



Carrera de Antropología

Aproximación antropológica para el análisis de un mecanismo de participación ciudadana en el ámbito de la atención primaria de salud: el caso de un consejo local de desarrollo

Profesor guía: Miguel Bahamondes Parrao

Estudiante: Juan Pablo Gaete Varas

Tesis para optar al grado de Licenciatura en Antropología

Tesis para optar al título de Antropólogo

Santiago.....2017

Dedicado a la memoria de don Enrique Molina

Agradecimientos

Agradezco a los funcionarios de los centros de salud y dirigentes de los Consejos de Desarrollo Local de la comuna de San Joaquín, por abrirme un amable y cariñoso espacio para el desarrollo de mi trabajo etnográfico.

Asimismo, agradezco a los profesores Miguel Bahamondes P. y Pavella Coppola P., a Rodrigo Valenzuela F. y al equipo DHAS.

A Eliana Varas V. y Juan A. Gaete T.

A Juan Varas S., Juliana Gaete A., Astrid Riveros G. e Iris Toro M., por la inspiración y las imágenes del pasado.

A Jorgelina Sannazzaro y a Julián Gaete Sannazzaro, por la inspiración y las imágenes del futuro.

Resumen

Este trabajo aborda el concepto de participación enfatizando un punto de vista antropológico. Para avanzar en este sentido, se proponen tres reflexiones preliminares a modo de “constataciones conceptuales”, cuyo eje se desplaza desde una crítica del enfoque *normativo* sobre la participación (centrado en el Estado, un entendimiento mínimo de la dimensión política y en el paradigma formal de la cultura cívica), hacia uno *no normativo* (con una inspiración maximalista en el entendimiento de lo político, énfasis en la cultura y un enfoque metodológico pragmático). En el marco de este ejercicio se repasa la noción de ciudadanía y el lugar de la participación en relación al problema de los límites de la soberanía política basada en el ideal igualitario o democrático.

Complementariamente, se presenta la descripción etnográfica de un mecanismo de *participación ciudadana* en el ámbito de la salud primaria (consejos de desarrollo local de la comuna de San Joaquín), específicamente lo relativo a su proceso de materialización -vinculado a la especificidad de la historia comunal-, asimismo, los principales elementos para avanzar a una comprensión de las representaciones sociales que los agentes involucrados en estos mecanismos construyen sobre la noción de participación -basado en arraigos históricos, motivacionales y funcionales-.

Palabras Clave:

Participación, Antropología Política, Antropologización de la Ciudadanía, Consejo de Desarrollo Local en Salud.

ÍNDICE

Introducción	9
I. Problemática: una tensión de la noción de participación en el contexto de la ciudadanía y la necesidad de su abordaje antropológico.....	10
II. Objetivos de la Investigación	24
III. Marco Teórico	25
III.1. Un enfoque para el estudio antropológico de la participación.....	25
III.1.1. El enfoque de <i>antropologización de la ciudadanía</i>	25
III.1.2. Ejes teóricos y metodológicos.....	28
a) <i>Hacia un entendimiento no esencialista y enfoque pragmático</i>	28
b) <i>Estudios clásicos de cultura política</i>	29
c) <i>Crítica de la cultura política</i>	34
III.1.3. El marco de objetos propuestos.....	39
III.2. Conceptos básicos para un estudio antropológico de la participación.....	40
III.2.1. La cultura.....	42
III.2.2. La delimitación de lo político: maximalismo, funciones políticas, acción política y el poder.....	46
a) <i>Las dimensiones de la vida social</i>	46
b) <i>Identificación de lo político</i>	50
c) <i>La noción de poder</i>	52
d) <i>La participación y el punto de vista de la espontaneidad</i>	63
III.2.3. Holismo e Individualismo Metodológico.....	64
III.2.4. Un marco comprehensivo para la ciudadanía y la participación.....	71
III.3. Los principales problemas del desenvolvimiento histórico de la ciudadanía.....	75
III.3.1. Contexto histórico del advenimiento de la ciudadanía.....	75
III.3.2. El liberalismo y la ciudadanía: breve reseña de la consolidación de la ciudadanía liberal.....	83
a) <i>Derechos civiles y su contexto</i>	83
b) <i>Derechos políticos y su contexto</i>	86
c) <i>Derechos sociales y su contexto</i>	93
III.3.3.- Algunos límites de la participación.....	98
a) <i>La democracia representativa</i>	99
b) <i>La participación ciudadana</i>	104
c) <i>Clasificación de la participación ciudadana</i>	108
d) <i>Participación Convencional versus No Convencional</i>	112
e) <i>Los límites prescriptivos y evaluativos</i>	117
III.4. Algunos problemas de la ciudadanía y la participación en Latinoamérica	

.....	124
III.4.1. La inexistencia de una <i>cultura cívica</i> y el origen del sentido de la brecha: procesos de larga duración.....	124
III.4.2. El desarrollo de una <i>cultura del caudillismo</i>	126
III.4.3. La <i>doble lógica</i> en la ciudadanía latinoamericana.....	129
III.4.4. Tres características de la distinción norma/práctica.....	130
III.4.5. Las configuraciones históricas de ciudadanía en Latinoamérica.....	131
a) <i>Nacional-Desarrollismo</i>	132
b) <i>Autoritarismo Burocrático</i>	133
c) <i>Neoliberal</i>	134
III.5. Participación social e Institucionalidad estatal: algunas problemáticas de su desarrollo histórico, las coordenadas institucionales actuales y el sector de la salud.....	136
III.5.1. Coordenadas de larga duración en el siglo XIX y las transiciones del siglo XX.....	136
a) <i>Elementos de larga duración del siglo XIX</i>	136
b) <i>Transición hacia el siglo XX</i>	139
c) <i>Movimiento asociativo, expresiones anti-dictatoriales y la reducción de la sociedad civil</i>	144
III.6. Representaciones sociales y cultura.....	146
III.6.1. El enfoque de las representaciones sociales.....	147
a) <i>Antecedentes</i>	147
b) <i>Características del concepto</i>	148
III.6.2. Elementos de la formación de las representaciones sociales y el rol de la cultura.....	151
a) <i>El fondo histórico y cultural de la sociedad</i>	151
b) <i>Los mecanismos de anclaje y objetivación</i>	152
c) <i>Prácticas relacionadas con la comunicación social</i>	154
III.6.3. Las dimensiones de las representaciones.....	154
III.6.4. Enfoques para el estudio de las representaciones: procesual y estructural.....	155
IV. Metodología	157
IV.1. Enfoque metodológico de la investigación.....	157
a) <i>La dicotomía emic/etic y los cuatro modos de descripción etnográfica</i>	157
b) <i>El modelo inductivo de la teoría fundamentada y el alcance de la metodología cualitativa</i>	161
c) <i>La naturaleza de los datos utilizados</i>	163
IV.2. Técnicas de recogida de información.....	163
V. Resultados	166

Plan de la descripción.....	166
V.1. Elementos para aproximarse a la comuna de San Joaquín.....	167
a) <i>Algunos elementos de la historia del territorio</i>	167
b) <i>La toma de terrenos como un modelo de participación</i>	178
c) <i>Canalización institucional del problema habitacional</i>	181
d) <i>Algunos datos comunales básicos</i>	184
V.2. Los Consejos de Desarrollo Local de San Joaquín.....	189
a) <i>Origen de los CDL en San Joaquín</i>	189
b) <i>Aspectos comunes derivados de su articulación institucional</i>	194
c) <i>Integración con los equipos de salud y definición de formas de organización en los CDL de San Joaquín</i>	201
d) <i>Principales actividades desarrolladas por los CDL de San Joaquín</i>	204
e) <i>La posición relativa de los actores en los CDL: alianzas, tensiones y límites</i>	208
V.3. La representación social sobre la participación.....	213
V.4. El problema de la clasificación.....	219
VI. Conclusiones	224
Anexo 1. La institucionalidad para la participación social en Chile	227
a) <i>Elementos Generales</i>	227
b) <i>La institucionalidad para la participación en el contexto sectorial de la salud</i>	231
Bibliografía	236

Índice de Figuras y Cuadros

-Figura N ^a 1. “Tipos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”	111
-Gráfico N ^o 1: Comparación Pobres No indigentes/Indigentes. Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.....	187
-Imagen N ^o 1. Plano del Proyecto de Ferrocarril de Circunvalación.....	170
-Imagen N ^a 2. Fichas de Protección social según Unidades Vecinales.....	188
-Tabla N ^a 1: Censo 2002 y proyección 2012. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).....	185
-Tabla N ^a 2: Pobreza e Indigencia en San Joaquín. Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2011. Ministerio de Desarrollo Social.....	186
-Tabla N ^a 3: Tipos de Organizaciones Sociales de San Joaquín. Fuente: Plan Comunal de Emergencias, 2014. Municipio de San Joaquín.....	189

Introducción

El propósito general de esta investigación es realizar un ejercicio sobre el problema de la participación social desde un punto de vista antropológico y etnográfico.

Partiendo de la base que, en el lenguaje cotidiano de múltiples actores, la noción de participación es utilizada con variadas connotaciones, en el Marco Teórico se recurre en primer término a la propuesta de Assies, Pansters, Salman y otros (2002) en torno a una *antropología política de la ciudadanía* latinoamericana, como un enfoque que permita definir algunos elementos específicos para observar la noción de participación. En este sentido, a continuación, se reflexiona sobre el concepto de cultura y el campo de lo político, para arribar a tres *constataciones conceptuales* preliminares de un acercamiento antropológico a la noción de participación. En este contexto, asimismo se realiza una síntesis del conjunto de elementos que permiten comprender y problematizar la noción de participación ciudadana.

Como ejercicio aplicado, se presentan los resultados de una investigación de campo realizada en los Consejos Locales de Salud de la comuna de San Joaquín, Santiago. Dichos Consejos constituyen mecanismos de *participación ciudadana* instalados en los procesos de gestión de los Centros de Salud Familiar (CESFAM) –nivel de Atención Primaria- dependientes del Ministerio de Salud y se presentan de manera generalizada en todas las regiones de Chile (Donoso, 2006; Fernández y Delamaza, 2006). En lo referido a la investigación etnográfica se relevan específicamente dos cuestiones complementarias, refrendadas en los objetivos generales del trabajo: en primer lugar, los elementos que ayudan a comprender el proceso de materialización de estas instancias en el tiempo (en el ámbito comunal y su relación con el nivel nacional; proceso que implica una determinada política estatal de promoción de la participación). En segundo lugar, la identificación exploratoria de los elementos centrales de la/s representación/es social/es sobre el concepto de *participación* en los distintos grupos de agentes involucrados en dichos mecanismos.

De este modo, en primer lugar, se presenta una problemática general en torno a la noción contemporánea de participación que proporcionará las bases para el desarrollo del marco teórico posterior. En lo que sigue, luego de la enunciación de los objetivos (II), en la sección III.1 se instala el enfoque de *antropologización de la ciudadanía* –según la propuesta de Assies y otros (2002)- para entender los problemas planteados por la ciudadanía y la cultura política en clave antropológica, específicamente en el contexto

latinoamericano. En la sección III.2 se plantea una reflexión general en torno a ciertos conceptos y constataciones mínimas para avanzar hacia un estudio antropológico de la participación. A continuación (III.3) se presentan los principales elementos históricos para comprender la noción de ciudadanía y el entendimiento de la participación en su seno. En el punto III.4 se repasan brevemente algunos de los rasgos centrales del problema de la ciudadanía en el contexto Latinoamericano para, en III.5, hacer lo propio con el caso de Chile. En la sexta sección del Marco Teórico se presenta el enfoque de Representaciones Sociales para brindar un marco específico de análisis en torno a las representaciones sobre el concepto –y la práctica- de la participación construidas por los agentes involucrados en los mecanismos de participación ciudadana presentes en los Centros de Salud Familiar (CESFAM) de la comuna de San Joaquín.

Luego, se presenta la Metodología de la investigación y, finalmente, los resultados de la investigación de campo.

I. Problemática: una tensión de la noción de participación en el contexto de la ciudadanía y la necesidad de su abordaje antropológico.

A lo largo de los últimos treinta años, aproximadamente, en el seno de los Estados latinoamericanos la noción de *participación* ha sido objeto de un creciente interés por parte de una multiplicidad de actores sociales. Dicho fenómeno tiene como marco histórico general el advenimiento del neoliberalismo y las transiciones postdictatoriales en el continente, que conjuntamente crean las condiciones para el establecimiento de cierta disposición estratégica hacia la democratización de las sociedades y el desarrollo de una agenda de “expansión de la ciudadanía” (Soto, 2005, p. 63).

En Latinoamérica esta agenda hace su entrada después de un período generalizado de dictaduras militares, abrogación de derechos civiles, políticos, violación de derechos humanos, etc., por ende, en principio constituye un discurso de cultura política que no brinda, necesariamente, una solución de continuidad histórica coherente al individuo latinoamericano. Desde cierta posición se sostiene que, más bien, correspondería a una “explosión discursiva” de conceptos interrelacionados, como tercer sector, capital social, resiliencia, empoderamiento, rendición de cuentas (*accountability*), sociedad civil, transición, gobernabilidad, gobernanza, etc. (Garcés *et al.*, 1999, p. 2). Dentro de este contexto discursivo se construye, desde diferentes puntos de vista, la noción contemporánea de participación.

Intentando identificar el elemento más general necesario para poner bajo contexto la indagación sobre el concepto de participación, se presenta la cuestión del programa de “expansión de la ciudadanía”. En primera instancia, tal programa tiene un sentido doble. Por una parte, apunta al objetivo axiológico (o *civilizacional*) de consolidar una cultura política democrática e implementar cabalmente el enfoque de derechos propio del paradigma de la ciudadanía moderno, al tiempo que se define por una lógica de “déficit” o “brecha” sistemática de Latinoamérica respecto de dicho estándar. Esto se explicaría en función de la coexistencia de diferentes tradiciones de culturas políticas y las irregulares configuraciones históricas entre los diversos tipos de derechos que conforman la ciudadanía (Assies *et al.*, 2002, p. 59, 62; Salman, 2002, p. 131; Pansters, 2002, p. 292).

Planteado este asunto general, es necesario manifestar el siguiente alcance: el desenvolvimiento de la ciudadanía en el contexto latinoamericano remite a un *proceso* de largo plazo, que se remonta al desarrollo de los primeros rudimentos de la noción en Europa. Dejar constancia de esta dimensión procesual de la ciudadanía es fundamental. Como constructo jurídico, a partir de sus primeros desarrollos (siglo XVIII) el impacto de la ciudadanía es crecientemente global, abarcando desde las tempranas preocupaciones jurídicas por la constitución de derechos civiles, luego políticos y sociales (Marshall, 1998), hasta los culturales y de discurso integracionista desarrollados más tardíamente. En torno a la ciudadanía se han estructurado los conceptos de Sujeto y Sociedad Civil, y se han perfilado el conjunto de instituciones económicas, políticas y sociales propias del capitalismo y la *modernidad*. La ciudadanía ha sido objeto de diferentes elaboraciones, que enfatizan aspectos sociales, jurídicos, económicos y políticos específicos. Por sus connotaciones modernizadoras en todos estos ámbitos, hacia finales del siglo XX, en Latinoamérica la noción de ciudadanía se ha levantado como un proyecto político “válido y prometedor para superar relaciones políticas como el autoritarismo, el clientelismo, etc.” (Salman, *ibíd.*, p. 125) y, en consecuencia, ha sido apropiada de derecha a izquierda “con una rapidez y voracidad sorprendente por un amplio espectro de actores sociales y políticos” (Assies, *et al.*, 2002, p. 57).

Para entender lo último, hay que hacer inicialmente referencia a una cuestión histórica de fondo en torno a la arquitectura institucional de la Ciudadanía: en líneas generales, éste es el resultado final del “triumfo” histórico de la posición liberal (o burguesa) de

centro, que luego de la Revolución francesa cobró preeminencia por sobre las posturas radicales y conservadoras (Wallerstein, 2010). La posición liberal asienta las relaciones capitalistas de producción, propiedad, trabajo, etc., sobre un léxico específico, relativo a premisas de talante Universalista, como “la prioridad de reglas generales aplicadas en forma igual a todas las personas, y por lo tanto, el rechazo a las preferencias particulares en la mayoría de las esferas (...), reglas tales como el sufragio universal y la igualdad ante la ley” (ibíd., p. 60). El dominio histórico de estas normas, su carácter prescriptivo o de “mantras” o “evangelios” de la modernidad, ha generado que la mayoría de las personas crea en ellos “y los tengan por virtuosos” (ibíd.): tal es así, que estas premisas constituyen el punto de partida tanto de posiciones políticas de izquierda como derecha. Recogiendo esto, formalmente, la noción de “ciudadano” hace referencia a una categoría inicialmente jurídica que remite a un sujeto de derechos y responsabilidades. Desde el punto de vista subjetivo, tal individuo actuaría –teóricamente- motivado por actitudes y creencias orientadas por una confianza generalizada (y adhesión) a los canales *institucionales* de la representación política y la administración estatal; igualmente, por una conciencia de sí mismo que se constituye en torno a ciertas libertades y obligaciones que se reivindican individualmente frente al Estado y los demás sujetos¹.

En virtud de un conjunto de factores históricos y socioculturales, las sociedades nacionales latinoamericanas ciertamente no han generado tal tipo de ciudadano ni de cultura política liberal; por el contrario, se sostiene un déficit en ese sentido. La “explosión discursiva” contemporánea en torno a la “expansión de la ciudadanía”, se instala en las sociedades latinoamericanas en el contexto de un conjunto de “reformas estructurales” asociadas a la fase neoliberal del capitalismo (a partir de la década de 1980). En este sentido, preliminarmente es necesario constatar que “la propuesta actual de construir un *ciudadano participativo* no surge de los ciudadanos mismos” (Salazar, 1998, p. 14), sino de la necesidad objetiva de *descentralizar* en múltiples direcciones, impuesta por un conjunto complejo de organismos multilaterales, Estados y empresas transnacionales, justamente en el marco de dichas reformas estructurales –abundando en la falta de continuidad histórica del paradigma ciudadano como proceso social-.

No obstante este rasgo ineludible, de igual modo el complejo formado por la agenda de “expansión de ciudadanía” ha ido construyéndose, incorporándose y fijándose, con

¹ Los constructos de cultura cívica, ciudadanía, democracia, los ciclos clave de la ciudadanía en Latinoamérica y otros importantes para la discusión, serán desarrollados a lo largo del Marco Teórico.

variados sentidos, en el ámbito académico, e institucionalizándose en el marco de las políticas públicas. La noción de ciudadanía, participación y otras, se van integrando en el léxico cotidiano y el sentido común de los individuos y organizaciones latinoamericanas, en sus construcciones sobre la esfera pública, el Estado, y sobre cómo debería funcionar normalmente una democracia, entre otras cuestiones. Por ejemplo, específicamente, la noción de participación “(...) ha transitado desde los proyectos hacia las políticas y, por tanto, a ha comenzado a penetrar inevitablemente en las arenas de la gobernabilidad, debiendo reconocerse entonces que la participación sólo podrá ser eficiente en la medida que se vincule a esas estructuras institucionales” (Gaventa, 2002, en Corporación Participa, 2008, p. 22).

Considerando todo lo anterior, es preciso adoptar una premisa básica y preliminar, que estructura la reflexión posterior: la noción de participación no necesariamente corresponde a una invención política neoliberal o postmoderna, aunque en función de la agenda de expansión de la ciudadanía y la explosión discursiva que le acompaña, en cierto registro *normativo* aparezca como una propiedad más o menos exclusiva del Estado liberal-democrático moderno, que al mismo tiempo es formalizada y regida por él². En este sentido, más que entender la participación desde el punto de vista de sus regulaciones formales y/o como una categoría normativa o una variable asociada a cierto tipo de cultura política –respecto de la cual, entonces, puede establecerse la existencia de una brecha-, es necesario entender el fenómeno desde un punto relativo. Es decir, abandonar una posición axiológica –o finalista- para su estudio y observarla en función de su construcción en relaciones sociales, histórica y contextualmente determinadas. A partir de esta premisa se desarrolla el ejercicio de aproximación antropológico al concepto, asimismo, la investigación de campo.

Para dimensionar lo anterior en su correcta medida, es necesario recalcar un punto de vista procesual al observar diferentes aspectos del paradigma de ciudadanía: un hecho básico en la discusión en torno al concepto de participación social, o de cualquier noción relativa a complejas relaciones sociales en el marco de los Estados latinoamericanos, refiere a que éstos se encuentran integrados a la deriva general de la *modernidad* y al capitalismo. En virtud de esta determinación histórica, se asumen fácticamente dos posiciones políticas generales, interrelacionadas. En primer lugar, la premisa central

² Tal es el “eje normativo” en el entendimiento de la participación. Este punto será tratado con mayor detalle en la sección III.3

post Revolución francesa que indica que la soberanía recae sobre los “ciudadanos”, ya no sobre el monarca, y la idea complementaria de la inevitabilidad del cambio político (Wallerstein, *ibíd.*, p. 86) (ideas que a la sazón fueron adoptadas nominalmente por las nacientes Repúblicas independientes latinoamericanas). En segundo término, el modelo propio de “la ideología liberal dominante en el siglo XIX”, que sostuvo que “la *modernidad* se encontraba definida por la diferenciación de tres esferas sociales: el mercado, el estado y la sociedad civil” (*ibíd.*, p. 19), añadiendo la idea que éstas deberían funcionar cada una con sus ámbitos de competencia y ejerciendo cierto rol de contrapeso y determinada complementariedad.

Desde aquel punto de vista procesual, el intento permanente de integración de Latinoamérica a esta lógica moderna (Salman, *ibíd.*, p. 136) –que se observa hasta hoy a través de la agenda de “expansión” de la ciudadanía- puede considerarse como el trasfondo general para enfrentar problemas más específicos, como la definición social del concepto y las prácticas asociadas a la participación (noción esencial en la cuestión política contemporánea), especialmente en el contexto de la globalización. En este sentido, y de acuerdo a la premisa antes señalada, en los diferentes contextos sociales y grupos específicos de las sociedades nacionales latinoamericanas, dicha definición social de la participación debe comprenderse como condicionada por *procesos históricos* de una escala global y macro. Esto constituye un punto de referencia para el presente trabajo.

En términos del análisis, tales procesos históricos generales se pueden entender considerando dos planos diferentes. Por una parte, existen aspectos *estructurales*, que remiten al examen de los elementos centrales que dan forma a las determinadas fases del desarrollo capitalista –y, particularmente, cómo tal dinámica globalizada afecta a Latinoamérica-. Dentro de la amplia gama de problemas históricos que aplican en esta categoría, en nuestro contexto acotado interesan fundamentalmente el conjunto de disposiciones de “ajuste estructural” neoliberales emanadas desde el llamado Consenso de Washington³. La relevancia de esta dimensión *estructural* en la comprensión de un

³ Se trata de una serie de disposiciones generadas durante la década de 1980 desde el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, reunidas en la capital norteamericana. En síntesis, en esta instancia se promovió un “ajuste estructural” en función de los problemas derivados del ciclo de “acumulación fordista” (o cuarto ciclo Kondratiev) cuyo clímax fue la crisis global de 1982 (Salazar, *ibíd.*, p. 2). El período 1930-1982 se habría caracterizado por “la hegemonía total de los aparatos del Estado, los grandes monopolios del Mercado y las macro-teorías de la ciencia social” (*ibíd.*), asimismo por el aumento de los costos principales para la acumulación de capital, lo que fue reduciendo el promedio mundial de ganancias y sometiendo a la economía a un estancamiento

fenómeno como la participación, radica en que contempla procesos que van condicionando, en lo sustancial, la deriva de las condiciones económicas y políticas de los Estados particulares: tales procesos globales tienen correlatos en los ejercicios locales política pública y gobierno, en la administración y en la regulación de los mercados.

Un segundo aspecto de los procesos históricos que contribuyen a configurar la definición y práctica social de la participación corresponde al desarrollo *sociopolítico* propio de grupos específicos. Dichos desarrollos se configuran ideológicamente al alero de las diferentes tradiciones de la ciudadanía y por disposiciones culturales diversas: en principio pueden ser funcionales o desbordar las disposiciones estatales históricas convencionales sobre el ejercicio de la política, en un arco que va, por ejemplo, desde los partidos políticos tradicionales, organizaciones sectoriales de la sociedad civil, hasta planteamientos de cuño revolucionario o antisistema y -más radicalmente, con un sentido que puede sobrepasar la lógica de acción política *moderna* de la sociedad civil, o de la ciudadanía- algunos movimientos indígenas. Desde un punto de vista microsociedad y subjetivo esta dimensión se asocia al desarrollo de lógicas y formas particulares de acción política.

Tal eje analítico permite establecer un punto de referencia mínimo para entender la participación como una construcción social e histórica. Alude a la consideración de

(Wallerstein, 2012). Tomassini resume los antecedentes previos a esta transformación estructural: "...durante la segunda mitad del siglo XX el campo de acción del Estado, y por ende su tamaño, se expandieron en forma desmesurada. El gasto gubernamental de la totalidad de los países del mundo, como un porcentaje del PIB, entre 1960 y 1995 se expandió de menos del 20% a cerca del 50%. Esa exagerada expansión y sus consecuencias inflacionarias, fiscales y económicas, expresadas en la pérdida de competitividad de los sistemas productivos, desencadenó la crisis del Estado de bienestar" (2002, p. 12). La concentración de poder en las estructuras estatales, fenómeno propio del período del *Estado de Bienestar* o de acumulación *fordista*, fue contrarrestado por una arremetida de concentración del poder del mercado (Salazar, 1997, 1999): en este sentido, las medidas de ajuste estructural fueron depositarias de una "ortodoxia economicista" (Kliksberg, 2002, p. 8). Se estableció al "mercado no sólo como el motor fundamental del crecimiento económico, sino también de la salud, la educación y la seguridad social, así como del desarrollo de la infraestructura" (Iglesias, BID, 1992, citado en Tomassini, ibíd., p. 13). El Estado procuró alejarse del enfoque de Administración Pública Tradicional o modelo burocrático clásico-caracterizado por una estructura jerárquica vertical, mandatos determinados políticamente y con una presencia "excluyente en la prestación de servicios" (Dove, 2000, p.1). El nuevo modelo *eficientista*, llamado también *gerencialista*, se orientó por las mencionadas medidas des-reguladoras: sucintamente, se reprodujo de súbito criterios de administración empresarial en el ámbito de la administración estatal, esto es, de técnicas cuyo fin se limita a la mejora de la eficiencia y la eficacia en las administraciones públicas (ibíd., p. 2; Echeverría y Mendoza, 1999, p. 39-42). Concretamente, se impusieron "medidas relacionadas con la disciplina fiscal, el control del gasto público, el mejoramiento del sistema impositivo, la liberalización de los sistemas financieros, el manejo del tipo de cambio, la liberalización comercial, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización de las empresas públicas, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la desregulación y la reforma del Estado" (Tomassini, ibíd., p. 23).

aspectos procesuales necesarios en cualquier planteamiento crítico sobre problemas políticos, económicos y socioculturales, sea en sus manifestaciones de alcance general o micro.

Habiendo consignado, por una parte, la premisa general de trabajo para enfrentar el concepto de participación y, por otra, el eje de cuestiones históricas básicas a tener presentes para su observación y análisis, se puede plantear un problema ya específicamente relativo a la noción de participación en el contexto latinoamericano *contemporáneo*. En primer lugar, se debe verificar la existencia de una multiplicidad de puntos de vista para enfocar su definición y análisis, posibilidades que dependen de los ámbitos de actividad a los cuales se quiera aplicar: se habla de participación política, social, comunitaria, popular, gremial, laboral, ciudadana, etc.; asimismo, de modos convencionales y no convencionales de participación (Delfino y Zubieta, 2010; Contreras *et al.*, 2005). En el contexto liberal tardío, el concepto de participación también ha sido desarrollado en el marco del constructo Capital Social, siendo identificado como uno de sus componentes *estructurales* (Banco Mundial, 2004; Mota y Sandoval, 2006). En todo caso, se trata de un concepto “multidimensional”, que se utiliza generalmente con sentidos diversos (Viveros, 2008; Delamaza, 2008).

En este trabajo se propone que dicha diversidad es posible a partir de la existencia de un denominador común u horizonte comprensivo: la participación se entiende en los límites que traza la ciudadanía, desde sus aspectos socioculturales y políticos, hasta los jurídicos; la participación sería un “elemento constitutivo de la noción de ciudadanía” (García y Stevens, 1999, en Viveros, *ibíd.*). Lo medular en este punto radica en la naturaleza de los lazos que se tienden entre la participación (tanto en sus dimensiones conceptuales y prácticas, subjetivas y actitudinales) y la noción de ciudadanía. Se enarbola una posición dominante que trata la *participación como un componente del sistema de la ciudadanía*. A continuación, se desarrolla el sentido de esta proposición. Introductoriamente, vale decir que la noción de ciudadanía es una categoría compleja (será revisada con detalle en el Marco Teórico). Como idea política, “tiene sus raíces en la *polis* griega, el Imperio romano y las ciudades del Medioevo tardío” (Assies, 2002, p. 146), lo que se vincula a su aspecto etimológico (que remite a la pertenencia formal del sujeto a la antigua ciudad). Se podría sostener que existen dos modos generales de entender la noción de ciudadanía. Uno, remite simplemente a la pertenencia de un sujeto a una comunidad política, sin especificar en el tiempo ni en el espacio qué tipo de

comunidad se trate. La otra forma responde a la acepción moderna y *liberal*: ésta, con concretas connotaciones jurídicas, surge de la necesidad de establecer un nuevo marco reglamentario que ordenara y diera estabilidad a las relaciones entre los individuos en los nacientes Estados nacionales europeos de fines del siglo XVIII, en el marco de las relaciones capitalistas de producción (Marshall, 1998; Moore, 1991; Bottomore, 1998; Wallerstein, *ibíd.*).

La ciudadanía moderna y liberal propone, específicamente, un *principio de igualdad básica* entre los individuos (Marshall, *ibíd.*, p. 20-21, 37) que, a su vez, descansa en dos supuestos previos estructurantes del Estado liberal: por una parte, la “doctrina de los derechos naturales” –o iusnaturalismo, que constituye el presupuesto filosófico del Estado liberal- y la doctrina del “Estado limitado” (Bobbio, *ibíd.*, p 11-19). De acuerdo con la doctrina de los derechos naturales “todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, (...), algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad (...) que no han sido puestas por la voluntad humana y en cuanto tales son anteriores a la formación de cualquier grupo social”. En forma complementaria, el liberalismo clásico se plantea como una “doctrina del Estado limitado”, en tanto el “estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (...) –subordinadas- al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente, y por tanto en principio inviolables (...)” (*ibíd.*). En la acción combinada de ambas doctrinas, el Estado debiera generar “todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal” (Bobbio, *ibíd.*, p. 17-19). En primera instancia, el marco regulatorio inspirado en tales doctrinas debiera aportar a la protección de la esfera individual, fundamentalmente el ámbito básico de los derechos civiles.

Ahora más específicamente en lo que atañe a la noción de *participación*, la multiplicidad de los ámbitos a los cuales ésta se aplica en el contexto de la ciudadanía liberal contemporánea se explica en la medida que, justamente, se considera un concepto “esencialmente jurídico” (Viveros, *ibíd.*). Desde distintos énfasis ideológicos, la noción de participación se ha discutido continuamente en el seno de la distinción entre los dominios público y privado: asociándose particularmente a los procesos de movilización de intereses en la esfera de lo público (Hopenhayn, 1988; Marquez *et al.*, 2001; Agenda

pro-participación ciudadana 2006-2008; Garcés *et al.*, 1999; García-Canclini, 1996; Diccionario de la Administración Pública chilena, 2002). Hacia fines del siglo XX, fruto de la evolución sistémica del llamado “enfoque de derechos”, la participación se consagra explícitamente como un derecho humano, tanto individual como colectivo (Soto, *ibíd.*; Abramovich, 2006; Anaya, 2014). Este derecho “consistiría en la facultad de tomar parte activa en los distintos ámbitos de la vida política, económica, social y cultural del país o ámbito infra o supranacional al cual dicho derecho sea referido como ámbito de aplicación” (Viveros, *ibíd.*, p. 2). En este sentido, apunta ampliamente a la toma de posición en el proceso y los resultados del producto social en tales ámbitos de actividad. En el marco de esta complejidad, la participación adopta una relación de “interdependencia” con otros derechos: por ejemplo, “la vigencia de la libertad de expresión y de información junto con otros derechos de carácter económico y social, inciden, precisamente, en la igualdad de oportunidades y en el acceso a ciertos bienes sociales (trabajo, seguridad social, educación, información) que se constituyen como una precondition para poder participar” (*ibíd.*, p. 4).

Al ser integrada tanto en legislaciones nacionales como en el derecho internacional público⁴, la participación es subsumida dentro del *cuerpo jurídico* de la ciudadanía. A partir de esta plataforma la noción de participación es envuelta de las connotaciones políticas, sociales y culturales más generales del paradigma de la ciudadanía liberal, cuestión que es estimulada desde el Estado.

En el sentido de lo anterior, por ejemplo, a partir de la particular denominación de “participación ciudadana” la participación se *instruye* a través de una serie de mecanismos desde el ámbito de las políticas públicas. Partiendo del principio estratégico que tales mecanismos deben ser promovidos por las autoridades (Delpiano, 2008), su foco es intentar promover, con diferentes grados de profundidad, la inclusión de la Sociedad Civil en los procesos de gestión en diferentes niveles de la administración. En este plano, la participación ciudadana alude a “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado” (Cunill, 1991, p. 23), formando “parte de la gestión pública” (Corporación Participa, 2008, p. 22). En esta lógica, la aproximación de la

⁴ Cf. Declaración de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”. San José, Costa Rica, 1969; Declaración de Quito, 1998; el Convenio OIT169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, entre otros.

ciudadanía al Estado se efectúa en diferentes niveles o escalas, ordenadas en virtud de los alcances y el peso relativo que tales mecanismos participativos tengan dentro del proceso conducente a la materialización de la política pública o la decisión administrativa de que se trate. Los mecanismos de participación también se pueden categorizar de acuerdo al modo de involucramiento de las personas en tales instancias (Márquez *et al.*, 2001; Delpiano, *ibíd.*; Delamaza, 2008)⁵.

En el centro se sitúa la categoría “ciudadano”, quien al tomar parte de la gestión estatal -en forma altruista, no como funcionario, ni en calidad de especialista, ni como político profesional (Cunill, *ibíd.*)- vehiculiza sus intereses hacia los canales institucionales. Esto remite al aspecto axiológico o *normativo* de la *participación ciudadana*: en una democracia, los mecanismos participativos debieran constituirse como el método para la realización del producto social (Viveros, *ibíd.*, p. 3), a través de la “toma de posición activa –de las ciudadanas y ciudadanos- en los procesos decisionales” (Agenda pro-participación ciudadana 2006-2008, SEGEGOB, p. 8). En tales mecanismos, las personas asumirían una cuota de “poder”, asimismo de responsabilidad, respecto del producto social derivado de la instancia decisional en la que participa, coadyuvando al sistema de contrapesos –entre Estado, Mercado y Sociedad Civil- necesario para el correcto funcionamiento democrático. Considerando desde un punto de vista general la agenda de “construcción de ciudadanía”, a través de sus mecanismos de participación ciudadana, el Estado promueve un principio de *integración social* específico basado en una “identidad política común a todas las personas”, orientado a fomentar actitudes y conductas *cívicas* en los ciudadanos (Corporación Participa, *ibíd.*, p. 20).

A través de aquella acción estatal –que funciona desde los resortes de lo jurídico- se espera activar también los correlatos *culturales* que se atribuyen al fenómeno de la participación en el contexto de la ciudadanía liberal. En este sentido se concibe y se promueve como un indicador de *cultura cívica*. Así, la “participación ciudadana” eventualmente aparece como un valor *en sí*, a la manera de una variable independiente que puede explicar el *déficit* o estado saludable de la ciudadanía⁶ en tanto viene a manifestar identificación y confianza generalizada en la institucionalidad y, asimismo, otorga legitimidad a los productos del sistema político. La comprensión de la

⁵ Una exposición más completa de la noción de *participación ciudadana* y su relación con la *participación política* se presenta en la sección III.3.

⁶ Siguiendo la lógica de la “brecha” señalada, en Chile, se entiende que la Participación Ciudadana es un elemento necesario para superar un “déficit de ciudadanía” (Márquez *et al.*, *ibíd.*, p. 52).

participación como una variable en el seno del modelo de *cultura cívica* contiene, a lo menos, un efecto de *normalización* (que remite a la posición axiológica antes referida). A partir de lo brevemente expuesto hasta acá, se observa que la participación se asume como un componente de la ciudadanía que es apropiado por el Estado, con ribetes primero jurídicos y luego políticos y culturales: esto en el sentido del cuadro complejo que configura la pertenencia legítima a una comunidad política; la titularidad de ciertos derechos y deberes; la facultad de tomar parte vinculante de decisiones en el plano estatal; la formación de opiniones libres respecto del quehacer público y su contribución a la reproducción de ciertos patrones culturales. Desde aquel punto de vista, la promoción de la participación brinda cierta “apertura estructural” (Salazar, *ibíd.*, p. 11) para el desarrollo *sociopolítico* de los individuos y diferentes grupos organizados; es decir, para el ejercicio de su soberanía -siempre con una orientación o sentido democrático-. No obstante, esta construcción sobre la participación y sus teóricas posibilidades de apertura política de la sociedad civil presenta un sentido normativo problemático cuando se consideran algunos aspectos concretos de la dimensión *histórico-estructural* antes aludida.

Avanzando en la identificación de tal sentido problemático, es preciso recordar que las medidas de “ajuste estructural” señaladas, se concibieron bajo una “ortodoxia economicista” (Kliksberg, *op cit.*), por ende, se concentraron esencialmente en sentar las bases para el crecimiento económico. El supuesto central fue que dicho crecimiento aportaría los elementos para el *desarrollo* general de la sociedad. A partir del desmantelamiento de las estructuras estatales, el neoliberalismo intenta ir más allá de sus límites como doctrina económica, instalándose como un particular paradigma cultural y de desarrollo social que, en lo sustancial, busca una despolitización de la economía (Assies *et al*, *ibíd.*, p. 59-60). A partir de esta independencia de *lo económico*, se definió una estrategia que implicó transformaciones en múltiples niveles. Uno de estos cambios (especialmente atingente para la definición posterior de la participación) se da en el macro proceso de *desconcentración* del poder político alojado en el Estado durante la fase de acumulación fordista o del llamado Estado de Bienestar.

Para precisar este punto, es necesario detenerse brevemente en el proceso de descentralización. Se ha sostenido que éste, “pese a tener un origen en la necesidad del modelo de desarrollo de adaptarse a una nueva condición de producción, (...) para el propio modelo que lo impulsa es un fenómeno de naturaleza desconocida” (León, 2005).

G. Salazar lo entiende como un megaproceso consistente en una sistemática “devolución” del poder –concentrado en el Estado durante el ciclo histórico de acumulación fordista- en múltiples direcciones y dinámicas. El autor sostiene que esta devolución “no ha sido sólo *hacia abajo* (hacia ciudadanos y productores) sino también *hacia arriba* y *hacia el lado*” (ibíd., p. 3, destacado del original). Por devolución *hacia arriba* entiende: la transferencia de decisiones económicas a las bolsas de comercio mundiales -“sobre todo de Londres, Nueva York y Tokio –caso del precio del cobre en Chile”- y a empresas transnacionales que controlan grandes opciones de inversión; la “gendarmería” política mundial de Estados Unidos; el disciplinamiento bajo las “leyes globales” acordadas en las diversas cumbres mundiales sobre pobreza, etc. Habría que agregar a esta categoría el conjunto de tratados de derecho internacional y los tratados de libre comercio. La devolución *hacia el lado* implica la descentralización en el seno del propio Estado, por ejemplo, la regionalización administrativa, la privatización de servicios públicos, etc. (ibíd., p. 3-4). Finalmente, por devolución *hacia abajo* entiende -por ejemplo, en el caso chileno- la municipalización de ciertos servicios sociales, una mayor asignación de recursos al desarrollo local, la superación de la pobreza y la “apertura” del aparato público a la ciudadanía: justamente en este registro devolutivo *hacia abajo* se instala la noción de participación.

En este contexto *estructural* de “devolución”, la participación se entendería, en primer lugar, como una ventana para que los ciudadanos tomen parte de ese poder “devuelto” y lo impriman nuevamente en el seno de la actividad decisional o evaluativa de ese mismo Estado, lo que iría derechamente en el sentido de la “apertura estructural” mencionada y del ejercicio de *soberanía política*. No obstante -y de aquí el núcleo problemático- desde las agencias promotoras del ajuste neoliberal, la participación aparece con connotaciones vinculadas más bien a la dimensión económica que a la estrictamente política. Por ejemplo, el Banco Mundial construye la noción de participación como una propiedad de las relaciones sociales, como un “activo” (*asset*) de sujetos y comunidades, que bajo ciertas condiciones puede transformarse en una herramienta eficaz de integración al mercado y, por ende, de superación de la pobreza: el foco se traslada desde lo *político* al *capital* que yace en la organización social y las redes de los individuos, justamente en la medida que aquéllos pueden ser utilizados para solucionar problemas de integración al desarrollo –económico- (Molina, 1992, en ibíd., p. 17). En este sentido, la participación consistiría en “movilizar el potencial de los

pobres para reducir su pobreza y vulnerabilidad” (Moser, 1996, en *ibíd.*, p. 15), lo que equivale a asumir que “entre la dimensión económica y la social de la vida existe una relación metabólica inseparable” (Salazar, *ibíd.*), generándose *outputs* económicos (superación de la pobreza, integración al mercado) a partir de *inputs* sociales (relaciones sociales concebidas como recursos productivos). La participación adopta, entonces, una función acotada en el contexto de un paradigma de Desarrollo específico: se “restringe el concepto de participación a la movilización del activo social de los pobres (que no se podría movilizar sin participación), pero a la vez reduce el concepto de pobreza a sus contenidos dinámicos, sustrayendo del mismo sus contenidos *pasivos* (los factores estructurales que la generan)” (*ibíd.*)⁷.

Siguiendo este punto de vista, en el contexto neoliberal la participación recibe, *grosso modo*, un tratamiento a lo menos ambivalente. Salazar sostiene: “para el Banco Mundial, la participación no es ni puede convertirse en una práctica <<política>> (y menos en un poder político), sino permanecer todo el tiempo como una práctica de <<empresarialidad>>. Por tanto, se trata de una forma económica de incorporar a los pobres al Mercado, no al Estado” (*ibíd.*, p. 16). Aquí se revela un aspecto conceptual complejo, en la medida que la noción de participación se debate entre las connotaciones políticas y culturales del discurso de “expansión de ciudadanía” (inspiradas por la cuestión axiológica de la profundización de la democracia) versus su comprensión como una propiedad productiva de las relaciones sociales (originada en las necesidades de reproducción internas del sistema económico): la integración al mercado no tiene que ver, en primera instancia, con las necesidades de desarrollo “sociopolítico” propias de grupos específicos o de la sociedad civil.

La concepción del fenómeno participativo como una propiedad de activos viene a complementar, problemáticamente, las asociaciones más tradicionales del concepto con las dimensiones políticas de la ciudadanía y la cuestión de la cultura cívica. Aquel entendimiento economicista de la participación derivado de las medidas de “ajuste estructural” funciona objetivamente, recogándose fundamentalmente en las concepciones gerencialistas de la actividad del Estado⁸. La participación transita entre

⁷ En el sentido de este énfasis, el Banco Mundial (2001) señala que “la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano; pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación” (Mota y Sandoval, 2006).

⁸ En este sentido, el “ajuste estructural” ha impuesto a los Estados un rol subsidiario, complementado con una “lógica eficientista”, en la que la participación de la comunidad se releva como un elemento coadyuvante a la implementación exitosa de políticas públicas, en el entendido de hacer más *eficientes*

la necesidad de profundizar la democracia liberal-representativa y brindar legitimidad a la institucionalidad estatal –acorde a la agenda de expansión de ciudadanía- y la necesidad de que tampoco se transforme en “muchas participaciones” que desestabilice la gobernabilidad de la sociedad (Salazar, *ibíd.*)⁹.

De todo lo anterior se puede desprender una tensión o “disyuntiva” en torno a la compleja construcción de la noción de participación en el marco de la ciudadanía liberal. Entendiendo que “la efectiva descentralización, con diseminación de poder, supondría el desarrollo de una real democracia participativa” (*ibíd.*, p. 3), cabe plantear; ¿hasta qué punto las coerciones estructurales no van constriñendo el desarrollo sociopolítico autónomo de la “sociedad civil”? A partir de una visión funcional de la participación en que, por una parte, la profundización democrática no se plantea desde el punto de vista del ideal político igualitario, sino como el perfeccionamiento de un sistema de representantes y procedimientos formales y, por otra, la matriz economicista coopta su sentido político, ¿se podría esperar que se profundice efectivamente la actividad evaluativa y prescriptiva de los ciudadanos respecto del Estado, o del conjunto del sistema político? (Cf. Beauvois, 2008, p. 223). Recogiendo la expresión de Salazar: “es paradójico que los ciudadanos pobres tengan, en la sociedad neoliberal, una oportunidad exclusiva, privilegiada, de participar como comunidad en la <<priorización, gestión y evaluación>> de las políticas públicas que les afectan. Que tengan, por lo mismo, una posibilidad sistemáticamente estimulada para desarrollar sus *assets* no sólo en términos económicos, sino también en un sentido sociopolítico. Que se eduquen para potenciar el poder ciudadano” (Salazar, *ibíd.*, p. 17). En el núcleo de esta paradoja se halla el

las intervenciones (Cf.; Boisier, 1998, 2004; Márquez, *ibíd.*; Montecinos, 2004; Raczynski y Serrano, 2001; Oyarce, 2009; Ruiz, 2005, Tomassini y Armijo, 2002; etc.).

⁹ En términos convencionales, el concepto de gobernabilidad caracteriza un proceso a través del cual el Estado atiende y procesa las demandas políticas surgidas desde la sociedad civil. Más exactamente, apunta a la capacidad de contención de las consecuencias de la profundización del ejercicio de derechos democráticos, que “más allá de un determinado punto, (...) sería incompatible con el funcionamiento eficaz del gobierno” (Márquez *et al.*, *ibíd.*, p. 19). La gobernabilidad apunta al control del “exceso” de movilización política, en el sentido de su correcta administración por el Estado (Huntington, 1968, en *ibíd.*). Más tardíamente, a través de este concepto se ha apelado también al rol de la sociedad civil organizada en el juego de equilibrios con el Estado y el Mercado, para un correcto funcionamiento democrático. En su definición de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano, en 1999, el PNUD refería a “procesos que no sólo tienen que ver con la dimensión institucional, como el funcionamiento del parlamento, los partidos, el Poder Ejecutivo, la Justicia. También tiene que ver con la dimensión de la sociedad civil, de cómo la ciudadanía organizada puede ser sujeto de su propio destino...” (PNUD, 1999, p. 8). El concepto refiere a la generación de las condiciones para que el conjunto de la sociedad acepte “los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes”, apuntando a la reproducción del sistema (Brito, 2002, p. 260).

Estado y su efectivo rol: en él radica la definición de sus límites, el monitoreo y la naturaleza de las instancias participativas.

Adicionalmente al papel central de Estado, la tensión que conduce a bosquejar esta “disyuntiva” se evidencia, asimismo, al interior del propio paradigma de la ciudadanía, ya que éste es fruto histórico de las complejas ramificaciones políticas e ideológicas que existen en su seno. En este sentido, la disyuntiva sobre la definición de los límites de la participación es una problemática que se presenta a la “sociedad civil”: afecta los límites de su soberanía y sus relaciones con el Estado y el Mercado.

Considerando todo lo anterior, para concluir esta presentación y abrir la indagación posterior, es necesario plantear la cuestión acerca de cómo generar una posición o una aproximación antropológica respecto de la problemática planteada. En este sentido se debería avanzar en la indagación del concepto de participación considerando herramientas propiamente antropológicas, para, bajo esa perspectiva, observar los límites de la comprensión de la participación como un componente de la ciudadanía.

II. Objetivos de la investigación

Objetivos Generales

- 1.- Reconstruir el proceso de materialización de los Consejos de Desarrollo para la Salud de la comuna de San Joaquín, en virtud de su relación/articulación con la estrategia de implementación de una Institucionalidad de gestión pública participativa.
- 2.- Describir y analizar el contenido (dimensiones) de las Representaciones Sociales en torno al concepto de participación social construido por los agentes implicados en tales mecanismos de gestión.

Objetivos Secundarios

- 1.- Describir los hechos relevantes en el proceso de materialización de los Consejos de Desarrollo para la Salud de la comuna de San Joaquín.
- 2.- Caracterizar a los grupos de agentes involucrados en tales mecanismos de gestión.
- 3.- Describir el cuerpo de conocimientos o información referida al concepto de participación social elaborado por los agentes involucrados.
- 4.- Caracterizar el conjunto de actitudes sostenidas por los agentes relevantes hacia la participación social.

5.- Reconstruir el/los campo/s representacional/es en torno a la participación social en tales agentes.

III. Marco Teórico

III.1. Un enfoque para el estudio antropológico de la participación

Para abordar los problemas planteados, es fundamental adoptar un enfoque que proponga un acercamiento a los conceptos de ciudadanía, cultura política y Estado (entre otros relativos al ámbito genérico de “lo político”) desde una perspectiva antropológica, y particularmente pensando en el contexto Latinoamericano. En este sentido, utilizamos los lineamientos medulares del enfoque de *Antropologización de la Ciudadanía*, en la formulación de Assies, Pansters, Salman y otros, 2002¹⁰. Éste enfoque presenta algunos ejes teóricos y metodológicos que, de modo general, deberían considerarse al realizar preguntas relativas al fenómeno de la ciudadanía y la cultura política en Latinoamérica.

III.1.1. El enfoque de *antropologización de la ciudadanía*

Este enfoque se sustenta sobre dos grandes elementos de contexto. En primer lugar, se consigna la ya mencionada “transformación estructural” llevada adelante en forma generalizada en Latinoamérica a partir de las décadas de 1970 y 1980, y las transiciones desde dictaduras hacia sistemas formalmente democráticos (a la sazón del creciente *proceso de globalización*). En segundo término, de la existencia de una aproximación *formal o normativa* al estudio de los derechos de ciudadanía y la cultura política, que es necesario superar.

Respecto de la cuestión del “ajuste”, lo central son las nuevas formas de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. En este contexto de transformación estructural, la difusión de la agenda de “expansión de la ciudadanía” supuso luchas político-ideológicas entre la izquierda y la derecha, en virtud de la reivindicación cruzada de los principios de la moderna ciudadanía: por una parte, este discurso fue levantado por los denominados nuevos actores o movimientos sociales de izquierda, quienes acentuaron la discusión en torno a *derechos* de nueva generación que el Estado debería proteger; asimismo, fue adoptado por la derecha para insistir principalmente sobre las

¹⁰Cf. documento de informe al simposio “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.

obligaciones, el fomento de la acción individual en el mercado y la desregularización estatal (Doimo, 1995, en *ibíd.*, p. 57).

Los autores plantean que en forma simultánea al proceso de ajuste estructural y el despliegue discursivo de la ciudadanía, surgieron dudas sobre la viabilidad de este proyecto político en América latina, principalmente en virtud de sus dinámicas de inclusión y exclusión social, irregulares configuraciones históricas de derechos de ciudadanía y el peso de diferentes tradiciones de cultura política locales (*ibíd.*) (cf. sección III.4). En el contexto de las fuerzas antagónicas que actúan en el “ajuste estructural”, se observa una conjunción de elementos en “una compleja dinámica de cambio que altera y subvierte los modelos <<tradicionales>> o <<convencionales>> de la ciudadanía y la cultura política” (*ibíd.*, p. 56); por ejemplo, la pluralidad de actores que se desenvuelven en la arena política, reivindicando derechos en distinta escala, los procesos de desterritorialización y localización de la economía de mercado neoliberal, los nuevos medios de comunicación, las discusiones en torno a la identidad, el concepto de multiculturalidad, la discusión en torno a la creación de Estados plurinacionales, etc. En este complejo tejido, que enfrenta la globalización y las posiciones universalistas de la ciudadanía con los contextos locales, “el proyecto de ciudadanía que parte del individuo <<tal cual>>, descontextualiza a los sujetos” (*ibíd.*, p. 62).

Con esta base, como un segundo eje referencial del enfoque de antropologización de la ciudadanía¹¹ se afirma, críticamente, la existencia de una aproximación *formal* o *normativa* al estudio de los derechos ciudadanos y la cultura política, que justamente debe ser complementada por una antropológica. Esa aproximación *formal* enfatizaría la descripción y análisis de los dispositivos legales asociados a derechos y obligaciones, centrando su objeto en el Estado y sus mecanismos de relación con la sociedad civil. Asimismo, en lo tocante a la cultura política, se concentra en la descripción con arreglo a tipologías clásicas (ver siguiente sección, III.1.2). La crítica se plantea en términos de “la superación de las conceptualizaciones que privilegian los elementos legales, jurídicos y formales y que miran <<al ciudadano>> en singular o como cuerpo jurídico monolítico” (*ibíd.*).

El *formalismo* remite a una disociación entre, por una parte, lo estipulado en la dimensión jurídica, y/o ciertos principios o disposiciones valóricas que deberían orientar

¹¹La definición de la Antropología Política se desarrolla más específicamente en el próximo capítulo (III.2).

la acción y, por otra, las situaciones concretas en que teóricamente se actualizan tales normas en las relaciones sociales. Esto se explica en la medida que en los discursos políticos cotidianos y la legislación de las democracias representativas se instruye y favorece el ejercicio pleno de los derechos por todos los ciudadanos: esto remitiría al “disfrute equitativo por parte de los ciudadanos de algunos derechos constitucionalmente garantizados”, basados en la “igualdad ante la ley, que se interpreta como una forma específica e históricamente determinada de igualdad jurídica, por ejemplo, en el derecho de todos a tener acceso a la jurisdicción común” (Bobbio, 2008, p. 43). No obstante, la realidad Latinoamericana indica que “grandes mayorías se enfrentan a la negación de tales derechos en la vida cotidiana”, lo que genera la coexistencia de “discursos incompatibles sobre los derechos y la ciudadanía” (Assies *et al.*, *ibíd.*). En el léxico de la cultura política, diríase que se genera una falta de *correspondencia* entre el conjunto de las instituciones políticas y la cultura. Esto genera una “doble lógica” (Da Matta, 1987) que se manifiesta en cuanto, por una parte, efectivamente existe un conocimiento más o menos generalizado sobre “cómo debería funcionar un <<buen Estado>> y cómo debe ser un <<buen político>>”, sin embargo, por otro lado, estas imágenes normativas se desfiguran en función de la realización de necesidades particulares en circunstancias contingentes. En la doble lógica “se llena la idea del derecho ciudadano y se le desfigura en relación con su canon” (*ibíd.*, p. 64).

La clave para superar aquella lectura *formal* radicaría en describir situaciones concretas, dando respuesta a la siguiente clase de preguntas: ¿bajo qué condiciones se producen (o no se producen) las relaciones y el acceso de las personas al “aparato” institucional de la ciudadanía?, y ¿qué representaciones se forjan en aquella dinámica? Las respuestas a estas preguntas pueden buscarse en la observación y descripción de la enorme gama de circunstancias en las que la institucionalidad y el conjunto de regulaciones asociadas a la ciudadanía *afecta* la vida de las personas: por ejemplo, en el acceso a la justicia; en las instancias de ejercicio de derechos políticos –como la participación electoral, el acceso a cargos públicos, etc.-; en la diversa gama de relaciones con los distintos niveles de la administración del gobierno –central, regional, local-; en el acceso a la escuela; a instituciones de salud; las relaciones con la policía; desde el punto de vista civil, a la posibilidad de establecer contratos válidos; en el acceso a bienes públicos, etc. En este sentido, la clave consistiría en la descripción de “las realidades vividas, la cultura, las

estructuras políticas y de la sociedad civil que promueven, limitan o <<distorsionan>> la realización de una ciudadanía plena” (Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 57, 62)¹².

En el formalismo se entiende la noción de *normalización* en sentido durkheimiano, como opuesto a lo *patológico*. En este sentido se comprende que, históricamente, se hayan identificado “deficiencias” en las culturas políticas latinoamericanas, lo que ha redundado “en la mera constatación de una *ausencia de ciudadano*” (*ibíd.*, p. 63, cursiva del original). Se debiera poner atención a la posibilidad de la existencia de una distancia entre los “principios y la vida real”, o a la coexistencia de lógicas “modernas y no-modernas” o “acomodaticias”, lo que conduciría a “no caer en planteamientos teleológicos al reflexionar sobre las posibilidades de la realización de una ciudadanía plena” (Salman, 2002, p. 133).

III.1.2.- Ejes teóricos y metodológicos.

A continuación, se presentan sucintamente los ejes teóricos y metodológicos principales del enfoque.

a) *Hacia un entendimiento no esencialista y un enfoque pragmático*

Desde el punto de vista teórico, la cuestión central en el enfoque de antropologización de la ciudadanía consiste en su disposición hacia un entendimiento *no esencialista* (o no normativo) de los conceptos de ciudadanía, cultura política, participación, etc. (Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 65). Una comprensión de esta índole se aboca a la descripción de “las estrategias cotidianas de poder entre agentes sociales, así como los imaginarios acerca de la ciudadanía y sus configuraciones” (*ibíd.*, p. 80). Lo anterior se refrenda en la adopción de un enfoque *pragmático* (Pansters, 2002, p. 300), cuyo eje es la observación de las actuaciones y discursos que los agentes desarrollan en el ámbito del Estado y sus derechos ciudadanos. Desde esta posición se “tiene la ventaja de evitar el problema de conceptualizar la relación entre la cultura y el sistema político en términos de ámbitos separados que operan conforme a lógicas diferentes (...), más bien, -los concibe como- ámbitos intrínsecamente articulados o mediados en el nivel de las *prácticas* políticas y/o culturales” (*ibíd.*).

¹²En este sentido, desde un punto de vista teórico, en la crítica de la lectura normativa resulta esencial la orientación hacia la acción política. Véase en el próximo capítulo (sección III.2.2).

Existe una relación entre la comprensión no esencialista de la ciudadanía y el énfasis analítico sobre el rol de la cultura. En este sentido, lo central consiste en relevar “la construcción social de lo que en una sociedad se puede considerar como política”, alejándose de la posición funcionalista que observa “la orientación cívica de los ciudadanos y ciudadanas hacia la política institucional” (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998; Assies y Salman, 2000, en *ibíd.*, p. 75). Esto apunta a que, en la definición de los aspectos políticos de un fenómeno y sus relaciones con otras dimensiones de la vida social, se debe tener en consideración anterior el contexto global de la cultura (cf. sección III.2.1). Es necesario basarse en esta premisa para entender que la ciudadanía, puesta en escena en diferentes situaciones y contextos, más que constituir una meta “meramente política, es una noción penetrada por la cultura política” (Salman, *ibíd.*).

Ahora, en términos metodológicos, para la antropología política de la ciudadanía la cuestión central radica en la apropiación del instrumental etnográfico. Los autores acentúan la necesidad de producir “etnografías del ciudadano real”, que indaguen en la “vivencia <<desde abajo>> de la cultura política” (*ibíd.*, p. 63). Con su acervo en torno a preocupaciones holísticas y la dimensión microsocia, los trabajos etnográficos están en posición de “entender a la ciudadanía tal como está configurada por la cultura e indagar sobre las maneras en que las demandas en torno a la ciudadanía son reforzadas, modificadas o tergiversadas por imágenes y prácticas culturales” (*ibíd.*). Se sostiene la necesidad de trabajos etnográficos, “en lo posible comparativos, para entender cómo es que el criterio abstracto sobre derechos del ciudadano no sincroniza –o sincroniza- con la forma en que se informan y orientan los subalternos cuando <<sueñan>> con la ciudadanía” (Salman, *ibíd.*, p. 134). “Analizando prácticas cotidianas es posible entender la manera en que la acción crea, reproduce o modifica un orden social y cultural” (Escobar, 1992, en Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 75). La etnografía es el instrumento metodológico indicado para este enfoque teórico en la medida que permite captar los elementos comportamentales e ideacionales en sus síntesis específicas.

b) Estudios clásicos de cultura política.

Una preocupación teórica y metodológicamente esencial para este enfoque es su crítica de los estudios clásicos de Cultura Política –especialmente en la medida que, a través de ella, se detalla en la lectura *no esencialista* y el enfoque pragmático-. Esto merece un

tratamiento particular por lo que a continuación se exponen algunos de sus tópicos centrales.

Para entender el contexto de dicha crítica, en primer lugar, se debe mencionar que la discusión sobre el concepto de Cultura Política se halla originalmente vinculada a la ciencia política norteamericana. Sus antecedentes se remontan a la década de 1950, sin embargo, es en 1963 cuando a partir del trabajo de G. Almond y S. Verba (“The Civic Culture”) comienza el desarrollo de esta perspectiva, de especial relevancia para la politología (Peschard, 2001, p. 13). En síntesis, se puede establecer que estos estudios buscaron establecer un vínculo entre el objeto clásico de la politología¹³ -es decir, el Estado, las instituciones y organizaciones políticas, las “estructuras formales del gobierno” (Wallerstein, 2007, p. 35)-, y el conjunto de elementos *socioculturales* e históricos que condicionan los conocimientos, actitudes y evaluación de individuos, grupos, hasta un pueblo o Nación respecto de su sistema político, específicamente. En este sentido, el enfoque inaugurado por Almond y Verba propone que la cultura política funciona como un “nexo de unión” entre la *micro* y *macro* política, esto es; la “conexión entre las tendencias psicológicas de los individuos y los grupos, y la estructura y el proceso políticos” (Almond y Verba, *ibíd.*, p. 195). Al proponer un énfasis no sólo centrado en los aspectos formales de las instituciones políticas, el enfoque amplía sus perspectivas y apela a una fusión entre aspectos propios de la psicología –al indagar en actitudes, cogniciones y evaluaciones individuales- y el concepto de cultura (desde una posición ideacional), en lo que se ha denominado una perspectiva psicocultural, esto es, centrada en el individuo (García Jurado, 2006, p. 3; Almond y Verba, *ibíd.*, p. 196).

Los autores adoptaron un método comparativo. Con este horizonte, buscaron un procedimiento de clasificación de las culturas políticas nacionales de cinco países - Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Federal, Italia y México-. Desde el punto de vista operacional, diseñaron un esquema clasificatorio dividido en dos grandes dimensiones: modos de *orientación* política -o dimensión subjetiva- y *objetos* políticos -dimensión objetiva- (Peschard, *ibíd.*, p 19; Pansters, *ibíd.*, p. 285).

Para tratar conceptualmente la dimensión *subjetiva*, retomando a Parsons y Shils (1951) los autores se centraron en el concepto de *orientación*, que refiere a “los aspectos

¹³ En 1949, la UNESCO organizó un simposio internacional en el que se definió lo que fue llamado la “lista tipo” de temas y objetos de estudio de la Ciencia Política. Éstos fueron agrupados en tres grandes ámbitos: Teoría Política; Instituciones Políticas; Partidos, grupos y opinión pública (Documento disponible en internet; <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114590E.pdf>).

internalizados de objetos y relaciones” (Almond y Verba, *ibíd.*, p. 180). Tales modos de orientación se dividen en: 1) *cognitiva* (referida a la información y el conocimiento que se tiene sobre el sistema político en su conjunto y sobre sus roles y sus actores en particular), 2) *afectiva* (sentimientos que se tienen respecto del sistema político y que pueden ser de apego o de rechazo –estos sentimientos se traducirían en actitudes-) y 3) *evaluativa* (la más compleja de todas, referida a los juicios y opiniones que la población tiene acerca del sistema político) (Peschard, *ibíd.*, 20) (nótese que, como instrumentos metodológicos, las orientaciones *cognitivas*, *evaluativas* y *afectivas* son retomadas por el enfoque de las Representaciones Sociales, descrito en el capítulo III.6).

Por otro lado, los *objetos políticos* (u objetos de las orientaciones políticas), responden a cuatro categorías diferentes. En primer lugar, se distingue el *sistema como objeto general* (u “objeto generado”). Éste apela al sistema como un conjunto, en lo tocante a la imagen de la “nación” (“grande, pequeña”, “débil”, etc.) y del sistema político (“democrático”, “socialista”, “constitucional”, etc.) (Almond y Verba, *ibíd.*). El segundo objeto de orientación política consiste en el *proceso político*, que debiera operar como una “corriente de demandas que va de la sociedad al sistema político y la conversión de dichas demandas en principios gubernativos de autoridad” (*ibíd.*, p. 181). Dichas demandas emanan fundamentalmente desde partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación y los poderes legislativo y ejecutivo (en su aspecto político). El proceso político se nutre de toda la amalgama de conflictos y alianzas entre diversos actores (Peschard, *ibíd.*) y funciona como el *input* del sistema. En tercer lugar, se halla el *proceso administrativo*. Éste es el aspecto *output* (el resultado del proceso político), que justamente remite a los mecanismos mediante los cuales “son aplicados o impuestos los principios de autoridad del gobierno. Las estructuras predominantemente implicadas en este proceso incluirían las burocracias y los tribunales de justicia” (*ibíd.*). Finalmente, el cuarto objeto de orientación política es *uno mismo (self)* como elemento específicamente político; se compone del “contenido y la cualidad del sentido de competencia personal confrontado con el sistema político” (*ibíd.*). Con un sentido marcadamente subjetivo remite a las nociones sobre la propia capacidad para concebirse como actor político eficaz, en este sentido a la idea del control que crean tener sobre su medio –específicamente sobre los diversos objetos políticos-.

Considerando las relaciones entre ambas dimensiones, subjetivas y objetivas de la vida política, Almond y Verba desarrollaron hipótesis relativas a tres tipos “puros” o ideales

de culturas políticas (*Parroquial*, *Súbdito* o *Subordinada* y *Participativa*) y a tres tipos reales de culturas políticas, “sistemáticamente mixtas” (*Parroquial de Súbdito*, *Parroquial Participante*, *Súbdito Participante* y *Cívica*) (Almond y Verba, 2001).

Dichas tipologías constituyen el aspecto más difundido de este enfoque. A continuación se enuncian sus principales características.

En la cultura *parroquial* no se ha producido la separación entre la dimensión política y las otras dimensiones de la vida social, por ende, no existiría diferenciación entre estructuras políticas y no políticas. En este sentido, no hay roles políticos específicos: “el liderazgo, la jefatura del clan o la tribu, el <<chamanismo>> son roles difusos de tipo político-económico-religioso y, para los miembros de estas sociedades, las orientaciones políticas hacia dichos roles no están separadas de sus orientaciones religiosas o sociales” (Almond y Verba, *ibíd.*, p. 182). En la cultura parroquial, los individuos tienen escasa o nula idea de la existencia de un gobierno central, ni tampoco se perciben como aptos para incidir en forma positiva en el ámbito de la vida política – sencillamente, porque esta sería una esfera *indiferenciada*-. Desde una posición que trasunta los tintes evolucionistas de los estudios tradicionales de cultura política, la cultura política parroquial “se identifica con sociedades tradicionales donde no se ha dado una cabal integración nacional” (Peschard, *ibíd.*, p. 21). Las estructuras políticas que son congruentes con la cultura parroquial, según los autores serían las tradicionales o *estructuras difusas*.

Por su parte, la cultura *súbdito* o *subordinada* alberga ciudadanos que, efectivamente, están conscientes de la existencia de un gobierno central y se orientan a éste evaluándolo como “legítimo o ilegítimo”. No obstante, esta “relación con el sistema se da en un nivel general y respecto al elemento administrativo” (Almond y Verba, *ibíd.*, p. 184); por lo tanto, los sujetos sólo se involucran con los productos (*outputs*) del sistema y “no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas” (Peschard, *ibíd.*). En este sentido es que se da la subordinación de los ciudadanos respecto de la autoridad central. Al estar orientados hacia los aspectos administrativos y no del proceso político (su aspecto *input*), los ciudadanos se hallan encuadrados predominantemente en la “corriente <<inferior>> de la imposición política” (Almond y Verba, *ibíd.*). Para los autores, la cultura política de súbdito es congruente con las estructuras políticas de un gobierno *autoritario centralizado*.

En tercer término, se propone la cultura *participativa*. Al igual que en la cultura súbdito, los ciudadanos están conscientes de la existencia de un gobierno central, no obstante se encuentran “explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos: en otras palabras, hacia los dos aspectos, *input* y *output*, del sistema político” (Almond y Verba, *ibíd.*). Al mismo tiempo, están orientados positivamente respecto de la eficacia de “uno mismo” en el proceso político, es decir, que las opiniones y posiciones propias son consideradas y viabilizadas en aquel proceso. La estructura política congruente con la cultura participativa sería la democracia.

Para Almond y Verba, el establecimiento de estos tres “tipos puros” o ideales de cultura política tuvo la función de definir un conjunto de características que les permitieran describir los casos reales¹⁴. En este sentido, sostuvieron la hipótesis que todas las culturas políticas que se encuentran en realidad (salvo las “exclusivamente parroquiales”) eran “sistemáticamente mixtas”; esto es, que presentan “proporciones importantes de ambas pautas, más simples y más complejas, de orientación” (Almond y Verba, *ibíd.*, p. 187). Supusieron un mecanismo de gradualidad en el desarrollo o *evolución* de las orientaciones según el cual éstas se irían modificando en una lógica de añadiduras o superposiciones, no eliminándose del todo. Establecen: “la cultura del súbdito no elimina orientaciones difusas hacia las estructuras primarias e íntimas de la comunidad. Añade a las orientaciones difusas respecto a grupos familiares, comunidades religiosas y rurales, una orientación subjetiva especializada relacionada con las instituciones gubernamentales. De igual manera, la cultura de participación es un estrato adicional que puede ser añadido y combinado con las otras dos culturas” (*ibíd.*, p. 184-185). Este proceso histórico de ajustes culturales tiene, según la posición más formalista de los autores, su manifestación más sofisticada en la *cultura cívica*.

En atención al carácter “mixto” de las culturas políticas reales, propusieron que la *cultura cívica* contiene un ingrediente que lo diferencia de una imagen completamente racionalista del individuo. La definieron como un modelo mixto en que existe una cultura política participativa, pero que está complementada y equilibrada por la supervivencia de los otros dos tipos de cultura. “La cultura cívica es una respuesta a esa ambivalencia pues no es una cultura moderna, sino una mezcla de la modernización con

¹⁴ El planteamiento tipológico se arraiga en una epistemología deductiva: a partir de las categorías se infiere la categorización de los casos particulares.

la tradición” (Almond y Verba, 1963, p. 173). Se trata de una “cultura pluralista basada en la comunicación y la persuasión, una cultura del consenso y la diversidad” (Almond y Verba, 1963, en Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 75). La cultura cívica combina aspectos modernos con algunos rasgos tradicionales, resaltando su lógica pluralista, respetuosa de la diversidad y los consensos (Mertz, *ibíd.*). En el ciudadano esta amalgama se manifestaría en “individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables y solidarios (...), es decir, una combinación de deferencia hacia la autoridad con un sentido muy vivo de los derechos de la iniciativa ciudadana” (Assies *et al.*, *ibíd.*). La cultura cívica aparece como una mixtura virtuosa entre cierta racionalidad secular y un humanismo comunitario basado en el respeto a la institucionalidad; comunitarismo por cierto desembarazado de rasgos *irracionales* como el autoritarismo, paternalismo, personalismo, clientelismo, etc.

De allí el sentido normativo de la noción de cultura cívica y la posibilidad de instaurar una lógica de “brechas” señalada en la Problemática.

Se colige de lo anterior que en el marco teórico de los estudios clásicos de cultura política existió una especial preocupación por las *correspondencias* o *congruencias* entre las instituciones políticas y la cultura política. Tal inquietud pretende responderse a través del estudio sistemático de dos ejes interrelacionados: la cuestión normativa acerca del conjunto de orientaciones subjetivas actitudinales que condicionan el óptimo funcionamiento de la democracia, al tiempo que el estudio de las transformaciones histórico culturales a partir de la evolución de las orientaciones hacia los objetos políticos desde pautas simples a otras más complejas. En este sentido, la cuestión de las correspondencias entre sistema y cultura política se entendió desde un paradigma con reminiscencias evolutivas.

c) Crítica de la cultura política

Ahora bien, considerando las referencias descritas, el enfoque de antropología de la ciudadanía realiza ciertas críticas a aspectos centrales de los estudios clásicos de Cultura Política, que sirven de punto de partida para sus aproximaciones. Fundamentalmente, esas críticas se ciernen sobre: 1) la concepción y delimitación del campo de lo político, 2) las *correspondencias* o *congruencias* entre la cultura y el sistema político y 3) el carácter *empiricista* de los estudios clásicos. Estos elementos apuntan, en el fondo, a definiciones medulares sobre la dimensión política, la cultura y los planos tanto

individual como supraindividual u holístico en la comprensión de los fenómenos sociales. Por su relevancia en la aproximación crítica, estas cuestiones son retomadas de un modo más general en la próxima sección (III.2). A continuación se presentan, más acotadamente, los aspectos relevados por W. Pansters y otros respecto de problemas específicos de los estudios clásicos de cultura política.

En primer lugar, al desarrollar el concepto de cultura política, Almond y Verba sostuvieron una visión *mínima* del campo político, concibiéndolo como un aspecto específico de la vida social. La dimensión política se generaría y estructuraría sólo en la medida que se presentan ciertas estructuras diferenciadas y, conjuntamente, se desarrollan orientaciones subjetivas hacia esas estructuras.

Por otra parte, como se consignó, los promotores del concepto de Cultura Política enfatizaron el asunto de las *correspondencias* entre el sistema político y la cultura política de una sociedad. En este sentido, operaron sobre una lógica funcional que privilegiaba la observación de las relaciones sistémicas entre los elementos: con arreglo al establecimiento de una tipología sobre las condiciones en que funciona mejor una democracia, establecieron los rasgos culturales que se acercaban o distanciaban de aquella norma. En base a estas hipótesis y contrastándolo con el caso mexicano, Almond y Verba concluyeron que en ese país existía un diferencial entre el sistema político (que tendía gradualmente hacia la democracia) y la cultura política (con rasgos fundamentalmente *parroquiales* y *subordinados*). Ante esta situación -y desde un punto de vista finalista- plantearon que en México se estaba materializando un proceso general de modernización política. En momentos posteriores, relevando esta misma falta de correspondencia, otros autores han planteado metáforas que apuntan en el sentido del *proceso de modernización*; “dinamismo”, “camino”, “transición” (Pansters, *ibíd.*, p. 292). Así, México y de manera generalizada el resto de Latinoamérica (en un ejercicio de extrapolación válido, según Pansters) se encuentran aparentemente en un perpetuo proceso de ajuste entre su sistema político y su cultura política. En lo que se constata como “una tendencia característica a la inestabilidad estructural” (Almond y Verba, *ibíd.*, p. 187).

Descontando en primera instancia el arraigo formalista y el sentido teleológico de estas conclusiones, Pansters plantea un primer problema metodológico en la aproximación a las correspondencias sistema/cultura, en tanto se proponen deducciones *diacrónicas* sobre la base de estudios estrictamente *sincrónicos* (Pansters, *ibíd.*, p. 290).

En Tercer lugar, los estudios tradicionales de Cultura Política operan en el margen de una aproximación *empiricista*. Por generalidad, este enfoque plantea diversos problemas metodológicos, que se abordan brevemente a continuación.

Desde el punto de vista metodológico, existen dos aspectos medulares para encarar la crítica del enfoque empiricista. Por una parte, el hecho que éste opera fundamentalmente sobre la base de definiciones ideacionales de la cultura política, es decir, que en su entendimiento del concepto de cultura destaca el relevamiento de las creencias, valores, actitudes y aspectos simbólicos, por sobre la dimensión comportamental de la vida social. Otro aspecto crítico radica en la definición de uno de los citados “objetos de orientación política”, esto es, el sujeto como conciencia individual o *self*.

En relación a sus énfasis ideacionales, preliminarmente se puede establecer que la operacionalización conceptual se aborda en términos de actitudes y valores, desechando de sus datos el factor comportamental. En virtud de esta posición, el enfoque empiricista adopta una perspectiva *actitudinal* en el diseño de sus instrumentos. Mediante el uso de encuestas estandarizadas se pretende acceder “al nivel de la reflexión discursiva”, esto es, al “conjunto de opiniones, ideas, valores y actitudes de los entrevistados” (ibíd., p. 289). A partir de este tipo de datos, se *inferen* los comportamientos.

Lo anterior involucra el problema central de la naturaleza del vínculo entre actitudes y comportamientos. Los estudios clásicos de cultura política, que habían desvinculado el comportamiento de su definición, le reasignaron un lugar a través de la propuesta de una solución de continuidad entre éste y las actitudes¹⁵; no se les concibió como datos de diferente naturaleza¹⁶. En forma sintética, para Pansters, “la cuestión metodológica es sumamente relevante aquí porque significa que los datos sobre los valores, los conocimientos, la aplicación de las reglas, la participación y la evaluación del sistema provienen de respuestas a preguntas cerradas. Es decir, el material empírico (...) es el de actitudes, juicios, opiniones y enunciados de los entrevistados y no el de las actividades, acciones y prácticas de los mismos” (Pansters, ibíd., p. 288).

¹⁵ Tal identidad entre el campo ideacional y el comportamental es expresado por Peschard (ibíd., 2001): “De acuerdo con los propulsores de la cultura política no sólo en cuanto concepto, sino en cuanto perspectiva analítica propiamente dicha, su importancia teórica radica en que permite penetrar en los supuestos fundamentales que gobiernan las conductas políticas. En este sentido, es un *concepto enlace* porque la cultura política es el patrón que surge de la distribución social de las visiones y orientaciones sobre la política y que se manifiesta exteriormente en las conductas o comportamientos políticos” (ibíd., p. 13).

¹⁶ Cuestión que sí se elabora en la perspectiva de M. Harris en torno a los cuatro *modos de descripción etnográfica*. Cf. Capítulo IV (Metodología).

También desde el punto de vista de la operacionalización, al centrarse el *self* -en su aspecto actitudinal, no comportamental-, se procura acceder a la *evaluación* que los actores hacen de su sistema político a través de variables como confianza y *locus of control*¹⁷. “La evaluación del sistema político es establecida por medio de los juicios de los entrevistados sobre las distintas partes del sistema (...) Al igual que en las otras dimensiones de la cultura política, ésta es operacionalizada en varios subtemas, como la opinión de los entrevistados sobre su capacidad de influir en el gobierno y el grado de confianza en las instituciones políticas y sociales” (Pansters, *ibíd.*, p. 290). Estas variables no permiten recoger el aspecto pragmático y comportamental de la cultura política. Con un sentido crítico, para Nivon (1991); “el examen de la cultura política que se centra exclusivamente en el ámbito de las actitudes y que no supere los <<constreñimientos psicologistas>> parece omitir un elemento esencial” (en *ibíd.*, p. 292).

Para Pansters existe otro cuestionamiento fundamental, que se deriva del punto anterior, en torno a los supuestos básicos de la operacionalización en el enfoque empiricista. Al privilegiar datos provenientes del nivel discursivo de los entrevistados el análisis depende, evidentemente, del establecimiento de una relación lingüística correlativa entre los contenidos de la entrevista y el conjunto de informaciones y conocimientos del entrevistado. La fidelidad de los datos obtenidos supone la existencia de un registro de significados comunes entre ambos; en otras palabras, que el entrevistado asigne a los conceptos que utiliza el investigador un valor semejante. En muchos contextos sociales “no hay manera de verificar si el significado atribuido al término por el investigador es compartido por los entrevistados”. Más aun, conceptos políticos complejos como *democracia* son “sumamente controvertidos (...) su significado no es neutral, sino que está mediado social y culturalmente” (Schafer, 1998, en *ibíd.*, p. 290).

¹⁷ Este término, ampliamente difundido en la literatura psicosocial, forma parte de las teorías en torno al problema del control psicológico. Las reflexiones sobre el control se orientan, en términos generales, por las siguientes preguntas; “¿Qué eventos dependen o pueden depender de mis propias acciones?, ¿qué puedo hacer para controlar y modificar mi medio?” (Fernández, 1994, p. 394). En tal registro, el constructo *locus of control* busca indagar en torno a la <<probabilidad asignada por el individuo de que un reforzamiento particular [esto es, una situación particular o un estado de cosas] ocurrirá en función de una conducta específica en una determinada situación>> (Rotter, 1966, en *ibíd.*, p. 405). En este sentido, se asume como una “variable de personalidad” o cognitiva (Molero, *ibíd.*, p. 866). “Si la persona percibe que el refuerzo es contingente a su conducta o a sus características permanentes, se dice que tiene una creencia de control interno. Cuando el reforzamiento no se percibe como contingente a la propia acción, sino como resultado de la suerte, el azar, el destino, de otras personas poderosas, o bien como impredecible dada la complejidad de la situación, entonces nos encontramos ante una creencia de *control externo*” (*ibíd.*).

En este sentido, una cuestión relevante desde el punto de vista de la crítica es la reflexión sobre la importancia del *comportamiento* (o datos comportamentales) en el estudio de la cultura política. A partir de aquello emerge un problema teórico-metodológico, que puede ser llamado de *descentramiento* o *desplazamiento* del mencionado énfasis sobre las *correspondencias* entre cultura y sistema político. Los estudios clásicos se habían centrado en el “examen esencialista del <<texto clave>> de la cultura política de un país”, partiendo sobre el supuesto de la existencia de una *gramática común* en la cultura política (Eder, en Pansters, *ibíd.*, p. 299): el acceso a este texto clave redundaría en el conocimiento de los aspectos problemáticos de las correspondencias entre sistema y cultura política, para así afinar analíticamente la brecha o distancia entre ambos. Ahora bien, cuando el estudio de la cultura política se ejercita desde la etnografía, considerando también las estrategias comportamentales, surge el problema concreto de las interacciones entre actores en contextos sociales específicos.

Según Pansters y otros autores, la consideración del registro comportamental merma la imagen de una *gramática común* en la cultura política; “el papel y la interacción de los diversos actores sociales adquiere un significado. Es posible, entonces –por no decir necesario-, hablar de las *culturas* políticas de una determinada sociedad, que operan en un <<mercado>>” (*ibíd.*, p. 299, cremillas del original). Al descartar la hipótesis en torno a una gramática común, la falta de correspondencia o la preocupación por el desajuste entre sistema y cultura incluso “deja de ser relevante y puede llevar a equívocos” (*ibíd.*). En este sentido el autor sostiene: “Sin duda, las ambigüedades y las incoherencias pueden detectarse *empíricamente*, así como las formas en que la gente las maneja, pero dejan de constituir un problema *teórico* cuando se relacionan con discursos político-culturales diferentes y competitivos (...) El contenido y la reproducción de los discursos culturales, la naturaleza de su sedimentación en los arreglos organizacionales e institucionales y las relaciones de fuerza entre ellos están sujetos a la competencia, negociación y lucha entre los proyectos político-culturales y los actores societales” (*ibíd.*, cursivas del original). De esta forma, el estudio etnográfico y empírico se aleja del supuesto en torno a la gramática común de la cultura política, asimismo, de la cuestión funcionalista de las correspondencias.

Respecto de la crítica de los estudios clásicos de cultura política, a modo de síntesis, Pansters sostiene: “El punto de partida de una conceptualización diferente es la idea de que las definiciones actitudinales de la cultura política, así como las interpretaciones

idealistas resultan problemáticas, pues al excluirse los aspectos prácticos y materiales se vuelve difícil conceptualizar los procesos de cambio de cultura política y relacionarlos con las realidades sociales más amplias. Los repertorios o discursos culturales constituyen marcos para dar significado al mundo, además de que estructuran el comportamiento práctico” (ibíd., p. 299).

III.1.3.- El marco de objetos propuestos.

Considerando todo lo anterior, se desprende que el programa de *antropologización de la ciudadanía* se aboca al estudio de una amplia gama de temáticas, cuyo foco es la superación de la lectura normativa. A grandes rasgos, aplica allí donde se describan representaciones y prácticas asociadas a determinados aspectos de la ciudadanía, poniendo en relación cuestiones históricas y culturales específicas.

En este sentido, el objetivo principal del enfoque es promover una “crítica del debate académico y del proyecto democratizador basado en el <<ciudadano>>, que no contempla los aspectos sociales de exclusión histórica y las nuevas dinámicas de formación de identidades” (ibíd., p. 62). Resulta decisivo relevar aspectos de clase, género, etnia y otros, que aporten elementos para el análisis de los factores culturales que mediatizan la construcción social de la dimensión política.

Dentro del abanico de investigaciones al respecto, los autores destacan, por ejemplo, aquellas que ponen en perspectiva histórica los análisis recurrentes de la cultura política en Latinoamérica, como el autoritarismo, el clientelismo, etc. (Pansters, ibíd.); asimismo, las enfocadas en describir las diferentes “configuraciones” de derechos y deberes de ciudadanía en los macro procesos estatales (Assies *et al*, ibíd.). Se reflexiona también acerca de las identidades colectivas en dinámicas de interacción entre sistemas locales, nacionales y transnacionales y sobre las diferentes representaciones de la nacionalidad. En el ámbito de las cuestiones económicas, resultan relevantes los impactos sociales de las dinámicas territoriales de los procesos productivos; las nuevas relaciones en el trabajo, como los flujos nacionales e internacionales de migración laboral; la cuestión de la informalidad de las actividades económicas y la flexibilización laboral (ibíd., p. 77).

También, desde un punto de vista crítico, se acentúa el análisis del “impacto cultural de las rutinas de exclusión, discriminación y privilegios en el trato del ciudadano, sobre todo en la interacción cotidiana, haciendo énfasis en la inexistencia de igualdad en

encuentros cotidianos y en tratos con funcionarios estatales” (Jelin, 1993, en *ibíd.*, p. 63). En este sentido, revisten interés las “prácticas de manejo” y las “estrategias acomodaticias” que los actores sostienen al enfrentarse en distintos ámbitos de acción cotidiana, con la legalidad, tanto en el ámbito del mercado como del Estado, asimismo, con los principios del funcionamiento democrático (Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 64; Salman, *ibíd.*, p. 132). Desde el punto de vista etnográfico se enfatiza en la construcción, que “desde abajo”, se realiza sobre estas dinámicas, asimismo, la mencionada cuestión de la “doble lógica” entre las imágenes normativas de la ciudadanía, derechos y democracia y las estrategias comportamentales efectivas.

Desde el punto de vista de los macro procesos políticos, se pone atención crítica a los estudios de corte formalista sobre las “transiciones democráticas”, que “dejaron de lado la reflexión sobre las condiciones para el desarrollo de la democracia; la efectividad del Estado de derecho y el respeto a los derechos civiles” (Assies *et al.*, p. 74; Pansters, *ibíd.*, p. 292); también las reflexiones sobre la despolitización posterior a las transiciones, la tecnocracia y el neopopulismo (Silva, 1999, en *ibíd.*). Otro ámbito de estudio se enfoca en el impacto de la globalización sobre la ciudadanía, en el sentido de la pérdida de fuerza de la referencia territorial que constituye el Estado nación para reivindicar derechos (en virtud del llamado proceso de descentralización “hacia arriba”, mencionado en la Problemática), esto desemboca en la llamada “emergencia del ciudadano transnacional” (Brysk, 2000, en *ibíd.*).

Con una visión de conjunto, la antropologización de la ciudadanía “apunta a la multiplicación y desagregación del concepto de ciudadanía, destacando su carácter polisémico” (Santos, 1998, en *ibíd.*, p. 65). En suma, el enfoque pragmático-etnográfico de la ciudadanía se aboca a la descripción y análisis de *las prácticas, estrategias e imaginarios cotidianos* relativos a las relaciones de poder, las jerarquías, el acceso a la justicia, las instancias de gobierno, el ejercicio de derechos, etc.

III.2.- Los conceptos básicos para un estudio antropológico de la participación.

En virtud de lo planteado hasta ahora, se presenta la siguiente interrogante: ¿qué asuntos conceptuales se podrían plantear desde la antropología para abordar un estudio de la participación en el contexto del paradigma de la ciudadanía? Considerando los

elementos presentados en III.1 es posible derivar un abordaje desde los propios conceptos antropológicos.

Existe una multiplicidad de aspectos que, en rigor, se podrían tratar en el marco de un *programa* de investigación antropológico sobre el fenómeno de la participación. Estos podrían ser, entre otros: el rol del concepto de cultura en el estudio de la participación; el análisis de las relaciones conceptuales del fenómeno de la participación con las diferentes dimensiones o *aspectos* de la vida social (como la política, la economía, la religión, etc.); el rol de cierto tipo de relaciones sociales en el estudio cultural de la participación (como el parentesco, las dinámicas de poder, el intercambio y la lógica de los dones, entre otros); una aproximación etnográfica a la noción de ciudadanía; la cuestión metodológica del estudio de casos y la comparación, etc.

Por su complejidad, en su conjunto tales cuestiones no se pueden desarrollar plenamente en el marco de este trabajo. Sin embargo, ello no obsta el establecimiento de algunas generalidades y rudimentos más básicos para una consideración antropológica de la participación, lo que se aborda en el presente capítulo a través de *tres constataciones conceptuales*.

Al intentar encontrar parámetros mínimos desde donde establecer dicho acercamiento, aparece la cuestión del contexto general de la discusión académica y estatal sobre el fenómeno de la participación social. El moderno interés de investigación surge desde los estudios politológicos, la sociología política, la psicología social, agencias estatales, organismos multilaterales, etc. En lo general, como se adelantó en la Problemática, el punto en común de tales aproximaciones consiste en una comprensión de la participación como un ejercicio vinculado a los ámbitos jurídico y político de la vida social (de acuerdo con la extendida identificación del concepto como un *componente* de la ciudadanía): participar remitiría a la acción de “tomar parte”, en forma individual o colectiva, de cualquier ámbito de actividad en el que ese derecho esté sancionado; en lo gremial, laboral, económico, cultural, social, político, etc. (Viveros, *ibíd.*). Esta diversidad de ámbitos de actividad, también deriva en una profusión de significaciones posibles para la participación, *temáticas*. No obstante, esta diversidad de ámbitos de actividad participativa se encuentra limitada a los límites propios de los derechos y deberes *ciudadanos*, lo que a su vez comporta un particular entendimiento de la política y lo jurídico como campos de fenómenos autónomos, diferenciados de otras instituciones sociales. Esto puede considerarse el supuesto previo, común o formal,

sobre el que genéricamente se construye y analiza la participación. Lo anterior constituye la *primera constatación conceptual*.

Con un sentido distinto, una posición antropológica sobre la participación necesitaría avanzar en otra dirección, una *no formalista*. Una cuestión medular apuntaría a entender la noción en el marco de un análisis previo del contexto cultural global en el que operan las relaciones sociales bajo estudio. Esto aportaría a una lectura comprensiva de las connotaciones específicas del concepto, como su identificación con una u otra dimensión de la vida social y la descripción de los tipos de acción de los individuos y/o grupos en el seno de las instituciones (políticas, religiosas, educacionales, económicas, etc.).

En razón de lo anterior, es necesario organizar los principales elementos de un posible acercamiento conceptual para abordar el fenómeno participativo –a partir del cual se derivarán las siguientes *constataciones*-. Un primer tópico a considerar corresponde a la definición de cultura. Luego, la cuestión de las relaciones de las disposiciones culturales con los distintos aspectos de actividad humanas (con énfasis en la política), en tercer lugar, la relación del individuo con la cultura y, finalmente, la identificación de un marco comprensivo para la ciudadanía y la participación.

III.2.1.- La Cultura.

En el capítulo anterior (III.1) se relevó la importancia que para el enfoque *pragmático* sobre ciudadanía y cultura política tiene la problematización del concepto de cultura. Avanzando en este plano, resultan muy pertinentes las definiciones de M. Harris, que se exponen a continuación.

Este autor entiende la cultura como “...el modo socialmente aprendido de vida que se encuentra en las sociedades humanas y que abarca todos los aspectos de la vida social, incluidos el pensamiento y el comportamiento” (Harris, 2007, p. 17)¹⁸. La definición del concepto de cultura constituye uno de los problemas centrales de la antropología. Su construcción ha sido multiforme, confusa: “el problema es que nadie sabe a ciencia

¹⁸ La estrategia del Materialismo Cultural –sostenida por Harris- como teoría nomotética de la evolución sociocultural propone grandes problemas teóricos. Se concibe como una línea de investigación “procesualmente holística y universalmente comparativa” (ibíd., p.141); desde el punto de vista metodológico considera aspectos relativos a “lo diacrónico y lo sincrónico, el largo y el corto plazo, los fenómenos *emics* y *etics* tanto como los comportamentales y semióticos” (ibíd.). En virtud del carácter necesariamente acotado del presente trabajo, adoptamos su definición de cultura y los principios metodológicos referentes a la distinción mental/comportamental y *emic/etic* exclusivamente como ejes orientadores de la reflexión (cf. Cap. IV Metodología).

cierta lo que la cultura es; (...) es un concepto definido de múltiples maneras, empleado de otras muchas e indefectiblemente impreciso”, incluso se ha “discutido mucho en los últimos años la claridad, la relevancia, el poder analítico, incluso el estatus moral del concepto...” (Geertz, 2002, p. 31-32, 185). Considerando la diversidad de elementos atinentes a su definición, Harris comenta: “para algunos antropólogos, la cultura consiste en los valores, motivaciones, normas y contenidos ético-morales dominantes en un sistema social. Para otros, la cultura abarca no sólo los valores y las ideas, sino todo el conjunto de las instituciones por las que se rigen los hombres. Algunos antropólogos consideran que la cultura consiste exclusivamente en los modos de pensamiento y comportamiento aprendidos, mientras que otros atribuyen mayor importancia a las influencias genéticas en el repertorio de los rasgos culturales. Por último, unos opinan que la cultura consiste exclusivamente en pensamientos o ideas, mientras que otros defienden que consta tanto de los pensamientos e ideas como de las actividades anejas a los mismos” (ibíd., p. 17).

El fondo de la discusión consiste en la eventual preeminencia o determinación de algún elemento sobre otro. En este sentido, se ha establecido que “...podemos distinguir en el campo de la antropología dos posiciones dominantes: una, la materialista, que acentúa los factores materiales de la vida cultural; la otra, la mentalista, que subraya los aspectos mentales o ideacionales de la cultura” (Rossi, O’Higgins, 1981, p. 147).

Según la perspectiva “ideacional”, sintéticamente, la cultura estaría definida por el conjunto de valores, ideas y creencias características de una sociedad (Harris, ibíd., p. 18): se otorga un lugar secundario a las prácticas humanas como elemento explicativo. Por ejemplo, para Geertz “la cultura es <<la fábrica del significado con arreglo al cual los seres humanos interpretan su experiencia y guían sus acciones>>” (Geertz, 1973, en Harris, ibíd., p. 18, destacado del original). Las culturas serían “sistemas de símbolos y significados compartidos” (Rossi, ibíd., p. 133), por ende, “el estudio de las culturas de otros pueblos (y de la cultura propia) implica descubrir qué piensan ellos que son, qué creen que están haciendo y con qué propósito piensan ellos que lo están haciendo” (Geertz, 2002, p. 37). El comportamiento es un componente que se vería motivado por el conjunto de elementos ideacionales. En este sentido, en detrimento del valor teórico del comportamiento se argumenta la multiplicidad de factores que lo determinan, presentándose como desestructurado, heteróclito; éste dependería desde aspectos genéticos y ambientales hasta cuestiones subjetivas como el “estado del actor, (...) su

sobriedad, cansancio o ebriedad” (Goodenough, 1964; Werner, 1973, en Harris, *ibíd.*, p. 18-19). Asimismo, el comportamiento es escindido de la definición de cultura por la perspectiva ideacional debido a su transitoriedad y carácter secundario, accesorio: “el comportamiento es efímero, no es sino un mero epifenómeno de las ideas que subyacen a la historia” (*ibíd.*, p. 19). La conducta correspondería a un ámbito fenoménico diferente, en cierto sentido *fuera* de la esfera cultural, siendo “necesario distinguir entre el movimiento corporal físico, que puede integrarse en los términos de la tesis de un naturalista, y las acciones humanas, que no pueden asimilarse fácilmente, pues conllevan intenciones, elecciones, disposiciones y motivaciones” (Shanks y Tilley, en *ibíd.*, p. 40)¹⁹.

Es necesario mencionar que el desarrollo temprano de la perspectiva ideacional se produjo principalmente como una respuesta al conductismo en psicología. Para este enfoque la *conciencia* no era un término “definible ni un concepto utilizable” (Titchener, 1986, en Hothersal, 1997, p. 457) y operaba una reducción de los comportamientos al patrón estímulo-respuesta. Por supuesto, proposiciones como ésta se percibieron como un reduccionismo que “tendía a rechazar la legitimidad científica de todas las categorías <<subjetivas>>, de todos los conceptos de <<significado>> (...)” (Parsons, 1961, en Harris, *ibíd.*). Sin embargo, Harris destaca que la controversia *behaviorista* “sólo afectó los paradigmas en psicología” y que “nunca ha habido sociólogos pavlovianos ni watsonianos” (*ibíd.*). A su juicio una controversia socioantropológica en torno a esta *reducción conductista* es improcedente, “precisamente porque siempre se ha considerado evidente que la clave del comportamiento humano reside en la capacidad distintivamente humana de expresar expectativas, intenciones e ideas” (*ibíd.*). La solución se encuentra en una perspectiva no maniquea que dé cuenta de la relación entre explicaciones mentales y comportamentales.

¹⁹ Sobre este punto la perspectiva ideacional establece una importante distinción conceptual entre *conducta* y *acción*. Por ejemplo, Parsons “sintió la necesidad apremiante de distinguir la teoría de la acción del conductismo (...) *Conducta* implica una respuesta mecánica a los estímulos, mientras *acción* entraña un proceso <<mental>> activo y creativo” (Ritzer, *ibíd.*, p. 534, destacado del original). Por ende, los esquemas teóricos de la ciencia social deberían considerar el comportamiento como “dirigido a una finalidad, (...) y guiado por procesos simbólicos” (Parsons, 1961, en Harris, *ibíd.*, p. 39). Una teoría de la acción de estas características propone que “los mecanismos centrales deben ser invariablemente los actores orientados hacia ciertas situaciones, con diferentes metas, valores y modelos normativos que les hacen conducirse de acuerdo con ellos” (Devereux, 1961, en Ritzer, *ibíd.*, p. 532): así, la acción no sería “más que un esfuerzo por acatar las normas” (Parsons, 1937, en Ritzer, *ibíd.*, p. 535). Lo anterior corresponde a una concepción *voluntarista* de la acción: este concepto hace referencia “a las elecciones que hacen los actores en las situaciones sociales en las que se encuentran, implica una mente, una conciencia, e individuos que toman decisiones” (*ibíd.*).

En este sentido, se promueve una posición que incorpore las ideas y el comportamiento en forma interrelacionada e integre una perspectiva diacrónica. Justamente, la salida al problema de la primacía de un elemento por sobre el otro radica, según el autor, en la discriminación entre el corto y el largo plazo: “nuestros repertorios ideacionales y comportamentales no pueden reducirse a un conjunto de programas estables y permanentes. La vida social humana conlleva cambios incesantes en todos sus sectores comportamentales e ideacionales (...) es ahí, de medio a largo plazo, donde el comportamiento da forma a las ideas, las conforma, orienta, desarraiga, derriba y hace emerger el nexo de rasgos cognoscitivos que acompaña y guía al comportamiento a largo plazo” (ibíd.). “No cabe duda de que el comportamiento y las ideas deben verse como elementos de una interrelación. A corto plazo, las ideas guían efectivamente la conducta pero, a largo plazo, es el comportamiento el que guía y da forma a las ideas” (ibíd., p. 26).

Para asentar este punto de vista, el autor cita un estudio de V. Oppenheimer acerca del fenómeno de inserción o “participación” de la mujer de clase media norteamericana en el mundo laboral a mediados del siglo XX. Desde un punto de vista *normativo* la mujer casada debía renunciar a la participación laboral y dedicarse a las actividades domésticas -diríase que este marco definía los límites de la situación-, sin embargo las conductas asociadas a esta norma “empezaron a cambiar en la década de 1950. (...) las mujeres se vieron impelidas a integrarse en la mano de obra en respuesta a la evolución de la economía, a medida que la manufactura y la industria pesada iban siendo desplazadas por el sector de los servicios y la información” (ibíd., p. 24).

Así, atendiendo al factor temporal en la base de las determinaciones, “lo primero en cambiar fue el comportamiento que, al hacerlo, dio nacimiento a un nuevo conjunto de normas y valores” (ibíd., p. 25). Esto ejemplifica que ciertos núcleos aparentemente estáticos de la representación sobre lo femenino y el género se transformaron en virtud de cambios comportamentales anteriores. Oppenheimer sentencia: “los hechos muestran claramente que el inicio de estos rápidos cambios en el comportamiento de la mujer como partícipe de la mano de obra fue muy anterior al nacimiento del movimiento feminista” (Oppenheimer, 1982, en ibíd.).

En un ejemplo relativo a Chile, la encuesta Nacional Bicentenario 2011²⁰ releva sucintamente que la tensión entre ideas y conducta puede ser evidente, incluso, para un análisis sincrónico. En su sección Familia, Maternidad y Crianza se muestra que desde el punto de vista de la representación, en forma transversal, “la maternidad es un evento de dedicación exclusiva durante el primer año de vida de su hijo” (comparativamente, la creencia en la bondad del amamantamiento incluso más allá del año de vida es mayor en el nivel socioeconómico bajo versus el alto en una proporción de cuatro a uno) (2011, p. 22). Sin embargo, “tal dedicación, (...), no es consistente con los tiempos de amamantamiento efectivo, que varía según nivel socioeconómico” (6,9 meses en nivel socioeconómico bajo, versus 11,5 en nivel socioeconómico alto) (ibíd., p. 35). En este caso, se vuelve evidente que el encuadre entre conductas efectivas y representaciones viene a depender de factores socioestructurales y no de una prescripción ideacional.

Desde el punto de vista adoptado en este trabajo, al definir cultura como un concepto orientado a unificar prácticas y representaciones en su seno, por ende a considerar lo más completamente posible ambas dimensiones, es preciso reservar un lugar al comportamiento (incluso para los fines de un trabajo acotado a una descripción sincrónica). Es necesaria, también, “la descripción de la vida social humana en términos de los movimientos de las partes de un cuerpo y de sus efectos en el entorno (...) como contrapunto de las descripciones de la vida social basadas en las intenciones, significados y valores...” (Harris, ibíd., p. 39).

III.2.2.- La delimitación de lo político: maximalismo, funciones políticas, acción política y el poder.

Para avanzar en el ejercicio de acercamiento antropológico a la participación es necesario considerar algunas nociones respecto de la dimensión institucional de la actividad cultural. Especialmente, lo relativo a la delimitación del *aspecto político* de la vida social y la caracterización de sus principales problemas (entendiendo que, según la primera *constatación* conceptual, la participación convencionalmente se considera un fenómeno relativo a ese *aspecto*).

a) Las dimensiones de la vida social

²⁰ Universidad Católica-Adimark.

La reflexión sobre la naturaleza de las diversas dimensiones de la vida social y sus principales instituciones (de parentesco, económicas y políticas) surgió en el contexto de las preocupaciones etnológicas en torno a la comparación intercultural y el evolucionismo. En una primera instancia, el objeto de la antropología se encontró mediatizado por la escisión entre la definición europea de “lo político”, “lo económico”, “lo público”, “lo civil”, “lo privado”, “el parentesco”, “lo religioso”, etc., por una parte, y las configuraciones culturales “primitivas” de las que daba cuenta la etnografía, por otra. Desde un punto de vista crítico, en lo general, esta clase de *autonomización* de los diferentes campos de actividad humana en el mundo occidental ha sido considerada “un producto de la alienación como efecto de la racionalidad instrumental capitalista, en cuyo seno los sujetos experimentan (...) una pérdida del sentido de la *totalidad compleja* en la que consiste la *praxis* social” (Grüner, en Balandier, 2004, p. 25, cursiva del original). Por su parte, las llamadas sociedades primitivas ofrecían un abanico de relaciones sociales en las cuales las experiencias institucionales no se hallaban claramente diferenciadas una respecto de la otra; operaba un principio totalizador en la integración social.

En ese contexto, desde la etnología surgió la pregunta por la existencia de la dimensión *política* en sociedades simples, en las que no se observaban estructuras de gobierno autónomas ni instituciones diferenciadas (u “objetos políticos”, en el léxico de los estudios tradicionales de cultura política), esto es, sistemas en los cuales las acciones políticas parecían “estar relacionadas por completo en la vida social de la gente” (Cohen, R., 1979, p. 28). “La definición europea de lo político (del griego *polis*: la ciudad, el Estado), limitando su sentido al ejercicio del poder de Estado, dejó a la antropología ante un remanente de fenómenos inexplicados” (Augé, Collein, 2012, p. 52-53). Una vía para encarar aquellos datos fue recurriendo a las claves que podría otorgar el estudio de los sistemas y categorías del parentesco para comprender el conjunto de las relaciones sociales en sociedades simples. Esta idea revistió un corolario metodológico que es patrimonial de la antropología: “cualquier sistema de parentesco puede ser empleado por el observador de cualquier sociedad como punto de partida estratégico para acceder de forma privilegiada a otras manifestaciones institucionales” (Bossert, Sendón, Villar, 2012, p. 17). En el estudio de lo político, esto condujo a la adopción del principio de *incrustamiento* de los mecanismos de control social en las estructuras de parentesco (Krader y Rossi, 1982, p. 12). La idea apunta, en lo general, a que en las sociedades

“primitivas las <<actividades políticas>> (de naturaleza pública) no se pueden distinguir tajantemente de las <<actividades domésticas>>”, por lo tanto en ellas “la política es simplemente un aspecto de lo social, puesto que todas las actividades sociales *tienen lugar dentro de las estructuras de parentesco o de cuasiparentesco*” (Shapera, 1956, en *ibíd.*, p. 9, cursiva del original)²¹.

Según lo anterior, en el seno del parentesco se realizan varias funciones. Las instituciones humanas constituirían, entonces, *aspectos* determinados de las relaciones sociales. Refrendando esta suposición genérica, esta vez aplicada al campo económico, K. Polanyi sostiene que “el gran descubrimiento de la (...) investigación histórica y antropológica es que la economía humana está sumergida por regla general en las relaciones sociales de los hombres”, añadiendo que “el sistema económico es una mera función de la organización social” (1991, p. 56, 60). Para el autor, los estudios etnográficos tradicionales de comienzos del siglo XX evidenciaron la “ausencia de cualquier institución separada y distinta basada en motivaciones económicas (...)” (*ibíd.*, p. 58). De nuevo, el punto central consiste en la relativización de la supuesta autonomización de las instituciones respecto de las relaciones sociales en que éstas se encarnan.

b) La identificación de lo político

Balandier (1967) reflexionó específicamente sobre estas y otras ideas en el contexto de la aproximación antropológica a la esfera de los fenómenos políticos. En lo que sigue, retomaremos las problemáticas generales que el autor releva en el seno de este campo de estudio. Entre otras, figuran: los principales trabajos que conforman la antropología política y sus precursores; la construcción de la antropología política; el dominio de lo

²¹ La posición inicial de aquella reflexión antropológica en torno a la existencia y naturaleza de lo político sostiene la hipótesis que en toda sociedad, inexorablemente, hay “momentos en los que los recursos necesarios para la supervivencia son relativamente escasos y eso hace que los grupos humanos compitan por controlarlos” (*ibíd.*, p. 7). Considerando esta disposición a la competencia y el necesario momento de resolución de los conflictos generados por ella, sería menester determinar “la naturaleza de las *funciones* políticas de las distintas sociedades y el tipo de *estructuras* que llevan a cabo tales funciones” (*ibíd.*). Por *funciones políticas*, Krader y Rossi entienden “las estrategias y actividades dirigidas a resolver (...) conflictos relativos a las fuentes básicas” –de supervivencia-. Por *estructuras políticas*, entienden “las normas y los principios con arreglo a los cuáles se resuelven estos conflictos y las personas que supervisan el cumplimiento de las normas y los principios” (*ibíd.*). A partir de la data etnográfica, derivan que “las funciones políticas de todas las sociedades sin Estado se basan en principios informales de control social, se encuentran incrustados en las estructuras de parentesco y, por tanto, se diferencian tajantemente de las funciones políticas de las sociedades con Estado, que realizan estructuras políticas distintas de las estructuras de parentesco” (*ibíd.*, p. 12). El corolario de esto es que “sólo en las sociedades con Estado realizan funciones políticas estructuras políticas diferenciadas de las estructuras de parentesco” (*ibíd.*).

político; las relaciones entre parentesco, religión, estratificación social y el poder y algunos aspectos centrales de las hipótesis sobre el surgimiento del Estado.

En primer lugar destaca una contribución novedosa, propia de la antropología, al estudio general de la política: el hecho de descentrar y “universalizar la reflexión –extendiéndola hasta las bandas pigmeas y los amerindios con poder mínimo-, y al quebrar la fascinación que, durante mucho tiempo, ha venido ejerciendo el Estado en los teóricos políticos” (ibíd., p. 283). Sobre esta consideración, el autor sostiene que desde el punto de vista teórico los objetivos fundamentales de la disciplina han consistido en: la discusión sobre los criterios para identificar y delimitar el campo político, los procesos de formación y transformación de los sistemas políticos. Lo anterior sobre el marco general del método comparativo (ibíd., p. 73, 92)²².

Una preocupación antropológica primordial, compartida con la filosofía política, radica en la definición de los elementos básicos para identificar y clasificar “lo político” en los sistemas sociales. Como un primer criterio para plantear este problema, el autor distingue entre dos posiciones: el minimalismo y el maximalismo. Estas perspectivas surgen al reconocer la diversidad y el “exotismo político” de algunas formas de gobierno, y confrontarlas con la “reflexión principalmente centrada en el Estado, que recurre a una concepción unilateral del gobierno en las sociedades humanas” (ibíd., p. 71, 91). En primer término, los *minimalistas* “se muestran reticentes o ambiguos a la hora de atribuir un gobierno a todas las sociedades primitivas” (ibíd., p. 93): en el momento en que la política se define a “través de instituciones, organizaciones y agentes bien diferenciados, no hay salida; el Estado o sus equivalentes <<inferiores>>, devienen la referencia indispensable” (ibíd., p. 62). Para el minimalismo el reconocimiento de lo político se reduce, como se ha dicho, a la presencia de *estructuras* políticas, remitiendo el uso conceptual de la palabra política a las sociedades estatales (González Alcantud, ibíd., p. 198). Por otro lado, el *maximalismo* da “una gran amplitud al uso conceptual de la palabra política”, considerando “la vida política no como un producto de unidades o de estructuras específicas sino como un aspecto de toda vida social” (Balandier, ibíd., p. 94). Esta comprensión involucra la premisa en torno a “la vida política no como un producto de unidades o de estructuras específicas (...)” (M.G. Smith, 1956, en ibíd., p.

²² Entre otras preocupaciones de la disciplina destaca, por ejemplo; “¿qué es, exactamente, el poder político?, ¿cómo y en qué circunstancias, exactamente, se origina?, ¿qué es, exactamente, el Estado?, ¿cuándo hay, exactamente, legitimidad?, ¿con qué criterios, exactamente, decir que una sociedad es/no es política?...” (Grüner, ibíd., p. 16-17).

94), esto es, lo político no como un simple epifenómeno de otras estructuras (González Alcantud, *ibíd.*, p. 9).

En cierta medida, el maximalismo sostiene que la sociedad humana es posible en tanto que se configura cierta unidad política: las instituciones políticas “aseguran la dirección y el mantenimiento de (...) la sociedad” (Balandier, *ibíd.*, p. 93). A la luz de esta hipótesis, mientras el minimalismo considera lo político como una categoría restrictiva, el maximalismo lo concibe como “una propiedad de todas las formaciones sociales” (*ibíd.*, p. 62). En este sentido, el maximalismo es depositario del principio aristotélico que concibe al hombre como un ser *naturalmente* político (*ibíd.*, p. 92)²³, por ende, aprecia la política como un aspecto consustancial a la vida en sociedad.

Se puede observar que el maximalismo contrasta, a su vez, con el entendimiento mínimo de lo político sostenido por los estudios clásicos de cultura política, para los cuales esta dimensión existe en la medida que se presentan ciertas estructuras diferenciadas, y orientaciones subjetivas específicamente dirigidas hacia esas estructuras.

En base a esta distinción fundamental, se establece la pertinencia del maximalismo para avanzar a una etnología política. Ahora bien, para entender la idea de la política como un aspecto de las relaciones sociales, es necesario tener claro en qué podría consistir el aspecto político de tales relaciones. En este sentido, el autor presenta diferentes formas de delimitación o “localización” del campo de lo político: a) a través de modos de organización territorial, b) a través de las funciones que realiza, c) a través de las modalidades específicas de la acción política y d) a través de sus características formales (*ibíd.*, p. 93-104). Balandier evalúa cada una de estas aproximaciones y concluye enfatizando la dificultad de delimitar con un criterio único el campo de lo político; más bien, propone un modo de acercamiento *dinámico* al fenómeno. Alejándose de la voluntad de formalización de las lógicas relacionales abstractas propia del estructuralismo, y del imperativo por la cohesión del funcionalismo, se plantea que tal “antropología dinámica construye la totalidad social a partir de las prácticas sociales y de las situaciones en las que se manifiestan” (Grüner, *ibíd.*, p. 65). En este sentido, el acercamiento al fenómeno político descansa en que sus “fronteras (...) no deberían

²³ Descartando, por supuesto, la reificación que Aristóteles realiza de fenómenos como la jerarquía y el Estado, se rescata la premisa de que “el hombre es un ser sociable” y, por lo tanto, “cada individuo no puede bastarse a sí mismo”: “si se hallase un hombre que no pudiese vivir en sociedad o que pretendiese no necesitar cuidado alguno, no sería propiamente un hombre, sería una fiera salvaje o un dios” (Aristóteles, 1998, p. 29-30).

tratarse únicamente por referencia a los diversos órdenes de relaciones sociales, sino también por referencia a la *cultura* examinada en su totalidad o en algunos de sus elementos” (Balandier, *ibíd.*, p. 103).

A fines de avanzar en el presente ejercicio de reflexión antropológica sobre la participación, es necesario puntualizar al menos un par de elementos de la delimitación del campo político: a partir de las *funciones* que realiza y de los modos de *acción política*.

La localización o reconocimiento de la dimensión política a través de sus *funciones* enfatiza fundamentalmente la cuestión de la cohesión o “conservación” de la sociedad. Esto se proyecta en dos funciones complementarias: por una parte, se “asegura la cooperación interna” y, por otra, su “defensa frente a amenazas exteriores” (*ibíd.*, p. 96). Además de éstos énfasis en la conservación de la sociedad en su conjunto, se destaca una tercera función, que alude a las actividades de “decisión y de dirección de los asuntos públicos” (*ibíd.*). La relevancia de esta función para la delimitación del campo político también es presentada por Easton, en tanto define que la actividad “política se refiere a la formulación y ejecución de decisiones obligatorias y terminantes de un sistema social” (1959, en Cohen, *ibíd.*, p. 32). (Como se verá al final de esta sección – III.2.4-, esta función decisional alude justamente al aspecto central para observar la actividad participativa).

En segundo lugar, en función de sus relaciones con aspectos conceptuales de la definición de “poder” (que se trata a continuación), es necesario puntualizar un elemento sobre la localización de lo político a través de las “modalidades de la acción política”. Esta perspectiva recoge principalmente la posición de M.G. Smith, para quien la política es, justamente, un “sistema de acción” (*ibíd.*, p. 98). A partir de esta premisa surge su propuesta de la política como un “aspecto” de la vida social, es decir, como un registro determinado de acciones. La acción política es definida, sucintamente, como aquel comportamiento que “busca controlar o influir en las decisiones concernientes a los temas públicos” bajo el marco de fondo de la competencia entre los diferentes agentes por el control sobre esas decisiones (*ibíd.*; cf. Cohen, 1979, p. 31).

La identificación de lo político a través de las modalidades de acción resulta relevante también desde el punto de vista de la superación de la lectura normativa de la ciudadanía y la cultura política referida en la sección III.1. En ese caso, el acento en la acción se plantea a propósito de la crítica de la hipótesis sobre la existencia de una *gramática*

común en la cultura política: se observa la necesidad de relevar la eventual existencia de una diversidad de culturas políticas, que dependerían de contextos que, justamente, plantean o condicionan estrategias de acción política particulares a los agentes.

c) *La noción de poder*

Otra discusión de gran relevancia en lo tocante a la delimitación de lo político, consiste en la compleja cuestión de la definición del *poder*. Sin pretender aquí un análisis exhaustivo, es útil observar algunos puntos de vista sobre su construcción conceptual.

Por su parte, Balandier se inclina a concebir el poder como una función. Enfatiza que, en primera instancia, el poder es un aspecto que se deriva a partir de sus manifestaciones; éste emerge con la “capacidad de actuar efectivamente sobre las personas y las cosas” (ibíd., p. 105). Adicionalmente, y de acuerdo a la perspectiva maximalista, el poder sería un hecho que concierne a todas las sociedades humanas. Se basa en el postulado que, en todas partes, éste se halla “al servicio de una estructura social que no puede mantenerse por la sola intervención de la costumbre o de la ley, por una suerte de conformidad automática a las reglas”: (...) “toda sociedad logra un equilibrio aproximativo, vulnerable”, su inestabilidad es una cuestión “potencial”, incluso en los sistemas sociales más pequeños y básicos, “aparentemente inmóviles” (ibíd., p. 106). Considerando esta hipótesis, el poder cumpliría la función necesaria de proteger a la sociedad de la entropía y el desorden al cual le conducirían los propios impulsos caóticos alojados en ella. El autor sostiene que tales impulsos se derivan de la competencia entre individuos y grupos, lo que va generando un *irremediable* desajuste entre normas y comportamientos. El poder viene, de cierta forma, a regular y prevenir esta situación.

Considerado desde el punto de vista de su función reguladora, Balandier propone que el correlato esencial del poder consiste en que éste implicaría, en todos los sistemas, el hecho de la “disimetría en el seno de las relaciones sociales” (ibíd., p. 108). Esta desigualdad, que se materializa en la imposición de alguna clase de “autoridad”, aseguraría las condiciones para el ejercicio de las funciones de protección interna (basada en la cohesión del grupo) y hacer frente a amenazas externas. Finalmente, el autor destaca los dos “aspectos principales” del poder; su necesario grado de sacralización y la ambigüedad de sus manifestaciones²⁴.

²⁴ Según el autor, en toda sociedad el poder político está revestido de un halo de *sacralidad*, cuestión que “en el caso de las sociedades denominadas tradicionales, (...) se impone con cierta evidencia” (ibíd., p.

Otros elementos de la reflexión sobre el poder también pueden observarse, como se mencionó, en el marco del análisis de la localización de lo político por sus “modos de acción”. Por ejemplo, R. Cohen propone que “aquellos aspectos de las relaciones sociales que pueden ser identificados como políticos están específicamente relacionados con el poder y la autoridad, cuando éstos ocurren en las relaciones sociales” (ibíd., p. 34). Tal como en las definiciones de otros autores, desde el punto de vista del *tipo* de acción en que se manifiesta, el concepto de poder se define junto al de “autoridad” y/o “influencia”. Por *autoridad*, como un aspecto particular del ejercicio del poder, Cohen entiende la capacidad de un sujeto de imponer a otro(s) sanciones socialmente valoradas en virtud de su posición en una determinada estructura de roles, institucionalizada en la sociedad (que se encontraría desde formaciones sociales simples a otras más complejas). En otras palabras, la autoridad se asocia a la posición estatutaria de cierto individuo, a través de la cual este actúa y le entrega la capacidad de imponer decisiones a otros, con un carácter compulsivo. Para el autor, es relevante que este ejercicio del poder cuente con un grado de “legitimación” (ibíd.). En este sentido, el poder no tiene que ver exclusivamente con la autoridad, sino más bien con la capacidad de *influencia*: el centro del problema del poder se alojaría, básicamente, en la capacidad de influencia personal de un sujeto respecto del “comportamiento de otros y/o lograr influencia sobre el control de las acciones valoradas” (ibíd.). Se entiende entonces que la autoridad, a través de los dispositivos jerárquicos, sería una forma delimitada en que se manifiesta el fenómeno más general del poder; una forma institucionalizada, a través de roles. El mismo sentido se halla en la distinción entre *acción política* y *administrativa*, en tanto la primera aludiría a la actividad propiamente de decisión (en la que se jugarían procesos de influencia personal) y, la segunda, a la dimensión ejecutiva del gobierno: “una se define por el poder, la otra por la autoridad” (Balandier, ibíd.).

El psicólogo social J.-L. Beauvois, asimismo, elabora la noción de poder. Lo hace en el marco de su extenso análisis del fenómeno de la “sumisión liberal”²⁵. El autor entiende

109). Este rasgo se deriva en tanto la sociedad, como totalidad, debe trascender a los individuos; éstos deben cooperar al hecho de su trascendencia. En este sentido, la ley, la costumbre, en suma, la unidad y el poder político, se “experimentan bajo el aspecto de un valor supremo y apremiante”. Por otra parte, la cuestión de la *ambigüedad* del poder se relaciona directamente con su sacralidad. En la medida que el ejercicio de poder implica diferentes grados de coerción sobre los individuos, de alguna manera se debe asegurar la continuidad del hecho de la sumisión, sin que se generen efectos reactivos por parte de los sometidos. A partir de esto, la ambigüedad del poder remite a su eufemización por diferentes vías.

²⁵ Sin pretender una revisión completa de sus ideas (cuestión que, por su extensión y específicos matices psicosociales, no resulta posible en el marco de este trabajo), en virtud de establecer una cierta

el concepto de poder desde un punto de vista *formal*, como un “hecho de las estructuras en las que la gente se relaciona” (ibíd., 182). En su definición de poder resulta central el concepto de “organización”, entendiéndole como aquella configuración social específica en la cual las personas pueden ser intercambiables en la medida que sirven o no a la realización de una tarea definida por y para la organización (en este sentido, los sujetos se transforman en “agentes”) (ibíd., p. 184). Las personas “entran” en las organizaciones para realizar funciones en diferentes *posiciones* (definidas en virtud del poder con que dotan al agente que les ocupa): en este sentido, el poder se evidenciaría

continuidad, conviene mencionar brevemente los elementos centrales de su tesis (2008): el autor se concentra en el fenómeno de la *sumisión libremente consentida*. Desarrolla este asunto en el marco de un complejo análisis de las relaciones entre 1) los sistemas o tipos formales de ejercicio de poder –que denomina dimensión “relacional” del ejercicio de poder (los tipos democráticos y autoritarios)-, 2) los complejos *ideológicos* orientados a legitimar, atribuir un valor general y entregar pautas para evaluar las conductas apropiadas en el seno de tales formas de ejercicio de poder (complejos ideológicos dictatorial, totalitario y liberal), y, finalmente, 3) los efectos de la acción conjunta de los dos primeros en el registro de los conocimientos y conductas de la gente en la vida cotidiana, en lo que constituyen procesos *socio-cognitivos*: tales conocimientos acerca de la utilidad y el valor de los comportamientos de la gente en el marco de relaciones sociales específicas (o roles sociales), se van modelando en función de las prácticas efectivas. Es justamente el ámbito de estos procesos socio-cognitivos al que el autor se dedica especialmente, en la medida que sostiene que la fusión entre los distintos sistemas relacionales de ejercicio de poder con las ideologías orientadas a legitimarlos, genera diferentes circuitos de conducta, conocimientos, juicios y valores acerca de esas conductas. A partir de estos complejos análisis, realiza una crítica política: “argumento de que los ejercicios [democráticos y/o autoritarios] del poder presuponen y producen funcionamientos del pensamiento y conocimientos que son específicos de las ideologías que, históricamente, los habitan” (2008, p. 36). La “sumisión libremente consentida” corresponde a uno de esos procesos socio-cognitivos, producido específicamente en los sistemas en que se aplica una ideología y una pedagogía liberal junto a un sistema democrático de ejercicio del poder. Este tipo de sumisión se entiende como aquella que se ejerce en el contexto de relaciones de poder estructuralmente asimétricas, institucionalizadas o de carácter simbólico, en las que el sometimiento cuenta con la anuencia del agente sumiso: se desarrolla cuando un agente dotado de una cuota de poder o autoridad mayor en la relación (como un padre, un profesor, un jefe, un científico, un sacerdote, etc.) solicita al agente con una cuota de poder menor, por tanto ya en una posición estructural para obedecer, que realice algún acto psicológicamente *problemático* desde su propio punto de vista y, al mismo tiempo, le declara libre para llevar a cabo esta acción o negarse. Beauvois describe una serie de experimentos en los que un agente dotado de cierta autoridad le pide a otro en posición de dominado que realice un acto que se supone contrario a sus inclinaciones iniciales, en lo moral, lo ideológico o, incluso, a sus gustos: por ejemplo, un profesor que pide a un pequeño de primaria que redacte un petitorio para acortar las vacaciones; un profesor o agente de la academia que solicita a un estudiante universitario que argumente a favor de la necesidad de disminución de las becas; un científico que pide a un ciudadano común –que ha aceptado colaborar, en nombre de la ciencia, en un experimento- que aplique descargas eléctricas a otra persona por necesidades internas de la experimentación, etc. En todos estos casos, el autor destaca que la *declaración de libertad* que realiza el investigador (<<entiendo que no quieren hacer lo que les pido, ustedes deciden...>>) no afecta el comportamiento del agente sumiso, que de todas formas va a aceptar someterse –en una proporción igual a aquellos que, en el contexto experimental, no fueron declarados libres de llevar a cabo o no la acción en cuestión, y que deben someterse igual en virtud de la relación estructural de poder que se asegura de recrear el investigador en el diseño del experimento-. Para Beauvois el valor de esta declaración de libertad radica en que, más que comprometer al sujeto dominado con el acto que se le pide, le compromete con su sumisión (ibíd, p. 157). Este proceso socio-cognitivo resulta característico del *modo liberal democrático* de ejercicio del poder. En la sección III.3.3 se retomará la referencia a este autor, específicamente sus ideas relativas al modo liberal democrático y las connotaciones políticas posibles de la participación social en su seno.

en la medida que pueda ser delegado en “estructuras de delegación” y sea refrendado y consagrado por reglamentos o leyes (ibíd., p. 182). En la dinámica de relaciones sociales en las que agentes están imbuidos en una función, éstos se transforman en operadores de diferentes cuotas poder.

El poder así entendido no se confunde con los procesos de “influencia”. Éstos serían más laxos, y consisten en los “efectos que pueden tener sobre el prójimo nuestras acciones deliberadas o voluntarias”: si se genera una confusión entre ambos, el ejercicio de poder se diluiría, entonces, “en los procesos de influencia, de persuasión y de propaganda, cuando no de seducción y manipulación” (ibíd., p. 180). En este sentido, la diferencia fundamental entre los procesos que conciernen al poder versus a la influencia, es que los últimos no son delegables, no dependen de alguna estructura anterior. Beauvois no niega la eficacia de la influencia en el marco de relaciones interpersonales o intra-grupo, no obstante, desde un punto de vista estructural, en esos procesos no se observan posibilidades objetivas de sanción, que es uno de los rasgos definitorios del ejercicio del poder: éste “siempre está asociado a la posibilidad de sanciones inmediatas o diferidas” (ibíd., p. 184-186).

En relación con lo último, para Beauvois el “poder formal” tiene dos características básicas: la capacidad *prescriptiva* y la *evaluativa*. La dimensión *prescriptiva* remite a la capacidad de imposición de conductas obligadas de un agente sobre otro, en el seno de la realidad organizacional. Es lo que se conoce como el “mando” (ibíd., p. 188). Las conductas de prescripción se ligan con la capacidad de un agente dotado de cierto poder de imponer sanciones o “refuerzos” (positivos –“recompensas”- o negativos –“castigos”-) a otro agente en posición de obedecerle. Las conductas prescritas podrían ir en colisión frontal con las intenciones de conducta que, espontáneamente, hubiese podido preferir el agente sumiso. Por otro lado, el aspecto *evaluativo* del poder dice relación con la capacidad de juzgar la utilidad de las personas en el marco del ejercicio de alguna función²⁶. Al estar orientadas a la organización, la utilidad de las conductas evaluadas es por definición una *utilidad social*, por lo tanto, tampoco son necesarias desde el punto de vista de las hipotéticas intenciones o motivaciones originales del agente sometido.

²⁶ La referencia a las dimensiones evaluativa y prescriptiva del ejercicio del poder se retomará en la sección III.3.3

Un aspecto interesante del análisis que Beauvois realiza sobre el poder es que se centra en sistemas de poder *modernos*, en los cuales las estructuras de delegación funcionan en forma institucionalizada y *autónoma*. En este sentido, en primer lugar, desde el punto de vista de la acción subjetiva, según la lógica de Beauvois el agente que ejerce el poder en el contexto de esas “estructuras delegativas” tiene una importancia secundaria frente a la estructura que le permite y a su vez le garantiza el ejercicio de ese poder (estructura que, naturalmente, no puede transformar a su voluntad): en el marco estricto del poder formal, los procesos de influencia que puede desarrollar el agente tampoco están en condiciones de transformar aquella estructura. En segundo lugar, para el autor, la autonomización de los sistemas de poder (políticos, económicos, religiosos) posee una raigambre ideológica; es decir, esa autonomización necesita ser legitimada de algún modo, cuestión a la que apelan las “garantías sociales” de aquellos poderes. Por ejemplo, en el ejercicio del poder político en los sistemas democrático-representativos el proceso de delegación del poder de ciudadanos a representantes se funda en la garantía política que brinda la propia ciudadanía; es decir, la garantía social del poder político recae sobre la idea que la soberanía corresponde al ciudadano, cuestión que por cierto (teóricamente) se halla consagrada y protegida en las constituciones democráticas. En el caso del aspecto económico, la garantía social económica de un bien es el *derecho* de propiedad sobre el mismo. De esta manera, la posibilidad del ejercicio de poder en organizaciones de diferente naturaleza (políticas, religiosas, económico-empresariales, etc.) se funda en la existencia de un explícito corpus reglamentario, corpus que a su vez se sostiene o *legítima* en virtud de tales “garantías sociales”.

Considerando lo anterior, se pueden entender las evidentes diferencias en la definición de Beauvois respecto de las posiciones de Smith, Cohen y Balandier, para quienes el poder sería un aspecto algo más difuso en las relaciones sociales, justamente, en virtud de la naturaleza de las sociedades estudiadas por la primera antropología, en que tales “estructuras de delegación de poder” aparecían menos evidentes, o, incluso, inexistentes. Adicionalmente, podría inferirse también que las diferentes “garantías sociales” del poder tampoco aparecían explícita o positivamente ligadas a reglamentos o leyes.

Existe una faceta del análisis de Beauvois sobre el poder que es especialmente interesante en el marco de un ejercicio de delimitación de lo político. Como se advirtió, en el seno de la vida *occidental* moderna (ideológicamente liberal y estructuralmente

democrática), en un nivel, se concibe el poder como un rasgo estructural u “organizacional”. No obstante, en otro nivel, el autor describe un complejo aspecto del poder que tiene que ver con su ejercicio en el marco de diferentes *roles*, que pueden aludir a contextos organizacionales (jefes de toda índole, personal docente, medicina, etc.), pero que también aluden a otras interacciones de la vida cotidiana que, en lo explícito, no se encuentran regidas por reglamentos ni artefactos *despersonalizantes* propios de la lógica organizacional: por el contrario, son interacciones que aparecen como el núcleo de la vida privada, en las que teóricamente somos *libres* de coerciones estructurales u organizacionales (fundamentalmente, en la familia). No obstante, el funcionamiento ideológico liberal-democrático se encontraría impregnado por una pedagogía disciplinaria que, en el seno de las interacciones asimétricas mínimas de la familia, iría en cierta medida allanando el camino para ciertas conductas posteriores de sumisión a la autoridad, ya en contextos de ejercicio de poder formal²⁷. Para el autor, desde el seno familiar “nos enfrentamos a la interacción más elemental que se puede clasificar bajo el signo de relaciones de poder” (ibíd., p. 168). (Esta dimensión del poder se observa como una forma sutil de realización ideológica que consistiría en impregnar un velo de naturalización sobre determinadas relaciones, lo que a su vez conduciría -en el plano socio-cognitivo- al efecto descrito en el proceso de “sumisión libremente consentida”).

Otro autor que aborda la noción de poder, desde una perspectiva comparativa, es Eric Wolf (2001). El autor elabora una compleja reflexión en la que traza las conexiones analíticas entre el poder, las ideas y la ideología –relevando la cultura como el concepto con la capacidad de unificar el análisis-. A partir del estudio de tres casos (los Kwakiutl del oeste norteamericano, los Aztecas de los siglos XV y XVI y la Alemania nacionalsocialista) explora cómo las relaciones de poder influyen en la conformación y manipulación de las ideas en procesos de cambio social –a través de la puesta en escena

²⁷ En este punto, Beauvois remite a los estudios sobre la *pedagogía ordinaria* de M. Hoffman. Con base en experimentación psicosocial, Hoffman sostiene que la interacción de los padres/adultos con los niños conduce a la internalización de valores morales y, fundamentalmente, la disposición de estrategias de conducta regulares en el niño, que le van disponiendo para sus futuras interacciones de poder como adulto. Todo esto se desata a través de lo que Hoffman llama *acontecimientos disciplinarios*. Suponiendo disposiciones egóticas en el niño, que pueden estar en contradicción con los valores sociales que el adulto representa, un acontecimiento disciplinario se produce cuando el adulto interviene deliberadamente para incitar al niño a que renuncie a una línea de acción con la que se había comprometido o iba a comprometerse espontáneamente (ibíd., p. 167).

de los esquemas ideológicos que ratifican ese poder-, asimismo, sobre cómo el poder se refrenda en la producción y continuidad de patrones culturales (ibíd., p. 11, 15). Tales análisis deben efectuarse siempre en función de que, en la realidad social, los conceptos describen planos diferentes de abstracción. Poder, ideas, ideología y cultura representan aspectos entre los que existen influencias recíprocas variables y complejas.

En primera instancia, Wolf propone entender el poder como un “aspecto de todas las relaciones entre las personas” que, como tal, funciona en diferentes escalas: “en las relaciones interpersonales, en los medios institucionales y al nivel de las sociedades” (ibíd., p. 20). En sentido lato, se puede colegir que su concepto de poder alude a las relaciones de dominación social en el seno de esas diferentes escalas. Propone una tipología para relevar las “maneras en que el poder se entreteje en las relaciones sociales” (ibíd.). La primera de ellas es el poder “de la potencia o la capacidad que se considera inherente a un individuo”, esto es, el poder entendido desde el punto de vista eminentemente subjetivo. La segunda manera es observando el poder al nivel de las “interacciones y transacciones entre la gente y se refiere a la capacidad que tiene un *ego* para imponer a un *alter* su voluntad en la acción social”. La tercera forma en que se manifiesta el poder es en el plano táctico u organizacional: éste incorpora la dimensión situacional en el estudio de las relaciones de poder. El poder táctico u organizacional “controla los contextos en los que las personas exhiben sus propias capacidades e interactúan con los demás. (...) centra la atención en los medios por los cuales los individuos o los grupos dirigen o circunscriben las acciones de los demás en determinados escenarios”. Finalmente, releva un nivel de “poder estructural” que “no sólo opera dentro de escenarios y campos, sino que también organiza y dirige esos mismos escenarios, además de especificar la dirección y la distribución de los flujos de energía (...) se trata del poder para distribuir la mano de obra social” (ibíd., p. 20).

Para el autor, el poder estructural cumple una función determinante en los procesos de continuidad y cambio social, ejerciendo un grado importante de control de esas derivas en la medida que, a través de los mecanismos ideológicos, logra engarzarse con el universo simbólico. En este sentido, partir de su estudio comparado concluye que “el poder de los agentes que controlaban la mano de obra social sobre aquellos que estaban sometidos a dicho control se expresó como una serie de obligaciones cosmológicas que requerían el ejercicio del poder y, a la vez, apoyaban su ejecución” (ibíd., p. 359). (Adicionalmente, vale recalcar que, de acuerdo a su interpretación de raíz marxista,

establece que el poder estructural se afirma sobre tres modos para movilizar la mano de obra social: uno basado en el parentesco, otro modo tributario y finalmente, el capitalista).

A propósito del poder estructurante del poder estructural, releva la relación entre ciertas ideas o “proposiciones sagradas” -que informan del registro ontológico de la sociedad- y las ideologías -entendidas como configuraciones “o esquemas unificados que se desarrollan para ratificar o manifestar el poder” (ibíd., p. 18)-. En el marco de su estudio de casos, sostiene que esas proposiciones sagradas refieren al orden cosmológico según el cual se “definen la naturaleza de las entidades y de los seres en el mundo (espíritus, ancestros, dioses) y establecen las reglas para la conducta humana hacia ellos” (ibíd., p. 364): desde el nivel de poder estructural, estas proposiciones son articuladas funcionalmente por las ideologías en tanto aquellas tienden a confundir las implicaciones lógicas de tales proposiciones convirtiéndolas “en premisas fundamentales a las que debe referirse todo pensamiento y todo discurso” (p. 354-355). Para Wolf, en esta compleja interrelación el poder estructural tiene un valor generativo. Éste se arraiga en las cosmologías “y se basa en ellas para santificar y defender su predominio. Por lo tanto, también llegará a depender de ellas” (ibíd.). Se manifiesta una dinámica en que el poder estructural se retroalimenta de -y a la vez moldea a- las ideas y cosmologías a través de los instrumentos ideológicos: las cosmologías que ordenan el mundo son utilizadas ideológicamente, orientándose a legitimar el ejercicio del poder y condicionando esas interpretaciones (ibíd., p. 352-353, 369).

Respecto de la potencia unificadora del concepto de cultura, Wolf destaca que éste permite observar los procesos de continuidad y cambio social, es decir, abre una dimensión procesual en el análisis (además de considerar en su definición tanto los aspectos ideacionales y los flujos comportamentales). A partir del establecimiento e identificación de patrones culturales es posible observar sociedades particulares en sus contextos específicos. Se describen efectivamente las interrelaciones entre los elementos ideacionales e ideológicos para observar cómo el poder que “depende de las ideas dirige estos flujos -de cambio social- a través del tiempo” (ibíd., p. 369). Propone: “Si queremos entender cómo los humanos buscan la estabilidad o se organiza para lidiar con el cambio, necesitamos un concepto que nos permita captar el flujo social, modelado de acuerdo con ciertos patrones, en sus múltiples dimensiones interdependientes (...). Semejante concepto es la cultura” (ibíd.).

Para finalizar estas sumarias referencias a la construcción de la noción de poder, hay que hacer mención a P. Clastres (2008). Este autor plantea sus ideas sobre el poder en el marco más amplio de una crítica de la etnología política. En el artículo “Intercambio y poder: filosofía del liderazgo indígena”, de 1962, avanza hacia la construcción de un “modelo estructural de la relación del grupo social con el poder político” (ibíd., p. 38). Con este horizonte, reflexiona sobre las características del poder y la función de la dimensión política a partir del análisis del fenómeno de la jefatura en sociedades indígenas sudamericanas (considerando una amplia zona desde el Chaco, a la Amazonía y el Caribe, y descontando -por su escala demográfica, la complejidad de su estructura social y, fundamentalmente, su construcción del poder político- a las sociedades andinas).

Se ha sostenido que, desde la etnología política, Clastres planteó una relación “particularmente fuerte (...) con la filosofía política” (Abensour, 2007, p. 189), criticando ciertas posiciones convencionales y concentrándose, fundamentalmente, en demostrar la existencia de la dimensión política por fuera del Estado y, más aún, de un ejercicio político activo “contra” el surgimiento el Estado -o la dominación organizada de un ente separado de la sociedad sobre ella- (ibíd., p. 63; Grüner, en ibíd., p. 28). Para hacerlo, deliberadamente se concentró en el estudio etnográfico y documental de sociedades simples, con tecnología muy básica, “ninguna mitología exuberante, rituales muy poco espectaculares, prácticamente ausencia de tatuaje o vestuario colorido, relaciones de parentesco sencillas, elementales” (ibíd., p. 18). En este sentido, sociedades definidas fundamentalmente por dos rasgos: “carencia de estratificación social y de autoridad del poder” (Clastres, ibíd., p. 26). En referencia a los dos rasgos fundamentales, reivindica la existencia de una posición política “primitiva” a través de la cual se impide la emergencia de un poder diferenciado del conjunto social y, complementariamente, se tiende a la “conservación de un poder indiviso de la sociedad total” (Grüner, ibíd., p. 9). Podría decirse que utiliza la noción de “sociedad primitiva” a la manera de un *tipo*, cuyas características le permiten perfilar cómo éstas desarrollaron una resolución sistemática del problema político y el poder que, por su complejidad y radical diferencia con los hábitos del pensamiento político occidental, rompe con las etiquetas asociadas a su “primitivismo”.²⁸

²⁸ A través de sus reflexiones en torno a la vida política indígena, Clastres planteó ciertas críticas fundamentales a la etnología tradicional. E. Grüner sostiene que, desde el acervo del evolucionismo

Lo anterior se plasma en su modelo de la relación de la sociedad con el poder político, que se describe sintéticamente a continuación. Para entender el particular carácter del poder y la política “primitiva” Clastres se concentra en el estudio de la jefatura. Introduce una distinción entre dos niveles de “realidad sociológica” que se configuran en la explicación del fenómeno.

El primero de estos niveles corresponde al del *intercambio*, considerado como el mecanismo estructurante de la vida social y momento fundamental de apertura al “universo de la comunicación” (Clastres, *ibíd.*, p. 34). En la figura del jefe se viene a reunir el proceso de circulación de tres “valores” esenciales –también entendidos como signos-: de bienes materiales (alimentos, insumos productivos, ornamentales, etc.), palabras (la oratoria, los textos míticos) y mujeres (institución matrimonial). El jefe debe proveer de bienes al grupo, ofreciendo permanentemente regalos y manteniendo materialmente al conjunto en tiempos de escasez, cuestión que es percibida como un “derecho”. Por otro lado, debe *hablar* permanentemente, actualizando los relatos míticos constitutivos del grupo, haciendo arengas, cuestión que constituye una obligación del jefe. Así, éste entrega bienes y palabras. Por otro lado, en el sentido de la devolución en el circuito del intercambio, el grupo da mujeres al jefe en calidad de esposas. Clastres observa una “articulación estructural” entre la institución matrimonial y el poder, en la medida que la poligamia es, por regla, privativa del jefe. En el modelo del autor, el nivel de los intercambios se configura como la “condición de posibilidad”

social, la “ideología etnológica” convencional (*ibíd.*, p. 16, 19, 25) construyó una imagen de la sociedad primitiva que, en todos los ámbitos de actividad humanos –políticos, económicos, tecnológicos, simbólicos, etc.-, apuntaba a su descripción en términos de rasgos elementales, tempranos, potenciales u “embrionarios” (Abensour, *ibíd.*, p. 192), “a partir” de los cuales, mediando la irrupción de la dinámica histórica, se iban a desarrollar otros más sofisticados hasta llegar a la modernidad. En el sentido de la deformación ideológica de esa etnología, las sociedades primitivas se describían como en estado de infancia respecto de la adultez occidental, estado que, en este caso, se entendía como una situación prepolítica; la etnología, dice Clastres, se debatía entre dos interpretaciones de la política “primitiva” que, justamente, tendían a anularla: “...todo sucede pues como si las sociedades primitivas se encontrasen situadas frente a una alternativa: o bien la carencia de una institución y su horizonte anárquico (...) desprovistas en su mayoría de toda forma real de organización política(...), o bien el exceso de esta misma institución y su destino despótico (...) –esto es- una minoría entre las sociedades primitivas que logró superar la anarquía para acceder a este modo de ser –el auténticamente humano- del grupo (...) pero la institución se pervierte en despotismo o tiranía” (Clastres, 2008, p. 25). Más allá del uso tipológico de la expresión sociedad “primitiva” o “salvaje”, Grüner percibe que Clastres la apropió con “cierto orgullo reivindicativo” (*ibíd.*, p. 9). En la medida que estas sociedades articulan una solución en *contra* de la aparición de la dominación, se entiende que su dimensión política está plenamente constituida, con una madura vocación incluso *libertaria*. En este sentido, la naturalización del Estado, de la división social y, por ende de la dominación, incorpora una discontinuidad de la política moderna respecto de la “salvaje” (Abensour, *ibíd.*, p. 63). Para la etnología, la verificación de esta “diferencia absoluta” hace insostenible cualquier referencia a un discurso evolucionista, o de un esquema *normativo* que remita a “brechas”.

del surgimiento de la dimensión política y, por añadidura, del poder asociado a la jefatura: “la esfera política se constituye por referencia inmediata a estos tres tipos de <<signos>>” (ibíd.).

El horizonte político de la institución matrimonial se aprecia en la medida que ésta introduce una problemática estructural al ciclo de los intercambios. Para el autor el circuito de intercambios (bienes, palabras y mujeres) es sólo aparentemente simétrico en la medida que el jefe no podría, en ningún caso, devolver al grupo un valor equivalente al de las mujeres cedidas exclusivamente a él (valores “esenciales” para la reproducción de la sociedad indígena): su generosidad y oratoria, siempre limitadas, nunca podrían compensarlo. Tiene una “deuda infinita” con la sociedad (Abensour, ibíd., p. 56, Grüner, en ibíd., p. 31). De esta forma, la jefatura -como poder social objetivado- es el lugar donde se viene a romper el equilibrio en el ciclo de los intercambios, generando un sisma entre la sociedad y el poder (Clastres, ibíd., p. 38). Considerando que, como nivel de “realidad sociológica” específico, el intercambio constituye el punto de partida de lo social -o, lo que es su equivalente, el paso de la naturaleza a la cultura (Richir, en Abensour, ibíd., p. 124)- Clastres sostiene que el poder, desde el momento mismo de su surgimiento, por definición está en contra de la sociedad: “...el poder está contra el grupo, y el rechazo de la reciprocidad, es decir, de la dimensión ontológica de la sociedad, equivale al rechazo de la sociedad misma” (ibíd., p. 37). En consecuencia, en la medida que existe una negación de la sociedad por el poder, la sociedad asimismo niega ese poder. Entendiendo que para Clastres el “poder es por esencia coerción” (ibíd., p. 39), lo negado por la sociedad es la *autoridad* del jefe, su capacidad de mando o de “prescripción” de conductas (en el léxico de Beauvois). La existencia política de la sociedad primitiva “se define por una disyunción del poder y de la jefatura” (Abensour, ibíd., p. 200).

A partir de lo anterior se colige que el segundo plano de “realidad sociológica” propuesto en el modelo, consiste en el ejercicio propiamente tal de la función política: es decir, la jefatura. Sin embargo, al ejercer una función que opera “sobre un vacío de poder” (ibíd.), la jefatura primitiva se reduce a ser un “apaciguador” profesional, un “hacedor de paz” y moderador (ibíd., p. 33). Su *prestigio* no redonda en constricción ni monopolio sobre la violencia. En la resolución de conflictos y ejercicio de funciones jurídicas, el instrumento del jefe es el lenguaje.

Este modelo de relación de la sociedad con el poder político muestra que la función de la política en las sociedades primitivas radicaría, justamente, en mantener a raya la posibilidad del surgimiento de un ente coercitivo autonomizado que introduzca, de hecho, la división social. Utilizando las categorías de Beauvois la política indígena impediría, activamente, el surgimiento del “poder estructural” y el fenómeno concomitante de la sumisión, asociado a la transformación de los *sujetos* en *agentes*.

A partir del acotado panorama descrito en este acápite *c)*, se observa que la cuestión de la delimitación del campo de lo político es un asunto que puede ser abordado desde diferentes puntos de partida, según el punto de vista que se busque profundizar en el análisis (como las funciones de la política, el punto de vista de la acción y las relaciones de poder). Por otra parte la perspectiva maximalista indica, en esencia, que la delimitación del campo de lo político y la descripción de los fenómenos políticos deben trazarse en referencia a la cultura en su totalidad: en este sentido, desde un punto de vista más general, podría sostenerse que la cultura -entendida como configuraciones de ideas y comportamientos socialmente aprendidos- moldea o articula las relaciones entre los diferentes “aspectos” de las relaciones sociales.

d) La participación y el punto de vista de la espontaneidad

Considerando lo expuesto hasta ahora, cabe recordar el punto de partida sobre el que se construye la reflexión moderna sobre la participación, que en cierta forma *reduce* el problema de la delimitación del campo al que se aplica el concepto: la participación se construye y se entiende en el marco de las instituciones jurídicas y del *proceso político* formal propiamente tal (lo que se ha consignado como una *primera constatación* conceptual).

Sin embargo, en este trabajo se sostiene que el ejercicio de reflexión de la participación como un concepto mediatizado por la cultura requiere situarse desde otro punto de vista. Desde esa posición –una *no formalista*–, el fenómeno de la participación podría considerarse como un hecho sociológico consustancial al ser gregario que remite, más generalmente, al ámbito de los mecanismos genéticos de socialización. En este sentido, se debe relevar que a través del ciclo vital todos los miembros de cualquier grupo humano *participamos* de la vida social y de una serie de pautas socioculturales en forma *espontánea*. El individuo se halla inserto, incluso potencialmente antes de su nacimiento, en la trama cultural; participa inherentemente de ella. “La participación de

un sujeto dado en la cultura de su sociedad no es un hecho fortuito, sino que en lo fundamental la determina, (...) el lugar que ocupa en la sociedad y la instrucción que ha recibido” (Linton, 1945, p. 66): a esto cabe sumar la premisa complementaria que “entre los agentes y el mundo social se da una relación de complicidad infraconsciente, infralingüística” (Bourdieu, 1997, p. 144).

La comprensión de la participación bajo la premisa de la *espontaneidad* debería contemplar que, como se dijo al inicio, por una parte participar efectivamente alude a la acción individual o grupal de “tomar parte” de un agregado de sujetos o un colectivo mayor en algún proceso social ascendente, no obstante, a esto debería agregarse la siguiente salvedad: *cualquiera* sea la definición del ámbito de actividad al que remita esta “toma” de postura, asimismo sus objetivos o finalidad y el contexto institucional en el que se desenvuelva. Independientemente de las connotaciones que puedan asignársele (desde el punto de vista jurídico/formal), la participación remonta desde lo individual y se proyecta a lo social: puede concebirse como un elemento mínimo del proceso de socialización. Esto constituye la *segunda constatación conceptual*, que tiene el carácter de un planteamiento más hipotético.

III.2.3.- Holismo e Individualismo Metodológico.

Considerando esta segunda constatación se deriva otro de los aspectos centrales para avanzar hacia un acercamiento antropológico de la participación. Es necesario adoptar una posición epistemológica particular respecto de la relación del individuo con la cultura y las instituciones sociales, en otros términos, entre estructuras de orden superior (u *holísticas*) y la acción individual. Dicha posición debe relevar el carácter primario y constitutivo de la dimensión holística en la interrelación individuo-sociedad. Por ende, es preciso revisar su importancia metodológica en la explicación de los fenómenos sociales.

Brevemente, el principio fundamental del Holismo Metodológico establece que “la vida sociocultural constituye un nivel de fenómenos exterior y superior al de los individuos que están sujetos a los fenómenos en cuestión” (Harris, *ibíd.*, p. 49), es decir, la existencia de patrones supraindividuales mantenidos a través de la lengua y el comportamiento socialmente orientado²⁹. Se supone el necesario concurso individual en

²⁹ R. Firth (1975) plantea la existencia de un supuesto epistemológico fundacional en las ciencias sociales, desde la tradición marxista a la durkheimiana. El autor estableció: “existe un curioso paralelismo entre el

un nivel estructural mayor. Esta dimensión tiene una doble denotación: por una parte, el espacio propiamente lingüístico que soporta los discursos posibles en un conjunto de carácter simbólico mayor; por otra, el “espacio social, esa realidad invisible que no se puede mostrar ni tocar con los dedos y que organiza las prácticas y representaciones de los agentes” (Bourdieu, 2007, p. 34). Dicha interdependencia es expresada por Bourdieu de la siguiente forma: “las diferencias entre las prácticas, los bienes poseídos, las opiniones expresadas se vuelven diferencias simbólicas y constituyen un verdadero *lenguaje*” (ibíd., cursiva del original). Podría agregarse que, incorporando a la imagen saussureana de la lengua como *carta forzada* los elementos objetivos del *espacio social* –prácticas y bienes-, se exhibe el doble alcance de la dimensión holística: esto es, un código externo al individuo, del cual participa, le precede y “sufre”³⁰, por lo tanto *a partir* del cual necesariamente construye sus discursos y un espacio social que organiza sus prácticas.

Esta forma de entender las relaciones entre las estructuras y el sujeto, es distinta de la adoptada por el llamado Individualismo Metodológico. Según M. Harris el origen intelectual de la perspectiva individualista se remonta a A. Smith y a los economistas clásicos del mercado, proyectándose a la filosofía en K. Popper, en la economía neoclásica en L. von Mises y, asimismo, en la politología norteamericana de Almond y Verba. Esta corriente mantiene que los “fenómenos sociales y culturales deben explicarse únicamente en términos de datos sobre los individuos (...) así, todos los fenómenos sociales, y particularmente el modo de funcionamiento de las instituciones sociales, deberían concebirse siempre como resultado de decisiones, acciones y actitudes de los individuos humanos” (Harris, ibíd., p. 50). Los individualistas metodológicos “creen que la acción social es resultado de acciones individuales y que

pensamiento de Marx y Durkheim, que todavía no ha sido bien explicitado. Se refiere a la relación del individuo con la sociedad, y surge por ejemplo en la teoría de la sociología del conocimiento. Durkheim y Mauss afirmaban que las categorías del pensamiento son fundamentalmente categorías sociales, que surgen de las relaciones entre los hombres organizados en grupos (...) Pero cronológicamente, la teoría según la cual lo que una persona piensa que sabe es reflejo de su posición en la sociedad, fue formulada básicamente por K. Marx (...) afirmaba que incluso las acciones individuales que parecen muy privadas tienen un carácter social” (ibíd., p. 47). Tal *paralelismo* básico y general es fundamental, porque busca relevar la presencia de estructuras supraindividuales en la base de las construcciones explicativas de lo social, asimismo permite concebir la participación del individuo en lo social desde las acciones concretas y contingentes (en este plano, *subjetivas*) hacia su integración en dimensiones sistémicas (la lengua, la ideología).

³⁰ “La lengua no puede, pues, equipararse a un contrato puro y simple, y justamente en este aspecto muestra el signo lingüístico su máximo interés de estudio; pues si se quiere demostrar que la ley admitida en una colectividad es una cosa que se sufre y no una regla libremente consentida, la lengua es la que ofrece la prueba más concluyente de ello” (Saussure, F. de, 1945, p. 135).

el <<sistema>> no es otra cosa que la suma de esas actividades” (Wallerstein *et al.*, 2005, p. 136) (como se consignó, esta cuestión queda de manifiesto en los estudios clásicos de cultura política). La existencia de estructuras holísticas se asocia -por los individualistas metodológicos- pareciera de una forma mecánica a la renuncia del carácter creativo del agente³¹.

El Individualismo Metodológico desarrolla una comprensión específica de las relaciones del ser humano con lo social. Tal comprensión se construye muy particularmente sobre la base de ciertas premisas sobre la “naturaleza humana” desarrolladas en el marco de la historia cultural típicamente occidental (Sahlins, 2011). Sin desarrollar aquella construcción en extenso, es necesario decir que esa imagen de la naturaleza humana apela a un sujeto básicamente egoísta, dotado de una particular racionalidad para competir incesantemente con los otros sujetos en la consecución de sus fines privados, *utilizando* para ello las normas sociales; en este sentido, es presocial, por ende necesita imponerse coerciones que le permitan superar su anarquía innata (ibíd.). La profundidad de esta idea, según Sahlins, permea múltiples aspectos de la cultura. Aquellos rasgos se tratan sofisticadamente y quedan de manifiesto en el Individualismo Metodológico.

A continuación, se repasan brevemente algunos de esos aspectos del Individualismo metodológico. El primero y más evidente dice relación con la imagen racionalista del sujeto y su relativa *independencia* de lo social. Individualismo Metodológico “predica que el individuo, dada su posición en la sociedad, participa en la acción social adecuada para conseguir sus fines. Él y no el conjunto de reglas dominante, determina la acción social. Se le concibe como un manipulador que puede explotar las normas sociales, pero cuyo comportamiento no está completamente determinado por éstas” (Alavi, 1976, p. 85). Consecuencia de ello es que “se hace como si los agentes se movieran por razones conscientes, como si plantearan conscientemente los fines de su acción y actuaran para conseguir la máxima eficacia al menor coste” (Bourdieu, 1999, p. 144). La imagen racional del sujeto es acompañada de cierta vocación existencial hacia la *libertad*. Por ejemplo, A. Giddens establece: “Dado que el entorno cultural en el que nacemos y alcanzamos la madurez tiene tanta influencia sobre nuestro comportamiento, podría

³¹ Por ejemplo, Denise Jodelet (2008) propone que durante el siglo XX se asistió a la “muerte” de la noción de sujeto, a través de los “anatematos marxista, estructuralista, positivista y posmodernista”. En síntesis, para la autora, estos paradigmas presentaron el *self* como “una objetivación de la identidad y no un sujeto” (ibíd., p. 36).

parecer que se nos priva de individualidad o de voluntad propia, (...) tal punto de vista es fundamentalmente falso. El hecho que desde el nacimiento hasta la muerte interactuemos con otros condiciona, sin ninguna duda, nuestra personalidad, los valores en los que creemos y el comportamiento que desarrollamos, (...) [sin embargo] en el curso de la socialización cada uno desarrolla un *sentido de identidad propia y la capacidad de pensar y actuar en forma independiente* (1998, p. 72, cursivas nuestras). Para Giddens, el *sujeto* puede escapar a la imposición de condiciones estructurales (relativas a su posición en el espacio social): “todos los miembros *competentes* de la sociedad tienen amplia destreza en las realizaciones prácticas de actividades sociales y son <<sociólogos expertos>>” (Giddens, 1995, en Pansters, *ibíd.*, p. 287, cursivas nuestras). En un sujeto así descrito, por ejemplo, se tornaría imposible la eficacia de los procesos socio-cognitivos descritos por Beauvois, en la medida que su racionalidad bloquearía los temas ideológicos de la legitimación.

Estas connotaciones racionalistas sumadas a las predisposiciones egóticas se juegan en la hipótesis del *homo economicus*, paradigma central del individualismo: en ella la acción subjetiva se traduce en un constante proceso de optimización entre fines múltiples y medios escasos. Esta vez como un “economista experto”, se proyecta la imagen de un sujeto que, idealmente, conoce las condiciones (posibilidades y restricciones) del escenario sobre el que actúa: “se supone que los consumidores utilizan su información de tal modo que maximizan la consecución de los fines que desean” (Stigler, en Leclair, p. 128), en consecuencia, la racionalidad no se refiere ni a la selección de los fines ni a los medios para conseguirlos, “sino más bien a la relación de los medios con los fines (...) cualquiera que sea el fin, lo racional es escoger medios en concordancia con él” (Polanyi, 1976, p. 157).

Esta hipótesis es adoptada por la economía marginalista. Aquella, en una teórica independencia axiológica, se supone “neutral con respecto a la elección de los fines últimos y sólo le interesan los métodos para alcanzar dichos fines” (von Mises, 1995, p. 2)³². No obstante, la idea marginalista respecto de la racionalidad del comportamiento

³² Un ejemplo actual de la antigua discusión sobre la “pretensión de preeminencia” de la ciencia económica (Cf. Leclair, *ibíd.*, p. 129-130) se presenta en el libro “*Freakonomics*”, *bestseller* norteamericano de divulgación de estos supuestos formalistas liberales. Sus autores establecen: “(...) la economía como ciencia consiste fundamentalmente en un conjunto de herramientas, más que en una cuestión de contenido, ningún tema se halla fuera de su alcance”. En consecuencia, aplican la necesaria reducción metodológica: “los incentivos constituyen la piedra angular de la vida moderna”, y en la medida en que éstos se entronizan –como un *mecanismo sociogenético*- en los sujetos, “aprendemos a responder

de los actores deriva de premisas lógicas concebidas desde y para un “sistema económico concreto”, *conocido*: el intercambio de mercado, con mercados formadores de precios (Polanyi, *ibíd.*, p. 156). La lógica del marginalismo, que hace pasar por universal, se funda en un proceso que, por el contrario, es particular; tal es la “generalización del sistema de producción de precios del mercado”. De esta forma “la introducción general del poder de compra como el medio de adquisición convierte al proceso de cumplir las exigencias en un reparto de los medios insuficientes con usos alternativos, a saber, el dinero (...)” (*ibíd.*, p. 159). Adicionalmente, la teoría de la “interpretación subjetiva de la valuación” de von Mises pretendería superar la visión *estrecha* de la economía clásica, que establecía una distinción entre “las actividades puramente económicas y todos los demás intereses y acciones humanas (...)”, por ende la economía aparecía como una rama del conocimiento que se ocupaba sólo de un segmento de la acción humana” (*ibíd.*, p. 5). El movimiento propuesto por el marginalismo establece que “carece de sentido la distinción entre fines económicos y otros que supuestamente no lo son. Los juicios de valor que hacen los consumidores no sólo expresan sus esfuerzos en procura de más bienes materiales, tangibles, sino además los que realizan a favor de todos los demás intereses humanos”. El autor agrega: “los precios de mercado reflejan no sólo el <<lado materialista>> del hombre sino sus ideas filosóficas, sus conceptos éticos y sus convicciones religiosas” (*ibíd.*).

Bourdieu adjudica a este formalismo la categoría de “hipótesis antropológica” (1999, p. 8, 144). Al asumirse como una ontología –racionalista- de la acción, la doctrina formalista trasciende el campo de los objetos que originalmente considera en su seno para avocarse a la explicar fenómenos de naturaleza distinta, derivando en un *economicismo* que consiste, precisamente, en “aplicar a todos los universos el *nomos* característico del campo económico” (Bourdieu, 1999, p. 149-150) u otorgar “prioridad exclusiva a los factores económicos para explicar la realidad social” (Wallerstein, *ibíd.*, p. 126). Esta tendencia funciona como una “metateoría”, basada en una concepción *parroquial* de la economía y la acción (Cf. Wallerstein, 2007, p. 53-66). El parroquialismo –o etnocentrismo- se refleja en la proyección universalista de premisas originadas en un contexto histórico y sociocultural específico.

a los incentivos [económicos, sociales o morales], ya sean positivos o negativos, desde el comienzo de nuestras vidas” (Levitt, Dubner, 2006, p. 22, 24, 30).

En el campo específico de la antropología económica, el contrapunto a esta interpretación formalista de la acción y del campo de lo económico se presenta en el enfoque *substantivo*. Tal enfoque se desarrolla de mano de la hipótesis sobre la inmersión general de la dimensión económica en las relaciones sociales, enfatizando “la dependencia del hombre, para su subsistencia, de la naturaleza y de sus semejantes. Se refiere al intercambio con el medio ambiente natural y social, en la medida en que este intercambio tiene como resultado proporcionarle medios para su necesaria satisfacción material” (ibíd., p. 155). El enfoque substantivo, que releva las particulares adaptaciones entre necesidades, entorno y relaciones sociales, se separa de la rigidez finalista del marginalismo.

Por otra parte, los análisis Individualistas sobre la dimensión política de la vida social reproducen, en bloque, los puntos de partida de la llamada “ideología egoísta” sobre la naturaleza humana (Sahlins, ibíd., p. 99)³³. En primer lugar, en lo relativo específicamente a la metodología, “la persona individual se convierte en la unidad de análisis y de acción. Unidad de análisis, porque la filosofía política moderna propone modos de organización política en torno a la idea de un contrato social entre individuos. (...) unidad de acción, porque se debilitan las unidades colectivas (...) que pasan a ser concebidas en términos de derechos individuales” (Mertz, ibíd., p. 41).

El correlato metodológico del individuo como unidad de análisis es el interés por el papel que juega el *self* para la comprensión de los sistemas bajo estudio, ya que éstos tienden a entenderse como agregados de orientaciones subjetivas (actitudes, creencias, valores, sentimientos y evaluaciones) (Diamond, en Pansters, ibíd., p. 285). Un ejemplo de ello se observa en los estudios clásicos de cultura política consignados en la sección III.1, en tanto el *sistema político* constituye un “objeto generado” por agregación de orientaciones individuales (Almond y Verba, ibíd., p. 180).

Esta centralidad metodológica otorgada al individuo se acompaña de la impresión “pesimista” o “amarga” de su naturaleza: el sujeto se llena de disposiciones egocéntricas y busca incesantemente el bien propio, suponiendo que “el estado natural de la humanidad es la guerra y que la mente humana está por naturaleza en conflicto con el bien” (Sahlins, ibíd., p. 89). Al reproducirse masivamente en las interacciones, tales

³³ Se trata de la tradición politológica propiamente liberal, que se consolida en la doctrina política subyacente a la Constitución fundacional de los Estados Unidos. Este es el llamado “modelo madisoniano” (Mertz, 1984).

discordias podrían generar el colapso de lo social. No obstante, para Sahlins desde antiguo ya se extrae una virtud política de esta condición: “Maquiavelo subvirtió radicalmente la fe previa en la paz civil como condición necesaria de la grandeza civil. (...) <<La discordia entre la plebe y el senado de Roma hizo a esta república tanto libre como poderosa>> (...) En todos lados las repúblicas tienen que lidiar con la oposición entre las clases populares y las privilegiadas, <<y toda legislación favorable a la libertad es propiciada por el conflicto entre ellas>>” (citado en *ibíd.*, p. 81). Esto es lo que Bobbio denomina la “fecundidad de los antagonismos” sociales, núcleo del pensamiento liberal, cuestión que estaría a la base del progreso social e individual, material y moral (*ibíd.*, p. 29-30).

Aquellas disposiciones en esencia destructivas se subliman por el pensamiento liberal en la forma de cierta tendencia natural (diríase, una pulsión innata) hacia la “libertad”, entendida ésta como la capacidad de actuar en función del mayor interés personal posible (*ibíd.*, p. 101). En este escenario, el sujeto dispone de cierta racionalidad para jugar sus opciones en este mundo que, por definición, se le resiste. A través de la maximización de valores particulares, como “el poder, la riqueza, la sabiduría, el bienestar, etc.”, el sujeto puede satisfacer su interés por “mejorar su condición” (expresión usada por A. Smith. Cf. Mertz, *ibíd.*, p. 82). En un juego de equilibrio, la agregación de esos intereses libres en competencia redundaría en la posibilidad de la existencia social (a través del establecimiento de un *contrato social*), en la que, a su vez, radicaría la coerción sobre esa naturaleza individual. Sahlins establece: resulta que “la atención particular que el individuo presta a su propio bien era la base de la sociedad (...). Lo que San Agustín había percibido como esclavitud y, de hecho, como castigo divino –la eterna sumisión del hombre a los deseos de la carne- fue lo que los economistas neoliberales, los políticos neoconservadores (...) entendieron como el fundamento de la libertad” (*ibíd.*, p. 98, 101). Para la filosofía individualista, la clave radicaba en aceptar esa *naturaleza*, entendiendo que en el sujeto siempre intervienen una clase de motivos *pasionales*, que le disponen potencialmente hacia el atropello de los derechos ciudadanos de sus congéneres, por lo que el rol de la política es idear un marco de libertad individual considerando aquella naturaleza (Mertz., *ibíd.*).

En forma sumaria, pensando el fenómeno de la participación desde las nociones individualistas, su dimensión *colectiva* sería una cuestión meramente funcional a la optimización de intereses y valores individuales, asimismo, contingente y provisoria, en

virtud de la existencia de intereses (por definición) sistemáticamente contrapuestos en su seno. Su existencia es como por defecto, producto de un esfuerzo esencialmente contra-natura de normalización.

III.2.4.- Un marco comprensivo para la ciudadanía y la participación.

Según lo expuesto, las definiciones sobre la “naturaleza egoísta” del hombre son útiles para comprender ciertos rasgos típicos del individualismo metodológico en contraposición con el holismo. Ahora bien, cambiando un poco el foco, se puede observar el problema de la “naturaleza egoísta” desde otra perspectiva, en la que ciertas disposiciones dejan de observarse como patrimonio de una u otra opción teórico metodológica. Más concretamente, aquella definición de la condición humana reviste ciertas connotaciones político-ideológicas que aportan representaciones específicas sobre las funciones –en este caso, necesariamente coactivas- de la cultura y la sociedad. Estas representaciones pueden contribuir con elementos concretos para vislumbrar un acercamiento al paradigma de la ciudadanía.

Desarrollando este punto desde una perspectiva histórica, Sahlins destaca que la historia del “mito” de la naturaleza humana egoísta, anárquica y caótica, se remonta a la Grecia antigua. El autor propone la cuestión más general de la existencia de una “metafísica totalizadora del orden”, que tiene como eje básico el dualismo entre naturaleza y cultura. En esa perspectiva, la situación de caos original trasunta a todos los aspectos, tanto de los productos específicamente humanos (*nomos*) como los naturales (*physis*), configurándose una específica cosmología. El caos original adopta dos posibles soluciones políticas complementarias y en sistemática tensión histórica: la jerarquía y la igualdad. “La misma estructura genérica de una anarquía elemental resuelta con jerarquía o igualdad se encuentra en la organización tanto del universo como de la ciudad, y una vez más en conceptos terapéuticos del cuerpo humano” (ibíd., p. 19). De esta forma, el autor habla de un “triángulo metafísico”, compuesto por la (natural) anarquía, resuelta por las soluciones (culturales) de la igualdad o la jerarquía.

En la ciencia política moderna (S. XVIII – XIX), representantes insignes de ambas “soluciones” políticas a la naturaleza pre social del hombre son Hobbes, del lado de la jerárquica, y J. Adams, de la igualitaria. Para el primero, la función de gobierno requería de un poder externo y coercitivo a los sujetos, al cual éstos temieran, asociándole a la figura clásica del monarca absoluto (la idea de un agente escindido de las relaciones

sociales resulta ajena a la del poder como un “aspecto” de ellas, como se vio a propósito de algunas definiciones en la sección III.2.2). Por otro lado, para Adams, la solución consistía en una fórmula republicana, en la cual los distintos poderes y “facciones” lograran un correcto equilibrio y contrapesos, “reservando la soberanía para el pueblo mientras combinaba democracia, oligarquía y monarquía en una forma apta para desarrollar las virtudes y contener los excesos de cada una” (ibíd., p. 23). Más allá de las diferentes connotaciones político-ideológicas de estas perspectivas, el punto medular radica en que ambas operan sobre el mismo supuesto en torno a la naturaleza humana. Sahlins sostiene: “Esta oposición de jerarquía e igualdad, monarquía y república, es en sí misma dialéctica: una definida contra la otra históricamente, en la política práctica así como en el debate ideológico. (...) debate occidental de cientos de años entre la soberanía monárquica y la popular” (ibíd., p. 30). En este sentido, corresponde a una “estructura íntegra de pensamiento”, en la que el absolutismo de Hobbes aparece como “complemento histórico del republicanismo que quería demoler (...) y con ello la teoría de la igualdad y la ciudadanía sobre la cual se ha erigido la ciencia civil humanista. (...) Es una estructura diacrónica y dinámica de contrarios interdependientes: dos modos contrastantes de orden cultural que se alternan uno a otro por un largo tiempo” (ibíd., p. 31)³⁴.

Lo anterior entrega una orientación elemental o punto de partida para entender la moderna noción de ciudadanía: se puede decir que, a propósito de la pregunta inicial de esta sección (¿qué podría decir la antropología respecto de la cuestión *conceptual* de la *participación* en el contexto del *paradigma ciudadano*?), aporta elementos para enfrentar una respuesta a su segundo elemento. El “triángulo metafísico” presenta un rasgo político clave en lo que refiere a la definición del *locus* de la soberanía: la tensión de fondo entre igualdad y jerarquía. La cuestión de fondo en el paradigma de la ciudadanía, en su conjunto, es que opera del lado de la superación de la anarquía a través de la solución política de la *igualdad*, de la soberanía compartida por todos los sujetos que componen una comunidad política (en este caso, el Estado moderno): este rasgo

³⁴ Una interpretación estructural similar se halla en la obra de E. Leach, *Sistemas Políticos de Alta Birmania* (1954). Observó algunas diferencias sistemáticas entre los grupos San y Kachin, contiguos espacialmente. Los San “presentaban una sociedad estratificada con roles sociales fijos, mientras que los pueblos vecinos kachin de las tierras altas oscilaban entre fases igualitarias y jerarquizadas, cada una con sus propias reglas. Quién y qué constituía gobierno para un kachin dependía de dónde se encontrara el individuo en el sistema en un momento particular en el tiempo” (Barfield, 2000, p. 322). El sistema político Kachin se basaba en una polaridad interdependiente en el tiempo.

constituye su “garantía social” básica. Sobre los límites de esta solución, la ciudadanía ha desarrollado un sofisticado aparataje jurídico y político, en creciente complejización, reproduciéndose también importantes diferencias internas de enfoque y proyectos ideológicos; asimismo, diferencias en torno a cómo procesar efectivamente aquella *igualdad* –que se refrenda en el tipo de democracia que se adopte-: tal es el punto de partida para comprender el desarrollo histórico del paradigma de ciudadanía (cf. sección III.3).

Ahora en lo tocante al primer elemento de la pregunta inicial -la cuestión conceptual de la *participación* en el contexto de la ciudadanía- se deben derivar conclusiones a partir de lo expuesto hasta ahora. En el caso particular del paradigma de la ciudadanía, la comprensión y construcción de la noción de participación ha girado en torno a la *dimensión política* de la vida social; en tanto –como se mencionó en la problemática- alude genéricamente a la cuestión de la “toma de posición” de los ciudadanos en temas que les afecten (destacando el valor igualitario a la base del planteamiento). Así, esta noción se construye como un fenómeno complejo relativo al *aspecto político* de la vida social, a la *arena política*³⁵. (En la sección III.3.3 se profundiza en la distinción entre participación propiamente *política* y participación *ciudadana*).

Considerando lo anterior, en el marco de este trabajo la participación debe entenderse como un ejercicio de soberanía política, no obstante, realizando las siguientes precisiones: observándola bajo el paraguas de a) su contextualización en términos culturales, y b) el entendimiento de lo político con una inspiración maximalistas (como inmersa en relaciones sociales más generales), sin las connotaciones formalistas o minimalistas, e, igualmente, considerando la dimensión política como un aspecto de las acciones y las relaciones sociales. A continuación se entrega una definición de participación que considera estos aspectos, lo que constituye una *tercera constatación conceptual*.

De esta forma, retomando la definición de Hopenhayn se entenderá la participación como la tendencia “*al acceso colectivo a la toma de decisiones*” (Hopenhayn, *ibíd.*, p. 20). Esto es, como cierta clase de acción colectiva orientada al control ascendente de espacios decisionales. Esta definición se complementa como sigue: “*la participación*

³⁵La cuestión aludida en torno a la posibilidad de analizar el fenómeno de la participación en su vínculo con otras dimensiones o aspectos de la vida social (como la económica, la cuestión simbólica, la religión, etc.), -mencionada a propósito de la *segunda constatación conceptual* de la participación- queda acá planteada, pero necesariamente “abierta”.

social combina dos funciones (...): por un lado, la organización y movilización colectiva para presionar al poder central en torno a demandas de bienes y servicios; por otro lado, la organización comunitaria para producir bienes y servicios desde y para la comunidad. De este modo, se va generando un estilo de participación que combina la búsqueda de mayor presencia a escala macro, con la búsqueda de mayor presencia a escala micro” (ibíd., p. 16). En este sentido, la participación aparece como un mecanismo que vincula en forma dinámica los ámbitos de lo público y lo privado, como “el punto de inflexión entre lo político y lo individual, lo comunitario y lo público, la subjetividad y la socialidad” (ibíd., p. 17); dándose “en múltiples escalas y espacios: a escala familiar, espacios laborales, recreativos, políticos, culturales, barriales, etc.” (ibíd., p. 24).

La participación se presenta entonces como un mecanismo flexible que vincula diferentes *escalas* o registros de interacción entre los agentes. Desde el nivel de las relaciones mínimas, íntimas, familiares y comunitarias, remonta hacia niveles de generalidad social mayor, que llegan hasta el ámbito del gobierno y el Estado, obedeciendo siempre a la misma lógica; responder a “un conjunto amplio de necesidades humanas, tales como la subsistencia, la comunicación, la afectividad, la creatividad, la identidad y la protección” (ibíd., p. 17).

Esta noción de la participación involucra algunas de las ideas revisadas respecto de la delimitación de lo político. En primer lugar, por supuesto, la participación remite al ejercicio de cierta clase de *acción* que apunta al control sobre decisiones; asimismo, remite a la realización de una *función* política, en tanto alude a la formulación y ejecución de decisiones de interés público (según la formulación de M.G. Smith). Por otro lado, cuando son promovidos desde el Estado, los mecanismos participativos remiten a relaciones de “autoridad” propiamente tales (o, según Beauvois, relaciones de poder formal). En cuarto lugar, al actualizarse en diferentes niveles de interacciones sociales, los fenómenos participativos presentan relaciones de “influencia” personal.

Al entender la participación como un fenómeno que involucre también interacciones asociadas tradicionalmente al mundo privado (íntimas, microsociales, familiares), la definición opera en el sentido de la existencia de un núcleo político más allá de las actividades propias de lo tradicionalmente entendido por “esfera pública”. En este sentido, cabe realizar la pregunta de Cohen: << ¿Cuáles son los aspectos políticos de la vida familiar o de las organizaciones religiosas en la sociedad?>>. El autor responde:

“Ciertamente puede considerarse que todos los grupos formalmente organizados forman parte del sistema político, puesto que todos implican relaciones sociales que contienen algunos aspectos de poder y autoridad” (ibíd., p. 34). Acá, la respuesta de Beauvois iría en el sentido de los “acontecimientos disciplinarios” de la pedagogía liberal, como espacios microsociales de reproducción ideológica, en los que existen interacciones asociadas a relaciones de poder: en ambos casos se refrenda que en el ámbito de lo privado y desde un punto de vista subjetivo, también se observan relaciones políticas mínimas.

III. 3. Los principales problemas del desenvolvimiento histórico de la ciudadanía.

En la presente sección se revisan algunos elementos centrales que permiten la comprensión histórica de la noción de *ciudadanía*, depositaria, como se acaba de definir, de una específica tradición cultural. Al comienzo de esta sección es necesario recordar un elemento central, planteado en la problemática: en el seno del paradigma de la ciudadanía liberal, las transformaciones en el plano jurídico aparecen como el factor central a partir del cual se comprende la evolución moderna de la relación individuo-sociedad (o más exactamente, individuo-Estado).

La cronología convencional para el estudio de la ciudadanía fue desarrollada en 1950 por Th. Marshall (presentada en forma simultánea al advenimiento del llamado Estado de Bienestar). Para el autor, la ciudadanía se materializa jurídicamente a través de la tríada básica de Derechos individuales: Civiles, Políticos y Sociales. En su análisis histórico-monográfico del caso inglés, Marshall establece que en su evolución los componentes de la tríada fueron manifestándose escalonadamente: en primer lugar (S. XVIII) el período formativo de los derechos civiles, luego (S. XIX) los políticos y, finalmente (S. XX), los sociales (ibíd., p. 26).

A continuación se presentan algunos elementos y diferentes puntos de vista para comprender el proceso de advenimiento de este paradigma.

III.3.1. Contexto histórico del advenimiento de la ciudadanía.

El hito histórico que dio el empuje final al surgimiento del Estado moderno fue el de concentración del poder de las principales monarquías europeas durante los siglos XV y XVI (en forma paralela al desarrollo de incipientes mercados y su progresivo control

por la potencial burguesía). El absolutismo se consolidó sobre una cultura política basada en la solución jerárquica de la superación de la anarquía a través de la soberanía *monárquica*. Este rasgo del período absolutista marcó un contraste con el largo período anterior: en este sentido, se ha destacado el hecho que en la edad media funcionó un tipo de sistema “descentralizado”, en el que coexistió una forma de gobierno central (monarquías y principados) con gobiernos territoriales y locales (el feudo, la villa). Las comunidades medievales habían desarrollado una larga tradición de “gobiernos locales” y, fundamentalmente, protección de las actividades productivas mediante asociaciones de gremios y talleres. Asimismo, durante la tardía edad media (Renacimiento), se desarrollaron ciertas ciudades-Estado independientes (como Florencia, Milán), que basaron su modelo de soberanía en la república igualitaria (Sahlins, *ibíd.*, p. 78).

A partir del siglo XV operó una transformación fundamental en la sociedad medieval, que implicó una creciente concentración del poder en manos de las monarquías centrales (que ya hacia finales del siglo XVIII terminaría colapsando). Las monarquías del XV (Inglaterra, Francia y España), fueron “estructuras centralizantes. Esto es, buscaban asegurar que las estructuras de poder regionales estuvieran efectivamente subordinadas a la autoridad supervisora del monarca”, a través de “una burocracia civil y militar (...) y el aseguramiento de ciertos poderes impositivos con el suficiente personal para cobrar efectivamente esos impuestos” (Wallerstein, *ibíd.*, p. 64). Desde el punto de vista del derecho, en esta transformación histórica necesariamente fueron disolviéndose los arreglos estamentales y regulaciones locales de los señoríos de ascendente medieval, generando la necesidad de un nuevo conjunto de instituciones para regular las relaciones entre el Estado y la población, definiendo nuevos derechos y obligaciones (Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 65). Th. Marshall (en una síntesis histórica centrada en Inglaterra) señaló como elementos fundamentales de esta transición hacia el absolutismo, la fusión o concentración de la justicia real y el derecho común del país y el proceso simultáneo de separación funcional de esas instituciones unificadas (*ibíd.*, p. 24) –en un símil de lo que hoy se conoce como descentralización funcional-. En consecuencia, “el resultado de este doble proceso de fusión y separación fue que la maquinaria que daba acceso a las instituciones de las que dependían los ciudadanos tuvo que configurarse de nuevo” (*ibíd.*, p. 25).

El fenómeno del absolutismo marca el prolegómeno del Estado moderno. Para entender este proceso en sus líneas generales, a continuación se presentan algunos elementos del análisis de Moore [1966] y otros en torno a Inglaterra y Francia.

En primer lugar, en Inglaterra el progresivo camino a la democracia liberal y al desarrollo de los derechos civiles y políticos tuvo un punto de inflexión con el triunfo del parlamentarismo en la Revolución de 1688 (Assies, 2002, p. 146). Este acontecimiento socavó considerablemente el poder efectivo de la corona, provocando un cambio paradigmático de temprana orientación liberal en la administración inglesa, en el que comenzó a ser aceptado “el beneficio privado y el desarrollo económico (...) como los objetos supremos de la política gubernamental” (Hobsbawm, 1997, p. 38).

Para Moore, en el marco de esta revolución se desarrollaron una serie de transformaciones *económicas* que iban a influir decisivamente en el resultado *político* final. En este sentido, a la base de este desarrollo se encuentra la temprana adopción de la práctica de la agricultura comercial por la aristocracia rural; tendencia que produjo transformaciones radicales en la estructura productiva del campo inglés (finalmente proyectándolas a toda su estructura social) principalmente debido al fenómeno de los *enclosures* (Moore, *ibíd.*, p. 29). Los *enclosures* fueron, literalmente, cercamientos de predios que tradicionalmente habían sido de uso común (*commonlands*) para campesinos en tareas inherentes a la agricultura y la ganadería. Este “movimiento acumuló considerable fuerza alrededor de 1790, (...) para extinguirse después de 1832, habiendo contribuido entre tanto a cambiar el campo inglés más allá de todo cálculo” (*ibíd.*). Los *Enclosure Acts* (1760-1830) acabaron con los “residuos de la antigua economía aldeana que subsistían todavía (...) para ser barridos por las transacciones privadas” (Hobsbawm, *ibíd.*).

Progresivamente una gran masa de campesinos sin más derecho a tierra que las comunales fue perdiendo el acceso a los insumos que tradicionalmente poseyeron. *Cottagers* (familias pobres con derechos mínimos a tierras y posesión de ganado) y braceros sin tierra que tan solo disfrutaban de uso consuetudinario, y no legal (en el sentido moderno), de los terrenos, fueron los más expuestos: “innumerables campesinos perdieron sus derechos sobre los terrenos comunales de las aldeas al ser éstos absorbidos por los grandes señores rurales” (Moore, *ibíd.*, p. 28, 32). A medida que se desencadenaba este proceso en Inglaterra, para la burguesía y la nobleza de talante comercial se afianzaba el derecho civil básico; la libertad –reflejada en principio en el

derecho a propiedad-. Este sería el hecho fundamental (la “garantía social económica” elemental, diría Beauvois) en la base de la aparición de una sociedad civil *moderna*, gobernada por el “intercambio mercantil entre agentes soberanos liberados de las regulaciones e interferencias del monarca” (Assies, *ibíd.*, p. 147). Se expresa así el contrato original en los términos de las teorías contractuales de Hobbes y Locke (Mertz, *ibíd.*, p. 41), configurándose la imagen tradicional de la sociedad civil como “antónimo de Estado” (Wallerstein, *ibíd.*, p. 137).

En lo relativo a las dinámicas del campo inglés en este momento crucial, “la Guerra Civil eliminó al rey como última protección que le quedaba al campesinado contra los despojos de las clases altas rurales” (Moore, *ibíd.*, p. 29), liberalizando el antiguo sistema. En consecuencia, estos fueron literalmente arrojados de su estructura social tradicional “para que se las arreglaran por sí mismos como mejor pudiesen” (*ibíd.*, p. 340). En aquel escenario, ya de industrialización incipiente, los campesinos pobres dotaron por algún tiempo de mano de obra a los *enclosures*; la privatización masiva de las *commonlands* significó “que la cortina que separaba al ejército creciente de braceros de la proletarización completa había sido arrancada” (Chambers, en Moore, *ibíd.*). Simultáneamente, en las ciudades los nuevos patronos industriales necesitaron mano de obra flexible a los requerimientos del inédito trabajo de factoría. Ante la progresiva desintegración de la vieja comunidad campesina, “en general sólo los jóvenes, los solteros y los artesanos estaban dispuestos a abandonar el suelo natal”; ellos eran la mano de obra requerida por el industrial, asumiendo que “los hombres maduros con familia no eran tan adiestrables ni tan capaces de erradicarse del tejido de la vida rural” (*ibíd.*)³⁶.

Sintéticamente, “entre los factores decisivos en el desarrollo de la democracia en Inglaterra figuraron, (...), la independencia de la *gentry* y la nobleza rurales respecto a

³⁶ Se omite aquí la presentación de elementos sobre el proceso general de urbanización moderna. Siguiendo a M. Weber (1905), quien enfatiza sistemáticamente el rol de la burguesía en tal proceso, se puede mencionar sólo a modo de antecedente general que en la Europa medieval las ciudades estuvieron siempre conectadas al sistema feudal. Dotadas de una guarnición militar, una fortaleza y un mercado, éstos componentes le proporcionaban funciones pacificadoras y de defensa. El autor habla en términos de un “proceso revolucionario de la burguesía”, en tanto las ciudades fueron escenario de una naciente movilidad social (generado en la posibilidad de compra de la libertad de los pequeños comerciantes después de haber pagado la inversión de su señor). La ciudad de la tardía edad media “era ya un lugar en el que la promoción social –de la servidumbre a la libertad- había sido adquirida mediante la actividad económica (...). La burguesía usurpa así los derechos feudales (...) la mayor innovación revolucionaria de las ciudades de Occidente medieval en relación a cualquier otro tipo de ciudad” (Weber, 1987, Cap. I-II).

la corona, su adopción de la agricultura comercial, en parte como respuesta al ascenso de una clase mercantil y manufacturera con sólida base económica propia, y la desaparición del problema campesino” (ibíd., p. 43). En tal escenario, la configuración de nuevas regulaciones legales para el conjunto de campesinos crecientemente proletarizados constituyó una necesidad urgente. Al disolverse los arreglos sociales de índole medieval (un sistema caracterizado como *estático* y relativo a regulaciones locales) se configura un panorama político pre-democrático a través de la difusión de la libertad individual –como derecho y soporte primario de la actividad económica burguesa, y a la sazón también aristócrata-. “En la Inglaterra del siglo XVII todos los hombres eran libres”. Desde el punto de vista económico, para el campesino tal libertad se centró fundamentalmente en un cambio desde el trabajo servil al trabajo libre. En consecuencia, “el campesino inglés <<es miembro de una sociedad en la que, nominalmente al menos, existe una misma ley para todos>>” (R. Tawney (1916), en Marshall, ibíd., p.29).

Teniendo como base la formación de una *sociedad civil*, en Inglaterra se desarrollan tempranamente las condiciones para la irrupción del capitalismo competitivo -asimismo la sistemática proletarización del campesinado condicionaba el eventual surgimiento de la noción de *clase social*, como opuesto político de la liberal sociedad civil-.

Ahora en lo relativo a Francia, la Revolución de 1789 constituye el frente o dimensión *política* de la Revolución industrial inglesa (Hobsbawm, ibíd., p.9-11)³⁷. “La sociedad francesa entró en el mundo moderno por un camino muy distinto”, podría decirse inverso al inglés (Moore, ibíd., p. 43). El panorama general que precedió al colapso de la monarquía y al advenimiento de la Revolución fue de contrasentidos en las instituciones francesas (ibíd., p. 58).

En primer lugar, la Francia pre-revolucionaria estuvo marcada por una monarquía fuertemente centralizada que logró neutralizar el poder político de la nobleza y, con resultados contradictorios a mediano plazo, cooptar a la burguesía al *ennoblecerla*. En este sentido, si “en Inglaterra, la respuesta al nuevo mundo del comercio y de la industria implicó un grado muy considerable de fusión entre las clases altas rurales y la burguesía (...) en Francia, la fusión tuvo lugar gracias a la corona, con consecuencias políticas y

³⁷ Refiriéndose a estos acontecimientos históricos, temporalmente casi paralelos, Hobsbawm habla de la *doble revolución* (ibíd.).

sociales muy distintas” (ibíd., p. 56). Paradójicamente, la monarquía generó las condiciones para la modernización que acabaría con ella (ibíd., p. 95).

En segundo término, la progresiva radicalización de la Revolución se debió en gran parte a las tensiones entre tendencias capitalistas y anti-capitalistas en su seno. Este complejo fenómeno político, de trascendentes desenlaces políticos en el siglo posterior, se produjo por una convivencia anterior entre instituciones comerciales y pre-comerciales y de “actitudes incompatibles respecto a la propiedad” (ibíd., p. 78).

Es preciso exponer brevemente estos elementos.

Siempre guardando atención al rol de la aristocracia en los procesos económicos relativos al campo, Moore propone que “en comparación con su equivalente en Inglaterra (...), la nobleza francesa vivía en gran parte de los derechos percibidos en especie o en metálico de sus campesinos” (ibíd.). Esto es, de la renta. El autor establece que aproximadamente a fines del siglo XIV y durante el siglo XV comenzaron a aparecer rasgos que apuntaron en esta dirección; “ante todo, el señor consagraba relativamente poca atención al cultivo de su dominio estricto, (...) la mejor solución, al menos para muchos, parece haber sido descargarse lo más posible de las responsabilidades del cultivo en renteros que llevaran grandes unidades o, con mayor frecuencia, directamente en el campesino” (ibíd., p. 44). Esto propició que, a la postre, los campesinos franceses quedaran “en posesión de facto del suelo” (ibíd., p. 340), transformándose eventualmente en futuros agricultores comerciales. Este hecho fundamentaría, en fases avanzadas y anti-capitalistas, de la Revolución tendencias contrarrevolucionarias por parte de sectores más prominente de este segmento (ibíd., p. 87).

Sin embargo, la pretendida pasividad comercial de la aristocracia francesa fue más aparente que real, operando cierto eufemismo sobre tales funciones. Si bien existían obstáculos legales asociados a culturales -o ideacionales-³⁸, aquellos sucumbieron ante el contexto histórico estructural, ya que “nos encontramos sin duda con ámbitos considerables donde algo que podría llamarse espíritu de capitalismo agrario era muy

³⁸ La ley de *dérogeance* establecía que “todo noble que se dedicaba a una ocupación degradante perdía su estado noble”. Esta legislación “apuntaba con preferencia al comercio urbano y a la industria” (ibíd., p. 50). Asimismo, “el prejuicio contra la pretensión de ganar dinero dedicándose a la agricultura probablemente pesaba mucho sobre la nobleza más alta, incluso sobre los nobles sujetos de modo menos directo a las costumbres de la vida cortesana” (ibíd., p. 51). En una acotación teórica general sobre este fenómeno, después de todo, “las conductas de honor en las sociedades aristocráticas (...) se basan en una economía de los bienes simbólicos que se fundamenta en la represión colectiva del interés” (Bourdieu, ibíd., p. 153).

fuerte” (ibíd., p. 52); especialmente en las zonas sureñas adyacentes a los puertos. Aquí aparece un contrasentido histórico, una amalgama de instituciones comerciales y pre-comerciales. En oposición a Inglaterra, “las influencias comerciales, al penetrar el campo francés, no minaron ni destruyeron la organización feudal, (...) los nobles utilizaron el sistema social y político existente para arrancar más grano de los campesinos y venderlo” (ibíd., p. 55). De esta forma, en el caso francés el mecanismo político era decisivo (ibíd., p. 62)³⁹.

Considerando el panorama global, el absolutismo francés de Luis XIV logró “barrer a la nobleza del centro del gobierno” (ibíd., p. 46), posibilitando un gobierno centralizado en su máxima expresión. Sin embargo, el autor precisa, barrió a la vieja nobleza, pero creó una nueva. Un aspecto importante en la comprensión de este fenómeno es la consideración de la eventual bancarrota de la monarquía ya hacia el siglo XVII, en parte por la “costosa política de guerra y de magnificencia” y por las “barreras internas – legales- al tráfico” que imposibilitaban el crecimiento del comercio y la industria (ibíd., p. 61). Una solución a tal problema fiscal fue la venta de puestos en la burocracia, lo que terminó por ennoblecer a un gran número de burgueses: “Durante largo tiempo la venta de oficios fue una medida política de sentido común. Al dar acceso a la burguesía a la administración real, ganaba aliados para el rey entre esa clase” (ibíd., p. 58). “El impulso burgués hacia la propiedad encontró considerable satisfacción en la burocracia real, mientras que cualquier impulso hacia la independencia política se vio frenado al convertirse el burgués en un aristócrata” (ibíd.).

Tal coacción era un punto clave del absolutismo real, lo que refrenda la importancia de los mecanismos políticos en este caso. Esta forma de nutrir las arcas fiscales al mediano plazo comenzó a hacerse ineficiente política y económicamente, situación que se percibió en 1665⁴⁰. Además comunicó características feudales a la burguesía que, al comenzar la discusión sobre la eventual supresión de la venta de oficios, reaccionó en forma corporativa, defendiendo sus privilegios. En un acontecimiento fechado en 1771 (reinado de Luis XV), al pretender suprimirse la venta de oficios, se generó un gran revuelo que “se expresó en términos de derechos naturales del hombre y de libertad

³⁹ En este punto, Moore apunta el tema metodológico relativo a la crítica de “una versión simplificada del marxismo”. Enfatiza: “cualquier noción de que la subestructura económica determina de algún modo automáticamente a la superestructura política puede llevar por mal camino” (ibíd., p. 62).

⁴⁰ Usando un léxico contemporáneo, diríase que Francia progresivamente *engrasó* su estado frente al *desengrasamiento* británico.

individual y política, e incluso echó mano del Contrato Social” (ibíd., p. 59-60). Pese a ser abiertamente una impostura por parte de la reaccionaria burguesía ennoblecida, desde el punto de vista del futuro lenguaje de la ciudadanía “los conceptos de la inviolabilidad de la propiedad y de la libertad individual recibieron un impulso poderoso en esa situación histórica concreta” (Gohring, en ibíd.).

De esta manera, progresivamente “penetraron prácticas comerciales y capitalistas en la agricultura a través de métodos feudales” (ibíd., p. 61); en consecuencia ambos discursos entraron en tensión histórica. Desde el punto de vista del campesino, la situación era, en primer lugar, la de un pequeño agricultor de señorío con derecho a tierras por uso y costumbre y, en segundo, la de un estrato en tensión entre prácticas modernas y pre-modernas. El autor señala que, ad portas de la Revolución, podían observarse en ellos dos grandes reivindicaciones: “primeramente, y quizá más que cualquier otra cosa, querían una parcela de tierra si no tenían ninguna, y ensancharla un tanto si ya tenían una. En segundo lugar, ansiaban preservar aquellas costumbres específicas de la comunidad aldeana que les beneficiaban” (ibíd., p. 68). Las tensiones de la modernización del campo se cernían así sobre ellos: por una parte, generaban un impulso hacia el novedoso fenómeno de privatización de sus parcelas y, por otra, defendían ciertas prácticas colectivistas importantes para su economía.

En forma sucinta, Moore plantea que al desencadenarse la Revolución, inmediatamente después de la convocatoria a los Estados Generales, “lo que en realidad aconteció fue que determinados sectores de la burguesía escalaron el poder apoyándose en movimientos radicales de la plebe urbana, desatados por el colapso del orden y la monarquía. Esas mismas fuerzas radicales impedirían después que la Revolución diera marcha atrás o se detuviera en alguna coyuntura favorable para aquellos sectores burgueses. Mientras tanto los campesinos, entonces sobre todo los estratos superiores, habían sacado partido de las circunstancias para imponer el desmantelamiento del sistema señorial, el logro más señalado de la Revolución” (ibíd., p. 94). Marx y Engels enfatizarán que este logro radicó fundamentalmente en la transformación del sistema de propiedad, aboliendo “la propiedad feudal en provecho de la propiedad burguesa” (2012, p. 30).

Otro aspecto definitivo de la Revolución consiste en la coexistencia de fuerzas contradictorias o antagónicas, burguesas y radicales, en su seno: “Negar que el impulso predominante y las consecuencias capitales de la Revolución fueron burguesas y

capitalistas no pasa de ser una sofistería trivial” (Moore, *ibíd.*, p. 94-95). Sin embargo - y aquí surge con nitidez la contradicción- “considerar a los radicales como una bandera extremista, una excrecencia de la revolución liberal y burguesa, equivale a volver las espaldas a esa evidencia. Lo uno era imposible sin lo otro”. En este sentido, “la revolución radical fue parte integrante de la revolución en nombre de la propiedad privada y los derechos del hombre justamente en cuanto respuesta negativa a la revolución burguesa” (*ibíd.*, p. 93-94).

Como síntesis del proceso revolucionario francés, Moore establece: “La Revolución hirió mortalmente a todo el engranado complejo de los privilegios aristocráticos: monarquía, aristocracia terrateniente y derechos señoriales, complejo que constituía la esencia del *ancien régime*” (*ibíd.*). Independientemente de las determinaciones de base política o tecno-económica –en Francia e Inglaterra, respectivamente-, desde el punto de vista discursivo, los elementos que fueron *legitimando* el cambio se hallan en lo que posteriormente configuraría el lenguaje de la ciudadanía y de la democracia. La Declaración de los Derechos del Hombre, promulgada en el marco de la Asamblea Constituyente que dio el impulso a la Revolución en 1789, es el documento a partir del que se genera todo el campo discursivo universalista e igualitario que sirve como modelo y al que aspira la ciudadanía. En este sentido, constituye una inflexión en la dialéctica occidental entre *jerarquía* e *igualdad*. A posteriori, estas ideas generales iban a ser hegemonizadas por el liberalismo centrista, que finalmente se tornó dominante en el escenario político de la modernidad (Wallerstein, *ibíd.*).

III.3.2. El liberalismo y la ciudadanía: reseña sobre la consolidación de la ciudadanía liberal.

a) derechos civiles y su contexto.

Sobre este escenario se iba a consolidar progresivamente el triunfo histórico del Estado liberal que se fue desarrollando, entre otros elementos, con la construcción de su propio paradigma de ciudadanía.

En el sentido de la evolución de los componentes de la tríada de los derechos, para la tradición liberal la consecuencia más relevante del periplo histórico brevemente resumido en las páginas precedentes, fue la consolidación del primer componente jurídico de la ciudadanía: los derechos civiles. Marshall define el elemento civil como

“los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia”. Desde el punto de vista de las instituciones orientadas a garantizar la aplicación de este conjunto aparecen los tribunales de justicia (Marshall, *ibíd.*, p.23). La consolidación del componente civil marca objetivamente el triunfo del cúmulo de las reivindicaciones capitalistas y burguesas.

N. Bobbio subraya la idea que, en este momento histórico, se consolidan los dos elementos centrales que estructuran el moderno Estado liberal y sostienen todo su cuerpo de derechos: la doctrina iusnaturalista y la noción del límite del poder estatal frente al individuo (cuestiones ya mencionadas genéricamente en la Problemática). Sumariamente, el asunto medular del argumento iusnaturalista radica en la existencia de un sujeto de derechos; derechos que teóricamente emanarían de la propia naturaleza humana (que justamente se entienden como las libertades *civiles*). Complementariamente, el rol estatal se define por la protección de esos derechos y en los límites que se pone a sí mismo, entendiendo que el crecimiento excesivo de su poder podría derivar en la violación de los mismos.

En el sentido de una progresiva individualización de la comprensión de la libertad (*civil*) como fundamento de la vida en sociedad, el autor sostiene: “Una vez definida la libertad en el sentido preponderante de la doctrina liberal como libertad frente al Estado, el proceso de formación del Estado liberal puede hacerse coincidir con el crecimiento progresivo de la esfera de la libertad del individuo, con respecto a los poderes públicos (...)”. Más específicamente, la doctrina liberal ha sido identificada con la “defensa de la libertad económica y por consiguiente de la propiedad individual como única garantía de la libertad económica, entendida a su vez como presupuesto necesario para el desarrollo real de todas las demás libertades” (Bobbio, *ibíd.*, p. 22-23, 89). Así, el Estado de Derecho moderno se constituye en cuanto los poderes públicos son regulados por normas generales en pos de la “protección” de estas libertades (*ibíd.*, p. 18).

La libertad del individuo prima frente al poder soberano (*ibíd.*, p. 25), definiendo libertad en el sentido de la capacidad “de actuar en aras del mayor interés personal, en particular sin obstáculos del gobierno. (La antítesis entre el poder del Estado y el interés perdura, sólo que ahora este último es bueno, mientras que el mejor gobierno es el que menos gobierna”. Sahlins, *ibíd.*, p. 101). Desde esta perspectiva, el componente civil de la ciudadanía se ancla en la promoción de la *libertad negativa*, en cuanto “esfera de

acción en la que el individuo no está constreñido por quien detenta el poder coactivo de hacer lo que no quiere y a la vez no es obstaculizado para hacer lo que quiere” (Bobbio, *ibíd.*, p. 21).

Entendiendo el proceso de consolidación del Estado liberal según la interpretación histórica estructural de Marx y Engels, el triunfo burgués asestado en definitiva por la Revolución Francesa y consolidado por Napoleón⁴¹ se sostuvo sobre la base de la creciente acumulación de poder económico (capital) en el largo plazo (a través del paulatino desarrollo de nuevos mercados derivados de los grandes descubrimientos geográficos), que necesariamente redundó en la concentración de poder político. En este sentido, la burguesía *crea* los Estados nacionales; éstos son administrados *por y para* una clase social (Marx y Engels, *ibíd.*, p. 15, 16). En esta misma tradición, la posterior interpretación de Polanyi, indica que el aparataje jurídico de los derechos civiles viabilizó la imposición de mercados –teóricamente- libres. Para el autor, el libre mercado no se crea espontáneamente por un movimiento social ascendente –o por la acción combinada de acciones privadas-, sino que cada uno de sus avances se sostiene sobre un acto de fuerza estatal: a la contra, lo que efectivamente ha sido espontáneo son los controles que diferentes movimientos sociales han tratado de imponer, en su propia defensa, sobre los mercados (Lomnitz, *ibíd.*, p. 11-12).

Junto a la materialización histórica del componente *civil* de los derechos, el hecho político fundamental de inicios del siglo XIX radica en que, en el campo de las nacientes ideologías, el liberalismo de centro iba a triunfar por sobre las alternativas radicales y conservadoras, imponiendo su libreto para los desarrollos económicos y políticos posteriores. Para entender este fenómeno, Wallerstein sostiene que, progresivamente, se instalarían algunas ideas axiales que apuntalan todo el discurso de la ciudadanía. Como se mencionó, la más importante fue la aceptación universal de la premisa *igualitaria*, que se sustenta sobre dos ideas interrelacionadas: la admisión de la inevitabilidad del cambio político (es decir, una clase de apertura total a la dimensión histórica) y la transformación del agente que encarna la soberanía desde el monarca al pueblo -

⁴¹ En su “Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”, Marx sostiene: “Los unos [actores políticos centrales de la Revolución Francesa] destrozaron el solar feudal y segaron las cabezas señoriales que habían crecido en él. El otro, Napoleón, creó en el interior de Francia las únicas condiciones bajo las cuales podía desarrollarse la libre competencia, explotarse la propiedad parcelada de tierras y hacer uso de la desatada fuerza productiva industrial de la nación; y, más allá de las fronteras francesas, barrió por doquier los órdenes feudales en la medida en que era necesario para proporcionar a la sociedad burguesa de Francia un entorno apropiado y moderno en el continente europeo” (2012, p. 34).

constituido ahora formalmente por ciudadanos, quienes, por sí mismos, teóricamente deben construir y legitimar el régimen- (ibíd., p. 16, 86); tal es, para Beauvois, la “garantía política” elemental de la ciudadanía.

En definitiva, el triunfo del centrismo liberal radicaría en que estas nociones iban a configurar los límites posibles del campo de batalla ideológico durante el siglo XIX. La libertad económica individual se *aceptó* como el marco general sobre el cuál necesariamente debía llevarse adelante el proceso de modernización. Con este horizonte, el establecimiento de cualquier Estado liberal debía incorporar una serie de elementos que tempranamente se asocian con la noción de ciudadanía, materializados en una serie de “garantías contra la arbitrariedad de las autoridades y una cierta apertura de la vida pública” (Wallerstein, ibíd.). Como ejemplo de esta tendencia histórica, Wallerstein sostiene: “los conservadores, (...) decidieron que el programa liberal era modesto y esencialmente sensato (...) comenzaron a legislarlo, la extensión del sufragio por Disraeli, la legalización de los sindicatos por Napoleón III, la invención del estado asistencialista por Bismarck” (ibíd.).

Conviene enfatizar que a partir del ciclo de los derechos civiles el proceso de implementación de derechos de ciudadanía no se trató de “una progresión armónica y casi automática (...), inmanente, en cierto modo, al propio desarrollo del capitalismo”, sino el de constantes arreglos políticos entre grupos en pugna –o clases sociales- (Bottomore, 1998, p. 86, 111). En este sentido, rescatando el punto de vista de Polanyi, se puede plantear que el proceso de *conquista* de ciertos derechos fue producto, asimismo, de los intentos de defensa de la “ciudadanía” frente a los avances del mercado.

b) derechos políticos y su contexto

En términos gruesos, a comienzos del siglo XIX, los derechos civiles ya se extendían profusamente por Europa. Consolidado éste componente, según las grandes tendencias recogidas por Marshall, a través del siglo XIX se desarrollaron, fundamentalmente, los derechos políticos. El autor describe este conjunto de derechos de la siguiente forma: “Por elemento político (...) entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de

gobierno local”. El autor sostiene que el desarrollo de derechos políticos “constituyó uno de los aspectos sobresalientes del siglo XIX” (ibíd., p. 36).

Es preciso destacar a modo de contexto que el siglo XIX estuvo marcado, por una parte, por las acciones estructurales de “ajuste competitivo” desarrolladas por los nacientes Estados Nacionales para intentar insertarse exitosamente en el escenario de acelerada expansión mundial del capitalismo⁴². Por otro lado, fue el momento de grandes convulsiones sociales y la consolidación histórica del movimiento obrero. Estos fenómenos influyeron sustancialmente en la evolución de la configuración y consolidación del componente político de la ciudadanía.

Brevemente, se puede mencionar que en lo tocante a las acciones de “ajuste”, los países centrales iban a privilegiar diferentes maneras de vincularse con “sus” ciudadanía. A comienzos del XIX se gestaron algunas tendencias que, no obstante aceptar ya la lógica fundamental del librecambismo, incorporaron aspectos proteccionistas (en la lógica de lo que posteriormente se conocería como derechos sociales, o *ciudadanía mínima*). Este conjunto de políticas, tiene su antecedente en la crítica a la economía clásica realizada por Sismondi. En su obra *Nouveaux Principe de Economie Politique* (1829) “se rebela contra un sistema en el cual el hombre no era sino un mero instrumento y contra la economía que perseguía la riqueza, pero no el bienestar del hombre y la sociedad. No obstante, Sismondi no llega a condenar al capitalismo en sí mismo, sino que pretende atenuar los sufrimientos de los asalariados a través de lo que se ha llamado capitalismo jurídico, es decir, a través de la legislación social” (Illanes, 2010, p. 179-180). Otro economista alemán, F. Lutz, manteniéndose también en los límites del capitalismo y el libre cambio interno, concibió un Sistema Nacional de Economía Política que sentaría las bases del futuro proteccionismo. Enfatizando una perspectiva nacionalista, “plantea

⁴² Salazar explica sucintamente este proceso: “el Estado liberal nació, como se sabe, en aquellos países (Inglaterra, Estado Unidos, Francia) donde la revolución industrial estalló antes que en ninguna otra parte, sino que también, totalmente, por *iniciativa privada*. Allí el Estado no tuvo, pues, que intervenir: se cruzó de brazos y <<dejó hacer y dejó pasar>> liberalmente” (2011, p. 82, destacado del original). En la vereda opuesta, otros Estados europeos y países colonizados por Europa no vivieron estos procesos y, sin embargo, se vieron impelidos a adoptar la política librecambista y procesos de industrialización.; ellos “necesitaban (y necesitaron) *otro tipo de Estado*, precisamente *no-liberal* (...) un Estado construido especialmente para realizar una tarea nacional, para cumplir un mandato específico: el desarrollo industrial y social, la modernización, el progreso neto (...). No, por tanto, un espacio abstracto para que compitieran, conforme la ley, los intereses individuales de una sociedad *ya* desarrollada (...). Era una necesidad relativa al bienestar de los pueblos, pero también a la necesidad de alcanzar un equilibrio geopolítico internacional razonable y justo” (ibíd., p. 83-84, destacado del original). Entre estos países, el autor menciona a Japón, Alemania, Rusia, Italia, los países escandinavos, y más tarde China, el Sud Este asiático, Corea, Israel, Sudáfrica.

la responsabilidad (...) del Estado, en proteger sus fuerzas productivas para el porvenir”, al tiempo que se hacía cargo de mitigar la presión de los nacientes y vigorosos movimientos sociales concibiendo a “la fuerza de trabajo como uno de los recursos más importantes del desarrollo económico de la nación” (ibíd., p. 182). El desarrollo de esta clase de políticas públicas iba ya a ejercer cierta presión global sobre la pura aplicación del componente *civil* de los derechos.

El segundo de los elementos históricos de contexto apunta a que, como fue recurrente desde la gran Revolución de 1789, el radicalismo irrumpió como un actor fundamental en la consolidación de la ciudadanía liberal. Ya desde la década de 1830 las fuerzas radicales se iban a aglutinar -en primera instancia- en el movimiento obrero, arraigándose como una “fuerza política independiente” (Hobsbawm, ibíd., p. 118), al tiempo que adoptando mayores grados de organización y de complejidad interna. El movimiento obrero jugó un papel decisivo en las célebres “olas revolucionarias” de 1815 a 1848, contribuyendo a que los espacios para algún retorno reaccionario al monarquismo fueran borrados definitivamente. Este ciclo revolucionario marcó la “derrota definitiva del poder aristocrático por el burgués en la Europa occidental”: las fuerzas burguesas aseguraron su primacía global, “aceptada por una aristocracia que se eliminaba así misma o accedía a una política principalmente burguesa” (ibíd.). Todo esto azuzado por la acción complementaria de los movimientos radicales. El hecho que desde el siglo XIX se comenzara a aceptar globalmente que la *soberanía* recae en el conjunto de la sociedad que otorgó, desde un punto de vista político, un denominador común a liberales y radicales: el “pueblo” constituye la garantía social del poder político, como un conjunto legítimamente investido de autoridad (en este escenario, para sobrevivir, las monarquías tuvieron que cambiar su carácter autocrático y transformarse en “constitucionales”).

Es preciso apuntar que durante el proceso revolucionario francés de 1848 se produjo un fenómeno de especial relevancia desde el punto de vista del desarrollo del componente político de la ciudadanía: en una de sus fases se celebraron inéditas elecciones basadas en el sufragio universal masculino, lo que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente (Chuliá, en Marx, ibíd., p. 15)⁴³. En este sentido, Bottomore indica que la

⁴³ Conviene entregar mínimamente ciertos antecedentes sobre estos acontecimientos. Durante los sucesos de 1848 en Francia se derrumbó la denominada “monarquía de Julio” (período de restauración monárquica posterior al gobierno de Napoleón), dando paso, primero, a un Gobierno Provisional, luego a un Plebiscito conducente a una Asamblea Constituyente y, finalmente, a la elección de Luis Napoleón

lucha “decimonónica por extender los derechos políticos corrió a cargo de los movimientos obreros, en las revoluciones de 1848” (ibíd., p. 111). Es relevante el hecho que, en base a su común denominador con el liberalismo centrista, los movimientos radicales se allanaron de forma generalizada a una estrategia política en línea con el camino de implementación de derechos de ciudadanía y el proceso de democratización, lo que resulta fundamental desde la perspectiva del “triumfo” del centro. Hacia 1895, el mismo Engels apostaba por “la lucha electoral y el lento trabajo propagandístico” (Engels, en Assies, ibíd., p. 151): “Si algo es seguro, es que nuestro partido y la clase obrera sólo pueden llegar al poder bajo la forma de una República democrática. Esa es incluso la forma específica de la dictadura del proletariado” (Engels, en Harris, ibíd., p. 177)⁴⁴.

Todo lo anterior generó que, por una parte, se imprimiera presión sobre el desarrollo y materialización jurídica de derechos y, por otra, el debate y las expectativas sobre el concepto de democracia se complejizara. En base a la transformación paradigmática de la noción de soberanía, la reivindicación cruzada de la democracia –entre el radicalismo y el liberalismo- resulta particularmente compleja, especialmente considerando que como idea de gobierno *igualitaria* posee una gran profundidad histórica en la tradición occidental. Más allá de eso, en forma más acotada, en el contexto moderno existen dos formas prácticas de entender la idea de democracia, con connotaciones políticas diferentes: por una parte, si se estructura como una forma de gobierno que promueva y proteja la *libertad* civil y, por otra, si se estructura atendiendo al ideal *igualitario*. En

Bonaparte como presidente de la República (y su posterior autogolpe de Estado que lo perpetuaría 19 años en el poder). La antesala de este período se caracterizó por un escenario de progresivo desorden producto del enfrentamiento entre las dos “legitimidades” monárquicas (legitimistas y orleanistas), que fue aprovechado por movimientos de las capas urbanas más desfavorecidas para la emergencia un movimiento insurreccional. Como uno de los resultados de este complejo episodio histórico (descontando el rápido aplastamiento del movimiento social), destacó la eliminación del sufragio censitario en virtud del universal (masculino) (Chuliá, ibíd.).

⁴⁴ Wallerstein realiza un análisis de la disyuntiva central entre dos opciones u horizontes que originalmente tuvieron que resolver, en su conjunto, los movimientos antisistema: una opción *cultural* frente a una *política*. Grosso modo, el horizonte cultural propugnaba que para cambiar la estructura social era necesario un cambio *interno*, a nivel psicológico, que desarraigara a los individuos de los procesos de socialización que les mantenían cautivos en el sistema para fundar un nuevo ejercicio de poder (radicalmente democrático). Por otra parte, “quienes argumentaban la opción política siempre enfatizaban la realidad del poder, e insistían que la transformación de las relaciones de poder, no el cambio de las psiques de los oprimidos, era el prerrequisito para cualquier cambio real” (ibíd., p. 96). La diferencia entre estrategia cultural y política puede verse reflejada en la referencia de Žižek a la oposición leninista entre libertad formal y libertad real. Sostiene que un acto de libertad real es aquel que ejecuta una ruptura con el “conjunto de coordenadas” que configuran la elección, mientras que la libertad formal es una elección “dentro de las coordenadas de poder existente” (Žižek, en Beauvois, ibíd., p. 10).

este contexto, libertad e igualdad se presentan como valores antitéticos (Bobbio, *ibíd.*, p. 41).

Más allá de su maridaje histórico, entre el liberalismo y la democracia se manifiesta una tensión original que será permanente en la modernidad. Para Bobbio esta tensión se comprende al considerar que el componente civil de los derechos imprime originalmente una carga ideológica *individualizante* sobre su construcción de la noción de libertad. Esa tensión se refrenda en la distinción entre libertad “de los antiguos” versus libertad “de los modernos”. Un liberal francés del siglo XIX (Constant, 1818), expone: “el fin de los antiguos (...) era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria: ellos llamaban a esto libertad. El fin de los modernos es la seguridad en los goces privados: ellos llaman libertad a las garantías acordadas por las instituciones para estos goces” (*ibíd.*, p. 8). Sobre estas visiones doctrinarias contrapuestas acerca de la libertad, se entiende que la noción de democracia haya adoptado dos significados. Por una parte, como un “conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con el objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos”; esto es, la democracia como un proceso político (llamada también concepción *formal*). Por otra parte, como el “ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad”; esto es, una concepción *sustantiva* de la democracia (*ibíd.*, p. 39-40).

Considerando lo anterior, desde un punto de vista *formal*, la relación entre liberalismo y democracia ha sido posible en la medida que esta última no se entiende como “ideal político”, sino estrictamente como “fórmula política”, bajo la cual la “única igualdad tolerable” es la igualdad *frente a la ley* y la igualdad *de los derechos* enunciados en una constitución (*ibíd.*, p. 42).

Profundizando en este aspecto, ya desde un punto de vista epistemológico y metodológico, Bobbio sostiene que el nexo entre liberalismo y democracia ha sido posible porque ambos tienen un punto de partida en común: “las dos reposan en una concepción individualista de la sociedad” (*ibíd.*, p. 49). En esto vale recordar el vínculo con la noción más general del individualismo metodológico sobre la vida política, que releva al individuo como “unidad de análisis y de acción” (Mertz, *ibíd.*). Considerando esto en estricto rigor, la democracia no es incompatible con el individualismo en tanto aquella se basa en una “concepción ascendente del poder” (*ibíd.*, p. 50), que se manifiesta, en esencia, por agregación de “voluntades” individuales. Sobre esta base

común de liberalismo y democracia, sin embargo, se establece inmediatamente una distinción de carácter político. Bobbio sostiene: "...si bien el liberalismo y la democracia son concepciones individualistas, el individuo del primero no es el mismo que el individuo de la segunda, o, mejor dicho, el interés individual que el primero pretende proteger no es el mismo que el que desea proteger la segunda (...). El primero reivindica la libertad individual tanto en la esfera espiritual como en la económica contra el Estado; la otra reconcilia al individuo con la sociedad haciendo de la sociedad el producto de un acuerdo entre los individuos (...) libres" (ibíd., p. 50-51).

En este conjunto complejo, para Bobbio la democracia está en posición de *compatibilidad* o de *necesidad*, tanto con el liberalismo como con el socialismo (por ejemplo, en la acepción procesal de la democracia para el liberalismo y, por otro lado, para "las doctrinas o movimientos socialdemócratas, de acuerdo con los cuales sólo mediante la democracia se realiza el socialismo") (ibíd., p. 59-60). Asimismo, tanto desde posiciones liberales y socialistas pueden darse posiciones de *incompatibilidad* respecto de la democracia (por ejemplo, para liberales conservadores por una parte y, por otra, para los socialistas que sostienen la dictadura del proletariado) (ibíd.). La democracia aparece como un campo de lucha que posiciones antagónicas intentan controlar en el escenario del desarrollo de los derechos políticos.

Al considerar la perspectiva de Sahlins expuesta en la sección anterior, se observa que estos antagonismos operan sobre una base paradigmática común, cual es la superación de la (innata) anarquía humana a través de la solución política igualitaria⁴⁵. En el tenor de esta idea, aquellos antagonismos operan sobre una base conocida y aceptada transversalmente en la conciencia moderna. El avance de los derechos políticos durante el siglo XIX se produce por el enfrentamiento de grupos en pugna pero, también, por el avance de una tendencia en apariencia secular: "El hecho de que movimientos antitéticos como el movimiento liberal y el movimiento socialista hayan abrazado el ideal democrático (...), puede hacer pensar que desde hace dos siglos la democracia es una especie de común denominador de todos los regímenes que han existido en los países económica y políticamente más desarrollados (Bobbio, ibíd., p. 93).

En un plano más general, retomando la idea de Marshall sobre una dinámica progresiva en la implementación de derechos de ciudadanía, el propio autor destaca un matiz. A lo

⁴⁵Sobre esta base también se comprende en mejor medida la sentencia de Bobbio en torno al arraigo individualista de la democracia.

largo del siglo XIX, en tanto configuración de derechos civiles, políticos y sociales, la ciudadanía va adquiriendo indistintamente arreglos particulares. En este sentido, no es posible hablar de una progresión lineal, o una mecánica secuencial, en la implementación de aquellas configuraciones, sino de grandes tendencias en las que conviven mixturas. Por ejemplo, expone que durante el siglo XIX en Inglaterra (justamente el caso específico a partir del que construye su monografía histórica) parte de las organizaciones sindicales habrían potenciado el surgimiento de una ciudadanía paralela a la ciudadanía política. La obtención por estos grupos del derecho a la negociación colectiva implicó reconocer que “el progreso social se alcanzaba ampliando los derechos civiles, no creando derechos sociales, es decir, a través del uso del contrato en el mercado abierto, no de la fijación de un salario mínimo y una seguridad social” (ibíd., p. 48). Se infiere que el ejercicio colectivo de derechos civiles se orientaba al goce de ciertos derechos sociales en forma corporativa, pero sin antes adjudicar a esa población derechos políticos.

Ya hacia fines del siglo XIX, el avance del capitalismo y de la tecnología aplicada a los procesos industriales había gatillado una forma de organización del trabajo tal que la aplicación de los estándares de derechos distaba de ser universal. En ese escenario el segmento obrero vivió una creciente pauperización, reducción de sus condiciones económicas y de bienestar social, que hacia fines del siglo XIX se iba a manifestar de manera crítica. El espectro conservador comenzó a concebir el tema de los derechos ya no solamente como un asunto de movimientos radicales, de *clases peligrosas*, exclusivamente propio de una lucha política e ideológica, sino –recogiendo las ideas planteadas tempranamente por Sismondi– desde la dimensión vinculada a la seguridad de la Nación: “...en la segunda mitad del siglo XIX se desarrolló un gran interés por la igualdad como principio de justicia social, y que, al mismo tiempo, se comprendió el carácter insuficiente de un reconocimiento meramente formal de la capacidad para disfrutar de los mismos derechos” (Marshall, ibíd., p. 46)⁴⁶.

⁴⁶ Este problema sería recogido incluso por el pensamiento conservador bajo el rótulo de la “Cuestión Social”. Esto se plasmó en 1891 a través de la publicación de la encíclica *Rerum Novarum*. Promulgada por el papa León XIII, este documento constituyó la propuesta de la Iglesia católica en torno al problema obrero, enfatizando el peligro moral contenido en las corrientes ateas propugnadas por el socialismo, y al mismo tiempo advirtiendo sobre las responsabilidades propias del Estado-liberal en el origen de estas tendencias. Destacó la dicotomía entre remedios divinos y remedios humanos: los remedios divinos trataban en instruir doctrinariamente “a los obreros y a los pobres de que la desigualdad era natural, necesaria y conveniente para el hombre”, mientras que los remedios humanos “debían, en segundo lugar, ir aparejados con lo anterior y sus agentes principales eran el Estado, los patronos y los obreros. Que era

Desde un punto de vista estructural, hacia fines del siglo XIX existió preeminencia del poder económico sobre el político (imperialismo industrial), para “rematar en una fase (1914-1944) en que la hegemonía desenfrenada del mercado condujo a una crisis de tal envergadura, que la razón de Estado debió intervenir a fondo” (Salazar, 1998, p. 1). Ya entrado el siglo XX, el período entre las guerras mundiales fue de shock “pues parecía desmentir las afirmaciones occidentales de progreso moral” (Wallerstein *et al.*, 2007, p. 63). En la ascensión al poder de liderazgos fascistas y gobiernos totalitarios se abrogó la validez de libertades y derechos básicos para determinados grupos de personas y revirtió la tendencia política hacia la democratización, lo que ponía en entredicho algunas cuestiones básicas construidas por el ya asentado Estado liberal—y su enfoque de derechos y ciudadanía—.

c) derechos sociales y su contexto.

El fin de la II Guerra Mundial supuso un punto de inflexión histórica: el Estado (el poder político) tomó el control de la planificación, asumiendo como prioridad la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico, inaugurándose el Estado de Bienestar o Desarrollista. “Durante el período 1950-1973, (...) <<Edad de Oro>> por sus excepcionales índices de crecimiento, la economía de las sociedades industriales avanzadas de la Europa Occidental (y, de distinta forma, Japón) tendía a adoptar la forma de un sistema de capitalismo <<gestionado>> al que luego llamaría <<corporatismo>>, es decir, una economía mixta con un grado cambiante y variado de propiedad pública de las empresas productivas y de servicios y, en ciertos casos, de las instituciones financieras, en la que se aumentaba continuamente el gasto estatal en proporción al producto nacional bruto, y en cuya regulación y, hasta cierto punto, planificación, se implicaba al Estado” (Bottomore, *ibíd.*, p. 91, destacado del original). En el contexto del surgimiento del Estado de bienestar, Marshall observa la consolidación de un nuevo espectro de protección jurídica para el individuo: los Derechos Sociales. Éstos abarcan “desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones

el deber del Estado procurar, mediante leyes y la administración pública, solucionar la cuestión obrera, defendiendo al mismo tiempo la propiedad privada y reprimiendo por la fuerza para alejar a los trabajadores de los agitadores y subversivos” (Illanes, *ibíd.*, p. 181).

directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, *ibíd.*, p. 23)⁴⁷.

En este punto, aparece una tensión en el análisis de las relaciones entre los derechos civiles y sociales, que será constante en el seno de tradición liberal. Por una parte, los derechos sociales, necesitan de un Estado que fortalece sus funciones y amplía su presencia en diversos ámbitos de la vida de los sujetos. Por otra, la promoción de la *libertad negativa* que imponen los derechos civiles, y la tendencia a la individualización de los derechos políticos (su reducción al voto), precisan de una intervención mínima de la actividad regulatoria del Estado⁴⁸. En esta tensión entre los derechos civiles y sociales se manifiesta el problema de los límites al poder del Estado.

En el Estado de Bienestar, la “intervención” en el ámbito privado se justificaba, fundamentalmente, en la educación: el Estado debía *nivelar* a los ciudadanos para que, una vez dotados de las pericias básicas de la “herencia civilizada”, estuviesen en condiciones (*racionales*) de ejercer su libertad –esto es, la educación como un *a priori* al ejercicio de derechos civiles-, posibilitando así la generación de un sistema de clases ajustado, verdaderamente, a un “orden natural” (Marshall, *ibíd.*, p. 20, 21, 34). El autor suponía que la “domesticación de las fuerzas del mercado (...) constituía una de las condiciones previas de la justicia social” (Moore, en *ibíd.*, p. 9); de esta forma, un óptimo funcionamiento del mercado suponía una anterior satisfacción de la triada de derechos. La educación se presentaba como un *momento* igualador que perfeccionaba y hacía posible el goce integral de los derechos ciudadanos. Marshall establece: “...el derecho a la libertad de palabra carece de sustancia cuando, por falta de educación, no se puede decir nada que merezca la pena o no se tienen medios para hacerse oír. Sin embargo, estas desigualdades no se deben a un defecto de los derechos civiles, sino a la falta de derechos sociales, y, a mediados del siglo XIX, éstos no estaban desarrollados” (*ibíd.*, p. 42).

⁴⁷ Complementando, Robson (1976) precisa algunos de los elementos esenciales para el desarrollo de la ciudadanía en el estado de bienestar: “alto grado de libertad personal, protección del ciudadano individual frente a los abusos del poder y, correlativamente, compromiso responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, la mejora del ambiente y de los servicios sociales y una evaluación del nivel de vida según un abanico muy amplio de criterios que no sólo considera las rentas monetarias, sino también factores como la calidad del ambiente, la distribución de la riqueza, la satisfacción en el puesto de trabajo, la educación sanitaria y la vivienda” (citado en Bottomore, *ibíd.*, p. 99).

⁴⁸La continuidad de esta tensión se evidencia “nuevamente en el marco de la ofensiva neoliberal [década de 1970 hasta el presente] al privilegiar los derechos civiles enfatizando la responsabilidad de los individuos para con su bienestar y el de sus dependientes” (Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 72).

Un hito histórico en el desarrollo del enfoque de derechos sociales, propio del período del Estado de Bienestar, fue la promulgación de la Declaración de los Derechos Humanos y la creación del órgano de Naciones Unidas (sobre las bases de la Sociedad de las Naciones, creada luego del tratado de Versalles) (Illanes, *ibíd.*, p. 183). La carta de DDHH apela a la existencia de un universalismo básico, estableciendo derechos mínimos –principalmente *individuales*- en torno a la vida, libertades civiles, políticas, seguridad social, salud, alimentación, educación. A través de las Naciones Unidas, los estándares de derechos han intentado volverse vinculantes para los países miembros y suscriptores de Tratados internacionales.

Retomando el sentido de la permanente acción histórica del radicalismo en el escenario liberal, para Bottomore, una forma de entender el impulso de los derechos sociales en aquel momento histórico es como la “inevitable consecuencia de la conquista de los derechos políticos por la clase trabajadora y otros grupos subordinados” (Bottomore, *ibíd.*, p. 89). De esta forma, plantea: “en aquel año de 1949, tanto en Gran Bretaña como en otros países europeos, los movimientos igualitarios, casi todos de carácter socialista, bien podían parecer tendencias <<irrefrenables>> del propio desarrollo del capitalismo” (*ibíd.*) (Como tendencias seculares). En gran parte de Europa oriental, al tiempo que en Europa Occidental “los partidos socialdemócratas (o sus equivalentes) detentaban el poder, o al menos alternaban el poder”, lo propio en América Latina, y los procesos de descolonización en África y Asia (Wallerstein, *ibíd.*, p. 114). No obstante, siguiendo su tendencia definitoria en el seno del Estado liberal, los movimientos de izquierdas progresivamente fueron generando un “malestar con las estructuras estatales que –ellos- habían fortalecido. Las certezas a largo plazo de la esperanza evolutiva se habían transformado en temor de que el sistema-mundo fuera inmutable” (*ibíd.*, p. 115). El corolario de este proceso fue la “revolución mundial” de 1968: según Wallerstein aquella revolución debe comprenderse en el marco de una crisis sistémica, de carácter cíclico en la economía-mundo capitalista (fase Kondratieff B en la que aún estamos inmersos)⁴⁹. Esta revolución marcó -desde el punto de vista de los valores políticos-, *al*

⁴⁹ En el marco de su análisis estructural, se debe mencionar que para el autor durante el período 1945-1970 fue generándose lenta y sistemáticamente un aumento de los tres costos principales para la acumulación incesante de capital: remuneraciones, insumos para el proceso productivo y, finalmente, en impuestos (*ibíd.*, p. 108-114). El aumento de estos costos fue reduciendo el promedio mundial de ganancias. “La economía mundo entró en un largo estancamiento durante los próximos treinta o cuarenta años (1970-2012+). Este período fue marcado por el crecimiento del endeudamiento (...), el aumento mundial del desempleo, la retirada de muchos, quizá la mayoría, de los inversionistas del mercado de

corto plazo, “una legitimación de los valores de la izquierda, sobre todo en lo concerniente a cuestiones de raza y sexo” (ibíd., p. 106, 116). El radicalismo “de las acciones de finales de los años sesenta vino a señalar (...) la existencia, en ciertas zonas de la sociedad (...), de un elevado grado de insatisfacción con el sistema jerárquico (...) que a la larga ha surtido efectos no menos radicales como manifiesta el aumento de los movimientos feministas, los partidos verdes y la oposición democrática [a fines de la década de 1980] en el Este de Europa” (Bottomore, ibíd., p. 116).

A principios de la década de 1970 aquel conjunto de “nuevos” ámbitos de derechos adquirió una mayor relevancia global. Sobre la base de la Declaración de 1948, la ciudadanía liberal ha intentado cubrirlos en un progresivo desarrollo del llamado “enfoque de derechos” -sobre todo en las políticas públicas para el desarrollo de los países periféricos- (Abramovich, 2006). En lo medular, se trata de superar el ámbito de la tríada original para instalarse en la dimensión más compleja de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (o derechos de *segunda generación*): estos pretenden proteger los valores promovidos en la Declaración Universal de los DDHH en una forma más *holística* -concentrándose de modo general en la salvaguardia de la dignidad de la persona humana-, al tiempo que complementar los derechos sociales y políticos⁵⁰. Por ejemplo, emerge la cuestión de la distinción entre derechos individuales y colectivos: para los segundos, aquí sus titulares son grupos humanos (no necesariamente individuos aislados) tal como establece, de modo genérico, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio OIT 169 sobre pueblos indígenas y tribales. También se instala el tema de los derechos llamados *difusos* en los nuevos estándares de ciudadanía: los enfoques de género e infancia, el derecho a vivir en un medio ambiente no contaminado, a tener un trabajo decente, a la *participación social*,

valores hacia la seguridad del mercado de los bonos, más notoriamente hacia los bonos del tesoro norteamericano” (véase en línea: www.iwallerstein.com. Comentario de agosto de 2012).

⁵⁰ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, discutido y aprobado en Diciembre de 1966 en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y entrando en vigencia en los Estado miembros en Enero de 1976, considera una serie “de prestaciones positivas de hacer respecto de las personas en salud, educación, condiciones laborales, seguridad social, sindicación, entre otras materias”. Se considera que aquellos “conforman junto con los derechos individuales y políticos los soportes básicos del sistema de derechos fundamentales, como asimismo, todos ellos constituyen derivaciones de la dignidad intrínseca de la persona humana” (Nogueira, 2009, p. 144). Más recientemente se ha reafirmado: “El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos. Asegurar el goce de los derechos civiles y políticos sin considerar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales conlleva discriminaciones intolerables que favorecen a los sectores beneficiados por la desigual distribución de la riqueza y reproducen las inequidades sociales” (Declaración de Quito, Julio, 1998, en ibíd., p. 153).

etc. (Delpiano, *ibíd.*; Di Meglio, 2005). Recientemente se ha enfatizado el carácter absoluto -o de fin en sí mismo- de este enfoque: “La nueva demanda social es la del <<derecho a tener derechos>>” (Jodelet, 2008, p. 43).

De acuerdo a lo expuesto hasta acá, durante el ciclo del desarrollo de los derechos sociales, las reivindicaciones de los movimientos radicales fueron paulatinamente procesadas en los términos de las configuraciones de los derechos de ciudadanía; esto es, en el marco de la estrategia global del centrismo liberal, ya firmemente asentada desde el siglo anterior. En retrospectiva, este asunto ha sido tratado desde el punto de vista de la consolidación de una lógica de consensos, o de una “filosofía del consenso”, en la expresión de Perry Anderson (2008). Si la evolución de la ciudadanía se ha materializado esencialmente en las transformaciones de las *normas jurídicas*, se presenta el problema de cómo y desde dónde emanan tales normas. Para responder a esta cuestión, la lógica del consenso opera sobre la base de ciertos supuestos en torno a la naturaleza del proceso de construcción de los mismos. Teóricamente, la legitimidad de las normas del derecho moderno emanaría desde el método democrático a través del cual fluyen los argumentos que conducen a establecerlas (Anderson, *ibíd.*, p. 133). Al ser aceptada la democracia más o menos universalmente -como valor y método-, las leyes generadas en ese contexto gozarían de una legitimidad mayor, por ende serían más efectivamente vinculantes.

En esta forma de plantear el proceso de construcción jurídica, que apuntala la arquitectura de la ciudadanía, la democracia y la participación de los ciudadanos aparecen como valores centrales o *normativos*. Más aun, la ciudadanía moderna surgiría como un modelo de sociedad sólo posible en la medida que se basa en esos valores⁵¹. La sociedad construida sobre bases democráticas, ofrece la imagen de un hipotético “flujo necesario de discurso libre hacia el consenso” (Habermas, en *ibíd.*, p. 133). Desde aquella posición normativa, la participación se presenta nuevamente como un concepto clave en el proceso de construcción de la ciudadanía.

⁵¹ En este sentido, se trata de una concepción “normativa”. Para ejemplificar esta posición, P. Anderson cita a J. Rawls, quien sostuvo que en el seno de la sociedad moderna, las normas jurídicas emergen sobre “verdades simples ahora ampliamente aceptadas en general por los ciudadanos, o disponibles para ellos”. Anderson pregunta, “¿qué garantiza esas verdades?: la respuesta de Rawls va en el sentido de que “son las concepciones de la persona y de la cooperación social que con más probabilidad congenian con la cultura pública de una sociedad democrática”. Anderson sostiene que esta sería una concepción tautológica o circular. “En otras palabras, mientras que las doctrinas más antiguas basaban sus ideas de identidad o de valor en una discusión de principios, la nueva dispensación simplemente apela a una situación de nuestra cultura democrática, o lo que se entiende por ella” (*ibíd.*, p. 124).

Realizado este repaso de las nociones centrales para comprender dicho proceso, a continuación, se presentan algunas posiciones para encarar críticamente la noción de participación.

III.3.3.- Algunos límites de la participación

En este momento del trabajo resulta necesario retomar y complementar los distintos puntos de vista sobre la noción de participación que se han ido estableciendo a través de la Problemática y el Marco Teórico. A continuación, se avanza –con un énfasis crítico– sobre algunos de los correlatos derivados de la tensión o *disyuntiva* propuesta en torno al concepto y práctica de la participación, que permitan poner bajo una perspectiva general algunos de sus *límites* en el contexto de la democracia.

Estos elementos se ordenarán al alero de lo que en la problemática se denominó el “eje normativo” en la comprensión de la participación. Este corresponde a la aproximación jurídica, identificada como el “común denominador” o la perspectiva “convencional” para enfocar su estudio. Dicho punto de vista fue recogido como una “primera constatación conceptual” sobre la participación: brevemente, ésta remitía a la acción de “tomar parte” de un ámbito de actividad donde estuviera sancionada como derecho (que corresponde a su entendimiento *formal*). Este eje “normativo” se puede entender como un aspecto de la dimensión *histórico estructural* también referida, que, a partir del “ajuste” estructural y el proceso de descentralización asociado, justamente, genera las condiciones para una determinada concepción de la naturaleza, los tipos y ámbitos de participación apropiados y permitidos a la ciudadanía.

En este sentido, a continuación, se trata en forma sucinta la noción de democracia representativa, luego la participación ciudadana y sus clasificaciones. Después, se aborda la distinción entre participación Convencional y No Convencional, que viene a refrendar las posiciones de raigambre normativa para el entendimiento del fenómeno de la participación. Finalmente, en el sentido de una conclusión en torno a los posibles *límites* de la actividad participativa en el contexto de la ciudadanía liberal, y avanzando hacia una potencial respuesta a la *disyuntiva* planteada, se recupera la posición de Beauvois sobre las “garantías sociales” de la soberanía democrática, como la efectiva capacidad prescriptiva y evaluativa sobre decisiones de interés general y sobre las actuaciones de los representantes políticos.

Antes de comenzar, como referencia central debemos reafirmar que el carácter esencialmente normativo del acercamiento convencional a la participación se debe al hecho básico que es el Estado quien define, limita, instruye y monitorea los ámbitos donde la ciudadanía participa: ésta se sanciona de acuerdo a una “razón estatal”, es decir en virtud de sus necesidades y fines.

a) La democracia representativa

Considerando este punto de partida elemental, la cuestión específica del ejercicio de la soberanía política por el pueblo (como se dijo, una de las posiciones fundacionales de la modernidad y eje en la construcción de la idea contemporánea de participación) se ha producido en los límites más o menos hegemónicos de la llamada “democracia representativa” -o democracia *indirecta*-. A partir de normas constitucionales, arquitectura legal y también por vías administrativas, el Estado liberal define el status de su relación con los ciudadanos; esto es, cómo las personas participan de la construcción continua de ese Estado. En este sentido, existen criterios mínimos para definir cuándo un gobierno adhiere a los márgenes de la democracia representativa, señalándose tres condiciones o criterios mínimos: la presencia de “elecciones regulares, genuinas y libres; toma de decisiones no entregada a un único gobernante, y existencia de un cuerpo representativo colegiado con algo más que capacidad consultiva” (Soto, *ibíd.*, p. 34). En concordancia con estos criterios mínimos, los derechos de *participación política* del ciudadano –en estricto rigor distintos de los de *participación ciudadana*- se refrendan, mínimamente, en los siguientes mecanismos: el derecho básico e inalienable al voto y a militar en un partido político (en el marco de una pluralidad de partidos acorde a la diversidad de posiciones políticas existentes en la sociedad) (Corporación Participa, *ibíd.*, p. 25).

A partir del análisis de F. Soto se desprende que la institucionalidad de la democracia representativa ha estado históricamente tensionada por la irrupción de mecanismos de la llamada democracia *directa*. En primera instancia, ambos tipos de democracia se presentan como antagónicas en tanto enfatizan diferentes posiciones respecto del ejercicio del poder político: conservadoras, liberales o más radicales. En este sentido, por ejemplo, ya Rousseau presentó como incompatible la relación entre democracia y representación (“...el soberano bajo ningún concepto puede delegar, ni mucho menos, ser sujeto de representación política”. En Soto, *ibíd.*, p. 15); otros, desde una posición

conservadora, como E. Burke, plantean la necesaria preeminencia de una élite de representantes por sobre las acciones directas, opiniones y decisiones de la ciudadanía. Finalmente hay quienes sostienen posiciones intermedias, como Bobbio, que se sitúa al centro en la medida que propone la necesidad de un equilibrio entre ambos tipos de mecanismos.

En primer lugar, en lo que refiere más específicamente a la comprensión de la noción de *representación*, Soto plantea que ésta ha sido tratada, fundamentalmente, desde cuatro puntos de vista. En primer lugar, existe una aproximación *formalista*. Llanamente, ésta entiende que la representación es un acto de “concesión de autoridad” del representado al representante. (Éste modelo sigue la tradición del contrato social hobbesiano: en ella, el monarca se erige como el “depositario” del poder político de los súbditos. Para efectos de la discusión sobre representación democrática, ciertamente, se transforma el modelo monárquico propuesto por Hobbes transmutando la figura del monarca por la del representante y de súbditos por representados). Luego, se propone la vía *descriptiva*, que enfatiza en la “acción” política del representante como “correspondencia, semejanza o conexión” entre éste y la voluntad de los representados: para la comprensión descriptiva, en la representación se jugaría la “suplencia” entre los agentes políticos. En tercer lugar, se presenta la vía *simbólica*. Ella se plasma en la “identificación” del representado con su representante; se juegan aspectos ligados tanto a la emocionalidad como a la adscripción intelectual hacia un proyecto político común, que debiera ser encarnado por el representante. El éxito del vínculo simbólico radica en la capacidad que éste último tiene de activar en el “pueblo” su creencia y lealtad (cuestión que evoca el tema weberiano del “carisma” como uno de los atributos del liderazgo político). Finalmente, se propone una vía *sustantiva* o de *analogía*. Similar a la descriptiva en cuanto entiende que el acto de representación es un “actuar por”, se distingue de ésta en la medida que plantea la necesidad específica de “actuar por el bien de”: “...en este sentido, la representación es una especie de relación fiduciaria que supone no sólo actuar en lugar de alguien, sino que hacerlo de manera adecuada (...) requiere garantizar que ese actuar se someta a la voluntad ciudadana cuando ésta queda de manifiesto” (ibíd., p. 19-27).

Más allá que esta tipología permita formarse una idea de los puntos de vista básicos sobre la noción de representación, Soto propone que una cuestión clave radica en entender más precisamente qué se juega en ella, qué tipo de *interés* y, sobre todo, de

quién. Esto se identifica a través de los grados de mayor o menor autonomía del representante respecto de los *intereses* de los representados; en otras palabras, la relación entre el mandato político que la ciudadanía entrega al representante y la *dependencia-independencia* de la acción política de éste respecto de aquel mandato. Desde un punto de vista conceptual, esto se refrenda en una distinción elemental entre los intereses que profese el representante, que pueden ser “vinculados” o “desvinculados” respecto de los de los representados.

Los intereses estarían “vinculados” cuando el representante actúa “de acuerdo a los momentos en que los intereses de la comunidad son objetivos y determinables”; no obstante, en estricto rigor, este vínculo directo entre los intereses se daría muy ocasionalmente en el proceso político cotidiano, ya que “la mayoría de las veces la conducta del representante estará determinada por su pensamiento político, su opción de sociedad, entre otros elementos de juicio” (ibíd., p. 28). En este sentido, desde la perspectiva expuesta por Burke, los intereses de representantes y representados serían siempre, necesariamente, “desvinculados”. Según el autor, la fuente de esta diferencia radica en que el trabajo parlamentario teóricamente se regiría por un debate racional, que permite a los representantes *conocer* fehacientemente los intereses públicos (intereses que, según esta posición, serían objetivos y determinables), mientras que la ciudadanía es rebajada a la categoría de “masa” que, por definición, es irracional y “no está hecha para actuar o pensar sin guía”, por ende, incapaz de conocer tales intereses: el representante tendría una visión política particularmente más amplia y orientada a los fines públicos, en oposición a la de los ciudadanos comunes, inmersos en el horizonte de sus propios conflictos e intereses personales. En este sentido, Burke eleva la figura del legislador a la de una “aristocracia natural” (Pitkin, en ibíd., p. 29)⁵².

La oposición a este enfoque conservador de la representación política se presenta en la noción de democracia *directa* -de hecho, en ella la cuestión del vínculo entre los *intereses* carece de relevancia-. En una acepción democrática más *radical*, releva la

⁵² Para la vertiente conservadora del liberalismo el constante peligro que subyace a la realización efectiva del ideal igualitario democrático radica en la posibilidad que ésta degenere en despotismo, en una “tiranía de la mayoría”. A. de Tocqueville fue uno de los liberales-conservadores tempranos que expuso la permanente tensión histórica entre los ideales demócratas y liberales. A propósito de él, N. Bobbio establece: “Tuvo agudo sentido de la incompatibilidad en última instancia entre el ideal liberal, para el cual lo que cuenta es la independencia de la persona en su esfera moral y sentimental, y el ideal igualitario, que desea una sociedad compuesta lo más posible de individuos semejantes en las aspiraciones, gustos, necesidades y condiciones. Jamás se hizo demasiadas ilusiones en la sobrevivencia de la libertad en la sociedad democrática...” (ibíd., p. 65).

participación ciudadana como un valor político esencial. Como se deriva de lo expuesto en secciones anteriores, los antecedentes históricos de esta idea de democracia son antiguos en la tradición occidental: desde un punto de vista formal, “(...) las normativas que reconocen la participación ciudadana, ya sea como principio, derecho o a través de mecanismos de participación democrática directa (...) tienen una larga data en los sistemas institucionales del viejo continente” (ibíd., p. 37). En esencia, la participación democrática directa plantea la necesidad que el pueblo ejerza la soberanía por sí mismo, a través de procesos decisionales autodefinidos. Convencionalmente, el *súmmum* de tales mecanismos corresponde a la asamblea, en la que las decisiones se toman colectivamente en base al intercambio de opiniones libres y el flujo de argumentos, sin intermediarios.

En el marco del proceso de globalización y de la evolución sistémica del enfoque de derechos, los mecanismos de democracia directa han ido ejerciendo presión para ser incluidos en las cartas fundamentales de los países durante el siglo XX (en Europa y, más tardíamente, también en Latinoamérica). Por supuesto, siempre planteándose como un complemento de la democracia representativa, no sustituyéndola: “...la relación entre el sistema democrático directo y representativo pasa ahora a ser observado a partir de regulaciones constitucionales” (Scheider, en ibíd., p. 37, 51. Corporación Participa, ibíd., p. 22). Considerando este encuadre normativo, distintos autores hablan, más bien, del desarrollo de mecanismos de democracia “semidirecta”. A través de éstos la ciudadanía participaría tanto de procesos asociados a la gestión y administración pública como, de forma acotada, de procesos legislativos. En este punto, no debe *debilitar* los mecanismos de la democracia representativa (Delamaza, 2008, p. 7). La particularidad de los mecanismos semidirectos, es que avanzarían en el sentido de la realización de funciones propias del espacio de poder asociado –tradicionalmente- a los representantes (Corporación Participa, ibíd., p. 24). Entre tales mecanismos democráticos, aparte de la asamblea popular, se relevan: el plebiscito y el referéndum, la iniciativa popular de ley y la revocatoria de mandato (ibíd., p. 25)⁵³.

⁵³ La Corporación Participa establece que Referéndum y Plebiscito son términos sinónimos y que, más bien, han sido usados indistintamente en distintos momentos históricos: hacen referencia a la votación del cuerpo electoral “bajo una modalidad consultiva o deliberativa (dependiendo si su resultado será obligatorio o no para la autoridad)”. Por otra parte, la Iniciativa Popular de Ley “habilita a la ciudadanía para proponer por sí misma la discusión de un proyecto de ley por parte del ejecutivo”. Finalmente, la Revocatoria de Mandato remite a la capacidad que tiene la ciudadanía de “poner término al mandato de una autoridad que ha sido elegida mediante votación popular” (ibíd.).

Genéricamente, puede decirse que la democracia representativa introduce un *corte* entre la acción política directa de los ciudadanos y el espacio decisonal sobre los intereses generales. La soberanía se deposita en los representantes para que éstos, más o menos *vinculados* respecto de los intereses expresados por la ciudadanía, lleven a cabo la gestión política más relevante. La salida típicamente liberal a este problema, en el sentido que se instala en el centrismo, es expuesta por Pitkin. Propone un “concepto sustantivo de representación” que se caracteriza por valorar la capacidad de “acción autónoma del representante mientras no entre en conflicto con la voluntad expresa, manifestada y permanente de su comunidad” (en Soto, *ibíd.*, p. 31). Según esta idea “sustantiva” de representación, cualquier democracia que no logre “activar la función propositiva de la ciudadanía” resultaría estéril en cuanto a sus objetivos, afectando la gobernabilidad de la sociedad (*ibíd.*, p. 32). Desde el punto de vista de la cuestión de la conexión entre los *intereses* de representados y representantes, la solución liberal enfatiza que “...la actividad política surge de intereses que son controvertidos, plurales y subjetivos”, en este sentido, al modo de una norma, propone la búsqueda de equilibrio entre los intereses privados y los públicos. En la perspectiva liberal de la representación, la autoridad “debe contar con una idea de interés público, (...) fomentar las acciones y organizaciones que tiendan al bienestar general o colectivo” (*ibíd.*, p. 29).

En forma sintética, Soto revisa uno de los tópicos críticos de la distinción entre democracia representativa y directa. Citando a Castellá (2001) apunta al tema de la “supuesta superioridad” de la democracia directa, a partir de dos de las “deficiencias prácticas” que presentan sus mecanismos (*ibíd.*, p. 49). Una primera objeción referiría a “las condiciones de formación y expresión de la voluntad popular”. El mecanismo del referéndum, por ejemplo, plantea a la ciudadanía escoger entre opciones procesadas según criterios ya anticipados, limitando su capacidad de decisión a la aceptación o rechazo de una opción (*ibíd.*). Una segunda objeción apunta a las capacidades de “acción de las comunidades políticas” (Cf. Castellá, en *ibíd.*, p. 51) o las limitaciones propias de los espacios de participación (Delamaza, *ibíd.*, p. 12), en tanto, por distintos motivos, finalmente la acción en el proceso político conducente al control sobre las decisiones se concentraría en pocas personas. Esto es utilizado como una defensa del sistema representativo, ya que éste “aseguraría un proceso más equilibrado entre los sectores más y menos involucrados en la actividad política” (Castellá, en *ibíd.*). Otra crítica, más estratégica, radica en la posibilidad de debilitamiento de la democracia representativa,

en el sentido de una apertura a la informalización de la política, debilitamiento de los partidos políticos y conflictos con las instancias surgidas de la elección popular (Delamaza, *ibíd.*).

Desde un punto de vista normativo, la solución centrista boga por una complementariedad entre ambos mecanismos de participación democrática: “los mecanismos propios de la democracia directa, como el referéndum o la iniciativa popular de ley, son un complemento necesario del sistema representativo. Ambos son expresión del principio democrático de la soberanía popular” (Scheider, en *ibíd.*, p. 50-51).

b) La participación ciudadana

El debate entre “representación” y participación “directa” apunta a la cuestión de fondo sobre el ejercicio democrático de la *soberanía* por la ciudadanía. Es decir, a su participación en el proceso propiamente *político*. Pues bien, al considerar más específicamente la noción de participación *ciudadana* asoman connotaciones distintas; disociadas del sentido estrictamente ligado al ejercicio de la *soberanía política*.

La diferencia entre ambas clases de participación puede comprenderse al considerar uno de los tópicos del análisis presentado por Soto sobre la normativa comparada: dicho tópico trata acerca de los vínculos entre “democracia y administración”. El núcleo de esa reflexión se cierne sobre el problema de la ampliación de mecanismos democráticos directos a distintas funciones estatales, ya no en el proceso de construcción legal –dando por descontado que éste es una función privativa del parlamento– sino específicamente al nivel ejecutivo. Merkl (2004) propone que el límite a la injerencia de los mecanismos participativos en esas funciones estaría dado por el “principio de la administración legal”. Éste principio opera sobre el supuesto genérico que las leyes *son* la “expresión de la voluntad general”, por ende, que constituyen el reflejo material de la soberanía popular, siendo el punto clave del proceso político: recogiendo esto, el sistema sería más democrático en la medida que las leyes sean ejecutadas lo más fielmente posible, de acuerdo a su letra. A partir de este supuesto el principio de administración legal establece que la participación en la *ejecución* de las leyes debería realizarse, pero “de manera excepcional”: “(...) el incorporar participación ciudadana a una gestión que supone el cumplimiento expreso de una ley significaría otorgar un privilegio a un sector de la sociedad por sobre la voluntad ciudadana expresada en dicha ley”; de esta forma,

si se incorporara participación “en forma genérica en la gestión del ejecutivo, se corre el peligro que no se cumpla la voluntad mayoritaria expresada en el proceso formativo de la ley” (ibíd., p. 47-48).

En el marco de la “administración legal”, “(...) la constitucionalización de los principios e instituciones participativos, más que oponerse a la democracia representativa (...) los perfeccionan con los de transparencia en la Administración. A través de ésta, se consigue el control por la opinión pública de su actuación o la toma en consideración de puntos de vista provenientes de organizaciones sociales representativas de intereses sectoriales que tornan esta actuación más efectiva y conforme con el principio constitucional de participación” (Castellá, en ibíd., p. 48-49). La participación ciudadana se asienta, bajo control, en la esfera administrativa.

Sobre esta base surge la cuestión del desarrollo de “democracias participativas” –que remite a la cuestión general de la agenda de “expansión de ciudadanía” (Soto, ibíd.) y de la profusión del “experimentalismo democrático” (Delamaza, ibíd.)-. Grosso modo, el foco estratégico de las democracias participativas sería el de complementar los mecanismos de la democracia de representantes con la profundización de la participación ciudadana en instancias que vayan “más allá de los actos electorales” (ibíd., p. 53). No obstante, según los principios señalados, la democracia participativa no confunde el ámbito de la representación política (cuyos límites radican en la elección de representantes, militancia partidista y otras instancias “semidirectas”) con el de la participación ciudadana. Éste último se presenta, más específicamente, como un “ejercicio de poder donde los sujetos, entendiendo por tal a los ciudadanos, forman parte activa de la gestión pública” (Corporación Participa, ibíd., p. 22). Se trata de entablar mecanismos de intercambio entre la ciudadanía y el Estado (Gentes, 2006, en Catalán, ibíd., p. 39), recuperando el sentido de la *sociedad civil* como esfera separada del Estado, que se involucra en distintos grados en la gestión de programas y políticas públicas. En este sentido, Nuria Cunill (1991) definió la participación ciudadana como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado” (en Corporación Participa, ibíd., p. 23). Asimismo, se sostiene que “la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades públicas” (Márquez *et al.*, 2001, p. 15). Más específicamente, se trataría de “...un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y

deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivo, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de políticas públicas” (Instructivo Presidencial N° 7, 2014, p. 2).

Así definida, uno de los principios centrales de la participación ciudadana es que debe ser promovida “desde las autoridades, en todos los niveles de la administración” (Delpiano, *ibíd.*): su *locus* no podría ser otro.

Otro aspecto importante es que la idea de participación ciudadana se articula con la configuración sistémica de los derechos liberales de *segunda* generación. Como se mencionó en la sección III.3.2, ésta corresponde a un derecho en la medida que forma parte de los Derechos Esenciales contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en múltiples tratados internacionales (asimismo en la Constitución chilena) (Delpiano, *ibíd.*). Esto involucra que, progresivamente, se avanza hacia su exigibilidad y la reglamentación de su ejercicio (Delamaza, *ibíd.*, p. 8). Para Víctor Abramovich la participación ciudadana -junto a los derechos de información, de asociación y reunión- es un derecho que tiene pertinencia *instrumental*, en la medida que contribuye a “evitar procesos sociales o políticos que pueden conducir a situaciones de pobreza (...) porque facilitan procesos sociales de consulta y evaluación que son indispensables para definir políticas o estrategias destinadas a reducir la pobreza” (*ibíd.*, p. 37). De esta forma, se entiende que la participación ciudadana es un “derecho que sirve para ejercer otros derechos” (Delpiano, *ibíd.*)⁵⁴. Recogiendo este aspecto el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo establece que la participación ciudadana responde a “un proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (CLAD, 2009, p. 3).

Según lo expuesto, podría sostenerse que el involucramiento de la sociedad civil en el Estado resulta impotente en términos de acción *política*. El límite de la democracia

⁵⁴ Por ejemplo, el Derecho de Asociación a través de la participación en Juntas de Vecinas y Vecinos; el Derecho a la Vivienda a través de la participación en Planos Reguladores Comunales; el Derecho a un Medio Ambiente Libre de Contaminación a través de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental; Derecho a la Educación participando en Centros de Alumnas y Alumnos (*ibíd.*).

participativa y sus procedimientos de participación es claro en la medida que, finalmente, tales procesos “concluyen con una decisión tomada por los poderes públicos” (Pizzorusso, en *ibíd.*, p. 52). A ello se debe, entonces, que la *participación ciudadana* se construya realizando un corte explícito con la *participación política*, reservando para la última el ejercicio electoral y la militancia partidista (Cunill, en *Corporación Participa*, *ibíd.*). Ambas se distinguen en la medida que “los partidos políticos son formas de representación y mediación entre el Estado y la sociedad civil, en una relación que siempre cambia, por lo cual no son parte de ésta [de la participación ciudadana]” (*ibíd.*, p. 23, 24). La particular penetración de individuos y grupos en los asuntos referidos al Estado, no se confunde con los canales institucionales del proceso político convencional: este último se encuentra bien cerrado, reduciendo el ejercicio “ciudadano” a distintos niveles de involucramiento en la gestión pública (que se detallan inmediatamente en la próxima sección). Para movilizarse a través de la participación, los intereses de la “sociedad civil” deben entenderse como despolitizados. Adicionalmente, para Cunill también debería quedar excluida del concepto de participación ciudadana “la intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia, por ejemplo, integrar órganos consultivos en calidad de expertos” (*ibíd.*).

En este momento es preciso hacer notar un elemento básico y muy general respecto de la definición de participación ciudadana, que remite a aquel proceso ascendente de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos “que les afectan”. Este elemento mínimo es ciertamente transversal. En los procesos participativos se trata de la intervención de la “sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las *decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno...*” (Márquez *et al.*, 2001, p. 15, cursivas nuestras), de “estar presente de forma activa en los temas que nos preocupan e interesan” (Red Interamericana de Desarrollo, 2005), a incidir ante “el Estado y la comunidad política en decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno” (Delpiano, *ibíd.*). En estricto rigor, considerando la amplitud y cierta ambigüedad contenida en este elemento mínimo, y más allá de los distintos grados de incidencia en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno: en los procesos de participación ciudadana, ¿la ciudadanía es privada de los medios políticos para afrontar el proceso decisonal sobre esos temas de “interés” y/o

que les “afectan”? Considerando la base que entrega el principio de “administración legal”, la respuesta a esta pregunta iría en sentido afirmativo.

Desde ese punto de vista, la esfera de las decisiones políticas sería ajena a la participación, que más bien se caracteriza como una “influencia” orientada a legitimar tales decisiones (Cantor, 2008, en Catalán, 2015, p. 38). Incluso perspectivas más democratizantes como la expuesta por Delamaza (2008), tienen consciencia de ese límite: “(...) Se asume como supuesto la existencia de voluntad político institucional de fortalecer la dimensión deliberativa y acrecentar la legitimidad de las políticas públicas, sin afectar negativamente su calidad técnica y su eficacia en relación a los objetivos sociales y políticos” (ibíd., p. 15). Desde un punto de vista más radical, cuando se sostiene que “el rol de la sociedad civil es entregar legitimidad y la participación ciudadana es un medio necesario para la elaboración del proceso democrático” (Fernández y Ordóñez, 2007, en Catalán, 2015, p. 29) se revela una concepción funcional de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (esta posición se retoma en III.3.3.3).

c) La clasificación de la participación ciudadana

Existen diversas formas de integrar la participación ciudadana en los mecanismos de gestión pública. Su clasificación se realiza, principalmente, en virtud de los alcances que tengan en el proceso de la política pública o la decisión administrativa que los motive. Existe un conjunto de criterios a la base de la promoción de estos espacios. En el caso de Chile, por ejemplo, se trata de “incrementar su alcance e importancia: creación de espacios deliberativos y desarrollar metodologías para ellos; incrementar su incidencia y carácter vinculante de los espacios y anticipar la participación, incluyendo las fases de creación y diseño” (Delamaza, ibíd., p 8).

En la literatura se han planteado diversos esquemas de clasificación de la participación ciudadana. En forma sintética, estos modelos se pueden agrupar según dos lógicas distintas: uno centrado en el Estado, según el nivel de influencia ciudadana tolerado en el mecanismo participativo y, otro, con el foco en los intereses y motivaciones de los sujetos que demandan la participación (Soto, ibíd., p. 54, Catalán, ibíd., p. 41-48).

El primer grupo remite a una lógica de “escalera” o “niveles” de participación, planteada originalmente en 1969 por S. Arstein (cf. Catalán, ibíd.) y reconfigurada por numerosos

autores y manuales operativos (OCDE, 2001; BID, 2004; Corporación Participa, ibíd., Delamaza, ibíd., etc.).

Delpiano sintetiza esta primera posición estableciendo cuatro niveles de participación ciudadana. Estos niveles responden a un arco de alcance o influencia de la ciudadanía en los procesos. El nivel más básico es aquel que dice relación con la entrega de *información*; esta debiera ser “oportuna, pertinente, ampliamente accesible y adecuada en su lenguaje y formato” (ibíd.). Tal nivel informativo se concibe como un prerrequisito de la participación ciudadana y sería transversal a todas sus formas. En segundo lugar, se presenta un nivel *Consultivo*. En los procesos de consulta, la ciudadanía participa “en los asuntos públicos dando su opinión y haciendo aportes respecto de los temas consultados, sin que estos obliguen a quienes toman las decisiones” (ibíd.). En este sentido, la consulta no necesariamente es *vinculante* respecto de la decisión final que se tome. En tercer término, se halla la participación ciudadana de carácter *decisorio*: en estas formas de participación, las dudas, opiniones y objeciones de los ciudadanos “deben ser ingresadas al proceso y respondidas” (ibíd.). Este nivel sería vinculante en tanto la decisión que se adopte es de carácter obligatorio para las partes comprometidas. En cuarto lugar, el nivel más profundo de participación ciudadana en el marco de las políticas públicas, el de *co-gestión*. En esta categoría, la participación se daría durante todo el ciclo de la política pública, programa, servicio, etc.; involucraría el “proceso de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de un determinado proyecto o política pública” (ibíd.). En el modelo de co-gestión la participación tiene un carácter permanente y está plenamente institucionalizada como mecanismo de gestión pública. Otra manera de categorizar la participación es a través del análisis de las visiones, motivaciones y/o expectativas de los sujetos que demandan participar (PNUD, 2004; Serrano, 1998; Soto, ibíd.). Se trata de definir desde qué posición o con qué actitud asumen los ciudadanos su participación. En este sentido, por ejemplo, C. Serrano propone que existen desde criterios instrumentales, esto es, participar con el sencillo objeto de acceder al beneficio público que esté involucrado en el mecanismo, hasta la intención de fortalecer el capital social de una determinada comunidad (en Catalán, ibíd., p. 44). Asimismo, el PNUD establece tres puntos de vista. En primer término, habrían personas que asumirían la participación como ejercicio de derechos; en segundo lugar, otras apelan a un “sentido comunitario-solidario, más acotado al ámbito de la experiencia simbólica que a la intervención política y un tercer grupo formado por

aquellos con nula valoración de la acción colectiva en la defensa de derechos” (en Catalán, *ibíd.*). Éstos últimos asumirían la participación desde un punto de vista exclusivamente instrumental.

Márquez *et al* (2001, *ibíd.*) proponen un procedimiento que integra ambas lógicas de clasificación de la participación denominado Matriz Analítica de la Participación Ciudadana. Esta matriz parte de la base de la existencia de cuatro grandes objetivos de la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública, a saber: a) expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general; b) incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz; c) instrumento de control ciudadano y d) instrumento para la satisfacción de necesidades básicas (*ibíd.*, p. 34).

Estos objetivos son organizados en virtud de un principio clasificatorio dual: por un lado, el “grado de influencia que tienen los usuarios o la comunidad sobre las políticas públicas y su administración” -influencia que puede manifestarse “desde una activa participación en la toma de decisiones, hasta la acción no deliberativa ni decisoria”-; por otro lado, se encuentran los “objetivos de la ciudadanía frente al proceso de participación”, esto es, “para qué les sirve, cuál es el beneficio que les reporta el proceso participativo”. En un extremo del arco, el beneficio central de la participación es el de ejercitar derechos y fortalecer “el capital social, el tejido organizacional y redes sociales”. En el otro extremo, la participación tiene un carácter instrumental, “en el cual el beneficio que se extrae es el bien o servicio que entrega la política o programa” (*ibíd.*). En resumen, la matriz consiste en un eje caracterizado por el nivel de influencia –horizontal- y otro por los objetivos a alcanzar –vertical-. Los tipos de participación que se originan son: participación instrumental, participación consultiva, participación ejecutora y participación decisoria.

A continuación, se presenta en forma gráfica la Matriz Analítica:

monitoreo de los procesos de gestión. Destacan en este sentido las “rendiciones de cuenta pública” de servicios (ibíd., p. 28).

Desde el punto de vista del particular tratamiento constitucional de la participación en las constituciones latinoamericanas Soto (p. 67-80) plantea la existencia de tres “niveles de regulación” genéricos. 1) Se reconoce la participación “como principio fundamental o derecho constitucional”: derecho genérico que se expresa a través de la administración, es decir, cuya materialización descansa en mecanismos de “iniciativa puramente estatal”. 2) El reconocimiento y caracterización de mecanismos de participación democrática directa. Los tres tipos genéricos de dichas instituciones son la consulta popular, la iniciativa popular de ley y la revocatoria de mandato. Finalmente, destaca 3) ciertas directrices que comprometen participación ciudadana: estas directrices pueden ser de naturaleza sectorial -como por ejemplo relativas a la construcción e implementación de políticas y programas de salud, la educación, la cultura, la seguridad ciudadana, indígenas- y/o territorial –que se restringen fundamentalmente a niveles de administración locales-. La participación de los actores de la sociedad civil en tales mecanismos se materializa fundamentalmente a través de la figura de los Consejos Consultivos.

d) Participación Convencional versus No Convencional

El carácter normativo del acercamiento a la participación introduce una posición que, desde determinado punto de vista, tiende a la “patologización” de ciertas manifestaciones orientadas a la disputa de espacios de soberanía política. Tal cuestión se puede observar a partir de la distinción entre participación política convencional y no convencional, que se expone sintéticamente a continuación.

Como antecedente de contexto del surgimiento de esta distinción analítica, se ha establecido que durante el siglo XX la acción combinada de liberalismo y democracia fue conduciendo a la asunción más o menos convencional en torno a una concepción determinada de la acción y la participación política. Implícita o explícitamente, se arribó a “una concepción más o menos elaborada respecto a qué conductas cabe calificar como participación política” (Sabucedo, 1996, en Delfino y Zubieta, 2010, p. 2). A partir de la década de 1950, al encarar el estudio de la participación diferentes autores se concentraron, específicamente, en la conducta del voto realizando preguntas “sobre las

razones de la participación y/o abstención electoral” (Lazarsfeld, Berelson & Gaudet, 1944; Campbell, Gurin & Miller, 1954, en *ibíd.*).

En 1965, Milbrath realiza un estudio comparativo de obras dedicadas al campo de la participación política y plantea la necesidad de distinguir analíticamente las acciones políticas de las no políticas. En virtud de aquello, propone una definición acotada o *mínima*: participación política sería “el comportamiento que afecta o busca afectar las decisiones del gobierno” (*ibíd.*). Esta definición de la participación política –y por implicación, del campo de *lo político*– centrada en el accionar consciente⁵⁵ sobre las instituciones que constituyen el sistema político *democrático*, deja fuera otras formas de participación que, justamente, se tornaron problemáticas a partir de la década de 1960, como las manifestaciones de protesta o los levantamientos revolucionarios alrededor del mundo. A partir de los años cincuenta, esta vocación de la política y de la participación como limitada al ámbito de los canales reglamentados ha sido replicada sistemáticamente por diferentes autores. Por ejemplo, Nelson (1979) define participación política “como la acción realizada por ciudadanos *privados* con el objetivo de influenciar las acciones o la composición del gobierno nacional o local”. Establece que “para ser política la acción debe estar orientada al gobierno” (*ibíd.*, p. 5, cursivas nuestras). Por su parte, Conge (1988) considera como acciones políticas sólo a aquellas “orientadas a estructuras, autoridades y/o decisiones estatales”, agregando que “las acciones desarrolladas por fuera de la esfera del gobierno no deberían formar parte de lo que se entiende por participación política” (*ibíd.*). “La participación política se relaciona con la influencia de las decisiones políticas. Es la actividad que busca influir en el gobierno o el proceso político, que se dirige a alterar de alguna manera patrones sistemáticos de comportamiento social” (Norris, 2001, en *ibíd.*). Esta definición de lo político, reducida a lo institucional, llama incluso a cierta tautología: por ejemplo, Sabucedo y Rodríguez (1990) proponen que “la acción política habría que entenderla como cualquier comportamiento intencional realizado por un individuo o grupo con el fin de lograr algún tipo de incidencia en la toma de decisiones políticas” (*ibíd.*).

En síntesis, estas nociones refrendan una definición del campo político que ya viene establecida por un movimiento de autonomización: la política se desarrolla en el nivel de las instituciones *formales*, y esas instituciones son las propias del gobierno

⁵⁵ Este rasgo pone a estos autores en la línea epistemológica del Individualismo.

(democrático). Dentro de esta tradición, se propone que la participación política tiene un carácter aditivo y continuo, es decir, que quienes avanzan en determinado curso de conductas -en un nivel básico, no necesariamente institucionalizadas-, tienden a ir efectuando otras de la misma índole en forma creciente y en el sentido de su progresiva institucionalización: en un nivel elemental, esto va desde “exponerse a estímulos políticos, votar, iniciar una discusión política”, hasta lo más complejo ya en el seno del sistema; “ser candidato o dirigir un partido” (Milbrath, 1965, en *ibíd.*). Se explicita que este continuo es característico del proceso democrático normal y sólo posible “en sociedades donde las necesidades más básicas se encuentran satisfechas” (*ibíd.*).

Esta tradición muestra su fondo *minimalista* cuando establece que las acciones comunitarias, al nivel del barrio, en organizaciones no gubernamentales, Iglesias, etc., no se contemplan en la definición de participación política. Las acciones comunitarias “al igual que las sociedades filatélicas o colombófilas no pueden considerarse como agrupaciones políticas, las actividades comunitarias no deberían ser calificadas como formas de participación política” (Sabucedo, 1996, en *ibíd.*). Así, formar parte de proyectos “de barrio o de asociaciones vecinales se conceptualizarían [...] como participación social más que política” (Conge, 1988, en *ibíd.*). Delfino y Zubieta proponen que tales acciones, “por no tener clara proyección política”, desde el punto de vista del análisis, deberían contemplarse como participación *ciudadana* o *social*.

Sin embargo, desde otra aproximación existen autores que sí incorporan las actividades comunitarias en la categoría de participación política. Tal es el caso de Verba y Nie (1972), Booth y Seligson (1978), también Barnes, Kaase *et al.* (1979) quienes definen “participación política como todas las acciones voluntarias realizadas por los ciudadanos con el objetivo de influenciar tanto en forma directa como indirecta las opciones políticas en distintos niveles del sistema político” (en *ibíd.*). Considerando este punto de vista como contrapartida de la definición más estrecha de la participación política, se puede inferir que el foco exclusivo sobre los aspectos formales e institucionales tropieza con las dificultades que las prácticas concretas de las personas imponen al análisis. En este sentido, desde una posición crítica, se establece que “(...) el dispositivo dominante ha realizado un proceso de naturalización de esta colección de elementos, asociándole una legitimidad tal que parece para muchos la única manera de participación política e incluso social” (Contreras *et al.*, 2005, p. 185).

Considerando estas posiciones disímiles y en un intento por organizar una perspectiva para identificar las acciones con proyección política, algunos autores introdujeron la distinción entre participación convencional y participación no convencional. Como punto de partida, y considerando que “la frontera no siempre está claramente delimitada, cabe distinguir la participación política convencional, que comprende la conducta del voto y las relacionadas con ésta –como las actividades en campañas políticas, contactos con la administración, etc.-, de la participación política no convencional que comprende actividades tales como huelgas, boicots, manifestaciones, sentadas, ocupaciones, etc. Quizás la mayor diferencia entre ambos tipos de participación resida en que la participación política convencional está fomentada por el poder establecido (recordemos las campañas institucionales para combatir la abstención), mientras que la participación política no institucional desborda los mecanismos establecidos para participar y supone, en ocasiones, un enfrentamiento con la legalidad vigente” (Sabucedo, 1988, en Molero, 1994, p. 862).

Así definida, la participación convencional hace referencia explícitamente a las acciones dentro de los términos propios de los derechos y deberes *ciudadanos*. Para el Informe Latinobarómetro 2013, dentro de las formas convencionales de participación se contemplan actividades tales como participar de sindicatos, asistir a manifestaciones y firmar peticiones, etc.; es decir, actividades que permanecen en los cauces propios de la acción del ejercicio de ciertos derechos –laborales, de expresión y opinión, también políticos, etc.- (ibíd., p. 40-41). Por otro lado, este Informe es muy gráfico y sucinto a la hora de definir las formas no convencionales de participación: se trataría de las acciones que van “más allá de lo autorizado”. La gente corta carreteras, se toma edificios públicos, establecimientos educacionales, propiedad privada, interrumpe el tránsito, con o sin la mediación de organizaciones, en forma estructurada como también no estructurada (ibíd.)⁵⁶. De esta forma, la diferencia entre ambos tipos de estrategia se trataría, en última instancia, simplemente de lo establecido y permitido en la letra.

En el contexto de análisis sobre la distinción entre formas convencionales y no convencionales, algunos autores han planteado la obsolescencia de los marcos teóricos decimonónicos que las ciencias sociales se dieron para entender fenómenos de participación política colectiva, dado que se han roto “los presupuestos ontológicos

⁵⁶Al hablar de organizaciones estructuradas, se piensa en agrupaciones susceptibles de hacerse cargo de responsabilidades jurídicas.

sobre los tipos de actores involucrados” (ibíd., p. 206). En el sentido de esta transformación mencionan, por una parte, la aproximación marxista clásica, se basó en la construcción de una conciencia de clase e individuos que actúan colectivamente, movilizadas por una autoconciencia particular; por otro lado, el funcionalismo centró sus preocupaciones en torno a la unidad, integración y *gramática común* de la cultura política y de la construcción de individuos orientados hacia las actitudes *cívicas*. Confrontando estas aproximaciones con el contexto participativo del que actualmente debieran dar cuenta, Contreras y otros (ibíd.) destacan que, hoy, los movimientos socio-políticos se caracterizan más por rápidas transformaciones y fragmentación de los actores que participan en ellos, estrategias coyunturales, constitución de movimientos fragmentarios y fugaces, “mucho más dispuesto a la violencia (física y simbólica) de baja intensidad tanto hacia el exterior como –y esto es lo nuevo- hacia el interior de los colectivos, menos preocupado por el destino de sus propuestas y más por evitar una manipulación personal o institucional del movimiento, menos articulado en el orden ideológico y más centrado en el componente lúdico-expresivo de sus tácticas y, en síntesis, más reactivo que propositivo” (ibíd. p. 184).

A propósito de la llaneza del criterio que, en definitiva, se establece para distinguir las formas convencionales de las no convencionales de participación (“lo autorizado” legalmente), se desprende que la concepción restringida de la política introduce una lógica que define fenómenos *normales* por oposición a otros *patológicos*. En este sentido, ciertas formas históricas de participación han sido ubicadas fuera de lo racional, asumidas como “desviaciones individuales” y, por cierto, penalizadas: “En consecuencia, al lado <<visible>> se le ha llamado participación política ortodoxa, funcional, normal, racional o convencional, mientras que al <<oscuro>> se le llama desviación, irrupción, emocional o, más recientemente, no convencional. El primero se arroga como unidad de análisis a los ciudadanos, mientras que al segundo suelen adscribirse simplemente individuos diferenciados en una masa o multitud” (Contreras *et al.*, ibíd. p. 182). Al patologizar formas de participación política, necesariamente se establece una posición de coerción y/o dominación social.

Lo anterior enseña el núcleo más básico de la posición *normativa*. El Estado define en su seno -refiriéndolo a sí mismo- el campo de lo político; en consecuencia, se delimita también el arco de las acciones políticas y los *tipos* de participación tolerables. Si, por el contrario, con Verba y Nie, Booth y Selingson y otros, se concibe la acción política

en términos amplios, como aquella que pretende influir de algún modo en “las opciones políticas en distintos niveles del sistema político” o, en otras palabras, como aquellas acciones de carácter ascendente de una comunidad tendientes a definir y decidir autónomamente acerca de los temas que le *afectan* –según la definición consignada en la *tercera constatación conceptual*- se entiende que, así definido, el fenómeno participativo permanezca impotente en sus potenciales alcances y/o sea cooptado por los mecanismos de participación ciudadana concebidos bajo la égida del principio de “administración legal”.

e) Los límites prescriptivos y evaluativos

En este punto del trabajo, luego de haber establecido –en primer lugar- las constataciones conceptuales para un acercamiento antropológico a la participación y –posteriormente- algunos elementos específicos de la noción de participación ciudadana, es preciso volver más directamente a la cuestión de la tensión o “disyuntiva” en torno al concepto y la práctica de la participación propuesta en la Problemática. Este nudo problemático dice relación con las connotaciones sociales de la participación ciudadana y sus posibilidades como práctica política. Lo anterior se articula alrededor de la siguiente pregunta: ¿pueden estas prácticas concebirse como posibilidades de “apertura estructural” hacia una democratización efectiva o, más bien, corresponden a mecanismos propios de una técnica de *governabilidad* y/o reproducción estatal de la dominación?

En el contexto de la pregunta planteada, las connotaciones políticas de la participación necesariamente deben ser consideradas desde el punto de vista de su papel en la arena del proceso de democratización. Antes de avanzar hacia una respuesta, a modo de recapitulación, en relación a los aspectos sistémicos o histórico-estructurales que condicionan las prácticas de participación ciudadana, se acaba de hacer referencia a algunos elementos reunidos en lo que llamamos el “eje normativo”. Asimismo, como otro de los factores que estructuran esta tensión o “disyuntiva”, en la Problemática se consignó una tendencia a la *economización* del valor social de la participación. Además de aproximarse a la participación desde su sentido convencional, para dicha tendencia a la *economización* la multiplicación de los vínculos a través de redes y organizaciones debería entenderse, fundamentalmente, como instancias que coadyuvarían a reportar beneficios económicos a los individuos que participan de ellos –su integración exitosa

en el mercado-, más que como plataformas para aportar a la consolidación de procesos de deliberación colectiva y de ejercicio de la soberanía política en comunidades y grupos. En otras palabras, esta tendencia concentra su atención en grupos “vulnerables”, instrumentalizando el concepto y los mecanismos de participación desde una lógica asistencialista (Salazar, *ibíd.*, p. 19).

Ahora bien, una posible respuesta a la problemática sugerida requiere de un ejercicio de reflexión sobre los límites hacia los cuales debiera proyectarse la participación en un proceso de democratización más radical: las ideas de Beauvois sobre los mecanismos de *prescripción y evaluación* en el seno de los modos formales de ejercicio del poder pueden extrapolarse para plantear ciertos lineamientos sobre esos límites. A continuación, se presenta una síntesis de los elementos que permiten avanzar en este sentido. Luego, se precisan algunos de sus componentes.

Como ya se mencionó en la sección III.2.2, el autor concentra su investigación (2008) en torno a los llamados “procesos sociocognitivos” (específicamente, el fenómeno de *sumisión libremente consentida*). 1) Desde el análisis –en primera instancia psicosocial- de tales procesos, construye un complejo aparataje conceptual que le permite arribar a una tipología de diferentes “modos de ejercicio del poder” (seis “tipos ideales” de los cuales cuatro resultan más concebibles: la *dictadura autocrática*, el *totalitarismo democrático* y el *totalitarismo autocrático* y el *liberalismo democrático*. *Ibíd.*, p. 226). 2) Aquellos “modos” –y los funcionamientos sociocognitivos que gatillan- surgen al vincular las dos dimensiones fundamentales de ejercicio del poder: la *ideológica* (que se expresa en las vías dictatorial, totalitaria y liberal) y la *relacional* (manifiesta en sistemas democráticos y autocráticos). 3) Adicionalmente, todo ejercicio de poder formal posee dos aspectos básicos, que operan como sus condiciones de funcionamiento: un aspecto *prescriptivo* (el “mando” -o “imposición de conductas a aquellos sometidos a ese poder”-) y otro *evaluativo* (las “sanciones” impuestas por los agentes que ejercen el poder sobre los que se le someten; sanciones asociadas al valor social de las conductas prescritas) (*ibíd.*, p. 187-188) (a su vez, las particularidades de los “modos de ejercicio de poder” se deben a las expresiones concretas de los aspectos prescriptivo y evaluativo, y a sus articulaciones con las dimensiones relacional e ideológica). 4) Específicamente en el ejercicio de poder *liberal democrático*, se generaría la imagen de una –teórica- mayor libertad de los agentes ya que, desde un punto de vista *relacional*, se adhiere a un reparto máximo de las decisiones “en lo

concerniente a la gestión y organización de la actividad colectiva” (ibíd., p. 190). 5) En estos regímenes *liberal democráticos* que han adoptado el sistema representativo, la actividad *prescriptiva* de la “ciudadanía” (que, recordémoslo, constituye por sí misma la garantía social del poder político) se ejercería escogiendo los programas de acción presentados por la respectiva oferta política y, luego, la actividad sancionatoria o *evaluativa* se realiza votando por los representantes encargados de materializar aquellos programas (ibíd., p. 223). 6) No obstante, desde el punto de vista relacional, una profundización más transversal de la actividad democrática en el seno de distintas organizaciones e instituciones sociales más allá del dispositivo electoral, conllevaría una transformación más o menos radical de los mecanismos de *evaluación*: ésta evolucionaría hacia la “autoevaluación” y a la “inversión de la evaluación” (ibíd., p. 221-222). Así, el autor plantea que en lo referido a la dimensión *relacional* “una teoría más general sustituiría sin duda el concepto de democracia por el de autogestión” (ibíd., p. 202).

Para desagregar el enunciado anterior, es necesario precisar en primer lugar que la “tipología” surge en la articulación de las reflexiones en torno a las condiciones elementales para el ejercicio del poder formal: las dimensiones ideológica y relacional y los aspectos de prescripción y evaluación, respectivamente. Estos elementos, si bien separables desde el punto de vista del análisis, no lo son al observar los sistemas en que el poder se ejerce concretamente. En este sentido, los aspectos de prescripción y evaluación se entretajan en las dimensiones relacional e ideológica.

Por una parte, en los ejercicios concretos de poder, la *dimensión relacional* manifiesta un vínculo estrecho con el aspecto *prescriptivo*, en cuanto apunta al “reparto de las actividades de decisión” y “sus métodos de prescripción” (ibíd., p. 202). En este sentido, la dimensión relacional puede manifestarse, específicamente, en dos polos: uno democrático y otro autoritario o autocrático. Sucintamente, en el polo democrático se promovería un “reparto máximo” de aquellas actividades de decisión y control sobre los aspectos de interés colectivo, mientras que el autocrático uno “mínimo” (ibíd.)⁵⁷.

⁵⁷ A propósito de esta distinción, el autor sostiene que en el polo democrático de la dimensión relacional los agentes sometidos pueden originar “representaciones, sentimientos o ilusiones de libertad”: “...las nociones de permisividad del agente que ejerce el poder y de autonomía del agente sometido son perfectamente características del democratismo. Así, una madre permisiva intervendrá menos en las acciones de su hijo para imponerle una actividad que una madre llamada autoritaria (prescripción) (...) Asimismo, un jefe permisivo, o liberal, o democrático, tratará en principio de implicar a sus subordinados en las decisiones de gestión y producción, para a continuación darles herramientas de control de la actividad y sus resultados” (ibíd., p. 202).

Por otra parte, la dimensión *ideológica* dice relación, fundamentalmente, con los modos de legitimación del ejercicio de poder (ibíd., 194). A la base de la necesidad de legitimación, se encuentra la idea que toda conducta prescrita (cualquier fenómeno de mando o imposición de conductas de un agente sobre otro) es “psicológicamente arbitraria”, es decir, que no es necesariamente útil para el agente que sufre la prescripción; por el contrario, la *evaluación* de su utilidad es *social* por definición, en cuanto colabora a la reproducción de conductas necesarias para alguna clase de organización (ibíd., p. 184, 190). De allí que el agente que ejerce el poder prescriptivo debe, mínimamente, recurrir a algunos valores o alguna clase de justificación para legitimar sus prescripciones ante el agente sometido. De modo esquemático, para Beauvois la dimensión ideológica se expresa a través de tres vías diferentes, resumidas a continuación:

- La vía *dictatorial*: para legitimar el poder se apela, simple y llanamente, a la afirmación de la potencia del dictador, o del jefe, del padre, etc. Tanto la prescripción de conductas (aspecto relacional) como la evaluación de las mismas refieren directamente “a la voluntad y las posibilidades de sanción” del agente que ejerce el poder. El autor sostiene que la vía dictatorial está “desprovista de psicología”, en cuanto descansa en una arbitrariedad perfectamente transparente en el ejercicio del poder; el compromiso del agente sumiso con las prescripciones y evaluaciones del dictador o del jefe autocrático pasa por una aceptación irracional de su potencia. El jefe exige una sumisión elemental, “no justifica sus prescripciones (...) no propone ningún refugio cognitivo susceptible de facilitar el aprendizaje de sus exigencias por parte de los agentes que están sometidos a él” (ibíd., p. 226). En este sentido, expresa: “...el jefe no está obligado a dar cuenta de la racionalidad de sus acciones y pedírselas puede constituir una ofensa” (ibíd., p. 191).
- La vía *totalitaria*: para legitimar el poder apela a las grandes causas. La legitimidad del ejercicio de poder se basa en “grandes valores declarados o, que se suponen, compartidos” (ibíd., p. 194). Beauvois sostiene: “El totalitarismo de Estado (...) estuvo siempre asociado a grandes causas ideológicas o religiosas en las que la <<sociedad civil>> debía someterse a una ideología oficial susceptible de impregnar todos los aspectos de la

existencia social de la gente...” (ibíd., p. 195). El agente que ejerce el poder sostiene su legitimidad en referencia a aquellos valores o ideales comunes: prescribe y evalúa la utilidad de las conductas de los agentes sumisos considerando su mayor o menor adhesión a esas ideas. “(...) la evaluación de los agentes descansa sobre la aprehensión de su alineación o no alineación ideológica” (ibíd.). Por ende, para comprometerse con su propia sumisión, el agente sumiso debe internalizar y adherir a esos valores, hacerlos psicológicamente útiles para sí mismo. Esto se traduce en una “participación cognitiva mínima que permita a los agentes situarse en el sistema, a menudo complejo, de las utilidades organizacionales y/o sociales” (ibíd., p. 227).

- La vía *liberal*: para legitimar el poder apela a la realización de una hipotética naturaleza humana. Si en la vía totalitaria el ejercicio del poder se legitima en cuanto los agentes sumisos internalizan los valores o ideales de un proyecto compartido, la legitimación en la organización liberal pasa por la promoción de la realización de lo que constituye una “correcta” naturaleza humana. Para justificar las prescripciones y evaluaciones se invoca la “necesidad de realización” de esa naturaleza: “El jefe liberal (...) tan sólo espera, para validar sus prescripciones y justificar sus evaluaciones, que [los sometidos] manifiesten una naturaleza psicológica interesante y buena voluntad para realizar esa naturaleza” (ibíd., p. 196, 219). Mientras en los ejercicios totalitario y liberal la utilidad de los comportamientos de los sometidos –su aspecto evaluativo- tiene un arraigo social explícito, en tanto apelan, en un caso, a la anuencia con la voluntad arbitraria de un agente y, en otro, a su alineación con ideas o grandes valores, en la legitimación liberal el carácter social de las utilidades de los comportamientos prescritos sufre un proceso de “ocultación”: el carácter social de la utilidad trasmuta hacia su individualización. El jefe liberal, aparentemente, no prescribe conductas, sino que “motiva” a los sometidos para que realicen su naturaleza psicológica, para que erijan su propio “proyecto personal” (ibíd., p. 197). La treta ideológica liberal consiste en que las prescripciones, aparentemente, dejan de ser necesarias para la organización o para el agente que ejerce el poder y pasan a ser necesarias desde el punto de vista psicológico del sometido, en un proceso de ocultamiento o de desplazamiento de la utilidad

social de esos comportamientos: las prescripciones ya no emanarían de la sociedad y, extremando la posición, ya ni siquiera se trataría en este sentido propiamente de prescripciones, sino de la realización de utilidades individuales. El jefe liberal lo que busca es “crear (...), en el nivel individual, las condiciones que permitan a cada cual satisfacer su inclinación natural a la excelencia y los resultados” (ibíd., p. 217), apuntando finalmente, a través de la conducta prescrita, a una manera de *ser* del sometido. En este sentido, la sentencia “...hemos pensado que teníamos que confiarte este trabajo porque está hecho para ti” (ibíd., p. 201), sería un modo típicamente liberal de enunciación de una prescripción. Ya en el contexto familiar, una prescripción liberal sería: “...estoy segura de que le vas a prestar el camión a tu hermano porque eres un niño muy generoso” (ibíd.). Beauvois señala que la particularidad de la vía liberal del poder es “la utilización de la naturaleza humana para justificar la obediencia” (2009).

Lo anterior retrotrae a la idea que, en el marco del ejercicio de poder ideológicamente liberal, la “declaración de libertad” que realiza el agente de poder al momento de prescribir conductas al agente sometido gatille el proceso sociocognitivo de sumisión “libremente consentida” mencionado en la sección III.2. Al depositar la decisión final en el sometido, este se hace responsable para con su propia sumisión. La utilidad de su conducta pasa a ser una utilidad *interna*, que refleja un atributo de su personalidad.

Esta *internalización* del valor de las conductas prescritas sutilmente introduce una particularidad notable en los procesos de *evaluación* liberales, muy diferentes de las evaluaciones dictatoriales y totalitarias. En la dimensión relacional, genera la ilusión de un amplio reparto de la actividad prescriptiva (en cuanto, finalmente, quien prescribiría sus propias conductas es uno mismo), situándose automáticamente en el polo democrático. La ineludible verticalidad de la evaluación se diluye en la ilusión de horizontalidad y de individualización de la actividad decisional. No obstante, por supuesto, no dejan de existir prescripciones y las utilidades y evaluaciones de los comportamientos sonsacados no dejan de ser sociales: los agentes sometidos “conocen” cuáles son las utilidades que de ellos esperan los agentes que ejercen el poder (realizar el trabajo asignado, prestar el juguete a su hermano pequeño, realizar las descargas eléctricas en el experimento, etc.), al tiempo que “dependen” y necesitan mantener “el contrato que les liga al sistema de poder a que están sometidos” (ibíd., p. 220).

Volviendo a nuestra problemática inicial, que trataba acerca de las posibilidades formales de la actividad participativa en un régimen democrático –la participación entendida (según la tercera constatación conceptual) como procesos decisionales que vinculan en forma ascendente a personas y comunidades en virtud de amplios intereses y necesidades comunes- Beauvois plantea dos fórmulas o “prerrequisitos” que, en los términos de las estrategias relacionales, permitirían avanzar en una profundización del democratismo (incluso, identificándose más con el concepto de “autogestión”). Estos prerrequisitos involucrarían una “modificación en el sistema formal de evaluación” (ibíd., p. 221). La primera fórmula en este sentido, abordaría las “prácticas de autoevaluación o evaluación por iguales” a través de una *cláusula de delegación de la evaluación*. Beauvois sostiene: “En la medida en que, en la búsqueda de una tentativa de democratización, efectivamente los agentes sumisos son conducidos a <<participar>> en [cremillas del original], o incluso a <<decidir>> sobre, qué acciones emprender, qué medios emplear o qué objetivos perseguir, el jefe también podría renunciar a decidir qué sanciones, positivas o negativas, deben corresponderles y delegar en los agentes sumisos la distribución de los refuerzos sociales disponibles” (ibíd., p. 221-222). El segundo postulado, aún más radical, avanzaría hacia la *inversión de la evaluación*, en tanto “conduciría a que el agente que ejerce el poder fuera evaluado y, por lo tanto, sancionado (y si fuera necesario destituido) por los mismos que antes le estaban sometidos” (ibíd.).

Por supuesto que avanzar hacia los límites propuestos por las cláusulas de delegación e inversión de la evaluación significaría trascender el ámbito de la fórmula estrictamente representativa de prescripción y evaluación: mientras las primeras avanzan desde el “democratismo” a la noción de autogestión, el límite natural de la última es la urna electoral. En este sentido, para Beauvois, el ejercicio del poder prescriptivo y evaluativo de la ciudadanía *liberal democrática* no constituye la fuente a partir de la cual podría generarse una transformación en los modos de sumisión o subordinación firmemente asentados en el seno de las instituciones y organizaciones liberales. Los sistemas democráticos se hallan permeados o, más exactamente, enajenados, por el modo liberal de ocultación de los procesos de sumisión.

Para terminar esta sección, a modo de conclusión, adherimos a la sentencia de Salazar en cuanto una real “apertura estructural” radicaría en: “Dotar al concepto de participación con la dimensión del <<poder>> equivale definitivamente a cambiar el

énfasis desde <<el pobre, el débil y el vulnerable>> hacia el ciudadano y las comunidades locales” (Salazar, *ibíd.*, p. 19). La dimensión política de la participación estribaría, entonces, en el fortalecimiento de los procesos deliberativos de grupos y comunidades –en una perspectiva local y luego ascendente- y no necesariamente en los mecanismos representativos ni, tampoco, en los espacios de inclusión en la gestión pública al abrigo del principio de la “administración legal”.

III. 4. Algunos problemas de la ciudadanía y la participación en Latinoamérica

A continuación, se presentan sintéticamente las posiciones de distintos autores sobre ciertos tópicos en torno a las relaciones entre cultura política y ciudadanía en Latinoamérica.

III. 4.1. La inexistencia de una *cultura cívica* y el origen del sentido de la *brecha*: procesos de larga duración

Para explicar la emergencia de prácticas y creencias políticas alejadas del patrón “cívico”, ciertas reflexiones en torno a los rasgos de la cultura política latinoamericana apelan a procesos característicos de su historia. Si bien en general con un sentido crítico, estas reflexiones operan sobre el fondo interpretativo de la lógica de la “brecha” señalado en la sección II.2 (a propósito de las críticas a los estudios clásicos de cultura política) (Wiarda, en Pansters, *ibíd.*, p. 293; Weyland, 1995, en Salman, *ibíd.*, p. 131). Para explicar estas características, algunos autores han apelado, en primer lugar, al carácter medieval y “premoderno” de la colonización hispánica y portuguesa. Éstas habrían impuesto a las instituciones políticas latinoamericanas una concepción escolástica y tomista del poder; esto es, la creencia en que todo el poder deriva de dios y que, para respetar dicho orden divino, se debe apelar a la disciplina, la desigualdad natural, la autoridad y la jerarquía (Pansters, *ibíd.*, p. 293). Tales principios se refrendan en una noción organicista de la sociedad, donde cada segmento tiene una posición y una función determinada y, en esencia, fija, especialmente en el contexto de diferenciación, segregación racial y expoliación del mundo indígena propios de la colonización. Entendiendo el problema desde una perspectiva procesual, esta comprensión del poder político y las disposiciones generales de organización de la sociedad habrían ido generando una “racionalidad cultural” distinta a la del individualismo y la ética

protestante (Wiarda, en *ibíd.*). En el contexto del organicismo y el tomismo, el individuo aparece como un instrumento de la voluntad divina y se asienta en una parte bien definida del cuerpo social. Esta verticalidad no es compatible con las nociones de autodeterminación, movilidad social, individualización, contrato social, igualdad y universalidad, propias de la modernidad anglosajona y francesa que determinaron el paradigma de la ciudadanía.

Como un segundo factor de larga duración a la base de la construcción de esta específica cultura política latinoamericana, se menciona el impacto de las ideas liberales e ilustradas en las capas dominantes de la sociedad latinoamericana: impacto particularmente agudo durante los procesos de independencia y la redacción de las primeras constituciones⁵⁸. Algunos pretendieron inaugurar una institucionalidad en las nuevas repúblicas independientes a la sazón de estas ideas, apuntando a un horizonte político liberal estimulado por las nociones de libertad individual y derechos del hombre, no obstante, éstas no podían tener una solución de continuidad con las instituciones coloniales de ejercicio del poder. Una tradición de ejercicio del poder basada en una concepción organicista de la sociedad y escolástica de la jerarquía es incompatible con las premisas liberales. Evidentemente, esta tradición no pudo cambiarse por decreto, en un acto propio de la corriente político-administrativa (que difícilmente perseveraría).

En la medida que Latinoamérica intentaba sumarse a los procesos de modernización, liberalización y globalización progresiva de los siglos XIX y XX, asomaba un remanente de fenómenos que posteriormente se iban a definir –en la lógica de las congruencias o correspondencias del enfoque de Cultura Política- como “brechas” entre sistema y cultura, y a asociarse a rasgos *parroquiales* y de *súbdito*. Justamente, la fragilidad de las nacientes repúblicas para consolidar instituciones centrales de control, unificar políticamente sus territorios e imprimir ideas liberales e ilustradas propició la continuidad social de las dinámicas políticas y de poder coloniales.

En este sentido, de acuerdo a procesos históricos de larga duración, se habría conformado lo que algunos autores identifican, sencillamente, como la “constatación de

⁵⁸ Pansters sostiene que estas constituciones liberales de primera generación serían, en segunda instancia, reformuladas y adaptadas a los patrones oligárquicos de cuño más colonial, cuando caudillos conservadores se fueron apoderando de los Estados “en términos de la antigua tradición política” (*ibíd.*, p. 295) (por ejemplo, en Chile esto se refrenda en la acción de la facción pelucón/conservadora que instaló a Portales en el poder).

una <<ausencia de ciudadano>>, y otros, como la configuración de una “racionalidad” e “individualidad” particulares (Sánchez Parga, 1991; Pachano, 1996, Ramírez, 1999, en *ibíd.*; Salman, *ibíd.*)⁵⁹.

III.4.2. El desarrollo de una *cultura del caudillismo*

Junto a la invocación de procesos de larga duración, se releva otro aspecto, de carácter general: Dealy propone que los “parámetros culturales básicos” de Latinoamérica se pueden asociar al *caudillaje* (Dealy, 1992, en Pansters, *ibíd.*). Este problema presenta una amplia gama de connotaciones, de las cuales a continuación se exponen sintéticamente algunas de las más relevantes.

Una cuestión central en el caudillismo es que éste se define en torno al *personalismo* (*ibíd.*, 297). Como forma específica de socialización, el personalismo remite a una lógica en que la irreductibilidad y particularidad de determinados vínculos tiene una importancia capital para la realización de alguna función social (como la provisión de algún servicio, o el ejercicio de algún “derecho”, por ejemplo). El personalismo comporta el establecimiento de relaciones de lealtad y confianza entre individuos; lo central es que tales relaciones cobran una relevancia que va más allá del ámbito *privado* para convertirse en un factor de eficacia en determinados contextos de repartición de beneficios sociales. La *confianza* aparece como un aspecto definitorio del personalismo; no obstante ésta no se manifiesta como una confianza generalizada en el sistema ni en el proceso político, esto es, en “imágenes impersonales de confiabilidad o en criterios generalizados de desempeño de funciones”, sino en forma “focalizada”, en personas y relaciones particulares (*ibíd.*).

Se puede señalar que, desde un punto de vista subjetivo, el núcleo del personalismo radica en que para el participante la forma y cualidad de los vínculos entre los individuos aparecen como no mediados o no determinados -en su origen- por alguna coerción institucional o estructural: su principio y consolidación dependería de los atributos

⁵⁹ En una hipótesis especulativa, T. Salman propone que, a la contra del proceso de individualización de la ciudadanía característico del liberalismo anglosajón, en las capas proletarias y/o comunidades pobres latinoamericanas, se habría generado, justamente, un tipo particular de “individualidad latinoamericana” sostenida en una ética de la solidaridad. El autor sostiene: “...la individualidad latinoamericana funciona en circunstancias dadas; se expresa en la capacidad para relacionarse con un mundo hostil mediante una vía que debilita y reblandece la dureza y el capricho de esta vida; y esta vía es la creación de la <<obligación>> que deriva del afecto personal. El afecto personal, aun cuando no sea nada más que el intercambio de una sonrisa, es la instancia que recompensa, en cierta medida, el reto de vivir en un mundo plagado de profundas desigualdades y de riesgos cotidianos” (*Ibíd.*, p. 131-132).

particulares de los individuos implicados en esas relaciones. No obstante, por el contrario, el personalismo efectivamente responde a una dinámica estructural en tanto se trataría de una “matriz político-cultural firmemente arraigada” (Pansters, *ibíd.*, p. 295): su aspecto estructural se oculta para el participante tras la particularización de las relaciones y la voluntariedad de los agentes implicados en ellas. En este sentido, recuperando una idea de Bourdieu, podría decirse que la *posición social* de los agentes mediatiza su acceso a tales relaciones: en principio éstas no estarían entregadas a la espontaneidad o las cualidades irreductibles de los sujetos.

Bajo la lógica del caudillaje, el *mecanismo* de acceso a posiciones de poder social, político y económico, consiste en cultivar y ampliar las amistades: “La cantidad y calidad de las redes entrelazadas de amigos y seguidores son un indicador de la importancia social y política de la persona. Para aumentar la eficacia (política) individual o de grupo se requiere de relaciones, <<palancas>> o amigos” (Pansters, *ibíd.*, p. 296). Por ejemplo, según Camp (2000) -a propósito de sus referencias al proceso político histórico de México en el siglo XX- esto se hace patente en las “camarillas”. Éstas consisten en grupos de individuos relacionados en alguna estructura de poder partidaria, que “tienen intereses políticos comunes y confían el uno en el otro para mejorar sus posibilidades dentro de la dirigencia política”, y cuya “base estructural (...) es una relación mentor-discípulo que tiene muchas semejanzas con la cultura de patrón y cliente de toda América Latina” (Camp, 2000, p. 159-160).

En este mismo sentido, otro de los rasgos constitutivos del caudillaje, bastante estudiado en la literatura, es el *clientelismo*. Una definición convencional de clientelismo subraya su carácter de relación diádica y su naturaleza eminentemente instrumental y asimétrica, en la cual “el individuo de estatus socio-político más alto (el patrón) usa su influencia y recursos para ofrecer protección y beneficios a la persona de status más bajo, quien a su vez retribuye al patrón ofreciendo apoyo, asistencia y servicios personales”⁶⁰. Kaufman (1974) establece tres características centrales que definen a las relaciones clientelares: en primer lugar, la desigualdad de poder y estatus de los implicados en la relación; en segundo lugar, su asiento en el principio de reciprocidad y, finalmente, su carácter particularista y privado, difusa o nulamente ligado a la ley pública (Kaufman, 1974, en IIDH, *ibíd.*). Lo fundamental del fenómeno, entonces, consiste en la relación de

⁶⁰ Véase; Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/clientelismo.htm

reciprocidad que se establece entre individuos de distinto nivel jerárquico (Pansters, *ibíd.*, p. 297), al tiempo que se basa en la lógica personalista y, de nuevo, en la *informalidad* de los contratos establecidos⁶¹.

Observándolo como el resultado de un proceso de larga duración, es dable entender el clientelismo en el marco de la continuidad de la estructura política vertical y jerárquica colonial: en tal sentido, el problema *procesual* esencial del clientelismo consiste en la prolongación o reproducción de las relaciones patronales propias del mundo rural colonial ahora en el marco institucional de las burocracias estatales. De esta forma, el clientelismo se manifiesta, primero, en el mundo rural entre campesinos y comerciantes -que tienen accesos desiguales a la tierra, medios de producción y al mercado- y, luego, en “contextos urbanos entre políticos y marginados, en las maquinarias políticas” (IIDH, *ibíd.*). Con el surgimiento de los Estados Nacionales, con sus burocracias, sistemas de partidos políticos y la expansión de los mecanismos electorales, se reprodujeron “relaciones clientelistas dentro de las nuevas estructuras políticas (...), el *voto* se convirtió en el referente de relación leal” (*ibíd.*, cursivas del original).

Desde un punto de vista amplio, en Latinoamérica el clientelismo se vuelve un fenómeno que echa raíces en el contexto institucional, volviéndose central en la

⁶¹ El principio de reciprocidad juega un rol fundamental en el marco del análisis de las relaciones clientelares. Sin profundizar en el vasto desarrollo que, desde Mauss y luego Malinowski, se ha generado sobre la reciprocidad y las formas de intercambio en que ésta se basa, para efectos de la reflexión sobre el clientelismo se debe hacer una breve mención a la clásica tipología de Sahlins. Existen tres tipos básicos de intercambio que, en la sociedad “primitiva”, indicarían la distancia social entre las personas. Estas formas son: 1) la reciprocidad generalizada, entendida como las “transacciones que pueden ser consideradas altruistas, transacciones que están en la línea de la ayuda prestada y, si es posible, y necesario, de la ayuda retribuida”; 2) la reciprocidad equilibrada, manifiesta en el intercambio directo, que consiste en la “entrega habitual del equivalente de la cosa recibida sin demoras”. Ambas formas de reciprocidad conducen a la continuidad de las relaciones sociales en el tiempo. Por último, 3) la reciprocidad negativa, que corresponde al “extremo insociable, (...) es el intento de obtener algo a cambio de nada gozando de impunidad; entran aquí las distintas formas de apropiación...” (Sahlins, 1983, p. 212-213). Con la intención de complejizar esta tipología para introducir el debate sobre la reciprocidad esta vez en las “sociedades modernas”, C. Lomnitz (2005) sostiene, a su vez, una distinción entre la reciprocidad negativa *simétrica* y *asimétrica*. La forma *simétrica* involucra “actores autónomos y mutuamente amenazantes”, incluyendo prácticas que “van desde el trueque hasta la guerra” (*ibíd.*, p. 321): estos intercambios simétricos se inscriben en una dinámica conducente a la terminación de las relaciones sociales -rasgo característico de la reciprocidad negativa en general para Sahlins-. Por otro lado, la reciprocidad negativa *asimétrica* “es un tipo de intercambio que se lleva a cabo a partir de un acto de coerción o explotación”. Tiene como fin la creación de relaciones sociales regulares de dominación y el sometimiento: el “acto inicial tiene la intención de forzar a su víctima a involucrarse en un ciclo positivo de intercambios con su perpetrador” (*ibíd.*, p. 322) -en este caso, sirve el clásico ejemplo del robo de novias-. En este sentido, las relaciones clientelares operan sobre la base de la instauración de alguna clase de deuda original, creada por el agente dominador, y que tiende a cubrir alguna “carencia” estructural del dominado generando en él la obligación de continuar la retribución (votos, trabajo, etc.).

intermediación política y, masivamente, en la “articulación de intereses y control socio-político” (Kaufman, en *ibíd.*).

III.4.3.- La “doble lógica” en la ciudadanía latinoamericana

Una forma de aproximación al problema del tratamiento *formal* a la ciudadanía y la cultura política latinoamericana, ha consistido en el planteamiento sobre “discursos incompatibles en torno a los derechos y la ciudadanía” que, en este sentido, habrían configurado una “doble lógica” (Da Matta, 1987, en Assies *et al.*, p. 63). Este argumento apela, en primera instancia, a una debilidad institucional: por una parte, los Estados nacionales han adherido nominalmente al enfoque de derechos y agendas de “construcción de ciudadanía” al tiempo que, concretamente, los regímenes democráticos post-dictatoriales se han consolidado acendradamente en la región (PNUD, en Soto, *ibíd.*, p. 61). No obstante estos avances, por otro lado “grandes mayorías se enfrentan a la negación de tales derechos en la vida cotidiana” (Da Matta, en *ibíd.*), en razón de una “frágil” y “parcial” implementación histórica de derechos (Pérez Baltodano 1997, en Salman, *ibíd.*, p. 133). Así, desde el punto de vista de la cultura política, se generarían las condiciones para la producción de un “universo discursivo (...) con espacios para sentidos ambiguos” (Roninger y Herzog, 2000, en Assies *et al.*, *ibíd.*).

Adhiriendo al sentido general de tal clase de incompatibilidad entre institucionalidad, discursos, representaciones y prácticas, conforme a esta “doble lógica”, Ton Salman propone la siguiente hipótesis: “para las grandes mayorías latinoamericanas el principio de igualdad, a pesar de que muchas veces guía la evaluación de los acontecimientos <<justos>> e <<injustos>>, no tiene validez práctica” (*ibíd.*, p. 133). Esto plantea, por lo tanto, el problema en torno a ciertos conocimientos prácticos que instauran la convivencia de métodos contradictorios. Por una parte, se sostiene que entre una gran cantidad de latinoamericanos, “la norma sobre honestidad y capacidad de trabajo estatal *vis-a-vis* el ciudadano está presente y respaldada” (Lehmann, 1990, en *ibíd.*), por ende, existiría un conocimiento sobre derechos ciudadanos que es utilizado en las evaluaciones cotidianas; estos criterios reflejarían “visiones en cuanto a cómo debería funcionar un <<buen Estado>> y cómo debe ser un <<buen político>>” (*ibíd.*). No obstante, en la práctica y en la mayoría de los casos, esto funciona como un “mero criterio normativo” (*ibíd.*): desde el punto de vista de las conductas cotidianas, la norma

de los derechos ciudadanos funcionaría sólo bajo determinadas circunstancias, lo que plantea cierta superposición entre el discurso político-oficial de la ciudadanía y las prácticas y representaciones efectivas.

Según esta hipótesis, existiría un conocimiento del registro de las acciones pertinentes o tolerables en cada uno de estos niveles. En este sentido, no es que se produzca “una dualización de discursos oficiales y no oficiales, sino de una construcción de justificaciones y autojustificaciones que buscan delimitar <<radios de acción>>” (Assies *et al.*, *ibíd.*). A modo de supuesto: no es que “la norma de lo universal y <<lo correcto>> e imparcial esté ausente entre la gente. Al revés, evalúan y comentan todo el tiempo con estos criterios, a pesar de que aplican otros criterios en las prácticas cotidianas” (Salman, *ibíd.*, p. 138). El alcance de las normas universalistas de la ciudadanía se vuelve relativo, acotado a *radios de acción* que operan bajo contexto: las soluciones a problemas concretos basadas en estrategias personalistas, clientelistas, relaciones patrón-cliente, etc., no son rechazadas, siempre y cuando se consiga un “arreglo menos perjudicial para casos particulares” (Assies *et al.*, *ibíd.*, p. 64). En este sentido habría una convivencia de lo *moderno* y lo *no moderno*.

Desde un punto de vista crítico, se podría sostener que tal discusión sobre la existencia de una “doble lógica” entraña el asunto de la falta de correspondencias entre sistema y cultura política, en tanto “la conclusión es siempre que la institucionalidad y la cultura política no están a la altura de lo que intenta expresar y defender la noción de ciudadanía” (Salman, *ibíd.*, p. 133-134).

III.4.4. Tres características de la distinción Norma/Práctica.

A partir de sus reflexiones sobre la coexistencia de lógicas “modernas” y “no modernas” y radios de acción acomodaticios para acceder a ciertos beneficios de ciudadanía, T. Salman propone tres características típicas de la distancia entre la norma y la práctica efectiva de la ciudadanía. Se consignan, brevemente a continuación:

1) La ciudadanía oficial existe en un universo a gran distancia de la vida cotidiana: es algo “del Estado” y no “de la gente” (*ibíd.*, p. 135). Este primer punto marca la lejanía del sujeto respecto de la idea en torno a la ciudadanía como ejercicio de derechos. Este plano se percibe como ajeno. La gente no terminaría de creer en el mundo legal, por eso, ante necesidades contingentes y la necesidad de realizaciones concretas, no se niegan las soluciones personalistas.

2) Autoexclusión de todo el dominio de regulaciones legales y formales y de participación (ibíd.). Este segundo punto hace referencia a un asunto relativo más bien al lenguaje; este es considerado un “mundo hostil”, por ende, se evita la disputa “en términos legales, y menos se insiste en los <<derechos escritos>>” (ibíd.). En este sentido, aparece con fuerza la relevancia otorgada a la “palabra empeñada” (como un aspecto concreto de la lógica personalista).

3) La ciudadanía es, más que nada, algo que “se recibe” o no. No es algo que “se ejerce” (ibíd.). Finalmente, este rasgo apunta a una lógica transaccional, en la que el ejercicio de determinado derecho por parte del ciudadano se asocia más a la voluntad particular de algún funcionario, o a la acción de una relación *palanca* en cierto nivel, que a “un encuentro entre protagonistas corresponsables para que se realicen los derechos de ambos en una transacción específica” (ibíd.). Aquí aparece la idea de un sujeto con un *control externo* respecto del ejercicio de derechos; o los “recibe” o no.

Observadas estas tres características de la distinción norma/práctica, enseguida se podría advertir que el autor está a un paso de concluir en el sentido de la lógica del “déficit” o la “brecha” entre sistema y cultura política. No obstante, sus conclusiones van en otro sentido en tanto no adhiere a un enfoque normativo. Sostiene que esto no es “ausencia” de la verdadera ciudadanía: “lo que se observa son prácticas, estrategias y orientaciones de la gente adaptadas de manera óptima a las circunstancias; indicadores de que la gente es *agente* y no víctima pasiva” (ibíd., p. 136, cursivas del original). Se da una lógica “sin precedentes”, en tanto la gente distingue “entre el principio y la vida real”, conociendo y acomodándose a los alcances concretos de una y otra dimensión. Finalmente, establece: “Con el término <<acomodar>> no sugiero una adaptación pasiva a lo que se impone; más bien es un proceso activo, una estrategia que opera porque se entiende que solamente de este modo las cosas funcionan” (ibíd.).

III.4.5. Las configuraciones históricas de ciudadanía en Latinoamérica

Respecto del programa anglosajón de ciudadanía expuesto por Th. Marshall, naturalmente, Latinoamérica presenta importantes diferencias: se ha desenvuelto como un “haz de derechos y deberes de conformación variable” (Assies *et al.*, ibíd., p. 76), en estrecha relación con las coyunturas políticas de construcción de los Estados nacionales. Asimismo, Hopenhayn releva ciertas matrices generales para interpretar la ciudadanía y las dinámicas de participación, asociadas a momentos históricos particulares.

A continuación, se presentan sucintamente algunos antecedentes respecto de tales “configuraciones” de ciudadanía durante el siglo XX, según la periodización general esbozada por Assies *et al.*, y las contribuciones de Hopenhayn.

a) Nacional-Desarrollismo.

A partir de la década de 1930, aproximadamente, comenzó el período que se ha llamado nacional-desarrollista o nacional-populista. Éste se caracterizó principalmente por generar políticas orientadas a la protección de derechos sociales mínimos en contextos de altas tasas de pobreza, mortalidad infantil, analfabetismo, indigencia, etc. En este escenario de apertura a la politización del Estado, “se dio una cierta expansión de los derechos sociales a cambio de una limitación del derecho al ejercicio autónomo de los derechos políticos en un contexto de derechos civiles poco desarrollados” (Roberts, 1995, en Assies *et al.*, p. 76).

Según Lautier (1993), los estados de bienestar “a la latinoamericana” presentaron tres rasgos característicos: en primer lugar “aparece un sistema de seguro social (accidentes de trabajo, enfermedad, jubilación) para sectores específicos de la población asalariada”; luego se desarrolla fuertemente el sindicalismo y, en tercer lugar, “los mecanismos asistencialistas que se convierten en la base del clientelismo político” (Lautier, en Assies *et al.*, p. 77). Algunos autores han sugerido que en este contexto se fue generando cierta estratificación en el ingreso a los arreglos de ciudadanía; se habla de una “corporativización del modelo de ciudadanía”, de una “ciudadanía regulada”, de “universalismo estratificado”. En estos casos, la “ciudadanía no está basada en un código de valores políticos sino en un sistema de estratificación ocupacional” (ibíd., p. 76), por ejemplo, vinculando la provisión de ciertos servicios a la pertenencia a algún sindicato u otro gremio. En estas condiciones, “importantes sectores de la población, tales como el campesinado y las empleadas y empleados domésticos, quedaron fuera del sistema en una suerte de condición de <<pre-ciudadanos>>” (ibíd., p. 58, cremillas del original).

A este período se asocia la construcción de un modelo o “matriz” de participación política que, en lo central, resalta la educación del “pueblo” para ser integrado a la “empresa social del progreso y/o la emancipación”: esta es la matriz “iluminista-modernizadora” (Hopenhayn, ibíd.). Dicha matriz -que subyace indistintamente al proyecto liberal clásico, como al socialista-estatista- responde a una lógica de talante

sociocéntrica en que “la participación (...) aparece concebida fundamentalmente como incorporación a una direccionalidad preestablecida”, que supone la interiorización de los valores de la “razón y el progreso” (ibíd.). En este sentido, esta empresa societal y cultural de grandes proporciones, es *hecha* por Estado: el pueblo se suma, adhiere a caudillos políticos.

Moulian (1998) establece que, como proceso, durante este período se forjó un proyecto cultural orientado por motivos políticos trascendentales, reflejado en una matriz cultural “comunitaria-ascética”, cuyas bases se encontraban dispersas en “las ideologías nacional-populistas, las ideologías católicas progresistas, las ideologías socialistas y marxistas, las ideologías del humanismo laico” (ibíd., p. 27). En síntesis y en términos gruesos, durante el período nacional-desarrollista se trató de avanzar en el sentido de un proyecto científico-modernizador.

b) Autoritarismo Burocrático.

En virtud de la ascensión de dictaduras militares, el fin del Estado de bienestar o nacional-desarrollista y su modelo de ciudadanía fue drástico. Los derechos civiles y políticos se vieron disminuidos, cuando no abolidos y violados derechos humanos fundamentales. En este contexto autoritario, se implementaron sin mayor dificultad ni posibilidad de oposición política las prescripciones neoliberales del Consenso de Washington.

Los procesos de desconcentración y de descentralización consistieron en la primera reacción neoliberal contra la concentración y el “gigantismo” propios del período anterior. Asimismo, comienza la aplicación de medidas de “flexibilización” del trabajo, lo que indujo la conformación de una “suerte de <<periferia>>”, en el marco de la organización postfordista de las relaciones de trabajo” (Assies *et al.*, ibíd., p. 77, cremillas del original). El Estado se *adelgaza*, transfiriendo programas hacia organizaciones no gubernamentales; se trasladan servicios, como salud, infraestructura y educación hacia el sector privado (ibíd.). De esta forma, además de la supresión de derechos políticos, se recortan los derechos sociales consagrados en el período anterior. Lo que quedó de las políticas sociales fue “focalizado” hacia la capacitación de grupos en “extrema pobreza” o “vulnerables” con el objetivo de prepararlos para su ingreso a un “entorno competitivo” (Gordon, 1999, Fuhau, 1995, en Assies *et al.*, p. 76-77). Desde un punto de vista social, durante la década de 1970 el impacto de la implementación de

estas medidas de reducción del gasto social consistió en un sostenido aumento de los niveles globales de pobreza. El corolario de este proceso fue la crisis económica de inicios de la década de 1980.

Desde el punto de vista de la construcción de un modelo de ciudadanía y participación, en este período comienza a gestarse una matriz de talante “economicista”; esto es, el vaciamiento de las connotaciones políticas del fenómeno participativo. Se propicia una comprensión de la participación como “acción económica individual en un mercado en el cual todos compiten por maximizar sus beneficios personales”, generando el contrasentido en cuanto “la participación se desplaza desde la esfera política a la esfera económica” (Hopenhayn, *ibíd.*, p. 29).

c) Neoliberal.

Un aspecto definitorio de la fase neoliberal, es la acendrada manifestación del proceso de globalización. En términos económicos, la fase neoliberal viene a sostener las disposiciones establecidas en el período anterior, introduciendo algunos ajustes a través de las llamadas reformas de *segunda generación* (Tomassini, *ibíd.*), al tiempo que se caracteriza por una vuelta a los procesos de democratización –*transiciones* postdictatoriales- (O’Donnell, 1986, en Assies et al, p. 74)⁶².

En este contexto, se ha venido a reforzar “el deber ser democrático” (Salman, *ibíd.*, p. 126) y el ya mencionado “enfoque de derechos”, poniendo de relevancia los temas propios de la ciudadanía de segunda y tercera generación (como los derechos ambientales, de los pueblos indígenas, de infancia y género, al trabajo decente, etc.), generando presiones sobre los Estados para que mejoren sus estándares de acceso a tales derechos. Asimismo, se ha sostenido que el proceso de globalización tiende a socavar los fundamentos de la ciudadanía tradicional, desde el punto de vista de la asociación entre la identidad territorial y Estado-nación (*ibíd.*): en un sentido diferente, estas identidades comenzarían a construirse a partir de la pertenencia a diferentes

⁶² En un segundo momento de implementación del ajuste estructural neoliberal, en la década de 1990, se presentó la llamada “revisión del consenso de Washington” –refrendada en las *reformas de segunda generación*–, con gran repercusión en Latinoamérica. En términos generales esta “revisión” intento replantear la hegemonía de la ortodoxia economicista: en las discusiones sobre planificación de políticas públicas se incorporó, “*con el mismo nivel de importancia* (sic) que antes se otorgó al crecimiento económico y la competitividad, el bienestar social y la equidad” (Brito, 2002). Este conjunto de reformas buscó “eliminar los rasgos <<paternalistas>> que los Estados habían adquirido en décadas anteriores (...) y quebrantar así las actitudes clientelares de los ciudadanos y fomentar su sentido de responsabilidad” (Assies *et al.*, *ibíd.*).

comunidades locales o en torno a determinados intereses sectoriales -lo que ha derivado en la existencia de una ciudadanía estructurada en “públicos temáticos” (Ziccardi, 2004, en Donoso, *ibíd.*, p. 24⁶³)-. Lo anterior implicaría todo un proceso de reconfiguración de la noción decimonónica de ciudadanía, en tanto su dimensión jurídica –asociada al ejercicio de derechos- cobra un renovado vigor en detrimento de sus connotaciones ligadas a la integración nacional.

Desde el punto de vista de la reflexión sobre las matrices de ciudadanía y participación, en la fase neoliberal se avanza en la profundización de la matriz economicista. En este sentido, algunos autores incluso han identificado la ciudadanía con el proceso de consumo y, en forma simultánea, a la participación con la expansión de la acción de los sujetos en el mercado –esto es, entendiendo la participación como la capacidad de “ampliación en el acceso al consumo de bienes materiales y simbólicos” (Brunner, 1997, en Garcés y Valdés, 1999, p. 2)-. Esta posición se apoya en una interpretación que sostiene que “el acceso a bienes de consumo es vivido en América Latina como símbolo de ciudadanía” (Sorj, 2008, p. 24). Lo anterior se basa en la hipótesis de que la integración social sería posible a través de la participación de las personas en el mercado, en el acceso “al consumo de bienes materiales y, en particular, simbólicos, pues los medios de comunicación, en particular la televisión, generan un espacio común de participación en el mismo universo de información y cultura” (*ibíd.*). Desde una perspectiva antagónica, tal difusión de “valores igualitarios” de consumo produciría también una clase de anomia en la medida en que dicha integración resultaría puramente imaginaria (*ibíd.*, p. 23; Hopenhayn, 2002).

En este mismo sentido, la facilitación del acceso al sistema financiero ha llevado a plantear que la “democratización del crédito”, aparentemente, operaría como un eficaz mecanismo de integración social. Al respecto, Moulian sostiene: “es real que esta accesibilidad al consumo puede ser vivenciada como participación o incluso como una ciudadanía más eficiente que la política, la cual es puramente ritual mientras que ésta es práctico-concreta (...) Sin embargo, considero un grave error teórico pensar en el consumo como una forma de la ciudadanía. Este es un concepto aplicable a la política.

⁶³ La idea de ciudadanía temática remite a una sociedad civil *postmoderna* que no estaría en disposición de ejercer una soberanía política integral (que sería su versión *moderna*), sino que se “comporta como ciudadano informado y activo en algunos ámbitos políticos (medio ambiente, salud mental, derechos sexuales o reproductivos, envejecimiento, infancia, etc.) y que pueden mostrar un comportamiento pasivo en otras áreas” (*ibíd.*, p. 25)

Significa el ejercicio de la racionalidad deliberativa, desde la cual se piensa y se actúa sobre la sociedad, sobre las finalidades que esta plantea. Nada tiene de deliberativo político la elección entre marcas y precios” (ibíd., p. 39).

En forma análoga a la identificación de consumo y ciudadanía, se ha sostenido que en la fase neoliberal se ha terminado de minar el antiguo arraigo identitario en la clase social: la identidad ya no estaría “anclada en la posición que las personas ocupan en el proceso de producción, sino que estaría siendo construida a través de diferentes formas de consumo” (Assies *et al.*, ibíd., p. 67). Por ejemplo, para García-Canclini, se ha gestado un proceso de traslado de la política desde el terreno más o menos hegemónico del Estado hacia “los territorios de la comunicación masiva y el consumo” (García-Canclini, 1996, en Peschard, 2002, p. 333). Por añadidura, las cuestiones relativas a la dimensión sustantiva de la ciudadanía -como la pertenencia a grupos y comunidades cívicas, las formas de representación democrática y el ejercicio de derechos en general- “ahora parece contestarse más en el espacio del consumo privado de bienes y medios de comunicación que en el de reglas abstractas de la democracia” (ibíd.).

III.5. Participación social e Institucionalidad estatal: algunas problemáticas de su desarrollo histórico, coordenadas institucionales actuales y el sector de la salud

En esta sección se realiza una presentación resumida de los elementos que permitan formarse una idea general acerca del fenómeno de la participación social en Chile y de cómo éste ha sido procesado por las instituciones del Estado. En este sentido, se observan algunas de las formas históricas de asociatividad “ciudadana” de base considerando elementos expuestos por el enfoque de Historia Social (cf. G. Salazar, M.A. Illanes). Hacia el final de este capítulo se describen los grandes marcos institucionales que regulan los actuales mecanismos de participación ciudadana en el seno del Estado, enfatizando especialmente los relativos al sector de la Salud.

III.5.1. Coordenadas de larga duración en el siglo XIX y las transiciones del siglo XX

a) Elementos de larga duración del siglo XIX

Desde un punto de vista histórico el proceso de “construcción del Estado” en Chile se ha relacionado con la hegemonía de la oligarquía de cuño mercantil que gobernó virtualmente durante todo el siglo XIX. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1833 (evacuada en forma posterior a la guerra civil de 1829-1830), la denominada facción “pelucón-portaliana” se impuso por sobre la “liberal-pipiola”. Ésta última, durante el período de formación de la república –desde una posición conservadora, el llamado período *anárquico* (1823 a 1830)⁶⁴- había defendido tendencias federalistas, con arraigo en el desarrollo económico de carácter productivo. Al contrario del programa de los anteriores “liberal-pipiolos”, en términos gruesos, el Estado de 1833 consagró el autoritarismo presidencial e igualmente la centralización⁶⁵, estableciendo un modelo económico liberal-mercantil abierto al comercio exterior (no fomentando los desarrollos económicos locales ni la industrialización del país) al tiempo que garantizó la capacidad impositiva y facilitó las condiciones para la concentración del capital en los mercaderes (Salazar, 1998, p. 35-36). Este proceso fue en detrimento de espacios productivos de índole local o territorial, que se habían desarrollado durante el extenso período colonial y que dieron “identidad económica a varios segmentos del largo territorio del reino de Chile” (como los núcleos agro-mineros del norte chico, el agro-mercantil del centro y Concepción-Talcahuano). Durante la Colonia aquellos espacios socio-productivos habían desarrollado, de manera generalizada, formas de gobierno local basadas en el Cabildo; ésta institución política consagraba sus autonomías relativas, “lo que les permitió ser reconocidos –en los documentos oficiales de la Colonia y la temprana República- como *pueblos* (en el sentido comunal del término)” (ibíd., p. 27).

En el contexto de centralización política y económica del siglo XIX, se fue generando una creciente marginalización de los campesinos, empresarios, mineros, artesanos, manufactureros, peones de fundo, labradores independientes, etc., que habían dado forma a esas tradiciones socio-productivas (ibíd., p. 26, 37). Para Salazar, este proceso imposibilitó la constitución de clases medias desde la plataforma de aquellos sectores de la población colonial que, por el contrario, tendieron a la pauperización. A partir de esta constatación, el autor se concentra en la reconstrucción histórica del “sujeto

⁶⁴ Ver: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3289.html>

⁶⁵ “(...) los Intendentes, los Gobernadores, los Subdelegados, Inspectores y Alcaldes dependieron exclusivamente del Presidente de la República. La cadena de mando, centrada en el Presidente, anuló toda soberanía comunal” (Salazar, 1999, p. 35).

popular” que emergió en este proceso y sus propios mecanismos de integración social – “por fuera” de la construcción oligárquica del Estado de 1833-. Retomando el léxico de los estudios de Cultura Política, si alguna vez, durante la Colonia, estos incipientes grupos medios de raigambre local desarrollaron sus actividades al alero de instituciones políticas que disponían su acción *hacia el sistema* -es decir, en la lógica de un proceso o corriente política orientada a influir en el nivel central en forma ascendente-, con el advenimiento de éste proceso social de marginalización esas acciones políticas paulatinamente dejaron de estar orientadas a la corriente política central. Enfocando el problema desde un punto de vista formal o *minimalista*, al rearticular su energía política “hacia adentro”, esos grupos eventualmente diluyeron la orientación al sistema de sus acciones políticas: “miles de afectados (trabajadores y productores sobretudo) se buscaron, se juntaron, y asociaron privada y comunitariamente, desde 1845, o de antes (...). Surgieron diversas redes y organizaciones: unas para resistir (artesanos y trabajadores), otras para asistir caritativamente a los pobres (social-católicos); unas legales (las mutuales), otras ilegales (los bandidos)” (ibíd., p. 37).

Reforzando lo anterior, cabe mencionar que, en un sentido social y político, la ciudadanía fue durante el siglo XIX un asunto relativo a un mínimo de la población; el “90 por ciento de los chilenos quedó excluido de la ciudadanía activa” (ibíd., p. 91)⁶⁶. Como consecuencia de esto, de acuerdo con el autor, el “mundo popular” chileno fue construyendo un tipo de cultura política ajena al sistema político y las instituciones propias del gobierno y de la representación convencional: “relegados sólo al mundo privado, donde en virtud de las relaciones sociales locales de distinto nivel (el campo, los conventillos, la mina, fondas, chinganas y pulperías, etc.) se tejieron las redes de asociación y participación de aquella ciudadanía marginal” (ibíd., p. 91).

Hacia finales del siglo XIX el proceso general de descomposición del Estado inaugurado en 1833 comenzó su agudización. En detrimento de las antiguas elites “peluconas”, a partir de 1860, tendencias más liberales y reformistas tuvieron una mayor penetración en las esferas de gobierno, lo que llevó al poder al Presidente M. Balmaceda⁶⁷. En plena época de la explotación industrial del salitre, éste entra en conflicto con banqueros,

⁶⁶ Por ejemplo, el derecho político al voto era practicado de forma censitaria de acuerdo a requisitos de renta. Ver: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3382.html#cronologia>

⁶⁷ El carácter “reformista” de Balmaceda deriva de su lectura en torno a la necesidad de que el Estado se hiciera cargo de una incipiente política de protección social. Por ejemplo, desde un punto de vista salubrista “la higiene pública pasó a ser la política social por excelencia” (Illanes, ibíd., p. 77).

fundamentalmente por el control de los recursos generados por su explotación, lo que conduce a la guerra civil de 1891⁶⁸. Su derrota supuso el advenimiento del período “parlamentarista”, que renovó la hegemonía de los grupos conservadores y mercantil-financieros, e iba a desembocar finalmente en otra crisis política hacia 1924.

Desde un punto de vista social, al finalizar el siglo XIX la acción combinada de la guerra del Pacífico, la llamada pacificación de la Araucanía, la guerra civil, y el acendrado empobrecimiento de artesanos, campesinos, mineros y productores locales, “recayó con miserable crueldad sobre los sectores más desposeídos” (Illanes, *ibíd.*, p. 23)⁶⁹. En forma simultánea a este proceso, ya desde 1860 los debilitados gremios de artesanos y trabajadores comenzaron a experimentar con ciertos mecanismos propios de protección social y gestión colectiva de recursos, dando origen a las Sociedades de Socorros Mutuos. Esta institución cobraría gran relevancia en las décadas posteriores.

b) Transición hacia el siglo XX

A comienzos del siglo XX, las condiciones de subsistencia general fueron de una precariedad tal que el diagnóstico del estado sanitario del país era de “barbarie” (Illanes, *ibíd.*, p. 122). En esos años Chile tuvo la tasa de mortalidad infantil más alta del mundo; las pestes de viruela, cólera, bubónica y tuberculosis asolaban el norte (junto a las altísimas tasas de accidentabilidad y desprotección médica en las faenas salitreras)⁷⁰; asimismo, las enfermedades de transmisión sexual –“la peste blanca”- (*ibíd.*, p. 23, 109, 167).

⁶⁸ A modo de contexto, es importante destacar que hacia fines del siglo XIX el monopolismo mercantil manifestó una compleja crisis que intentó morigerar ejerciendo el control del flujo de los impuestos recibidos por el Estado en virtud del comercio del salitre. Salazar lo describe de la siguiente forma: “...todos se volvieron banqueros a fines del XIX (...) no hay familia aristocratoide que no se haya convertido en banquero, y no se haya revelado contra Balmaceda cuando dijo <<basta de esta privatización inescrupulosa del oro estatal, y dijo: voy a crear un banco del Estado>>. En dos meses le tiraron la contrarrevolución y lo eliminaron del mapa. El 80% de los senadores en ese momento eran banqueros. El 60% de los diputados eran banqueros. No cabe extrañarse que el congreso hubiera levantado esa revolución contra un señor que se tiró de cabeza contra la banca” (Salazar, CEP, documento audiovisual N° 1).

⁶⁹ La situación aciaga del país en este momento se refrenda en el siguiente dato: “En 1885 nacieron en Chile 61.965 personas; ese mismo año murieron 66.818” (Anuario Estadístico de la República de Chile, en Illanes *ibíd.*, p. 27).

⁷⁰ En 1910, el presidente Ramón Barros Luco envió al norte de Chile, en calidad de comisionado, al Dr. Valdés Canje (Benjamín Palacios), quien resumía así el calamitoso estado de situación. “En verdad (...), uno siente vergüenza como chileno cuando visita aquellas regiones y ve el punible desamparo en el que se les tiene (...) Iquique, la principal de todas, que debiera ser la hija mimada de Chile (...) pues su aduana ha recibido en los últimos treinta años más de \$1.000.000.000 es un pueblo que da lástima, profunda lástima, ya se le examine moral o materialmente” (J. Valdés C. Sinceridad. Chile íntimo en 1910. Imprenta Universitaria, 1910, citado en Illanes, *ibíd.*, p. 116).

La respuesta autónoma del mundo “popular” ante este conjunto de situaciones se dio en el plano organizacional, en la asociatividad gremial y la organización comunitaria a través de las Sociedades de Socorros Mutuos. Este modelo de organización constituye un hito en la historia de la participación social en Chile, por ende hay que detenerse un momento en ellas.

M. A. Illanes sostiene que, en estas instancias, artesanos y gremios de trabajadores ejercieron una “revolución cualitativa”, creando un poder social autónomo al definir un concepto y estrategia integral de “salud social”: su objetivo general era “darse solidaria protección ante la enfermedad la muerte y el desamparo familiar en base a la creación de un sistema de seguridad social fundado sobre el ahorro de sus asociados” (ibíd., p. 36). Si bien el propósito fundamental de las sociedades de socorros era la protección ante la enfermedad, accidentes laborales, enfermedad, muerte, etc., de a poco fueron adquiriendo mayor complejidad y desarrollando funciones más diversas. Consiguiendo un mayor control sobre sus recursos, compraron y/o arrendaron “sedes” o “locales” comunitarios en los que desplegar actividades que trascendían el ámbito puramente sanitario: “dichas sociedades buscaban el desarrollo intelectual y moral de sus compañeros a través de una serie de iniciativas educativas, culturales y económicas (escuela nocturna, conferencia sobre salud, literatura; fiestas y paseos; cooperativas de consumo y de construcción, etc.)” (ibíd., p. 36-37). En estricto rigor, originalmente las sociedades no estuvieron orientadas a la práctica de una estrategia organizada en el plano político, “se abstenían de la política contingente”, más “no por ello dejaron de hacer política social general ante los graves problemas que vivían las clases populares” (ibíd., p. 38). A la sazón de los cambios políticos globales de comienzos del siglo XX, la asociatividad espontánea nucleada en torno a la satisfacción de problemas de protección social comunes, fue tornándose hacia estrategias cada vez más fundadas en opciones político-ideológicas; en este sentido, se *orientaron* cada vez más hacia el proceso político central, con una voluntad de poder enfocada al gobierno. En el umbral del cambio de siglo, el movimiento popular tendía a la construcción de una clase obrera chilena; las mutuales sirvieron como plataforma de este proceso; al ser “la escuela de cultura y moralidad para la clase obrera” (L.E. Recabarren, en ibíd., p. 47).

Desde el punto de vista organizativo, las sociedades mutuales desarrollaron un progresivo control sobre su fondo social, aprendieron a administrar recursos y a darse

un sistema de toma de decisiones calificado como democrático⁷¹. No obstante ya a comienzos de la década de 1890 estas organizaciones comenzaron a presentar crisis financieras, su relevancia en el proceso político nacional fue, por oposición, en progresivo aumento. Aspirando a la consecución de grados ascendentes de organización se planteó la necesidad de materializar una Confederación Obrera de Sociedades Unidas, “que las agrupase y aunase los esfuerzos de socorro y del ahorro, iniciando una nueva etapa y un salto cualitativo en el mutualismo”: al mismo tiempo estratégicamente se propuso la tarea de fundar, “desde el seno de la iniciativa popular, el ahorro social obrero a mayor escala, con fines más amplios que la protección por enfermedad” (ibíd., p. 46). El proyecto de la Confederación se concretó en 1894. Entre los elementos de su ambicioso programa figuraba “establecer, cuando ello sea posible, barrios de obreros libres de tutelaje interesado: una institución que forme fondos para el pago de arriendos de casa del socio enfermo y cree un pequeño capital a beneficio de los deudos del socio que fallezca, que trabaje por establecer, mediante el ahorro de los asociados, una Caja de Ahorros a fin de proporcionar a los socios los artículos de necesidad para la vida y elementos de trabajo”⁷². Un aspecto notable de esta propuesta radica en que la creación de una Caja de Ahorros supondría el desarrollo de un sistema previsional autónomo: “Aprendiendo a manejar nuestros pequeños capitales, los emplearemos en beneficio propio y no teniéndolos en un Banco, donde especulan con nuestras economías”⁷³. Con un proyecto basado en tales ideas, a través de los años se diseminaron las mutualidades agrupando, hacia 1923, cerca de 100.000 asociados (ibíd., p. 151). Es importante destacar que a comienzos del siglo XX la totalidad de las agrupaciones obreras en Chile eran Sociedades de Socorros; no existía aun una diferenciación entre ellas y la figura de los sindicatos. Observadas en su contexto, originalmente las mutuales hacían política “por sí mismas, sin partido político entremedio”⁷⁴, con un notable sentido de autonomía decisional de acuerdo a sus propios intereses y necesidades. Sin embargo en virtud de los cambios globales de la época, que perfilaban una lucha revolucionaria cuyo sujeto central era el proletariado internacional –considerando el hito de la

⁷¹ La deliberación y toma de decisiones al interior de las sociedades se desarrollaba en Cámaras Populares que reproducían un modelo parlamentario (Illanes, ibíd., p. 38).

⁷² Discurso de Juan Francisco González en el acto de inauguración de la Confederación Obrera de Sociedades Unidas, en *La Igualdad*, Santiago, septiembre 29, 1894. Citado en Illanes, p. 46.

⁷³ Discurso de Joaquín Gallardo en la inauguración de la Confederación Obrera, en *La Igualdad*, Santiago, octubre 6 de 1894. Citado en ibíd.

⁷⁴ G. Salazar en Documento audiovisual N°2, Sindicato Spence.

Revolución Rusa de 1917-, las sociedades de socorros comenzaron a ser cuestionadas como forma específica de *lucha obrera*, incluso desde dentro del propio movimiento: éstas debían “ser superadas por el sindicato, que centraba su lucha contra el capital y el cambio estructural” (ibíd., p. 142). En el sentido de esta incorporación al proceso político central, las vanguardias de estas organizaciones fueron quienes dieron origen a los partidos políticos chilenos de izquierda (como el Partido Obrero Socialista, fundado por L. E. Recabarren en 1912, y que luego se transformaría en el Partido Comunista de Chile tras su afiliación a la Internacional).

Durante el período 1900-1920, la participación y organización social fue progresivamente potenciando y complejizando el escenario político del país. Una serie de organizaciones entraron en escena⁷⁵ y las discusiones y la agitación social se vivieron en su máxima expresión. A inicios de la década de 1920 se desencadenaron una serie de hechos interrelacionados: durante los años 1918 y 1919 la efervescencia del “movimiento obrero” se manifestó a través de masivas protestas públicas (las “marchas de hambre”); en 1922 se decretó la bancarrota fiscal; desde la Federación Obrera de Chile se comenzó a gestar un notable proyecto Constituyente, por fuera de la política oficial⁷⁶; en septiembre de 1924 se materializa finalmente un golpe de Estado que “obligó al Congreso a aprobar, sin mayor debate, las leyes de reformas sociales que estaban pendientes desde hacía años en el parlamento” (Salazar, ibíd., p. 40, 44).

Es importante destacar que, justamente en este contexto de gran agitación, las sociedades mutuales fueron *desactivadas* estructuralmente a través de dos instrumentos simultáneos: la dictación por C. Ibáñez (dictatorial) del Código del Trabajo de 1931 y la creación de la Caja del Seguro Obligatorio —a través de la cual los fondos sociales de los trabajadores pasaron a ser controlados por el Estado—. En adelante el ejercicio de la

⁷⁵ Por ejemplo, la mencionada Confederación Obrera de Sociedades Unidas, las Mancomunales, la Liga de Acción Cívica, el Congreso Social Obrero, la Gran Federación Obrera de Chile y la gran Asamblea Obrera de Alimentación Nacional de 1919.

⁷⁶ Finalmente, en marzo de 1925 se autoconvocó una Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales que se realizó al margen de la clase política oficial. El documento evacuado por esta comisión, rescató gran parte del ideario “pipiolo” del siglo anterior. “De acuerdo a lo publicado en el diario *Justicia* (11/03/1925) (...), se acordó que el deber del Estado era coordinar y fomentar la producción económica, el Estado debía ser federal y, a todo nivel, colegiado” (Salazar, ibíd., p. 45). Se enfatizó el rol de los Gremios y los derechos políticos universales. Por el contrario, finalmente la Constitución evacuada en 1925, “fue, punto por punto, la inversa de la anterior: el objetivo del Estado no era la producción, sino la representación política a través de partidos y no de Gremios (...) El Estado no se organizaba sobre bases federales, regionales y comunales, sino unitaria y centralmente. El Congreso no debía ser funcional o gremial, sino político, con un Senado con capacidad obstruccionista (sesgo oligárquico) y una Cámara de Diputados con poder fiscalizador sobre el Ejecutivo (sesgo parlamentarista)” (ibíd., p. 46).

política recaería monopólicamente sobre los partidos, al tiempo que el Estado asumiría el motor económico dándose a la tarea de la acumulación y la administración previsional, perdiendo en este movimiento las sociedades mutuales su antigua capacidad de recaudar y administrar sus recursos (ibíd., p. 288). Esto produjo una inflexión del modelo o “matriz” de participación social que a través de los años se había nucleado alrededor de las sociedades de socorros mutuos. Su acervo organizacional quedó en adelante reducido al sindicato industrial⁷⁷.

En este contexto se produce el advenimiento del Estado de Seguridad Social o de Bienestar (relativo a la fase nacional-desarrollista mencionada en la sección anterior). Este asumió una política social universalista, a través del desarrollo de sistemas de educación, salud, vivienda y previsión social; adicionalmente, el Estado y la política institucional asumieron un rol preponderante en la conformación de los mecanismos de integración y en la construcción de la identidad nacional, constituyendo un tipo de *matriz estado-céntrica* (PNUD, 2002, Vol. I, p. 22, cursivas de original). Más allá de los impactos positivos de este conjunto de políticas de protección social sobre los niveles de vida de la población, desde un punto de vista crítico, Salazar plantea que el corolario de este proceso consistió en una “politización masiva”. En el anterior modelo, desarrollado al alero de las sociedades mutuales, se había generado una estructura que promovía acciones directas y mecanismos de talante deliberativo; asambleas y toma de decisión ascendente, control sobre los propios recursos, etc.; al quebrarse ese modelo organizacional y esa forma de hacer política, desde el Estado se profundizó en la necesidad de una lógica de *representantes*. Al enajenar el control de sus recursos previsionales y entregar el monopolio de la actividad política a los partidos, al tiempo que se amplió el derecho político individual al voto, se redujo al grueso de la sociedad civil a una actividad de “petición” a la política representativa. Los grandes políticos tenían tras de sí a una “masa” politizada. El Estado asumió en sus manos la transformación estructural: “si se llevaba a cabo una Revolución, ésta debía ser hecha por el Estado” (Salazar, 2011).

⁷⁷ Salazar expone que todos los medios de reproducción cultural que se habían desarrollado desaparecieron. “Todo eso se acabó con los Sindicatos, después del 31´ no tenían imprenta (no periódicos, revistas, etc.), no tenían sedes con auditorios, (...) nada. Entonces, el nivel cultural de los trabajadores fue bajando” (en; Documento audiovisual N°2, Sindicato Spence).

c) Movimiento asociativo, expresiones anti-dictatoriales y la reducción de la sociedad civil

En este escenario, la representación política de los trabajadores recayó en los partidos políticos, ya que el sindicato sólo podía realizar “una actividad gremial con respecto a su patrón, (...) discutir los términos de su contrato y salario, pero nada respecto del Estado”⁷⁸. En forma estratégica, desde la década de 1930 a 1973 el movimiento sindical se liga sistemáticamente a la izquierda parlamentaria representada por el Frente Popular, primero, y la Unidad Popular, después. Durante este período, aparece la figura del líder Clotario Blest, quien –más apegado a la tradición de la acción directa y autogestionada de las mutuales- hizo un diagnóstico pesimista respecto de la capacidad de los partidos políticos de representar fehacientemente los intereses de los trabajadores. A través de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (fundada en 1943) y la Central única de Trabajadores (en 1953), procesos en los que participó directamente, comenzó a proponer estrategias que se alineaban con la antigua tradición mutualista: los trabajadores tenían que “resolver sus problemas por sí mismos, no pedir. Resolverlo en *acción directa*” (ibíd.). Este pensamiento se fue desarrollando en una compleja relación con los partidos de izquierda.

El *movimiento social urbano* florecido en Santiago a mediados del siglo XX, que al alero de las doctrinas autonomistas de Blest se vinculó a una línea “no convencional” de participación, se concentró en buscar soluciones concretas para la crisis en torno a la vivienda. Estas comunidades organizadas fueron materializando “tomas” de terrenos, principalmente en el sector sur de la ciudad: la más significativa de ellas fue la de la población Herminda de la Victoria (ubicada en la actual comuna de Pedro Aguirre Cerda). Esto supuso una perspectiva distinta para afrontar el proceso político en el seno de la sociedad popular de Santiago, desde la *petición* a la *acción* –apartándose del trámite burocrático-. Al tiempo que se buscó ejercer un control comunitario de los recursos (a la manera del mutualismo), por ejemplo, a través de las tomas con compra de terrenos posterior (ibíd., 2011).

Ya en la década de 1980, las ramificaciones históricas de tal movimiento social (sumando a sectores de la Iglesia Católica, Organizaciones No Gubernamentales y grupos organizados –en clandestinidad- de izquierda) fueron quienes, en el contexto de

⁷⁸ Salazar, Documento audiovisual, ibíd.

la dictadura militar, se nuclearon en torno a organizaciones de DDHH, “ollas comunes”, comités comunitarios de salud, etc. Los “sectores populares, especialmente poblacionales, mostraron una enorme capacidad de reconstrucción de sus redes organizacionales” (Garcés y Valdés, 1999, p. 24): la protesta civil articulada a través de estas redes fue uno de los factores fundamentales en el término de la dictadura (ibíd.). El complejo fenómeno asociativo de la década de 1980 se explica, por una parte, como una resistencia de cuño político-ideológica y, por otra, más concreta y con un asiento material directo, como una reacción asociada a la crisis social producto de la implementación del “ajuste estructural”: en ésta época se redujo el gasto público, se incrementaron las tasas de desempleo, cayeron los salarios y por consecuencia aumentaron los niveles de pobreza (Raczynski, 1999, en Oyarce, 2009, p. 7). Esto provocó una reacción en cadena para suplir necesidades básicas, desde el nivel individual y familiar hasta el comunitario y organizacional.

En este proceso de organización en condiciones adversas y peligrosas, cobró especial protagonismo la juventud, particularmente los estudiantes universitarios, quienes encontraron en las expresiones artísticas, el camino de acción para resistir a la dictadura militar: la fuerza de la cultura agrega, congrega, y desde esta resiliencia creativa, permitió a los jóvenes organizarse, aprender, resistir y sobrevivir. Un ejemplo de este tipo de organización es la Agrupación Cultural Universitaria “ACU”, surgida en la Universidad de Chile, ya avanzada la segunda mitad de la década del 70. Además de diversos actos musicales, de teatro y poesía, lograron entre otras expresiones, la publicación de una revista a la que llamaron “La Ciruela”, apreciando la naturaleza del árbol, que es uno de los primeros en florecer y anunciar una nueva primavera.

En el nivel político macro o del proceso político formal, se evacuó la Constitución de 1980, que consagró el modelo de Estado neoliberal. En lo tocante al diseño institucional, uno de los aspectos más relevantes de ese texto es su acérrima propensión a la “despolitización” de la sociedad civil; en otras palabras, a la separación de la sociedad respecto del Estado. Se institucionaliza el hecho que la acción política (entendida en términos “convencionales”, como voluntad de poder orientada específicamente hacia el gobierno) descansa exclusivamente en los partidos políticos: a la sociedad civil se le *reconoce*, llanamente, la facultad de constituir grupos intermedios, que declaren “fines específicos” de tipo económico, cultural, religioso, deportivo, social, etc., pero no políticos (Salazar, ibíd., p. 107). Cualquiera de estos movimientos asociativos, surgidos

en el plano “horizontal” de la sociedad civil, que se proyecten autónomamente sobre lo político “incurrirán en inconstitucionalidad” (ibíd.). En su artículo 19 N°15 la Constitución Política de la República sostiene que “las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos (...) serán sancionados”. La soberanía “recae esencialmente en la Nación”, y su “ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas” (Art. 5). En este sentido, el derecho político se reduce más o menos a un ejercicio electoral, *individual*, materializado en el voto, que asegura la mecánica reproducción de la democracia representativa y su legitimidad formal (que se consagra en el Art. 4); asimismo, se reconoce el derecho de presentar “peticiones a la autoridad” (Art. 19 N°14), en lo que constituye un “derecho a *trámite*, (...) que no ofrece más producto neto que el *mantenimiento* de la necesidad” (Salazar, ibíd., p. 108. Destacado del original).

Considerando en un sentido estricto la axiología demócrata, según la solución política igualitaria a la anarquía planteada por el “triángulo metafísico”, las disposiciones constitucionales señaladas en el párrafo anterior introducen una confusión. Esto es graficado de la siguiente forma por Salazar: “es sabido que la sociedad civil es la fuente de la legitimidad y la base irrenunciable de la soberanía. La asociatividad natural [como un mecanismo de naturaleza distinta al voto individual] es un derecho inherente a la soberanía y no un derecho <<permitido>> o <<conferido>> por la Constitución” (ibíd.).

III.6.- Representaciones Sociales y Cultura.

Desde el punto de vista teórico, este trabajo se interesa en explorar el campo específico de la antropología política de la ciudadanía. Como se estableció en la Introducción, el campo de lo político es “fundamentalmente transversal y concierne a varias disciplinas con las que debe mantener permanente diálogo” (González Alcantud., ibíd.); el estudio de la política atraviesa el conjunto de las ciencias dedicadas al estudio de lo social.

En virtud de esta apertura, y como una herramienta coadyuvante al estudio del fenómeno de la participación en el contexto de los Consejos Locales de Salud de San Joaquín, se ha adoptado el concepto de Representación Social, en su versión procesual y cualitativa (Araya, ibíd.). En virtud de su origen durkheimiano (Ritzer, 2005, ibíd.) y el objeto de estudio que se propone, este constructo teórico sistematizado en la psicología social se encuentra en la base de la teoría social (Moscovici, ibíd.), constituyendo una

herramienta descriptiva y de análisis cuya utilización es pertinente al conjunto de las disciplinas sociales⁷⁹.

Además de presentar algunos rasgos que facilitan la descripción del objeto propuesto en este trabajo, desde el punto de vista teórico el concepto de representación social permite apuntar algunas reflexiones relativas a sus vínculos con; el concepto de cultura, las relaciones entre prácticas y representaciones, las características del sentido común y sus relaciones con conceptos afines, entre otras.

A continuación, se presentan los elementos necesarios para avanzar en la comprensión del enfoque de las representaciones sociales y las reflexiones que éste suscita en el ámbito específico de este trabajo.

III.6.1. El enfoque de las representaciones sociales.

a) Antecedentes.

Desde un punto de vista histórico, en estricto rigor el concepto de *representación social* nace con el esfuerzo de Durkheim por buscar una solución en clave social a problemas originalmente planteados desde un punto de vista individual: el autor buscó relevar el sustrato social de fenómenos cuyo locus causal se asignaba al individuo. De esta forma en su clásico análisis del suicidio, a través de análisis estadísticos, concluyó que esta conducta podía explicarse no en virtud de causas *internas*, sino como un “hecho social” *externo* en posición de afectar a las personas.

Sin embargo, es en el campo de la Psicología Social donde a partir de la obra de Moscovici comienza a desarrollarse este activo, heterogéneo y multidisciplinario campo de investigación (Araya, *ibíd.*, p. 26; Abric, *ibíd.*, p. 214). En su trabajo “El psicoanálisis, su imagen y su público” (1961) se planteó el objetivo de mostrar cómo, a través de un proceso de asimilaciones y transformaciones, “el conocimiento científico se convierte en sentido común en una determinada cultura”, constituyéndose “una representación social autónoma de la teoría original” (Farr, 1986, en Badilla, 2006, p. 61). Se interesó en observar cómo conceptos originados en una esfera discursiva

⁷⁹ Realizando una crítica general, en el sentido de la ampliación de los límites disciplinares convencionales, K. Gergen (op. cit.) propone que la psicología social debe plantearse ante todo como “una indagación histórica” (p. 39). Aboga por una integración disciplinaria de los factores históricos, políticos, económicos, institucionales para una comprensión integrada. Refrenda esta posición al sostener que las “regularidades observadas en el ámbito de la psicología social, así como los principios teóricos fundamentales, están firmemente relacionados con circunstancias históricas” (p. 43, 46).

específica –en este caso el psicoanálisis- son descontextualizados, asignándoseles contenidos distintos a los de su contexto original, naturalizándolos al nivel específico del *sentido común*. “La investigación de Moscovici refería a cómo en la sociedad francesa el discurso del psicoanálisis se había integrado en los lenguajes con los cuáles los sujetos ordinarios categorizaban una serie de eventos en su vida cotidiana” (Sandoval, 2004, en Badilla, *ibíd.*). De esta manera, la pertenencia al ámbito del sentido común se asume como el primero de sus rasgos relevantes.

Para diferenciarse de la “clásica” noción de representación colectiva durkheimiana, el autor dispuso el problema de la representación social como un fenómeno en un punto de intersección entre lo individual y lo social, asignándole un rol constructivo al sujeto o agente⁸⁰. En este sentido, bajo la concepción original de Moscovici, el análisis de las representaciones supone un doble enfoque, un acercamiento *socio-cognitivo*. Este constituye su segundo rasgo central, y da origen tanto a aproximaciones con énfasis en el componente cognitivo o como a otras que subrayan el proceso social de elaboración de las representaciones.

El componente cognitivo de este constructo remite a la actividad del sujeto; la representación “tiene desde ese punto de vista una <<textura psicológica>>” (Moscovici, 1976, en Abric, *ibíd.*, p. 13). Por otro lado, su componente social remite a que “la puesta en práctica de esos procesos cognitivos está determinada directamente por las condiciones sociales en que una representación se elabora o se transmite” (*ibíd.*, p. 13-14). En el contexto de nuestro trabajo el componente *cognitivo* de la representación no se asume desde el punto de vista de la lógica psicológica (o estructural) que estaría a su base –el funcionamiento mental-, sino, más llanamente, como “conocimiento... que procede de conductas inscritas en relaciones sociales reales” (Beauvois, *ibíd.*, p. 122). Este conocimiento viene a estar condicionado socialmente. Al denotar el ámbito de un registro socio-cognitivo, con Gergen, se puede hablar de un “equivalente psicológico de las normas culturales” (*ibíd.*, p. 45).

b) Características del concepto.

⁸⁰ Shilling, (1997, en Ritzer, *ibíd.*, p. 252) relativiza este punto de vista, que históricamente se le ha achacado a Durkheim, cuando establece que sus análisis se motivaron en un “sentido de la dualidad de la naturaleza humana, del *homo dúplex*”. El mismo Durkheim expresó: “nuestra vida interior tiene algo parecido a un centro doble de gravedad. Por un lado está nuestra individualidad, en particular nuestro cuerpo en el que se basa; por otro está todo lo que hay en nosotros que expresa algo diferente de nosotros mismos” (1914, en *ibíd.*).

Existe una gran heterogeneidad en los énfasis específicos que se asignan al concepto de representación social, dependiendo de las perspectivas asumidas por diferentes autores (Badilla, *ibíd.*, p. 66-67, Araya, *ibíd.*, p. 30). Sin embargo, en este trabajo se asume que las representaciones son “ante todo, productos socioculturales. Son estructuras significantes que emanan de la sociedad y que nos informan por lo tanto sobre las características de la propia sociedad” (*ibíd.*). Asimismo todas las definiciones tienen en común “su referencia a las funciones que cumplen las representaciones..., su importancia para la comunicación, la interacción... de los grupos sociales” (*ibíd.*). Una definición general y ampliamente difundida sostiene que la representación social hace referencia a las maneras “de interpretar y de pensar nuestra realidad cotidiana, *una forma de conocimiento social...* Este conocimiento se constituye a partir de nuestras experiencias, pero también de las informaciones, conocimientos y modelos de pensamiento que recibimos y transmitimos a través de la tradición, la educación y la comunicación social. De este modo este conocimiento es, en muchos aspectos, un *conocimiento socialmente elaborado y compartido,...* se trata de un *conocimiento práctico*.

“...*La caracterización social de los contenidos o de los procesos de representación ha de referirse a las condiciones y a los contextos en los que surgen las representaciones, a las comunicaciones mediante las que circulan y a las funciones a las que sirven dentro de la interacción con el mundo y los demás*” (Jodelet, 1984, p. 473, 475, cursivas del original).

Esta definición reúne un conjunto de características que es necesario especificar. En primer lugar, la ya mencionada remisión de la representación al pensamiento del *sentido común*, como modo específico de conocimiento motivado y *construido* socialmente. Para los psicólogos sociales –fundamentalmente en Europa–, estas preocupaciones denotan una “transición epistemológica, desde los desarrollos cognitivistas más tradicionales... hacia una perspectiva del conocimiento cada vez más social y contextual” (Sandoval, 2004, en Badilla, *ibíd.*, p. 62). Asimismo, se enmarca dentro de la respuesta al paradigma behaviorista en psicología.

De esta forma, el enfoque de las representaciones sociales recoge una tendencia general en las ciencias sociales, con una tradición que va desde la fenomenología desarrollada

en su versión sociológica por A. Schutz⁸¹ a Berger y Luckmann en los años sesenta del siglo XX. En términos generales, se trata de la adopción de la propuesta en torno a la *construcción social de la realidad* y el problema de la institucionalización (Sandoval, en *ibíd.*), específicamente en el orden del sentido común. Según los autores, el sentido común estaría caracterizado por una tendencia reificadora, una “tendencia fenomenológica a considerar procesos subjetivos como realidades objetivas” (Araya, *ibíd.*, p. 25). El mundo de la vida cotidiana, se concebiría como “la realidad por excelencia” (*ibíd.*), tornándose autoevidente.

Esta asunción ha llevado a que, en un sentido epistemológico, en primera instancia se declarara que desde el punto de vista de las representaciones, “no hay distinción alguna entre los universos exterior e interior del individuo (o del grupo)”; asimismo que “el sujeto y el objeto no son fundamentalmente distintos” (Moscovici, 1969, en Abric, 2001, p. 12)⁸². Cabe remarcar que este trabajo utiliza el marco de las representaciones sociales como una herramienta descriptiva; desde un punto de vista epistemológico, no adhiere a la posición de indiferenciación de raigambre claramente idealista, por el contrario, se sostiene que aquello agotaría teóricamente las posibilidades de explicación en la perspectiva *emic* (cf. Metodología) adjudicándole de plano el estatuto de explicación causal.

El asunto central de este problema radica en la necesidad de no confundir el ámbito del sentido común –que aporta *significaciones* en torno a la realidad social instituida- con la explicación *causal* (cf. Beauvois, *op. cit.*). Sin confundir el principio de causalidad - que queda fuera del ámbito de este trabajo descriptivo-, interesa concebir las representaciones en su “énfasis en lo colectivo y en la comprensión de la realidad social a partir de su construcción social” (Araya, 2002, p. 16). En este sentido, interesan las representaciones sociales en tanto “constituyen principios generativos de tomas de postura que están ligados a inserciones específicas en un conjunto de relaciones sociales

⁸¹ Schutz releva la importancia de lo *subjetivo* en aquellas construcciones del sentido común a través de la noción de “situación biográficamente determinada”. Establece que las formas culturales e históricas “se expresan en una vida individual depende de la totalidad de la experiencia que una persona construye en el curso de su existencia concreta” (Natanson, en Schutz, *ibíd.*, p. 17).

⁸² De esta forma, se sostiene que “*a priori* no existe realidad objetiva, (...) toda realidad es representada”, cuando “un individuo (o un grupo) expresa una opinión (es decir, una respuesta) respecto a un objeto o una situación, dicha opinión en cierta forma es constitutiva del objeto, lo determina” (Abric, *ibíd.*). Desde este punto de vista, para solventar una explicación, en ciencias sociales bastaría “comprender el modo en que los hombres definen su situación” (Natanson, *ibíd.*).

y que organizan los procesos simbólicos implicados en esas relaciones” (Doise, en Araya, *ibíd.*, p. 30).

En segundo lugar, la definición citada otorga a la representación el status de un “saber práctico y funcional” (Badilla, *ibíd.*). De esto se desprende la importancia de la caracterización de los contextos en que las representaciones se actualizan, apuntando a su funcionalidad comunicacional en virtud de la situación; de esta forma se asigna un valor pragmático a la representación. En este sentido, sí resulta fundamental entender en qué medida los contenidos de una representación “reflejan los substratos culturales de una sociedad, de un momento histórico y de una posición dentro de la estructura social” (Araya, 2002, p. 16). (A continuación se reforzará la relevancia de la cultura en la construcción o formación de las representaciones).

Por otra parte, en tercer lugar, la dinámica básica del concepto de representación se genera en la relación de un *sujeto* con un *objeto*, relación con un carácter propiamente significativo. Según la sintética expresión de Araya: “cuando las personas hacen referencia a los objetos sociales, los clasifican, los explican y, además, los evalúan, es porque tienen una representación social de ese objeto” (*ibíd.*, p. 11). La representación de un objeto social se asocia a la construcción de un equivalente –como la dinámica del signo-. “Representar es re-presentar, *hacer presente en la mente, en la conciencia*. En este sentido, la representación es la reproducción mental de otra cosa: persona, objeto, acontecimiento material o psíquico, idea, etcétera” (Jodelet, 1984, p. 475-476, cursivas del original). En síntesis, las representaciones sociales se asumen como “<<filosofías>> surgidas en el pensamiento social que tienen vida propia” (Araya, *ibíd.*, p. 31), a la manera de una estructura holística.

III.6.2.- Elementos de la formación de las representaciones sociales y el rol de la cultura.

Apelando a su carácter de proceso, Araya establece que las representaciones se forman en una dinámica que involucra tres grandes fuentes:

a) El fondo histórico y cultural de la sociedad.

La primera fuente de las representaciones se halla en la cultura; aquel fondo remite a las “referencias históricas y culturales que conforman la memoria colectiva y la identidad de la propia sociedad” (*ibíd.*, p. 33). “Las fuentes de determinación de las

representaciones sociales se encuentran en el conjunto de condiciones económicas, sociales e históricas que caracterizan a una sociedad determinada y en el sistema de creencias y de valores que circulan en su seno” (Ibáñez, citado en ibíd.). De esta forma, “el contenido social de una representación resulta, entre otros factores, (...) de <<matrices culturales de interpretación>>”, y “aunque sea difícil reconstruir su génesis, nos parece, efectivamente, que las representaciones sociales están marcadas fuertemente por su inscripción en un proceso temporal e histórico” (Abric, 2002, p. 198).

Considerando la génesis de las representaciones, la cultura sería, metafóricamente hablando, su *caja negra*. Las representaciones son un producto de la cultura, se subordinan a ella. Desde este punto de vista, los factores cognitivos o estructurales tienen relevancia acotada al punto de vista individual, la representación corresponde a la esfera *ideacional* de la cultura y, así como las creencias, las normas, etc., aporta conocimientos y ciertas informaciones al individuo. “Los contenidos y procesos cognitivos están determinados en gran parte por los marcos culturales y normativos en que se inscribe el sujeto” (Morales, 1994, p. 259).

De esta forma, se asume que “...las representaciones son, ante todo, productos socioculturales, es decir, estructuras significantes que emanan de la sociedad y que nos informan sobre sus características en un determinado momento de la historia” (Badilla, ibíd., p. 63).

b) Los mecanismos de anclaje y objetivación.

Otra de las fuentes en la formación de las representaciones, se halla en los procesos de anclaje y objetivación. Tales procesos tienen su antecedente en los conceptos de asimilación y acomodación, desarrollados por el epistemólogo y psicólogo Jean Piaget. Para el autor, ésta pareja de conceptos hacen referencia, en forma conjunta, al proceso de aprendizaje en el niño a través del cual incorpora nuevos conocimientos a su estructura cognitiva en desarrollo. Considerando esta referencia, los procesos de anclaje y objetivación “refieren a sendos mecanismos psicológicos de incorporación, transformación y generalización de un conjunto de contenidos semánticos que ingresan al sistema provenientes desde dos fuentes diferenciadas: la cultura y la comunicación interpersonal” (Sandoval, 2004, en Badilla, ibíd., p. 70).

Por su parte, el proceso de *objetivación* remite al mecanismo mediante el cual lo abstracto se concretiza en relaciones o imágenes concretas. Opera una transformación

“simbólica e imaginaria” sobre los objetos. Araya comenta: “El amor, la amistad, la educación, son entre otras, muchas de las cosas de las que no se tiene una realidad concreta y, sin embargo, en forma consuetudinaria las personas las incluyen en sus comentarios de manera concreta y tangible” (ibíd., p. 34). En la objetivación se juega la reificación social del objeto (tanto cognoscitivo y/o físico), su función es dotarlo de una esencia que viene a estar socioculturalmente determinada.

El proceso de objetivación comporta tres fases:

1. *Construcción selectiva*: “Proceso de retención selectiva de elementos que después son libremente organizados” (Araya, ibíd., p. 35). En virtud del contexto social, que determina ciertas tendencias en función de los sistemas anteriores de creencias y valores, se seleccionan algunos elementos, rechazan otros, se transforman y descontextualizan, “de tal forma que puedan calzar en las estructuras de pensamiento ya constituidas” (Badilla, ibíd., p. 70). Retomando el léxico saussureano, Jodelet declara que la fase de construcción selectiva es similar a un proceso de “distorsión significativa” (1984, p. 484); entendiendo que en ese esquema lingüístico el valor de los signos es arbitrario, es decir, no existe ningún vínculo *necesario* o de causalidad entre el significado y el significante. Tal como la lengua toma la materia fónica bruta y le asigna una forma (un significante), fijando el significado del signo, la construcción selectiva extrae libremente –arbitrariamente– elementos de un contexto en vistas a su descontextualización.

2. *Esquema o Núcleo Figurativo*: refiere a la formación de una estructura conceptual coherente de las nociones e imágenes clave del objeto, “a través de la organización de los diversos elementos de información seleccionados y adaptados” (Badilla, ibíd., p. 70). Esta concreción de elementos dispersos en una unidad conceptual facilita la comprensión y el traspaso simple y directo de información. Wagner y Elejabarrienta (en Araya, ibíd.) ilustran la noción de núcleo figurativo con la expresión bíblica “Y Dios creó al hombre a su imagen y semejanza”. Araya adhiere; “Esta expresión no es solo una explicación religiosa sobre el origen del hombre, sino también una forma que permite disponer de una imagen de Dios, materializar la entidad abstracta en una figura concreta” (ibíd., p. 35).

3. *Naturalización*: corresponde a la consumación del proceso de objetivación. La naturalización necesita de la previa concreción gráfica del concepto para que pase a formar parte del repertorio a la mano en “la realidad”, perdiendo su arbitrariedad. “Lo

que se percibe no son ya las informaciones sobre los objetos, sino la imagen que reemplaza y extiende de forma natural lo percibido” (Araya, *ibíd.*, p. 36).

Por otra parte, el mecanismo de *Anclaje* remite a la inserción del elemento ya objetivado en la trama simbólica, dándole un lugar –o un valor- en relación a los demás elementos. La representación “adquiere un significado y una utilidad relacionados con el sistema de creencias previamente construido. En este proceso la representación social echa raíces en la sociedad junto a su objeto. Estas raíces se traducen en el significado y la utilidad que se les da a estas representaciones en el medio social” (Morales y Souza, 1992, en Badilla, *ibíd.*, p. 70-71).

c) Prácticas relacionadas con las modalidades de comunicación social.

La comunicación social es otra fuente en la formación de las representaciones. Es en los procesos de comunicación “donde se origina principalmente la construcción de las representaciones” (Araya, *ibíd.*, p. 34). En el mundo contemporáneo, aparte de las comunicaciones interpersonales, a nivel micro, cara a cara, íntimas, etc., “los medios de comunicación de masas tienen un peso preponderante para transmitir valores, conocimientos, creencias y modelos de conducta” (*ibíd.*).

III.6.3.- Las dimensiones de las representaciones.

Moscovici (1979) propone que el contenido en las representaciones –a la hora de su descripción-, se organiza en torno a tres dimensiones: información, actitud y campo representacional (o Esquema Figurativo).

En primer término, la Información se relaciona con los conocimientos que “posee un grupo respecto a un objeto social” (Moscovici, 1979, p. 45, citado en Badilla, 2006, p. 71). Según la perspectiva de las representaciones sociales adoptada en este trabajo se establece, en primera instancia, que las informaciones de los agentes se encuentran mediatizadas por sus posiciones y pertenencias grupales.

En segundo lugar, la Actitud “expresa el aspecto afectivo de la representación, por ser la reacción emocional acerca del objeto o del hecho (...) una persona o un grupo puede tener una reacción emocional sin necesidad de tener mayor información sobre un hecho en particular”. Como dimensión de la representación, la actitud constituye una “estructura particular de la orientación de la conducta de las personas, cuya función es dinamizar y regular su acción: es la orientación global, positiva o negativa, favorable o

desfavorable de una representación” (Araya, *ibíd.*, p. 40). “Su identificación en el discurso no ofrece dificultades ya que las categorías lingüísticas contienen un valor, un significado que por consenso social se reconoce como positivo o negativo” (Araya, *ibíd.*, p. 39-40). Se trata, entonces, de la toma de posición con respecto a la cosa representada. Por cierto, no se asume que la actitud vaya a traducirse, necesariamente, en conductas, simplemente, se asume como el componente afectivo de la representación⁸³.

Finalmente, el campo representacional (o esquema figurativo) corresponde a la organización del contenido de la representación en forma jerarquizada (Badilla, 2006, p. 72). El campo representacional se organiza en torno al núcleo figurativo; tal núcleo ejerce una función organizadora en la representación como conjunto (Jodelet, *ibíd.*, p. 482). El campo de la representación es una “dimensión que tiene que analizarse en función de la totalidad del discurso, no en torno a un párrafo o frase” (Banchs, 1986, en Araya, *ibíd.*, p. 41). Como se consignó, dos de los elementos considerados como fuentes de las representaciones sociales son los procesos de Anclaje y Objetivación. Pues bien, la construcción del núcleo figurativo es un elemento propio del proceso de objetivación. A modo de síntesis, “conocer o establecer una representación social implica determinar qué se sabe (información), qué se cree, cómo se interpreta (campo de la representación) y qué se hace o cómo se actúa (actitud)” (Araya, *ibíd.*, p. 41). Respecto del último elemento, se debe relevar la siguiente salvedad: en el marco de este trabajo la actitud responde sólo al componente afectivo, los comportamientos no pueden inferirse mecánicamente a partir de este componente.

III.6.4- Enfoques para el estudio de las representaciones: Procesual y Estructural.

El estudio de las representaciones sociales se puede enfocar, a grandes rasgos, desde dos posiciones diferentes. Se resumen a continuación.

En primer término, el enfoque *procesual* de las representaciones sociales “descansa en postulados cualitativos y privilegia el análisis de lo social, de la cultura y de las interacciones sociales en general” (Jodelet, *ibíd.*, p. 479). Limita su objeto dentro del ámbito del conocimiento práctico, concibiéndolo como el punto de intersección entre lo psicológico y lo social (*ibíd.*, p. 473), de esta forma depositario de una visión

⁸³ Como se establece en la Metodología los comportamientos obedecen a un modo descriptivo específico en el seno de la distinción *emic/etic*.

integradora entre aspectos holísticos e individualistas. Así, el enfoque procesual enfatiza el “proceso social” de construcción de las representaciones, “sus contenidos, y no los mecanismos cognitivos que la producen” (Araya, *ibíd.*, p. 50).

Por otra parte, el enfoque *estructural* recurre, “para sus análisis, a técnicas cuantitativas, y en particular descansa en un análisis multidimensional de tipo factorial” (*ibíd.*, p. 69). Estas técnicas son privilegiadas en virtud de sus preocupaciones por el “funcionamiento cognitivo y del aparato psíquico y para ello recurre a los postulados que se derivan del método experimental” (*ibíd.*, p. 48). Se puede establecer, por lo tanto, que el enfoque estructural presta atención especial a los mecanismos de formación de las representaciones y al tratamiento experimental de “cogniciones sociales” bajo sometimiento a “estímulos sociales” –condiciones de experimentación psicosocial- (Cf. Jodelet, 1984, p 479). Esto es, un enfoque decididamente psicológico e interno de las representaciones.

Como se observa, entre ambos enfoques se juegan distinciones epistemológicas y metodológicas decisivas. En fases sucesivas, el enfoque estructural está orientado a:

- 1) la identificación del contenido de las representaciones;
- 2) el estudio de las relaciones entre sus elementos, su importancia relativa y su jerarquía y;
- 3) la determinación y el control del núcleo central (Abric, *ibíd.*, p. 53).

Para ir desde la identificación de los contenidos de la representación hasta la determinación de su núcleo central, el enfoque estructural emplea técnicas de recolección de datos cuantitativos (métodos “asociativos”, en el lenguaje de Abric, *ibíd.*, p. 59). Por otra parte, los métodos interrogativos –privilegiados por el enfoque procesual- permitirían solamente dar cuenta de la primera de estas fases y avanzar sólo en la estimación de la segunda: la identificación de los contenidos esenciales de la representación; “lo máximo que permitirían sería situar los ejes o los factores generales que organizan la representación” (*Ibíd.*, p. 64). En el contexto de este trabajo, el propósito es, precisamente, relevar esos ejes generales que organizan la representación del grupo de usuarios, no así su núcleo central.

Para cerrar, desde un punto de vista general, la concepción procesual de las representaciones sociales puede dialogar con el enfoque de antropologización de la ciudadanía. No ocurriría lo mismo con la versión estructural, de carácter más psicológico.

IV. Metodología

IV.1. Enfoque Metodológico de la investigación

Los principales ejes metodológicos de la Investigación fueron los siguientes:

Como se estableció en la sección III.2 ante la pregunta sobre “¿cuál es la relación ontológica entre la cultura y el individuo?”, este trabajo adopta la posición que integra aspectos holísticos e individuales. Con Harris, la cultura se observa como el *producto creativo de individuos cuyos pensamientos y comportamientos están en cambio constante*” (ibíd., 2007, p. 55). Desde el punto de vista metodológico, tal concepción se sostiene en la relación propuesta por el autor entre la crítica ideas/comportamiento (ya revisada) y la dicotomía *emic/etic*.

Asimismo, para explorar el campo representacional de los agentes insertos en los mecanismos estudiados, se ha utilizado la versión procesual del enfoque de Representaciones Sociales. En este sentido, para construir el campo de representaciones, se utilizó el modelo cualitativo de análisis inductivo propuesto por la Teoría Fundamentada (“Grounded Theory”, Glazer & Strauss).

Desde el punto de vista de los datos, se ha trabajado con datos de carácter primario y secundario. Los instrumentos de colecta de datos primarios consistieron en técnicas interrogativas: etnografía y entrevistas abiertas y semi-estructuradas a los agentes relevantes. Por otra parte, la información secundaria se relevó mediante análisis bibliográfico y documental

A continuación se exponen sucintamente cada uno de estos puntos:

a) Dicotomía emic/etic y los cuatro modos de descripción etnográfica

Esta dicotomía plantea la problemática en torno a la relación entre el observador y los fenómenos sociales y, en consecuencia, la interpretación de los datos generados en esa relación. En este sentido, a continuación se presentan algunas características de esta distinción.

Las categorías *emic/etic* se originan, sucintamente, en “la capacidad genuinamente humana de ofrecer descripciones e interpretaciones de nuestras experiencias personales”. En virtud de aquello, en términos metodológicos, “las culturas pueden estudiarse desde dos puntos de vista: uno enfocado desde la perspectiva del participante y otro desde la del observador. Los estudios enfocados desde la perspectiva del

participante generan descripciones e interpretaciones *emics*. Los enfocados desde el punto de vista del observador generan descripciones e interpretaciones *etics*” (Harris, *ibíd.*, p. 29, cursivas del original).

Es preciso exponer brevemente las siguientes definiciones generales. En primer lugar, los términos *emic* y *etic* fueron creados por el lingüista Kenneth Pike quien los derivó de *phonetic* [fonético] y *phonemic* [fonémico (fonemático)]⁸⁴. Por *etic* comprendía un sistema de criterios elaborado a priori por el analista que permitía la descripción y clasificación sistemática de todas las lenguas y culturas, mientras que la perspectiva *emic* pretende dar cuenta de una lengua o una cultura en sus propios términos, “tomando en cuenta la manera particular en que los diferentes elementos de esa cultura están unidos entre sí en el funcionamiento de un modelo particular” (Pike, 1965, en Bourdieu, 1966, p. 85).

La asimilación y uso de estos términos ha sido profuso en las ciencias sociales, al tiempo que sus definiciones heterogéneas, derivando en dicotomías como “propio/extraño”, “objetivo/subjetivo”, “experiencia cercana y experiencia distante”, “modelo operativo y modelo cognoscido” (Harris, *ibíd.*, p. 32-34). De modo general, los enunciados *emic* “describen los sistemas sociales de pensamiento y comportamiento cuyas distinciones, entidades o <<hechos>> fenoménicos están constituidos por contrastes o discriminaciones percibidos por los propios participantes como similares o diferentes, reales, representativos, significativos o apropiados”. Por otra parte, los “enunciados *etics*, (...) dependen de las distinciones fenoménicas consideradas apropiadas por una comunidad de observadores científicos” (*ibíd.*, p. 29).

De esta forma la dicotomía *emic/etic* hace referencia a *modos de descripción*, y estas descripciones pueden remitir tanto a datos de naturaleza mental como comportamental. Harris plantea una solución teórico-metodológica a este problema. El autor sostiene un complemento entre los enfoques mental/comportamental y *emics/etics*, lo que origina cuatro tipos de descripción etnográfica: *emics/mental*, *emics/comportamental*, *etics/mental* y *etics/comportamental*. El núcleo del problema reside en establecer la

⁸⁴ La complejidad de los tecnicismos propios de la lingüística y la polisemia con que estos términos han sido utilizados por distintas escuelas (ya desde comienzos del siglo XX, cf. Saussure, *ibíd.*, p. 83-84), obliga –en el marco de esta presentación– a mencionar una definición general: “...la fonética trata de recoger la información más exhaustiva posible sobre la materia sonora bruta y sus propiedades fisiológicas y físicas”, mientras que la fonémica (o fonología) se aplica al “estudio de cómo el lenguaje utiliza la materia sonora, seleccionando algunos de sus elementos y adaptándolos para sus diversos fines” (Jakobson R., Halle M., 1973, p. 16-17).

distinción entre, por una parte, lo que compete a la *descripción* y, por otra, a la *naturaleza de los datos*.

Atendiendo a esta complejización, se propone inicialmente que “el ámbito de la vida mental puede ser objeto de análisis tanto *etics* como *emics*” (ibíd., p. 37), en tanto los datos *emics* remiten siempre a la “comprensión por el participante” de su propio universo normativo y de sentido y, por otra parte, los enunciados *etics* a las categorías que intentan “representar los pensamientos, valores, criterios de pertenencia, categorías y estados mentales y emocionales de los participantes” (ibíd., p. 35). A partir de esta observación, el autor define para el primer caso el modo “*emics* de la vida mental” y, para el segundo, el modo “*etics* de la vida mental”.

A partir de esta posibilidad de describir la *vida mental* desde posiciones tanto *emics* como *etics*, el autor se pregunta si “la esfera del comportamiento –el <<flujo del comportamiento>>- puede ser objeto de ambas formas de análisis” (ibíd., p 35). Plantea la solución en los siguientes términos: en primer lugar, “hay un tipo de descripción *emics* interesada en la comprensión por el participante de los hechos comportamentales que tienen lugar (o que han ocurrido u ocurrirán) en determinado momento y lugar. Por ejemplo, puede sonsacarse a los participantes explicaciones sobre hechos específicos, como quiénes asistieron a una boda, nacimiento o funeral, qué dijo un político o cuántos terneros mató un ganadero”. Estas corresponderían a descripciones *emics/comportamentales*. Asimismo, plantea la dimensión *etics* del flujo comportamental como la descripción de los hechos referidos a “los movimientos del cuerpo y sus efectos en el entorno” (que dicen relación con la categoría “actónicos”), es decir, la sucinta descripción del comportamiento humano “sin tratar de inferir o deducir intenciones, elecciones, disposiciones y motivaciones” (ibíd., p. 35-40).

De esta manera, la distinción mental/comportamental se instala como un instrumento de especificación de las descripciones *emics* y *etics*, en el marco general de la citada definición de cultura.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas disposiciones, en primer lugar, resulta interesante atender cómo el modo *etics/comportamental* impone al investigador una actitud particular, que es necesario precisar. Al concentrarse en relevar concatenaciones temporales de actónicos en el terreno, o *episodios*⁸⁵, el observador debe ejercitar cierta

⁸⁵ Los *episodios* remiten a “cierta clase de movimientos corporales, sus efectos en el entorno, los tipos de personas implicados y su localización temporal y espacial” (Harris, ibíd., p. 53).

suspensión de la apreciación de los comportamientos en términos de su consustancial preinterpretación por parte de los participantes – como se ve más adelante, lo que corresponde a una “actitud cognitiva y conductual” necesariamente flexible, impuesta al observador en los polos “participación/observación” del trabajo de campo (Cf. Guber, 2001, p. 62, 66)-. Sin embargo, esto no equivale a concebir la conducta unilateralmente como un campo de observación “esencialmente inestructurado”, o sin una “estructura de significatividades” que ciertamente le es propia -después de todo “la significación de la conducta es, pues, un hecho necesario y de primer orden” (Beauvois, 2008, p. 62)-, sólo es un movimiento de internalización metodológica de la siguiente constatación fenoménica: “como la mayoría de los animales, el hombre no tiene dificultades en percibir organismos aislados, las partes de sus cuerpos y los efectos en el entorno de los movimientos de las partes del cuerpo (incluidos los sonidos del habla)” (Harris, *ibíd.*, p. 53).

En segundo lugar, para Harris, la inclusión del comportamiento en ambos tipos de descripción plantea las siguientes preguntas: “¿Por qué algunas normas se respetan mientras otras se infringen? (...) ¿Por qué algunas normas y conceptos están difundidos de una manera general, mientras que otros difieren de un individuo a otro? (*ibíd.*, p. 21), Harris enfatiza: “en la vida real, todas las reglas están rodeadas por una penumbra de <<cláusulas de excepción y condicionamiento>> -de normas para infringir normas- que a su vez contienen normas para infringir normas ad infinitum” (*ibíd.*). Recuerda que “el hombre puede hacer uso de su capacidad de mentir, ofuscar, olvidar y encubrir nuestra vida interior, de decir una cosa y hacer otra y de producir unos efectos añadidos que no esperaba ninguno de los participantes” (*ibíd.*, p. 40)⁸⁶.

Lo anterior atañe al rango teórico de las explicaciones basadas en datos *emics*/mentales y comportamentales; es decir, en qué medida solo éstos datos saturan la descripción – como establecen algunos de los autores citados a propósito de la definición ideacional de la cultura-. Desde la observación crítica de Harris es necesario cuestionar las relaciones entre descripciones *etics* y *emics*, su independencia o su eventual integración. En esta perspectiva, ocupada de las relaciones lógicas entre los métodos y las

⁸⁶ Hay que considerar que estas reflexiones metodológicas se han planteado desde el surgimiento de la etnografía como estrategia distintiva de la antropología. A propósito, R. Guber comenta; “...sólo el trabajo de campo sin mediaciones podía garantizar la distinción entre la cultura real y la cultura ideal, entre lo que la gente hace y lo que la gente dice que hace, y por consiguiente, entre el campo de las prácticas y el de los valores y las normas” (*ibíd.*, p. 32).

definiciones teóricas, la categoría *etic*/comportamental viene a incorporarse como un instrumento apropiado a una definición de cultura que considere en un mismo nivel de relevancia la dimensión mental y la comportamental.

b) El modelo inductivo de la teoría fundamentada y el alcance de la metodología cualitativa

En primer lugar, el acercamiento cualitativo a los fenómenos sociales supone un conjunto de premisas y directrices generales sintetizadas por Pérez Serrano:

“El investigador suele conocer el campo a estudiar y se acerca a él con problemas, reflexiones y supuestos. Realiza una observación intensiva, participante, en contacto directo con la realidad para ir elaborando categorías de análisis que poco a poco pueda ir depurando” (Pérez Serrano, 2003, p. 58, en Badilla, 2006). En este sentido, se problematiza un aspecto de la realidad y los datos “emergen” a partir de las observaciones del investigador.

Esta definición resulta adecuada a los alcances del presente trabajo: tiene la vocación descriptiva que impone la aproximación etnográfica -ligada a la imagen de una “metodología artesanal”- (Delgado, 1999, p.10; Guber, 2001, p. 11); releva la importancia de la observación participante; promueve el valor directriz de las reflexiones iniciales, los supuestos y su retroalimentación con la información de campo. En el ámbito del método cualitativo “el tipo de dato recogido suele expresarse en cadenas verbales y no mediante valores numéricos. De ahí que la mayor parte de los datos cualitativos poseen como una de sus características más conocidas la de ser expresados en forma de textos” (Araya, 2002, p. 69).

En segundo término, desde el punto de vista del análisis de los datos, se ha utilizado el modelo de la Teoría Fundamentada (Grounded Theory). Se sigue en este punto a Araya (2002), quién establece un vínculo entre la investigación cualitativa y procesual de las representaciones sociales y dicho modelo analítico. La Teoría Fundamentada –también designada como método comparativo constante (MCC)- se guía por “una labor inductiva, disponiendo para ello de un diseño metodológico flexible que le permita integrar información inesperada y contrastar nuevas hipótesis” (ibíd., p. 70), obedeciendo en este sentido a una lógica de iteración. El modelo propuesto por la Teoría Fundamentada, se concibe como un proceso con diferentes etapas, donde las categorías “emergen” (ibíd.) en cada una de ellas. En síntesis, este último rasgo presenta este

modelo como un útil procedimiento de clasificación de los datos, a través de la comparación constante.

Profundizando en este sentido Araya sostiene que el método de comparación constante permite la reconstrucción cualitativa de las representaciones en dos etapas, que se disponen según la perspectiva temporal de la emergencia de categorías: 1) análisis descriptivo y 2) análisis relacional.

En primera instancia, el análisis descriptivo “consiste en construir códigos abstractos a partir de datos particulares. Para ello el primer paso es la codificación de los datos obtenidos. La codificación incluye todas las operaciones a través de las cuales los datos son fragmentados, conceptualizados y luego articulados analíticamente en un momento nuevo. Este tipo de codificación se denomina codificación abierta y su objetivo principal es abrir la indagación” (ibíd., p. 71). Este procedimiento consiste en fragmentar el material recogido en el trabajo de campo y las entrevistas, y reagruparlo en “unidades de sentido” que remitan a un significado similar; a partir de esto se obtienen “etiquetas verbales” que deben ser puestas en relación para dar cuenta en una primera instancia de las características centrales del objeto representado. “La estrategia que se aplica a los datos codificados es la comparación permanente o constante. Los resultados que se van generando a partir de estas comparaciones se registran verbal y gráficamente y se van desarrollando e integrando a medida que progresa el análisis” (ibíd.). En síntesis, el análisis descriptivo busca indagar sobre las categorías (etiquetas verbales) que puedan estar a la base de una representación y dar una jerarquización preliminar a esos elementos.

La segunda etapa consiste en el análisis relacional. Este análisis propende al establecimiento de “relaciones o conexiones entre los diferentes contenidos que arrojan los resultados descriptivos” (ibíd., p. 72-73). Las etiquetas verbales que se originaron en el análisis descriptivo deben, en la medida de lo posible, ser reducidas, por “fusión o transformación conceptual en otras categorías de nivel superior” (ibíd.) con objeto de presentar un cuadro más acabado y claro de la representación estudiada.

En el proceso de análisis relacional, se establece “la categoría central, en torno a la que se integran las demás categorías” (Prado y Krause, p. 14). En definitiva, el mecanismo de análisis relacional permite reconstruir el “campo de representación”, a través de la ordenación y jerarquización de los elementos que dotan a la representación del

“esquema figurativo” -construido en el proceso de objetivación- y que ejerce una función organizadora para el conjunto de la representación (Araya, *ibíd.*, p. 41).

c) La naturaleza de los datos utilizados

Otro aspecto relevante de la Metodología consiste en los datos utilizados en el desarrollo de la investigación: primarios y secundarios. En primer lugar, los datos primarios se definen como aquellos que “el investigador (...) recoge en función de las necesidades de la investigación”. Al tener el carácter de datos contruidos, inéditos, se debe “prestar especial atención al diseño del instrumento o técnica para recoger y sistematizar la información” (Anduiza *et. al.* 1999. p. 73). Por su parte, los datos secundarios se refieren a aquellos “ya recogidos y utilizados con anterioridad por otros investigadores u organismos, ...tomados en registros, archivos o investigaciones anteriores” (*ibíd.*).

Es necesario destacar que en el proceso de relevamiento de datos primarios según la matriz de los cuatro modos de descripción etnográfica es muy importante observar los actónicos. Bajo uno de los objetivos asumidos en este trabajo, que busca la reconstrucción de una representación social, es muy relevante indicar que la integración de los actónicos en la descripción busca complementar y dotar de contexto comportamental a las construcciones representacionales de las personas. Desde esta perspectiva, la participación puede ser aprehendida como un complejo de comportamientos y discursos (supeditados a un plano simbólico supraindividual, en este caso, los elementos representacionales).

A continuación, se detallan las técnicas utilizadas para el relevamiento de los datos

IV.2.- Técnicas de recogida de Información

Como técnica de recogida de datos primarios se utilizó: observación etnográfica, y entrevistas abiertas y semi-estructuradas a los agentes relevantes. De esta forma, siguiendo la distinción realizada por J.-C. Abric (2001) para el relevamiento de las representaciones sociales, se utilizaron técnicas interrogativas.

En primer lugar, el trabajo de campo etnográfico se concibe como un instrumento ligado a la Observación Participante, presencia *in situ* y sistemática en el espacio de relaciones sociales a estudiar: la observación participante “nos permitirá sumergirnos en el lugar y asimismo (...) en las actividades de la rutina normal” (S. Plattner, 1991, p. 19).

El concepto de observación participante se halla en la base de la práctica del trabajo de campo etnográfico y de la perspectiva sincrónica del estudio de lo social (Harris, *ibíd.*, p. 138). Incluye un conjunto de procedimientos bastante amplios -con una “inespecificidad inicial en las actividades que comprende” (Guber, 2001, p. 56)-. Esta técnica “para obtener información supone que la presencia (la percepción y experiencia directas [del investigador]) ante los hechos de la vida cotidiana de la población garantiza la confiabilidad de los datos recogidos (...) la experiencia y la testificación son entonces la fuente de conocimiento del etnógrafo” (*ibíd.*).

Desde un punto de vista epistemológico, la técnica de observación participante plantea una tensión esencial entre los canales formalmente excluyentes de separación/observación e involucramiento/participación. Esta tensión se constata como disposiciones cognitivas y conductuales diferentes en el propio investigador y se proyecta en las siguientes alternativas epistemológicas: objetividad positivista y subjetividad naturalista (*ibíd.*, p. 66). Holy (1984, citado por Guber, *ibíd.*) expone que los polos involucramiento/participación e investigación/observación “no son opuestos sino partes del mismo proceso de conocimiento social”. (Desde el punto de vista del enfoque de los cuatro modos de observación etnográfica, esta dicotomía dinámica se establece como una distinción conceptual en virtud del tipo de datos que se procuren). Se entiende así la naturaleza dual del concepto y también de la práctica de la observación participante: “la diferencia entre observar y participar radica en el tipo de relación cognitiva que el investigador entabla con los sujetos/informantes y el nivel de involucramiento que resulta de dicha relación. Las condiciones de interacción plantean, en cada caso, distintos requerimientos y recursos” (*ibíd.*, p. 62). De acuerdo con lo anterior la naturaleza de las interacciones entre el investigador y los informantes se ve, en primera instancia, determinada en razón de la información que precise el investigador. Esto es, la dinámica participación/observación (tipo de “relación cognitiva” entablada y las disposiciones de conducta asociadas) debe ser constantemente flexibilizada en atención a los datos procurados en un momento concreto de la investigación.

Considerando tal flexibilidad entre las disposiciones observación/participación y en concordancia con el enfoque de los cuatro modos de observación, en el contexto del trabajo de campo se pesquisaron dos “tipos” generales de datos, respectivamente: a)

descripción espacial y de conducta [*etics* comportamental] y b) discursivos [*emics* mental y del flujo comportamental].

Para la construcción del primer tipo de datos, se siguió la formulación de Harris para la categoría de <<episodio>>. En la presente investigación los datos pertinentes a la descripción espacial y de comportamientos se concentró sobre los siguientes elementos: descripción del emplazamiento espacial y el entorno de los consultorios en el plano urbano, la forma de ocupación del espacio y de desplazamiento asociado a los consultorios (tanto en el entorno próximo como dentro de los establecimientos) y la realización de actividades complementarias dentro de tal entorno.

El segundo tipo de datos (*emics* mental y del flujo comportamental), se construyó a partir del discurso de funcionarios y participantes en los Consejos Locales de Salud; perspectiva propiamente *emics* que involucra la participación directa del investigador con los agentes, tanto en el contexto de la técnica etnográfica como en el de la entrevista. La pesquisa de estos datos se orientó a la reconstrucción de las características formales del mecanismo desde las posiciones de los agentes implicados y, asimismo, de los contenidos de las representaciones en torno al concepto de participación y al proceso participativo en particular.

Para relevar las informaciones relativas a funcionarios y representantes de organizaciones ciudadanas en forma individual, el instrumento utilizado fue la entrevista semi estructurada. Esta constituye un proceso de comunicación, una “técnica de obtener información, mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación” (Ruiz, 1999, p. 165). El proceso de la entrevista posee un dejo de artificialidad, en tanto el entrevistador “crea una situación concreta” de carácter único”, en la que se accede, “con frecuencia, a ciertos significados que sólo pueden explicarse y comprenderse en este mismo marco de interacción mutua” (ibíd.). En el marco de la entrevista, la búsqueda de esos elementos “reposa exclusivamente en la experiencia vicaria transmitida al entrevistador a través de la conversación con otro actor social” (ibíd., p. 166).

El atributo de “semi” estructurada de la entrevista, se expresa en cuanto “el entrevistador sigue un esquema general y flexible de preguntas” (ibíd., p. 168). Concebir la entrevista como semi estructurada, “no equivale a mantener una conversación con <<preguntas exclusivamente abiertas>>, puesto que nada impide que, a lo largo de aquella, se formulen preguntas totalmente cerradas” (ibíd., comillas del original).

Esta concepción flexible de la entrevista se ajusta al propósito de este trabajo bajo dos perspectivas: 1) en tanto indaga en forma exploratoria el campo de representaciones sobre participación, la libre asociación en el entrevistado a partir del estímulo original del entrevistador es fundamental para acceder a perspectivas fidedignas y abrir en primera instancia la indagación; 2) en tanto describe las características formales e hitos del mecanismo de participación, se hace necesario contar con descripciones específicas sobre ciertos elementos.

Por lo tanto, en este trabajo estos elementos buscan proporcionar un sustento para relevar las *representaciones* sobre la participación que construyan los agentes sobre la base de; (1) su discurso sobre las normas, ideas y valores aplicables en su entorno, (2) su discurso sobre la (su) conducta en función de esa configuración y-como complemento a estos elementos discursivos- (3) los *episodios* relevados en el trabajo de campo.

V. Resultados

Plan de la descripción.

Este apartado se construye en base a tres secciones. En primer lugar, una descripción de los elementos básicos para entender el contexto histórico de surgimiento de la comuna de San Joaquín y su consolidación urbana en el escenario del sector sur de Santiago; asimismo, sus características actuales, a nivel de población, territorio y problemáticas sociales básicas. Este panorama general resulta central para aproximarse a los Consejos de Desarrollo Local de Salud de la comuna de San Joaquín (en adelante CDL).

En segundo lugar, se presenta una caracterización de los CDL de San Joaquín, en lo relativo a su proceso de constitución, problemáticas y objetivos iniciales; su organización, actividades principales e hitos más relevantes de trabajo. En este contexto se identifican las posiciones de los agentes en relación a ciertos problemas específicos, observados en el desarrollo de estas instancias participativas. A efectos de la exposición, cabe mencionar acá que en los CDL participan, fundamentalmente, dos tipos de agentes; 1) los *funcionarios* de los CESFAM y 2) los *usuarios* que asumen funciones *dirigenciales* en el marco de los Consejos, es decir, de interlocución de los intereses de los usuarios.

Finalmente, según los lineamientos del enfoque *procesual* para el estudio de las representaciones sociales y en base a las descripciones anteriores, se ordenan los

componentes centrales de las representaciones sobre la noción de participación construidas por los agentes que conforman dichos mecanismos. Partimos de la premisa que la descripción de las actividades y las relaciones llevadas a cabo resultan relevantes para entender el proceso de construcción de las representaciones y, consecuentemente, para caracterizar sus componentes.

Los datos primarios expuestos a continuación fueron relevados durante los meses de junio de 2010 a febrero de 2011 en trabajo de campo etnográfico (que incluyó participación en reuniones de trabajo de los CDL y en algunas actividades complementarias) y entrevistas individuales con informantes clave. Asimismo, para caracterizar algunos elementos históricos y entregar información de cuño estadístico, se utilizan fuentes secundarias. En lo que sigue, las citas a las declaraciones de informantes y entrevistados se diferencian con cursivas y por sus nombres de pila.

V.1.- Elementos para aproximarse a la comuna de San Joaquín

El poder organizarse... es genético, porque los viejos enseñan a los jóvenes...
(Enrique).

V.1.a) Algunos elementos de la historia del territorio

Para entender el proceso de conformación de los CDL de San Joaquín, asimismo, los elementos centrales que permiten organizar y reconstruir la representación social de la participación, es necesario identificar ciertos elementos que caracterizan la comuna, particularmente los relativos a su historia. El territorio que hoy corresponde a San Joaquín tiene una historia ligada, específicamente, al acelerado proceso de expansión espacial y demográfico de la ciudad de Santiago a mediados del siglo XX. En la primera mitad del siglo, e incluso después, el proceso social vinculado al ordenamiento urbano del borde sur de la ciudad (cuyo límite era el Zanjón de la Aguada) tiene en parte que ver con la acción de movimientos de pobladores en situación de marginalidad, crecientemente organizados, que ejercieron presión sobre el Estado en la búsqueda de soluciones habitacionales (Sepúlveda, 1998; Dubet *et al.*, 2016). Considerando esto, el estudio de cualquier expresión contemporánea de organización comunitaria en San Joaquín, o de mecanismos promovidos por el Estado que se nutran de alguna manera de esas redes de asociatividad, necesita ser contextualizado en el marco de una historia

organizacional más antigua. En virtud de lo anterior, a continuación, se ordenan algunos datos para entender la historia del territorio.

A comienzos del siglo XIX, el límite sur de la ciudad de Santiago estuvo marcado por la avenida de Los Monos—actual avenida Matta- (Forray *et al.*, 2013, p. 37). Más allá, en los amplios terrenos de lo que hoy corresponde a las comunas de San Miguel, San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, La Granja, Ñuñoa, Macul y, en general, todo el anillo sur de la ciudad, se extendían terrenos agrícolas. En este contexto, el único elemento ajeno a ese entorno agrario era la senda que conectaba Santiago con la villa de San Bernardo, hoy conocida como el eje San Diego-Gran Avenida J.M. Carrera. Esta ruta de data precolombina es sumamente importante en la medida que, desde la colonia, había sido la puerta de entrada sur a la ciudad, concentrando el flujo del comercio y personas (ibíd.). Por su emplazamiento marginal respecto de la ciudad, los sectores aledaños a este eje sirvieron desde temprano (inicios de la República) a la concentración más o menos espontánea de las poblaciones pobres que emigraban desde el campo (Sepúlveda, ibíd., p. 104).

Así, durante el siglo XIX la avenida “de los Monos” constituyó la frontera de la ciudad, más allá de la cual se fue concentrando progresivamente la marginalidad—a la manera de un extra muro-. En la medida que aumentaba el tráfico de mercancías, animales y personas por el acceso sur, fueron también progresivamente aumentando problemas como la precariedad de las condiciones de higiene (por el traslado constante de animales) y el hacinamiento en las viviendas populares. En un primer intento de contención de esta situación, en 1843, el municipio de Santiago “adquirió el potrero de San José, también conocido como El Conventillo, que limitaba al poniente con la calle San Diego, al sur con el Zanjón de la Aguada, al oriente con Santa Rosa y al norte con la (...) actual avenida Matta” (Aguirre y Castillo, 2002, en Forray *et al.*, ibíd., p. 37), con la intención de regularizar mínimamente las condiciones de urbanización. Tal es así que “hacia finales del XIX los rancheríos de La Pampilla y el Conventillo casi habían desaparecido, y eran áreas urbanizadas” (De Ramón, en ibíd., p. 38). Con la misma intención de control, particularmente de las condiciones de la actividad ganadera, en 1847 se inaugura el Matadero Municipal, construido en el extremo sur de esa propiedad (en lo que hoy es el barrio Franklin). De esta forma, el lento y precario proceso de ocupación de aquellos sectores periféricos con fines habitacionales ejerció presión sobre el patrón de uso del suelo, antes eminentemente agrícola, creando un nuevo mercado

relacionado con la venta o arriendo de sitios con fines de habitación para sectores pobres (De Ramón, 1985, en *ibíd.*).

Ya en la década de 1870 se inició un proceso que provocaría profundos cambios sociales y en la fisionomía general de la ciudad. En su texto de 1872, “La transformación de Santiago”, el Intendente B. Vicuña Mackenna –agente político principal de esa planificación- apuntó a la creación de un “anillo de cintura” que estableciera, en una circunvalación, los límites de la ciudad “propia, sujeta a los cargos y beneficios del municipio” (citado en Furray *et al.*, *ibíd.*). La proyección del Intendente estaba basada en su creencia en la existencia de dos realidades sociales y morales, simultáneas, en la ciudad: una culta, civilizada y moderna y la otra bárbara y primitiva (Pizzi *et al.*, 2006, p. 2). Sobre esta dicotomía, su intención fue situar a las “diversas clases de la población en las condiciones de las sociedades cultas y cristianas” (citado en Furray *et al.*, *ibíd.*). La propuesta avanzó en el sentido de segregar la ciudad y erradicar los elementos que no se ajustaban a su ideal. Producto de esta fragmentación, la calle San Diego quedó dividida por el camino de cintura: al norte de la avenida Matta, el espacio “culto y civilizado”, y al sur, el “salvaje” (*ibíd.*). En los umbrales del siglo XX esa frontera “salvaje” se había ido extendido más al sur, desde la avenida Matta hacia los márgenes del Matadero y del Zanjón de la Aguada: justamente, en el borde norte de éste último se emplazaría una nueva demarcación de frontera para la ciudad, esta vez constituida por la línea del Ferrocarril de Circunvalación de Santiago. Este ferrocarril desplazó “un poco más” los límites del anillo de cintura⁸⁷, a la vez que propició un desarrollo urbano y, particularmente, industrial en el sector sur de la capital (*ibíd.*).

⁸⁷Con un ánimo segregacionista, Vicuña Mackenna proyectó que las avenidas surcadas por la locomotora se convirtieran <<en verdaderos muros de la civilización>> (citado en Pizzi *et al.*, *ibíd.*).

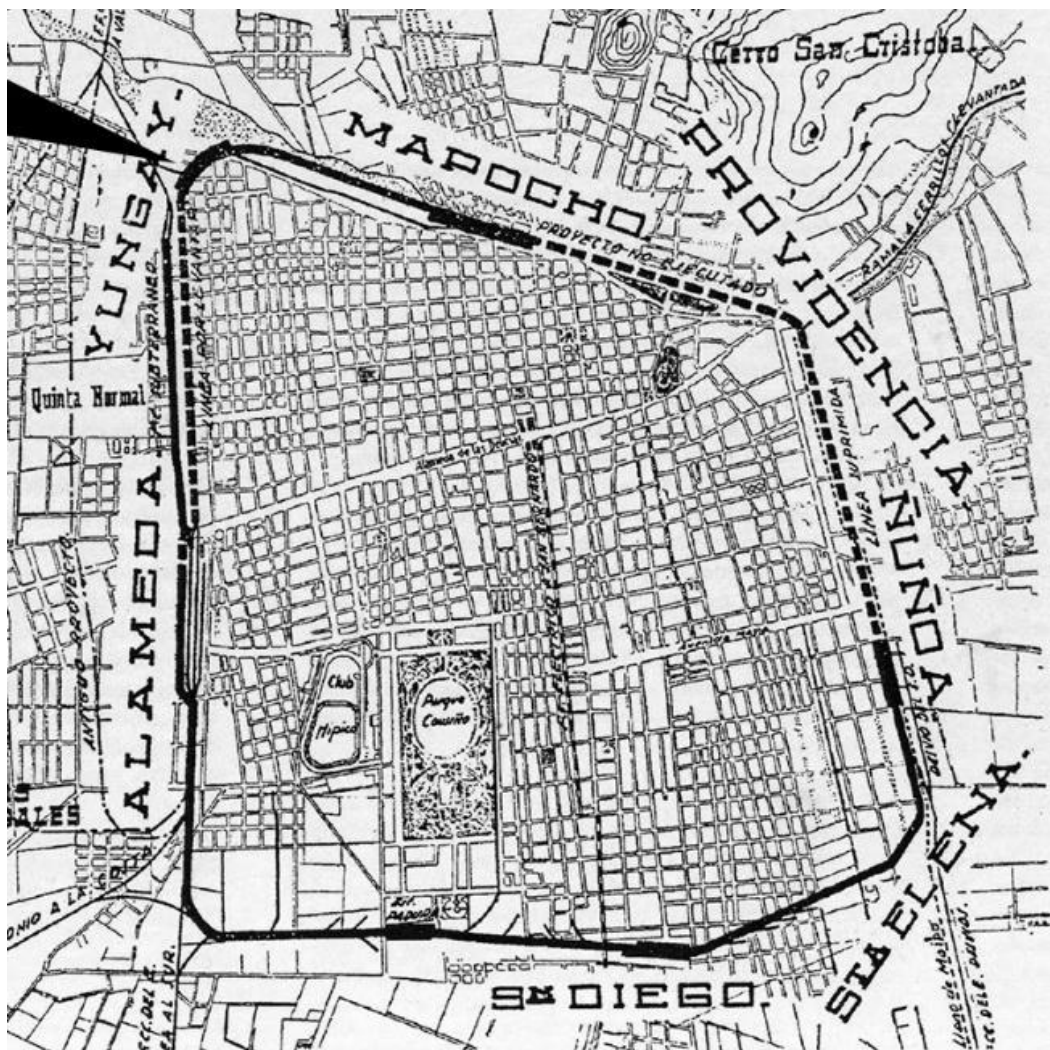


Imagen N°1. Plano del Proyecto de Ferrocarril de Circunvalación⁸⁸

El proyecto original del tren de circunvalación contemplaba el eje Mapocho por el norte, Matucana-Exposición por el poniente, el Zanjón de la Aguada por el sur y Vicuña Mackenna por el oriente. Constó de las siguientes estaciones: Yungay, Alameda (Estación Central), San Diego (cerca del Matadero Municipal), Santa Elena, Ñuñoa (actual estación de Metro Irarrázaval), Pirque (actual plaza Baquedano) y Mapocho. El único tramo que quedó sin materializar en este proyecto fue el de la estación Mapocho a Baquedano. El tren tenía una serie de conexiones hacia otros destinos (Puente Alto, Valparaíso, hacia el Sur, el norte y el sector oriente) y ramales que, en las zonas de la periferia, conectaban con importantes industrias, como la empresa Luchetti, FAMA E (Fábricas y Maestranzas del Ejército) y el Matadero Municipal.

⁸⁸Copiado de: Sandoval, Marco. "Ferrocarriles Urbanos de Santiago". Disponible en; www.amigosdeltren.cl

Específicamente en el sector sur de Santiago, la estación San Diego tuvo un importante rol en la expansión industrial y urbana. Emplazada en la calle “Placer, entre San Diego y Santa Rosa (...) [la estación] fue un factor determinante para la localización de una nueva área de Santiago, de un conjunto de industrias manufactureras, barracas para la distribución y elaboración de maderas, depósitos de materiales de construcción, etc., que identifican hasta hoy al activo barrio Franklin” (Pizzi *et al.*, *ibíd.*, p. 9). Esta estación también “debía apoyar el traslado del ganado del Matadero Municipal, para así mejorar su crítica condición sanitaria (...). A fines del siglo XIX la calle San Diego y su entorno tenían una floreciente industria de curtiembres y grasas, aprovechando la localización del matadero y la accesibilidad proporcionada por el tren” (Pizzi *et al.*, 2009, en Forray *et al.*, *ibíd.*, p. 9). Con la presencia del Ferrocarril de Circunvalación, todo el sector de lo que hoy constituye los límites de San Joaquín con las comunas de Santiago, Macul y Ñuñoa (fundamentalmente el sector Vicuña Mackenna-Santa Elena y la avenida Las Industrias), se fue consolidando como parte importante del cordón industrial de la ciudad. En la década de 1930 en la ciudad de Santiago se concentra “el 75% de la actividad industrial alrededor de las estaciones Alameda o Central, Yungay, San Eugenio, San Diego y Santa Elena, en complejos que agrupaban industria media y pesada...” (Pizzi *et al.*, *ibíd.*, p. 1). Naturalmente, el desarrollo de estas actividades y la presencia de vías de conectividad fueron proporcionando un entorno para el arribo de olas de migrantes.

Como se mencionó, en la medida que avanzó el siglo XIX, el patrón de uso del suelo en el anillo sur fue progresivamente transformándose por la instalación de estas industrias y los requerimientos habitacionales, particularmente, de los sectores pobres. Según De Ramón, en un largo período que duró hasta 1940, éste problema de vivienda popular fue abordado por vías *legales*. Las necesidades de habitación popular habían sido precariamente cubiertas a través de arriendos de sitios, “de pisos, (...) cuartos redondos, piezas en conventillos y piezas en edificios deteriorados”; asimismo, por la iniciativa estatal de entrega de viviendas (De Ramón, citado en Sepúlveda, *ibíd.*, p. 106)⁸⁹. En 1906 se había evacuado la Ley N° 1.838, en cuyo marco se crearon los Consejos de

⁸⁹ La iniciativa estatal vehiculizada, por ejemplo, desde la dictación de la Ley N° 4.111 de Comuna Autónoma (de 1891), había intentado fomentar la iniciativa privada en la construcción de viviendas populares. En su Artículo 24 número 8 establece la construcción “... en condiciones hijiénicas, de conventillos o casas de inquilinato para obreros i jente pobre, formando al efecto planes adecuados i ofreciendo exenciones i ventajas a los que se sometan a ellos”.

Habitaciones para Obreros: entre las atribuciones de estos Consejos “estaba la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción” (ibíd.). Esta ley de Habitaciones Obreras obtuvo magros resultados: “...durante los 20 años de su vigencia (1906-1925) el Estado no pudo levantar más de dos poblaciones con un total de 396 casas” (Sepúlveda, ibíd., p. 106). Hacia 1924 comienza a desencadenarse una crisis estructural que horadaría las bases de aquel modelo *legal*. En ese año se decreta una Ley de Rentas que provoca un proceso de especulación y un alza en el precio de los arriendos, cuestión que en 1925 genera una gran reacción por parte de los arrendatarios, que iniciaron una huelga general de pagos, primero en Valparaíso, y que luego desembocó en la organización de una Junta Nacional de Arrendatarios. Esta huelga tuvo una duración de ocho meses y, desde un punto de vista político e institucional, volvió evidente la irrupción de fuerzas obreras organizadas (ibíd.). El gobierno de Arturo Alessandri reaccionó promulgando el Decreto Ley 308, que impulsaba la construcción de viviendas obreras. A partir de “entonces se combinan diferentes mecanismos de acceso a tierra y acceso a vivienda definitiva” (ibíd.). Adicionalmente, en 1925 se promulga la Ley de Habitaciones Baratas, que creó el Consejo de Bienestar Social, que vino a reemplazar al antiguo Consejo de Habitaciones, cumpliendo funciones análogas. Estos esfuerzos normativos no fueron suficientes ante la presión por viviendas. En Santiago, “hacia la mitad de los años 1930 habían cerca de tres mil conventillos, en los que vivían un cuarto de millón de personas que habitaban en las más deficitarias condiciones de salubridad” (Hidalgo, 2009). En otro intento por mejorar esta cuestión, en 1936 se dicta la Ley N° 5950 que crea el Consejo Superior y la Caja de Habitación Popular. La Caja estuvo administrada por el Consejo, que, en su composición intentó articular a un importante número de agentes estatales, municipales, privados. Esta Caja de Habitación Popular definió los siguientes objetivos: construir viviendas directamente (preferentemente para obreros jefes de familias numerosas); concesión de préstamos; urbanización de barrios obreros construidos con anterioridad a la Ley; concesión de subsidios; otorgamiento de la garantía del Estado; fomento del huerto obrero familiar y de la industria doméstica y servir los préstamos y demás compromisos contraídos (Hidalgo, ibíd.).

No obstante, hacia 1930, estas medidas que intentaban contener el tema de las viviendas populares en la “vía legal”, fueron incapaces de dar cuenta de las necesidades de vivienda en una ciudad que experimentaba cambios demográficos a una gran velocidad. Enrique, uno de nuestros informantes más longevos lo refrenda: *Santiago en 1933 se estaba sobre poblando (...), era el gran drama de Santiago en ese tiempo. Los gobiernos de la época no tenían una política de viviendas sociales; la gente vivía malamente, en conventillos (...).* Graficando la precariedad de la migración, asimismo recuerda: *Yo conocí una familia que se vino desde Lota; en un triciclo, un hombre se trajo a toda su familia, caminando (...)* Estos dramas hoy día no se ven. *Ahora los pobres son menos pobres que el pobre que fui yo....*

Si en 1885 la población en la provincia de Santiago era de 363.900 personas, ya en 1907 era de 549.800 personas. Hacia 1930 la cifra había aumentado a 990.100 personas (INE, en Sepúlveda, *ibíd.*). “Los conventillos, cités y casas alquiladas por habitaciones separadas fueron incapaces de albergar a toda la masa migrante que el desarrollo industrial fue capaz de atraer, en especial si se considera que los particulares habían dejado de construir ese tipo de habitaciones (...) Esto unido a la prolongación y aumento del transporte urbano, en especial hacia la periferia, permitió la posibilidad de que surgiesen los primeros asentamientos humanos que el pueblo bautizó con el nombre de *callampas*” (De Ramón, 1990, en *ibíd.*, p. 107)⁹⁰. Este proceso de marginalización de las poblaciones pobres se había ido estimulando, en términos normativos, desde 1891 con la Ley de Comuna Autónoma -que creó 267 comunas y una nueva forma de administración para ellas-. En su artículo 24 número 8 se prohibía “la construcción de ranchos o casas de quincha i paja dentro de ciertos límites urbanos (...)”, repeliendo hacia las periferias a las personas que no tenían otros medios de subsistencia. De esta manera, a consecuencia de la presión demográfica y la progresiva transformación del escenario social, De Ramón sostiene que hacia 1950 se inaugura un nuevo período en la búsqueda de soluciones habitacionales de los grupos populares, que duraría hasta 1970 y estaría marcado por el predominio de las formas “ilegales sin contrato previo” (*ibíd.*).

⁹⁰ El origen de una población *callampa* se explica como una respuesta individual “de los más pobres ante la falta de vivienda” (Dubet *et al.*, *ibíd.*). En este sentido, son ocupaciones espontáneas “de origen familiar” en “terrenos eriazos y abandonados (...) donde nadie tiene interés”. Su rasgo central es que estas poblaciones no se proyectaron como soluciones definitivas, sino temporales: “sus ocupantes permanecían en estos sitios (...) mientras encontraban una mejor solución habitacional”. En este sentido, en las poblaciones *callampa* no hay legalidad en la ocupación, ni los pobladores se orientan necesariamente a conseguir su legalización (*ibíd.*).

Así, las poblaciones *callampa* se extendieron profusamente por la capital. En Santiago, durante el año 1952, 75.000 personas vivían en poblaciones callampas, lo que equivalía a un 6,25% del total de su población” (...); “...hacia 1959, 30.000 familias, aproximadamente 180.000 personas constituyen el universo de los “callamperos”, es decir el 8% de la población de Santiago”; “en 1966, 201.217 personas, el equivalente a un 8,05% del total de los habitantes de la ciudad (De Ramón, 1990, en Sepúlveda, *ibíd.*, p. 107; Valdés, 1983, en Dubet *et al.*, *ibíd.*, p. 177). Una de las más importantes poblaciones de este tipo fue, justamente, la instalada en el Zanjón de la Aguada. El origen de este asentamiento “...se remonta a los alrededores de 1945. A doce años de su formación estaba conformada en una franja de cinco kilómetros de longitud y 125 metros de ancho, en donde se hacinaban 35.000 personas, divididas en diez poblaciones” (Espinoza, 1987, en Sepúlveda, *ibíd.*, p. 109). Desde un punto de vista histórico, esta ocupación es importante para comprender la posterior configuración social y el desarrollo urbano de las actuales comunas de Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y San Joaquín; asimismo, en un sentido más general, la evolución de las connotaciones sociales y políticas que las ocupaciones de terrenos tuvieron hacia fines de los cincuenta y durante todo el decenio posterior. Dicha transformación “cualitativa” en el seno de movimiento de pobladores (Sepúlveda, *ibíd.*, p. 109) se verifica desde la precaria ocupación de subsistencia familiar y sin un horizonte temporal mayor –la población *callampa*-, hacia la elaboración de una noción más compleja de “reivindicación habitacional” (Dubet *et al.*, *ibíd.*). En su forma paradigmática durante el período de “ilegalidad” de las ocupaciones, estas reivindicaciones se materializaron a través de las *tomas* de terrenos. Incorporando necesariamente un creciente nivel de organización social, a diferencia de las poblaciones *callampa*, las *tomas* se orientaron a conseguir la radicación definitiva a través de la normalización del estatus legal de la ocupación y la consecución de subsidios para construcción (Sepúlveda, *ibíd.*, p. 109).

En este escenario de progresiva complejización social, la población (“callampa”) del Zanjón se volvió particularmente relevante, tanto por el volumen de personas que allí vivió, como por la gradual transformación del sentido y los objetivos que sus pobladores incorporaron a las acciones de ocupación, que fueron replicando en otros sectores, ya con la intención de conseguir la radicación definitiva. El ejemplo más emblemático de lo anterior es la toma de terrenos en Av. La Feria-en la actual comuna de Pedro Aguirre Cerda-, que posteriormente se constituiría como la población La Victoria. Sin embargo,

desde el Zanjón la migración no sólo fue hacia La Victoria. René, otro de los octogenarios entrevistados, vecino de San Joaquín, recuerda: *...Yo antes vivía en el Zanjón, en una población callampa*. Luego, junto a un gran número de familias, realizaron una ocupación que dio paso a la población 16 de Febrero. *La población 16 de Febrero fue originalmente una toma, el terreno era de Bienes Nacionales. Los dueños originales eran un matrimonio español que luego partió de vuelta a su país (...)* en total en la toma del 16 de febrero fueron aproximadamente 3.000 personas. Carmen, profesional de uno de los CESFAM de la comuna, reconoce que la experiencia de El Zanjón constituye un fondo histórico común que, de diferentes formas, vincula a los habitantes de este sector del sur de la capital: *con la población la Victoria hay lazos de todo tipo, entre la gente, en sus orígenes de toma, [y posteriormente] en la lucha contra la dictadura*.

Al enfrentar la ocupación como una *toma*, bajo la lógica de una “reivindicación habitacional”, la organización de los pobladores se enfoca, en primer lugar, a dotarse de la complejidad y estructura necesaria para establecer una negociación directa con el Estado. En este sentido, el propietario legal del terreno es marginado directamente del escenario, asumiendo el hecho que, finalmente, “es el Estado el que tiene la potestad de reconocer o rechazar la ocupación de tierras” (Dubet *et al.*, p. 178). En el contexto en que se desarrollan estos procesos, el Estado aún no tenía “un tipo de regulación estable” con los grupos de pobladores marginales, cuestión particularmente patente en el tema habitacional; por ende, los movimientos poblacionales aparecen como “conflictos de instalación por medio de los cuales los pobladores se hacen reconocer como interlocutores” (ibíd.). Desde un punto de vista conceptual, es relevante mencionar que estos movimientos de pobladores han sido tratados en términos de “movimientos sociales”, construcción en la que el Estado tiene un peso específico en tanto se enarbola como la contraparte antagonista y, de cierta forma, complementaria de los pobladores. Se ha sostenido que, específicamente a fines de los años cincuenta –una primera etapa en el movimiento de ocupaciones *ilegales*–, las reivindicaciones habitacionales se configuraron como un “movimiento social”, en tanto reunieron ciertas características específicas: 1) involucraron a un grupo social, con 2) una identidad y que 3) planteaba una lucha reivindicativa, orientada al cambio y a “establecer mecanismos de presión, los cuales les darían fuerza para negociar...” (Sepúlveda, ibíd.). Recordando aquellos años, Enrique efectivamente grafica algunos de estos elementos: (...) *el movimiento era*

tan popular, por todas partes habían tomas (...) Muchos jóvenes matrimonios tenían el drama de la vivienda. Las tomas las hacían las personas allegadas, es un drama eso de vivir allegado... Entonces, los que vivíamos de allegados, nos organizamos.

Planteando un asunto problemático, ciertos autores sostienen que un movimiento “social” de este tipo puede o no puede transformarse en un movimiento “político”. El gesto que tornaría político un movimiento social, sería la voluntad por “alcanzar un lugar en el gobierno (administración de la polis)” (Sepúlveda, *ibíd.*). Refrendando este límite definitorio de la acción política en el caso del movimiento de pobladores santiaguinos, Dubet *et al.* afirman que, en la primera etapa de ocupaciones, el contenido movilizado por los pobladores se agotó puramente en la “reivindicación habitacional”: “lo que está en juego en esta acción es extremadamente concreto y limitado, se trata de conseguir una vivienda, pero por lo pronto no se trata de pesar en la política urbana del poder” (Dubet *et al.*, p. 177). Es importante señalar que, desde un punto de vista epistemológico, en esta definición se halla implícito un entendimiento *convencional* de la noción de participación, que de cierta forma reproduce en el análisis la lógica del abordaje estatal al problema de la participación popular en este período. En este caso concreto, el Estado había ido desarrollando progresivamente instrumentos para procesar, naturalmente de acuerdo a sus fines, las problemáticas de hacinamiento y carencia de viviendas y el problema socio-político planteado por la reproducción de las *tomas* de terrenos: en buena lógica, desarrolló lineamientos para atender en términos sectoriales una demanda identificada como puramente sectorial. La CORVI, creada en 1953 al alero de la CORFO (a su vez creada en 1940 durante el gobierno de P. Aguirre Cerda), se erige progresivamente como el órgano que procesa y ordena específicamente aquella demanda. Por ejemplo, René recuerda que, *en los tiempos de la toma, la CORVI exigió que la comunidad hiciera una Cooperativa de Vivienda para asignar los sitios*. En este proceso, tempranamente terceros actores se instalan como mediadores en la relación entre los pobladores y el Estado; por ejemplo, organizaciones religiosas como el Hogar de Cristo –o personas como el Cardenal J.M. Caro, quién tuvo un rol fundamental en negociaciones realizadas directamente con el presidente Ibáñez para evitar el inmediato desalojo de la toma de La Victoria-, o por los parlamentarios de la coalición de izquierda agrupados en el Frente de Acción Popular (Sepúlveda, *ibíd.*, p. 112; Dubet *et al.*, p. 178). En los términos del macro-proceso, la acción estatal y el despliegue institucional de los partidos efectivamente fueron definitorios en la evolución de esta problemática ya en el

decenio de 1960 (marcado por la gestión democratacristiana en el Gobierno, cuestión que se retoma más adelante), en el sentido de su eficacia en la *normalización* de los incipientes procesos participativos de los grupos de pobladores (ibíd.). Sobre la base de esta acción eficaz, los autores refuerzan que la supuesta carencia de contenido político en el seno mismo del proceso popular de participación facilitó la acción de agentes que procuraron mediar en su integración institucional. Para ingresar con propiedad en la dimensión política de la vida social, la acción de los pobladores debía ser completada por los agentes ortodoxos del *sistema político* propiamente tal (en los términos de Almond y Verba). Como se dijo, esta interpretación se basa en un punto de vista específico, que es el estatal. Dubet *et al.* sostienen: “...este gesto reivindicativo [la materialización de una toma] también marca la entrada de los marginales en el mundo de la negociación institucional. La toma es un reconocimiento de ciudadanía, una manera de hacerse cooptar, entrando de manera dependiente y limitada, en el escenario político” (ibíd., p. 178).

Desde aquel punto de vista acotado, las energías movilizadas por la organización popular tendrían como objetivo medular el encontrar mecanismos para posicionarse de manera tal de realizar con éxito una *petición* al Estado. Si bien reconocen que “la actividad reivindicativa y la cohesión comunitaria están estrechamente ligadas (...) y en la mayoría de las callampas, se forman comités de vecinos que hacen el esfuerzo de organizar la vida colectiva mediante loterías, bailes, campeonatos deportivos (...) —incluso antes de construir las casas, es necesario construir el grupo” (ibíd. p. 177), luego, las connotaciones de estas formas de integración, organización y “afirmación comunitaria” son reducidas específicamente al estatus de “dimensión expresiva” de la reivindicación habitacional. Esta dimensión “expresiva” constituiría un “recurso importante de la acción, pero de ninguna manera el objetivo de la lucha” (ibíd., p. 179). De forma aparentemente privativa, el objetivo se cierne sobre la “reivindicación”, que no sería un asunto “político”. Partiendo de la base de un enfoque eminentemente *convencional*, determinan que éstos procesos no tuvieron una orientación al poder institucional, o al sistema propiamente tal, cuestión que resulta complementaria al entendimiento de estas formas de participación como recursos esencialmente expresivos o manifestaciones referidas —genéricamente— a la identidad grupal. Desde este punto de vista, se precipita una conclusión: estas formas de participación fueron una suerte de

instancias pre-políticas, que requerían incorporarse al proceso político formal para realizarse.

Con un sentido diferente, es preciso plantear que, incluso si se entiende que, por una determinación material, las movilizaciones de pobladores se orientaban principalmente a la consecución de una reivindicación habitacional, aquella demanda no se constituye necesariamente con el grado de pureza sectorial que plantean estos autores (o como un movimiento “social” y no “político”).

V.1.b) La toma de terrenos como un modelo de participación

Pues bien, testimonios recogidos en el trabajo de campo, entregan algunos elementos acerca del período de las *tomas* de terreno, particularmente en la década de 1950. Específicamente desde la experiencia histórica de los informantes más longevos (participantes de los CDL en calidad de usuarios/dirigentes), este período vivido directamente por ellos, tiene una densa significación. Aparece como un momento de carácter *fundacional*, en tanto proporciona a estas personas una clave de interpretación que les permite reconstruir, desde su posición actual, una representación acerca del concepto de participación.

Para entender el período de *tomas* de terreno como un momento de carácter *fundacional* hay que posicionarse desde un punto de vista subjetivo. A partir de las memorias de los entrevistados emergen elementos que sugieren la idea de una instancia *modeladora*, que remite a una forma de integración social considerada como ejemplar. Aquella experiencia instituye una manera de entender la participación y, en consecuencia, de delinear un estado de cosas en las relaciones sociales acorde a ese modelo. Este momento se caracterizó, esencialmente, por la existencia de un alto nivel de cohesión social y por la emergencia de variados mecanismos de colaboración y organización comunitaria. Desde la resolución de aspectos de bienestar social básico, alimentación e infraestructura habitacional, hasta la gestión de las relaciones con los intermediarios políticos, el municipio y el Estado, la comunidad genera instancias de toma de decisiones y ejercicio de acciones con un sentido crecientemente deliberativo, que vinculan a la familia, los vecinos y el barrio, con el espacio público y el escenario nacional. Participar en el seno de la *toma* remite, por una parte, a la organización colectiva de diferentes aspectos de la vida cotidiana, y por otra, a la definición de objetivos y líneas de acción grupales.

Susana entrega una imagen de estas formas de organización de la vida familiar, primero, y comunitaria, después: *...en el tiempo de la toma; ayudamos a hacer las casas, haciendo adobes con los hermanos, yendo a buscar el agua (...)* En esa época se hacían bailes y la gente participaba. Y levantaban así sus casas, métale vender cosas en los bailes. La familia gestiona, por sus propios medios, la cobertura de sus necesidades fundamentales de reproducción, asociadas -en primera instancia- al asunto de la infraestructura habitacional. Luego, esta órbita vinculada a los límites de lo privado, al mundo del hogar y la familia, se amplía a los vecinos. En este nivel se generan mecanismos de gestión compartidos para resguardar necesidades, asimismo, comunes. Por ejemplo, en la órbita de integración barrial o vecinal, se crea la infraestructura comunitaria, como las sedes sociales. Asimismo, en este proceso de construcción del espacio público, la iglesia católica afianza su presencia en la comunidad: *Para levantar la iglesia también se hizo así. Entre todos empezamos a levantar la iglesia. Todo lo que se levantó fue con sus propias cosas...*

Lo anterior encierra un juicio de valor: esta era una buena y ejemplar manera de hacer las cosas, que tendía a la integración de la familia en la comunidad y a la promoción de la solidaridad. Se desarrolla una *ética* de talante comunitario, basada en la convicción de la eficacia de la acción conjunta en diversos niveles⁹¹. *Todos tenían instalado, consciente o inconscientemente el valor de la organización*, sostiene Enrique. De manera que tal dinámica implica una dimensión discursiva (que enfatiza en la cohesión, integración y solidaridad) y un punto de vista pragmático (organización, coordinación y acción en distintos niveles).

En este momento cabe retomar a los autores mencionados para volver sobre el problema conceptual: ¿cabría considerar estas prácticas participativas exclusivamente desde un punto de vista “expresivo”, o como formas de “afirmación comunitaria”? o, basándose en su supuesta orientación restringida a la reivindicación habitacional, ¿cabe entender que este objetivo sectorial haya impedido el surgimiento o la visibilización de su dimensión política? En absoluto. La lógica de acción de esos modos de organización de los asuntos colectivos implicaba su reproducción en distintos niveles de integración, con la solución de continuidad destacada en la tercera “constatación” conceptual. La autoafirmación comunitaria (o dimensión “expresiva”), es uno de los aspectos de la

⁹¹Esto se vincula con la promoción blestiana de las “acciones directas”, como método antagónico al de la “petición” al Estado (Cf. Salazar, *ibíd.*).

acción, así como también lo es su dimensión política. Por otra parte, si bien la realización de una *toma* de terrenos es impulsada en primera instancia por una “reivindicación” específica, se puede considerar que la organización social necesaria para desarrollar esta acción fue en sí misma un *fin* y no un *medio* para la consecución de un objetivo estrictamente habitacional. La acción directa, organizada y masiva les permite a los pobladores situarse en el ámbito de la disputa por la construcción autónoma de una “legitimidad”.

Enrique afirma: ...*Entonces teníamos que organizarnos y conseguir gente, tenía que ser mucha gente, porque estábamos atentando contra el sagrado principio de la propiedad privada (...) Era un desafío de la gente frente a la propiedad privada.* La propiedad privada descansa en una “garantía social” (cf. Beauvois) económica y jurídica, y es legitimada como tal en ese nivel. Por otro lado, la *toma* auto-construye una legitimidad sobre el hecho de organizarse, decidir y actuar colectivamente, a partir de lo cual funda otra “garantía social” para ejercer el derecho de propiedad. La ética comunitaria se contrapone a la ética individual. Desde ese punto de vista, la organización es un *fin* en la medida que opera como la fuente de legitimación para la acción contra la propiedad privada; de allí que, asumiendo distintas “garantías sociales”, se produzca un choque de legitimidades. En la evaluación de los grupos de pobladores, la propiedad privada no constituye un freno para su demanda. En este sentido, se refuerza la naturaleza eminentemente política de la organización popular, independientemente que *a posteriori*- ésta haya sido engullida por el “proceso político” central en la negociación institucional. Por esto, resulta parcial la interpretación que sostiene que la “orientación al poder” se produce sólo cuando se establecen vínculos con intermediarios, partidos y la maquinaria estatal. La orientación al poder se manifiesta también desde el proceso de deliberación y acción colectiva⁹².

Por otra parte, es importante destacar el hecho que este complejo movimiento se nutrió, también, de la participación de los obreros del salitre, que debieron emigrar en masa desde el norte de Chile luego del hundimiento de esta industria extractiva: *muchos de los que quedaron cesantes cuando pararon las oficinas salitreras (...) El grueso de la gente del norte se vino a Santiago (...) algunos venían con ahorros y compraron.* Los

⁹² Se debe señalar la influencia que tuvo en este movimiento la presencia de personas con un nivel de “adoctrinamiento” en la concepción política obrera. Este proceso se volvería masivo en la década posterior (1960).

salitreros tuvieron relevancia en la toma que dio lugar a la población La Legua Nueva: *Este terreno [la actual Legua Nueva] eran potreros de la Caja del Seguro Obrero... la gente aquí compró muy barato...* Los obreros del salitre eran depositarios de una fuerte tradición sindicalista y organizacional, que replicaron en el contexto capitalino: *...Ellos sabían de las gracias de estar organizados... Con ellos aprendimos de los italianos post guerra, se organizaban y hacían tomas.* De igual manera, en el contexto de los sindicatos se nucleaban los pobladores con necesidades comunes: *Había muchos sindicatos; íbamos y todos tenían el problema de la vivienda (...) era gente que tenía el mismo problema, era veinte veces más horroroso que ahora. Todos solidarizaban, especialmente en los sindicatos (...)* Los que estuvimos en la toma de Zañartu, tuvimos contacto con las personas a través de los sindicatos. De esta forma, en el seno mismo del movimiento poblacional hubo diferentes presencias e influencias político-ideológicas, que se tornaron centrales durante la década de 1960 en el sentido de su *normalización* en el proceso político central.

En síntesis, al entender la *toma* como un momento *fundacional* para la construcción de la noción de participación -específicamente por el grupo de usuarios/dirigentes-, se quiere poner de manifiesto dos cuestiones interrelacionadas. Por una parte, destacar su carácter modelador de conductas y actitudes en torno a la organización social. Por otro lado, constituye el arraigo histórico y social que proporciona un punto de vista para reconstruir la representación social sobre el concepto de participación.

V.1.c) Canalización institucional del problema habitacional

En la década de 1960, en virtud de la masividad de la demanda de infraestructura urbana y el movimiento sociopolítico asociado a ella, el Estado asumió un rol más activo al generar los mecanismos para intentar incorporar el movimiento de pobladores en la corriente institucional. El asunto demográfico a la base de este problema resulta clave: “Durante los años sesenta, la población del gran Santiago sobrepasa los dos millones de habitantes y se acerca a los tres millones en 1970. Los pobladores siguen siendo alrededor de 40% de la población, pero aumenta la precariedad de sus condiciones de vivienda. En 1966, 300.000 personas, alrededor de 12% de la población, aún vive en los conventillos y las callampas; en 1970, esta cifra sube a 16%” (Dubet *et al.*, p. 180). Desde 1946 a 1964, los gobiernos de González Videla, Ibáñez y Jorge Alessandri habían hecho frente a este problema sobre la base del marco estipulado en la mencionada Ley

de Habitaciones obreras de 1906. En este período sólo se introdujeron algunas correcciones en su funcionamiento y en la política habitacional en general; por ejemplo, una reforma integral de la Caja de Habitación Popular en 1943 y la aprobación de la Ley Pereira en 1949: esta última pretendió incentivar al sector privado en la construcción de viviendas económicas. Luego, en 1952, la Caja de Habitación Popular es reemplazada por la Corporación de la Vivienda (CORVI). No obstante, estas medidas no dieron abasto y, en lo general, la principal solución fue la de terminar erradicando “a los habitantes de las <<callampas>> a otros lugares” (Sepúlveda, *ibíd.*), lo que al final terminaría generando el colapso del modelo *legal* ante el de *ocupación* (cf. De Ramón). El gobierno de E. Frei Montalva. encaró este asunto desde una posición diferente, procurando integrar a una estrategia política específica los mecanismos de solución al tema de la infraestructura. Las respuestas a la crisis de vivienda se engranaron a una “política nacional-populista” que buscó, desde una raigambre conservadora, fortalecer las “estructuras de la sociedad chilena” (Dubois *et al.*, *ibíd.*, p. 180). A través del apoyo directo a la construcción, la política de vivienda se consolidó como uno de los principales mecanismos de intervención del Estado en la economía: “La política de vivienda debe conservar la actividad económica, responder a las reivindicaciones urgentes y aumentar la integración institucional de los marginales urbanos” (*ibíd.*).

El gobierno demócratacristiano instaló el ciclo de la Política Nacional de Promoción Popular, que se orientó a generar mecanismos de *normalización* de las energías participativas de la comunidad, poniendo su centro de acción en el tema de la vivienda popular y la urbanización. En términos institucionales sus pilares relevantes fueron la definición de la vivienda como un bien de primera necesidad, al cual tienen derecho todas las familias, y la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (Sepúlveda, *ibíd.*). En términos operativos, se creó una Consejería Nacional de Participación Popular, que tuvo la responsabilidad de implementar las iniciativas de política pública. En este contexto, destacó la llamada Operación Sitio, cuyo objetivo fue “masificar el acceso a la vivienda a través de la entrega de sitios urbanizados de 9x18 metros (...) quedando por cuenta de las familias la posterior construcción de la vivienda” (Sepúlveda, *ibíd.*). Un supuesto a la base de la implementación de este instrumento fue que los pobladores tuvieran, efectivamente, un rol participativo: la Operación Sitio, “junto con ofrecer una solución al problema habitacional, impulsó la participación de los beneficiarios. De esta manera fomentó la creación de juntas de

vecinos, centros de madres, clubes deportivos, cooperativas y otras organizaciones comunitarias, las que pasaron a regirse por la ley N°16.880 dictada a fines de 1968” (ibíd.). La Promoción Popular demócratacristiana multiplicó las organizaciones comunitarias al tiempo que las atomizó y desarraigó -en un acto reglamentario- de su eventual *orientación* a las instituciones gubernamentales: “...3.487 Juntas de Vecinos se crean entre 1964 y 1970, asimismo 9.000 “Centros de Madres” organizan a 450.000 miembros (...) estas organizaciones, Artículo 35 de la Ley de Juntas de Vecinos, son controladas por el poder. (...) ideología demócratacristiana, (...) máscara de un control político sobre las nuevas capas sociales” (Pastrana, 1972, en Dubet *et al.*, ibíd., p. 181). El Estado desplegó un gran control sobre la cuestión habitacional, procurando incorporar la creciente organización social de base a los márgenes del “proceso político”, en que los actores políticos formales se transformaron en la clave de procesamiento del problema, y de sus soluciones. Se plantea el hecho que “...la elaboración de políticas urbanas es un proceso político, propio del <<Estado de compromiso>>, pues el Parlamento decide, pero también porque los partidos juegan el rol de mediadores en la tramitación de los problemas y de la adquisición de una vivienda” (ibíd., p. 181). Complementariamente, se avanza en el sentido de la individualización de las soluciones habitacionales; “la reivindicación colectiva debía quedar marginalizada o canalizada políticamente” (ibíd.).

Para el movimiento de pobladores este tratamiento estatal del asunto habitacional supuso el debilitamiento de su impulso reivindicativo y político autónomo. Fundamentalmente, sus formas de organización y participación fueron contenidos en los límites de la “administración legal” y ajustados a las lógicas de acción (exógena) de los partidos políticos. En este sentido, como mecanismo de presión, la *toma* fue instrumentalizada en el contexto de la progresiva “politización” del “sistema político” chileno. Los partidos tienden a reforzar el vínculo de dependencia que tienen con los pobladores: “(...) sin apoyo político, la toma sólo puede fracasar, pues al ser ilegal en principio, requiere de negociación política”. En el sentido de su interpretación *convencional*, Dubet *et al.*, establecen: “Mientras que las tomas de finales de los años cincuenta eran puramente reivindicativas, en este nuevo período adquieren un significado político, apoyadas por los partidos de izquierda en el poder y por la extrema izquierda que las incorpora como un elemento de su estrategia de transformación de la estructura social (...) se trata de incluir las reivindicaciones de los pobladores en un

proyecto político” (ibíd., p. 183-184). Desde el marco conceptual de los “movimientos sociales”, Sepúlveda asimismo plantea la interpretación en los límites de una epistemología *convencional* sobre la participación: sólo cuando el movimiento reivindicativo “habitacional” es normalizado en la corriente política institucional, recién ese “movimiento social” se transformaría en un “movimiento político”. Tal como Dubet *et al.*, enfatiza que las tomas de terrenos “comenzaron a finales de la década de 1950, como movimiento social, pero es sólo hasta finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 en donde su cariz varía, pasando a ser una fuerte arma de lucha de aquellos sectores que buscaban cambiar el sistema establecido, transformándose en movimiento político” (ibíd.).

Desde nuestro punto de vista, en estricto rigor, todo lo anterior horadó la forma independiente que los pobladores tuvieron, durante el decenio anterior, de hacer y encarar la política.

V.1.d) Algunos datos comunales actuales básicos

Avanzando en la exposición de los elementos de contexto general para aproximarse al surgimiento de los CDL de San Joaquín, es preciso exponer algunos datos básicos de la comuna.

En primer lugar, desde el punto de vista territorial, con la promulgación de la referida Ley de Comuna Autónoma de 1891 las tierras que hoy constituyen la comuna de San Joaquín quedaron bajo jurisdicción administrativa del municipio de Ñuñoa y, luego, en 1896, a través de un decreto supremo de Jorge Montt, en los límites de San Miguel (igualmente los terrenos que hoy pertenecen a la comuna de Pedro Aguirre Cerda)⁹³. No es sino hasta más de ochenta años después, en 1981, que mediante un Decreto con Fuerza de Ley se realiza la partición territorial que crea el municipio de San Joaquín, iniciando sus funciones como corporación edilicia en 1987⁹⁴. Con una superficie aproximada de 10 km², los límites territoriales de la comuna son: por el norte, la línea del antiguo Ferrocarril Circunvalación la separa de la comuna de Santiago en el tramo comprendido entre la Av. Santa Rosa hasta Vicuña Mackenna. Por el sur, limita con La Granja en la Av. Lo Ovalle. Por el este, con Ñuñoa, Macul y La Florida en el eje de Vicuña Mackenna. Por el oeste, con San Miguel en la Av. Santa Rosa.

⁹³Cf. en línea: www.web.sanmiguel.cl/historia

⁹⁴ Cf. en línea: www.redsanjoaquin.cl/municipio/historia-de-la-comuna/

Respecto de su situación demográfica, según el Censo del año 2002 San Joaquín tiene una población de 97.625 personas. Y tenía una población de 114.017 habitantes según el Censo de 1992. Lo anterior, da cuenta que en ese período intercensal, la comuna tuvo un porcentaje de pérdida poblacional de un 14,6% (CORMUDESPA, San Joaquín, 2013, p. 7).

Territorio	Año 2002	Proyección 2012	Variación (%)
Comuna de San Joaquín	97.625	75.305	-22,90
Región Metropolitana	6.061.185	7.007.620	15,60
País	15.116.435	17.398.632	15,10

Tabla N°1: Censo 2002 y proyección 2012. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En cuanto a las proyecciones censales del INE para 2012, la comuna de San Joaquín registraría un notable aumento de la población de Adultos Mayores de 60 años, en relación a la población de 15 años y menos. Entre 2002 y 2012 se estima un crecimiento del índice de adultos mayores en 38,2 puntos. Esto es de particular relevancia para los planificadores municipales del sector salud (CORMUDESPA, *ibíd.*, p. 8).

Por otra parte, la encuesta CASEN de 2011 reveló que San Joaquín fue la comuna con mayor proporción de pobres en la Región Metropolitana, con cifras sobre 26%, muy superiores a los niveles observados en las encuestas realizadas los años 2006 y 2009. Al analizar el nivel de ingresos de los habitantes de la comuna, se observa que el 34,3% se encuentran en el Primer Quintil de ingresos autónomos y el 60,3% bajo el Segundo Quintil. Ahora bien, cuando se focaliza el análisis en el Primer Quintil de ingresos se encuentra que el 16,1% de éstos es población en situación de extrema pobreza, el 74% en situación de pobreza y un 9,9% no pobres.

A marzo de 2012, la Municipalidad de San Joaquín aplicó la Ficha de Protección Social a 59.977 personas (61,8% de la población total) de los habitantes de la comuna, de los cuales 39.778 (66,3%) pertenecen al Primer Quintil (personas con puntaje en este instrumento entre 2.072 y 8.500), o sea, al segmento más “vulnerable” de la población.

Esto denota la alta y extendida “vulnerabilidad” de la población de San Joaquín, al considerar que más del 60% de la población fue encuestada. En efecto, esta cifra coincide con el análisis de la Encuesta CASEN: mientras ésta mostraba que un 30% de la población se encuentra en situación de pobreza, los datos de la Ficha de Protección Social indican que un 40,1% (respecto el total de la población comunal) se encuentran en este primer quintil. Si bien, según la CASEN 2009, la comuna de San Joaquín presenta una tasa de pobreza inferior a la media nacional, sí es superior a la media de la Región Metropolitana (CORMUDESPA, *ibíd.*, p. 11).

Pobreza en las Personas	2003	2006	2009	2011	% según Territorio (2011)		
					Comuna	Región	País
Pobre Indigente	1.929	1.825	1.487	4.177	5,50	2,19	2,79
Pobre No Indigente	11.285	4.445	9.330	19.226	25,40	9,27	11,66
No Pobres	80.560	78.666	69.451	52.381	69,10	88,54	85,56
Total	93.774	84.936	80.268	75.784	100	100	100

Tabla N°2: Pobreza e Indigencia en San Joaquín. Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2011. Ministerio de Desarrollo Social.

Los menores de 15 años que viven en situación de pobreza y pobreza extrema alcanzan al 54%. Esta situación no se observa en el otro extremo de la población, los adultos mayores. Las políticas dirigidas a este sector, como las pensiones, les asegura un mínimo de ingreso sobre los setenta mil pesos mensuales. Un segundo sector afectado por la pobreza es el de las mujeres. Las mujeres pobres (no en extrema pobreza) superan en 6 puntos porcentuales a lo observado en los hombres. Por otro lado, la brecha en pobreza extrema es de 2,1 puntos.

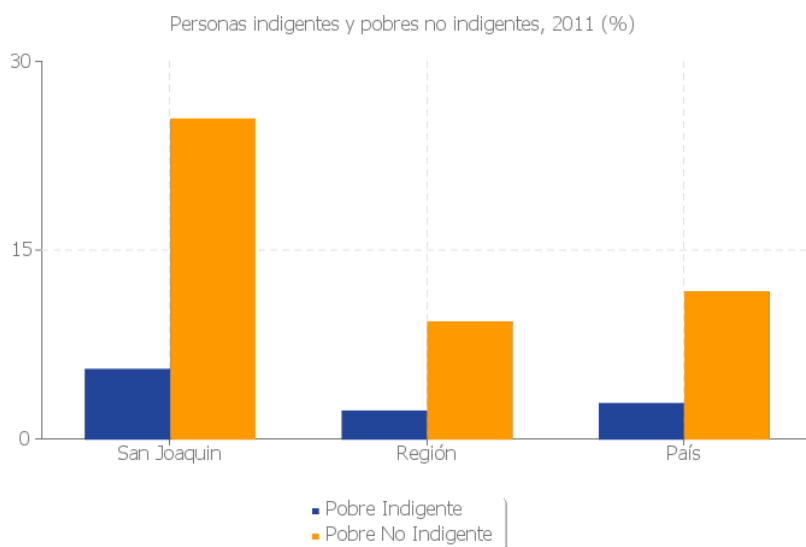
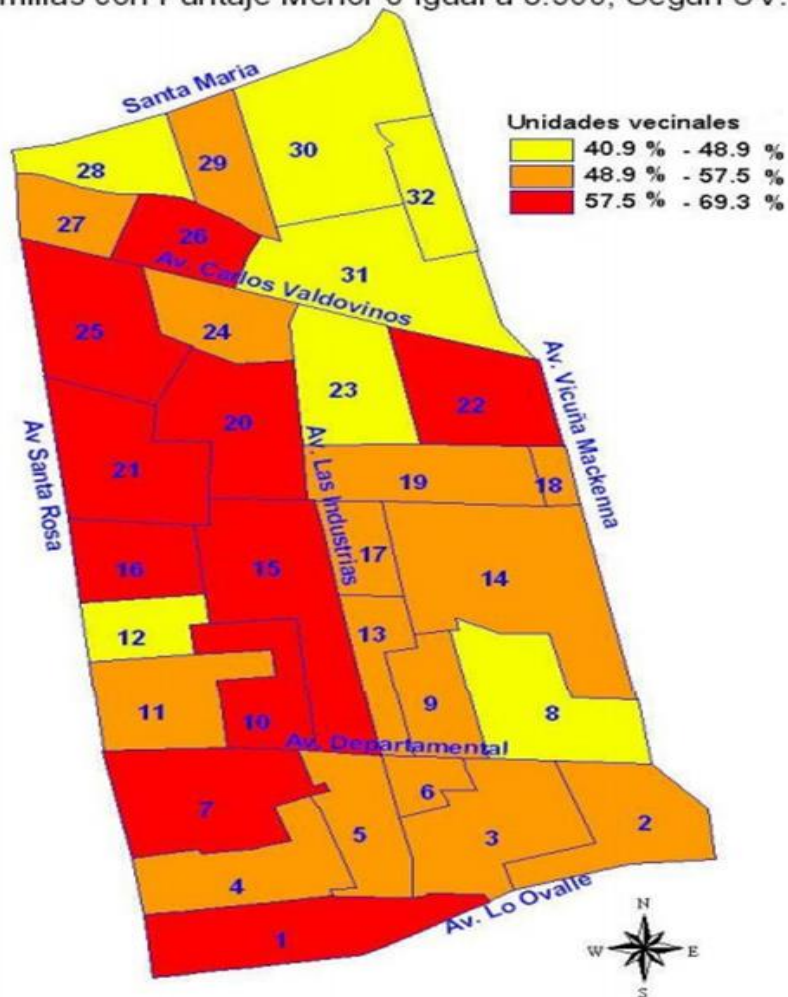


Gráfico N° 1: Comparación Pobres No indigentes/Indigentes. Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

En virtud de datos generados por la Ficha de Protección Social, un 57% presentaría puntajes inferiores a 8.500 puntos, constituyendo el segmento vulnerable, y un 35% registraría puntajes inferiores a 4.213 puntos, lo que comprende a las familias que viven la pobreza con mayor profundidad. Asumiendo que el corte de 8.500 puntos y menos representa una condición de vulnerabilidad, el rango de variabilidad de familias en situación de vulnerabilidad fluctúa, por Unidad Vecinal, entre un 40,1% registrado en la Unidad Vecinal (UV) N°30 correspondiente a la Población Chile, a un 69,3% registrado en la UV N°25 que corresponde la Población Legua Emergencia⁹⁵.

⁹⁵ Plan Comunal de Emergencia Municipalidad de San Joaquín, 2014. P. 8-9.

Ficha de Protección Social.
% de Familias con Puntaje Menor o Igual a 8.500, Según UV.



Fuente: Secplan a partir Informe DIDECO marzo 2012.

Imagen N°2. Fichas de Protección social según Unidades Vecinales

A nivel de distribución espacial, se observa que la vulnerabilidad social de las familias es mayor en el sector centro-poniente, delimitado por Av. Las Industrias (oriente), Av. Departamental (sur), Av. Santa Rosa (poniente) y Av. Carlos Valdovinos (norte). En dicho perímetro se establece una zona continua, dada por las unidades vecinales 25 (Población Legua Emergencia), 20 (Población La legua), 21 (Población Legua Nueva), 16, 15 y 10.

En otro aspecto, la tradición organizacional de la comuna se refrenda en la existencia de una importante cantidad de organizaciones comunitarias, sumando un total de 509 grupos en actividad, entre organizaciones funcionales y territoriales. Mauricio, funcionario del municipio de San Joaquín comenta a propósito de la densidad

organizacional de la comuna que *probablemente es una de las mayores en Chile*. La Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) implementa variadas líneas de trabajo para cubrir la demanda que representa esa cantidad de organizaciones. Posee un Departamento de Desarrollo Social; asimismo, un Programa del Adulto Mayor, con variadas líneas de acción; una Oficina de la Mujer; Programa de la Infancia y Programa Juventud DIDECO; Oficina de Asuntos Religiosos y un Programa de Derechos Humanos.

Tipo de Organización	N ^a	Con sedes
Juntas de Vecinos	76	51
Club Deportivos	103	41
Organizaciones de Mujeres	32	-
Organizaciones del Adulto Mayor	124	4
Comités de Seguridad Ciudadana	4	-
Organizaciones de Jóvenes y otras de Iniciativa Social (*)	170	-
TOTAL	509	96

(*) Incluye centros culturales y artísticos, comités de allegados, clubes de abstemios y otras.
 Tabla N^o 3: Tipos de Organizaciones Sociales de San Joaquín. Fuente: Plan Comunal de Emergencias, 2014. Municipio de San Joaquín

V.2.- Los Consejos de Desarrollo Local de salud de San Joaquín

V.2.a) Origen de los CDL en San Joaquín

En la comuna de San Joaquín, el sistema público de salud cuenta con tres Centros de Salud Familiar: Arturo Baeza Goñi, Santa Teresa y San Joaquín. Hacia el año 2009, el 78,1% de la población comunal se acogía al Sistema Público de Salud, lo que se condice con las cifras de cobertura pública a nivel nacional. No obstante, en San Joaquín los afiliados al Fondo Nacional de Salud (FONASA) agrupados en los segmentos A y B corresponden a 62,5% del total: esto implica que “nos referimos a personas cuyos

ingresos mensuales son inferiores a \$193.001. Este es un factor determinante al momento de considerar su vulnerabilidad en salud” (CORMUDESPA, *ibíd.*, 9). Se trata de una comuna en que el sistema público es vital para dar cobertura a las necesidades de salud de la población.

Cada uno de estos CESFAM presta servicios a determinados territorios o Unidades Vecinales. En el sector centro-poniente, el CESFAM A. Baeza Goñi cubre a 6 Unidades Vecinales -fundamentalmente, el territorio asociado a las poblaciones Legua Nueva, La Legua y Legua Emergencia-, que se traduce en 21.696 personas; en el sector sur, Santa Teresa cubre 13 Unidades Vecinales, con un número de inscritos de 39.217 personas; en el sector norte y centro-oriente, el CESFAM San Joaquín atiende a 14 Unidades Vecinales, con 27.065 personas inscritas. Los CESFAM Santa Teresa y San Joaquín cuentan con mini centros de atención de salud o Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOF), que operan como sub-unidades territoriales de refuerzo de los centros mayores. San Joaquín cuenta con tres: Yalta, Sierra Bella y Reverendo Javier Peró. Santa Teresa con dos: Coñimó y Salvador Allende (*ibíd.*, p. 26). De los tres CESFAM, el Baeza Goñi atiende a las Unidades Vecinales que concentran la mayor cantidad de Fichas de Protección Social con menores puntajes (Municipalidad de San Joaquín, 2013, p. 29).

Considerando el contexto nacional, en términos cronológicos, los CDL de la comuna de San Joaquín se constituyeron tempranamente. El primero surgió en el CESFAM A. Baeza Goñi (1998), luego en Santa Teresa (1999) y, finalmente, en San Joaquín (2000). Carmen, funcionaria del Baeza Goñi con una profusa práctica de trabajo comunitario, indica que el surgimiento del Consejo se gestó en directa relación con la experiencia desarrollada en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, específicamente en el CESFAM La Feria, correspondiente a la población La Victoria. El CDL de La Feria fue el primero en constituirse como tal en Chile, el año 1996: el surgimiento de ese Consejo se explica en virtud de una exhaustiva coordinación entre los funcionarios del Centro de Salud y la comunidad. En el caso de La Feria, se *inventó un sistema para formalizar el CDL con los estatutos de una organización funcional*, con una personalidad jurídica, involucrando desde el inicio tanto a funcionarios del centro de salud como a representantes de la comunidad. Este caso allanaría el camino de la institucionalización definitiva de estos mecanismos de los CDL en salud, a un nivel nacional. Carmen comenta que, en el contexto de la población La Legua, a partir del trabajo social

desarrollado previamente por los equipos del Centro de Salud Baeza Goñi, rápidamente se adoptó el modelo gestado en La Victoria. *Ellos tienen los mismos problemas que nosotros*, sostiene, asimismo, similares fortalezas; en ambas poblaciones existió una comunidad *fuertemente organizada y demandante*, igualmente, la existencia de equipos de salud involucrados con las redes de organizaciones de la comunidad.

Desde el punto de vista institucional, se iniciaba el proceso de transformación de Consultorios a CESFAM, lo que incluía cambios de gestión en los establecimientos. Carmen comenta que, *para optar a la categoría de CESFAM se incluían los diagnósticos participativos, etc.*, cuestión que incorporaba una dimensión nueva para los equipos de trabajo. El ministerio evacuó una norma que *contemplaba la extensión horaria del equipo completo de Trabajo Comunitario en los “terceros turnos”, hasta las 20:00 horas. (...) El tercer turno siempre se orientó al trabajo con la comunidad, con un horario flexible para cumplir las metas: fue pensado así.* Baeza Goñi y Santa Teresa materializaron estos turnos, lo que facilitó el efectivo acercamiento de los funcionarios hacia las redes organizacionales de la comunidad. En este contexto, destaca *el rol de los colegas en el involucramiento con la comunidad, las personas encargadas de la participación social aprovecharon la oportunidad.* En el caso del centro de salud Santa Teresa, el tercer turno se avocó directamente a un trabajo con la comunidad de mujeres usuarias en el tema de la prevención de consumo de drogas. Se constituyó la red de trabajo “El Sol Nace”. Ana, funcionaria del CESFAM Santa Teresa, comenta; *(...) aquí se usaba un enfoque biomédico para el tratamiento de pacientes “drogos” y yo los mandaba a hacer un trabajo grupal (...) propiciamos un trabajo “de proceso” para este problema.* El trabajo de integración de la comunidad ante el problema de la drogadicción fue el foco de ese tercer turno: *...fuimos formando (a los rehabilitados) como una especie de co-terapeutas, ellos mismos fueron potenciando el tema en la comunidad.*

El asunto de la prevención del consumo de drogas fue relevante a nivel transversal. En este sentido, en el caso del centro Baeza Goñi, Carmen sostiene que *el “tercer turno” se dio su propia tarea: el enfoque fue en la línea psico-bio-social.* En esa coyuntura, en la población La Legua crecía acendradamente el tráfico y consumo de drogas, por lo que, inicialmente, la apertura del equipo de salud hacia la comunidad se realizó a través de *charlas abiertas en el área de la prevención.* Con ese foco, *de a poco se fue*

*incorporando a los integrantes de organizaciones sociales, sentando las bases de los vínculos posteriores entre los equipos del consultorio y las redes de dirigentes locales. La prevención en el consumo de drogas fue objeto de un trabajo que concertó a un número mayor de actores. Carmen comenta que, por una parte, el Municipio, entonces regido por el alcalde R. Farías, creó una comisión intersectorial de prevención del consumo de drogas, que procuró aunar el trabajo de los tres centros de salud y de los encargados de educación municipal. En segundo lugar, se articuló una red de organizaciones sociales de La Legua: en este trabajo de articulación, la Iglesia Católica tuvo una gran relevancia, específicamente la Vicaría de la Zona Sur de Santiago y el sacerdote Mariano Puga, asimismo, la red de la Pastora Solidaria y el desarrollo del proyecto Cultura Solidaria (1996). Finalmente, el Programa *Quiero mi Vida sin Drogas* participó de este proceso, a través de la Fundación Ancora, encargada de su implementación. Todos estos actores trabajaron en coordinación: *Se tomó a todas las organizaciones sociales de La Legua. Se aplicó la metáfora del “tren”, en que cada organización era un carro. En este contexto, se dieron a una labor pedagógica: surgió la necesidad de formar una red de agentes comunitarios para la prevención del consumo de drogas (...) la idea fue formar agentes multiplicadores de prevención del consumo de drogas. Se trabajó en forma paralela con niños y padres. En el desarrollo de este proceso de articulación de actores diversos, Carmen también destaca la presencia del Partido Comunista en el seno de las organizaciones sociales de base.**

Desde el punto de vista de los objetivos específicos del sector salud, nuestra entrevistada sostiene que, *con un año de diferencia de la red de organizaciones de La Legua, el MINSAL lanza la idea de formar los CDL. Ya se tenía a la vista el ejemplo de La Victoria, lo que facilitó el proceso en La Legua. En este contexto, el rol articulador de los “terceros turnos” fue central, tanto en La Feria como en Baeza Goñi y también Santa Teresa. René, usuario y dirigente del CDL Baeza Goñi sostiene: *Los funcionarios del Consultorio fueron con la idea. (...) el tercer turno del consultorio ayudó a formar este comité. Los funcionarios del establecimiento tuvieron un activo rol de convocatoria en la constitución de este mecanismo, ponerlo en funcionamiento y escoger a su primera directiva. En este sentido, Enrique recuerda: *El -CDL- de acá se formó con ayuda de los funcionarios, nos dieron el empuje. (...) se convocó a toda la comunidad organizada, a todas las organizaciones. Se llenó el gimnasio de la escuela, 200-300 personas; ahí se pidió que la gente nombrara un grupo de dirigentes para esta organización: cada***

uno propuso a uno de los suyos. La primera directiva tenía pastores evangélicos, de la parroquia, etc.

En el trabajo de formación de los Consejos, los funcionarios de los centros de salud buscaron apoyo en personas reconocidas, creíbles y valoradas por la comunidad. René recuerda; *Un día, llega a mi puerta la señora Verónica (...) a citarme a una reunión para formar el Consejo de salud. Ella me dijo: aquí sentado se va a tullir. Aunque no era más representante de la 16 de Febrero, me dijo “no importa, la gente lo va a elegir igual”. Y así sucedió finalmente* (René). Lo propio sucedió en el CESFAM San Joaquín, aunque sin la acción de un “tercer turno”. En este sentido, Andrés, histórico dirigente vecinal del sector norte de la comuna, territorio de acción del CESFAM San Joaquín, sostiene: *En el año 1998, yo era presidente de la Junta de Vecinos, me llamó la doctora Campodónico -directora del establecimiento- (...) me metieron y fui de apoco entendiendo.* En el período de fundación de los Consejos, la dinámica de colaboración se dio tanto entre dirigentes y equipos de salud, como también entre pares dirigentes. René sostiene que, con la experiencia acumulada en Baeza Goñi, *ayudamos en la conformación de otros consejos de la comuna. Primero el de Sor Teresa y después el de San Joaquín.* En el mismo tenor, Enrique sostiene: *...por un proceso natural, nos establecimos como consejo aquí, y también ayudamos a establecer los otros consejos de la comuna.* En la creación de los CDL de San Joaquín, los equipos de salud buscaron movilizar redes preexistentes en la comunidad, sus *assets* o activos organizacionales (cf. Salazar), procurando alianzas con dirigentes sociales con una raigambre histórica en el territorio y la movilización de las redes internas de éstos.

En este sentido, cabe destacar que previo a la conformación e institucionalización de los CDL, hubo una experiencia de trabajo entre la comunidad y los equipos de salud del consultorio Baeza Goñi, orientada específicamente a la consecución de objetivos sanitarios. Para esto, el rol de dirigentes vecinales resultó clave. Destaca el caso de Junta de Vecinos de la población 16 de Febrero, que logró participar y colaborar directamente en procesos de gestión propios del establecimiento de salud. Don René relata: *Dentro de los proyectos de la población estuvo la construcción de un local social, en el que dejar un box para atención médica. En una reunión de Cuenta Pública, que citó el alcalde Ramón Farías (1997-1998), conversé con la Directora de Salud de la Municipalidad.* Luego de realizar gestiones con el nivel directivo del consultorio, se acordó que *un médico iría cada 15 días. Cobrábamos 200 pesos por la atención. Para*

tener café, té, galletas, etc. Esto constituye un antecedente en el contexto de la implementación de estrategias de atención primaria en salud a nivel micro territorial, en el que hubo un proceso de colaboración directa entre las redes propias de los vecinos y el Estado. Una vez constituidos los CDL, el problema de la cobertura micro territorial de la atención primaria estaría presente de manera constante en su agenda de trabajo.

V.2.b) Aspectos comunes derivados de su articulación institucional

Si bien cada uno de los CDL de la comuna de San Joaquín posee una idiosincrasia particular y, en ciertos aspectos, notables diferencias entre sí, existen cuestiones acerca de su organización y ámbitos de actividad que les son transversales. En este acápite, se presentan a grandes rasgos estos componentes transversales. En esencia, tales cuestiones vienen dadas por la naturaleza eminentemente sectorial de estos mecanismos de participación, y se pueden distinguir en dos grandes ámbitos. En primer lugar, están los lineamientos de política pública ministeriales que, naturalmente, imponen a los CDL -a nivel nacional- ciertos componentes funcionales, una manera particular de integrarlos a la red de salud y de establecer elementos básicos de su composición interna. En segundo término, existe un plano de trabajo transversal que surge desde la organización propia que, espontáneamente, se ha generado entre los dirigentes de los CDL de San Joaquín. En este sentido, en primera instancia, aquellos se vinculan en el nivel local, estableciendo un Interconsejo Comunal de Salud. A través de esta orgánica, buscan posicionarse como un actor interviniente en la discusión pública sobre salud. Así, desde esta plataforma se insertan a una red más amplia de actores institucionales (como gremios y agrupaciones de funcionarios) para intentar influir, junto a éstos, en el seno de la acción programática del Estado.

Para comenzar con las cuestiones de cuño sectorial y reglamentario, como se sostiene en el Anexo 1, los consejos de desarrollo local de salud son instancias que tienen por misión asesorar a la dirección de los establecimientos de salud. En cuanto a su alcance, pretenden instalarse de modo generalizado tanto en los centros de atención primaria como de la red hospitalaria. Una cuestión básica en la organización de los consejos radica en su composición mixta: en estas instancias deberían estar representados, mínimamente, tanto los usuarios como los funcionarios del establecimiento. Un trabajo

realizado en 2009 a nivel nacional⁹⁶, generó un catastro de las organizaciones vinculadas a la salud en los establecimientos de la Región Metropolitana. Este estudio arrojó que existían 140 instancias de participación en general, de las cuales 55 eran específicamente consejos de salud (39% del total de esas instancias). Considerando, por una parte, a los representantes de la comunidad de usuarios, este universo estaba integrado en un 65% por organizaciones funcionales (mayoritariamente grupos de adultos mayores, organizaciones de mujeres y de pacientes, y en menor medida grupos de pueblos indígenas, de jóvenes y ambientalistas), en un 18% por organizaciones territoriales (JJVV y Uniones Comunales) y un 17% de organizaciones tanto institucionales como de la sociedad civil (educación, municipio, carabineros, iglesia, comités de allegados, entre otros) (Pérez y Vega, *ibíd.*, p. 19-20).

Por otra parte, considerando el total de estos consejos, en un 87% de ellos había una representación efectiva del estamento de funcionarios, que constaba fundamentalmente de Asistentes Sociales, encargados de Promoción, matronas y, en muy pocos casos, miembros de la dirección del establecimiento. En lo relativo a la composición de sus directivas, "...en la mayoría de los consejos catastrados (92%), la presidencia de éstos está a cargo de dirigentes sociales, y en un 4% a cargo de un funcionario de salud, se destaca que en un consejo la presidencia recae en un usuario, que no es dirigente" (*ibíd.*, p. 23). Finalmente, en un 45% se integraban gremios de la salud, no obstante, se precisa que "al analizar las personas que mencionan, éstos más bien corresponden a profesionales que trabajan en el establecimiento y que asisten a sus reuniones. En 17 consejos que corresponde al 31%, mencionan propiamente a dirigentes de los gremios de los trabajadores" (*ibíd.*). En este catastro también se relevan las prioridades y funciones esenciales de los consejos. En primer lugar, aparece la representación de las necesidades de la población, luego, las acciones de colaboración con los programas de salud de los establecimientos y, finalmente, los proyectos autogestionados (*ibíd.*, p. 24). En lo relativo a la inserción de los consejos de San Joaquín en los procesos de gestión de los CESFAM, cabe mencionar que éstos participan de los "Consejos Técnicos". Carmen describe estas reuniones de coordinación: *El consejo técnico es una instancia de toma de decisiones y de entrega de información, es una instancia en la que participa todo el equipo médico, todos los jefes de algún sector (por ejemplo, farmacia, OIRS,*

⁹⁶ Desarrollado por un equipo del Consejo Metropolitano de Usuarios de la Salud y la Comisión de Salud Comunitaria y Participación social del Consejo Asesor de la SEREMI de Salud Metropolitana.

etc.) del organigrama. Se analizan las tareas, la correspondencia y tiene poder decisorio. Están representados todos los estamentos de funcionarios más el CDL. Ana refrenda: en el Consejo Técnico se revisan las normas, se discute como se implementarán las estrategias, por ejemplo, promoción de exámenes para el Papanicolao, el trabajo de base comunitario, y los lineamientos que instruye el MINSAL, revisan las normas. Considerando el punto de vista de la injerencia o profundidad que alcanza la participación del CDL en esta instancia decisional del establecimiento, Carmen sostiene que *esta es una “asesoría”, no es una “co-gestion” todavía*. Este alcance específico, aplicado a cuestiones cotidianas y pragmáticas de gestión en el establecimiento -con una influencia marginal en las decisiones técnicas de índole sanitaria-, es ejemplificado por Enrique a propósito de la búsqueda de soluciones al problema de falta de boxes de atención médica: se pretendió usar un *patio de luz para nuevos boxes, nosotros dijimos que no, porque no era el espacio propicio. Sugerimos otro espacio y fue aceptado, porque nosotros les llevamos la petición concreta*.

Otro espacio potencial de participación para los CDL se da en el proceso de gestión de los reclamos (a través de las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencia), tal como ocurre en el CESFAM Baeza Goñi. No obstante, más allá que en general exista la apertura a tolerar estos espacios participativos, la representación de los CDL en estas instancias técnicas no es una regla general: depende exclusivamente de las dinámicas internas que se generen en cada CESFAM. Acá se produce un punto de encaje entre las cuestiones generales con las particulares (como se revisa en el próximo apartado). Igualmente, representantes de los CDL se integran frecuentemente en las jornadas organizadas por el Departamento de Salud municipal.

Ahora bien, respecto del plano de trabajo transversal y *autoconvocado* por los dirigentes, destaca la conformación del Interconsejo Comunal de Salud. En esta instancia sesiona en el CESFAM Baeza Goñi participando de manera constante dirigentes y usuarios, asimismo, replicando el modelo de los CDL individuales, se hacen parte funcionarios de los CESFAM y adicionalmente de los departamentos de promoción y salud del municipio. El propio Interconsejo define su misión: “...asesorar a la Dirección de los Establecimientos de salud resguardando principalmente los intereses de los usuarios, sirviendo como mediador de los conflictos que surgen habitualmente entre los que otorgan Servicios de Salud y los pacientes o Beneficiarios de Sistema” (Declaración pública del Interconsejo de Salud de San Joaquín, 2009).

El nivel de participación territorial de los usuarios asciende hacia el plano intercomunal en la figura del CONDESUR (consejos de salud de la zona sur de la ciudad de Santiago). Enrique describe estas instancias según un *orden piramidal: primero constitución de los Consejos, después el Interconsejo de la comuna, luego en el sector sur hay 11 consejos agrupados en el CONDESUR. También hay 5 consejos consultivos (estos son el equivalente de los consejos en los hospitales)*. Desde estas plataformas de participación, el involucramiento institucional de los usuarios adopta naturalmente dinámicas cada vez más complejas, estableciendo vínculos con otros actores del sistema. Esto se expresa, por ejemplo, en la solicitud de apoyo que la dirección de los hospitales Lucio Córdova y Exequiel González Cortés realizó al CONDESUR para constituir los Consejos Consultivos de Usuarios en esos establecimientos (tema discutido en reunión de Interconsejo Comunal de San Joaquín, el 23 de agosto de 2010). El catastro antes mencionado muestra que, ya en el nivel metropolitano, la inserción de los Consejos en diversas redes relacionadas con la salud es importante: “el 67% participa en una orgánica comunal o zonal, el 65% tiene representación en los consejos consultivos de los servicios, el 51% tiene representación en hospitales autogestionados de su jurisdicción. Esto expresa el interés de los dirigentes de aproximarse cada vez más a las esferas de poder, para incidir en las decisiones de las políticas del sistema de salud” (Pérez y Vega, *ibíd.*, p 18-23).

El trabajo de construcción ascendente de un referente de usuarios del sistema público de salud, tuvo un hito con la realización de un primer Encuentro Inter-regional de Consejos de Salud, en 2008. Luego de este encuentro, la SEREMI Metropolitana de Salud financió una instancia de trabajo que se abocó al reconocimiento de los consejos a nivel nacional y a la articulación de un conjunto mayor de actores vinculados a temas de salud, a través de un proyecto de Integración de Actores Comunitarios en la Participación Social en Salud⁹⁷. En el marco de este proyecto se generaron distintos encuentros entre dichos actores, en diferentes regiones, desembocando finalmente en un *Encuentro Nacional de consejos de salud* en 2009. En ese contexto, dirigentes de consejos se vinculan con una red organizacional más amplia, desplazando su atención a temas de relevancia general en la política pública del sector salud. En esa oportunidad,

⁹⁷ Entre estas organizaciones se convocó el Consejo Metropolitano de Usuarios de la Salud, “la Red Intercultural de Pueblos Originarios, el Foro Red de Derechos Sexuales y Reproductivos, la Asociación Nacional de Defensa de los Derechos de los Usuarios de la Seguridad Social, y la Asociación Latinoamericana de Medicina Social (*ibíd.*).

se firma una “Suscripción de apoyo por el fortalecimiento de la salud pública” entre gremios de la salud, la Central Única de Trabajadores y algunos sindicatos de la minería. Asimismo, en una Declaración de final, representantes de los CDL sostienen que su preocupación central debe residir en el *financiamiento del sector público: per cápita de la atención primaria, producto interno bruto, sistema de financiamiento de los CECOF y CESFAM*, lo que apunta finalmente a la reivindicación del acceso a la salud como un derecho básico (ibíd., p. 25). En esto radica el punto que anclará los consejos de salud con otras organizaciones y diferentes gremios de funcionarios en un movimiento de defensa de la salud pública. Recogiendo todo lo anterior, en este mismo encuentro se constituye la Red Nacional de Consejos de Participación y Promoción en Salud. Asimismo, surge el llamado Frente Amplio por la Defensa de la Salud Pública (FADSP). Esta plataforma nacional, se coordina territorialmente en diferentes regiones y, en el caso de Santiago, por zonas.

A partir de estos hitos, el movimiento más activo de los CDL se centralizó en el FADSP y fue desplegándose territorialmente. Durante 2010 y 2011 se desarrollaron varias actividades. En la zona sur de Santiago, por ejemplo, los propios dirigentes de CDL de San Joaquín participaron de escuelas zonales para dirigentes sociales y movilizaciones en contra del proceso de concesión para la construcción de los hospitales Barros Luco y Exequiel González Cortés (en lo que fue el posteriormente desechado proyecto CARS -Complejo Asistencial Red Sur). En el nivel regional, se desarrolló un primer encuentro Metropolitano del FADSP y, en un nivel nacional, un nuevo Encuentro Nacional de Consejos de Salud, realizado en la ciudad de Caldera, Región de Atacama; reunión en la que participaron representantes de usuarios de todo el país (de San Joaquín también), expertos, representantes de experiencias internacionales, gremios y autoridades de salud. En este momento ya existe, a nivel nacional, una cúpula o vanguardia de usuarios/dirigentes que se insertan en una red de mayor complejidad institucional. Este proceso de coordinación de actores sociales en defensa de la salud pública tuvo un momento importante en 2012 al constituirse la Mesa Social por la Salud de Chile, que congregó a los principales actores gremiales de la salud, estudiantes del área, Consejos de salud y organizaciones de ciudadanos⁹⁸, asimismo a la Asociación

⁹⁸ Entre otros, la Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipalizada (CONFUSAM), Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (FENPRUSS), Federación Nacional de Trabajadores de Salud, entre otros (ver: <https://www.lemonediplomatique.cl/Otro-Chile-es-posible-otra-salud.html>).

Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). La actividad más importante de este movimiento fue la realización de un Plebiscito Nacional por la Salud (CITA), consignándose también la realización de un IV Encuentro Nacional de Consejos de Salud, en La Serena.

Volviendo al plano local del Interconsejo de San Joaquín, hacia 2010 las actividades en el contexto del movimiento FADSP concentraban gran parte de sus energías, particularmente en la zona metropolitana sur. En este contexto, Mauricio, profesional del municipio, define el núcleo de las actividades de los dirigentes: *lo que moviliza hoy las energías de los consejos es el Frente Amplio por la Defensa de la Salud Pública del área sur de Santiago. En esencia, se trata de un movimiento que busca detener –o minimizar- el proceso de privatización de la Salud, defendiendo los valores de la salud pública; esto es, como un servicio de calidad para todos sin una lógica económica detrás. En este sentido la normativa de Concesiones Hospitalarias es el punto específico por el que se preocupan actualmente, esto es, la privatización de la infraestructura hospitalaria .*

Tempranamente, en 2009, representantes del Interconsejo de salud de San Joaquín participaba de gestiones como la siguiente: “...el 29 de septiembre fuimos una delegación de casi 300 personas entre Dirigentes y Trabajadores de la Salud de Área Sur Metropolitana a dejar una Carta al Congreso Nacional, específicamente a las Comisiones de Salud y Hacienda de ambas Cámaras donde solicitamos puntualmente su apoyo y mejores oficios para que se apruebe en la discusión del Presupuesto 2010 los recursos para la construcción del “Complejo Asistencial Hospital Barrios Luco” que atiende a más de un millón de personas. Como segundo punto (...) se debería subir del 1,6% al 3,2% del erario nacional los recursos destinados a la Salud de nuestro querido Chile” (Declaración pública del Interconsejo de Salud de San Joaquín, 2009). Las discusiones del Interconsejo giraban en torno al cómo articular los problemas de política pública -como el estatuto de Atención Primaria, la Norma de Concesiones Hospitalarias, el tema del PIB en Salud, etc.- con una labor pedagógica en la realidad local. En reunión de coordinación de Julio de 2010 se relevó la necesidad de vincular a los usuarios con los problemas asociados a la supresión de los fondos para promoción en Salud (realizada por el ministro Erazo y continuada por la entonces administración de J. Mañalich) y el proceso de concesiones hospitalarias; la función y el deber de los consejos en este escenario es informar acerca de estos procesos y sus impactos generales para los

usuarios. *Hay que difundir entre la población la supresión de los fondos de Promoción y participación*, sostuvo Enrique, en tanto a su juicio esto estaba *en relación directa con el proceso de privatización de la salud pública*. Adicionalmente, se visualizó la necesidad de aglutinar a todas las organizaciones sociales posibles al FADSP, incluyendo organizaciones de infancia, adultos mayores, etc., *mientras más, mejor*, llamaron a esto *trabajo de base, tejido social comunitario en función del frente amplio*. En el sentido de lo anterior, en el Interconsejo de San Joaquín no se evitaba, en palabras de René, la necesidad de asumir la *dimensión política* del proceso de concesiones en el sector público. En este mismo sentido, Andrés comentaba que *el gobierno* -del entonces presidente Piñera- *se está preparando para convencer a la gente de las partes bonitas de la privatización*. Por su parte, Luis enfatizaba que *el gobierno está en una campaña de desprestigio de la salud pública para justificar que hay que privatizar*. En este sentido, asumían claramente la necesidad de una función pedagógica con la comunidad. Esto constituye una “dimensión militante” y el desarrollo de un compromiso con las acciones impulsadas desde el FADSP. En este contexto, durante 2010 y 2011, entre otros cursos y encuentros, dirigentes de los consejos de salud se capacitaron en un curso de “Economía de la Salud” el cual se orientó a entregar a los dirigentes *mayor conocimiento de la política, pero no política partidista*, esto es conocimiento del detalle de las políticas públicas. Para Enrique, estas instancias ayudan a los dirigentes a contar con una *mayor integración de los problemas*.

En el nivel organizacional en que los representantes de usuarios se integran como un actor institucional al tema de la salud, se generan estrechos vínculos y alianzas particularmente con los gremios de trabajadores, que constituyen su interlocutor más directo. Puntualmente en San Joaquín, existe una reflexión sobre estas relaciones y los roles que corresponde asumir a cada actor al encarar diversos asuntos. Por ejemplo, directamente en el tema de las reivindicaciones gremiales, se sostiene que *integrar a los Consejos fortalece el movimiento de los trabajadores, no lo debilita*. En este plano los dirigentes refuerzan el potencial rol de interlocutores o mediadores entre los usuarios en general y los trabajadores, destacando de nuevo su rol pedagógico: *si los compañeros funcionarios paran por sus propias reivindicaciones, los usuarios no lo entienden (...) falta* -en las movilizaciones de funcionarios de la salud- *el apoyo de la comunidad, la gente que está peleando por sus beneficios (...)*. Genera acuerdo la idea que, al integrar a los usuarios del sistema, desde un punto de vista estratégico las demandas de todo tipo

de los trabajadores tendrán un peso relativo mayor: la presión por los primeros puede ser más eficaz, *a nosotros no nos van a echar de la pega*, sentencia Luis. Sin embargo, al posicionarse en un plano de cooperación, los dirigentes también exigen de su contraparte la integración de los esfuerzos. Por ejemplo, como plantea René, *saber entendernos bien con los funcionarios en la lucha contra la privatización*. En este sentido, también denotaron el poco entusiasmo manifestado por los trabajadores de la salud en relación al proceso de concesión y privatización de los hospitales (Sesión de Interconsejo comunal, julio, 2010).

V.2.c) Integración con los equipos de salud y definición de formas de organización en los CDL de San Joaquín

Luego de revisar algunas cuestiones transversales que vinculan a los CDL's de San Joaquín incluso al nivel nacional en la institucionalidad sectorial, ahora se revisan algunas cuestiones particulares del nivel local.

Una vez constituidos, los consejos de la comuna progresivamente fueron definiendo sus propias metas y formas de organizarse. Considerando la temprana formación de los consejos de San Joaquín, Ana -funcionaria de Santa Teresa- menciona que, *al principio, los lineamientos desde el MINSAL no estaban muy claros (...) Por esto, cada CDL tiene su propio estilo y dinámica*. Cada uno ha desarrollado una particular idiosincrasia a la hora de encarar sus tareas internas. Para resumir esquemáticamente, en lo relativo al primero de los consejos comunales, el Baeza Goñi, René recuerda: *Una vez formado el consejo nos preguntamos: ¿qué hacemos nosotros aquí?* En coordinación con el municipio, el año 1998, *se hizo una jornada de trabajo en la iglesia San Cayetano de Pirque. Dos días de reflexión: ¿para qué es el Consejo? Fue un grupo de 30 personas aproximadamente, se establecieron tareas, etc.* Carmen recuerda que, en este encuentro inaugural en Pirque, *el consejo junto al tercer turno hizo el plan estratégico*. Al comienzo, se aproximaron a problemas surgidos específicamente de la relación entre los usuarios del servicio y los funcionarios. *En primer lugar, (...) había muchos problemas de agresiones de los usuarios hacia los funcionarios*, sostiene René. *Eso motivó que - desde la dirección del establecimiento- quisieran mejorar las relaciones entre usuarios y funcionarios*. Relevando este problema, los dirigentes del consejo comenzaron a plantear *a la comunidad que no debían existir agresiones hacia los funcionarios*. Enrique recuerda; *veníamos a “discursar” antes de la entrega de los números (...) a*

conversarle a la gente que, si no había remedios, no era culpa de los funcionarios (...), les echaban garabatos. Asimismo, desde la dirección del CESFAM se visibilizaban otros problemas sanitarios, en cuyo abordaje se podía involucrar a la comunidad: Antes había muchos micro-basurales, se nos pidió hacer conciencia en la comunidad sobre este problema (Enrique).

Junto a lo anterior, inicialmente el consejo de Baeza Goñi tuvo que darse un mecanismo para organizarse. Recordando la convocatoria a la elección de la primera directiva Carmen sostiene: *Se hicieron elecciones, con una convocatoria, con tricel, con carteles de los candidatos en las poblaciones, como corresponde. Fue bien bullado. Se inscribieron aproximadamente 500 personas. El consejo se constituyó con 9 integrantes, 6 representantes de la comunidad y 3 del establecimiento, definiéndose elecciones de renovación de directiva cada dos años. El primer y segundo período, Carmen, profesional del servicio, fue la presidenta, pero esa no era la idea, según sus palabras. En este sentido, cambiaron el sistema de votaciones para que la presidencia de la directiva no fuera apropiada, sin querer, por los funcionarios. Inventamos un sistema; empezamos a elegir, los funcionarios, nuestros propios representantes, y los usuarios los suyos. Luis describe el proceso de las elecciones: ...se llama a una asamblea que propone un día y hora para la elección. Se avisa en las JJVV, en los clubes de adultos mayores, se reparten volantes informativos a la comunidad en el consultorio. Las votaciones se hacen en el mismo CESFAM, durante todo el día. René complementa: ...la última convocatoria -junio de 2010- no fue muy grande, mayor fue la anterior en la que hubo más de 500, y ahora no más de 300.*

Ya en relación al CDL Santa Teresa, que fue el segundo en constituirse a nivel comunal (1999), el equipo de salud -a través de su “tercer turno”- diseñó una instancia de apertura a la comunidad denominada “equipo motor” de trabajo comunitario. Ana sostiene que esta instancia de trabajo, *orientada a la participación local*, procuró vincular a un número amplio de actores al programa de trabajo del equipo de salud. En la lógica de trabajo de este “equipo motor”, el CDL se ha insertado como uno más de los actores intervinientes. *En el “equipo motor” de trabajo comunitario (...) participa el CDL como un agente más, entre distintos agentes comunitarios (organizaciones de adulto mayor, feriantes, etc.), también con los colegios (...). También otros jefes de área que tenían que trabajar temas con participación, como los encargados de área del adulto mayor, salud mental y salud familiar, les pareció que es bueno hacer alianzas con ellos. He*

diseñado estrategias -manifiesta Ana- con encargados que tenían que potenciar su trabajo con la comunidad. En este sentido, el “equipo motor” de participación ha tendido a articular las necesidades de los equipos de salud con las instancias comunitarias pertinentes, para hacer más efectivas las intervenciones: para estimular su participación (de los equipos técnicos del CESFAM) pedí que enviaran a un representante por sector para trabajar en el “equipo motor”, jefes de programa más la comunidad (ferianos, líderes de 3 edad, representantes de jardines infantiles y colegios y al CDL) (...). Esto involucra todo un juego de estrategia, hay que ir recogiendo (aglutinando) gente de acuerdo con sus habilidades y su rol en la comunidad”.

En base a las decisiones tomadas por los encargados del tema de participación de la comunidad del CESFAM, ésta no se centraliza en la figura del CDL. *Por razones coyunturales, sostiene esta funcionaria, el CDL participa en el “equipo motor” en las mismas condiciones que el resto de las organizaciones (...) el CDL no lidera el equipo motor (...) Nuestro CDL ha pasado por varias etapas; ahora trabaja en un nivel macro, con temas que son de interés general para el ciudadano (como la defensa de la salud pública, concesión a privados de la construcción de hospitales).*

En cuanto al sistema de elecciones del Consejo, este es, en lo esencial, similar al de Baeza Goñi: elecciones abiertas a los usuarios, difusión de proceso a nivel vecinal, conformación de un tritel y elecciones en el establecimiento de salud.

Ahora bien, en el caso del CESFAM San Joaquín, el CDL se consolidó tempranamente en una dinámica de alianza entre la dirección del establecimiento y algunos dirigentes. En este sentido, este consejo funciona “centralizadamente”, a través de coordinaciones directas entre la directora del establecimiento y los dirigentes, bajando la información y proponiendo una agenda a los usuarios y otros dirigentes que asisten a las reuniones. Desde los dirigentes, este tipo de relación cooperativa se ha afianzado, específicamente, en la figura de Andrés, longevo representante vecinal, quien ha estado involucrado en la directiva del CDL desde su creación. Recuerda: *me metieron y fui de a poco entendiendo.* En este sentido, la formación del consejo remite a un movimiento surgido desde la dirección de establecimiento, quien solicita los apoyos a la comunidad a través de dirigentes clave. Andrés recuerda que, en los encuentros de formación del consejo, plantearon el objetivo general de *descentralizar la Atención Primaria.* En este sentido, desde su posición en la comunidad los dirigentes buscaron abordar problemas “técnicos”, de común acuerdo con la dirección del establecimiento; *La idea era aportar,*

ver las falencias que había en el “poli”⁹⁹, sostiene Andrés. La evidencia indicaba que el centro de salud resultaba insuficiente para atender a un creciente volumen de usuarios: *La idea (... era llevar la atención de salud hacia la gente de distintos sectores, ante lo cual, sostiene, se inició la descentralización “hacia la gente”. (...) La pregunta era: ¿Dónde se puede atender?, el “poli” estaba colapsado. (...) Yo pensé en tener algunos mini centros de salud, pero no había plata para hacerlos.* En este minuto se adopta una estrategia de colaboración directa entre el CESFAM y la Junta de Vecinos Aníbal Pinto: *se presentó la idea de atender en la junta de vecinos, sostiene Andrés. Llevar el servicio médico hacia la junta de vecinos no fue fácil, recuerda Andrés, los doctores y enfermeros no querían, incluso se generaron amenazas de renuncia (...) Se enfatizó en que no era una fiscalización hacia ellos. Se probó por un mes. Cambiaron de opinión; se sentían tan acogidos por la gente (...) Las condiciones, al principio eran bien precarias, había un solo baño para compartir...* Luego, afianzando una relación de cooperación estratégica con el establecimiento Andrés comenta que *se conversó con el alcalde y la directora de salud -de la municipalidad- para sacar esto de las juntas de vecinos.*

Considerando la organización del CDL San Joaquín, el dirigente destaca; *hemos mantenido la autonomía.* En este sentido, comenta que genera las condiciones para tener el control sobre el funcionamiento de la instancia a través del mecanismo de convocatoria: *no cito a más de 100 personas, ...a los dirigentes de las JJVV que se atienden en nuestro “poli” y en los 3 CECOF, realizando una reunión mensualmente en la que destaca su masividad; tenemos harta participación.* La presencia de los funcionarios también es acotada: *de los funcionarios del CESFAM, participa solo la directora -quien tiene un rol preponderante en la instancia- y la asistente social.* Susana indica que, en las reuniones, *primero habla el presidente, luego la doctora -se refiere a la directora del CESFAM-, de ahí se le da la palabra a la gente.* Enfatiza que en estas reuniones regulares se tratan temas relativos exclusivamente al establecimiento, *allá se habla de la pura salud, dejándose los temas más políticos para la instancia del Interconsejo.*

V.2.d) Principales actividades desarrolladas por los CDL de San Joaquín

⁹⁹ “Poli”, en referencia a la antigua denominación de Policlínico.

En primer término, cabe considerar el supuesto inicial sobre el ámbito de acción y capacidad mínimas de los CDL, que consiste en la movilización de redes vecinales que coadyuven en la implementación de acciones sanitarias en el ámbito territorial de cada CESFAM. En este sentido, la función original de los consejos se define en cuanto espacio de colaboración de la comunidad para aumentar la eficacia de las intervenciones. En el desarrollo de esta función, los consejos se han instalado, en primera instancia, como las naturales instancias de vinculación en los procesos de relacionamiento entre los usuarios y el personal de los centros de salud. Jorge, dirigente del CDL Baeza Goñi, sostiene sucintamente que *el consejo es un mediador* entre la comunidad y el establecimiento. La directora de este CESFAM expresa, en este mismo sentido, que el consejo es *una especie de “buzón” (...)*, con la expectativa que *logre ser este nexo que conecte al equipo de salud con su comunidad, (...) escuchar y transmitir a los equipos de salud sus necesidades*. Asimismo, destaca que, por su particular perfil, los dirigentes tienen la capacidad, *al ser validados por sus representados, de ser agentes de educación potente en temas de salud. (...) nuestra labor es proyección a la comunidad, porque ahora estamos embarcados en la campaña de ampliar la cobertura de papanicolau...”*

Lo anterior alude a la capacidad de acción de los consejos en sus territorios locales. En este contexto, desde su inicio los CDL se han dedicado, por una parte, a realizar gestiones estratégicas para sus CESFAM. Asimismo, han avanzado a la participación en espacios de gestión de los establecimientos, como el Consejo Técnico y las plataformas de Reclamos y Sugerencias. Finalmente, han atendido cuestiones relativas a temas de salud propiamente tales.

En primer lugar, desde el punto de vista de la colaboración en cuestiones estratégicas para los establecimientos de salud, destacan fundamentalmente las gestiones realizadas para la consecución de infraestructuras. Esto se conecta con la antigua preocupación de los dirigentes por la cobertura local de la atención primaria. Por ejemplo, desde su conformación, el CDL Baeza Goñi prontamente adoptó un rol más estratégico para el CESFAM, sus dirigentes comenzaron ampliar el alcance de sus acciones en el sentido de avanzar hacia gestiones de nivel institucional, haciéndose parte de objetivos y de procesos propios del servicio: *(...) al tiro empezamos a ver que el consultorio era incapaz de atender a la gente*, sostiene Enrique: *entonces, hicimos campaña de recolección de firmas -para- que el edificio antiguo del consultorio fuera remodelado,*

demolieron el edificio viejo y empezaron a construir éste. Luis, otro dirigente, recuerda que para la construcción del nuevo consultorio se hicieron diligencias con la Municipalidad, el Ministerio de salud, con la entonces ministra Bachelet. Desde los funcionarios del centro se destaca el aporte de los dirigentes: ...en el cambio de edificio del Consultorio -los dirigentes- nos ayudaron mucho, estuvieron más de un año (...) Iban al MINSAL, hicieron campaña de recolección de firmas para la construcción del nuevo edificio. La comunidad participó mucho en el proceso (Carmen). Enrique afirma que, específicamente, la construcción del nuevo edificio del CESFAM generó una dinámica virtuosa en la comunidad: Se trasladó todo, con los vecinos organizados, ayudábamos a hacer paquetes, sillas, a sacar los muebles (...) Después fuimos tomando harta conciencia del valor de nuestra participación, cada 15 días veníamos a ver cómo se estaba construyendo. Esta fue una labor que significó varios años de gestiones: la pelea duró 3 o 4 años; imagínate que este edificio lo inauguró Lagos, comenta Luis. Finalmente, en un proyecto gestionado entre el CDL del Baeza Goñi y la Red de la Pastora Solidaria, se consiguió la construcción del nuevo edificio del CESFAM.

En el caso del CESFAM San Joaquín, luego de las experiencias de atención en las Juntas de Vecinos, se planteó la necesidad de construcción de un primer minicentro de salud, el CECOF de Sierra Bella. A través de la Junta de Vecinos Aníbal Pinto y el CESFAM San Joaquín, se postuló a un Proyecto Participativo del municipio y se consiguieron los fondos para su construcción. La misma fórmula de concertación entre juntas de vecinos y el establecimiento se repitió para la construcción de los CECOF Yalta y J. Perú. En virtud de la particular dinámica de alianza entre la dirección del establecimiento y los dirigentes, en el caso de este CESFAM se saca partido de la presencia del CDL como un actor que puede operar cierta presión frente a otros actores, como el municipio y el Ministerio de Salud, siempre en el sentido de la adquisición de insumos y/o infraestructuras para el establecimiento. Andrés comenta *que la doctora -la directora del establecimiento- a veces me “pasa el dato”; por ejemplo, reparación de techos (...) Yo reclamo ante la corporación y consigo las cosas.* Destaca también la obtención de un “carro de paro” o de reanimación para la práctica de cirugías de emergencia, proceso en que los dirigentes hicieron gestiones directamente en el Ministerio para presionar por la asignación de recursos. *La doctora se apoya mucho en nosotros, sentencia.*

En lo relativo a las principales tareas desarrolladas en el ámbito de las acciones de salud y espacios de gestión, destacan las siguientes actividades, por centro de Salud.

En Santa Teresa, en primer lugar, se resalta la colaboración del CDL en acciones de información a la comunidad en torno al Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES). Asimismo, junto a actores de educación, colabora en acciones de prevención de la Obesidad Infantil y la promoción de la Alimentación Saludable, a nivel de jardines infantiles y colegios, realizando también difusión y entrega de información en ferias libres. El CDL también desarrolla sistemáticamente, junto al “equipo motor”, capacitaciones en los programas y servicios que el CESFAM destina a los usuarios. Por otra parte, el CDL se inserta en un espacio de gestión para la mejora de los procesos de satisfacción usuaria, en el marco de un Comité de Gestión de Solicitudes Ciudadanas. Esta es una instancia de trabajo institucional, de la que participan representantes de la dirección del establecimiento, jefes de sector, OIRS, departamento de promoción, gremiales y el CDL.

En el CESFAM Baeza Goñi, las actividades de colaboración con las metas de salud se centran en el apoyo a la cobertura del examen papanicolao (PAP), también en el examen de funcionalidad para adultos mayores (EFAM). Asimismo, en acciones para reducir el porcentaje de pérdida de turnos de atención médica y de difusión a la comunidad -otras organizaciones sociales- del tema GES. Para desplegar, por ejemplo, las acciones relativas al examen PAP, se utiliza la modalidad de “delegadas de cuadra”: se trata de un voluntariado que es preparado para pesquisar a usuarias sin el examen vigente y difundir información a nivel barrial en torno a la necesidad de practicar este examen. Yolanda, delegada de cuadra indica: *se está avanzando hartito, porque ahora se le está entregando la hora a la gente según su comodidad horaria, y les va a llegar la citación a través de unos delegados de cuadra, de los sectores*. Igualmente, se capacitan “monitores comunitarios” para promover el autocuidado del adulto mayor y la realización del EFAM.

Por otro lado, el CDL Baeza Goñi colabora la presentación de la Cuenta Pública de establecimiento, rindiendo cuentas también a la comunidad de su propio funcionamiento como consejo de desarrollo. Recordando el comienzo de la institucionalización de las cuentas públicas, René comenta: *...surgió la idea de que no solo el Municipio hiciera una Cuenta Pública, sino también el Consultorio. El Consejo participa activamente en la cuenta pública, su función es dar también una cuenta de las actividades que se hacen...*

En lo tocante a las actividades desarrolladas por el CDL San Joaquín, destaca la consecución de un Convenio Marco con el Servicio Nacional de la Discapacidad, que consiste en la entrega de ayudas técnicas (insumos) para usuarios discapacitados del centro de salud. Asimismo, la gestión de un proyecto de Atención Podología de promoción de la actividad física en adultos mayores, realizado en las sedes sociales de la Villa René Schneider, Germán Riesco, Aníbal Pinto y Villa Músicos del Mundo. Igualmente, participan de la gestión de talleres sobre salud sexual y reproductiva en diferentes establecimientos educacionales, asimismo de prevención en adicciones.

V.2.e) La posición relativa de los actores en los CDL: alianzas, tensiones y límites

Como se aprecia a partir de todo lo anterior, los CDL potencialmente pueden reunir a un amplio conjunto de actores: en su máxima expresión, este espectro va desde dirigentes a usuarios, funcionarios de los centros de salud, gremios y dirigentes sociales en general. Como se vio en el acápite V.2.b), este es su alcance más general. Sin embargo, en el funcionamiento de estas instancias en el nivel local, existe un nivel mínimo de concertación de actores. Estos son: dirigentes, usuarios y funcionarios. La institucionalización de estos mecanismos de participación ciudadana, define una plataforma específica para las acciones de dichos actores. A partir de estas posiciones, dadas por su calidad de contraparte en el seno del mecanismo, se generan dinámicas y relaciones en diversos niveles o espacios de participación. En este sentido su posición es *relativa*, en tanto, en ciertos espacios se generan dinámicas de alianza, cooperación y cierta horizontalidad y, en otros, tensiones y tendencia a la verticalidad.

A continuación, se describen algunos elementos para ejemplificar estas dinámicas. En primer lugar, entre dirigentes y funcionarios, luego entre dirigentes y usuarios.

Primeramente, cabe consignar algunos elementos de la relación entre dirigentes y funcionarios. Naturalmente, una primera eventual fuente de tensión entre los dirigentes y los funcionarios de los establecimientos surge cuando se inauguran los consejos: ambas partes no tenían una clara noción acerca de la posición del otro. René recuerda: *hubo un poquito de susto (...) después, hubo temor, porque pensaron que el consejo se iba a “tomar” el consultorio. Esto no ocurrió.* En el caso de Baeza Goñi y San Joaquín, se observa que esta fuente de tensión se ha convertido en una oportunidad de fortalecimiento. A partir del desconocimiento inicial respecto del rol de cada uno,

dirigentes y funcionarios destacan la voluntad de acercamiento y diálogo entre las partes, lo que es considerado una fortaleza de los consejos. *En Baeza Goñi, hemos tenido mucho entendimiento con los funcionarios. (...) nuestra relación de respeto y comprensiva con los funcionarios, (...) hemos logrado que tengan una política muy cercana a la comunidad* (Enrique). Esta dinámica de reconocimiento mutuo y alianza entre las partes es refrendada por Andrés, al recordar trabajos de intercambio que el CDL San Joaquín ha realizado con dirigentes de otras comunas y regiones que vienen a conocer la experiencia del consejo: *...les contamos que hacemos acá (...) En otros lados, piensan que los CDL son para controlar (...) la gente se va impresionada. La doctora -la directora del establecimiento- les dice que se siente muy apoyada*. En estos casos, hay acuerdo respecto de la posición y la función de la contraparte. Dirigentes y funcionarios encuentran un espacio de cooperación, no sólo de control, en distintas instancias del funcionamiento del CESFAM. En San Joaquín y Baeza Goñi esta claridad respecto de los límites de la injerencia de cada uno se refrenda también en el marco de instancias de colaboración técnica más complejas, como la OIRS y el Consejo Técnico. Este entendimiento sobre los alcances de la participación de cada actor en instancias técnicas, naturalmente también es fuente de algunas tensiones, particularmente en Santa Teresa. Ana comenta: *en el equipo de salud hay resistencias para aceptar el trabajo con la comunidad (...) por muchos años el equipo de salud ha ejercido el poder sobre los usuarios, por eso empezar a compartirlo cuesta mucho (...) Hay cosas en que no se puede integrar al CDL al Consejo Técnico, porque no tienen conocimientos técnico-profesionales (...) Quieren sentarse a opinar sobre el trabajo de los profesionales, eso a veces saca ronchas*. Otro ejemplo de esta clase de desavenencia, se produce en el contexto de un Encuentro de Salud Municipal¹⁰⁰. En el marco de la discusión sobre posibles soluciones que colaboren a disminuir el porcentaje de pérdida de horas médicas por inasistencia de los usuarios, un dirigente de Santa Teresa nota que los pacientes aducen olvido de los turnos; ante esto, propone que sean los propios dirigentes del consejo quienes llamen por teléfono a los usuarios para recordar la solicitud de hora, con la consecuente movilización de los recursos que esta acción conllevaría. Esta sugerencia es descartada por el estamento técnico en la medida que consideran sobrepasa el límite de las atribuciones del consejo.

¹⁰⁰ Desarrollado en octubre de 2010.

Existen otros procesos de cooperación entre dirigentes y funcionarios enfrentados desde cierta horizontalidad, basados en el fortalecimiento y posicionamiento de los dirigentes como actores intervinientes. En este sentido, Enrique destaca la progresiva *proyección de los dirigentes* de los consejos de salud. Sostiene; *ya no estamos preocupados porque no se entregan los números, o que a la gente la hacen esperar demasiado, que son pequeñeces que es correcto de solucionar, pero nos hemos proyectado como equipo más allá del consejo, del CESFAM.* En este registro, a través de instancias de capacitación de los dirigentes se busca elevar su nivel: *los dirigentes nuestros son re-influyentes sólo en su ámbito. Son muy buenos, pero sólo hasta ahí, (...) no tienen una visión más amplia. No se arreglan los problemas de Chile sacando a pasear a los viejitos. Tenemos viejitos muy buenos, organizados, que salen a buscar firmas, pero llegan hasta ahí, no es conducente a tareas de mayor envergadura, de carácter nacional (...) El curso de Economía de la Salud se orienta a ampliar la necesidad y posibilidad de los dirigentes de influir en las autoridades de la salud. Se orienta a la formación de dirigentes con mayor conocimiento en la política, pero no partidista.* En igual tenor, por su parte, René releva que *lo positivo es que nos estemos entendiendo con otros consejos y a la vez con los gremios de la salud;* igualmente, Pablo comenta que *ahora si nos han recocado como consejos de salud, se ha creado un consejo comunal, se ha creado un consejo del área sur, y asimismo en otras áreas se están creando (...). Entonces se está escuchando la voz de los usuarios (...) así también las federaciones de la salud, nos han tomado en cuenta, se está trabajando en el frente amplio de la defensa de la salud pública, y esto para nosotros es primordial.*

Afianzados en esta posición, en el plano de acción local, en primer lugar, han realizado gestiones de los territorios asociados a los centros de salud. Estas han consistido en el despliegue de acciones orientadas a influir en el proceso que conduce a la toma de alguna decisión -como los dineros necesarios para la construcción de CECOF, insumos médicos como los “carros de paro”-. Pablo refleja una estrategia en este sentido cuando, al discutir sobre la saturación de los espacios del establecimiento de salud durante momentos críticos de enfermedades de invierno, propone que algunos profesionales vayan a instalarse a la sede de la Junta de Vecinos de la Legua Nueva -ya que en virtud de esta situación de emergencias médicas deben ceder sus oficinas para ser habilitadas como boxes-. Esto es interpretado por los dirigentes como una forma de ejercer presión

sobre el municipio para que se agilice la construcción del CECOF para el CESFAM Baeza Goñi.

En segundo lugar, esa posición de los dirigentes como agentes con un peso institucional específico, se refuerza en sus contactos colaborativos con el estamento sindical (según nuestros informantes, cuestión particularmente notoria en el contexto de las actividades del CONDESUR). En este nicho, el entendimiento de los dirigentes sobre su propia participación se vuelve más complejo. René sostiene que, buscando apoyo, los funcionarios han asistido a las reuniones del consejo *cuando han tenido problemas desde el punto de vista Gremial*. Destaca también algunas acciones solidarias del consejo para con los funcionarios: *Nosotros intentamos conseguir un bono de riesgo para el personal* (por considerar peligroso el barrio desde el punto de vista de la seguridad personal). Pablo también entrega su visión de los alcances estratégicos que puede tener el consejo: *los directores no tienen la oportunidad de ir a reclamar a los municipios, los consejos lo pueden hacer, porque tienen una dependencia o un compromiso directo (...) a nosotros no nos van a echar de la pega...*

Otro lugar en que las acciones participativas se vuelven complejas es en el contexto del FADSP. Allí, los dirigentes asumen su contribución desde una posición de completa horizontalidad con otros actores.

Ahora bien, en lo referido al vínculo entre dirigentes y usuarios, su factor de complejidad radica en que, permanentemente, está en juego el asunto de la delegación, es decir, de la representación. En este sentido, una cuestión común transmitida por los dirigentes es la falta de información y, en ocasiones, de interés, que en general manejan los usuarios respecto de las actividades y la función de los CDL. En este sentido, Eliana comenta que los usuarios y otros dirigentes vecinales privilegian destacar las falencias del establecimiento en vez de sus fortalezas. En tanto representantes, los dirigentes son los primeros receptores de esas críticas: *...a una la bombardean (...) Otros, que no son del Consejo, me preguntan; ¿Qué hacen ustedes?* Luis también comenta que un grupo de personas le abordó informalmente, informados de su condición de dirigente del CDL, para solicitar explicaciones por la falta de horas médicas y especialistas.

Por otro lado, el vínculo entre dirigentes y usuarios presenta complejidades derivadas de las diferentes lecturas realizadas sobre el componente “político” de las acciones de los consejos. Por ejemplo, Ana diagnostica que un problema del consejo en Santa Teresa es su conexión real con los usuarios que representa: *tienen serios problemas de*

convocatoria de las bases. En este sentido, adhiere: El consejo tiene varias falencias de identidad política: obturan la participación de toda la comunidad a partir de esta identificación. Este factor es relevante, haciéndose patente en las elecciones de la directiva del consejo: ...en la elección pasada de CDL, querían convocar 1000 personas, finalmente convocaron 800 (...) De ese número, 400 venían apoyando a una candidata nueva, que trajo un gran apoyo de las bases. Esta candidata ganó la elección y fue electa presidenta, -miembros de la anterior directiva- estaban furia... En la opinión de la funcionaria, este cariz de politización merma la capacidad que tiene el CDL de establecer vínculos con los usuarios. A las instancias que convoca el equipo llegan más personas.

Por su parte, Susana refrenda esta posición al hacer patente que a un amplio grupo de usuarios *no les gusta que les hablen de cosas políticas, sino de pura salud*. En este punto, se plantea una complejidad a la acción de los dirigentes y su vínculo con los usuarios, a la hora de traspasar los complejos contenidos de la “política pública” de salud y el contexto del FADSP. Estas percepciones contrastan con la opinión que sostienen dirigentes con más experiencia, para quienes los consejos son plataformas que no funcionan con lógicas partidarias. Pare ellos, en este sentido estricto partidista, son mecanismos “despolitizados”. Enrique plantea que *nosotros estamos haciendo política, pero no política partidista (...) lo nuestro no es partidario. Participamos por una convicción sobre nuestros argumentos*. En el mismo sentido, René comenta que *lo importante (...) en todo este tiempo es saber que podemos tolerar las diferencias políticas o religiosas, las decisiones se toman cordialmente. En los Sindicatos, gremios, hay peleas, divisiones, acá no. Hay unanimidad frente a muchos problemas*.

Los dirigentes entienden la necesidad de ampliar su llegada a los usuarios para informar correctamente sobre las actividades y preocupaciones de los consejos. *Todo depende de cómo nos proyectamos en tareas para que la gente participe, todo depende de eso. Cuando no nos proyectamos hacia fuera, estamos sonados*, dice Luis. Para ir corrigiendo estas falencias de llegada a los usuarios, Pablo propone *bajar a organizaciones -de adulto mayor, deportivas, de jóvenes, etc.- y que éstas designen un delegado ante el Consejo*, asimismo, *que en el boletín municipal se genere un espacio para el Consejo*. Respecto de la proyección del trabajo de los consejos y la suma de participantes, la directora de Baeza Goñi afirma que *...los resultados del trabajo comunitario rinden sus frutos en el largo plazo...hay que ir a los colegios, educación*.

V.3.- La representación social sobre la participación.

Habiendo consignado -sobre la base de una aproximación etnográfica y documental- algunos elementos históricos, contextuales, de funcionamiento y las principales actividades desarrolladas por los CDL de la comuna de San Joaquín y, asimismo, reconocido a los agentes que participan activamente en estos mecanismos -los dirigentes y funcionarios-, a continuación, se proponen algunos elementos para avanzar en una identificación esquemática y exploratoria de las construcciones que estos actores realizan sobre la noción de participación.

Una primera verificación radica en que estas personas construyen y utilizan la noción de participación con significados distintos, que dependen del contexto de la acción y el punto de vista que quieran reforzar: en tal sentido, puede decirse que generan una aproximación “modular” al concepto. Proponemos que esas construcciones se estructuran alrededor de determinados núcleos, que funcionan como ejes o campos representacionales, estos son: el núcleo *histórico*, el *funcional* y el *motivacional*. Es importante remarcar que, desde un punto de vista teórico, estos núcleos funcionan como elementos de fondo histórico y social, cultural y normativo, alrededor de los cuales se pueda arraigar una construcción de la participación como objeto de representación social. Esto es, la manera de entender y tomar actitudes en torno de ese objeto (dimensiones de la representación) dicen relación con aquellos ejes referenciales.

Recogiendo lo anterior, en primer lugar, es preciso definir sucintamente esos núcleos. Por una parte, el arraigo *histórico*: la participación corresponde a una dinámica que se desenvuelve en el tiempo, y que remite a cierto “estado de cosas” organizacional en el seno de la comunidad. Tal como se consignó en secciones anteriores, este arraigo histórico tiene su momento *fundacional* en las tomas de terrenos, que en la memoria de los informantes constituye una instancia modelizante de integración social, determinada por circunstancias concretas.

Por su parte el eje *funcional* se manifiesta en la medida que, en su génesis, como instancias de participación los CDL se integran a la institucionalidad estatal sectorial (en el marco de una política pública de salud). En este sentido, se puede establecer un vínculo entre este arraigo funcional y el “eje normativo” subrayado a propósito de la primera “constatación conceptual” respecto de la participación, es decir, se le reivindica como un derecho consagrado para su ejercicio individual o colectivo, en cierto ámbito

de actividad donde efectivamente está sancionado, por ende, también el Estado se obliga a su cumplimiento. Tanto dirigentes como funcionarios echan mano de esta dimensión funcional para construir y legitimar sus posiciones en torno a la actividad participativa en la arena específica de los CDL.

También la participación se construye desde un arraigo o núcleo *motivacional*. Este alude más concretamente a aspectos actitudinales, remitiendo al nivel individual. En el caso de la experiencia de terreno reportada en este trabajo, aquella dimensión motivacional estuvo vinculada a la movilización de un registro ético por parte de las personas, además de una lógica instrumental (en dirigentes y funcionarios). Independientemente de las posiciones y determinaciones institucionales de cada grupo de actores (donde prevalece un arraigo histórico, por parte de los dirigentes, y otro funcional, por los funcionarios), en general, se moviliza un registro ético que opera como motivación *personal*.

Ahora bien, al intentar reconstruir una interpretación del punto de vista de los agentes, estos núcleos sirven a efectos de ordenar una generalización sobre sus representaciones de la participación, especialmente considerando lo planteado en torno a su construcción “modular” del concepto. Esto se refrenda en que, tanto dirigentes como funcionarios, echan mano de estos distintos “arraigos” dependiendo del contexto en que se desarrollan sus acciones de participación o el contenido que quieran evocar con ese concepto. Por ejemplo, como ya se anticipó en la sección V.2.b), el núcleo *histórico* constituye una clave para enfocarse en el grupo de dirigentes: a su vez, en ellos, el arraigo histórico se engarza con el aspecto motivacional, que en el plano individual se manifiesta como una clase de actitud fuertemente enraizada a propósito del concepto de participación. Esto no quiere decir que aquéllos no recurran al núcleo funcional, en el marco de los CDL lo hacen constantemente; esta misma dinámica compleja ocurre con los funcionarios.

En relación a lo anterior, se puede establecer que, en cuanto remite a una cuestión en primera instancia individual, el factor *motivacional* es transversal y se encuentra a la base de las actitudes de las personas para con el concepto de participación. Al centrarnos en la motivación, el foco se cierne en los individuos que demandan el espacio participativo, por una parte, y los que deben propiciarlo en tanto agentes del Estado, por otra. En el caso de los dirigentes, se puede sostener que sus motivaciones centrales para participar de los CDL radican en el ejercicio de derechos y, paralelamente -en estrecho vínculo con el arraigo histórico mencionado-, en el sentido de fortalecimiento de la

comunidad en general. En el caso de los funcionarios, ciertamente opera una lógica funcional que tiene que ver, simultáneamente, con su posición estructural en el mecanismo y con su ejercicio profesional. Esto se expresa por ejemplo cuando Carmen sostiene que como equipo deben permanentemente *ponerse al día con los nuevos tiempos, nuevas formas de participación ciudadana (...) y tenemos que captarlas*. La participación es un elemento que debe ser potenciado, movilizándolo hacia ella una actitud en primera instancia instrumental. No obstante, por otra parte, nuestros informantes funcionarios también apelan a una motivación de talante ético-ideológico al construir la noción de participación, que trasciende sus connotaciones normativas y profesionales, y se asienta en sus actitudes como un tema de raigambre valórica. Esto es refrendado por Ana: *...por ejemplo, en algunos programas se hacen grupos, pero luego no se propicia el establecimiento de vínculos en la gente que ha participado (se los deja una vez cumplido el plazo del programa); se genera un esfuerzo en juntar primero a las personas para luego decirles que tienen que irse (...). Si yo junté humanos, por una cuestión de ética tengo que propiciar la instancia para que se sigan juntando*.

Por otro lado, como se dijo, el arraigo *funcional* es consustancial a la naturaleza estatal y sectorial de este mecanismo. En lo referido a la relación de los dirigentes con este arraigo, más allá de las potentes connotaciones de los elementos históricos a la base de su construcción del concepto de participación -que se verán a continuación-, se aprecia un conocimiento fluido de aquel núcleo funcional. En su accionar, manifiestan un conjunto de informaciones en torno a las cuestiones propias del “eje normativo” (a propósito de la primera constatación conceptual sobre la participación propuesta en el Marco Teórico): en este sentido, en primer término, sacan a colación la dimensión jurídica, en tanto se desarrolla una conciencia de la participación como un derecho consagrado, más allá de la valoración que puedan hacer del concepto en base a su experiencia histórico-comunitaria. Sobre esta base, por ejemplo, desarrollan sus acciones en el contexto de Frente Amplio por la Defensa de la Salud Pública y cumplen funciones estatutarias en los distintos estamentos técnicos de los CESFAM. Los CDL atan la participación al principio de la “administración legal”, sin embargo, se puede sostener que los dirigentes desarrollan una racionalidad funcional cuando utilizan ese mecanismo y los márgenes sectoriales acotados que éste les propone, para el desarrollo de sus propios fines en ese ámbito sectorial específico. Se genera un entendimiento social de la acción sanitaria, utilizando en consecuencia la plataforma participativa.

Por el lado de los funcionarios, esta lógica funcional permea necesariamente gran parte de sus acciones. Ellos tienen la misión de volver operativa la práctica de la participación en el contexto institucional, de materializar ciertas metas asociadas al funcionamiento de los CDL. En este sentido, apelan a la movilización de la participación con criterios técnicos es sus ámbitos de competencia. En el contexto de una actividad de reflexión grupal en torno a las diferentes modalidades de la participación¹⁰¹ (instrumental, consultiva, ejecutora y decisoria) la profesional de Baeza Goñi sostuvo: *aquí practicamos las cuatro*. Los funcionarios entienden que en distintas instancias las mismas personas (usuarios y equipos de salud) pueden generar espacios de participación con distinta profundidad, siempre en el marco del ejercicio sectorial.

En el sentido de lo anterior, la aproximación funcional a la participación que opera desde los márgenes de acción de los CESFAM se refrenda, por ejemplo, al nivel de las estrategias operadas por los funcionarios. Una profesional del centro San Joaquín sostiene que las estrategias *dependen del ciclo vital en el que esté cada persona (...), la participación apunta hacia los adultos y los adultos mayores*.

Finalmente, el arraigo *histórico* para entender la noción de participación viene a reunir un conjunto complejo de elementos y dice relación más directamente con las particularidades del territorio de San Joaquín consignadas en la sección V.2. Hemos diferenciado tres momentos, o “estado de cosas” organizacionales para aproximarnos a la participación como una dinámica histórica: en primer lugar, el momento fundacional; luego, una etapa de “movilización de activos” que aplica al momento de fundación de los CDL de la comuna de San Joaquín y, finalmente, el momento actual, que dice relación con la existencia de una polaridad entre una “crisis” de la participación en las bases versus una “vanguardia” organizacional.

En lo relativo al momento fundacional, en V.2.b) se hizo referencia a sus principales elementos. Sólo puntualizar que éste evoca la convicción en torno a la eficacia y la necesidad de la acción colectiva, lo que genera una valoración muy positiva de la participación, sentimientos de solidaridad comunitaria y generación de confianzas interpersonales. Asimismo, este momento sirve como una clave de interpretación para entender los dos siguientes.

¹⁰¹ Se trató de una actividad de cierre de las actividades del CDL Baeza Goñi del año 2010.

Un segundo momento remite a los CDL, específicamente a su proceso de constitución. Se trata de una etapa de movilización del acervo o los “activos” organizacionales históricos por parte de los dirigentes y, particularmente, de los funcionarios de los centros de salud. Al usar el término de “activos” organizacionales se quiere denotar que, en este momento específico, ese acervo organizacional fue movilizado instrumentalmente a objeto de coadyuvar en la generación de la instancia de participación: en tal sentido, son “puestos en valor”. Resulta evidente que este rendimiento es buscado en primer lugar por el aparato estatal, que pretende transformar ese acervo en factor de eficacia en el contexto de un instrumento estatal como es el CESFAM. Como se notó, estas gestiones se realizan con éxito por parte de los funcionarios de los centros de salud de San Joaquín, que identifican a los dirigentes clave para integrar a los consejos.

Sin embargo, a su modo, los dirigentes también asumen una visión sobre la eficacia de su acervo organizacional en determinadas circunstancias; esto es, la reconocen y valoran. Por ejemplo, cuando comienzan a involucrarse con espacios de acción participativa de su interés que se abren en el marco de los CDL (como el FADSP), también al formarse una opinión sobre su propia raigambre organizacional. A propósito de los CDL, tanto dirigentes como funcionarios de San Joaquín refuerzan una autoimagen de pioneros en temas de participación social, esto es sacado a colación a propósito de las pasantías que realizan personas de otros CDL a conocer la experiencia de la comuna, o como dice Susana vienen *a aprender cómo se hacen las cosas de afuera*. Andrés recalca: *... nos invitan de todos lados a crear CDL (...) recientemente fuimos al hospital Gustavo Fricke (...) por eso dicen que San Joaquín la lleva*. En términos actitudinales, se genera una valoración positiva de la posibilidad de poner en valor, frente a otros, su posición histórica.

Finalmente, se releva una situación actual que se basa en una polaridad. En base a su experiencia histórica como parámetro de interpretación de la realidad organizacional, nuestros informantes observan, por un lado, una *crisis actual de las bases* y, por otro, la existencia de una *vanguardia* organizacional comunitaria, que es minoritaria. En el sentido de una explicación para esta crisis, Enrique remite a una interesante idea respecto de los procesos de aprendizaje y educación propiamente popular: *...mis nietos, desde chiquititos se bañan con agua caliente, con cama propia (...) a ellos no les interesa tanto el problema organizacional. El hecho de que haya que organizarse (...)*

es por genes, genético, porque los viejos enseñan a los jóvenes. Claramente apelando a la idea de “genes” para denotar una herencia relativa a los aprendizajes, nos dice; *el problema genético es fundamental, y tiene mucho que ver también en la organización.* A propósito de esta crisis, continúa; *antes la gente era más unida y participaba... Ahora hay gente que es más dejada, no van ni a buscar la leche.* Desde esta perspectiva, la crisis se produce por una especie de escisión en el seno de la comunidad, relativa a sus valores y formas de encarar problemáticas que fueron surgiendo desde fines de la dictadura.

Una cuestión central en este sentido, específicamente en el contexto de la población La Legua -perteneciente al CESFAM Baeza Goñi- radica en los problemas conjuntos de la estigmatización, criminalización y drogadicción. Para Enrique estas cuestiones van de la mano. El narcotráfico surgiría de la *necesidad de controlar a esa masa juvenil que estaba enganchada en temas de reivindicación social y política, al final de la dictadura.* Acto seguido establece; *dopar a los jóvenes es una herramienta política.* En este momento histórico, la tradición organizacional hace crisis, sufre una derrota, con las consecuencias posteriores: *no se arranchó un movimiento social organizado para el tema de la droga.* La estigmatización del barrio la enajena de aquella tradición surgida en los años cincuenta; *...otro motivo es político, decir solamente Legua, es decir que toda La Legua es delincuencia, pero el origen es que esto fue un bastión de lucha contra la dictadura, junto con La Victoria.*

Otra cuestión relativa al diagnóstico de crisis de la participación realizado por los dirigentes se da al nivel de los usuarios del sistema. Se percibe una actitud en general ajena al compromiso con cualquier deber, prevalecería una actitud puramente instrumental que busca la satisfacción puramente personal a través del ejercicio de un derecho (atención de salud), no contemplando la dimensión colectiva del derecho de participación (incluso en el ámbito restringido de la “administración legal”, refrendado en las instancias de los CDL).

Por otra parte, el movimiento organizacional de *vanguardia* se observa en una cúpula de dirigentes, fundamentalmente congregados en el FADSP. En este sentido, la vanguardia estaría dada por una dimensión *militante* de la acción. No obstante, la cuestión de la vanguardia contiene un elemento “paradojal”, advertido por ellos mismos y también por los funcionarios, que hace concluir en un sentido pesimista; éstos dirigentes son, virtualmente en su totalidad, ancianos. El recambio en este plano, de

quienes debieran tomar el relevo en esta perspectiva de un arraigo participativo histórico, es casi nulo. Carmen sostiene que el principal desafío es *incorporar a los jóvenes. Los dirigentes están preocupados por la próxima generación de recambio...* Luis es categórico: *lo malo es que la juventud no se interesa por esto, somos los más viejitos no más...* Eliana, otra longeva dirigente llama la atención sobre el agotamiento de las energías de la comunidad. Recordando un grupo vecinal del que participó por años, *se empezaron a morir los socios, una mortandad de socios, el barco se hundía y seguíamos. Así que, finalmente, terminamos el club.* La existencia de un componente de “crisis” de la participación en el momento actual reduce el potencial de desarrollo de esta “vanguardia”.

Para concluir esta sección, relevamos un aspecto que resulta central en la exégesis sobre la representación del concepto de participación, específicamente por el grupo de longevos dirigentes, depositarios de una tradición asociativa en crisis. Tal cuestión apunta, a nuestro juicio, al núcleo representacional central sobre la participación. En palabras de Eliana: *la gente no es comprometida, quiere que la atiendan bien; se quiere dejar querer y no quieren a nadie (...) tiene que ser cariño por cariño.* Esto apunta a un principio básico de la socialización, que es el intercambio. En este caso, para su subsistencia como tal, la comunidad necesita de las energías de colaboración grupal, que deben transitar recíprocamente de sujeto a sujeto para conservar el equilibrio.

V.4. El problema de la clasificación.

Al intentar avanzar en un ejercicio de clasificación de los CDL en tanto mecanismos de participación ciudadana, se presentan algunos asuntos problemáticos. Como se advirtió en la sección III.3.3 existen formas de ordenamiento de los mecanismos participativos, basados fundamentalmente en dos lógicas distintas. Una, centrada en el Estado, relativa al nivel de influencia ciudadana “tolerado” en el proceso participativo, que se plasma en “niveles” o el modelo de “escalera” de la participación. Convencionalmente, se relevan mínimamente cuatro posibilidades, en una secuencia que profundiza la participación en los mecanismos: información, consulta, decisión y co-gestión. La otra dimensión de análisis apunta a la cuestión de los objetivos, actitudes e intereses de los sujetos que demandan la participación. Desde esa perspectiva, la pregunta es “para qué le sirve” al ciudadano el proceso participativo. Así, se propone la existencia de un arco que va desde las motivaciones referidas al ejercicio de derechos y el fortalecimiento de las

comunidades locales, pasando por actitudes ligadas a un sentido de solidaridad y arraigo comunitario, hasta una lógica instrumental en que la valoración de la acción para el ejercicio de derechos colectivos sería secundaria o inexistente, buscándose simplemente la entrega de un bien o servicio para la satisfacción de una necesidad (Delpiano *ibíd.*, Márquez *et al*, *ibíd.*). Estas dos dimensiones se integran en la “matriz analítica” de la participación ciudadana (*ibíd.*), que arrojaría la existencia de cuatro formas de participación: instrumental, consultiva, ejecutora y decisoria.

Como se sostuvo en la sección inmediatamente anterior, en el contexto de una jornada de cierre anual de las actividades del CDL Baeza Goñi, se dio un espacio para realizar un análisis grupal de los “niveles” de participación -esto es, fundamentalmente, considerando la dimensión centrada en el Estado-. Dirigentes y funcionarios estimaron que en el Consejo desarrollaban, indistintamente y según el tipo de actividad, esas cuatro formas de participación. Los límites para la inclusión de la comunidad vienen dados por la definición del ámbito específico de trabajo, cuestión que depende directamente de los objetivos propios que se da la dirección del establecimiento y el equipo de salud. En este caso puntual, lo anterior se plasma desde la plataforma de Reclamos y Sugerencias -abierta a todo el público, concebida como un espacio de acción individual y orientada, fundamentalmente, a la cuestión instrumental de la mejora en la entrega del servicio-; pasando por la figura de las/los “delegados de cuadra de salud” -vecinos que colaboran en la ejecución de programas sanitarios-; las instancias de consulta derivadas de la inserción de dirigentes en instancias técnicas; hasta la colaboración que tiende a la horizontalidad en instancias institucionales de los actores sociales y de la salud -plataformas institucionales a las cuales acceden los dirigentes a partir de la posibilidad de membresía en los CDL-. Aquellas instancias participativas, tienen límites relativamente claros en la medida que vienen dados desde el servicio y/o a partir de una posición institucionalizada. Los propios actores involucrados concluyen que no se puede definir en una sola categoría el mecanismo participativo que llevan adelante.

Por otro lado, al considerar la dimensión de los objetivos de la ciudadanía frente al proceso participativo (no discutida en la jornada de cierre anual señalada) surgen un par de cuestiones adicionales. En primer término, igual que como sucede con los “niveles” de participación, no hay una motivación o actitud definida, que pueda caracterizar uniformemente al CDL. En este sentido, por un lado, se presenta la ya mencionada aproximación “modular” a la participación manifestada tanto por dirigentes como

funcionarios, que dice relación con los contextos específicos de la acción y los puntos de vista sobre la participación que quieran reforzar. Por otra parte, en el plano específico de los dirigentes y algunos usuarios que colaboran en instancias de participación concretas -como “delegados” de salud-, efectivamente sí se observa un perfil relativamente claro en torno a las motivaciones u objetivos a la base de su participación: ellos se orientan en un arco que va desde el ejercicio de derechos, el fortalecimiento de la comunidad, a la colaboración directa en la entrega de servicios. En este espectro de personas, existe una valoración de la dimensión colectiva del ejercicio participativo.

Sin embargo, siempre desde el punto de vista del análisis de la ciudadanía enfrentada al mecanismo participativo, al intentar considerar desde un punto de vista mayor también a los usuarios en general, se puede derivar un asunto problemático a partir de lo planteado en la sección anterior sobre la crisis actual de las bases versus la presencia de una vanguardia organizacional (“polaridad actual”). Esto se trata, específicamente, de una percepción instalada entre los dirigentes de los CDL sobre las actitudes de los usuarios. Esta actitud podría designarse, provisoriamente, como el tópico del “rechazo de la complejidad”: este rechazo apunta, en esencia, a una disposición de no involucramiento o distancia respecto del mecanismo participativo, particularmente motivado por la expectativa de la emergencia de temas que requieran de un tratamiento más elaborado que el estrictamente necesario para gestionar la entrega del servicio de salud en concreto. Ese rechazo no consiste, necesariamente, en una actitud “negativa”, que sería la de una escasa valoración sobre las funciones o la necesidad del mecanismo, o de las personas que cumplen activamente roles en él -acerca de su probidad o calidad moral, por ejemplo-. Más bien, consiste en dos cuestiones interrelacionadas; por una parte, una *reacción preliminar* de toma de distancia respecto de una instancia que implique invertir energía en cuestiones que avancen en una complejidad temática diferente de la estrictamente apegada a los temas de salud (o, por lo menos, los más evidentemente relacionados con ellos, como campañas sanitarias); por otra parte, más llanamente, denota un desinterés respecto del mecanismo de participación.

Los factores a la base de este “rechazo de la complejidad” por parte de los usuarios podrían ordenarse en: 1) la “politización” de los mecanismos de participación y 2) la complejidad de “la política” (pública). Por una parte, la “politización” de los mecanismos de participación remite a lo expuesto por Ana respecto de cierta dinámica instalada en el CDL Santa Teresa, en que un grupo de dirigentes intentan participar del

mecanismo poniendo por delante su plataforma partidaria, pretendiendo influir el mecanismo con esta lógica, desde su forma de relacionamiento con los funcionarios a los procesos electorarios que involucran a los usuarios. Ella sostiene: *-ciertos dirigentes- tienden a invalidar a los profesionales, validan la participación de profesionales que se inscriben en la línea política de ellos. El consejo tiene varias falencias de identidad política, obturan la participación de toda la comunidad a partir de esta identificación... Cuando convoca el equipo de salud es al revés, la comunidad se acerca ... no les gusta la identificación política del consejo.* Según la funcionaria, esta situación ha generado discordias entre los propios dirigentes que aspiran a tener una posición en el CDL, ya que se produce un choque entre dirigentes ligados a partidos y otros ligados a redes de raigambre territorial como las JJVV. En este sentido, desde el punto de vista de los usuarios, se produciría un proceso de descontextualización de los mecanismos de participación¹⁰². El segundo factor a la base de este “rechazo”, radica en la percepción sobre la “complejidad de la política” (pública). Esto se plasma en la dificultad que tienen los dirigentes del Interconsejo involucrados en el FADSP para “bajar” los temas de la política pública de salud a los usuarios, hacer comprensibles procesos de carácter técnico-político, y generar empatía y apoyo en el activismo social. En este plano, es decisiva y gráfica la percepción de Susana: *a la gente le gusta que le hablen de la pura salud.*

En este sentido, se actualizan las reflexiones de Salman en torno a las generalidades de la cultura política latinoamericana. Específicamente lo tocante a que, para el ciudadano, el Estado o los temas de política pública que tienen directa afectación sobre sus intereses es algo que sucede “en otro lado”, incomprensible, o sobre lo que no se tiene -ni se puede tener- ningún *control*.

Desde este tópico de “rechazo de la complejidad”, el grueso de los usuarios es puesto en la perspectiva de ser un agente que oscila entre la pasividad y la demanda, en función de la entrega de un bien. El individuo se posiciona ante el establecimiento de salud a partir de un único vínculo, cual es el de la satisfacción o insatisfacción en la entrega de un servicio. Desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se juega un alcance individual que demanda la provisión de un servicio de salud: el aspecto colectivo del

¹⁰² Se podría especular que en el fondo de este asunto surge la cuestión de la experiencia histórica de la inconveniencia de participar políticamente. A “no meterse en política”. Sobre este asunto, ver Dubet *et al*, *ibíd.*, p. 182-193.

ejercicio participativo a propósito del servicio de atención primaria es algo que queda pendiente¹⁰³.

Considerando lo brevemente expuesto, se presenta la cuestión teórica de la capacidad clasificatoria de la “matriz analítica” de la participación ciudadana. Para generar la clasificación, esta matriz requiere de un “cruce” entre, por un lado, la profundidad de la participación ciudadana tolerada o deseada por el Estado en el mecanismo (suponiendo que este define un solo nivel de profundidad) y, por otro, la actitud de los ciudadanos frente al proceso participativo (suponiendo que se observa una clase de actitud generalizada): en este sentido, a la base del poder clasificatorio de la matriz existe una suposición, cuál es que se pueda definir un punto o “grado” en cada dimensión. Al existir, incluso en un mismo mecanismo, espacios que propician distintos alcances participativos, asimismo, sujetos que tienen distintas expectativas u objetivos respecto de su participación, se problematiza el uso de la matriz; no se puede definir unilateralmente la naturaleza de un mecanismo.

Otro problema en torno al poder clasificatorio de la matriz es que, a la base de la idea de generar un cruce entre las definiciones estatales y ciudadanas, se supone una horizontalidad entre ambas. Esto plantea la cuestión del verdadero peso relativo de las dos dimensiones. Como se ha dicho, es un hecho estructural que el Estado define los ámbitos y límites de la participación; hipotéticamente, la ciudadanía puede tener expectativas que avancen en un sentido diferente al dispuesto a tolerar por el Estado. Desde ese punto de vista, ¿es realista considerar ambas dimensiones en un plano de horizontalidad? Si bien esta es una sentencia hipotética, incluso a partir de lo visto en los CDL de San Joaquín -que demuestran en general un especial nivel de alianzas y confianzas históricas entre dirigentes y equipos de salud- hay espacios de negociación y tensión constante por los límites de los ejercicios de participación.

Finalmente, en el sentido de un eventual aporte para el desarrollo de una matriz clasificatoria de la participación, cabe señalar las posibilidades abiertas por la noción de “posición relativa”. Esta tiende a captar, o al menos visibilizar, la existencia de esa diversidad de actitudes de los sujetos que de un modo u otro participan del mecanismo. Su desarrollo podrá ser materia de un trabajo posterior.

¹⁰³ En el anexo 1 se presentan algunos elementos para relevar del rol jugado por la dimensión de integración comunitaria a propósito de los temas de atención primaria de salud en el contexto de la dictadura militar de 1973-1990.

VI. Conclusión

En este trabajo se ha hecho una revisión de la noción de participación desde un punto de vista antropológico. Este ejercicio fue motivado por la temática planteada a modo de problemática: esta fue la discusión acerca del rol y los límites de la noción de participación en el contexto discursivo del proceso de “expansión de ciudadanía” (Soto, *ibíd.*), desarrollo de “democracias participativas” (Castellá, en *ibíd.*) y/o de “apertura democrática” a la sociedad civil (Salazar, *ibíd.*). En este marco, la noción de participación -específicamente entendida como Participación Ciudadana- se promueve y difunde como uno de sus ejes centrales, justificándose tanto técnica como política y axiológicamente. Sin embargo, a partir de un repaso del contexto histórico-estructural en que se gesta y desarrolla esta “agenda”, se coligen elementos que vienen a condicionar y relativizar su potencial “expansivo”: en este contexto neoliberal, la noción de participación se debate, por una parte, entre su promoción en seno del llamado “enfoque de derechos” -el liberalismo de izquierdas que boga por el avance sistémico del enfoque de derechos de ciudadanía, que alza la participación como un derecho de talante “colectivo”-; por otra parte, en su tratamiento jurídico, como acción individual o colectiva en ámbitos específicos de aplicación (Viveros, *ibíd.*) y, finalmente, en su entendimiento economicista -relaciones sociales como recursos económicos, enajenando su dimensión política (cf. Grootaert *et al.*, *ibíd.*; BID, *ibíd.*)-.

Del análisis del concepto de participación ciudadana se desprende su diferencia con el de participación política. El debate sobre la democracia y los mecanismos de representación apunta a la cuestión de la soberanía política, mientras que la participación ciudadana tiene un significado diferente: el espacio de la participación ciudadana es el de la “administración” (Soto, *ibíd.*). El proceso de construcción normativa descansa en el ámbito de los representantes (donde teóricamente residiría su legitimidad), mientras que la ciudadanía puede aportar al cumplimiento de las leyes, a través del control o colaborando con sus propios insumos en la gestión de algún servicio público. Para movilizarse a través de “participación ciudadana”, los intereses de la sociedad civil debieran entenderse como “despolitizados”, entendiendo como tales una voluntad deliberativa. En este sentido, puede sostenerse que, desde cierto punto de vista, la promoción de los mecanismos de participación ciudadana se entienda, finalmente, como un vehículo para *legitimar* las decisiones tomadas por los poderes públicos (cf. Cantor,

ibíd.), lo que es, naturalmente, distinto a colaborar directamente en la toma de decisión o en su construcción. Por esto se establece un estrecho vínculo entre la participación ciudadana y las nociones funcionalistas de “gobernanza” y gobernabilidad”.

De manera que aquella agenda democratizadora vacía la dimensión política de la participación ciudadana, poniendo a salvaguarda la primera en el espacio de la *representación* política, acotando los espacios de ejercicios democráticos *directos*. En este punto se presenta entonces la pregunta sobre en qué consistiría la citada “apertura democrática” a la ciudadanía. Si se retomara en estricto rigor la noción de ciudadanía como “garantía social”, esto es, como aquel modelo de soberanía política que se sostiene en un ideal igualitario, por ende, anclada en la democracia directa, entonces se aprecia que la participación “ciudadana” -con las connotaciones vistas- desarraiga el significado medular del concepto de ciudadanía. Se enajena su significado último: ser garantía política de la soberanía democrática. La participación así entendida toma prestada esta legitimidad para simular un proceso deliberativo, pero privándole de los medios políticos asociados consustancialmente al concepto de ciudadanía (entendida esta última como “garantía social”). Esto redundo, más allá del plano discursivo, en que finalmente el proceso político central recae en el Estado o en poderes de otra naturaleza.

Siguiendo esta lógica, como se sostuvo en II.3.3.d), al asumir la democratización como un proceso radical, la participación “ciudadana” debiera situarse en el registro de la *prescripción* de representantes, políticas, programas, proyectos públicos, etc., asimismo de la *evaluación* de los mismos, en las escalas territoriales y de agregados humanos que se definan. Desde aquel punto de vista, los procesos participativos serían plenamente políticos y en esencia colectivos, avanzarían en el sentido del fortalecimiento de la autonomía de las comunidades en tanto deliberación soberana sobre asuntos de relevancia para esas comunidades y efectivos mecanismos evaluativos de sus representantes, en caso de tenerlos y/o necesitarlos. A la luz de ese estándar, la participación ciudadana neoliberal, en su orientación a la *legitimación* -a posteriori- de decisiones tomadas por el poder público, aparece más llanamente como un instrumento de dominación estatal, muy sofisticado, en el que la ciudadanía es invitada a participar *libremente* de procesos, a ejercer un derecho, con las apariencias de la deliberación y capacidad decisional vinculante. En este punto, la relación entre la participación ciudadana y la construcción de una legitimidad, pone en juego directamente la cuestión *ideológica*, según las nociones de J.-L. Beauvois. Recordando a este autor, en el caso

liberal, la fuente sistémica de legitimación pasa por que el *individuo* realice y sea lo más fiel posible a su buena naturaleza individual, que construya un “proyecto personal”, por lo tanto, que habite virtualmente en un universo de refuerzos y sanciones que ocultan la cuestión objetiva del poder estructural y la capacidad prescriptiva y evaluativa de los agentes en posiciones de mando, haciendo descansar irremediabilmente en él mismo la cuestión del “valor social” de sus comportamientos. Tomando prestado este ángulo, podría sostenerse que el discurso de la llamada agenda de expansión de ciudadanía -y, por añadidura, el de promoción de la participación ciudadana- apela, de soslayo, a una correcta forma de “ser ciudadano”, a la necesidad y en ciertos casos a la obligación de ejercer un derecho. Lo anterior recuerda el proyecto esencialmente normativo de la “cultura cívica” (cf. Sección III.1.2). ¿Si no es desde esta posición -ideológica-, desde dónde nace, entonces, la cuestión de la declaración de un “déficit de ciudadanía” (cf. Márquez *et al.*, *ibíd.*), para cuya superación la participación ciudadana sería un factor coadyuvante?

Hay que dejar en claro que lo anterior no equivale necesariamente a una perspectiva desmovilizadora, ni a ir en detrimento del valor social que pueda constituir el ejercicio de la participación como derecho -que en casos de grupos específicos, que reivindican el ejercicio colectivo de derechos resulta central para sus estrategias contemporáneas de sobrevivencia y/o desarrollo-: más bien todo lo contrario, apunta a señalar el límite apropiado de la reflexión en torno a los procesos de democratización y la perspectiva de derechos (asumiendo que estructuralmente nos movemos entre las opciones de un mundo centrista liberal).

Adicionalmente, en el presente texto se han propuesto algunos elementos para avanzar hacia un entendimiento antropológico de la noción de participación, cuyo recorrido transita -a través de las tres constataciones conceptuales- desde una aproximación formal (primera constatación) a una centrada en los procesos ascendentes de toma de decisiones, independientemente del factor jurídico a su base. Las posibilidades abiertas por esta aproximación antropológica de la participación generan cierta tensión con su “reducción” como concepto jurídico-liberal. La más evidente radica en que la “tercera constatación” (señalada en el “marco comprensivo para la ciudadanía y la participación”, sección III.2.4) que apela a la participación como un espacio de acceso colectivo y ascendente de toma de decisiones sobre asuntos relativos específicamente al interés común (Hopenhayn, *ibíd.*), que remite al ejercicio colectivo de “soberanía

política” y que debe observarse en el contexto más amplio posible (en el marco de análisis cultural) y entendiendo “lo político” con una inspiración maximalista. Una posición más compleja y por desarrollar en trabajos futuros, radica en la segunda constatación conceptual, de carácter más teórico y experimental. Ésta sugiere desarrollar la idea de la participación como un concepto que pueda captar la cuestión de la inserción espontánea y obligatoria de los sujetos en las actividades institucionales, determinadas culturalmente. Bajo esa perspectiva, la participación ya no trataría de la cuestión liberal en torno a la decisión de ejercer un derecho, individual o colectivamente, sino al asunto de la espontaneidad de la membresía social y las posiciones de los sujetos, lo que hablaría más de lo social que de lo individual. Adicionalmente, hay que mencionar que esta segunda constatación surge como una respuesta a la rigidez y el formalismo de la primera, con la voluntad de indicar o sugerir que, como concepto, la participación potencialmente puede ser tratada en el contexto de márgenes mucho más amplios.

Por otra parte, desde el punto de vista del trabajo etnográfico y documental realizado a propósito del proceso de materialización de los CDL de la comuna de San Joaquín, resultaría interesante desarrollar una aproximación más centrada en los usuarios no dirigentes, en relación a cómo éstos visualizan la actividad participativa en general y sus posibilidades de acción en el marco de los establecimientos de salud en particular. En este plano también resulta interesante profundizar en torno al “tratamiento del concepto de representación” política (formalista, descriptiva, simbólica y sustantiva o de analogía) y de los procesos de vinculación/desvinculación de intereses entre representantes y representados en el contexto de los CDL. Esto plantearía un análisis complementario y específico de las dinámicas dirigentes/usuarios.

Finalmente, en lo relativo a la existencia de un campo de representación centrado en un arraigo histórico, que es llevado adelante por los dirigentes más longevos, resultaría interesante conocer las expresiones participativas juveniles en este espacio y ver cómo se reivindica la tradición histórica de participación de la comuna y su continuidad con la lógica comunitaria de la toma de terrenos.

Anexo.1. La institucionalidad para la participación social en Chile

a) Elementos generales

Las reformas estructurales perpetradas durante la dictadura condicionan actualmente a todo nivel la administración pública. En líneas generales, contrariamente a las políticas universalistas, tales reformas incorporaron un enfoque subsidiario para el Estado. Bajo aquella perspectiva, éste deja de ocuparse de las cuestiones sectoriales propias de la protección social, para intervenir –con horizontes temporales definidos- sólo en aquellos casos en que las personas o grupos sean definidas como incapaces para integrarse al entorno competitivo que supone la vida en sociedad. La lógica que opera es la de la preeminencia jerárquica de las libertades civiles individuales en detrimento de la acción del Estado (modelo liberal clásico de la *libertad negativa*), acción que debiera reducirse a una estructura cada vez más delgada, limitada a reglar mínimamente los intercambios entre los agentes privados. El Estado se desliga de los ámbitos más tradicionalmente asociados a su competencia: entrega la prestación de servicios de salud a las ISAPRES y transforma el sistema de reparto de pensiones en uno de capitalización individual administrado por corporaciones privadas (Asociaciones de Fondos de Pensiones), bajo la premisa de que ambas funciones se realizan de un modo más eficiente en el mercado. Otro aspecto estructural de las reformas al Estado chileno fue el establecimiento de una nueva división político-administrativa del territorio y, con ella, una descentralización funcional del nivel central. Asimismo, la administración de los debilitados servicios públicos de educación y salud públicas fue conferida a las municipalidades.

Ya en el período post-dictadura se definen dos ejes estructurales que constituyen el soporte de la actual institucionalidad estatal para la participación social en Chile. Uno de ellos relativo a las políticas públicas y el otro al aparato jurídico y normativo.

El primer eje, de políticas públicas, consiste en el desarrollo de dos grandes “ciclos de política social” post-dictadura (Oyarce, 2009). En el “primer ciclo” de políticas (1990-1996), la institucionalidad social tuvo dos objetivos interrelacionados, ligados a la reconstrucción democrática y el intento de una universalización de ciertos servicios básicos¹⁰⁴: *a*) Fortalecer las políticas sectoriales que aseguraran un nivel básico de ciudadanía para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia y *b*) Desarrollar programas específicos destinados a los sectores más pobres y vulnerables (ibíd., p. 13-15).

¹⁰⁴ Se estima que, al término de la dictadura, Chile tenía un 40% de pobres (incluyendo a un 13% en situación de indigencia) (ibíd., p. 13).

El “segundo ciclo” de políticas (1996-2001) surge a partir de la evaluación del primer ciclo y enfatizó en el hecho de la heterogeneidad de las situaciones de pobreza y los grupos emergentes que demandan servicios sociales, asimismo las especificidades locales. “Este segundo ciclo de políticas se refiere a aquellos campos que podrían llamarse nuevos donde la demanda es más difusa, identificados con ámbitos o grupos específicos, asimismo con las demandas surgidas desde los territorios” (ibíd., p. 50). Por ejemplo, en el contexto institucional del ya desaparecido Ministerio de Planificación se crearon una serie de servicios sociales con el objetivo de atender a grupos “prioritarios”. Entre éstos, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), el hoy desaparecido Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Corporación de Desarrollo Indígena (Conadi) y Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis) (ibíd., p. 25).

Como un elemento estratégico de este “segundo ciclo” de políticas, en los años noventa aparecen políticas sociales con componentes participativos vinculados, por una parte “a procesos de modernización del Estado –contemplada en la descentralización-, en que imperan los aspectos tecnocráticos y, por otra parte, vinculadas a mejorar la eficiencia del sector público”. La participación –en el marco de las mencionadas “directrices” sectoriales y territoriales que involucran participación ciudadana- se concibió como una herramienta para “mejorar la calidad de la atención a usuarios” y de “opinión acerca de las necesidades de la población” (Garcés y Valdés, ibíd. p.19). En este sentido la participación comenzó a observarse como un componente relevante para la *gestión* de diferentes servicios públicos, especialmente a través de la integración de aquellos segmentos de la comunidad con un acervo organizacional (esto es, una estrategia de identificación de los *assets* o activos comunitarios de los pobres –cf. Banco Mundial-Salazar, 1998, p. 15-16).

Un segundo eje estructural de la institucionalidad para la participación dice relación con el plano jurídico y normativo. Las cuestiones más relevantes en este sentido se han desarrollado desde la década de 2000 en adelante. Durante el gobierno de R. Lagos se acogió a trámite en el Congreso el proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2004), que aspiraba a ser el instrumento que diera un marco normativo general a estas actividades. Dicho proyecto establecía los ejes fundamentales que después fueron recogidos en la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010 (primer gobierno de M. Bachelet). Este documento mandató -de forma

transversal al sector público- cuatro ejes estratégicos: 1) Gestión Pública Participativa, 2) Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 3) Derecho Ciudadano a la Información y 4) Diversidad y no Discriminación. El mencionado proyecto de ley sobre participación en la gestión pública estuvo tramitándose por años hasta que, finalmente, se materializó en la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en el año 2011.

En lo que interesa a los fines de esta sintética descripción, se puede establecer que la Ley N° 20.500 consagra el derecho de asociación para la consecución de “fines lícitos (...) que expresen la diversidad de intereses sociales e identidades culturales” (Art. 1), a través de la formación de organizaciones de “interés público” (Art. 15). Estas organizaciones se definen como “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común” (ibíd.) (Incorporando bajo este concepto a las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales, asimismo a comunidades y asociaciones indígenas –éstas últimas definidas en el marco de la Ley 19.253). A su vez, el Estado se obliga a la creación de Consejos de la Sociedad Civil¹⁰⁵ en los organismos públicos (Art. 70), asimismo a la creación de un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, a nivel central, regional y municipal (Artículos 21-23).

La ley 20.500 reconoce el *derecho* de la asociaciones ciudadanas a participar a través de los siguientes mecanismos generales: consultas ciudadanas, Consejos de la sociedad civil, acceso a información y cuentas públicas, Diálogos ciudadanos y cartas de compromisos (SEGPRES, ibíd.). Se puede sostener que la definición que la ley hace de las “organizaciones de interés público” se asienta en los radios de acción de las agrupaciones intermedias con “fines específicos” establecida en la Constitución de 1980. Bajo estos márgenes, el derecho de participación no se manifiesta en mecanismos decisorios del proceso político propiamente tal, sino como un instrumento coadyuvante para mejorar los niveles de eficiencia en la entrega de servicios públicos. En relación con esta demarcación, en términos conceptuales ya se manifiesta en el Art. 19 N°15 de la Constitución, cuando se sostiene que los partidos políticos “no tendrán el monopolio

¹⁰⁵ Tales Consejos serán “órganos de carácter consultivo (...) compuesto por distintos sectores de la sociedad civil que guarden relación con la Misión Ministerial”, asimismo por representantes del ministerio respectivo. (Res. Exenta N° 264, “Norma General de Participación Ciudadana”, Párrafo 3°, 2015, SEGPRES).

de la participación ciudadana”: acá se distingue en forma literal la acción “política” (resorte exclusivo de los partidos) de la acción “ciudadana” (que opera en esferas sociales “específicas” y, si se introduce en el seno del Estado, remite al ámbito exclusivo de la gestión).

b) La institucionalidad para la participación en el contexto sectorial de la Salud.

Respecto de otras reparticiones públicas, en el sector de la salud ha existido un desarrollo particular de los mecanismos de participación ciudadana. Esta singularidad se entiende, por una parte, desde un componente sectorial interno y de carácter sistémico, relativo a los enfoques y paradigmas globales en torno a la salud pública. Por otra parte, se apoya en cierta organización comunitaria de base presente en algunos segmentos de la población desde la dictadura -a propósito de la construcción de mecanismos orientados específicamente a dar respuesta a situaciones relativas a la salud y la alimentación (ollas comunes, centros de madres, comités de salud)-, que las iniciativas estatales intentan, en lo posible, constituyan un acervo a los mecanismos de participación ciudadana (en la lógica de la instrumentalización de los *assets* comunitarios).

En primer término, considerando los enfoques globales en torno a la salud pública, a mediados del siglo XX se produce una transición desde un enfoque *biomédico* hacia uno *biopsicosocial*¹⁰⁶. En el nuevo enfoque, la relevancia atribuida a los factores socioculturales en la definición del proceso salud/enfermedad –como los grados de cohesión e integración social, en el sentido de constituir “determinantes sociales de la salud”-, ha tenido correlatos en los modelos de gestión aplicados, en primera instancia y de modo más notorio en el subsector de la Atención Primaria (Fernández, Delamaza,

¹⁰⁶ De forma sintética, el enfoque *biomédico* define la salud, llanamente, como “ausencia de enfermedad”, y se centra en los aspectos específicamente curativos y paliativos entendiendo la enfermedad como una anomalía funcional; por otra parte, el enfoque *biopsicosocial* se funda sobre una noción de proceso en el cual “el individuo, a lo largo de su vida, se va desplazando sobre un eje salud-enfermedad (y muerte), acercándose a uno u otro extremo según refuerza o se rompe el equilibrio entre factores que están interactuando permanentemente: físicos, biológicos, psicológicos, sociales, culturales y ambientales” (Giarmati, 1991, en *ibíd.*, p. 15; Fernández, Delamaza, *ibíd.*, p. 41). El segundo enfoque se centra en la promoción y la prevención de la salud, siendo su estrategia central el modelo de Atención Primaria. Tal modelo se define como una “asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundadas y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, mediante su plena participación y a un coste que la comunidad y el país puedan soportar en todas y cada una de las etapas de su desarrollo, con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación” (Extracto de la Declaración de Alma-Ata; en Donoso, *ibíd.*).

ibíd., p. 43). Un antecedente relevante en esta transformación es la realización, en 1978, de la Conferencia Internacional de Salud de Alma Ata: en ella se definió el lema “Salud para Todos en el año 2000”, y su estrategia reservó un lugar importante a la participación de las comunidades beneficiarias en la gestión de las unidades de atención primaria. La participación debería coadyuvar a “garantizar que los servicios de atención primaria brinden soluciones a los problemas de salud de la población” (Gillam, 2008, citado en Méndez y López, 2010, p. 145)¹⁰⁷.

Haciendo un diagnóstico del estado de la situación del aparato de salud chileno hacia 1990, las autoridades deciden emprender un proceso de Reforma general del sistema. Tal proceso buscó hacerse cargo de los nuevos perfiles de demanda en la población, crecientes brechas de equidad en el acceso y la solución de nuevas y cada vez más complejas exigencias de salud (Donoso, ibíd., p. 13)¹⁰⁸. El objetivo fundamental del Ministerio de Salud de la época fue la consolidación del modelo de Atención Primaria (Fernández, Delamaza, ibíd., p. 43); en el marco de una agenda internacional de promoción de la participación ciudadana en la salud pública, ésta fue relevada como uno de los *principios* de la reforma (junto a Equidad y Descentralización) (MINSAL, 1995, en ibíd., p. 17). Un primer hito (en 1993) fue el inicio de la transformación de los antiguos Consultorios -herederos de un enfoque biomédico y curativo- en Centros de Salud Familiar -fundados en un enfoque biopsicosocial centrado en la actividad preventiva, de promoción de la salud, participación de la comunidad, junto a la recuperación y rehabilitación- (Donoso, ibíd., p. 15). El carácter específico de la participación en estas primeras instancias estuvo centrado en el “control social” de los servicios (Fernández, Delamaza, ibíd., p. 44).

En el marco de este proceso, en 1995, a través de un instructivo del Ministerio de Salud se mandata la creación de los Consejos de Desarrollo Local de Salud, tanto en la red hospitalaria como en los centros de salud familiar (esto es, en los niveles central y municipal). Dichas instancias se conforman originalmente con el horizonte de generar

¹⁰⁷ Esta Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud se realizó en Kazajstán, fue organizada por la OMS/OPS y la UNICEF y contó con el patrocinio de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Además de las referencias a la participación comunitaria, en ella se asignó gran relevancia a la descentralización de los sistemas de salud. (Méndez, C. y López, J., 2010, p. 145).

¹⁰⁸ Donoso (ibíd.) sostiene que en el nivel de atención primaria (municipal) existía un 50% de desfinanciamiento en su presupuesto de operación, falta de personal, un horario de funcionamiento de los establecimientos que impedía el acceso a ciertos grupos de la población, salarios insuficientes al personal de salud, pérdida de la carrera funcionaria, falta de capacitación. En el nivel central, una desarticulación de la Red Asistencial, casi nula inversión en el sector hospitalario (Donoso, 1995, en ibíd.).

espacios de participación de los usuarios en la *gestión* de los establecimientos de salud (Fernández, Delamaza *ibíd.*, 43); adicionalmente, intentaron avanzar en la generación de capacidades en los grupos de usuarios para que estuvieran en condiciones de aportar a la “...definición de estrategias de desarrollo institucional, evaluar la gestión y la calidad de los servicios...” (Donoso, *ibíd.*, p. 28). Desde ese momento los Consejos se han multiplicado progresivamente, diversificando sus ámbitos y modalidades de participación, desde el traspaso de información (de equipos técnicos hacia los usuarios) y la colaboración de la comunidad en difusión de programas de salud, a la cogestión y definiciones en la asignación de recursos (Fernández, 2006, p. 58-59). Estos Consejos constituyen una de las plataformas centrales para la participación ciudadana en el ámbito de la salud, y posteriormente serían refrendadas en el contexto de la Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria, del año 2004.

No obstante, la institucionalización de estas instancias ha sido lenta. Entre los años 1995 y 2000 éstas se estancaron con un sesgo preferentemente “instrumental” -lo que se explica, en parte, por la orientación “sanitarista” de los equipos de trabajo- (Fernández, Delamaza, *ibíd.*). A partir del año 2000, se dio un nuevo impulso a la reforma del sistema, desde la perspectiva de la exigibilidad de derechos en salud. En este contexto, durante 2002, se realizó un proceso de consulta a diversos actores, con el objetivo de relevar las principales problemáticas y prioridades en relación a los problemas sanitarios y a la institucionalidad (Donoso, *ibíd.*, p. 23).

Desde el año 2002 se dio un impulso a la promulgación de los cuerpos legales centrales de la reforma a la salud. En este sentido, en 2002 se dictó la Ley N° 19.813 que Otorga Beneficios a la Salud Primaria: sus disposiciones tienden a incentivar el cumplimiento de metas colectivas, con énfasis en el mejoramiento de la calidad en la atención a usuarios. Posteriormente, en 2005, entra en vigencia la Ley N°19.937 de Autoridad Sanitaria y Gestión, que redefine las funciones y objetivos del Ministerio de Salud entregando la potestad de “conducción política integral del sector salud y ejercer el liderazgo estratégico técnico del sistema”¹⁰⁹. Conformó una Autoridad Sanitaria, “para el país y las regiones, cuyo rol debiera ser elaborar y controlar la elaboración de los Planes de Salud Pública y las garantías sanitarias” (Fernández, Delamaza, *ibíd.*, p. 38); asimismo, la ley creó dos subsecretarías en el nivel central (de Salud Pública y de Redes

¹⁰⁹En:http://web.minsal.cl/sites/default/files/desafio_fortalecimiento_Autoridad_Sanitaria_Chile.pdf

Asistenciales), mientras que en el nivel territorial definió a los Servicios de Salud como “gestores de redes” asistenciales (Vergara y Bizama, 2009, p. 163) y elaboró la figura de los Establecimientos de Autogestión en Red, que “serán centros de salud con sistemas de medición de costos, calidad de prestaciones brindadas y satisfacción de los usuarios” (Méndez y Vanegas, *ibíd.*, p. 146). Como instancias asesoras de los establecimientos autogestionados de la red asistencial, se institucionaliza la figura de los Consejos Consultivos: ellos tienen por función “establecer un nexo entre la gestión de los establecimientos y las necesidades que la comunidad identifica en el ámbito de la salud” (*ibíd.*).

Junto a la ley de Autoridad Sanitaria, el segundo núcleo normativo del proceso de reforma es la Ley N°19.966, de 2005, que establece un Régimen de acceso universal de Garantías Explícitas en Salud (AUGE). En el contexto de estas modificaciones, se crea un Consejo Consultivo AUGE, que es una instancia de asesoría de carácter técnico, con participantes *ad honorem*; este consejo debe velar por “Formular, evaluar y actualizar los lineamientos estratégicos del sector salud o Plan Nacional de Salud, conformado por los objetivos sanitarios, prioridades nacionales y necesidades de las personas” (Ley N°19.966, Artículo N°1 inciso 8.). En la actualidad se encuentra en régimen “GES” “Garantías Explícitas en Salud”, que es la expresión que finalmente queda, referida a un conjunto de beneficios garantizados por ley a las personas afiliadas a FONASA o ISAPRES, frente a 80 patologías especificadas, y alude a garantías exigibles en: acceso, oportunidad, protección financiera y calidad. Finalmente, en 2012 entra en vigencia la Ley N°20.548 de Derechos y Deberes de los Pacientes, que pone en el centro el rol de los usuarios del sistema de salud¹¹⁰.

Desde el punto de vista específico de la política sectorial para la participación ciudadana en Salud, la mencionada Agenda Pro Participación Ciudadana de 2006 constituye el eje rector de sus desarrollos posteriores¹¹¹. Un hito importante es que se dicta el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana N°7 de agosto de 2014. En él, se consignan todos los mecanismos de participación existentes para la administración pública, que el Minsal refrendó en su norma de participación ciudadana N° 31, de enero de 2015. Desde el año 2015 las acciones en este sentido son coordinadas por el Comité de Trabajo Sectorial de Participación Ciudadana en Salud, cuya misión es la de “coordinar, dirigir,

¹¹⁰ En: <http://www.minsal.cl/participacion-ciudadana-en-salud>

¹¹¹ *Ibíd.*

monitorear y evaluar” el proceso de implementación de los programas que involucran participación en los órganos del sistema (la red atención primaria y hospitalaria, Fondo Nacional de Salud, Superintendencia de Salud, Central de Abastecimiento, Instituto de Salud Pública)¹¹². De acuerdo a los objetivos planteados, las estrategias y programas participativos en salud buscan el desarrollo de cuatro ejes: el desarrollo de consultas ciudadanas, la facilitación del acceso a la información de la oferta pública por parte de los usuarios, el apoyo a los procesos de gestión de la sociedad civil en el seno de programas específicos (cogestión) y la habilitación social y el empoderamiento (Donoso, *ibíd.*, p. 27).

Considerando los principales mecanismos desarrollados para implementar participación ciudadana, destacan los Consejos Consultivos de Usuarios o también llamados Consejos de Desarrollo. Éstos constituyen una de las plataformas centrales para viabilizar la participación comunitaria en el ámbito de la gestión de los establecimientos de salud. En ellos se congregan “representantes de organizaciones comunitarias, agrupaciones de usuarios/as, grupos de voluntariado y representantes de los funcionarios de salud” (Donoso, *ibíd.*, p. 28).

Otro de los dispositivos de participación priorizados han sido las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS). Éstas se consideran “canales de captura de las solicitudes ciudadanas, quejas y reclamos”, produciendo información “cuyo análisis permite identificar áreas críticas y aportar a la implementación de planes de mejora de la calidad” (*ibíd.*, p. 29). Más allá de este rasgo, funcional a los objetivos propios de la dirección de los establecimientos, las OIRS son espacios de aportes individuales, que no se proyectan a un ejercicio en que la comunidad como colectivo sea partícipe del proceso de toma de decisiones (*ibíd.*, p. 29). Actualmente, las OIRS se incorporaron al denominado Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana SIAC, que se define como un mecanismo de participación ciudadana que integra distintos puntos de contacto de la población ya sean virtuales, telefónicos, presenciales, medios escritos bajo el enfoque de ventanilla única...” (Documento de trabajo, Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2016, p. 12)

Por otro lado, se desarrollan rendiciones de cuentas en los servicios de salud y hospitales de la red asistencial. Éstas instancias constituyen un “hito comunicacional que genera

¹¹² *Ibíd.*

un espacio de entrega de información” (Donoso, *ibíd.*, p. 29). Las rendiciones de cuentas, aportan fundamentalmente en el sentido de un “ejercicio de transparencia en la gestión” (*ibíd.*). Las cuentas públicas participativas deberán realizarse en los distintos niveles y establecimientos de la red asistencial, definida en la norma de participación. Finalmente, desde una perspectiva de participación más vinculante, orientada a un ejercicio más democrático en la toma de decisiones, están los “Presupuestos participativos”. Estas experiencias aportan en el sentido de un fortalecimiento en general de las capacidades de todos los actores del sistema; por cierto, de la comunidad que participa, pero también de “los equipos técnicos y administrativos de los Servicios de Salud, ya que requiere de la incorporación activa del área de participación, comunicaciones, finanzas, área programática, a la vez que el liderazgo y conducción de la dirección del Servicio de Salud” (*ibíd.*).

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, UBA, 2006.
- Abric, J-C, *et al.* “Prácticas sociales y representaciones”. Ediciones Coyoacán, México D.F., 2001 [1994].
- Adler Lomnitz, Larissa. Melnick, Ana. “La cultura política chilena y los partidos de centro. Una explicación antropológica”. FCE, Santiago, Chile, 1998.
- Alavi, Hamza. “Las clases campesinas y las lealtades primordiales”. En: Hobsbawm, Eric, “Los campesinos y la política”, Cuadernos Anagrama, Barcelona, 1976.
- Almond, Gabriel; Sydney Verba. “La Cultura Política”. En; “Diez Textos Básicos de Ciencia Política”, Ed. Ariel S.A., Barcelona, 2001. (Ed. Original: The Civic Culture, Cap. 1 <<An Approach to Political Culture>>, Princeton University Press, 1963).
- Anduiza, E. Crespo, I. Méndez, M. “Metodología de la Ciencia Política”. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.
- Araya, S. “Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión”. FLACSO-Costa Rica, 2002.
- Anderson, Perry. “Spectrum. De la Derecha a la Izquierda en el mundo de las ideas”. Akal Universitaria, Madrid, 2008.
- Aristóteles, “La Política”. Editorial ALBA, Madrid, 1998.

- Assies, W. Calderón, M. A. Salman, T. “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- Assies, Wilhem. “Apuntes sobre la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos sociales”. En Assies, Wilhem, et al. Editores. “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- Berman, Marshall. “Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad”, Siglo XXI Editores, México, 2010.
- Badilla, Manuela. “Archipiélago las Chauques: entre la papa y el salmón. Representación social de la calidad de vida en una comunidad rural insular”. 2006. Tesis para optar al grado de Psicólogo. Universidad de Chile. En www.cybertesis.cl
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades de Banco”. 2004.
- Bahamondes, Miguel. “Contradicciones del concepto Capital Social. La antropología de las alianzas y subjetividad campesina”. Encuentro de la Asociación de Estados Latinoamericanos, Washington DC, 2001.
- Bastide, Roger. “El sueño, el trance y la locura”. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 2001. [1972]
- Beauvois, Jean-León.
- 1.- “Tratado de la servidumbre liberal. Análisis de la sumisión”, La Oveja Roja, Madrid, 2008.
 - 2.- “Pequeño Tratado de Manipulación para Gente de Bien”. Ediciones Pirámide, Madrid, 2008.
 - 3.- “Libertad, poder y asilo de la ignorancia: entrevista con Jean-León Beauvois”. [Minerva: Revista del Círculo de Bellas Artes](#), ISSN 1886-340X, [Nº 11, 2009](#), págs. 75-79).
- Beck, Ulrich. “La sociedad del riesgo”, Paidós, Buenos Aires, 1998 [1986].
- Berger, P., Luckmann, T. “La construcción social de la realidad”. Ed. Amorrortu, Buenos Aires. 1968.
- Bobbio, N. “Liberalismo y Democracia”. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 2008 [1985].
- Bohannan, Paul. “Antropología. Lecturas”. Mc Graw Hill, 2007.
- Boisier, Sergio.

- 1.- “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. Revista EURE. PUC, Santiago. 2004.
- 2.- “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”. Anales de geografía de la Universidad Complutense. 1998.
- Bottomore, Tom. “Ciudadanía y Clase Social, cuarenta años despues”. Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Brito, M. “Buen gobierno local de la democracia”. Universidad de Zulia, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. 2002.
- Bourdieu, Pierre.
 - 1.- “Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”. Ed. Anagrama, 1999. (París, 1994).
 - 2.- “Respuestas”. Grijalbo México. (Sin dato de año de publicación).
 - 3.- “Capital social, escuela y espacio social”. Siglo XXI editores, 2007.
 - 4.- “¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos”. Ed. Akal, Barcelona, 1982.
 - 5.- “Condición de clase y posición de clase”. En; “Estructuralismo y Sociología”, Fillipo Bardano (Comp.), Nueva Visión, Bueno Aires.
 - 6.- “Argelia 60”. Siglo XXI editores. 2006.
- Camp, Roderic. “La política en México: el declive del autoritarismo”. Siglo XXI editores, México, 2000.
- Castells, Manuel. “Comunicación y Poder”. Alianza Editorial, 2009.
- CLAD. “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, 2009.
- Clastres, Pierre. “La sociedad contra el Estado”, 1 ed., La Plata, Ediciones Terramar, 2008.
- Coller, Xavier, “Estudio de casos”. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000.
- Contreras, Carlos César; Correa, Fredi; García y Barragán, Luis. “Participación política no convencional: culturas de protesta vs. Culturas institucionales”. En; Polis, Vol. I, Núm. 1, pp. 181-210, 2005. Revista www.redalyc.org. México.
- Delamaza, Gonzalo. “Informe Final. Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas”. Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos, 2008.
- Donoso, Nora. “Reforma de Salud. ¿Oportunidad u Obstáculo para la Gestión Participativa?” En; “Innovaciones en la Gestión Participativa de la Salud. Lecciones y

Aprendizajes 2006”. Margarita Fernández, Compiladora. Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos. Unidad de Participación Social Subsecretaría de Redes Asistenciales Ministerio de Salud. 2006.

-Delfino, Gisela; Zubieta, Elena. “Participación Política: Concepto y Modalidades”. UBA, Anuario de Investigaciones, Vol. XVII, 2010.

-Dove, Suzanne, “El liderazgo para el cambio institucional: el papel del liderazgo en el nuevo espacio público”. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

-Echebarría, Koldo; Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: El concepto de *Management* Público”. En; “¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. Carlos Losada i Marrodán, Editor. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999.

-Fernández, Margarita, Delamaza Gonzalo. “La Agenda Social y la Gestión Participativa de la Salud”. En; “Innovaciones en la Gestión Participativa de la Salud. Lecciones y Aprendizajes 2006”. Margarita Fernández, Compiladora. Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos. Unidad de Participación Social Subsecretaría de Redes Asistenciales Ministerio de Salud. 2006

-Fernández, Matías, Ordóñez, Martín. “Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007”. Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. 2007.

-Fernández, Inmaculada. “Control Psicológico”. En; “Psicología Social”, Mc Graw-Hill/Interamericana de España S.A., 2004.

-Ferrater Mora, J. “Diccionario de filosofía”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1964.

-Firth, Raymond, “¿El antropólogo escéptico? La antropología social y la perspectiva marxista de la sociedad”, 1975. (En; “Marxist Analyses and Social Anthropology”. M. Bloch, ed.).

-Forray, Rosanna; Figueroa, Christian; Hidalgo, Rocío. “De Camino del Inca a Gran Avenida. *ARQ (Santiago)*, (85), 36-47. 2013.

García-Canclini, N., “Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización”, Editorial Grijalbo, México, DF, 1995.

-García Jurado, Roberto. “Crítica de la teoría de la cultura política. *Política y cultura*, (26), 133-155. 2006.

-Geertz, Clifford.

- 1.- “Reflexiones antropológicas sobre temas filosóficos”. Paidós, Buenos Aires, 2002.
 - 2.- “Géneros confusos, la refiguración del pensamiento social”. En; “El surgimiento de la antropología posmoderna”. Carlos Reynoso editor, Gedisa, 1996.
- Gergen, Kenneth. “La Psicología Social como Historia”. Antropos, N° 177, 1999.
- Giddens, Anthony. “Sociología”. Alianza, Madrid, 1998. [1982].
- Godelier, Maurice. “El enigma del don”. Ediciones Paidós Ibérica, 1998, [1996].
- Grootaert, Christiaan, *et al.* “Measuring Social Capital. An integrated cuestionnaire”. World Bank, 2004.
- Guber, Rosana.
- 1.- “El salvaje metropolitano”. Ed. Paidós, Bueno Aires, 2004.
 - 2.- “La Etnografía. Método, Campo y Reflexividad”. Ed. Norma, Bogotá, 2001.
- Haefner, Carlos.
- 1.- “Planificación subnacional: articulando actores para el desarrollo territorial endógeno”, SUBERE, 2009
 - 2.- “La descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas notas sobre su Discusión”. Revista Mad. N° 3, Universidad de Chile, 2000.
- Hidalgo Dattwyler, R. “El papel de las leyes de fomento de la edificación obrera y la Caja de la Habitación en la política de vivienda social en Chile, 1931-1952”. *Revista INVI*, 15(39). 2009.
- Harris, Marvin.
- 1.- “Teorías sobre la cultura en la era posmoderna”, Crítica, Barcelona, 2007.
 - 2.- “El desarrollo de la teoría antropológica. Historia de las teorías de la cultura”, Siglo XXI Editores, México, 1996. [1979].
- Hobsbawn, Eric. “La Era de la Revolución 1789-1848”, Crítica, Buenos Aires, 1997 [1962].
- Hopenhayn, Martín.
- 1.- “La participación y sus motivos”. Ponencia presentada al VI Congreso Nacional. Memorias (Vol. 1). Bucaramanga, Colombia, Junio de 1988. En, Acción Crítica N° 24, Lima, 1988.
 - 2.- La globalización y sus resistencias. En Assies, W., et al., “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. El Colegio de Michoacán: Instituto Federal Electoral, 2002.

- Illanes, María Angélica. “En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia, (...). Historia social de la salud pública en Chile 1880/1973”. Segunda edición, Ministerio de Salud, Chile, 2010 (original editado por Colectivo de Atención Primaria, 1993).
- Íñiguez, Lupicinio *et al.* “Análisis de discurso”, Ed. UOC, Barcelona, 2003.
- Jakobson, R., Halle, M. “Fundamentos del Lenguaje”, Ed. Ayuso, Madrid, 1973.
- Kirkwood, Julieta. “Ser política en Chile: las feministas y los partidos”. LOM Ediciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2010. [Primera Edición, FLACSO, Santiago, Chile, 1986].
- Kottak, Conrad. “Antropología Cultural”. Mc Graw Hill. 2011.
- Leclair, Edward. “Teoría económica y antropología económica”. En; “Antropología y Economía”, Maurice Godelier. Editorial Anagrama, Barcelona, 1976.
- León A., Javier. “El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la ciudadanía: un estudio de caso”. Documento en Línea en Catálogo Subdere; www.subdere.cl. Sin datos de publicación.
- Levitt, S., Dubner, S. J. “Freakonomics”, Ediciones B, Barcelona, 2006.
- Lewellen, Ted, “Introducción a la Antropología Política”, Edicions Bellatera, Barcelona, 2000 [1983].
- Linton, Ralph. “Cultura y Personalidad”. Fondo de Cultura Económica, México. 1983 [1945].
- Lisón Tolosana, C. (Ed.) “Introducción a la antropología social y cultural. Teoría, método y práctica”. Ediciones Akal, S. A., Madrid, 2007.
- Lomnitz, C. “Sobre la Reciprocidad Negativa” (New School for social research. 2005). En; Revista de Antropología México, Social, 2005, 14. Pp. 311-339.
- Marshall, Thomas. “Ciudadanía y Clase social”, Alianza Editorial, Madrid, 1998. [1950].
- Marx, Karl, “El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”, Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- Marx, Karl; Engels Friederich.
- 1.- “La ideología Alemana”. Ediciones Akal, 2014.
 - 2.- “Manifiesto Comunista”. Ocean Sur, México, 2012.
- Mises von, L. “Relativismo epistemológico en las ciencias de la acción humana”. Revista Libertas 23 (Octubre, 1995) Instituto Universitario ESEADE. Disponible en; www.esade.edu.ar.

[Original de 1961, en Schoeck and Wiggins, editores, *Relativism and the Study of Man*].

-Moore, Barrington. “Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno”, Barcelona, España, Ed. Península, 1991.

-Mota, Laura; Sandoval, Eduardo. “El rol del capital social en los procesos de desarrollo local. Límites y alcance en grupos indígenas”. *Economía Sociedad y Territorio*, vol. 5, núm. 20, enero-abril. Toluca, México, 2006.

-Moulian, Tomás. “El consumo me consume”. LOM Editores. 1998.

-Municipalidad de San Joaquín.

1.- “Informe Final. Actualización del Plan de Desarrollo Comunal de San Joaquín 2014-2017”.

2.- “Plan de Salud 2013. Corporación de Desarrollo Social de San Joaquín, Dirección de Salud”.

3.- “Plan Comunal de Emergencia, 2014”.

-OCDE. “Participación Ciudadana, Manuela de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas”. 2001.

-Pachano, S. “Ciudadanía e Identidad”. En; “Antología Ciudadanía e Identidad”, Flacso-Ecuador, 2003.

-Peschard, Jacqueline.

1.- “Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática”. Instituto Federal Electoral, México, cuarta edición, 2001. En; <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/497/pl497.htm>

2.- “Ciudadanía y transición democrática”, en Assies, W., et al., “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. El Colegio de Michoacán: Instituto Federal Electoral, 2002.

-Pérez, Carol; Vega, Daniela. “Sistematización de Encuentros Zonales, Encuentro Metropolitano, Encuentro Inter-Regional y Encuentro Nacional de los Consejos de Salud”. Consejo Metropolitano de Usuarios de la Salud y Comisión Comunitaria y Participación Social del Consejo Asesor de la Secretaría Regional Ministerial de Salud. Santiago, 2009.

-Pizzi, Marcela; Valenzuela, María Paz; Benavides Juan, Duran, Martín. “El ferrocarril de circunvalación, su rol en la consolidación de la ciudad de Santiago de Chile a principios del siglo XX”. IV Congreso de Historia Ferroviaria, Málaga, 2006.

-PNUD.

- 1.- “Desarrollo humano en Chile Vol.1”, (Ortega, Eugenio, *et al.*) Santiago, LOM Ed., 2004.
 - 2.- “Desarrollo humano en Chile Vol. 2” (Ortega, Eugenio, *et al.*). Santiago, LOM Ed., 2004.
 - 3.- Descentralización para el desarrollo humano en Chile: lecciones y desafíos del proceso. Santiago, 1999
- Poblete, *et al.* “Capital social y salud mental en comunidades urbanas de nivel socioeconómico bajo, en Santiago, Chile. Nuevas formas de entender la relación comunidad-salud”. Revista Médica de Chile, v. 136 n. 2 Santiago, feb. 2008.
- Polanyi, Karl.
- 1.- “La gran Transformación. Crítica del liberalismo económico”. Fondo de Cultura Económica, México, 1991 [1944].
 - 2.- “El sistema económico como proceso institucionalizado”. En; “Antropología y Economía”, Maurice Godelier. Editorial Anagrama, Barcelona, 1976.
- Red Interamericana de Desarrollo. “Lineamientos conceptuales y metodológicos para la implementación del índice de participación ciudadana en américa latina”. Fundación de investigaciones sociales y económicas. 2005.
- Ritzer, George. “Teoría sociológica clásica”, Mc-Graw-Hill Interamericana Editores, Tercera Edición, 2005.
- Sahlins, Marshall.
- 1.- “Economía de la Edad de Piedra”, Akal editor, Madrid, 1983.
 - 2.- “La Ilusión Occidental de la Naturaleza Humana”. Fondo de Cultura Económica, México. 2011.
- Salman, Ton. “Ciudadanía, entre pluralidad y universalidad; consideraciones conceptuales en torno a la actualidad de un fenómeno”. En; “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- Sandoval, Marco. “Ferrocarriles Urbanos de Santiago” (Sin datos de publicación disponible en línea en: www.amigosdeltren.cl).
- Saussure de, Ferdinand. “Curso de Lingüística General”, Editorial Losada, Buenos Aires. 1945.
- Salazar, Gabriel.
- 1.- “Historia contemporánea de Chile”, Vol. 1, LOM Ed., 1999.

- 2.- “Descentralización y sinergia histórica local: fracasos y desafíos”. En; www.archivochile.com. Centro de Estudios Miguel Enríquez. 1997.
 - 3.- “De la Participación Ciudadana. Capital social constante y Capital social variable”. En www.archivochile.com. Centro de Estudios Miguel Enríquez. 1998.
 - 4.- “En el nombre del poder popular constituyente: Chile, siglo XXI”. LOM Ed., Santiago, 2011.
- Schopenhauer, Arthur. “Historia de la Filosofía”, Editorial Quadrata, Buenos Aires, 2004.
 - Schutz, Alfred. “El problema de la realidad social”. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.
 - Sorj, Bernardo. “Capitalismo, consumo y democracia: procesos de mercantilización/desmercantilización en América Latina”, IFHC, CIEPLAN. 2008.
 - Tomassini, Luciano; Armijo, Marianela. “Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos”. Instituto de Asuntos Públicos, U. De Chile. LOM Ed., 2002.
 - Vergara, Marcos; Bisama, Ligia. “Autogestión Hospitalaria en red I: Competencias esenciales para la gestión”. Revista Chilena de Salud Pública, Vol. 13 (3): 163-168. 2009.
 - Viveros, Felipe. “Marco Jurídico de la Participación Ciudadana en Chile”. En; Delamaza, Gonzalo. “Informe Final. Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas”. Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos, 2008.
 - Waissbluth, Mario, Inostroza, Jorge. “Globalización y Reforma del Estado en Chile”. *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXVII, 2007.
 - Wallerstein, Immanuel. “Análisis de sistemas-mundo: una introducción”. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina, 2010. (Original en inglés, Duke University Press, 2004).
 - Wallerstein, Immanuel, *et al.* “Abrir las ciencias sociales”. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales. Siglo XXI editores, 2007.
 - Weber, Max. “La Ciudad”. Editorial La Piqueta, Madrid, 1987.
 - Wolf, Eric. “Figurar el poder: ideologías de dominación y crisis”. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2001.
 - Zizek, Slavoj.
- 1.- “Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales”. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2009.

2.- “Beauvois y la libertad leninista”. Prólogo al “Tratado de la servidumbre liberal”, de Jean-León Beauvois. La Oveja Roja, Madrid. 2008.

Páginas Web

www.iwallerstein.com

<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-channel.html>

Leyes y Normativas

-Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010. SEGPRES.

-Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 100. Lexnova ediciones, Santiago, 2011.

-Res. Exenta N° 264, “Norma General de Participación Ciudadana”, Párrafo 3°, 2015, SEGPRES.

-Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 2011.

-Instructivo Presidencial N° 7. Instructivo residencial para la participación ciudadana en la gestión pública. 2014.

-Ley N°19.813 Otorga Beneficios a la Salud Primaria. 2002.

-Lei N° 4.111 de Organización i Atribuciones de las Municipalidades, o de “Comuna Autónoma”. 1891. Disponible en; www.memoriachilena.cl.

