<sup>135</sup> La promoción popular, que se declaró como objetivo, no puede considerarse que haya sido un éxito. Pese al desarrollo de una función asistencial con ciertos resultados no despreciables, la promoción efectuada no ha aliviado la pobreza de manera relevante y tampoco se ha mejorado significativamente la calidad de vida de los sectores más pobres.

134 Si como venimos diciendo, la penetración y los logros de las ONG's en el mundo poblacional son claros, ello no significa que su labor siempre sea bien vista por las organizaciones y sus dirigentes. Es habitual que se sientan utilizados por ellas, que no vean claros los objetivos e intereses que persiguen ni transparenté la gestión de recursos que realizan. Necesitan, en consecuencia, legitimarse ante los pobladores, para que su vinculación con las instituciones públicas no sea mal interpretada.

135 El papel que han jugado las ONG's y la gestión que han hecho de los recursos de la cooperación internacional no ha sido claro y transparente para los sectores populares. Por otra parte, la relación de apoyo que han realizado se ha personalizado excesivamente en los dirigentes sociales, bien por la incapacidad de los agentes externos de "llegar" a los pobladores de base, o porque no han dispuesto de tiempo, no existía información, o se ha asumido ingenuamente que entre dirigentes y base había una relación de representatividad fluida y adecuada. Hay que decir que también ha influido el interés de los dirigentes por mediatizar todo contacto de los agentes externos con los sectores populares; por su parte, los pobladores han mostrado poco interés en ejercer un control efectivo de los dirigentes de sus organizaciones.

Sin embargo, la experiencia de algunas instituciones de apoyo muestra que han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación de los pobladores, de la articulación de las demandas de estos sectores en el diseño y ejecución de proyectos y de movilización de la comunidad.

Todo lo cual, además, las sitúa muy cerca de los propios pobladores, teniendo un conocimiento interiorizado de sus necesidades, lo que les otorga legitimidad frente a las organizaciones de base para actuar conjuntamente con ellos en funciones de fortalecimiento organizacional, elaboración de demandas, etc. El Estado podría destinar fondos para extender la cobertura de las ONG's en actividades de promoción de las organizaciones de base; para ese fin sería interesante que tuviera en cuenta el perfil, la trayectoria y los campos de acción de cada una de ellas, pues la eficiencia y la autonomía (política) de buena parte de ellas es más que discutible.

Fruto de la acción de las ONG's, en los sectores populares organizados se ha generado una promoción de dirigentes que de otra forma no hubiese sido posible durante la crisis económica; también han conseguido dar legitimidad a las organizaciones sociales como un actor social, constituyendo un nuevo sector dentro de la sociedad civil. Igualmente han contribuido a hacer una redefinición de las demandas de estos sectores y en consecuencia, han contribuido a una renovación de la agenda pública, que ha debido incorporar un conjunto de temas y prioridades populares.

Ahora su reto se sitúa en no desaparecer y en no convertirse en ejecutores baratos de políticas públicas, perdiendo su carácter alternativo.<sup>136</sup>

<sup>136</sup> Los agentes externos siempre se han visto atrapados entre dos lógicas sumamente distintas: las organizaciones de base que apoyan tienen la suya, las agencias de cooperación internacional que tradicionalmente han



### ***La politización partidista de la vida cotidiana***

Si bien gracias a los partidos políticos se ha logrado encauzar la democratización del Estado, ellos también han politizado de forma partidista la vida diaria en las poblaciones, marcando las diferencias entre las organizaciones e intentando sacar un provecho político de las mismas, en vez de agruparlas en torno a proyectos que vayan en beneficio del desarrollo de toda la comunidad.

Ponen a los dirigentes sociales en el dilema o en la disyuntiva de actuar como dirigentes vecinales o como dirigentes políticos, lo que para muchos supone una situación esquizofrénica. Igualmente, con sus rivalidades, dificultan la gestión de la administración. Consecuencia de ello es que determinadas organizaciones no quieran relacionarse con el municipio, porque consideran que eso significa politizarse, y que la mayor parte de los sectores populares no sienta ningún interés por lo público y la actividad política.

Parece como si todavía para los partidos tuviese sentido entender el concepto de desarrollo dentro del contexto de la "lucha por el poder", en vez de cimentarlo en el respeto a las ideas, en el diálogo y en dar respuesta a las necesidades de los sectores populares dentro de políticas coherentes. Mientras no cambien sus estrategias de acción en la base social y diferencien en razón de ello, los ámbitos de enfrentamiento político, su actitud será una restricción para la

suministrado los recursos necesarios para la ayuda han tenido también su lógica propia, y ahora el Gobierno de la nación pone sus condiciones para contar con estos agentes. Las ONG's se ven atrapadas entre lógicas sumamente distintas. Su situación pone en evidencia la tensión que se origina en la diferencia de perspectivas, marcos de referencia, objetivos y ritmos propios entre las agencias de apoyo, el Estado y las organizaciones de base

implantación de programas de desarrollo comunitario impulsados desde el Estado y para la acción coordinada de las organizaciones a nivel territorial y sectorial.

El clientelismo político, por una parte, seguirá teniendo el campo abonado para no desaparecer e incluso seguir creciendo; y por otra, quienes entienden la participación como una fórmula de gobierno a nivel microterritorial, acabarán indirectamente restringiendo al mínimo el interés por participar.

### *La ley de Juntas de Vecinos*

Hemos señalado cómo no se ha producido un replanteamiento del papel tradicional de las juntas de vecinos, ni de sus atribuciones, que obviamente necesitan de una modificación, ni de la posición que ocupan en el mundo poblacional. La actual Ley de Juntas de Vecinos no responde a las características del tejido asociativo presente en los sectores populares, y en vez de articular las organizaciones territorialmente es frecuente que se consiga justo lo contrario. Ello sucede al sobrevalorar las organizaciones estrictamente territoriales sobre el resto de los grupos presentes en un mismo sector, cuando si bien tienen un alto grado de centralidad no son las articuladoras de la dinámica organizativa.<sup>137</sup> Como consecuencia, se generan relaciones de poder y subordinación entre las organizaciones, que van en detrimento de su autonomía y de un trabajo realmente coordinado. Conjuntamente, se propicia lo que acabamos de denominar politización partidista de la vida cotidiana, con

<sup>137</sup> Después de una fuerte campaña para elegir democráticamente (tras diecisiete años de Dictadura) la nueva directiva de la Junta de Vecinos de la Unidad Vecinal 34 de Conchalí en julio de 1990, sólo se inscribió el 25% del potencial censo electoral y votó un 13% del mismo. Sólo el número de candidatos a la presidencia de la Junta fue relevante: trece.

la consiguiente división social y el enfrentamiento de las organizaciones entre sí, el cual se acentúa aún más al permitirse la existencia de varias juntas de vecinos en una misma unidad vecinal. En consecuencia, las iniciativas de desarrollo a nivel microterritorial cuentan además con trabas legales para relacionarse con las organizaciones sociales.

Otro tipo de restricciones legales es, por ejemplo, el que no exista posibilidad de apelación ante la concesión de los subsidios; de esa forma se impiden ciertas formas de organización social que pueden contribuir a controlar y mejorar la labor de la Administración, y a incentivar la acción colectiva.

### ***La carencia de recursos de las organizaciones sociales para realizar sus actividades***

Las dificultades financieras son sin duda, uno de los mayores problemas que enfrentan las organizaciones sociales, y una fuerte restricción, no sólo por la naturaleza del problema, sino también porque los grupos se ven obligados a invertir casi todo su tiempo en la obtención de recursos para su autofinanciación o la realización de alguna actividad. Esto produce desgaste en los socios y les quita tiempo y ganas para implicarse en otro tipo de actividades de interés social. Necesitan, por tanto ayuda exterior, tanto económica como de capacitación, para no ver disminuido su potencial.

### ***No reconocer las propias carencias***

En muchos casos, la mayor restricción para el desarrollo de las organizaciones sociales y para poder actuar desde el ámbito público con ellas, es que no son capaces de reconocer y ser conscientes de todas sus carencias como grupo y de todos los problemas que repercuten negativamente en el desarrollo del mundo poblacional. Además, en el mundo poblacional hay una cierta tendencia a evitar los problemas y a no enfrentarlos directamente.

En esta situación, es complicado que las organizaciones acepten determinado tipo de medidas que la administración quiera tomar, después del oportuno asesoramiento, por no considerarlas prioritarias o encontrarlas fuera de lugar. De igual manera, las campañas que se hagan para el reforzamiento de los grupos a través de la capacitación de sus dirigentes y de todos sus miembros en actividades técnicas, no encontrará el eco deseado. Una prueba de ello es que los grupos que reconocen carencias técnicas son precisamente los que ya tienen una experiencia de capacitación.

### *La debilidad de la red que conforman*

Plantear propuestas para un desarrollo integral con acciones en el nivel microterritorial requiere de una red sólida entre las organizaciones del sector, y entre éstas y las instituciones públicas. Si bien, como hemos demostrado, la red existe, es sin embargo muy poco densa y débil.

Algunas organizaciones y poblaciones de una misma unidad vecinal no tienen lazos que les unan con el resto de la comunidad más inmediata, y muchas otras sólo mantienen relaciones con una sola organización. Después, la frecuencia de los contactos no es muy alta si tenemos en cuenta su proximidad. Por otra parte, la mayoría se articula en torno a intereses comunes formando camarillas en las que suele ser frecuente la doble militancia en su interior, siendo escaso y difícil el diálogo entre estas camarillas.

Un elemento positivo son las relativamente abundantes relaciones que sostienen con el exterior, todo un signo de apertura. Pero éstas relaciones, además de circunscribirse a un limitado número de organizaciones y dirigentes, son fundamentalmente con ONG's e iglesias, y esporádicamente con alguna instancia de la administración o centro educativo. En el caso de la Administración, las relaciones están marcadas por los problemas y la desconfianza.

El panorama está más próximo a la desarticulación que a una real coordinación que permita proponer de forma inmediata un desarrollo global e integral a nivel microterritorial. En cambio, las políticas sectoriales pueden encontrar cabida de manera rápida, sobre todo si se cuenta con el aporte de las distintas organizaciones de apoyo y coordinadoras, a quienes corresponde, junto a la administración y los partidos políticos, ir acercando a las distintas organizaciones para que no haya ninguna aislada, a la vez que ayudar a todas ellas, a incrementar sus vínculos.

### **Propuestas de gestión pública y participación**

Veamos ahora algunas de las estrategias que resultaría aconsejable adoptar para hacer frente a estas restricciones que hemos señalado y en consecuencia poder llevar a efecto las soluciones que en cada caso se exigen. Nos vamos a atrever, por tanto, a sugerir algunas proposiciones para favorecer, desde la gestión pública, el desarrollo local del área metropolitana de Santiago de Chile.

Somos conscientes del riesgo que esto supone, pero nos parece interesante mostrar cómo entendemos que se concreta en la práctica de la gestión toda la argumentación que se ha desplegado en este trabajo, aunque sólo sea para romper la inercia paralizante y autorreferente que suele conllevar el ejercicio de la crítica y el análisis.

### ***Impulsar procesos de concertación***

La Administración debe buscar establecer canales regulares de comunicación con el resto de los actores (ONG's, iglesias, partidos políticos). Una vez puestos en marcha, hay que iniciar un proceso de concertación con cada uno de ellos, en los que se llegue a compromisos claros sobre las políticas a seguir y su implicación en ellas, sobre la base del respeto a la autonomía de las organizaciones sociales. En este proceso

deben participar las coordinadoras de las organizaciones populares,<sup>138</sup> pero antes habrá que procurar conseguir que sean realmente representativas, y garantizar su funcionamiento con algún recurso.

Esta misma estrategia de concertación se debe repetir territorialmente, en el ámbito de las unidades vecinales, para definir de forma específica las necesidades y las prioridades del sector. En el proceso de concertación deben participar todas las organizaciones ligadas a la zona, no sólo las de carácter territorial. Este punto se puede considerar como condicionante para una regular inversión pública en el sector.

Si bien las organizaciones políticas no son muy numerosas dentro de las poblaciones, a través de sus militantes consiguen permear todas las actividades de la comunidad. Este es el motivo de la necesidad de lograr un consenso entre los partidos políticos sobre el modelo de desarrollo o de las acciones concretas que lo impulsen, que evite dilaciones, enfrentamientos y boicots. Independientemente de que pueda existir o no un acuerdo entre las macro estructuras de los partidos, se hace imprescindible pensar en buscar consensos en las unidades vecinales y en el municipio entre los grupos políticos de la zona, que garanticen la continuidad de los

<sup>138</sup> Pensamos que la vía de la concertación es en principio la mejor para las organizaciones sociales en su relación con las distintas fuerzas sociales. Desde una posición estratégica, la eficacia, por ejemplo, de la violencia depende del contexto y objetivos constitucionales del movimiento, así como del significado que puedan tener terceras personas o públicos espectadores en la consecución de los objetivos, ya que la violencia tiende a alejar a tales públicos, reduce las probabilidades de éxito de posiciones donde el apoyo de terceros es crítico; puede suponer un aumento material a corto plazo de los beneficios sociales, pero también pueden obstaculizar la aprobación de leyes sobre derechos civiles. Las acciones pacíficas, por el contrario, han mostrado ser fructíferas al presionar a las élites políticas y al estimular cambios en la opinión pública, aunque pueden llegar a ser contraproducentes cuando los cambios en la opinión pública han concluido respecto a la situación denunciada.

programas que decidan emprenderse. Para ello es necesario que las municipalidades asuman su papel político (no partidista) y enfrenten esa tarea; así como que las bases de los partidos políticos tengan un amplio margen de maniobrabilidad que les posibilite concertar pactos a nivel territorial.

### ***Acciones diferenciadas según la capacidad organizativa de los asentamientos humanos***

La mayor parte de las organizaciones se articulan en función de las poblaciones; por tanto, se requieren estrategias territoriales que hagan uso de la red organizacional existente. Ello permite el trabajo y la implementación de programas focalizados en las poblaciones, como el mejoramiento de la infraestructura, los referidos a la vivienda, la infancia, el tiempo libre, etc., en conformidad con la identidad espacial y del colectivo ya existente.

Las acciones que quieran implicar a más de una población de un mismo sector, se trate o no de una unidad vecinal, hacen aconsejable que además de contar con las organizaciones territoriales que puedan representar al sector, se consulte y concierte al mayor número posible de grupos vinculados con las poblaciones específicas.

Otro tipo de programas que no requieran una focalización territorial tan precisa, y quieran abordar temas más sectoriales como la problemática de la familia o centrarse en los distintos ámbitos de la formación del individuo, deberán contar con aquellas organizaciones poblacionales que no responden a inquietudes y dinámicas microterritoriales; ellas consiguen, por otra parte, movilizar a las personas más activas y comprometidas ideológicamente de diferentes sectores populares. Los antecedentes históricos, las carencias económicas, el nivel de infraestructura de la población, el tipo de vivienda existente y la pirámide de edad de sus habitantes deben ser considerados antes de plantear una política que requiera de la participación ciudadana, pues

estos elementos influyen decisivamente en el grado de presencia de grupos de pobladores organizados y en el tipo de motivación que puede impulsarles. De igual manera, debe comprobarse la presencia o ausencia de ONG's, iglesias y partidos políticos en el sector y el tipo de focos organizativos existentes (en torno a una sede social, por ejemplo), dado que todos ellos son centros dinamizadores de la actividad social. Por último, ha de tenerse en cuenta que los grupos de mujeres suelen ser los más activos y comprometidos.

### ***Trabajar con los dirigentes, monitores y líderes presentes en los asentamientos humanos***

No sólo es necesaria una real descentralización del Estado y un reforzamiento de las entidades municipales para lograr la eficiencia en la gestión; también es importante la capacidad que los municipios tengan para delegar funciones y responsabilidades en las organizaciones sociales, en sus coordinadoras, o en las organizaciones de apoyo. La presencia de la administración en los asentamientos humanos o en las organizaciones sociales no tiene siempre que producirse de forma directa con la intervención de alguno de sus funcionarios o personal contratado al efecto. Las organizaciones infantiles y juveniles suelen contar con monitores susceptibles de ser promocionados por los Entes Públicos, al igual que los líderes y técnicos de las Iglesias y las ONG's que desarrollan su actividad en los sectores poblacionales, sin que tengan que desvincularse de sus grupos y actividades normales. Ello permitiría contar con un gran número de personas con experiencia y conocimiento de la realidad de cada una de las poblaciones, lo cual posibilitaría disponer de información cualificada para el diseño de las políticas públicas, y de personas con base para recibir una capacitación especializada y adaptada a las circunstancias y a los programas que de forma consensuada se deriven de la administración.



Por otra parte están los dirigentes de las organizaciones, quienes tradicionalmente han jugado el papel de nexo de unión entre los sectores populares y la administración del Estado, además de ser los nudos de la red comunicacional presente en los diferentes asentamientos humanos. Ese papel deben seguir jugándolo, pero debe ayudarse también a estos dirigentes a realizar mejor sus funciones con una adecuada capacitación, que revierta en la dinamización de las organizaciones y en una real democratización de las mismas. Con ello, al mismo tiempo, se forman nuevos dirigentes, porque la realidad poblacional muestra que sin personas que quieran asumir la responsabilidad de ser dirigentes sociales, no hay organizaciones (esto es sin el impulso de los "kantianos" o de individuos con valores altruistas no se forman estructuras organizativas). Sin embargo, es imprescindible romper el esquema tradicional de funcionamiento en el que las bases "piden" y los dirigentes se encargan de buscar la solución apropiada, en una suerte de paternalismo-clientelismo.

### ***Desviar una parte del presupuesto público hacia las organizaciones***

Tanto desde los presupuestos de las municipalidades como desde otros departamentos del Estado se puede financiar o subvencionar el funcionamiento de las organizaciones, siempre que participen en un concurso de proyectos, programas o líneas de acción que las distintas administraciones propongan consensuadamente con las organizaciones sociales en temas o problemas concretos, o en las diferentes áreas sectoriales: infancia, juventud, mujer, tercera edad, etc. Otra línea de financiación puede ir a través del aumento de la infraestructura comunitaria en las poblaciones, del equipamiento de las sedes comunitarias ya existentes, de la programación de actividades y de la presencia de animadores sociales en ellas. Y una última línea de acción dirigida a

nivel individual, con la prestación de algún beneficio o ventaja social (desde el acceso a programas de capacitación, hasta la facilitación de subsidios).

Ahora, alegar desde el gobierno en defensa de la participación social sin avanzar en la descentralización, y sin políticas ni recursos para que puedan los sectores populares participar en el desarrollo de su comunidad, es indudable que generará desencanto, abulia y un desinterés difícil de revertir cuando se quiera de verdad ir por la vía prometida.

### ***Campaña de imagen para las organizaciones sociales***

Es preciso un cambio cultural para enfrentar las estrategias individualistas que dificultan la participación social y generan desmovilización. Las organizaciones por su parte, necesitan ser legitimadas socialmente y que se les reconozca su labor social y sus méritos. Al mismo tiempo, toda la sociedad ha de tomar consciencia de los problemas que enfrentan los sectores populares, y del papel que las organizaciones pueden jugar para superarlos, a pesar de las dificultades que conlleva constituir una organización.

Esta campaña debe estar inserta en una más amplia para romper el miedo a la represión (a los años de dictadura), donde se intenten inculcar los valores de la democracia participativa y de la solidaridad, en demérito de los valores autoritarios, clasistas, segregacionistas y sexistas, al mismo tiempo que se hace un llamamiento al compromiso social.

La labor de los medios de comunicación en este sentido es decisiva. Por otra parte, a través de ellos se suelen informar las élites sociales y los públicos masivos acerca de los problemas y acciones efectuadas por las organizaciones sociales; y no sólo eso, sino que tienen la capacidad de formar la moral del grupo y la autoimagen de los mismos. Por lo tanto los medios de comunicación son unos actores muy importantes en el desarrollo de la acción colectiva. Ahora, hay que tener en cuenta las apreciaciones hechas ya

por Jenkins (1983), en el sentido de que para que los medios de comunicación divulguen una información, previamente imponen unas restricciones: las noticias deben ser novedosas e interesantes. Por ese motivo las organizaciones sociales deben situar habitualmente su actividad entre lo "bárbaro" y lo extraño; como consecuencia de ello es probable que capten la atención de los medios de comunicación de masas que de una forma convencional no hubiese sido posible, pero también es muy probable que aleje a terceras personas que no persuadan a aquellos individuos potencialmente interesados en incorporarse a las mismas. Los medios de comunicación, por otra parte, acostumbran a enfatizar la acción puntual llamativa a expensas del contexto, dejando al público en la ignorancia sobre los propósitos y causas de los movimientos. A la larga, dice Jenkins, la utilización de estos canales de comunicación puede ser un pobre sustituto de otros métodos más directos de entrar en contacto con la gente o con otras organizaciones. Además, la cobertura de los medios también puede convertir en superestrellas a algunos líderes sociales, y provocar que se agraven las rivalidades internas o tendencias a buscar la fama, debilitándose así la acción colectiva.

### ***Facilitar la aparición de espacios de encuentro***

Las consecuencias de un largo periodo de dictadura militar y la acentuación de los procesos de segregación social, dificultan la tan aludida integración social. Los tradicionales canales de comunicación en las bases sociales se han reducido en gran medida o se encuentran deteriorados. Así, como consecuencia de ello, la escasa o nula comunicación existente entre muchas de las organizaciones que comparten un mismo espacio, como los escasos niveles de estructuración a nivel comunal, dificultan los procesos participativos requeridos, al igual que el uso eficiente de los espacios y recursos públicos; incidiendo negativamente, así mismo, en la fortaleza de las propias organizaciones. Se requiere por

parte del municipio un esfuerzo por mediar entre las organizaciones para facilitar la comunicación entre ellas, al tiempo que se proponen actividades que exijan el trabajo conjunto de los grupos. La vía a utilizar no parece que sea la de los grandes encuentros comunales, sino la intervención directa y puntual sobre los espacios de encuentro. Se proponen varios caminos para llevar esto a efecto:

- Mediar para lograr la máxima utilización de las sedes comunitarias, colegios públicos, multicanchas, etc., por parte de las organizaciones del sector correspondiente. El objetivo es convertir estas infraestructuras en espacios de encuentro de todas las organizaciones y de la comunidad en general.
- Hacer un esfuerzo por integrar a los grupos que no pertenecen a ningún tipo de coordinadora, liga, etc., en alguna de estas organizaciones.
- Dar vida e impulso a este tejido social debilitado y “enfermo” pasa por la dinamización del mismo. Las actividades lúdico-festivas pueden ser uno de los elementos que lo faciliten. La acción en este sentido, podría estar dirigida a distintos frentes:
  - Sería deseable que el municipio impulsase las fiestas propias de cada población, cada unidad vecinal y de la comuna misma.
  - Establecer un circuito lúdico-cultural por todas las multicanchas y centros culturales, en el que de forma periódica vayan rotando distintos tipos de actividades, especialmente dirigidas a los jóvenes y niños.
  - Favorecer el mayor número de campamentos de verano para niños y jóvenes. Estos son espacios de gran encuentro tanto para los jóvenes como para los padres. Sería necesario para ello apoyar a los grupos tipo Scouts, MOANI, etc. Esta estrategia de los campamentos podría facilitar el trabajo del tema medioambiental y el de la juventud en general.

- Dirigir acciones para acondicionar las plazas y las áreas verdes existentes.

### ***Programas especiales***

Hay cierto tipo de grupos sociales y organizaciones que requieren una atención especial por haber carecido tradicionalmente de la preocupación de la administración pública, y por tener una gran incidencia sobre la vida cotidiana de los sectores populares. Algunas tentativas que es aconsejable llevar a efecto y que pueden favorecer la comunicación con dichos grupos son:

- Un programa especial para las organizaciones de carácter productivo o que realizan o quieren realizar actividades productivas. El objetivo de este programa sería la generación de empleo. Puntos centrales del mismo deben ser la búsqueda de canales de comercialización, y posibilitar las relaciones entre el mundo empresarial y estas organizaciones.
- Un programa de contacto entre el mundo de las organizaciones religiosas: católicas, evangélicas, etc., y el municipio. Su objetivo es integrar progresivamente a estas organizaciones con el resto de los sectores populares.
- Tomar en cuenta la inserción de la mujer en las políticas de juventud, deporte, etc.; de forma que se vaya cimentando la igualdad de género, para lo cual además, serán necesarias políticas de promoción para la mujer y planes para la "reeducación" de los varones.
- Un programa de actividades y apoyo a las organizaciones de la tercera edad.
- Por otra parte, hay que valorar que los programas o las acciones concretas suelen contar con una mayor participación y apoyo de los sectores populares; este tipo de

iniciativas son capaces de movilizarles mucho más que las actividades de carácter general y prolongadas en el tiempo.

### ***Cuidar y mejorar la imagen y la gestión de la administración***

La relación que las distintas administraciones públicas mantienen con los dirigentes y las organizaciones populares, vive todavía un proceso de normalización donde las desconfianzas y recelos aún perviven. Estas relaciones deben seguir un proceso de continua mejora, que hay que enmarcar dentro de los parámetros de la cordialidad, la sinceridad y la seriedad.

Es necesario tener en cuenta aquellos elementos de carácter formal y técnico que puedan contribuir a un buen nivel de comunicación. Veamos unos ejemplos:

- Es importante que los sectores populares sepan quién es su interlocutor directo en los distintos asuntos que les incumben, y cuándo y dónde pueden atenderlos. Las esperas y el “ir de un sitio a otro” debilitan profundamente la imagen pública.
- Hay que ser conscientes de que el horario de trabajo de muchos dirigentes coincide con el horario de atención al público de la administración. Sería conveniente estudiar una rotación de horarios entre los funcionarios para atender a los sectores populares en horas no convencionales.
- Es necesario que los sectores populares sientan a la administración cerca. La información de su interés tiene que encontrarse de forma visible en sus poblaciones o les tiene que llegar por los medios de comunicación de mayor difusión entre ellos. De igual manera los carabineros y la policía de investigaciones deben preocuparse por los problemas que despiertan inseguridad en los pobladores; para ello, en primer

lugar, tiene que erradicarse de esos cuerpos la práctica de la extorsión, la coima, los malos tratos, etc., y en segundo, dar prioridad a la delincuencia común sobre la búsqueda de presuntos "terroristas" o gérmenes de éstos, dado que su presencia y fuerza de convocatoria es muy reducida y además hoy en día, la delincuencia es mucho más desestabilizadora.

- Las municipalidades tienen que estar perfectamente documentadas no sólo sobre la realidad social de sus comunas, sino también de todos los grupos y organizaciones existentes en ellas.
- Las unidades vecinales que articulan las poblaciones deben responder tanto a las identidades de los pobladores como a la infraestructura con que puedan estar dotadas (plazas, colegios, sedes comunitarias, multicanchas, etc.).
- Es imprescindible que se preste una especial atención a la constitución de un buen sistema de coordinación entre los distintos departamentos de las Municipalidades, y entre éstas y el Gobierno Central, para que no se produzcan solapamientos entre los proyectos y las actividades que se puedan programar, o queden áreas populares sistemáticamente marginadas.

El gran desafío es adecuar el contenido y la orientación de las políticas públicas a la multiplicidad de objetivos y motivaciones en juego en las organizaciones sociales. La habitual compartimentación existente en el ámbito institucional es uno de los mayores limitantes de la participación ciudadana en general y de los sectores populares en particular. No se olvide que estos últimos no suelen entrar en el juego de las presiones político-económicas que mantienen los principales actores sociales, dado que gran parte de los sujetos inmersos en las organizaciones populares no tienen representación sindical, ni representación en las cúpulas

partidarias, ni representación parlamentaria real, ni mucho menos representación en las cámaras empresariales o en los colegios profesionales.



## Obras consultadas

- Adorno, T.W. y Horkheimer, M. *Dialéctica del Iluminismo*, Buenos Aires, SUR, 1969.
- Agüero, D. y otros. "Evaluación de las variaciones de la calidad de vida de la población erradicada en el área metropolitana de Santiago", En: *Documento, Santiago de Chile*, Instituto de Estudios Urbanos (Univ. Católica), 1988.
- Aldunate, A. y otros. "Evaluación social de las erradicaciones: resultados de una encuesta". En: *Material de Discusión* n° 96, Santiago de Chile, FLACSO, 1987.
- Axelrod, R. *La evolución de la cooperación*. Madrid, Alianza Universidad, 1986.
- Bartra, R. *Las redes imaginarias del poder político*. México, Era-IIS(UNAM), 1981.
- Batten, T.R. *Las comunidades y su desarrollo*. México, FCE, 1964.
- Beltran, G. y otros. *Invertir en participación. Sistematización de la iniciativa FONDEVE, Conchalí 1991*. Santiago de Chile, CIDE-ECO, 1992.
- Borja, J. y otros, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile, FLACSO-ICI-CLACSO, 1987.
- CEPAL, *La crisis urbana en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL, 1990.
- \_\_\_\_\_, *La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción*. Santiago de Chile, CEPAL, 1991.

- Comision Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. *Nuestro futuro común*. Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- CONADE/ILPES/CEPAL/DCTD. *Participación social*. Quito, CONADE-ILPES-CEPAL-DCTD, 1982.
- CONARA. *La regionalización chilena, un proceso histórico*, Santiago de Chile, CONARA, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Reformulación comunal en la Región Metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile, CONARA, 1981.
- CONDE, F. “Una propuesta de uso de las técnicas cuantitativas y cualitativas en la investigación social. El isomorfismo de las dimensiones topológicas en ambas técnicas”. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 39, Madrid, 1987.
- \_\_\_\_\_, “Un ensayo de articulación de las perspectivas cuantitativa y cualitativa en la investigación social”. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 51, Madrid, 1990.
- Consejo de Calidad Ambiental del Departamento de Estado de EE.UU. *Futuro global. Tiempo de actuar*. Madrid, Siglo XXI, 1984.
- Culagovski, M. “Reforma municipal, modernización y participación local”. En: *Documento de Trabajo* n° 31, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1986.
- Coraggio, J. L. *Ciudades sin rumbo, investigación urbana y proyecto popular*. Quito, CIUDAD-SIAP, 1991.
- De matos, C. “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”. En: *Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente*, Santiago de Chile, CIPMA, 1989.
- De Soto, H. *El otro sendero*. Bogotá, ILD, 1986.

- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region*, Jakarta, Indonesia, 1988.
- Economic Commission for Africa. *The Khartoum Declaration. Towards a human focused approach to socioeconomic recovery and development in Africa*, Khartoum, 1988.
- Franco, C., "Participación y concertación de las políticas sociales". *Revista de la CEPAL*, n° 37, Santiago de Chile, CEPAL, 1988.
- Franco, R. "Planificación y políticas sociales". En: *Documento CPS-33*. Santiago de Chile, ILPES, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Buscando la equidad a través de las políticas sociales*. Santiago de Chile, ILPES, 1989.
- Galilea, S. "Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías" En: *Documento L. 288*. Santiago de Chile, CEPAL, 1983.
- Goldsmith, E. y otros. *Manifiesto para la sobrevivencia*, Madrid, Alianza, 1972.
- González, R., "Apuntes sobre lo local". En: *Documento de Trabajo* n° 23. Santiago de Chile, SUR, 1984.
- Guimarães, R. "Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa". En: *LC/R.470. Santiago de Chile, CEPAL, 1985*.
- \_\_\_\_\_, "Desarrollo con equidad. ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?" En: *LC/R.755*, Santiago de Chile, CEPAL, 1989.
- \_\_\_\_\_, "El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social". En: *LC/R.836*, Santiago de Chile, CEPAL, 1989.

- \_\_\_\_\_, "El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina". En: *LC/R. 776*, Santiago de Chile, CEPAL, 1989.
- Herrera, M.A. "Diagnóstico del consumo de drogas en jóvenes de la Archidiócesis de Santiago". En: *Documento*. Santiago de Chile, Arzobispado de Santiago, 1989.
- Hirschman, A. *Interés privado y acción pública*. México, FCE, 1986.
- Jenkins, J. C. "Resource mobilization theory and the study of social movements". En: *Annual Review of Sociology*, 9, 1983.
- Knoke, D. & Kuklinski, J. *Network Analysis*, London, Sage Publications, 1986.
- Lander, E. "El desarrollo latinoamericano: Modelos alternativos, economía y ecología". En: *FERMENTUM. Revista Venezolana de Sociología*, nº 6 y 7, Mérida, ULA, 1993.
- Lapassade, G. *Grupos, organizaciones e instituciones*. México, Gedisa, 1985.
- Maffesoli, M. *El tiempo de las tribus*, Barcelona, Icaria, 1990.
- Mannheim, K. *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México, FCE, 1966.
- Max-Neef, M. y otros. *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. Santiago de Chile, CEPALUR, 1986.
- Meadows, D.L. *Los límites del crecimiento*. México, FCE, 1972.
- Medina Echevarría, J. "La planificación en las formas de la racionalidad", *Anticipos de investigación*, nº 13, Santiago de Chile, ILPES, 1971.

- MIDEPLAN. *Evolución de las políticas sociales en Chile*. Santiago de Chile, MIDEPLAN, 1991.
- Morales, E. "Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas". En: *Material de Discusión* n° 87, Santiago de Chile, FLACSO, 1986.
- \_\_\_\_\_, y ROJAS, S. "Relocalización soioespacial de la pobreza. Política estatal y presión popular". En: *Documento de Trabajo* n° 280, Santiago de Chile, FLACSO, 1986.
- Naredo, J.M. *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- Palma, E. "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad. En: *Documento\_CPS-48*. Santiago de Chile, ILPES, 1985.
- Raczynski, D. y Serrano, C. "Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios de Santiago". En: *Revista EURE*, n° 41, Santiago de Chile, 1987.
- \_\_\_\_\_, y SERRANO, C. "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia en algunos municipios de Santiago". En: *Estudios CIEPLAN* N° 24, Santiago de Chile, 1988.
- Razeto, L. *Economía de solidaridad y mercado democrático*, (III volúmenes), Santiago de Chile, PET, 1984-1985-1988.
- Rivera, R. y otros, *Gobierno local y participación*. Santiago de Chile, GIA, 1988.
- Rodríguez-Villasante, T. "Salida Asociativa y Ciudadana". En: *FACMUN*, n° 2, Madrid, 1990.
- \_\_\_\_\_, "Movimiento ciudadano e iniciativas populares". *Noticias Obreras-Cuadernos*, n° 16. Madrid, HOAC, 1991.

- \_\_\_\_\_, "Clientelas y emancipaciones". *Mimeo*, Madrid, 1993.
- Sánchez-Casas, C. *La construcción del espacio social*. Madrid, EUSYA Editorial, 1987.
- Sanguinetti, Y. "La investigación participativa en los procesos de desarrollo de América Latina". En: *Revista de la Asociación Latinoamericana de Psicología Social*. México, 1981.
- Simon, H. A., "De la racionalidad sustantiva a la procesal". En: S. Latsis *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- Tagle, J. "Organizaciones Económicas Populares: logros, problemas y proyecciones". En: *Taller de Desarrollo Local*. Santiago de Chile, EVGL-CIPMA, 1988.
- Tironi, E. "Pobladores e integración social". En: *Revista Proposiciones*. Santiago de Chile, n° 14, 1987.
- Touraine, A. *América Latina: política y sociedad*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.
- Velasco, B. y Leppe, A. "Tecnologías apropiadas. ¿Solución de necesidades humanas?", *Del macetero al Potrero*. Santiago de Chile, UNICEF, 1986.
- Wolfe, M. "La participación una visión desde arriba". En: *Revista de la CEPAL*, n° 23, Santiago de Chile, CEPAL, 1984.
- Wofe, M. "Las múltiples facetas de la participación". En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n° 19, Madrid, ICI-CEPAL, 1991.
- Zemelman, H. *Sujetos sociales y subjetividades*. México, COLMEX, 1990.

*Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, se terminó de imprimir el 6 de julio de 1997 en los talleres de la imprenta Javier Gómez Ávila, Sur 16A no. 28, col. Agrícola Oriental, México CP 08500, DF. Se imprimieron 500 ejemplares en papel cultural de 75 grs. con tipos 11/13 Times News Roman. La corrección de estilo fue realizada por Carmen León Saavedra y la tipografía y el cuidado de la edición estuvo a cargo de Sergio Raúl Reynoso López.





El estudio las organizaciones sociales y la participación ciudadana como sujetos de cambio y transformación en Chile —país que ha aplicado con cierto éxito desde hace algunos años ajustes económicos y una política fuertemente neoliberal, en el contexto de un proceso de transición a la democracia— constituye la principal aportación de este libro, en el marco de las interpretaciones sobre la participación social y la acción colectiva.

El predominio de los planteamientos neoliberales en la economía mundial, con la consiguiente reducción del Estado de Bienestar, característico en los países de periferia, llevó a los países de América Latina a repensar las políticas públicas con mayor eficacia y optimización de recursos. Este discurso ha justificado en algunos casos la no intervención del Estado, la reducción de gastos en los programas sociales o la homologación de la descentralización con la privatización. El caso chileno demuestra que la participación ciudadana no rompe con el discurso neoliberal, sino al contrario, se puede insertar perfectamente en estos planteamientos.

Este trabajo abre nuevos horizontes a la interpretación sobre la participación social y los elementos que rigen la conducta cooperativa; representa un esfuerzo por vislumbrar los mecanismos que se encuentran detrás de la acción colectiva, el espacio comunitario, de la solidaridades, el sector compensatorio a las disfuncionalidades de mercado y Estado, el posible camino a desarrollos sociales diferentes.



**Círculo**

ISBN 968-36-4635-2



9

789683

646354