

Capital Social, Gobernanza y Participación Política en Cerro Navia

Un estudio exploratorio

Frans Schuurman
Juan Valeria
Milton Vidal
Wendeline de Beer*

El presente artículo analiza los resultados de un estudio de campo exploratorio realizado en la comuna de Cerro Navia, en el año 2005, por académicos y estudiantes² de la Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Estos formaron un equipo de investigación interdisciplinario de ciencias sociales.

El tema central de la investigación fue el de Capital Social, Gobernanza y Participación Política en el nivel local. Para ella, fueron realizadas más de 150 entrevistas a individuos, organizaciones sociales y funcionarios públicos sobre aspectos como confianza, interrelaciones, participación social y participación política. Los resultados de la investigación pueden considerarse significativos para la municipalidad y la sociedad civil de Cerro Navia. Se observa entre otros una baja confianza de la población local en los funcionarios municipales, en los vecinos y en los líderes locales. Asimismo, un porcentaje alto de la población no participa en actividades de tipo social o político. Se hizo un esfuerzo de interpretar los resultados usando un marco teórico sobre capital social y participación política. De todas maneras los resultados constituirán grandes desafíos para el gobierno local por un lado, y el conjunto de las organizaciones sociales por otro lado.

* El Dr. Frans Schuurman es académico del Centro de Estudios de Desarrollo Internacional (CIDIN) de la Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda. Los otros autores son académicos de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y de la Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

² Queremos manifestar nuestros agradecimientos a los estudiantes holandeses y chilenos de ambas universidades que participaron en este estudio tanto en terreno como en la elaboración de informes parciales.

I. Introducción

Las muy particulares condiciones de la transición política chilena desde la dictadura a la democracia han estimulado un conjunto de estudios e investigaciones sobre las variables más relevantes que aparecen en juego. Específicamente, una línea de trabajo ha sido la discusión acerca de los mayores o menores grados de participación política a que la consolidación de un sistema político democrático puede dar lugar. En efecto, la década de los ochenta fue intensa y dramáticamente política y la principal demanda social era por participación y de rechazo al control y represión del estado policial.

El desarrollo del proceso democrático y el funcionamiento regular de las instituciones propias de un régimen representativo parecen producir, paradójicamente, un replicue de los impulsos participativos o éstos adoptan esa regularidad de la que carecen en períodos de excepción. Unos leen en esto “normalidad” y otros “despolitización”: esa es la cuestión.

Desde otro ángulo, la contribución reciente de la teoría de capital social y su progresiva incorporación al debate en el contexto latinoamericano ofrece una oportunidad de análisis renovado de las viejas cuestiones de la participación política y la gobernanza. El tema central de la investigación está constituido por la interrogante acerca de si el capital social tiene influencia en la participación política y, de ser así, qué forma adopta ese vínculo.

Desde la segunda mitad de los años '90 el concepto de capital social ha crecido en interés en forma muy rápida, no sólo en sectores académicos, sino también en círculos o referencias políticas. Después de un período de discusión sobre las dimensiones sobre todo teóricas de capital social, se publicaron cada vez más estudios empíricos, en los cuales capital social aparecía como aspecto de influencia en una lista de factores económicos y políticos cada vez más extensa, desde índices de criminalidad, resultados escolares de niños, estadísticas de salud y estrategias de sobrevivencia hasta índices de crecimiento económico y buena gobernanza. Específicamente la relación entre capital social y buena gobernanza fue destacada hacia el final de la última década.

Esta relación no sólo se estudiaba en el nivel nacional (Fukuyama, 1999), sino también cada vez más en el nivel local, sobre todo ya que la tendencia continua de descentralización puso en la agenda (de investigaciones) el rendimiento de gobiernos locales y participación local. Sin embargo, muchas publicaciones sobre gobernanza local y capital social utilizaban datos de carácter completamente estadístico (como el grado de asociatividad local medido en el número de asociaciones por 1000 habitantes (PNUD, 2000)) o datos de carácter más histórico etnográfico (Paley, 2001). Ambas aproximaciones han sido útiles en destacar ciertos aspectos de la relación entre capital social y participación política, pero por su carácter no dejaban ver otros aspectos importantes que un análisis basado en un contexto de nivel “intermedio” de la relación entre capital social y participación política sí podría aclarar.

Una de las suposiciones básicas del elemento participativo de buena gobernanza local es que las comunidades locales tienen suficiente capital social que les permita participar efectivamente en las estructuras de oportunidades locales creadas por gobiernos locales o nacionales. Modelos de opción racional, que separan el actor individual de su entorno social, no nos entregan nuevos entendimientos sobre el porqué actores locales participarían o por qué se negarían a participar. En general, parece que la suposición de que comunidades locales tienen suficiente capital social para garantizar participación efectiva es realmente muy aceptada. Sin embargo, existen numerosos temas que nos llevan a cuestionar esta forma evidente en la cual una reserva adecuada de capital social estaría presente en comunidades locales, no solamente en el hemisferio norte sino también en el sur.

Primero, aunque no es nuestra intención iniciar aquí una discusión elaborada sobre el tipo adecuado (“bueno”) o equivocado (“malo”) de capital social, es tal vez útil aclarar por lo menos una distinción entre dos tipos fundamentales de capital social, a saber el “bonding” y el “bridging”. El capital social “bonding” consiste en una red de relaciones sociales que es exclusiva a un cierto grupo social y tiene un énfasis “hacia adentro” de dicho grupo reforzando su homogeneidad. Un ejemplo de esto es un grupo de allegados que mantienen fuertes lazos entre sí para la ayuda mutua, pero carecen de redes de contactos externos al grupo. Por su parte, el capital social “bridging” es más inclusivo, puede tener la mirada más hacia afuera e incluye personas a través de distintos estratos sociales (Putnam, 2000:22); esto potencia sus nexos extra grupo y amplía su horizonte de capital social. En el contexto de participación política por parte de la sociedad civil al nivel local, se acepta más generalmente que el capital social “bridging” conduce más a una participación efectiva que el capital social “bonding”. Al mismo tiempo, quisiéramos enfatizar que en general faltan datos sobre si comunidades locales cuentan realmente con suficiente capital social “bridging” que les permita participar efectivamente en aperturas políticas locales. Arrojar más luz sobre este asunto fue de hecho nuestra inspiración más grande para realizar este estudio de campo exploratorio en Cerro Navia, una de las comunas pobres en Santiago de Chile.

La comuna de Cerro Navia se encuentra ubicada al norponiente de la ciudad de Santiago y fue fundada el 17 de marzo de 1981 en territorios que formaban parte de las comunas de Pudahuel y de Quinta Normal. En la actualidad su población es de 148.000 habitantes aproximadamente. La comuna está conformada por 35 unidades vecinales y 92 poblaciones. Asimismo, la comuna está dividida en ocho territorios, de acuerdo a una división territorial y política realizada por la municipalidad en el año 2000. Además de constituir una de la comunas de mayor pobreza (26,6 %), presenta una de las mayores densidades (13.335 habitantes por kilómetro cuadrado) y de acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (Casen 2000), un 3,1% presenta hacinamiento, y según el Censo 2002 existe un porcentaje de 13,5 de hogares allegados.

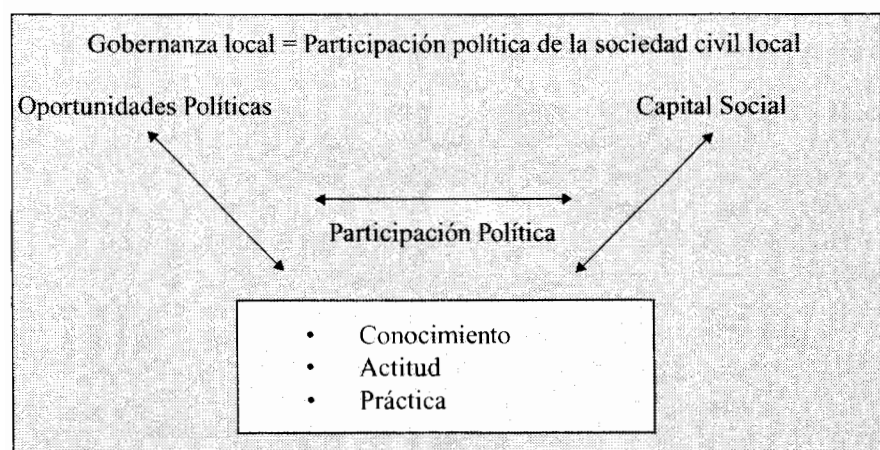
En tanto, un 16,8%³ de la población en edad activa es cesante en la comuna⁴ (el porcentaje en el Gran Santiago es de 10,0%). La tasa de ocupación comunal es de 51,3% y un 28,8% de la población activa tiene un empleo de duración menor a 6 meses.

II. Estructura de la investigación

Estructura de análisis

La principal estructura de análisis utilizada en el Estudio de Campo de la comuna de Cerro Navia de Santiago de Chile, fue la siguiente:

Figura 1: Estructura de análisis



Las oportunidades políticas en Cerro Navia.

Desde el retorno a la democracia, siempre han gobernado los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia en esta comuna. Su política ha sido particularmente dirigida hacia el desarrollo de la participación ciudadana en esta comuna en conjunto con la movilización de recursos para mejorar la calidad de vida de los habitantes. La Imagen Objetivo de la comuna dice “impulsar una participación eficaz de manera permanente y sistemática de la comunidad y de las organizaciones sociales en los territorios de la comuna”. Para facilitar y mejorar la relación comunidad-municipio, se dividió la comuna en **8 territorios**, cada uno con un **encargado territorial**, en general un antiguo dirigente social. La función de este encargado es la formalización de las organizaciones, la articulación entre ellas y ser un nexo confiable entre el municipio y las organizaciones. El encargado territorial organiza mensualmente **mesas territoriales** con dirigentes sociales y la

³ Estas cifras corresponden a la Encuesta de Ocupación y Desocupación para el Gran Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Junio 2005.

⁴ Esta cifra aumenta, ya que las encuestas no consideran el empleo disfrazado o subempleo.

comunidad en general, para discutir las necesidades de los territorios y dar apoyo en la postulación a proyectos. Los encargados articulan iniciativas con los distintos departamentos municipales, que a veces tienen además su propio funcionario asignado por territorio. La selección de los proyectos se realiza anualmente mediante un proceso de Presupuesto Participativo. Esto significa que potencialmente existen espacios de participación ciudadana en la comuna que otros municipios no generan.

Actualmente, existen unas 1200 organizaciones sociales formalizadas ante el Municipio; aparte de las ya mencionadas se incluyen Centros de Madres, Clubes deportivos, organizaciones de jóvenes, de adultos mayores, y otros. Estas organizaciones sociales participan en las instancias de participación generadas por el municipio: las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la distribución de los fondos concursables. En cuanto al "color" político, mientras que la población tenía hasta los años '80 una fuerte tendencia comunista, durante los años '90 se puso menos radical, votando en su mayoría por el Partido por la Democracia (PPD), que ha generado la alcaldía durante tres períodos seguidos (hasta el día de hoy). Sin embargo, durante las últimas votaciones comunales esta tendencia disminuyó significativamente. También está bajando el número de votantes en forma considerable (igual que en el resto del país).

- El capital social se puede analizar tanto en la estructura de la red social como en aspectos cognitivos.

La estructura de la red social al nivel individual tiene que ver, por ejemplo, con la densidad de la red, la posición del actor individual en su red, la heterogeneidad en términos sociales o económicos de las personas que pertenecen a una red (en nuestro caso la heterogeneidad de la organización social de la cual el individuo es miembro), que el capital social es de tipo 'bonding o 'bridging', etc. Aspectos cognitivos tienen que ver con normas, valores, confianza y actitud cívica. Obviamente los aspectos estructurales y cognitivos podrían ser relacionados con algunos rasgos individuales de los actores (como edad o género) que elaboramos en un párrafo más adelante.

- La participación política significa en nuestro estudio un aspecto central de la participación de la ciudadanía en general.

La participación de individuos, movimientos sociales o instituciones, en este estudio organizaciones de base, puede variar de la defensa de derechos individuales, políticos y sociales al planteamiento de nuevas demandas sociales y nuevos valores, de acciones individuales o colectivas por mejorar la calidad de vida diaria al control de la gestión por parte de instituciones públicas (y privadas –pero no en este estudio) y a la participación activa en la gestión pública, el desarrollo de estrategias, programas, etcétera. La participación ciudadana se puede ejercer entonces en distintos niveles: al nivel informativo, la ciudadanía recibe información sobre acciones desde las autoridades o entrega información a éstas sobre los problemas que enfrentan; al nivel consultativo, las instituciones públicas piden la opinión de

la ciudadanía o la ciudadanía entrega de su propia iniciativa su opinión o diagnóstico sobre ciertos temas; al nivel representativo, la ciudadanía delega la toma de decisiones en representantes políticos o sociales, ejerciendo su poder mediante el voto; al nivel "auditorial", los ciudadanos ejercen un rol de control social sobre las políticas y estrategias de las instituciones públicas, en cuanto a cumplimiento; al nivel de gobernanza, la ciudadanía se encuentra en una situación negociativa o co-constructiva de las políticas, estrategias o programas (locales, regionales, nacionales, internacionales) y en una posición de toma de decisiones en conjunto con las instituciones públicas (y/o privadas). En este estudio, hemos incluido tanto aspectos de participación ciudadana como de participación política. Nos referimos a la participación política cuando se trata de participación desde el nivel representativo al nivel de gobernanza, dado que sólo estos niveles delegan un cierto nivel de poder a la ciudadanía. Como se puede ver en la Figura 1, hemos ido más allá de la operacionalización estándar de participación política.

Normalmente este último concepto es limitado sólo a la praxis política (como votar o contactarse con un político local). Hemos decidido incluir también aspectos cognitivos tales como conocimiento de noticias políticas (locales) y actitudes hacia actores locales políticos específicos. Desde nuestro punto de vista agregar estas dos dimensiones a la praxis política genera un entendimiento mucho más completo de la cultura política local.

Estructura organizacional

En la figura siguiente presentamos la estructura organizacional que se usó para el estudio.

Figura 2: Estructura organizacional del estudio de caso



De acuerdo al diseño de la investigación, los estudiantes fueron distribuidos en cuatro grupos de trabajo. Tres de ellos tuvieron como objetivo estudiar a un grupo determinado de actores de la “arena política” local: los individuos u hogares que representaban la comunidad no organizada socialmente en los territorios estudiados; las organizaciones sociales activas existentes en esos territorios, y funcionarios de la municipalidad relacionados con los distintos temas de la investigación. Para enmarcar los resultados de la investigación en un contexto histórico, económico, social y territorial, el cuarto grupo elaboró un perfil de la comuna.

III. Metodología utilizada

Características generales

La metodología utilizada en nuestra investigación tuvo distintas características. Las más importantes fueron las siguientes:

- Como ya hemos dicho, el carácter de la investigación fue principalmente *exploratorio*. Esto significó que en vez de tratar de lograr una muestra representativa de los habitantes de Cerro Navia y sus organizaciones sociales, elegimos nuestras deliberaciones teóricas como un marco referencial más importante. Por cada uno de los cuatro temas centrales (la organización interna de la Municipalidad en relación a la participación ciudadana y capital social; la influencia del contexto físico y socio-económico de Cerro Navia; las actitudes de los individuos frente a la participación política y el funcionamiento de las organizaciones sociales) se formularon hipótesis de trabajo, que luego fueron operacionalizadas en preguntas centrales de investigación. Después de una reunión con los 8 *territoriales*⁵, representantes de los 8 territorios socio-políticos en los cuales está dividido Cerro Navia, se optó por localizar nuestra investigación en 3 de ellos. La opción por estos tres territorios estuvo basada en un número de características que desde el punto de vista teórico eran cruciales en un estudio explorativo, tales como: el porcentaje de habitantes provenientes de pueblos originarios, características de las viviendas (bloques con o sin ampliaciones ilegales versus casas), territorios con más o menos participación política (según las estimaciones de los territoriales mismos), posible orientación hacia comunas vecinas como Lo Prado, etc. En cada territorio fueron elegidas dos o tres Unidades Vecinales. En cada territorio se seleccionaron 6 organizaciones del mismo tipo: un Centro Juvenil, un Centro de Madres, un Club Deportivo, una Junta de Vecinos, una Organización Mapuche o Cultural, una organización de Adultos Mayores.
- La colección de datos de las personas no organizadas y las organizaciones sociales fue realizada por intermedio de un cuestionario estructurado parcialmente, porque parecía más prudente no aplicar entrevistas en profundidad, lo

⁵ Se denomina territoriales a las personas encargadas por parte de la Municipalidad de la vinculación entre el municipio y los habitantes de cada uno de los ocho territorios en que está dividida la comuna.

normal en el caso de una investigación exploratoria, con estudiantes holandeses que dominaban sólo básicamente el castellano. En total se aplicaron 111 cuestionarios a individuos no organizados. Para ello, en cada Unidad Vecinal se seleccionaron una cantidad de manzanas con la ayuda de representantes de organizaciones sociales. Las entrevistas/encuestas se aplicaron en cada uno de los cuatro lados de la manzana.

- 48 miembros de organizaciones fueron entrevistados. De los 111 individuos encuestados, 25 resultaron ser miembros también de una organización social. Esto significa que compartían un doble atributo y debió considerarse para efectos del procesamiento de las respuestas a los cuestionarios para los miembros de organizaciones sociales.
- Aún considerando el carácter exploratorio de nuestra investigación, el análisis arrojó una serie de tendencias interesantes, algunas incluso significativas estadísticamente, a pesar del tamaño reducido del estudio.

Variables y aspectos estudiados

Para la investigación los 4 grupos de trabajo estudiaron distintos aspectos o variables. Estos son:

Tabla 1: Aspectos y variables estudiados

Nombre del Grupo:	Aspectos o Variables a medir por el grupo:
Individuos y Hogares	· “Confianza” · “Identidad” · “Solidaridad” · “Redes Sociales”
Organizaciones Sociales	Mide los mismos componentes anteriores con énfasis en los miembros de las organizaciones sociales de la comuna.
Perfil Comunitario	· “Historia Local” · “Nivel de Servicios” · “Estructura Física” · “Actividades Económicas”.
La Institucionalidad Política Local	· “Visiones del Municipio” · “Profesionalización”, · “Oportunidades Políticas” · “Confianza Interna y Externa” · “Flujos de Información”

Técnicas utilizadas

En el trabajo de los grupos de investigación formados se usaron técnicas combinadas de investigación, tanto cualitativas como cuantitativas. También se recurrió a la

recogida de datos secundarios. En el caso de esta investigación cada grupo definió sus técnicas según la pertinencia de éstas para lograr acceder a medir las variables.

Individuos y Hogares: La encuesta alcanzó una muestra de 111 casos válidos. Esta condición, nos llevó a asegurar una representatividad corregida que reconociera la heterogeneidad comunal en la muestra. Se eligieron territorios, manzanas, cuadras, calles y casas de la comuna, ampliando la diversidad de los casos muestrales.

Perfil Comunitario: En este caso se procedió a la revisión de datos secundarios. A partir de encuestas como el Censo, Casen, datos Municipales, pagina Web del municipio. Además de esto se utilizaron técnicas como la observación, entrevistas a informantes claves y dos Focus Group.

Organizaciones Sociales: Se entrevistó y se aplicó un cuestionario a los dirigentes y miembros de organizaciones sociales de 18 organizaciones, entrevistando a 1 dirigente y 3 miembros por cada organización social. No se escogió ningún tipo de muestra específico ni un tamaño muestral adecuado, sino que quedó a criterio de cada grupo las personas a entrevistar. El cuestionario incluyó preguntas abiertas y cerradas, las cuales fueron de carácter dicotómico o con varias alternativas de respuesta. Además, el cuestionario incluyó una sección con una escala Likert.

Municipalidad: Como indica la tabla 1 procedimos a iniciar la primera etapa de entrevistas al personal de la municipalidad con respecto a 1) las percepciones que existen dentro de la municipalidad en cuanto a la relación con la sociedad civil local, 2) la comunicación interna, y 3) la confianza entre los trabajadores municipales. Esta parte del estudio todavía está en ejecución y la segunda etapa será terminada en junio de 2006.

IV. Plan de análisis

Hipótesis y variables

Hubo dos hipótesis originales que jugaron un rol central en la investigación. La primera era la siguiente: el capital social “bonding” y “bridging” contienen formas distintas de confianza entre los miembros de una red. El capital social “bonding” se caracteriza por una confianza particularizada (entre amigos, familia, vecinos y miembros de una organización social parecida o igual). El capital social “bridging” conlleva, a su vez, la confianza generalizada (en nuestro caso: respecto de otros habitantes del sector o comunidad que no forman parte de la red del actor individual). Siguiendo a Putnam (1993, 1995), el razonamiento entonces es que la confianza particularizada podría llevar a una confianza generalizada y que a su vez esta última podría llevar a confianza en el sistema (por ejemplo confianza en políticos locales y otros tipos de funcionarios públicos, como la policía o personal de postas de salud). Finalmente, la confianza en el sistema aumentaría la participación política (como fue descrita ampliamente más arriba).

La segunda hipótesis, también inspirada por un pensamiento “putnamiano” era que la membresía en organizaciones sociales supuestamente fomenta el salto de una confianza particularizada a una generalizada y en el sistema. Esto incluiría la confianza en el sistema político local que podría llevar a un resultado más positivo en cuanto a participación política, porque las personas esperan que su compromiso o participación contribuya o pueda contribuir a una mejor política de desarrollo local.

Aparte de estas dos hipótesis básicas, estábamos interesados en saber si una serie de otras variables tendría influencia en su aplicabilidad en el caso de Cerro Navia. Entre estas variables se encontraban las siguientes:

Edad. Existe una tendencia mundial a que los jóvenes dan cada vez más la espalda a la política. La confianza en los sistemas políticos ha bajado en forma dramática entre las juventudes al nivel global. Esto vale también para Chile. Los políticos intentan en forma creciente llegar a las generaciones de jóvenes durante sus campañas políticas. En el caso de Cerro Navia se dividieron los respondientes en dos categorías de edad: menos y más de 30 años de edad.

Religión. Es comúnmente aceptado en la literatura que existen diferencias entre católicos por un lado y protestantes por el otro, en cuanto a orientación “hacia afuera” y cumplimiento de la ley. Los católicos son supuestamente más orientados hacia afuera y aceptan potencialmente menos estructuras de poder jerárquicas fuera de la Iglesia.

Tipo de organización social. Parte de la crítica hecha a Putnam, tenía que ver con que en sus publicaciones no diferenciaba entre los tipos de organizaciones sociales en cuanto a su habilidad para generar tanto confianza generalizada como en el sistema. En el caso de Cerro Navia, eso significaría que no hubiese diferencia en ese sentido entre por ejemplo miembros de un club de fútbol y miembros de una Junta de Vecinos. Nuestro punto de vista con respecto a este tema era que por varias razones se podrían esperar, contrariamente a Putnam, diferencias entre varias organizaciones sociales en términos de su capacidad para generar confianza generalizada o en el sistema y que por ende también hubiesen diferencias entre los niveles de participación política.

Heterogeneidad socio-económica de la organización social. A pesar de que Putnam, como ya fue dicho en el punto anterior, no hacía diferencia entre los tipos de organizaciones sociales, parecía implícito en su enfoque que la heterogeneidad de las organizaciones diferenciaba en términos de nuestras dos hipótesis de base. Siguiendo la línea implícita de razonamiento de Putnam, suponíamos que la heterogeneidad contribuiría al salto de confianza particularizada a generalizada y en el sistema. La diversidad de una organización en cuanto a membresía fomentaría la posibilidad de los miembros de tomar contacto en un contexto social conocido con otros miembros de un trasfondo socio-económico diferente y así contribuir a la construcción de capital social “bridging” y confianza generalizada.

Género. La literatura sobre capital social indica que mujeres y hombres difieren en el tipo de capital social, así que suponíamos diferencias entre los distintos tipos de confianza y el grado de participación política.

Identidad étnica. Cerro Navia tiene un porcentaje importante de personas que pertenecen a pueblos originarios, lo que potencialmente podría significar que estos habitantes hicieran referencia, en la construcción de su identidad, principalmente a una dimensión étnica. Esto teóricamente podría significar que esta parte de la población local tuviese menos confianza generalizada y en el sistema, y por ende en el grado de participación política.

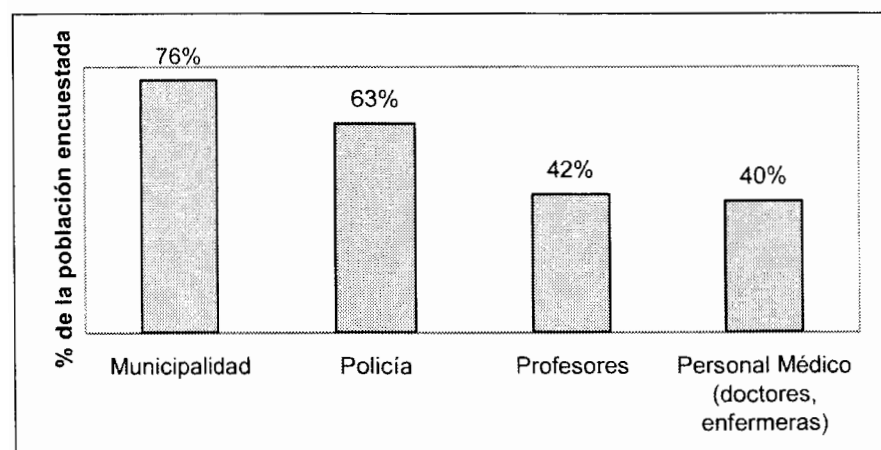
V. Análisis de los resultados

Confianza y Participación Política

Empezaremos el análisis con una mirada a la variable dependiente central de nuestro marco analítico: la participación política de la ciudadanía local, en este caso los individuos no organizados. Si tomamos las tres dimensiones de participación política juntas el cuadro emergente no es muy estimulante. Más de 72% de los respondientes tenía un nivel bajo a muy bajo de participación política. El porcentaje restante de los respondientes tenía un nivel promedio de participación política. Si miramos específicamente la tercera dimensión de participación política (la praxis) el nivel bajo y muy bajo llega incluso a 81%.

Dado nuestro marco analítico, tenemos que volver ahora hacia atrás a la variable de confianza en el sistema que se muestra en el gráfico siguiente:

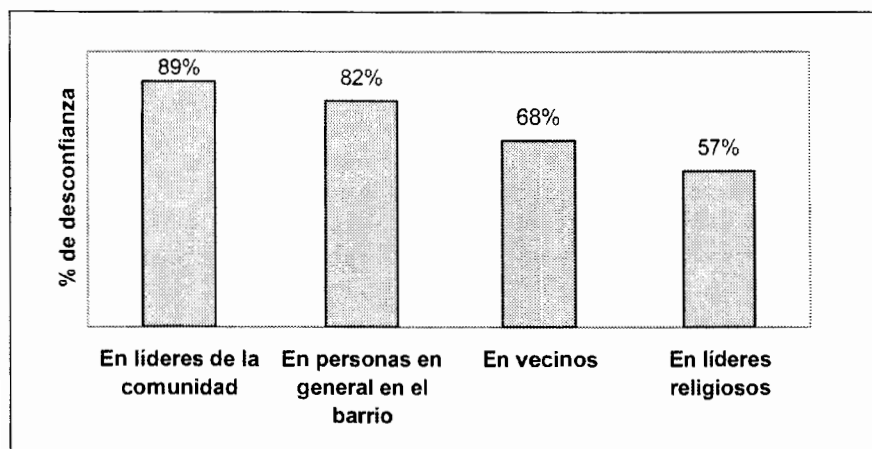
Gráfico 1: Desconfianza en 'el sistema'



Estos resultados afirmarían razonablemente la hipótesis principal de nuestro marco analítico, es decir una baja confianza en el sistema va a la par con un bajo nivel de participación política. Especialmente los bajos resultados en cuanto a la confianza en la municipalidad confirma la importancia del rol que juega la falta de confianza de la ciudadanía local en los representantes del gobierno local como parte de la explicación de la ausencia de participación política.

Desde la confianza en el sistema, el próximo paso hacia atrás es hacia la confianza generalizada que operacionalizamos en tres categorías: personas en general en el barrio, líderes de la comunidad y líderes religiosos. Al mismo tiempo incluimos una forma de confianza particularizada, la confianza en vecinos. Los resultados se muestran en el gráfico siguiente:

Gráfico 2: Desconfianza generalizada y particularizada



En general, los respondientes de nuestro estudio muestran una confianza generalizada y particularizada baja a muy baja. Estos resultados también cuadran con la base hipotética de nuestro marco analítico. Hubo bajos resultados desde la confianza particularizada a generalizada y confianza en el sistema hacia participación política.

En la cadena de causalidad una relación particularmente importante es la que hay entre confianza generalizada y confianza en el sistema. Calculamos la correlación entre confianza generalizada y confianza en el sistema, que resultó ser significativamente positiva, a pesar de la muestra limitada que tomamos. Por supuesto, surge entonces la pregunta sobre la causalidad de la correlación: ¿lleva una baja confianza en el sistema a una baja confianza generalizada, en el sentido de que si no se puede confiar en los representantes del sistema en que se supone uno puede confiar, entonces menos se puede confiar en otras personas?; ¿o es al revés? (de acuerdo a Putnam): si no se puede confiar en los suyos (personas de la misma categoría), entonces menos se puede confiar en el sistema.

En otras palabras, la pregunta entonces es: ¿es la baja confianza en los otros conciudadanos un fenómeno que tiene que ver, por ejemplo, con un proceso creciente de individualización que se está dando a un nivel global, incluso en barrios de bajos recursos en ciudades del “tercer mundo”, que conlleva a niveles de confianza más bajos con respecto a los conciudadanos y en consecuencia a una confianza más baja en el sistema?; ¿o es que el sistema te dejó sólo en forma sistemática, sin respuestas para las necesidades de la población local, lo que conllevó a un sentimiento general de impotencia y falta de confianza en la posibilidad que la solidaridad y participación política puedan tener influencia en el sistema?

No es posible indicar la dirección de la causalidad considerando nuestra base de datos, pero está claro que para la municipalidad misma es una pregunta importante, cuya respuesta se podría utilizar para repensar la estrategia para comprometer a los habitantes de Cerro Navia en una mayor participación política.

Capital Social, Confianza y Participación Política

Otro elemento importante en el marco analítico es la influencia de la membresía en una organización social en un mayor capital social y confianza. En contraste con Putnam, Bourdieu cree que no es decisivo para la emergencia, tanto de confianza generalizada como de confianza en el sistema, la pertenencia o no a una organización social, mientras que para Putnam esto realmente aumenta el capital social. La razón de esta diferencia entre estos dos autores que escriben sobre capital social es que para Bourdieu el capital social es un recurso utilizado por actores individuales para fomentar sus propias causas, mientras que Putnam está más interesado en los efectos al nivel sistémico. Como ya señalamos anteriormente, tenemos que enfatizar que para Putnam el tipo de organización no era importante, mientras que para nuestras deliberaciones teóricas esto era sin duda una variable analítica.

Así que introduzcamos algunas diferencias entre miembros y no miembros:

En nuestro estudio, de 141 respondientes, 55 fueron miembros de una organización social (Juntas de Vecinos, Centros Juveniles, Centros de Madres, Clubes Deportivos, Organizaciones Mapuches y Organizaciones de Adultos Mayores). Empecemos con la variable dependiente, participación política, y luego nos dirigimos hacia atrás, hacia las variables independientes, tales como características de capital social y confianza. Así que: ¿hubo diferencias entre miembros y no miembros en cuanto a participación política?

Como fue mencionado anteriormente, la participación política consiste en tres elementos: conocimiento, actitud y práctica (praxis). Una pregunta central relacionada con la medición del conocimiento era la frecuencia con la cual los respondientes juntaban información sobre cosas que pasaban en Cerro Navia. Los resultados indican que casi no existen diferencias entre miembros de una organización social y no miembros.

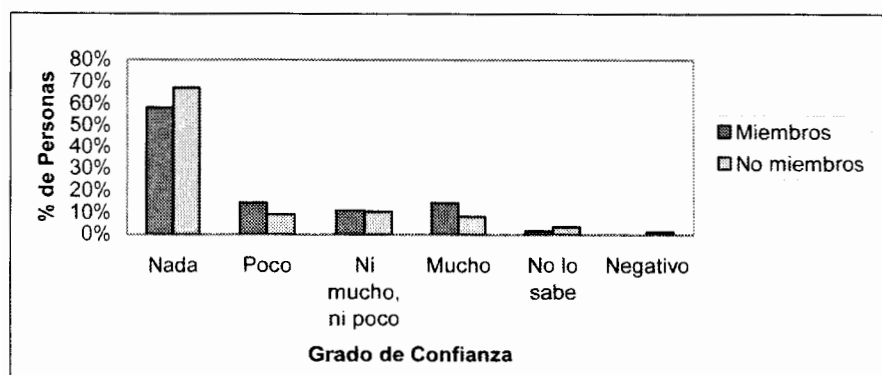
La actitud política fue medida con dos preguntas, a saber: 1) el grado en el cual el respondiente piensa que puede influir en la política local, y 2) si el respondiente piensa que los políticos locales toman en cuenta las opiniones de la población de Cerro Navia. Los resultados indican que un porcentaje mucho más significativo de los miembros afirma ambas preguntas que los no miembros.

La praxis política fue medida por intermedio de una serie de preguntas, desde la participación en discusiones públicas sobre temas políticos hasta conversar problemas políticos con personas del barrio. Los miembros de organizaciones tenían resultados mucho más positivos en cuanto a 1) participación en discusiones públicas, 2) contactos con políticos locales, y 3) participación en campañas electorales. No hubo una diferencia muy importante en el grado de inscripción en el registro electoral. Pero curiosamente, no había ninguna diferencia en ningún nivel de resultados entre miembros activos y pasivos de organizaciones sociales.

Más arriba mencionamos que en nuestro estudio la participación política era más bien baja. Sin embargo, si diferenciamos entre miembros de organizaciones sociales y no miembros, parece que la participación política entre miembros es mucho más alta que la de no miembros. En línea con nuestro marco analítico esto podría significar que miembros también responderían en forma diferente relacionado con confianza en el sistema, confianza generalizada y particularizada. Empezaremos entonces con una mirada a la confianza en el sistema.

En el gráfico 1 los resultados indicaron una confianza más bien baja en el sistema. El mismo gráfico indica que hubo en general un nivel más bien bajo de confianza en el sistema de parte de nuestros respondientes en cuanto a la municipalidad local, mostrando así el nivel más bajo de confianza en el sistema. ¿Existen diferencias entre miembros y no miembros? En la siguiente serie de gráficos mostraremos los resultados sobre confianza en los sistemas relacionados con la municipalidad, personal médico, profesores y policía.

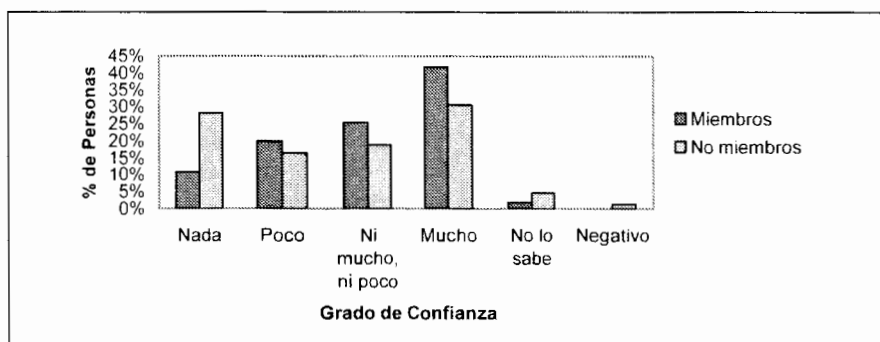
Gráfico 3: Confianza en la municipalidad



La tau-c de Kendall resulta en un valor-p de 0,17, lo que significa que la diferencia entre miembros y no miembros en sus respuestas sobre confianza en el sistema es

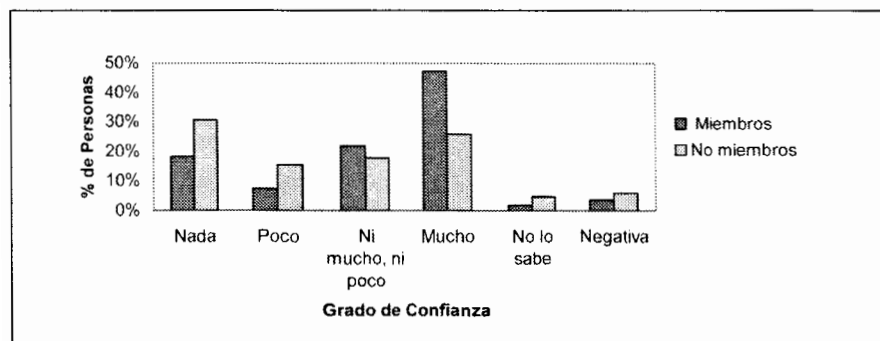
insignificante, aunque hay algunos indicios de que los miembros tienen un poco más de confianza que los no miembros.

Gráfico 4: Confianza en el Personal Médico



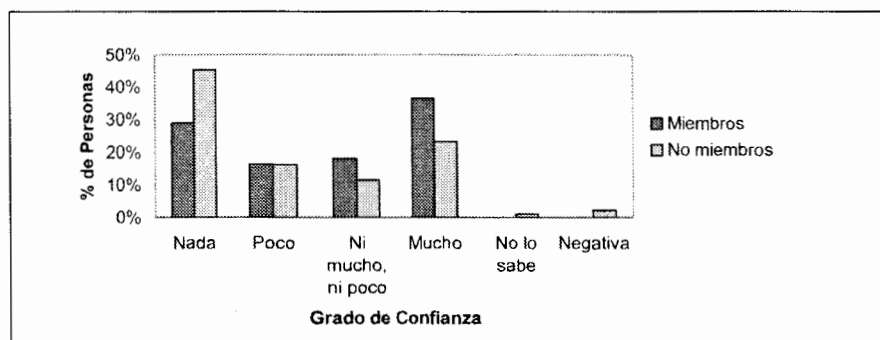
El valor-p de 0,06 indica que hay una diferencia significativa entre los miembros y los no miembros. Miembros de organizaciones sociales tienen más confianza en personal médico que no miembros.

Gráfico 5: Confianza en los Profesores



Con un valor-p de 0,03 la diferencia entre miembros y no miembros es significativa. Miembros tienen más confianza en profesores que no miembros.

Gráfico 6: Confianza en la Policía

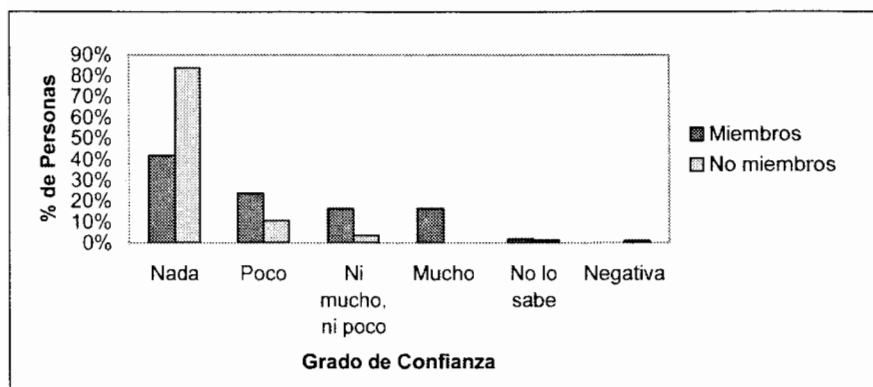


Los miembros tienen significativamente más confianza en los funcionarios policiales de Cerro Navia que los no miembros, con un *value-p* de 0,035.

Así que en general, los miembros tienen más confianza en el sistema que los no miembros, con la única excepción de una confianza general baja en la municipalidad entre ambos grupos. Como hemos visto arriba, hubo diferencias significantes entre miembros y no miembros en cuanto a participación política entre miembros y no miembros, los primeros teniendo resultados más positivos a pesar de que el nivel general de participación política en nuestro estudio era bajo. Esto confirma la hipótesis que trabajamos en nuestro marco analítico, en el sentido que los miembros de organizaciones sociales apuntan más alto en cuanto a confianza en el sistema y participación política que los no miembros. Para poder justificar más esto, también vimos las diferencias entre los miembros y los no miembros en términos de confianza generalizada y confianza particularizada.

Parce que hay una tendencia a que los miembros de organizaciones sociales tienen más confianza generalizada que los no miembros, pero el cuadro es menos claro que en el caso de los niveles de confianza en el sistema. Midiendo el nivel de confirmación de frases como: 'En su barrio se debe estar atento/a a que nadie se aproveche', y 'La gente aquí está solamente interesada en sus propios asuntos', los miembros de organizaciones sociales apuntaron mucho más alto que los no miembros. Pero en el caso de la afirmación 'Sí hay un problema en su barrio, los habitantes cooperan para tratar de resolver el problema', no hubo gran diferencia entre miembros y no miembros: ambas categorías respondieron en forma relativamente negativa. La diferencia más clara en cuanto a confianza generalizada se mostró en los resultados relacionados con los líderes de la comunidad.

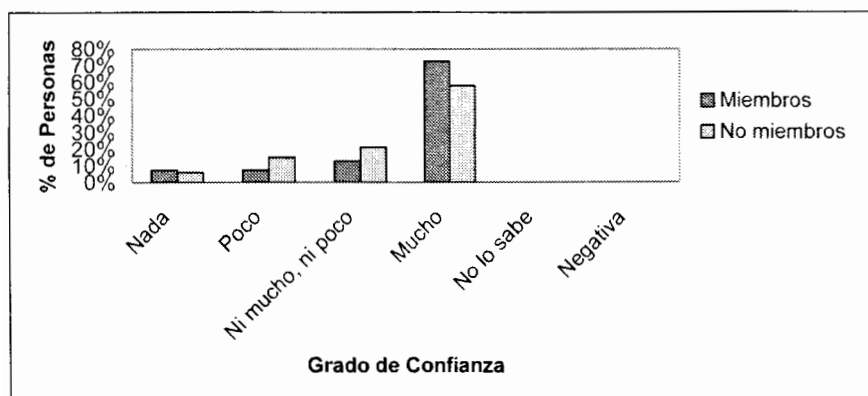
Gráfico 7: Confianza en los líderes comunales



Como vimos antes, existe una falta impresionante de confianza en líderes de la comunidad, pero interesante es que la falta de confianza en estos líderes es más grande entre no miembros que en miembros de organizaciones sociales, lo que era más o menos de esperar.

En cuanto a la confianza particularizada, no existe diferencia entre miembros y no miembros, referente a la confianza en amigos, pero existe una diferencia significativa entre ellos respecto de su confianza en miembros de su familia, por razones que hasta el momento no se saben.

Gráfico 8: Grado de confianza en la familia



¿Qué deberíamos concluir hasta ahora? Nuestro estudio ha indicado un bajo grado de participación política en general y bajos niveles de confianza en el sistema en el caso de la municipalidad. Sin embargo, la confianza en otros elementos representativos del sistema es en general más elevada. Como se mostró en el gráfico 2, la confianza generalizada es bastante baja, especialmente en lo referente a los líderes comunales. Parece que por un lado la municipalidad y por el otro los líderes comunales se ven enfrentados a una falta general de confianza. En términos de nuestro cuadro analítico esto indica que la falta de participación política (medida en sus tres dimensiones) está correlacionada con una falta de confianza en la municipalidad y falta de confianza en los líderes comunales.

Otro resultado es que los miembros de organizaciones sociales tienen un capital social y una confianza más desarrollados que los no miembros de organizaciones. Es decir, la membresía parece fomentar confianza en el sistema, igual que confianza generalizada e incluso, sorprendentemente, confianza particularizada. En ese sentido, estábamos también interesados en el rol de la heterogeneidad de las organizaciones sociales. La heterogeneidad de estas organizaciones podría fomentar resultados positivos de miembros en cuanto a confianza en el sistema y confianza generalizada. La sección siguiente tratará brevemente los resultados de este análisis.

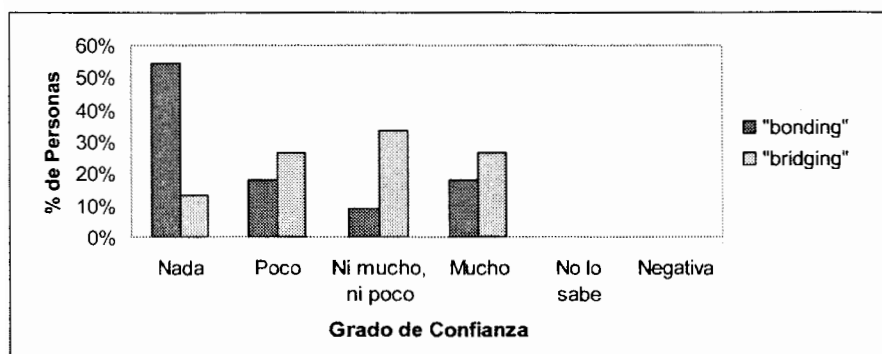
La homogeneidad/heterogeneidad de organizaciones sociales y su confianza

Hemos mirado el grado de homogeneidad o heterogeneidad de 18 organizaciones sociales en términos de edad, composición de los miembros, religión, afiliación política, ingreso e identidad étnica. La organización más pequeña contaba con 10 miembros y la más grande con 800. La Junta de Vecinos es el tipo de organización

más heterogéneo, el Comité de Allegados es un ejemplo de una organización muy homogénea, no en el último lugar porque en general es un grupo muy reducido. Hemos intentado encontrar una relación entre el número total de miembros de organizaciones sociales y el grado de heterogeneidad en las redes personales de sus miembros. El sentido común predeciría que cuanto más grande una organización social, más grande la posibilidad de que sus miembros entrarían en contacto con otros miembros de características socio-económicas distintas, lo que a su vez aumentaría la heterogeneidad de sus redes personales. McPherson and Smith-Lovin han indicado, sin embargo, que organizaciones grandes pueden muy bien contener subgrupos relativamente homogéneos, un principio que han nombrado "homofilia" (McPherson y Smith-Lovin, 1987). Datos de nuestro estudio indican que miembros de una organización social grande parecen tener redes personales más homogéneas que miembros de organizaciones más pequeñas, lo que sostendría el principio de homofilia. Incluso en el número bajo de casos de nuestra muestra, la tendencia era significativa. Sin embargo, las redes personales de miembros de organizaciones grandes y heterogéneas son más heterogéneas que las de miembros de organizaciones grandes y homogéneas, lo que indica que la heterogeneidad de una organización sigue siendo una variable de influencia importante.

Como tal hemos comparado los miembros de organizaciones heterogéneas con miembros de organizaciones más homogéneas con respecto a algunos resultados relacionados con la confianza de estos miembros. El principio teórico aquí es que la membresía de una organización más heterogénea permite a sus miembros contactarse (dentro de una atmósfera de confianza) con otros miembros que muestran características socio-económicas diferentes y que por ende podrían alcanzar rangos más altos en cuanto a confianza generalizada y a lo mejor también en el sistema. En otras palabras: miembros de organizaciones heterogéneas podrían tener un capital social más "bridging" que miembros de organizaciones homogéneas, quienes podrían tener un capital social más "bonding", limitando así los resultados en confianza generalizada y en el sistema. En los gráficos siguientes algunos resultados preliminares de este análisis serán presentados. En el gráfico 9 hemos comparado los miembros de organizaciones sociales con capital social "bonding" con miembros de organizaciones con capital social "bridging", en cuanto a que se trata de sus rangos de confianza (generalizada) en líderes de la comunidad:

Gráfico 9: Confianza en líderes comunales según tipo de organización



El gráfico anterior muestra una diferencia significativa en esta forma de confianza generalizada entre miembros de organizaciones “bonding” y “bridging”, conforme a la idea teórica de que los miembros del último tipo desarrollarían grados de confianza generalizada más altos. La misma tendencia se encuentra respecto de la confianza en el sistema en cuanto a policía, personal médico y, quizás sorprendentemente, en la municipalidad. La única excepción en esta tendencia fueron los grados de confianza en profesores, donde no se mostraban diferencias entre los miembros de los dos tipos de organizaciones. En general, esto significa que las diferencias en confianza entre miembros de organizaciones sociales y no miembros se deben específicamente a los miembros de organizaciones sociales “bridging”.

Un paso más allá lleva a la conclusión tentativa de que la cadena de análisis de confianza particularizada a confianza generalizada y confianza en el sistema y desde allí a participación política, cuando es aplicable, sería específicamente válida para miembros de organizaciones sociales “bridging”. Esto sería aplicable específicamente a Juntas de Vecinos.

En la introducción, mencionamos también la influencia potencial de variables como género, edad, religión e identidad étnica. Algunos comentarios de los resultados: las mujeres no muestran diferencias marcadas con los hombres en formas de capital social y confianza. Tienen más contacto con vecinos y líderes religiosos, pero no son en mayor medida miembros de una organización que los hombres, y en cuanto al tipo de organización prefieren organizaciones de naturaleza religiosa o de comités u organizaciones de barrio.

Un resultado interesante era que el 65% de las mujeres piensa que pueden influir en el procedimiento de toma de decisiones en la arena política local, en contraste con los hombres, de los cuales sólo un 35% tiene la misma opinión. Las mujeres participan también más en proyectos del vecindario. Sería sin duda muy interesante analizar la dimensión de género mucho más profundamente de lo que ha sido realizado en este estudio.

En términos de religión, no encontramos diferencias muy significativas en por ejemplo el grado de participación política. Tampoco la etnicidad jugó un rol diferenciador más grande. En cuanto a la edad, la diferencia más grande era, como esperábamos, la inscripción muy baja de jóvenes en los registros electorales. Cerca de un 86% de los jóvenes no estaban inscritos, mientras que el 85% de las personas de la tercera edad estaban registradas.

VI. Conclusiones preliminares

En primer lugar tenemos que enfatizar que el estudio en Cerro Navia fue realizado en los meses de marzo y abril del año 2005, sobre los temas de capital social y participación política, y que fue limitado en su tamaño. Nuestros estudiantes pudieron entrevistar a sólo 141 respondientes, lo que por supuesto es un número limitado, si vemos la población total de Cerro Navia. Es por esta razón que vemos el estudio como un ejercicio exploratorio, que resultó en un número de tendencias,

algunas significativas, pero que tienen que ser interpretadas dentro de los límites que tuvo que enfrentar nuestra encuesta.

Hemos cuidado de trabajar desde un marco teórico muy minuciosamente definido al cual podíamos conectar nuestros resultados, no importando el tamaño reducido de nuestra encuesta. Las consideraciones teóricas aumentan, en nuestra opinión, el valor de los resultados para los sectores interesados, específicamente la municipalidad de Cerro Navia, los líderes comunales y las organizaciones sociales. Hacer que la ciudadanía (en el sentido amplio de la palabra, es decir no solamente organizaciones sociales, sino también ciudadanos individuales) se involucre en políticas locales es un asunto no fácil. La euforia internacional con respecto a la participación de la sociedad civil en el nivel local y nacional, parece olvidar los numerosos problemas que ésta lleva consigo. Este análisis preliminar ha querido poner sobre la mesa el tema particular del rol del capital social y la confianza en relación con la participación política.

Quisiéramos evitar a toda costa la impresión de que los bajos niveles de participación política y confianza en el sistema se deben a una falta de confianza generalizada. Tenemos que enfatizar que en este aspecto, el marco teórico pone una línea especial de razonamiento que no es, aunque interesante y fructífero, el único argumento posible para explicar el nivel bajo de participación política. Una investigación más profunda y extensa podría arrojar más luces sobre este tema. Los hechos indican que hay niveles bajos de participación política, confianza en el sistema y confianza generalizada, en distintas interrelaciones.

Significa un desafío para la municipalidad, pero también para los líderes comunales y las organizaciones sociales seguir trabajando en la creación de confianza tanto generalizada como en el sistema. Muy probablemente, estos esfuerzos resultarán en niveles más altos de participación política, lo que daría más sustentabilidad a iniciativas como el presupuesto participativo. Como tal, los resultados específicos relacionados con los scores/puntajes positivos de miembros de organizaciones sociales en general y de organizaciones sociales “bridging” en particular, podrían inspirar a los sectores locales para usar este conocimiento en una estrategia unida para incrementar la participación política en Cerro Navia.

Bibliografía de Referencias

- Departamento de Economía, Universidad de Chile (2005): **Encuesta de Ocupación y Desocupación para el Gran Santiago**. Universidad de Chile. Santiago.
- Fukuyama, F. (1999): **The Great Disruption and the Reconstitution of Social Order**. New York: Free Press.
- McPherson, J.M. y L. Smith-Lovin (1987): **Homophily in Voluntary Organizations: Status distance and the composition of face-to-face groups**. En: American Sociological Review 52, pp. 370-379.

- Paley, J. (2001): **Marketing Democracy. Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile**. Berkeley: University of California Press.
- PNUD (2000): **Informe Desarrollo Humano en Chile**. Santiago, PNUD.
- Putnam, R.D. (1993): **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (1995): **Bowling Alone: America's Declining Social Capital**. En: Journal of Democracy 6 (1), pp. 65-78.
- Putnam, R.D. (2000): **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster.