

PRIMER CURSO INTERNACIONAL  
**POLITICAS PUBLICAS  
PARA EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

SANTIAGO DE CHILE, 3 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE DE 2000

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**Desarrollo Humano en Chile 2000**

Taller No. 4. "Desarrollo Territorial"

Profesores: Luis Lira y Ricardo Jordán



Banco Mundial



Banco Interamericano  
de Desarrollo  
BID

**PNUD**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Desarrollo humano sostenible



**PNUMA**

# DESARROLLO HUMANO EN CHILE

2 0 0 0

MÁS SOCIEDAD  
PARA GOBERNAR EL FUTURO



3 0 9 . 2

P739CL/2000/



# ÍNDICE



## INTRODUCCIÓN

### HOMENAJE A MAHBUB UL HAQ

- I. LOS INFORMES MUNDIALES DE DESARROLLO HUMANO
- II. LOS INFORMES DE DESARROLLO HUMANO EN CHILE
  - 1. El Informe de Desarrollo Humano 1996
  - 2. El Informe de Desarrollo Humano 1998
  - 3. El Informe de Desarrollo Humano 2000



## PARTE I. UN CAMBIO DE ÉPOCA

### CAPÍTULO 1 LA REORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

- I. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA ÉPOCA
- II. LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN
- III. EL PROCESO DE INDIVIDUALIZACIÓN
- IV. LA BÚSQUEDA DE IDENTIDAD
- V. EL ALCANCE DEL NUEVO CONTEXTO

### CAPÍTULO 2 PENSAR CHILE EN ESTE CAMBIO DE ÉPOCA

- I. EL PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA
  - 1. Luz y sombra de la transición
  - 2. Algunos desafíos
- II. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESPACIO
- III. LA CONTRACCIÓN DEL TIEMPO
- IV. LAS DESIGUALDADES DE LA TRAMA SOCIAL
- V. LA REDEFINICIÓN DE LO NACIONAL
- VI. LA DIVERSIDAD DE LA CULTURA
- VII. LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA

### CAPÍTULO 3 EL DESARROLLO HUMANO EXIGE UNA VIDA SOCIAL DE MEJOR CALIDAD

- I. LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE
  - 1. Una sociedad fuerte
  - 2. "Governance" y gobernabilidad
  - 3. Ciudadanía-aspiraciones-vínculo social
  - 4. Una estrategia de discernimiento
- II. LA PROPUESTA: ENRIQUECER LA CALIDAD DE VIDA SOCIAL Y CÍVICA
  - 1. Razones normativas
  - 2. Razones metodológicas
  - 3. Razones estratégicas
- III. DESARROLLO DE LA PROPUESTA



## PARTE II. LAS ASPIRACIONES COLECTIVAS

### CAPÍTULO 1 ASPIRACIONES: UNA NECESIDAD PERSONAL Y COLECTIVA

- I. ASPIRACIONES Y ACCIÓN SOCIAL
- II. AUGE Y CRISIS DE LAS ASPIRACIONES
- III. LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ASPIRACIONES
- IV. PRECISIONES SOBRE LA DESCRIPCIÓN DE LAS ASPIRACIONES

### CAPÍTULO 2 FUTURO Y ESPERANZA: UNA RELACIÓN DIFÍCIL

- I. LA VALORACIÓN DE LAS ASPIRACIONES
- II. EL FUTURO: UNA CONVERSACIÓN DAÑADA
  1. El futuro está pasado de moda
  2. El desengaño del futuro prometido
  3. El futuro: una autoimagen debilitada
- III. LOS SUCEDÁNEOS DE LA ESPERANZA
  1. Las fantasías de un futuro mejor
  2. Las fugas más allá de la sociedad
  3. La nostalgia
- IV. LA REAFIRMACIÓN DE LA ESPERANZA
  1. Conversación y confianza: un nuevo punto de partida para la esperanza
  2. Optimismo personal y social: el rol de las conversaciones y de los sueños

### CAPÍTULO 3 EL CHILE MEJOR QUE DESEAN LOS CHILENOS

- I. ¿CÓMO SE CONSTRUYEN LAS ASPIRACIONES?
- II. LAS IMÁGENES DEL FUTURO DESEADO
  1. El deseo de una sociedad más igualitaria
  2. El deseo de fortalecer lo común
  3. El deseo de integración con diversidad
  4. El deseo de una vida cotidiana con rostro "más humano"

### CAPÍTULO 4 LA DISTRIBUCIÓN DE LAS ASPIRACIONES EN LA ENCUESTA

- I. ENTRE BIENESTAR ECONÓMICO E IGUALDAD SOCIAL: SEIS VISIONES DEL CHILE MEJOR
- II. EL PERFIL DE LOS GRUPOS

### CAPÍTULO 5 LA POTENCIACIÓN DE LAS ASPIRACIONES

- I. LAS CONVERSACIONES SOBRE ASPIRACIONES: DINÁMICAS Y ESPACIOS
  1. Los espacios de las conversaciones
  2. La participación
- II. LOS DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LAS ASPIRACIONES



## **PARTE III. ASOCIATIVIDAD Y CAPITAL SOCIAL**

### **CAPÍTULO 1 EL CAPITAL SOCIAL COMO ELEMENTO DEL DESARROLLO HUMANO**

- I. **INDIVIDUALIZACIÓN Y VÍNCULO SOCIAL**
- II. **EL CAPITAL SOCIAL: ALCANCES DEL TÉRMINO**
- III. **FORMAS DE ASOCIATIVIDAD**
  1. La transformación del capital social
  2. El capital social como recurso
  3. La producción de capital social

### **CAPÍTULO 2 MAPA NACIONAL DE ASOCIATIVIDAD**

- I. **OBJETIVO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS**
- II. **MAPA NACIONAL DE ASOCIATIVIDAD**
  1. Número de formas asociativas
  2. Densidad asociativa regional
  3. Clasificación temática
  4. Descripción por grupos temáticos
  5. Antigüedad de las formas de asociatividad incluidas en el Mapa
  6. Temas y formas emergentes de asociatividad
  7. Niveles de asociatividad
  8. Orientaciones de las formas de asociatividad
- III. **CONCLUSIONES**

### **CAPÍTULO 3 PERTENENCIA A ORGANIZACIONES**

- I. **PERTENENCIA ASOCIATIVA**
  1. ¿Cuántas personas pertenecen a alguna organización?
  2. ¿Cómo es la asociatividad comparada internacionalmente?
  3. ¿Cómo ha evolucionado la pertenencia asociativa en el tiempo?
- II. **CARACTERÍSTICAS DE LA PERTENENCIA ASOCIATIVA**
  1. Pertenencia según género
  2. Pertenencia según grupos socioeconómicos
  3. Pertenencia según grupos étnicos
  4. Pertenencia según zonas geográficas
  5. Pertenencia asociativa según confesión religiosa
- III. **INTENSIDAD Y DENSIDAD ASOCIATIVA**
- IV. **LAS PERSONAS SIN PERTENENCIA ASOCIATIVA**

### **CAPÍTULO 4 ÍNDICES DE CAPITAL SOCIAL**

- I. **EL CAPITAL SOCIAL FORMAL**
  1. Confianza interpersonal y social



- 2. Confianza en las instituciones
  - 3. La asociatividad genera confianza
  - 4. Compromiso cívico
  - 5. Normas de reciprocidad
- II. EL CAPITAL SOCIAL INFORMAL**
- 1. Conversaciones
  - 2. Reciprocidad
  - 3. Compromiso cívico informal
- III. UNA MIRADA SINTÉTICA**
- 1. Los índices
  - 2. Cuatro constelaciones de capital social

**CAPÍTULO 5**  
**LA DINÁMICA DEL CAPITAL SOCIAL**

- I. CARACTERIZACIÓN DE LA ACCIÓN ASOCIATIVA**
  - 1. ¿Cuántas asociaciones existen?
  - 2. Formas, actores y acciones asociativas
- II. LA ASOCIATIVIDAD Y LA DINÁMICA DEL CAPITAL SOCIAL**
  - 1. Evolución
  - 2. Vínculos, reconocimiento y formación de capital social
- III. CONTEXTOS RELEVANTES DE LA ASOCIATIVIDAD**
  - 1. Percepciones del contexto
  - 2. La acción social del Estado: los programas sociales, los fondos concursables y el municipio
  - 3. Transformación económica, expansión del mercado y cambios sociales
- IV. CONCLUSIONES Y PISTAS EMERGENTES**
  - 1. Persistencia de la tendencia a organizarse
  - 2. Una asociatividad con débil trama interna
  - 3. La acción del Estado es importante
  - 4. Nuevos actores
  - 5. Tendencias de crecimiento de la asociatividad tradicional



**PARTE IV. LA CIUDADANIZACIÓN DE LA POLÍTICA**

**CAPÍTULO 1**  
**OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES PARA LA ACCIÓN CIUDADANA**

- I. ANTECEDENTES**
- II. ALGUNOS MECANISMOS DE HABILITACIÓN**
- III. RESTRICCIONES A LA ACCIÓN CIUDADANA**
  - 1. La participación menor de mujeres y jóvenes
  - 2. La redefinición de la participación
  - 3. El papel del Estado

**CAPÍTULO 2**  
**UN APOYO DESIGUAL A LA DEMOCRACIA**

- I. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL**
  - 1. Inscripción en los registros electorales
  - 2. Abstención electoral
  - 3. Voto femenino

- II. EL ARRAIGO SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES
- III. VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA

**CAPÍTULO 3**  
**PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y DESAFECCIÓN POLÍTICA** \_\_\_\_\_

- I. LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA
- II. LA DESAFECCIÓN POLÍTICA
- III. LA DEMANDA DE CAMBIOS RADICALES
- IV. LA DEMANDA DE LIDERAZGOS

**CAPÍTULO 4**  
**LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA** \_\_\_\_\_

- I. UN CAMBIO DE ENFOQUE
- II. LA RESIGNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA
- III. LA CIUDADANÍA ACTIVA

**CAPÍTULO 5**  
**LA CONFIANZA EN LA ACCIÓN COLECTIVA** \_\_\_\_\_

- I. LA CONFIANZA EN LA POLÍTICA
- II. LA NOCIÓN DE ORDEN
- III. EL MANEJO DE CONFLICTOS
- IV. UN PAÍS DIVIDIDO
  - 1. Las identidades sociales
  - 2. La división social
  - 3. La percepción de discriminación

**CAPÍTULO 6**  
**BALANCE Y DESAFÍOS** \_\_\_\_\_



**PARTE V. PERSPECTIVAS Y TAREAS:**  
**UNA REFLEXIÓN COMUN SOBRE EL FUTURO** \_\_\_\_\_

**CAPÍTULO 1**  
**PERSPECTIVAS DE FUTURO** \_\_\_\_\_

- I. JOSE WEINSTEIN
- II. CLAUDIO TEITELBOIM
- III. TONY MIFSUD
- IV. JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
- V. ALBERTO ETCHEGARAY
- VI. SOLEDAD ALVEAR
- VII. EDUARDO DOCKENDORFF
- VIII. JOSÉ MIGUEL INSULZA
- IX. CLARA SCZARANSKI
- X. LILIAN URRUTIA
- XI. ROBERTO FANTUZZI
- XII. EMILIANO ORTEGA
- XIII. EMILIO KLEIN

- XIV. ROBERTO GUIMARAES
- XV. HEINRICH VON BAER
- XVI. DIRK MESSNER
- XVII. CRISTÓBAL VALDÉS
- XVIII. MARÍA ESTER FERES
- XIX. MARIANA JUSTE
- XX. MANUEL RIESCO

**CAPÍTULO 2**

**EL FUTURO: UNA REFLEXIÓN COMÚN**



- I. POTENCIALES DESAFÍOS
- II. EL DISCERNIMIENTO SOCIAL
  - 1. Los límites críticos para la integración social
  - 2. La ética como desafío para un Desarrollo Humano en Chile
- III. TAREAS PENDIENTES
  - 1. Una memoria reconciliada en la diversidad
  - 2. Promoción de la creatividad y de la iniciativa individual
  - 3. La asociatividad y el capital social
  - 4. Compromiso con la igualdad
  - 5. Nuevas expresiones institucionales de la solidaridad
- IV. GOBERNAR LOS CAMBIOS: CIUDADANÍA Y POLÍTICA
  - 1. Tendencias de renovación
  - 2. La humanización de la política

**BIBLIOGRAFÍA**

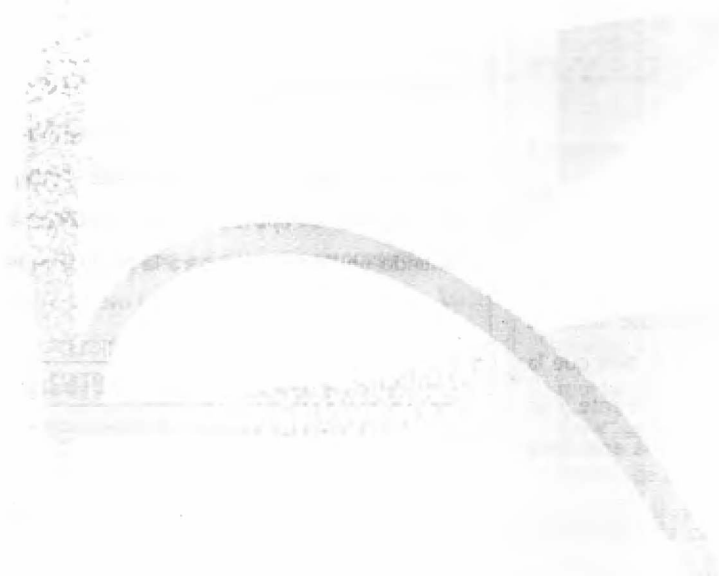
249

**ANEXOS METODOLÓGICOS Y ESTADÍSTICO**



# **INTRODUCCIÓN**

---





## HOMENAJE A MAHBUB UL HAQ

**M**ahbub ul Haq, economista paquistaní de religión musulmana, fue el que inspiró y dirigió los Informes Mundiales de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como homenaje a este notable ser humano recientemente desaparecido, la oficina del PNUD en Chile desea comenzar este Informe de Desarrollo Humano 2000 recordando uno de sus aportes al futuro que él soñó.

"Tanto en las naciones ricas como en las pobres, los fundamentos morales del crecimiento económico son, a menudo, insuficientes. Además, para nosotros es aún muy molesto mencionar el concepto de moralidad. Los tecnócratas nos dicen que seamos más tecnocráticos. Los profesionales nos recuerdan que tenemos que ser más científicos en nuestros análisis. Se nos dice que la tecnología y la moralidad no se mezclan frecuentemente y se nos recuerda que tenemos que concentrarnos en la economía y no en la sociedad."

"Muy a menudo nuestros conceptos se han vuelto autorreferentes y elitistas. Hablamos con mucha admiración de la globalización de la prosperidad. Sin embargo, olvidamos la aún más perturbadora "globalización de la pobreza". Extrañamos a Barbara Ward entre nosotros para que nos recuerde que nuestra integración física ha ido mucho más lejos que nuestra integración moral (...) La solución última, nos señala ella, radica en un nuevo humanismo. La gente debe darse cuenta que, o sobrevive junta, o no sobrevive" (Haq 1995).

## I. LOS INFORMES MUNDIALES DE DESARROLLO HUMANO

La conversación y el diálogo que invita el PNUD a partir de sus Informes Mundiales, pretende centrar la atención de los países sobre el desajuste ético que vive la humanidad. Dicho desajuste se expresa en la desigual distribución de las oportunidades para la gran mayoría, frente a la acumulación y concentración de los recursos de todo tipo que hoy posee la humanidad. El mundo ha avanzado mucho en las últimas décadas, en particular tras el fin de la Guerra Fría. Pero aún es enorme la tarea pendiente frente a ésta y las futuras generaciones.

El nuevo siglo comienza con un gran desafío para Chile y para todos los países del planeta: garantizar a todos las oportunidades para lograr una base de dignidad, desafío que el PNUD plantea como la tarea para los nuevos tiempos. Este es el núcleo ético del Desarrollo Humano Sustentable. Es propio de Naciones Unidas, al conmemorar los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señalar la tremenda responsabilidad que encaran, entre otros, gobiernos, sociedad civil, empresarios, instituciones académicas y científicas, organismos internacionales y otros frente a la urgencia de impulsar un tipo de Desarrollo que se oriente a crear en el mundo un hogar digno para la Mujer y el Hombre, en armonía con la Naturaleza.

Lo anterior implica que la persona sea, al mismo tiempo, sujeto y beneficiario del desarrollo. Es esto lo que está en juego en un mundo que vive un profundo proceso de globalización. La primera responsabilidad que la humanidad tiene por delante en el próximo siglo, no es sólo el crecimiento, la rentabilidad, la competitividad y la eficiencia. También lo es el proporcionar dignidad y oportunidades a los hombres, mujeres y niños del mundo, preservando las condiciones de vida de las futuras generaciones. Naciones Unidas lo afirma con énfasis. La civilización actual ha acumulado los conocimientos y recursos para superar la escasez. Sin embargo, aún falta voluntad política para alterar las prioridades y ordenar los medios en función de fines trascendentes, tales como terminar con la exclusión, el atraso, la contaminación y la miseria que experimentan gran parte de los seres humanos. La vocación y tarea urgente de Naciones Unidas y de sus países miembros son la paz, la justicia, la libertad y la cooperación para acercarse a la meta de un desarrollo humano integral. Estas son las prioridades y los fines a los que deben someterse los medios como la economía, la competencia, el mercado, la innovación tecnológica, la cooperación internacional y los grandes movimientos de capitales. En una palabra, es necesario armonizar política, cultura, sociedad y economía para la Mujer y el Hombre del nuevo siglo. Para ello, se requiere conjugar la responsabilidad de las personas, de la sociedad y de los gobiernos.

## II. LOS INFORMES DE DESARROLLO HUMANO EN CHILE

Chile, por un acuerdo entre el Gobierno y el PNUD, se ha sumado a este esfuerzo de Naciones Unidas de realizar una introspección de su proceso social, cultural, económico y político, de acuerdo a la perspectiva del Desarrollo Humano. A la fecha, se han elaborado dos Informes (1996 y 1998) los que, con orientaciones y enfoques diferentes, han buscado invitar a un diálogo social, político y académico sobre el Desarrollo Humano a nivel nacional y regional. Esta Introducción al tercer Informe de Desarrollo Humano de Chile 2000, pretende relacionar las principales propuestas contenidas en los dos informes anteriores con aquéllas que se presentan en el actual, al comenzar un nuevo siglo y un nuevo milenio.

### 1. El Informe de Desarrollo Humano 1996

En el primero de ellos (1996), se logró introducir el concepto de Desarrollo Humano como una manera de examinar la distribución de las oportunidades en las distintas regiones y comunas del país. Para ello, se aplicó a todas las regiones la metodología de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) de los Informes Mundiales. Entonces se constató, sobre la base de información censal, que en el período 1982-1992 todas las regiones aumentaron sus niveles de Desarrollo Humano. Gracias a ello, éstas lograron una mayor homogeneidad en su nivel de Desarrollo Humano al comienzo de la presente década. En 1992, 11 de ellas se ubicaban en el nivel "alto" de dicho Índice; es decir, sobre el punto 0,800. Lo anterior resulta notable al verificar que en 1982 sólo tres alcanzaban esa meta.

Sin embargo, entre las diferentes regiones se apreció una disparidad en los niveles de logro en las distintas variables del IDH (educación, salud e ingreso). Ello evidenció las diversas realidades socioeconómicas que caracterizan a las regiones del país, lo que sugiere la necesidad de un tratamiento diferenciado de sus políticas públicas. Unas son más deficitarias en salud, otras en educación y, la gran mayoría -exceptuando Santiago-, con bajos niveles de logro en materia de ingreso.

Pero, las mayores diferencias se presentaron al desagregar la información por comunas. Para ello se elaboraron, con un método similar al anterior, los Índices de Desarrollo Humano Comunal (IDHC)



sobre la base de datos de la encuesta CASEN. Esta base estadística permitió construir unos IDHC más exigentes, ya que se incorporaron nuevas variables (ingreso de los hogares, niveles de pobreza, mortalidad infantil, alfabetismo y media de escolaridad). Con los IDHC se observó una alta disparidad e inequidad espacial en los niveles de Desarrollo Humano. Es así como coexistían comunas con índices similares a los de los países más avanzados del mundo, junto a otras cuyo nivel rozaba el de los más atrasados.

Se analizaron, también, los niveles de competitividad de cada región a través de un método ad-hoc. En esta parte del Informe se pudo comprobar y ratificar, asimismo, que los elementos que determinaban la capacidad competitiva estaban desigualmente distribuidos. Tanto en la zona Metropolitana como en algunas regiones mineras se obtuvieron las mayores ventajas de la internacionalización de la economía. En ellas se concentraron, entre otros factores, las inversiones extranjeras, los recursos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y los servicios relacionados a la apertura externa.

El objetivo es lograr un acuerdo formal y temporal entre el gobierno central y cada gobierno regional. Dicho acuerdo puede orientarse a determinar un programa de inversión que integre los recursos nacionales de los ministerios y aquellos regionalizados. Lo anterior en función de metas diferenciadas que cada región determine a partir de sus necesidades. Los objetivos a lograr en un determinado plazo debieran ser el resultado

de consultas entre las autoridades regionales y la sociedad civil.

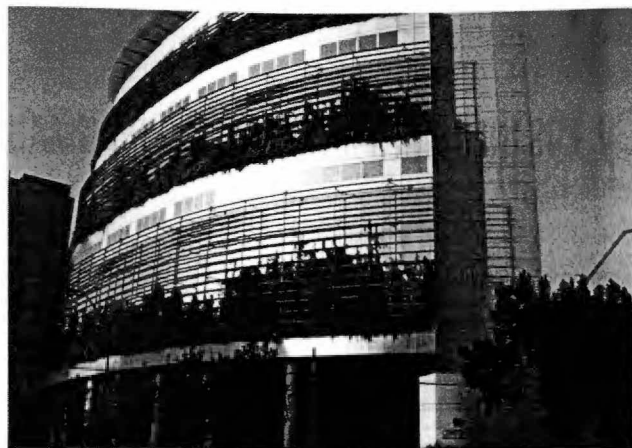
En este Informe se pudo constatar, también, que si se deseaba hacer más sostenible el Desarrollo Humano parecía necesario complementar una lógica de nivel de vida con una lógica de modo o calidad de vida. Se comprobó que los cambios registrados en los últimos años, con sus innegables éxitos y resultados en los niveles de vida, implicaban consecuencias para la calidad de la vida cotidiana de la gente, su sociabilidad, sus tejidos familiares y comunitarios, sus valores e identidades. La existencia de tales efectos fue lo que inspiró la temática del segundo Informe de Desarrollo Humano.

## 2. El Informe de Desarrollo Humano 1998

En él se asumió la presencia, junto a los avances incuestionables del proceso de modernización en marcha, de un cierto malestar en la sociedad chilena. Sus primeros síntomas fueron la existencia de temores o desconfianzas entre los chilenos. La inquietud que planteó el Informe fue ¿a qué se debe la brecha entre la evaluación macrosocial exitosa y las percepciones que tiene la gente? La hipótesis que orientó este trabajo afirmó que el sentimiento de malestar podía explicarse por situaciones de inseguridad e incertidumbre resueltas insatisfactoriamente por el proceso de modernización y por las instituciones llamadas a habilitar y proteger a las personas y a sus familias.

De lo anterior se desprendió la idea-fuerza con que se identificó el Informe 1998: "las paradojas de la modernización". Con ello se quiso destacar lo que se consideró fueron las conclusiones de un amplio y serio trabajo empírico. Se comprobó el desajuste entre modernización y subjetividad. Según el Informe, dicho desequilibrio podía explicarse, en parte, por la paradoja del país que avanza en muchos campos con éxito, mientras la Seguridad Humana no parecía satisfactoria y estaba distribuida en forma desigual. Junto a esto se ofrecieron instrumentos que permitieran observar ese lado de la luna que, muchas veces, está cubierto por las cifras del éxito económico.

Para el Informe 1998, la constitución de sujetos, su reflexividad y participación, debieran jugar un rol central en el proceso de modernización y, al mismo tiempo representan un elemento central del Desarrollo Humano Sustentable. En otras palabras, tanto la modernización como la subjetividad son igual-



mente reales e importantes en este mundo globalizado ya que no existe modernidad sin sujetos. De este modo, la subjetividad debiera ser considerada y desplegada en las expresiones sociales, económicas, políticas y culturales sobre las cuales se construye la vida cotidiana de los individuos.

### 2.1. Modernización y Seguridad Humana

La noción de Seguridad Humana fue propuesta por el PNUD en su Informe mundial de 1994. Como marco conceptual sirvió -entre otros- para que en el Informe de Chile 1998 se advirtiera el desajuste entre subjetividad y modernización como motivo del malestar existente. No se sugirió en dicho Informe que ese concepto fuese "la" interpretación del desajuste que caracteriza a esta sociedad. Tampoco propuso un retorno a formas paternalistas del Estado de Bienestar. Lo que afirmó es que, si se busca la sustentabilidad de los modelos de cambio y de desarrollo, no existe modernización en el mundo que pueda despreocuparse de garantizar ciertas bases de Seguridad Humana en la vida cotidiana de las personas.

Para que la Seguridad Humana pueda lograrse en forma adecuada, el Informe chileno planteó la necesidad de resolver una de las principales cuestiones para que el desarrollo fuera socialmente sustentable. La pregunta sería cómo hacer concordar el principio de solidaridad, lo que implica aceptar que la sociedad tiene compromisos con sus miembros, con el principio de la responsabilidad individual, lo que obliga a cada persona a hacerse cargo de sí misma como dueña de su existencia. En términos del Informe, se hacía indispensable la formulación política del concepto de Seguridad Humana que requieren los

equilibrios sociales. \_\_\_\_\_

Señaló también el Informe 1998 la necesidad de analizar el comportamiento de algunos sistemas funcionales como el económico, el previsional, la educación, la salud o el mundo del trabajo. En ellos se pudo observar que, además de la insatisfactoria percepción de las personas, existían deficiencias objetivas. Se sugirió, en consecuencia, la necesidad de alcanzar una mirada de la realidad que, al mismo tiempo, observase los logros y los déficits objetivos que los sistemas funcionales presentan en su capacidad de generar Seguridad Humana.

En el Informe 1998 se intentó proponer una reflexión pública sobre la sustentabilidad social del desarrollo cuando la gente siente que los sistemas de salud no la protegen; que la previsión no le genera garantías para una vejez apacible; que la educación puede no entregarle a muchos jóvenes las herramientas para superarse; o, que en cualquier momento un trabajador pudiera perder el empleo sin seguro para esa eventualidad y con grandes problemas para su reubicación. La cuestión de fondo de este Informe 1998 fue subrayar la necesidad de observar si podría estar en juego la necesaria sustentabilidad social del "modelo" de desarrollo del país con consecuencias políticas. Incluso, se sugirió si no se están creando condiciones para un posible populismo.

## 2.2. Las respuestas parciales: el debate sobre el Informe 1998

Del debate suscitado por el estudio se desprendieron tres líneas de interpretación.

La explicación más obvia del desequilibrio diagnosticado conducía a la celeridad y al carácter impositivo con que se inició la actual modernización. En Europa, por ejemplo, el proceso avanzó paulatinamente a lo largo de muchas décadas, amortiguado por formas tradicionales de sociabilidad. En Chile, en cambio, ocurrió una profunda restructuración en tan sólo 10, o 15 años, que volvió súbitamente obsoletas las experiencias y disposiciones mentales de gran parte de su población. Es por ello que el malestar reflejaría el desconcierto de gente que se encuentra de pronto arrojada a un mundo desconocido. En ausencia de herramientas adecuadas para su nueva condición de vida, su orfandad daría lugar a una visión nostálgica añorando los tiempos pasados.

Vinculada a la línea anterior, otra interpretación entiende

el malestar como resultado de una "inflación de expectativas" que no logran ser satisfechas. Así, la modernización crearía un incremento de las demandas de bienes y servicios mucho más rápido que las capacidades de satisfacción. Dicho de otro modo, el descontento reflejaría una disonancia entre las promesas del crecimiento económico y las potencialidades efectivas. El problema radicaría no en el actual estilo de modernización, sino que en su alcance limitado. En consecuencia, la estrategia apropiada consistiría en acelerar el proceso iniciado: "más de lo mismo, pero más rápido".



Esta interpretación equipara el malestar a un desequilibrio entre demanda y oferta en el mercado. Cabría sospechar, sin embargo, que las expectativas de la gente (al menos, algunas) y los resultados de los sistemas funcionales operan en registros diferentes.

---

---

---

---

---

Desde un punto de vista más general, el malestar es visto por algunos como una expresión típica de la modernidad que, como lo atestigua el propio desarrollo de las ciencias sociales, acompaña todas sus fases. En un orden social que ya no descansa sobre un fundamento externo inamovible, sustraído a toda crítica, la incertidumbre debe ser considerada un fenómeno normal. Esta premisa correcta suele dar pie a dos conclusiones erróneas. La primera transforma un proceso histórico-social en un hecho natural. Tiene lugar una "naturalización" de la modernización de modo que

su rumbo y ritmo parecen estar fuera del alcance de la voluntad humana. Ella debe adaptarse al proceso como se adapta al sol y a la lluvia. Por ende, las personas no serían sino agentes o máscaras de una lógica impersonal superior. Para esta visión histórica, la preocupación por la subjetividad, por los miedos y anhelos de la gente, por la erosión de sus vínculos sociales, representa una reacción neoconservadora.

Dicha conclusión también ha derivado fácilmente en un segundo error: absolutizar determinada estrategia de modernización. El pensamiento neoliberal ha fomentado una nueva ortodoxia que ha pretendido, además, ser la lógica homogenizadora de la "globalización". Olvida las condiciones particulares de cada país. Olvida las diferencias del "modelo anglosajón" con el "capitalismo renano" o el "modelo Japón", diferencias que se desprenden precisamente de sus diferentes tradiciones históricas. Para bien y para mal, la experiencia pasada condiciona al presente. En cambio, al dar por sentada la estrategia predominante, queda escamoteada su relación (o, mejor dicho, su ruptura) con lo que fue el proceso histórico-cultural de la sociedad. Por consiguiente, cualquier crítica a dicha estrategia equivaldría a un cuestionamiento de la modernización.

Las tres líneas de interpretación tienen un denominador común: descansan sobre una escisión entre modernización y subjetividad como dos procesos autónomos, inconexos entre sí. Tanto aquellos que apuestan decididamente por la modernización, asumiendo el malestar como un costo inevitable, como quienes hacen hincapié en las identidades atropelladas, sin considerar las oportunidades que brinda el proceso, tienen una visión unilateral y, por ende, ciega a las implicancias.

### 2.3. La necesaria complementariedad

Es importante subrayar que en la perspectiva del Informe 1998 no se cuestionó la necesaria modernización, ni las autonomías y lógicas internas de los sistemas funcionales. Se entendió, también, que la subjetividad es una realidad presente en la realidad social y perceptible en todas las dimensiones de la vida: desde la familia, la empresa, la escuela hasta la nación. Más aún, la importancia de la subjetividad se puede comprobar cuando las percepciones de la gente pasan a influir o condicionar en diversas ocasiones las pautas por las que se rige la conducta de las personas. "Lo que la gente percibe como real, es real en sus consecuencias", expresa el conocido

teorema de Thomas. Pareciera, entonces, que si se requiere sustentabilidad y legitimidad en las instituciones, no queda otra salida que buscar formas de complementariedad entre modernización y subjetividad.

En palabras del Informe 1998 del PNUD, se debe generar la capacidad mediadora de la sociedad y la política para hacer "complementario" el protagonismo de los sujetos con las transformaciones de la modernización. Es decir, asumir la tensión posible entre el rol de la ciudadanía y de los actores sociales, con los cambios y exigencias de la funcionalidad de los sistemas, cada vez más autorreferidos y más dependientes del proceso de globalización.

Finalmente, el Informe 1998 concluyó que, con una adecuada complementariedad entre modernización y subjetividad, era posible constituir "el círculo virtuoso del Desarrollo Humano Sustentable".

## 3. El Informe de Desarrollo Humano 2000

¿Cómo puede lograrse una relación más armónica entre modernización y subjetividad? En el Informe 1998 quedó establecida esta interrogante. Ahora se hace necesario responderla más sistemáticamente. El Informe 2000 busca descubrir los caminos que llevan a la complementariedad antes planteada. Mientras que el énfasis del Informe anterior estuvo más en el diagnóstico a las inquietudes surgidas del levantamiento de una serie de antecedentes empíricos, el Informe 2000 pretende entregar algunas pistas que lleven a propuestas para el futuro de Chile. A partir del diagnóstico realizado, se intenta articular una visión prospectiva del Desarrollo Humano Sustentable en Chile.

Pareciera oportuno este esfuerzo, dado que el país entra en un nuevo siglo y asume un nuevo Gobierno. Ambos hechos crean un ambiente propicio para una reflexión nacional en estos temas. Se debiera debatir cuáles podrían ser las principales orientaciones que el país puede seguir para lograr, al mismo tiempo, CRECER CON equidad y sustentabilidad en un mundo globalizado, aumentar la integración y la participación social, perfeccionar y profundizar la democracia.

Como una contribución a este debate, este Informe parte de una lógica elemental: el malestar de la sociedad puede indicar un anhelo escondido en la subjetividad de las personas.

En el anterior Informe, el malestar se entendió como debilidad de la Seguridad Humana manifestada en temor a los otros, a la exclusión y al sinsentido. Ello implicaba que, en la otra cara de la subjetividad, podían existir sueños o aspiraciones profundas en las personas y en la sociedad. Esta subjetividad oculta podía estar expresando la búsqueda de una seguridad basada en la confianza en los otros y en las instituciones, inclusión social, consideración a la dignidad de las personas y capacidad de moldear el futuro a partir de algún horizonte compartido. Estos anhelos latentes o manifiestos se referirían al fortalecimiento de la subjetividad y a su consideración en el proceso de cambios y de modernización.

En palabras del Informe 2000, se hace necesario descubrir los caminos para enriquecer la calidad de la vida social, lo que se lograría a través de la complementariedad entre los sistemas y los sujetos. En la medida en que se alcanzara una adecuada combinación entre una integración de los sujetos y un despliegue modernizador de los sistemas, se estaría construyendo el camino para lo que anteriormente se denominó "círculo virtuoso del Desarrollo Humano Sustentable".

Este Informe está estructurado en cuatro partes que buscan descubrir las oportunidades y las dinámicas que presenta la sociedad chilena para fortalecerse y para conquistar el futuro.

En la Primera Parte se asume que crear un "círculo virtuoso del Desarrollo Humano Sustentable" en un país como Chile, implica hacerse cargo de procesos más profundos y extensos. Estos parecieran estar orientando a esta sociedad -y a gran parte de la humanidad-, hacia un cambio de época. En otros términos, sería necesario asumir lo que algunos han llamado la "dialéctica de la modernidad". Ella lleva, por su propia dinámica interna, a "desvanecer en el aire" lo que en su nombre habían construido anteriores procesos modernizadores. El proceso en que está envuelto Chile se presenta en el Informe 2000 como una compleja relación entre individualización, globalización y reformulación de identidades. Estos tres rasgos, en cierto sentido contradictorios, caracterizarían esta nueva etapa de la modernidad y este cambio de época.

Si se desea armonizar una sociedad integrada, con crecimiento con más igualdad y con una democracia más perfeccionada, es necesario hacerse cargo de que estos objetivos se requieren mutuamente para hacer sustentable el desarrollo.

**Discurso de S.E. el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, al inaugurar el seminario internacional sobre "La globalización de los mercados financieros y sus efectos sobre los países emergentes", 1999.**

*"Si hoy nuestra tarea es promover y encauzar el desarrollo hacia condiciones de vida que eleven la dignidad humana, es fundamental desarrollar la sociedad civil que de sentido y humanidad a la vida en común.*

*Cuando se analiza o se discute sobre la globalización económica o financiera, raramente se consideran temas como los de la democracia o la sociedad civil. Sin embargo, la experiencia enseña que una sociedad civil amplia, extendida, culta y organizada, es el principal medio para alcanzar una sociedad avanzada, como la que deseamos".*

La investigación que se presenta en este Informe, se apoya en un marco analítico, que ordena el sentido del trabajo empírico que sigue y sus resultados. La clave de este esfuerzo, en la perspectiva del Informe, es estudiar las aspiraciones de los chilenos (Segunda Parte), el capital social (Tercera Parte) y las potencialidades de la ciudadanía (Cuarta Parte). Con distintas aproximaciones metodológicas, se busca en cada una de las partes del Informe establecer las relaciones entre las tres dimensiones de la triada.

La exposición se encuentra respaldada por los resultados obtenidos por diversos estudios empíricos:

- una encuesta nacional de opinión pública
- entrevistas en profundidad
- grupos de discusión
- gestión de información ante 290 instancias públicas y privadas
- estudios en terreno
- talleres de exploración y validación con especialistas

Al final de las cuatro partes que componen el Informe 2000, se entrega un capítulo con reflexiones finales las que, más que extraer conclusiones definitivas, pretenden inducir un diálogo que atraviese, ojalá, a todos los sectores de la vida nacional y regional.

El desarrollo del Informe está acompañado por recuadros que contienen sugerencias de un conjunto de líderes de opinión que han aceptado dejar su testimonio respecto de lo que esperan para sus correspondientes campos de especialización en el futuro.

Asimismo, se presenta en documento anexo la elaboración de los Índices de Desarrollo Humano para 1990 y 1998 sobre la base de los datos estadísticos de las encuestas CASEN de esos años. Además, completa el Informe 2000 un conjunto de anexos estadísticos, metodológicos y bibliográficos.

# ÍNDICES DE CAPITAL SOCIAL

## I. EL CAPITAL SOCIAL FORMAL

A continuación se expondrá el esfuerzo tentativo de "medir" el capital social en Chile y de especificar sus características. Al inicio de la Parte III (capítulo 1) ha sido presentado el concepto y sus componentes: confianza social, compromiso cívico y normas de reciprocidad. Se analizará primero cada dimensión por separado, sobre la base de la encuesta del PNUD. Después, estos resultados serán empleados para construir un Índice de Capital Social.

### 1. Confianza interpersonal o social

La existencia de confianza social es un factor crucial para el buen desarrollo de la vida colectiva. Ni la convivencia en el barrio, ni en el mercado ni las instituciones públicas pueden funcionar adecuadamente sin este "clima de confianza". Pero, como ha señalado el Informe de 1998, estos lazos de confianza son precarios en Chile. Ello limita las posibilidades de generar relaciones fluidas y abiertas y de crear acuerdos de cooperación.

Según la encuesta PNUD 1999, casi un tercio de los entrevistados afirma que, en general, se puede confiar en las personas. En cambio, un 63% de las personas manifiesta desconfianza. El análisis de las variables permite visualizar las siguientes tendencias: los jóvenes suelen mostrar más confianza en las personas que los otros grupos de edad. En Santiago tiende a prevalecer un nivel de confianza mayor que en las otras regiones del país. Las diferencias más notorias se desprenden de la estratificación socioeconómica. Los entrevistados del grupo alto manifiestan una confianza en las personas muy superior a las personas del grupo medio y, por sobre todo, a las del grupo bajo. Es decir, las condiciones de pobreza tienden a fomentar la desconfianza.

Cuadro 51

CONFIANZA SOCIAL SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO	Grupo Socioeconómico		
	Alto	Medio	Bajo
	Se puede confiar en las personas	53,1%	33,5%
No se puede confiar en las personas	40,5%	62,2%	68,4%
NS - NR	6,4%	4,3%	4,1%

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

Considerando el autopercepción política de los encuestados, son las personas que se definen de "centro-izquierda" quienes manifiestan más confianza social. En cambio, los encuestados sin identificación política muestran el nivel más bajo de confianza interpersonal. Ello sugiere que podría existir una relación entre confianza social y confianza en la política.



Con el fin de ponderar los datos, se presentan dos comparaciones. El Latinobarómetro de 1997 ofrece una comparación internacional. Entonces, Chile ocupó el cuarto lugar entre 11 países latinoamericanos, mostrando un 18% de los entrevistados confianza en la mayoría de las personas.<sup>6</sup> La formulación de la pregunta en la encuesta internacional puede haber sido demasiado tajante.<sup>7</sup> Aun así, en general, los niveles de confianza social en la región son bajos.

La evolución en el tiempo se observa mediante la comparación de los resultados del Latinobarómetro de 1997 con el Estudio Mundial de Valores de 1990. En ambas fechas se empleó la misma pregunta. En ese período, la proporción de entrevistados que exhiben confianza social habría disminuido levemente desde un 23% a un 18%.

### 2. Confianza en las instituciones

Parece conveniente incluir entre los elementos del capital social, también, la confianza en diversas instituciones. Los estudios del tema han estado motivados, en efecto, por la incidencia que parece tener el capital social sobre el buen funcionamiento de las instituciones políticas, económicas y sociales (Putnam 1993).

<sup>6</sup> Una comparación más amplia se puede obtener del mismo Estudio Mundial de Valores de 1990. En él Chile aparece lejos de los niveles de confianza intersubjetiva de los países más desarrollados (Suecia 66%; Noruega 65%; EE.UU. 50%).  
<sup>7</sup> El Latinobarómetro preguntó: "Hablando en general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" La Encuesta PNUD de 1999 preguntó: "¿Usted diría que, en general, se puede confiar en las personas o no se puede confiar en las personas?"

Según la encuesta PNUD 1999, la iglesia y las universidades suscitan altos grados de confianza (sobre el 70%). También gozan de confianza los medios de comunicación y Carabineros. En cambio, despiertan poca confianza la empresa privada extranjera, el Parlamento y los partidos políticos. Estos últimos son los peor evaluados en una lista de 14 instituciones y entidades sociales. Sólo un 14% de los entrevistados señala tener mucha o alguna confianza en ellos.

La comparación con el Estudio Mundial de Valores permite ver los cambios entre 1990 y 1999 respecto de algunas instituciones. Destaca la pérdida de confianza que ha sufrido el Parlamento durante este período. Es posible que las razones residan en una resignificación de la política y de la ciudadanía, tema al cual se retomará más adelante.

Cuadro 52

<b>CONFIANZA EN INSTITUCIONES 1990-1999</b> (Porcentaje de mucha y alguna confianza)		
<b>Confianza en Instituciones</b>	<b>Estudio Mundial de Valores* 1990 %</b>	<b>Encuesta PNUD 1999 %</b>
Iglesia	76	81
Parlamento	63	20
Carabineros	59	58
Sindicatos	47	32
Tribunales de Justicia	45	36
Fuerzas Armadas	41	52

\*Las alternativas originales han sido homologadas

Fuente: Estudio Mundial de Valores (ICPSR), 1990 y Encuesta Nacional PNUD, 1999.

### 3. La asociatividad genera confianza

Es dable suponer que el "encuentro con el otro", fomentado por la asociatividad, favorece relaciones de confianza y de compromiso cívico que estimulan la adhesión a normas compartidas de reciprocidad. En este sentido, la pertenencia asociativa representa un elemento básico en la construcción de capital social.

La evidencia recogida en esta investigación corrobora la hipótesis. Las personas que tienen experiencia asociativa muestran, en general, mayor integración social que las que no la tienen. Por ejemplo, tienden a exhibir una menor desafección política y menor individualismo. En cambio, expresan una mayor confianza tanto en las relaciones interpersonales como en las instituciones. Como toda experiencia de aprendizaje, su pleno provecho requiere de tiempo. De hecho, una amplia experiencia de

pertenencia asociativa suele favorecer las tendencias señaladas. El siguiente cuadro muestra la incidencia que puede tener el hecho de ser actualmente miembro de alguna organización habiéndolo sido de otra diferente con anterioridad.

Cuadro 53

<b>CONFIANZA SOCIAL SEGÚN EXPERIENCIA ASOCIATIVA</b>		
<b>Grupo Socioeconómico</b>	<b>Nunca ha pertenecido</b>	<b>Pertenece hoy y también lo hizo antes</b>
<b>Alto</b>		
Confianza en los otros	61,2%	54,1%
Confianza en Instituciones	53,5%	63,8%
<b>Medio</b>		
Confianza en los otros	31,1%	41,9%
Confianza en Instituciones	24,4%	39,0%
<b>Bajo</b>		
Confianza en los otros	25,8%	40,2%
Confianza en Instituciones	21,5%	32,9%

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

Por cierto, no toda pertenencia asociativa contribuye de igual manera al desarrollo de capital social. La participación en organizaciones de potenciación estratégica (seguida por los partidos políticos) pareciera conllevar una mayor disposición y valoración de la acción colectiva.

### 4. Compromiso cívico

La noción de compromiso cívico alude a la orientación de la acción colectiva. Como se ha dicho, el capital social no siempre es positivo (Portes 1998, Portes y Landolt 1999). Por ejemplo, el crimen organizado suele descansar sobre fuertes lazos internos de confianza y reciprocidad, pero en función de fines socialmente repudiados. También las redes sociales existentes en ciertos ghettos pueden tener efectos negativos al inhibir las iniciativas individuales.

Por eso, la definición de capital social incluye el compromiso cívico en tanto adhesión a un conjunto compartido de normas sociales.

Operacionalizar esta dimensión para una encuesta de opinión resulta difícil porque, en general, las personas suelen declararse respetuosas de las normas vigentes. La pregunta "¿cuán justificado es que las personas engañen en el pago de impuestos si se puede?" provoca las mayores diferencias.<sup>8</sup> La opción "nunca se justifica" es escogida por el 92% de los encuestados del grupo socioeconómico alto, pero sólo por un 82% del grupo medio y un 80% del grupo bajo. Según grupos de edad, los más jóvenes tienden a ser menos exigentes que el grupo de más edad.

## 5. Normas de reciprocidad

La existencia de capital social presupone que las personas obedezcan a ciertas normas de reciprocidad. Ellas establecerán relaciones de confianza y cooperación en la medida en que puedan esperar recibir de los demás un trato similar al que ellas otorgan.

La operacionalización abarca tres dimensiones: reconocimiento, percepción de ser tomado en cuenta, y la distribución de los beneficios del crecimiento económico.

Las tres dimensiones han recibido una evaluación muy negativa en la encuesta PNUD 1999. Sólo los entrevistados pertenecientes al grupo socioeconómico alto moderan levemente su crítica respecto del reparto de los beneficios económicos. Asimismo, los encuestados que se declaran de derecha tienden a mostrarse menos críticos.

Cuadro 54

<b>¿USTED PIENSA QUE TODOS LOS CHILENOS SE BENEFICIAN CON LOS LOGROS ECONÓMICOS DEL PAÍS?</b>			
<b>Nivel Socioeconómico</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
Sí	23%	18%	17%
No	75%	82%	82%
NS - NR	2%	0%	1%

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

La percepción negativa que existe acerca de las normas de reciprocidad parece estar vinculada a las experiencias de desigualdad social (de viejo y nuevo tipo). De hecho, como se verá más adelante,

la mitad de las personas encuestadas se siente segregada por su situación económica. Un sentimiento tan extendido de discriminación podría representar uno de los principales obstáculos para la construcción de mayores niveles de capital social.

Hasta aquí, las dimensiones presentadas conciernen a un capital social de tipo formal, constituido por vínculos institucionalizados y duraderos en el tiempo. Además, se refieren a las orientaciones societales de los individuos. Una visión sintética de esta forma de capital se entrega más adelante a partir de un índice que intenta resumir las tendencias antes delineadas.

Sin embargo, la realidad actual del vínculo social en Chile obliga a prestar atención a una nueva forma de capital más bien de tipo informal. Sus características se reseñan a continuación.

## II. CAPITAL SOCIAL INFORMAL

El interés por medir el capital social del que dispone un individuo, grupo social o país, ha llevado a enfatizar los aspectos cuantificables. Por eso, se suele hacer hincapié en la pertenencia a organizaciones. Sin embargo, parece demasiado restrictivo circunscribir el capital social a relaciones formales.

De hecho, los lazos de confianza y cooperación se aprenden y desarrollan igualmente en ámbitos informales. Ello es tanto más probable cuanto más avanzan la individualización y la redefinición de las identidades colectivas. En la medida en que las personas han de construir sus biografías, las tradiciones y relaciones heredadas pierden valor. Para quienes se acostumbran a la movilidad del mundo actual, las organizaciones formales pueden ser demasiado pesadas y burocráticas. En particular, los jóvenes parecen buscar lazos más flexibles. También ellos suelen asociarse, pero prefiriendo grupos informales. Parece plausible la hipótesis de que los cambios de la sociedad chilena están acompañados de una transformación del capital social, ocurriendo un desplazamiento desde el capital social formal hacia un capital social informal.

Adaptando las dimensiones del capital social -asociatividad, confianza, percepción de reciprocidad y compromiso cívico- a las modalidades informales del vínculo social, la encuesta PNUD de 1999 permite visualizar el fenómeno.

### 1. Conversaciones

Un indicador de la asociatividad informal es el hecho de que las personas entrevistadas tengan con quien conversar sobre las

<sup>8</sup> Los otros ítems fueron: "¿Cuán justificable o injustificable es para usted que las personas: - Compren algo que saben que es robado? - Acepten sobornos en el desempeño de sus deberes? - Tiren basura en lugares públicos?".

cosas que más le importan. La gran mayoría de los encuestados frecuentan esta forma básica de sociabilidad. La conversación es más común entre las personas del grupo socioeconómico alto. Esta tendencia suele repetirse en las demás variables.

Cuadro 55

### ¿USTED TIENE O NO A ALGUIEN CON QUIEN CONVERSAR SOBRE LAS COSAS QUE MÁS LE IMPORTAN?

	Grupo Socioeconómico		
	Alto	Medio	Bajo
Respuestas afirmativas	94,3%	88,6%	86,1%

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

Cabe suponer que la conversación sobre cosas importantes representa una muestra de confianza. Ahora bien, la confianza con la pareja u otro miembro de la familia no suele ser la misma que pueda desarrollarse con vecinos, amigos y conocidos en general (ver *Parte II de este Informe*). De hecho, las relaciones de confianza están centradas en el ámbito familiar. Las personas entrevistadas afirman tener confianza para hablar de los asuntos importantes con los miembros de la familia y, en menor medida, con la pareja. En cambio, no suelen conversarlos con los compañeros de trabajo, los vecinos y los conocidos. En general, suelen declarar mayor confianza los varones, las personas de zonas rurales, de centro-izquierda y de nivel socioeconómico alto.

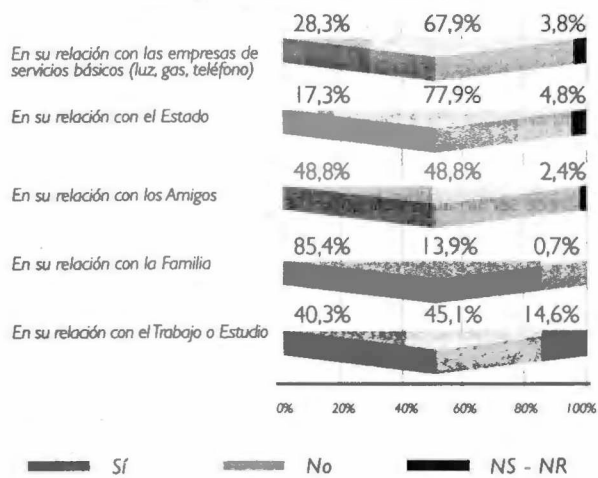
## 2. Reciprocidad

El capital social presupone la percepción de que reina cierto "fair play" en las relaciones sociales. Las personas deberían poder presumir que recibirán un trato recíproco a sus actitudes y conductas. De acuerdo a las personas entrevistadas, ello sería válido en la familia; una vasta mayoría estima que recibe a cambio lo mismo que entrega. Respecto de las relaciones de trabajo (o estudio) y con los amigos, la percepción es dividida. En cambio, sólo una minoría estima que existe un intercambio justo en la relación con el Estado. Y la apreciación no es mucho mejor respecto de las empresas de servicios básicos. Este sentimiento de injusticia parece confirmar las percepciones de inseguridad detectadas en el Informe anterior.

Gráfico 23

### PERCEPCIÓN DE RECIPROCIDAD

En las siguientes actividades, usted siente que recibe a cambio lo mismo que entrega...



Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

Con el fin de reflejar las diferentes percepciones de reciprocidad, sólo se consideran las relaciones de trabajo y amistad. Sintetizando los resultados respecto de estas variables, se observa una evaluación más positiva de parte de la "generación de la transición" (18 a 28 años) y de las personas de centro-izquierda y del grupo socioeconómico alto.



## 3. Compromiso cívico informal

Una manera de evaluar el compromiso cívico que observa la gente en su vida diaria es la actitud que adoptaría en caso de que maltrataran gravemente a un niño en una casa vecina.

Casi todos los encuestados estarían dispuestos a avisar a la

policía. Se trata de la opción que requiere menos compromiso. En consecuencia, la evaluación se limita a las siguientes dos opciones: una gran mayoría denunciaría a los vecinos en los tribunales y estaría dispuesta a ser testigo; en cambio, los entrevistados tienden a ser más cautelosos a interceder directamente. Aún así, el 60% de los entrevistados iría a hablar con los vecinos. Como pudo apreciarse en el acápite anterior, establecer conversaciones con los vecinos parece ser un acto delicado.

Sintetizando estas dos opciones, se obtiene un perfil del compromiso cívico informal. Cabe destacar las diferencias de comportamiento según grupo socioeconómico. En este caso, son las personas de los grupos medio y bajo quienes muestran la mayor disposición a la cooperación cívica. Por el contrario, los entrevistados del grupo socioeconómico alto suelen ser más reacios a asumir un compromiso cívico en su contexto cotidiano.

### III. UNA MIRADA SINTÉTICA

#### 1. Los índices

Al disponer de una cantidad tan grande de información resulta útil poder sintetizarla. Reducir la información permite una mejor comprensión y manejo de ella en términos de iluminar nuevas relaciones entre las variables. De allí el interés por construir índices sintéticos de capital social como una forma de poder comprender mejor el fenómeno. Como ya se expuso, se han operacionalizado las dimensiones centrales del concepto y a partir de ellas se construyen dos índices. Uno referido al Capital Social Formal y otro al Capital Social Informal.

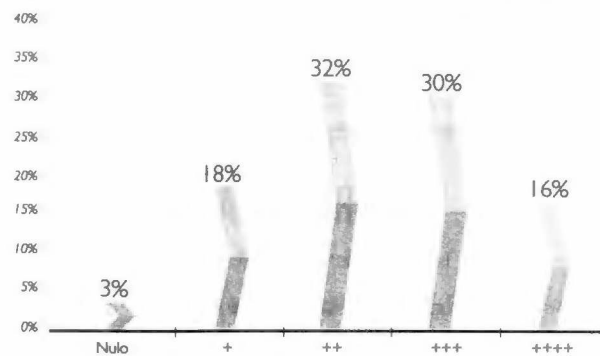
En términos sucintos, éstos se refieren a índices aditivos que toman los elementos considerados positivos en cada dimensión en



cuanto éstos estén presentes en las respuestas de los entrevistados. Dado que se construyen sobre la base de variables ordinales, categoriales y dicotómicas, el valor final del índice se presenta en cinco tramos: desde "nulo capital social" (no posesión de ninguna de las características positivas definidas) siguiendo por cuatro graduaciones de logro (ver anexo metodológico).

Gráfico 24

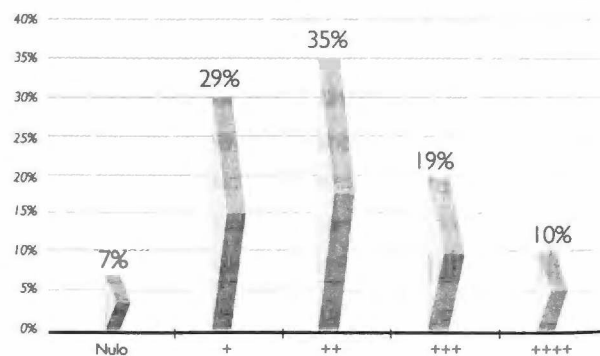
#### CAPITAL SOCIAL INFORMAL (porcentaje de entrevistados en cada tramo de logro)



Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

Gráfico 25

#### CAPITAL SOCIAL FORMAL (porcentaje de entrevistados en cada tramo de logro)



Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

Para facilitar la evaluación integrada de ambos índices, se analizan solamente los dos tramos superiores de cada uno; esto es, los individuos que disponen de mayor capital social (formal e informal). Primero, se presentan algunos indicios significativos que se desprenden de la comparación. Después, se analizan los grupos formados por las posibles combinaciones de capital social formal e informal.

## ÍNDICES DE CAPITAL SOCIAL FORMAL E INFORMAL

**Porcentaje de encuestados clasificados en  
los dos tramos superiores de cada uno**

Grupo	Formal	Informal	Diferencia
Alto	55,5	75,6	20,1
Medio	27,8	50,5	22,7
Bajo	26,5	36,2	9,7
<b>Sexo</b>			
Hombres	35,0	52,6	17,6
Mujeres	23,3	40,7	17,4
<b>Grupo Generacional</b>			
18-28	26,4	50,5	24,1
29-35	25,8	45,4	19,6
36-44	25,5	38,8	13,3
45-53	32,2	48,7	16,5
54 y +	36,4	46,7	10,3
<b>Zona</b>			
Urbano	26,8	44,8	18,0
Rural	40,1	55,0	14,9
<b>Área</b>			
Gran Stgo. Urbano	26,4	48,7	22,3
Resto país	30,4	45,3	14,9
<b>Autoposicionamiento</b>			
Derecha	42,7	49,7	7,0
Centro - Derecha	40,9	60,3	19,4
Centro	41,3	50,3	9,0
Centro - Izquierda	38,3	61,5	23,2
Izquierda	27,0	55,9	28,9
Ninguno	21,0	39,6	18,6
<b>Total</b>	<b>29,0</b>	<b>46,5</b>	<b>17,5</b>

Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

La comparación arroja algunos resultados sugerentes. Por sobre todo, resalta el hecho de que las personas encuestadas suelen disponer en mayor proporción de capital social informal (47%) que de formal (29%). Dicha distribución es común a todas las variables

sociodemográficas. Ahora bien, la preeminencia del capital social informal no sorprende porque los requisitos son menores; por ejemplo, no exige pertenencia a una organización social. No obstante, se trata de un dato importante porque indica que casi la mitad de la muestra cuenta con una red informal de apoyo. Vale decir, la vida cotidiana de un número importante de personas ofrece algún mecanismo de cooperación. El cuadro señala, además, otras tendencias significativas.

Los entrevistados del grupo socioeconómico alto son las personas que poseen más capital social de ambos tipos. Ello ratifica una conclusión del Informe de 1998: esas personas disponen -por familia, ingresos, educación y trabajo- de más relaciones de confianza y sociabilidad y, por ende, suelen tener mayor Seguridad Humana.

Al considerar las variables sociodemográficas, destacan tres categorías de personas que suelen tener un capital social informal bastante superior al formal. Se trata de los encuestados que se definen de izquierda y centro-izquierda; aquéllos que pertenecen al grupo etareo de 18 a 28 años, así como individuos del grupo socioeconómico medio. Este tipo de personas parecen ser las más inclinadas a asociarse de manera suelta y flexible, al margen de las organizaciones formales.

En cambio, las personas entrevistadas que pertenecen al grupo socioeconómico bajo o que tienden a declararse de derecha o de centro muestran las menores diferencias entre las dos formas. Las razones son diferentes. En el caso de los encuestados con identificación política de derecha o centro, se aprecia un notable grado de capital social formal. Por el contrario, las personas del grupo socioeconómico bajo exhiben un escaso capital social, tanto informal como formal.

¿Cómo se comportan estos índices en relación a las otras variables estudiadas? Ambos tipos de capital comparten asociaciones positivas con orientaciones muy relevantes para la construcción de capacidades sociales. Por ejemplo, la mayor disposición de uno u otro tipo de capital suele estar asociada a una expectativa positiva respecto del futuro del país, una mayor valoración de los sueños y mayor preocupación por el país.

Estas asociaciones muestran que ambos tipos de capital social representan potencialidades para una mejor integración social. Por ello, el capital social de tipo informal debe también ser tomado en cuenta dado que representa el nuevo modo privilegiado de relacionamiento de un grupo importante de personas.

## 2. Cuatro constelaciones de capital social

A continuación se presentan las constelaciones que resultan

del cruce de los dos índices. Para comprimir el contraste se agrupan las tres categorías inferiores (nivel bajo) y los dos grados superiores (nivel alto) de cada índice. Sobre la base de este cruce, se configuran cuatro grupos de entrevistados:

- nivel bajo de capital social formal e informal;
- bajo capital social formal / alto capital social informal;
- alto capital social formal / bajo capital social informal; y,
- nivel alto de capital social formal e informal.

La distribución resultante de la muestra se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 57

		<b>CAPITAL SOCIAL INFORMAL (KSI)</b>		
		<b>Bajo (-)</b>	<b>Alto (+)</b>	<b>Total</b>
<b>Capital</b>	<b>Bajo (-)</b>	43,2%	27,8%	71%
<b>Social</b>	<b>Alto (+)</b>	10,3%	18,7%	29%
<b>Formal (KSF)</b>	<b>Total</b>	53,5%	46,5%	100

Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

Las personas entrevistadas que no disponen ni de capital social formal ni informal conforman el mayor grupo: el 43% de la muestra. Se trata preferentemente de personas del grupo socioeconómico bajo, de la generación entre 36 y 44 años y de mujeres. En este grupo hay una proporción mayor al promedio de dueñas de casa, cesantes y trabajadores ocasionales, así como de población urbana no santiaguina. A lo más, tienen educación media completa y por lo general, no tuvieron experiencia asociativa anterior.

Estas personas se muestran, en su mayoría, insatisfechas y

Gráfico 26



Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

pesimistas respecto de su propia vida y de la marcha del país; se sienten discriminadas y sin capacidades de controlar las cosas que pasan en su vida. No sorprende, pues, que no valoren los sueños y prefieran principalmente aspiraciones materiales. Al tiempo que son más individualistas e indiferentes al régimen político, expresan una mayor demanda de cambios radicales.

En suma, cuatro de cada diez entrevistados carecen de relaciones básicas de confianza y de cooperación. Y estas personas tienden a pertenecer a los sectores más vulnerables. Ello confirma una advertencia del capítulo inicial: puede ocurrir una acumulación desigual de capital social. Precisamente aquellas personas que requieren con más urgencia ese recurso son las que menos lo poseen. Se trata de una tendencia conocida: la pobreza suele estar asociada a la carencia de redes sociales. Aún más, como muestra este grupo de encuestados, dicha falta de redes de confianza y cooperación es interiorizada por la gente. Una proporción mayor de estas personas estima que debe arreglárselas sola frente a sus problemas. Lo anterior sugiere que la situación de estas personas no puede ser enfocada exclusivamente en términos económicos. Exigen mejoras materiales, pero que deberían estar acompañadas de un fortalecimiento de los vínculos sociales. Su fortaleza sea posiblemente una condición básica para que su progreso económico sea sustentable.

Gráfico 27



Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

Los encuestados que disponen de capital social informal, pero no de capital social formal, representan el segundo grupo más grande de la muestra (28%). Es decir, para un conglomerado importante

de personas las redes informales representan el único capital social. Parece, pues, justificada la atención prestada a esta asociatividad de "geometría variable".

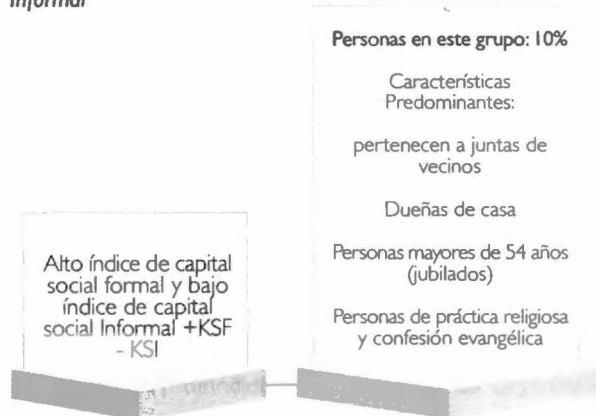
El grupo de entrevistados que dispone sólo de capital social informal está constituido en su mayoría por personas del grupo socioeconómico medio. Destaca el número de jóvenes entre 18 y 28 años, en particular estudiantes y, en general, de personas con educación universitaria. Se encuentra, asimismo, un número proporcionalmente mayor de personas de izquierda y de agnósticos. Antes pudo apreciarse que estas personas tendían a poseer mucho más capital social informal que formal. Ahora, cabe precisar el resultado: una fuerte proporción de ellas tienen sólo una asociatividad informal.

El fenómeno podría ser la consecuencia de la individualización y la redefinición de las identidades sociales. Estos procesos parecen tener más repercusiones en los jóvenes y en las personas del grupo socioeconómico medio y de izquierda. El cuestionamiento de las pautas sociales heredadas estaría impulsando a estas personas hacia modalidades menos rígidas de agrupación. En esa dirección apuntan dos rasgos del grupo: tiene mayor presencia en el Gran Santiago y no abarca a los católicos practicantes.

Los entrevistados que poseen solamente capital social informal se caracterizan por una alta valoración de los sueños, similar a quienes disponen de capital social formal. A diferencia de éstos, sin embargo, no suelen tener aspiraciones materiales. Sus sueños remiten a esa "sociedad más humana" que detectó el estudio de las aspiraciones. Las personas de este grupo tienden a exhibir una visión más optimista de su vida, pero ella no "contamina" su visión del país. En este sentido, se acercan a la "ciudadanía activa" que se analizará en la Parte IV del presente Informe.

Gráfico 28

**Alto índice de Capital Social Formal: Bajo índice de Capital Social Informal**



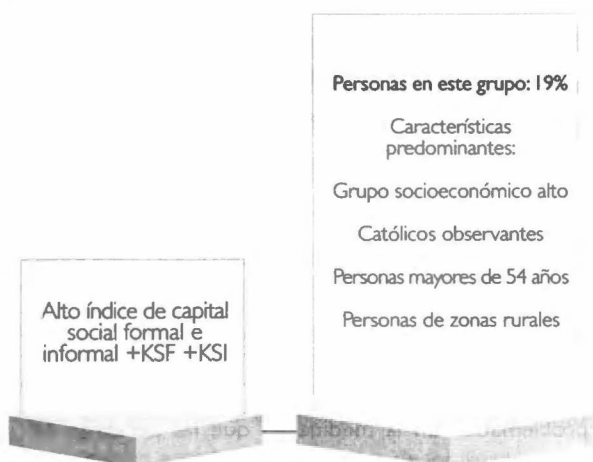
Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

El grupo de entrevistados que dispone de alto capital social formal, pero de pocas redes informales, es pequeño (10%). No es frecuente, en efecto, que personas que muestren un cierto nivel de asociatividad, compromiso cívico y reciprocidad no posean lazos informales de confianza.

Mirado con más detalle, la constelación podría explicarse por el tipo de asociatividad: sus integrantes tienden a pertenecer a juntas de vecinos. Ello sugiere un enfoque más bien instrumental del capital social. Además, destaca la mayor proporción de dueñas de casa, personas mayores de 54 años (jubilados) y personas de práctica religiosa y confesión evangélica.

Gráfico 29

**Alto índice de Capital Social tanto Formal como Informal**



Fuente: PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional 1999.

Casi dos de cada diez entrevistados disponen de un alto nivel de capital social, tanto formal como informal. Sobresale la presencia de personas de nivel socioeconómico alto, de católicos observantes y de personas mayores de 54 años. También destaca la proporción menor de dueñas de casa y, en cambio, el número mayor de personas de zonas rurales.

Este grupo se caracteriza por otro tipo de asociatividad. Sus integrantes suelen haber pertenecido con anterioridad a una organización, participando ahora prioritariamente en organizaciones de potenciación estratégica, recreativo-sociales así como en centros de padres. Los dos primeros tipos, en particular, fomentan el desarrollo de contactos sociales, dando lugar a la combinación de lazos formales e informales.

Diversos indicios sugieren que un nivel alto de capital social



conlleva una actitud favorable al orden democrático. Las personas de este grupo tienden, por ejemplo, a manifestar la valoración más positiva de los sueños, la acción colectiva y la democracia. No suelen temer a los conflictos y, por el contrario, se identifican políticamente en especial con posiciones de centro y de derecha.

Aunque el tema sea tratado en la siguiente Parte IV, es menester destacar desde ya esa afinidad entre capital social y acción ciudadana. Las características de este grupo insinúan que una mayor disposición de capital social suele estar asociada a una ciudadanía más fuerte. Pero ellas recalcan, asimismo, una tendencia problemática. En la medida en que las personas del grupo socioeconómico bajo poseen menor capital social, carecerán de condiciones favorables a la acción ciudadana. Ello señalaría la urgencia de potenciar sus vínculos sociales. "Construir capital social no será fácil, pero es la llave para hacer funcionar la democracia" (Putnam 1993, 185).

# LA DINÁMICA DEL CAPITAL SOCIAL

Los capítulos anteriores mostraron la composición y distribución de la asociatividad y del capital social en Chile. Ello permitió detectar aspectos importantes de las fortalezas y desafíos de los actuales vínculos y confianzas sociales, así como de las orientaciones y actividades de participación cívica de las personas. Pero el capital social es un fenómeno dinámico y cambiante. Por lo mismo, sus fortalezas y desafíos no dependen sólo de su estado actual. Ellos dependen también de la dirección y de la forma que asuman sus tendencias evolutivas. De esa dinámica dependerá la persistencia e intensificación de la asociatividad y la participación ciudadana, así como también su capacidad para enfrentar los cambios.

En este capítulo se desarrollará una observación de la dinámica de la asociatividad. Observar empíricamente esta dimensión del capital social requiere de una mirada distinta y complementaria a la aportada por el Mapa Nacional de Asociatividad y por el Índice de Capital Social expuestos en los capítulos anteriores de esta parte. Para estos fines resultan adecuados los métodos de observación directa, el análisis de registros, los talleres de evaluación y las entrevistas en profundidad.

Desde esa perspectiva metodológica se realizaron para este capítulo tres estudios exploratorios diferentes y complementarios. El primero es una descripción de la asociatividad en seis localidades acotadas a partir de observación de campo, entrevistas y talleres de evaluación. Las localidades se seleccionaron de acuerdo a criterios sistemáticos (ver anexo 6). Este estudio se aboca a la detección de fenómenos emergentes y declinantes de asociatividad, estilos de acción y de relaciones entre organizaciones y las instituciones públicas y privadas de las localidades. El segundo estudio es una apreciación del impacto de la institucionalidad pública en la formación de capital social. Se tomó como caso de investigación las actividades que el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) realiza en dos comunas de Santiago. Éste fue conducido mediante observación de campo, sistematización de registros y entrevistas a informantes calificados (ver anexo 8). Finalmente, para comprender el devenir de la asociatividad propia de la década de los '80 se realizaron entrevistas en profundidad a 27 dirigentes de Organizaciones No-gubernamentales de la época.

El resultado de la aplicación de los métodos y perspectivas de análisis señalados se describe a continuación en tres acápite. El primero es la descripción de la trama asociativa, de sus actores, acciones y motivaciones. El segundo es la interpretación de los cambios y del sentido evolutivo de la asociatividad y de los contextos institucionales en los que ella opera. Finalmente, en el tercero, se ordenan las pistas emergentes y los desafíos para la construcción del capital social.

## I. CARACTERIZACIÓN DE LA ACCIÓN ASOCIATIVA

Para la caracterización de la acción asociativa se seleccionaron seis comunas en las cuales observar la presencia o ausencia de las categorías asociativas existentes y la magnitud de las mismas. Luego, se seleccionaron unidades subcomunales (barrios, unidades vecinales o localizaciones con características específicas) en las cuales se observó en especial el nivel menos formalizado de la asociatividad, denominado también como "emergente". La selección de las localidades a estudiar se realizó apuntando a obtener una diversidad entre ellas. Se combinó el criterio de comunas con predominio urbano o rural, con el de alto o bajo dinamismo de la transformación económica. La muestra de localidades y sectores se describe en el cuadro siguiente:



Cuadro 58

	<b>Alto Dinamismo de transformación económica</b>	<b>Bajo Dinamismo de transformación económica</b>
Mayoría Población Urbana	La Florida - Curicó - Población Aguas Negras	Arica - Sector Tucapel - Cerro Navia - Unidad Vecinal N°11
Mayoría Población Rural	Santa Cruz - Isla Yáquil	Petorca

Los datos básicos comparativos de las comunas estudiadas son los siguientes:

Cuadro 59

	<b>Arica</b>	<b>Petorca</b>	<b>S. Cruz</b>	<b>Curicó</b>	<b>C. Navia</b>	<b>La Florida</b>
Población (Censo '92 y proyecciones '98)	189.036 ('98)	9.273 ('92)	29.258 ('92)	104.113 ('92)	168.284 ('98)	420.000 ('98)
Superficie (Km2)	5.016,6	1.516 Km2	397,8 Km2	1.328 Km2	11,6 Km2	73,5 Km2
Densidad (Hab. Por Km2)	37,6	6,1	73,5	78,4	14.507	5.714
% Población Urbana	95,2%	29,6%	53,5%	77,1%	100%	99%

Fuente: Sobre la base de datos del INE.

## 1. ¿Cuántas asociaciones existen?

Una cuantificación global de asociatividad en las seis localidades entrega datos gruesos interesantes, pero difíciles de interpretar. Las magnitudes comunales oscilan entre 194 grupos en Petorca y 764 en Cerro Navia (ver anexo 6). En este último caso se omiten las organizaciones económicas, que ascenderían a unas 200 más. Las cuatro comunas urbanas grandes (sobre los 100 mil habitantes) registran más de 500 asociaciones cada una. En términos relativos, Petorca es la comuna con mayor cantidad de grupos en relación a su población (209 grupos por cada 10 mil habitantes). Debe tenerse presente que la observación a partir de localidades acotadas no permite detectar adecuadamente ciertos fenómenos asociativos, como las asociaciones supraterritoriales o las organizaciones funcionales. Las limitaciones en las modalidades de registro permiten suponer la existencia de hasta aproximadamente un tercio más de organizaciones.

La interpretación de la fortaleza asociativa a partir de la cantidad y densidad de grupos no es unívoca y depende de los contextos locales. En el caso de Petorca, comuna rural de tierras semi áridas de la Región de Valparaíso, influye la escasa cantidad de habitantes y la prevalencia de una trama asociativa no muy extensa, pero repartida en todo tipo de grupos (con excepción de salud). En Curicó, en cambio, segunda ciudad de la Región del Maule, se observa la mayor cantidad de Juntas de Vecinos por unidad vecinal (4,6) lo que indica una extrema fragmentación de la organización

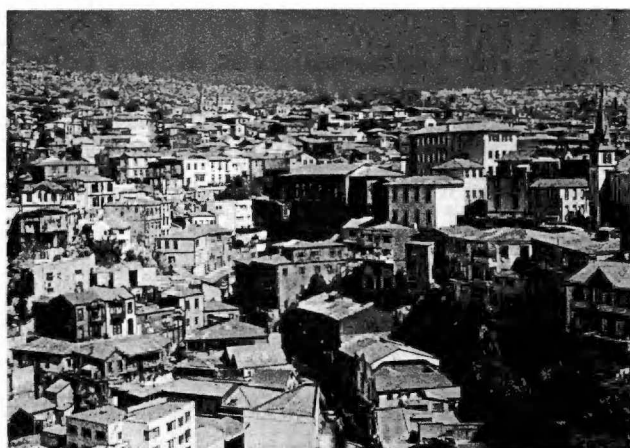
social y eventuales conflictos entre ellas. También existe allí una gran cantidad de Comités Habitacionales, reflejando la reciente radicación urbana y el gran déficit de vivienda existente. Esta forma de asociación, múltiple, microlocal y relacionada a los programas sociales, se vincularía entonces primordialmente al crecimiento reciente y acelerado de la ciudad. También en La Florida, comuna más poblada de la Región Metropolitana, se verifica un alto número de grupos asociados a programas sociales específicos, propios de una "comuna en construcción". Igual situación presenta Santa Cruz, comuna agrícola de la Región de O'Higgins enfocada a la exportación, donde se han producido importantes cambios residenciales de sus habitantes, los que van acompañados de diversas formas asociativas ligadas a programas de infraestructura (Comités Habitacionales, de Agua Potable Rural y otros).

La asociatividad tradicional (Junta de Vecinos, Centro de Madres, Consejo de Padres y Clubes Juveniles y Deportivos) es más alta en Cerro Navia (Región Metropolitana) mostrando una gran diversidad. Esta comuna es también la que ostenta el mayor número de grupos organizados. Tras estas cifras se puede detectar la supervivencia de una tradición asociativa que está vinculada a la formación misma de la comuna a partir de los años '60, cuando era denominada Barrancas. En Curicó también se detecta un gran número de organizaciones tradicionales, pero ello se debe a la alta incidencia de las Juntas de Vecinos. Por último, Arica, segunda ciudad de la Región

de Tarapacá, muestra una pauta de asociatividad tradicional no originada en la Ley de Organizaciones Comunitarias, sino en la práctica cultural de la etnia Aymará, expresada en las cofradías religiosas, en torno a las cuales se articulan otras formas de organización. Son estos grupos, junto a los clubes deportivos, los que forman la mayor cantidad de asociaciones en esta ciudad del extremo norte.

Coincidente con los datos de la encuesta presentados más arriba, en el estudio de localidades las dos comunas rurales, Santa Cruz y Petorca, muestran mayor densidad asociativa que las urbanas. Pero, en una comuna en plena transformación económica como Santa Cruz este fenómeno es menos pronunciado que en la tradicional Petorca. En las comunas urbanas, la cantidad de grupos no tiene relación directa con la cantidad de habitantes. Así, La Florida, que se aproxima al medio millón de habitantes, manifiesta una débil tendencia organizativa. Por el contrario, Curicó, también una comuna en crecimiento pero con la cuarta parte de población, aparece con mayor cantidad de grupos, donde se destacan las juntas de vecinos, los sindicatos, los clubes deportivos y los grupos ligados a los programas sociales del gobierno. Arica sobresale por su gran cantidad de sindicatos y organizaciones tradicionales Aymará, pero en términos absolutos, posee menos grupos que Curicó, a pesar de contar con una población similar.

En relación a las organizaciones de los trabajadores, la mayor tasa de sindicalización se observa en Petorca, donde la población sindicalizada alcanza a un 12,5% de la población total. También en Curicó la sindicalización es más alta que el promedio nacional. La estructura interna del sindicalismo muestra un predominio de los sindicatos de empresa (con derecho a negociación colectiva) sólo en Arica y La Florida. En las áreas rurales (Petorca y Santa Cruz), predominan los sindicatos de trabajadores independientes, mientras que en Curicó están prácticamente equiparados. El número de sindicatos de temporeros es mínimo y está restringido al sector construcción, no agrícola. El sindicalismo en La Florida muestra la importancia del sector servicios, tanto públicos como privados, mientras que en Arica hay mayor presencia de la industria tradicional. En el sector agrícola hay muy pocos sindicatos (no más de 20 en Curicó, 12 en Santa Cruz y cuatro en Petorca). El tamaño medio de los sindicatos oscila entre los 33 socios (Santa Cruz) y 80 (La Florida). A nivel nacional alcanza a 49 trabajadores. En todas las comunas la mayor parte de los sindicatos se ubica entre los 11 y los 50 socios (ver anexo 6).



El perfil de la asociatividad cambia al considerar localidades específicas dentro de cada comuna. Allí emerge lo no registrado en el nivel comunal, siendo lo numéricamente más significativo las pandillas juveniles y las iglesias no católicas. También los clubes deportivos existentes no corresponden a los registrados por los municipios.

Las diferencias entre las seis localidades consideradas son importantes, pero son sólo parciales. En todas ellas existen las organizaciones legales y reconocidas por los municipios de acuerdo a la ley. En todas ellas también existen grupos vinculados a programas sociales específicos. Estas semejanzas acusan el impacto homogeneizador de la acción estatal sobre la asociatividad existente, tanto aquella que se estableció en los '60 y se mantiene hasta hoy como interlocutora de las autoridades locales, como la que se impulsa en la actualidad como parte de los programas "focalizados" y "participativos".

La diferencia básica estriba en que mientras el primer tipo de organización (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Deportivos) apuntaban en su diseño original a constituir una red comunitaria permanente, los segundos (Pavimentos Participativos, Chile Barrio, Comités de Allegados, Proyectos FOSIS) no tienen como objetivo la consolidación y permanencia de los grupos y sus redes. Lo que se busca es más bien la contribución a las políticas públicas mediante la organización de la demanda y la participación en los costos.

Las diferencias principales entre las comunas surgen de pautas específicas de la asociatividad en cada localidad, las que se relacionan con sus problemáticas particulares y se expresan de diversas formas. En Arica se destaca la presencia de los diversos tipos de asociatividad tradicional Aymará, parte de la cual ha sido reconocida (y reconvertida)

por la ley indígena. En Petorca son grupos de pequeños agricultores y mineros; en Curicó, grupos informales de jóvenes de acuerdo a la pauta de marginalidad urbana, mientras que en La Florida emergen los grupos en torno a temas de seguridad ciudadana y calidad de vida, asociados a sectores medios. Si se ampliara la muestra de comunas, es probable que se expanda también la diversidad de estos grupos.

Otra diferencia significativa estriba en el rol de cada grupo dentro de la comunidad. Como la organización formal y reconocida no siempre mantiene lazos fuertes con la comunidad a la que pertenece (es el caso de muchas Juntas de Vecinos), surgen diferentes formas de expresión y asociación, de acuerdo a la trayectoria de los dirigentes, las tradiciones, y otros. Sin embargo, no se detectan organismos articuladores o coordinadores de la comunidad en el nivel local, donde converjan grupos diversos de la misma.

Existe, en suma, una importante diversidad asociativa con predominio de las formas organizacionales tradicionales en el país: grupos formalizados jurídicamente, estructurados de acuerdo a un modelo único de organización interna. La presencia del Estado, como referente y fuente de recursos es central

en este tipo de organizaciones. Los fenómenos emergentes más relevantes son la asociatividad juvenil tipo "pandilla" y los Clubes de Adulto Mayor, aunque en este caso lo nuevo es sobre todo la oferta estatal focalizada en ese segmento de edad. Temáticas de gran relevancia actual, ligadas a la evolución del país tales como la ecología, los cambios tecnológicos, la innovación educacional y la expansión del consumo, no parecen dar origen a expresiones asociativas en magnitudes significativas en las comunas estudiadas.

## 2. Formas, actores y acciones asociativas

Para la reconstrucción de la forma y dinámica interna de los grupos detectados se utilizan en este apartado los resultados de un cuestionario aplicado a 43 grupos pertenecientes a las seis comunas seleccionadas. Esta muestra no tiene un carácter representativo, sino que fue construida para asegurar la diversidad de la asociatividad existente, de acuerdo a los datos obtenidos previamente en terreno. El cuestionario fue respondido por algún dirigente o encargado de los grupos.

### 2.1. Tamaño de las Asociaciones

Cuadro 60

<b>Tipo de Asociación</b> (la cantidad de grupos encuestados va entre paréntesis)	<b>N° Promedio de Participantes</b>	<b>Tamaño del grupo más grande</b>	<b>Tamaño del grupo más pequeño</b>
Deportiva (3)	12	17	9
Mujeres (3)	9	15	7
Jóvenes (5)	14	37	5
Programas Sociales (5)	152	400	17
Niños (2)	13	22	4
Étnica (5)*	50	150	15
Religiosa (3)	130	270	20
Cultural (2)	24	30	18
Junta de Vecinos (4)	60	110	22
Adultos Mayores (3)	48	69	24
Subsistencia (1)	120	-	-
Centros de Padres (3)	133	210	9
Productiva (3)	33	50	20
Otras (2)	23	30	15

\* Se han incluido en esta categoría grupos que combinan tres características: étnicos, culturales y religiosos.  
Fuente: PNUD, 2000.

La variedad en cuanto a tamaño es el rasgo más notorio de este recuento, alcanzando el grupo más grande (Comité de Agua Potable) a 400 integrantes y el más pequeño (Grupo de Baile Infantil) a solo 4 personas. La mayor parte de las categorías muestran, a la vez, variedad en su interior. A pesar de ello pueden establecerse tendencias gruesas respecto de la magnitud de la acción asociativa según categorías:

<b>Grupos pequeños:</b>	Deportivos, mujeres, jóvenes, niños y cultura
<b>Grupos intermedios:</b>	Adultos mayores, productivos.
<b>Grupos grandes:</b>	Centros de Padres
<b>Tamaño variable:</b>	Programas Sociales, Étnicos, Religiosos Juntas de Vecinos

Respecto de la antigüedad, tal como lo señalara el Mapa Nacional de Asociatividad, la tendencia predominante son los grupos formados en los últimos 5 años (44%), marcando una dinamización de la asociatividad respecto del pasado y, por lo tanto, se trata de una asociatividad reciente cuya durabilidad no es clara aún. Es el caso de los grupos deportivos, de mujeres, algunos de jóvenes, los grupos ligados a programas sociales, los infantiles y la mayor parte de las juntas de vecinos. Al mismo tiempo, existe un importante conjunto de grupos "tradicionales" cuya existencia llega hasta los 30 años. Entre ellos destacan los grupos étnicos Aymara, los grupos religiosos ligados a la Iglesia Católica, los grupos culturales y algunas juntas de vecinos. También estos datos pueden interpretarse como una pauta de asociatividad compuesta de dos corrientes: la "tradicional", que subsiste en el tiempo, renovando su membresía y atravesando diferentes períodos; y, una "reciente", que amplía la cobertura de los grupos y se caracteriza por una gran diversidad interna.

Cuadro 61

Año de Nacimiento	N° de Grupos
Antes de 1990	12
1990 - 1993	2
1994 - 1997	19
Último año	3
Sin Información	7

Fuente: PNUD, 2000.

## 2.2. Actores de la Asociatividad

La mitad de los grupos encuestados es de carácter mixto. Sin embargo, existe un conjunto importante de grupos conformados en forma mayoritaria por mujeres, aunque ello no esté establecido en su definición asociativa. También es frecuente que los inscritos en la Junta de Vecinos sean hombres y las participantes mujeres.

Existen, además, grupos formados sólo por mujeres, repartidos en todas las categorías salvo los grupos productivos. Menos frecuentes son los conformados sólo por hombres. Los grupos religiosos, culturales y juveniles muestran un perfil mixto y variable según la localidad. Los clubes deportivos y, en menor medida las pandillas, son las asociaciones netamente masculinas. También en los grupos productivos y sindicatos predomina la presencia masculina.

Los jóvenes tienden a estar ausentes de las organizaciones formales, pero desarrollan importantes formas asociativas propias, de gran intensidad, aunque de duración y conformación variable. No se pueden determinar magnitudes, aunque son frecuentes en las poblaciones populares urbanas. En sectores rurales coexisten los grupos juveniles formales con la asociatividad informal más extendida y el deporte.

## 2.3. Características de la participación asociativa

En los grupos más formalizados, la estructura interna se apoya -por lo general- en una directiva pequeña que participa en forma regular en diversas actividades (organización, obtención de financiamiento, realización de gestiones externas, en ocasiones aporte de recursos) y una base cuya participación es muy desigual. Los grupos de carácter netamente expresivo o recreativo por lo general no poseen directiva y sus normas sólo se refieren al ingreso de personas, pero no a su funcionamiento que es de tipo informal o por costumbre. La mayor parte de los grupos de la muestra está formalizada y presenta un ritmo de actividad semanal.

Es frecuente la asociación entre los diferentes grupos y alguna institución o programa público, principalmente municipal. Ello se materializa a través de la promoción que las instituciones hacen de la asociatividad en las localidades en las que operan. Es el caso de los Consejos Locales de Deportes, los Consultorios Municipales, la escuela con los Centros de Padres. En otros casos el espacio institucional es el alero que facilita la acción del grupo, como ocurre con la escuela en relación a los grupos folclóricos y Centros de Alumnos. Grupos con clara autonomía son las pandillas y grupos

juveniles informales (rockeros) y también aquéllos de sectores medios y altos, que cuentan con medios propios para su actividad (Club de Huasos, Comité de Composición de Cuecas). El lazo institucional que se crea a partir del aporte de recursos económicos está presente por doquier.

---

---

Algunos son grupos de acción social, otros orientados en forma exclusiva a la actividad religiosa y ceremonial, o bien recreativos y formativos (niños y jóvenes).

Un pequeño número de grupos está asociado a organismos no gubernamentales. Estas instituciones ejercen tres tipos de influencia principal: el aporte de recursos (o la canalización de recursos estatales), el estímulo a formas nuevas de organización (Grupo de Acción Local, Extensionistas Jurídicos) y, en menor medida, la capacitación y formación de líderes.

Los grupos "tradicionales" y reconocidos por la ley son concebidos como permanentes, pero están sometidos a dinámicas de participación muy variables, teniendo muchas veces problemas para renovar sus directivas y convocar a sus miembros. Esto último sucede en especial en los grupos más grandes (Centros de Padres, Juntas de Vecinos). Los nuevos grupos asociados a programas públicos, como por ejemplo el FOSIS, son de carácter más bien temporal. La participación



en ellos es alta, pero por períodos cortos, sea porque se cumple el objetivo del grupo o porque el tiempo necesario para obtener un beneficio es muy largo y la motivación, en consecuencia, decae.

#### 2.4. Tipo de acción y motivaciones

La motivación predominante que justifica la acción asociativa es la expresión y la recreación, ambas presentes en más de la mitad de los grupos encuestados. Esa motivación puede estar orientada a los propios miembros del grupo, o bien como proyección del mismo hacia otros. Un segundo móvil de importancia es la "solución de problemas concretos", que marca una orientación más instrumental de la acción. Ligada a ella, pero en estrecha relación con los programas de instituciones públicas, está la motivación a postular u obtener beneficios. El cuarto objetivo ampliamente presente se refiere al apoyo solidario que los grupos prestan a los miembros más necesitados de la comunidad o del propio grupo. Finalmente, surge una orientación también de tipo expresivo, pero de orden más tradicional, cuando la asociatividad gira en torno a celebraciones, aniversarios, conmemoraciones, y fiestas similares.

---

---

---

Éstas se concretan en diferentes tipos de prácticas y actividades. La más extendida es la reunión. Un segundo tipo de actividades, practicada por más de un tercio de los grupos, es aquella destinada a juntar fondos para llevar adelante las metas grupales, el desarrollo de prácticas en común (deporte, baile, prácticas religiosas, y otras) y las actividades de formación. Una menor presencia tienen las acciones de representación ante las autoridades y las celebraciones.

#### 2.5. Auto percepción de fortalezas y debilidades de la acción

Son tres los aspectos claves que definen, a juicio de los dirigentes y animadores de los grupos, sus fortalezas y debilidades: la autorepresentación, el logro y el reconocimiento externo. Este trío aparece permanentemente vinculado entre sí en el discurso de los entrevistados. El primer aspecto alude a las capacidades propias de la comunidad y a la "energía social" de la que se alimentan grupos que por lo general tienen pocos recursos externos. La segunda responde a la capacidad de obtener metas acordes a las distintas motivaciones de cada grupo, visualizándolo así como

"herramienta" de desarrollo, movilidad, expresión, formación u otros. El reconocimiento, en tercer lugar, ocupa un nivel tan importante como los anteriores y organiza las relaciones hacia el entorno externo.

Respecto de las debilidades, también ellas refieren a los tres aspectos claves ya mencionados. Por eso los distintos grupos resienten la carencia o debilidad de alguno de ellos, en particular cuando la comunidad no participa y cuando no obtienen reconocimiento a su labor. Sin embargo, existen otras debilidades importantes: la falta de recursos, de espacios físicos y problemas del contexto, en especial de tipo socioeconómico. Aquí parece hacerse evidente la relación entre el esfuerzo asociativo y la pobreza material de amplios sectores del país.

Tal como se vio en los capítulos precedentes,

son precisamente los sectores pobres los que realizan esfuerzos colectivos para resolver sus problemas. Sin embargo, la propia pobreza actúa en un sentido debilitador de sus iniciativas y requiere del apoyo de las políticas públicas. La pobreza afecta sobre todo a la capacidad de "logro" de las metas planteadas y es probable que conlleve a un alejamiento de "la gente", miembros o participantes de la asociatividad. Las debilidades en el orden expresivo o de reconocimiento afectan a la capacidad asociativa misma, desgastando también a los líderes y reforzando un círculo de debilitamiento en los tres aspectos ya mencionados. Una estrategia de fortalecimiento asociativo en sectores pobres debe considerar los tres aspectos de modo combinado a la vez que autónomo entre sí.

Cuadro 62

Fortalezas	Debilidades
<p><b>Características positivas de quienes integran el grupo:</b> unidad, amistad, capacidad emprendedora, compromiso, ayuda mutua, entusiasmo, honestidad, solidaridad y respeto</p>	<p>- <b>Falta de recursos financieros</b>            - <b>Falta de sede y espacio de encuentro</b>            - <b>Falta de compromiso de los integrantes:</b> irresponsabilidad, no es su actividad principal, pasividad</p>
<p><b>Logros de la acción:</b> cumplimiento en los pagos, buen espacio de formación, capacitación en el área productiva, capacitación organizacional y administrativa, lograr existir, participación de las mujeres, obtención de personalidad jurídica</p>	<p>- <b>Falta de reconocimiento público</b>            - <b>Malas relaciones humanas</b>            - <b>Aspectos del contexto:</b> problemas de comercialización, uso de alcohol y drogas, situación de hundimiento del pueblo mapuche, ley de juntas de vecinos inadecuada, falta de una política minera</p>
<p><b>Relación positiva con otros:</b> buena convocatoria, respeto hacia la organización, reconocimiento de la trayectoria anterior, capacidad multiplicadora</p>	

## II. LA ASOCIATIVIDAD Y LA DINÁMICA DEL CAPITAL SOCIAL

### 1. Evolución

#### 1.1. Percepciones de la evolución asociativa

Resulta difícil precisar si hoy existen más o menos acciones colectivas que en el pasado. Esto, por dos motivos. En el plano cuantitativo no se dispone de registros previos que permitan comparar una misma localidad con períodos anteriores. Además, las percepciones de los encuestados tienden a circunscribirse a la historia de su propio grupo, sin mención a una memoria comunitaria más amplia. Como la mayoría de los grupos es de reciente formación, la referencia es sólo a un período muy reciente, lo que limita las inferencias.

La mitad de los grupos considera que la asociatividad antes era menor que hoy, mientras que el resto piensa que ésta era igual o mayor. En términos generales, los encuestados consideran que lo que ha cambiado son las formas de asociarse. Los principales cambios detectados aluden, en primer lugar, a una mayor asociatividad debida a la existencia de una mayor variedad y cantidad de grupos en los cuales se puede participar y, también, a un aumento de la demanda de la gente por hacerlo. Un segundo orden de cambios se refiere a mejores condiciones organizativas y de gestión: la acción de un líder, el apoyo de otros grupos y mejorías en la gestión interna de los grupos (por lo general, asociado a un cambio de directiva).

#### 1.2. La herencia de los '60

A partir de la dictación de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias en 1968, un conjunto de grupos comunitarios preexistentes obtuvo reconocimiento y se promovió en forma activa una asociatividad acorde al modelo jurídico establecido. Éste distinguía organizaciones "territoriales" y "funcionales", reservando para las primeras una función amplia de representación y canalización de los intereses sociales reunidos en un espacio común. Se asoció las Juntas de Vecinos a territorios determinados en forma administrativa. Durante el gobierno militar estas últimas se mantuvieron intervenidas por la autoridad, disminuyendo su nivel de actividad.

A comienzos de los años '90 se produjo un amplio movimiento de democratización de las directivas de estos organismos. Junto con

ello, la ley permitió el establecimiento de varias Juntas de Vecinos por cada unidad vecinal. Esto tuvo como consecuencia la multiplicación de estos organismos, tanto por razones de división política o de liderazgos locales, como por el interés de reflejar de modo más genuino y apropiado la diversidad de intereses de una comunidad geográfica. Así, durante este período subsisten y se multiplican las Juntas de Vecinos. A pesar de que pierden legitimidad y fuerza, en particular por el bajo nivel de participación de base y los conflictos de liderazgo, aún son reconocidas como interlocutores válidos por los municipios, quienes se apoyan en ellas para vincularse con la comunidad.

Otra de las organizaciones contempladas en la ley de 1968, los Centros de Madres, han disminuido de manera sensible durante la última década. Es probable que en esto influya la pérdida del apoyo que estos organismos tuvieron de CEMA Chile durante el régimen militar y la identificación de muchos de ellos con ese gobierno. También influyen los cambios en los roles e identidad de las mujeres y el desarrollo de una política pública hacia ellas, cuyos ejes de focalización están en las jefas de hogar de escasos recursos, los talleres productivos y la capacitación.

#### 1.3. Los cambios de la asociatividad de los '80

En los '80 surgieron cientos de organizaciones autónomas del Estado y, en la mayoría de los casos antagónicas a él. Ellas dinamizaron la vida social y obtuvieron importantes logros en relación a supervivencia material, defensa de derechos, capacitación, expresión y formación de identidades. A fines de esa década y comienzos de los '90 ese movimiento se debilitó. Desaparecieron muchas de sus organizaciones y las restantes disminuyeron su visibilidad pública.

Las razones de este proceso son múltiples. Importa explorar algunas de ellas para detectar algunos factores que facilitan o dificultan el fortalecimiento y la acumulación progresiva de capital social. Para este fin se utilizan los resultados de un estudio exploratorio realizado para este Informe y concluido en agosto de 1999. Éste se realizó mediante entrevistas en profundidad a una muestra de 27 personas que fueron o son aún dirigentes de organizaciones no gubernamentales de distinto tipo radicadas en zonas populares de Santiago y surgidas durante los '80 (ver anexo 7).

El panorama de las transformaciones que afectaron a las formas asociativas surgidas en los '60 y en especial en los '80 plantea la pregunta: ¿existe transferencia de capital social a lo largo

**del tiempo y a través de los cambios?** La persistencia y acumulación del capital social es muy variable. Hay comunidades tradicionales Aymara que mantienen una continuidad organizacional y un sentido de pertenencia e identidad que traspasa varias décadas. También hay organizaciones vecinales que duran lo mismo que demoró conseguir de la municipalidad una reja para para la multicancha.

Las trayectorias de la participación entre los dirigentes entrevistados permite detectar algunas variables que han condicionado las dinámicas evolutivas del capital social en el contexto de transición a la democracia. Es posible diferenciar tres tipos de trayectorias. Primero, algo más de un tercio de los dirigentes sigue participando en organizaciones sociales. Éstos pueden haber cambiado de organización o haber variado la diversidad de organizaciones en las que participan. Sin embargo, mantienen relativamente constante la intensidad de su compromiso. Segundo, algo menos de un tercio de los entrevistados sigue participando, pero la diversidad de sus compromisos y la intensidad de su dedicación se reduce en forma notable. Por último, el tercio restante no sigue participando en ninguna actividad.

Estas tres trayectorias no son fortuitas. Ellas resultan de una combinación particular de factores que condicionan no sólo las posibilidades y motivaciones individuales para la participación, sino el desarrollo mismo del capital social, de la motivación ciudadana y de las posibilidades de desarrollo de la sociedad civil.

- **Los entrevistados aluden a tres factores para explicar su trayectoria de participación: las modificaciones en el sistema político y económico, las transformaciones en el comportamiento y orientaciones de los otros participantes y dirigentes y, por último, la propia biografía del dirigente.**

Respecto de las modificaciones en el sistema político y económico se mencionan los siguientes factores. Primero, los entrevistados perciben que las transformaciones políticas post '80 se llevaron a cabo al margen de la movilización y organizaciones que habían marcado esa década. Ello se habría traducido en la ausencia de apoyos institucionales y de reconocimientos. Objetiva y subjetivamente esto habría debilitado a las organizaciones y a sus dirigentes. Para otros es también significativo el hecho de que algunos de los objetivos más importantes entre las organizaciones, como la defensa de derechos o la subsistencia económica, habrían encontrado una canalización directa a través de la nueva institucionalidad democrática. En este proceso también jugaría un rol el resurgimiento público de los partidos políticos. El conjunto de estos hechos, en consecuencia, habría restado

sentido práctico y simbólico a las organizaciones.

Respecto de las transformaciones en las orientaciones y comportamientos de los participantes y dirigentes, existiría una individualización y retracción en la gente que habría restado sentido a la participación. Un factor importante que se menciona en este punto es el resentimiento que habría producido en muchos la trayectoria de incorporación laboral al Estado seguida por algunos dirigentes.

Por último, a través del análisis de las propias historias de vida de los entrevistados se detecta la importancia crucial que tiene el devenir biográfico de cada uno de ellos en su trayectoria de participación. Los dirigentes que tienden a mantener su participación son aquéllos de mayor edad. Los que tienden a disminuir y, en especial a interrumpir su participación, son los más jóvenes. Pero, lo que parece pesar no es la edad en sí misma, sino los años de experiencia organizacional y la edad que se tenía durante los '80. Las entrevistas revelan que los dirigentes jóvenes, que tenían menos de 30 años el '88, habían postergado fuertemente sus relaciones familiares, su desarrollo laboral o sus estudios. El carácter de "urgencia" que otorgaron a su participación en los años del régimen militar condujo a muchos a retrasar el desarrollo de importantes aspectos biográficos, como la incorporación al trabajo o la formación de una familia. Al mismo tiempo, este sólido compromiso estaba asociado a la esperanza en cambios radicales. Según las entrevistas de estos líderes, la suma entre la "decepción" post-plebiscito y la necesidad de retomar otras áreas de desarrollo personal, empujó a abandonar o reducir la participación en tales organizaciones.

Por el contrario, los líderes de mayor edad no sólo tenían menos expectativas de cambio radical, sino que poseían una rica base de experiencias de adaptación a escenarios cambiantes. A esto se



sumar en algunos casos el que aspectos laborales y familiares de la biografía ya habían sido resueltos. En esos casos; el doble factor de "decepción" y "postergación biográfica" no estaría presente de manera importante. Además, contarían con una base de capital social más desarrollada que les permite superar ciertos ciclos en el ámbito participativo.

Lo anterior parece indicar que la participación se ve afectada de manera importante por el ciclo biográfico de los participantes. En el caso de la relación entre maternidad y dirigencia en las mujeres esto es relativamente claro.

Un análisis más detallado de las trayectorias de los dirigentes revela que la persistencia y transferencia del capital social es un fenómeno que se despliega en las temporalidades largas de las biografías de los participantes. Por esa razón, él puede moverse con cierta independencia de experiencias puntuales de participación aunque depende de los éxitos o fracasos de esas experiencias. En primer lugar, hay fenómenos de "latencia" del capital social, la que puede ser de dos tipos. Por una parte, las organizaciones pueden dejar de existir, pero permanecen las redes de confianza personal y de disposición a la ayuda mutua que se formaron al amparo de la organización. Varios entrevistados señalan la persistencia de estas redes y su activación esporádica con fines de solicitar o dar ayuda, para celebrar algún evento, para emprender proyectos laborales o por el simple hecho de mantener la sociabilidad.

Por otra parte, las propias personas conservan una predisposición a la participación más allá del alejamiento de sus organizaciones: queda un "gusto" por participar. La encuesta PNUD descrita en párrafos anteriores muestra el efecto de esta predisposición. Ella, sin embargo, tiene condiciones: supone la memoria de una experiencia "grata" en términos humanos o exitosa en términos instrumentales. La memoria de conflictos o de "decepciones" limita fuertemente las ganas de volver a participar.

Se encuentran también formas de "traslación" del capital social en el traspaso de experiencias y redes que acompañan al desplazamiento de las personas por distintos ambientes sociales. Es el caso de muchos dirigentes, cuyo aprendizaje al interior de las organizaciones no gubernamentales fue trasladado al interior de las municipalidades o de los programas sociales del Estado. Ellos movilizan sus conocimientos y sus conocidos, así como sus legitimidades hacia el trabajo municipal.

Una variante de esta traslación es la "apropiación privada"

del capital social. Como es posible apreciar entre algunos entrevistados, hay aprendizajes y redes que son transformadas en la base de empresas o de capacidades profesionales. Ello ocurre por ejemplo, con las trabajadoras de una olla común que luego derivan en una empresa de servicios de alimentación, o con dirigentes que se transforman en asesores para la formulación de proyectos a ser presentados en concursos del sector público. Como revelan algunos entrevistados, hay formas de apropiación privada o de traslación del capital social que pueden crear resentimiento entre los otros miembros de la red. Hay ocasiones en que la incorporación al Estado de los dirigentes es vista como "traición" o "venderse" por parte de una red de participantes que concebía su participación en un sentido antiestatal. También puede generar resentimiento la apropiación privada de un capital que se percibe como construido entre muchos.

En síntesis, desde la perspectiva de las entrevistas a dirigentes, un aspecto importante de la transferencia de capital social es no sólo la supervivencia de las organizaciones, sino que la trayectoria y biografía de los participantes. Lo que se traslada son conocimientos y experiencias, redes de conocidos, disposición a cooperar y a crear confianzas, legitimidades y lealtades. Esa traslación puede dar origen a nuevas organizaciones o también a latencias y ciclos. Lo importante parece ser la existencia de las condiciones que permiten la proyección del capital en el largo plazo: las redes de confianza y cooperación, la memoria de la eficiencia práctica y de la satisfacción simbólica, la percepción de que se posee un bien que pertenece a muchos y que es autónomo frente a los poderes de la sociedad.

## 2. Vínculos, reconocimiento y formación de capital social

El desarrollo de la asociatividad es un valor en sí mismo. Pero ella no conduce en forma automática al desarrollo de capital social, aunque es un componente crucial de él. Es necesario indagar en la significación que tiene la asociatividad descrita y la eventual formación de capital social que en ella está contenida. Un factor clave para ello es la "densidad" de la trama asociativa, expresada en los vínculos que existen entre los grupos, de éstos con la institucionalidad y con la comunidad a la que pertenecen. Estos factores influyen en el "peso" y "fortaleza" que la red asociativa puede tener en una localidad determinada.

El panorama que puede describirse es el de una densa trama organizativa, expresada en la gran cantidad y diversidad de grupos existentes. Importantes segmentos de

la población (principalmente de sectores populares) tienden a "organizarse", sea para resolver problemas emergentes o ante la convocatoria de alguna institución pública o privada que facilita las condiciones para hacerlo. Esta tendencia se verifica cuando existen condiciones de estabilidad de la comunidad que le permiten "acumular experiencia" asociativa, aún a pesar de los fracasos, escasez de logros materiales y períodos de debilidad organizativa. Por ello tiende a ser más fuerte en contextos relativamente aislados y de bajo dinamismo (Petorca), así como también en una comunidad surgida del esfuerzo colectivo y que conserva una memoria activa del mismo (Cerro Navia).

En el caso de Cerro Navia, el discurso, tanto de los grupos como de otros entrevistados, enfatiza la fortaleza de la comunidad para enfrentar los múltiples problemas que ésta tiene. Así, mientras La Florida es descrita por sus actores locales como "exitosa" y "dinámica", Cerro Navia lo es en términos de "esfuerzo" y "organización". A pesar de su evidente mayor pobreza material relativa, ni la comuna ni la localidad son descritas en términos de pobreza o carencia, como sí ocurre en localidades rurales, sean éstas económicamente "exitosas", como Santa Cruz, o "marginadas" como Petorca. Al parecer el elemento diferencial es el grado de integración interna y las capacidades simbólicas asociadas. Por ello, frente a los fenómenos de desintegración social el discurso de los grupos de Cerro Navia se centra en las posibilidades de "hacer algo" al respecto, a diferencia de localidades más desintegradas, (ya sea "marginadas" como la población Aguas Negras en Curicó o "exitosas" como La Florida), donde los cambios son vistos como algo externo a ellas, difícil de manejar por la comunidad.

Así, respecto del tráfico de drogas, en Cerro Navia se reconoce que éste existe, pero se considera que no está tan extendido como en otros lugares. Los grupos se autoperceben como actores válidos ante los traficantes, a quienes impulsan a no actuar dentro de la comuna. Sobre la base de una integración interna mayor, los factores de la asociatividad -la legitimidad y permanencia de las organizaciones o de sus liderazgos- y una percepción compartida de las fortalezas comunitarias, permiten a los grupos una mayor capacidad de acción. En términos de capital social se puede hablar de acumulación histórica del mismo.

La tendencia a organizarse no es masiva sino selectiva y se expresa en un conjunto relativamente delimitado de personas, cuyos nombres muchas veces se repiten en las diferentes instancias asociativas. El vínculo es a través de las personas y no en coordinaciones locales,

fenómeno que se acentúa en las localidades rurales. Así, en la localidad de Yáquil (Santa Cruz) el conjunto de las mujeres "organizadas" pertenece al Club del Adulto Mayor, cualquiera sea su edad. Se trata de una instancia de encuentro entre personas de la comunidad, donde circula información, es fuente de recursos y cuenta con local para reunirse. En Aguas Negras (Curicó) la admisión de los jóvenes dentro de la Junta de Vecinos ha asociado las dos dinámicas "rejuveneciendo" la organización vecinal frente a una crisis de conducción anterior.

La forma asociativa que se adopte depende en gran medida de las oportunidades existentes, definidas principalmente por el reconocimiento jurídico y los mecanismos exigidos para acceder a recursos. Esto conduce a los grupos a adaptarse a la oferta institucional existente a nivel local. Ello muestra la importancia de los dirigentes y líderes validados en la comunidad. Estos últimos son los que hacen posible la interlocución con los agentes institucionales, canalizando la información; además, por lo general cuentan con mayor capacitación en áreas de organización que facilitan la labor que se quiere desarrollar.

## 2.1. Vínculos verticales y horizontales

La rica asociatividad descrita no parece tener una fuerte estructuración interna ni se evidencia la existencia de una sólida trama intergrupala. Los vínculos intergrupos son escasos y débiles y no se expresan en relaciones de cooperación estables. Más consistente es la tendencia a articularse con determinadas instituciones públicas, en particular con aquéllas que ofrecen recursos o proyectos a los grupos. En algunos casos los grupos integran redes de segundo o tercer nivel, en las cuales es frecuente que exista una institución que las patrocine (Iglesia, Municipio).

Algo menos de la mitad de los grupos encuestados participa en algún tipo de redes, tal como puede observarse también en el Mapa Nacional de Asociatividad. Los menos involucrados en ellas son los grupos de carácter temporal, vinculados a programas sociales del gobierno, los que trabajan con niños y los Centros de Padres. Entre las redes existentes predominan las temáticas de carácter regional o comunal, que agrupan a asociaciones de igual propósito en un ámbito más amplio (Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, Consejos Pastorales, Asociación de Bailes Religiosos, Rockeros Curicanos, Ligas de Fútbol). Considerable menor expresión tienen las redes territoriales conformadas por organismos de distinta naturaleza: cada grupo tiende a construir un asociacionismo

propio, que lo vincula a alguna institución y, eventualmente, crece hacia arriba en asociaciones mayores. Incluso esfuerzos de coordinación territorial local impulsados por programas públicos (FOSIS) han sido discontinuados y debilitados a causa de los mecanismos de asignación de recursos (proyectos concursables) que privilegian a grupos particulares y con reconocimiento jurídico.

La mitad de los grupos mantiene relaciones con otros, aunque sea de modo esporádico y puntual, mientras la otra mitad de ellos actúa sola. Esas relaciones son principalmente con otros similares, mientras alrededor de una cuarta parte de los grupos se relaciona con otros actores de la localidad (Junta de Vecinos, Escuela). Por lo general, se trata de relaciones con uno o a lo más dos grupos distintos. Las razones más esgrimidas para vincularse son: la obtención de servicios, en especial de infraestructura para reuniones; la ejecución de proyectos en conjunto y la coordinación a través de reuniones. Por último, se señala también la amistad y el apoyo mutuo como un vínculo, en particular en las localidades más reducidas, donde "todos se conocen".

Más extendido es el vínculo con instituciones, en forma mayoritaria del sector público. Sólo las pandillas, los grupos de niños y los de bailes religiosos mantienen relaciones débiles, actuando de manera más autónoma. Los demás se relacionan casi en todos los casos con el municipio respectivo, que aparece como mediador para obtener recursos, acceder a programas y a información relevante para el grupo. Las otras instituciones referentes de vinculación son el FOSIS y el PRODEMU. El primero está asociado al aporte de recursos para la realización de proyectos y, el segundo, a la capacitación. Las vinculaciones a instituciones privadas son mucho menos frecuentes y se refieren principalmente a instituciones de iglesia y, en menor medida, a algunos organismos no gubernamentales.

La vinculación con otros grupos no se manifiesta en términos de "integración" o "participación" en estructuras, movimientos o corrientes asociativas de mayor alcance.

Sólo el estado local (municipio) y las iglesias mantienen en forma parcial algunos de los roles de articulación "hacia arriba" que ejercieron en el pasado. Los partidos políticos y el movimiento sindical, que también actuaron en este ámbito, aparecen muy debilitados en relación a esa función.

## 2.2. Las asociaciones y la comunidad

Otra dimensión a considerar es la relación entre el grupo



y la comunidad más amplia. Para ello se realizaron dos ejercicios en los Talleres de Validación. Allí se indagó cómo caracterizan los grupos a su comunidad y qué piensan que ocurriría si las instancias asociativas desaparecieran.

En esos talleres los participantes tienden a ver a su comunidad en torno a dos calificativos relacionados entre sí: "amigable" y "solidaria". Una segunda característica, que es mencionada en un grado menor (y que no está presente en el caso de Curicó) es "esforzada" y "emprendedora". También la comunidad se presenta como "desvalida" en el caso de las comunas rurales y Curicó. Otras características, menos mencionadas, son "indiferente", "individualista" (Arica, Santa Cruz) y "pasiva" (Curicó).

¿Qué pasaría si no existiesen los grupos y organizaciones? En tres de las localidades se considera que, en primer lugar disminuiría la solidaridad y la amistad al interior de las comunidades, mientras que en dos de ellas se señala que se perjudicaría el esfuerzo y la capacidad emprendedora. También se considera que la comunidad se volvería aún más indiferente, pasiva y conservadora de lo que ya es.

Es decir, los grupos perciben un impacto positivo de su acción sobre la comunidad, en especial en aquello relacionado con las actitudes de las personas, tal como generar unión y proponerse metas colectivas de mejoramiento y cambio. Al desaparecer las asociaciones, los aspectos negativos tenderían a crecer y los positivos a disminuir. Es posible percibir aquí una visión "realista" del papel de las organizaciones y grupos, como un refuerzo de ciertas "virtudes cívicas" y un agente de cambio (limitado) frente a los aspectos considerados negativos.

Una situación diferente se produce al identificar los problemas

de la comunidad, tales como cesantía, aislamiento, drogadicción, allegados, falta de vigilancia policial, carencia de espacios recreativos. Según los grupos, ninguno de estos problemas se modificaría si desaparecieran las organizaciones ya que la acción de éstas no se relaciona directamente con dichos problemas. Esta constatación es de gran importancia para calibrar el peso de la acción asociativa, que no está referida a aquello que los propios miembros y dirigentes de las asociaciones consideran como los principales problemas.

amenazas para la dinámica asociativa que provienen del contexto en que se desenvuelven. Se destaca, en primer término, un pequeño conjunto de oportunidades que surgen de las características de la propia comunidad, la actitud de las autoridades y algunas iniciativas de instituciones públicas y privadas. Las amenazas constituyen un conjunto más amplio y diverso, resaltando las condiciones socioeconómicas (cesantía y pobreza), la incertidumbre de origen político (elecciones, manipulación) y la falta de apoyo y financiamiento público. Los grupos de jóvenes destacan la falta de reconocimiento y la discriminación de que son objeto, las restricciones del sistema escolar y una visión crítica de la actuación de las autoridades públicas.

El análisis de las condiciones específicas que favorecen o perjudican a la asociatividad varía según el tipo de grupo y de actores de que se trate.

### III. CONTEXTOS RELEVANTES DE LA ASOCIATIVIDAD

#### 1. Percepciones del contexto

Los dirigentes de los grupos identifican oportunidades y

Cuadro 63

<b>FACTORES QUE FAVORECEN LA ASOCIATIVIDAD</b>	
<b>Factores Priorizados</b>	<b>Tipo de grupos que lo mencionan</b>
■ Las comunidades pequeñas, integradas y con identidad propia: la asociatividad nace de la amistad, vecindad y amor a lo propio	■ Deportivos, jóvenes, étnicos, culturales
■ Contar con personalidad jurídica mejora la capacidad de interlocución institucional	■ Mujeres
■ Temas que han cobrado relevancia pública amplían el espacio para actuar	■ Adultos mayores, mapuches
■ Clima de tranquilidad en el país	■ Grupos de iglesia
■ Políticas públicas activas	■ Productivos
■ Apoyos en capacitación (Escuelas de Rock, profesionales de ONG, Prodemu)	■ Jóvenes, Grupo de Acción Local, Mujeres

Cuadro 64

<b>FACTORES QUE PERJUDICAN LA ASOCIATIVIDAD</b>	
<b>Factores Priorizados</b>	<b>Tipo de grupos que lo mencionan</b>
■ Falta de espacio físico (sedes)	■ Jóvenes, Deportivos, Vivienda
■ Trabas burocráticas para el reconocimiento jurídico y actividades	■ Deportivos, Vivienda, Subsistencia
■ Actitudes de la gente: mucha segmentación interna de las localidades, competencia de liderazgos, falta de conocimiento de sus derechos	■ Diversos
■ Actitudes de la autoridad: no se interesan por ciertos temas, se prioriza grupos de tiempo libre, descalifican a los pobladores, poco contacto	■ Culturales, Subsistencia, Grupo de Acción Local
■ Crisis económica	■ Bailes religiosos, Grupos de iglesia

## 2. La acción social del Estado: los programas sociales, los fondos concursables y el municipio

La asociatividad y su derivación en capital social no depende sólo del desarrollo de vínculos interpersonales. El análisis de los factores facilitadores y obstaculizadores recién realizado muestra esto con claridad. Lo que ocurra en el entorno institucional, cultural, político o económico, es decisivo. El análisis precedente muestra también que el Estado juega un rol central como entorno del capital social. Esto tiene profundas raíces históricas y prácticas. En Chile, la sociedad civil surgió gracias al reconocimiento y apoyo del Estado. Las leyes que regularon la participación del mundo organizado de los trabajadores en los años '20, las leyes de organización comunitaria y campesina de los '60 y los actuales fondos concursables para la acción social comunitaria son emblemáticos del rol del Estado en este sentido. Pero hay también razones prácticas. El Estado posee los instrumentos del reconocimiento formal y del apoyo económico que requieren las organizaciones para funcionar.

Para describir el impacto múltiple, diverso y decisivo del entorno institucional público sobre la formación y dinámica del capital social se tomará la experiencia del FOSIS como ejemplo. FOSIS representa las nuevas tendencias de la vinculación que el Estado ha desarrollado en la década de los '90 con la sociedad civil organizada en los sectores populares.

En efecto, el FOSIS, creado en julio de 1990, opera básicamente mediante líneas de financiamiento concursable por las organizaciones sociales, las que pretenden promover en forma simultánea descentralización de la acción social pública, focalización en sectores pobres y su involucramiento activo en la superación de la pobreza. Un aspecto importante es que se reconoce un rol decisivo a los sectores más necesitados en la implementación de las políticas de erradicación de la pobreza. Con ello se logra una importante redefinición de la imagen asistencialista del mundo popular y se le reconoce un conjunto de potencialidades propias. El FOSIS pretende articular, de esta manera, capacidades públicas y potencialidades sociales. La contribución de las nuevas políticas públicas a la formación y desarrollo del capital social del mundo pobre debe enfocarse, entonces, a la luz de este rol mediador.

Los pobladores y dirigentes entrevistados en el estudio que sirve de base a este acápite definen la acción del FOSIS desde la perspectiva de su diagnóstico sobre la dinámica social de sus sectores. Para ellos, los vínculos sociales y de asociatividad se han transformado

en forma significativa: los vínculos tradicionales se debilitan y los nuevos se constituyen difícilmente. Aspiran, por lo mismo, a un apoyo a las organizaciones y a un reconocimiento a su labor de dirigentes.

Desde esta perspectiva, los entrevistados valoran en forma positiva la acción del FOSIS. Saben que su acción no logra relacionarse con la solución de problemas más estructurales y se percibe lo limitado de su impacto social. Cuestionan el hecho de que el sector público no logra suscitar respuestas sectoriales y, a la vez, integradas. La valoración radica más bien en que entrega un "saber hacer" (proyectos) a las organizaciones y a sus dirigentes, permitiendo una mejor resolución de problemas puntuales. Es decir, se valora los proyectos en cuanto operan como correas de transmisión de recursos y conocimientos que permiten una relativa activación de las organizaciones locales y de sus dirigentes. Este punto es relevante, pues la principal dificultad que perciben los entrevistados para la asociatividad y la acción organizada sería una falta de "cultura cívica" por parte de los pobladores.

El FOSIS se hace concreto como entorno de la asociatividad local a partir del proyecto y de sus actores. El actor clave para la construcción del proyecto es el dirigente. El es quien establece los contactos y patrocinios institucionales, elabora los documentos y organiza el calendario de trabajo. Los dirigentes reconstruyen, así, una identidad de gestores que ellos valoran. Pero ello parece no ser percibido por "las bases", ni reconocido por la publicidad del FOSIS, que enfatiza la organización de "la gente", sin establecer la importancia de esos mediadores. Esto revela un hecho importante: mediante sus proyectos participativos, la acción estatal define en la práctica la imagen y sentido de la función del dirigente.

Los proyectos parecen ser más exitosos si son más flexibles (convocatorias abiertas, inclusivas e integradoras) y si son más pertinentes (se apoyan y se negocian en torno a las capacidades propias). Esto es, parece posible incidir en forma positiva sobre la formación de capital social cuando la intervención institucional externa del tipo de los proyectos del FOSIS se sustenta sobre vínculos e identidades reales y significativas para los propios actores. Como muestran los distintos estudios de este capítulo, las lógicas de la asociatividad varían fuertemente según la historia y las formas de asentamiento de las localidades y poblaciones respectivas. Esto sugiere que las políticas sociales requieren orientarse no solo a través de indicadores económicos de pobreza, sino también mediante un reconocimiento de las formas diferenciales de historia e identidad local.

La forma en que se definen los proyectos y acciones tienden a promover vínculos específicos entre las instituciones y los dirigentes, entre éstos y sus bases y al interior de la base social misma. Parece existir un impacto positivo cuando los proyectos contemplan vínculos múltiples (racionales, afectivos, tradicionales y por afinidad). Cuando el vínculo existente contiene relaciones tradicionales referidas a valores, tiende a ser más constante, ya que las tareas puntuales se subordinan a un sentido no puramente contingente. Sin embargo, un vínculo fundado de manera afectiva parece ser débil como base de construcción de capital social. Por último, el predominio de acciones instrumentales referidas a fines circunscritos y específicos parece permitir desarrollos puntuales, pero no basta para favorecer la acumulación de capital social.

Visto desde la experiencia local, el aparato público y privado pareciera hacerse presente a través de la "cultura de proyecto". Esto tendría ventajas y desventajas. Saber hacer un proyecto es saber diagnosticar, establecer objetivos y evaluar la magnitud de recursos necesarios para solucionar el problema. En este aprendizaje se ha generado una significativa capacidad de gestión. Importante es también que el trabajo por proyectos ha potenciado la acción de los dirigentes en el sentido de "mediadores" entre capacidades de las bases y oportunidades brindadas por la institucionalidad pública.

Pero, asimismo, los grupos que conocen el funcionamiento de este esquema de trabajo tienden a ser los mismos. Y, al mismo tiempo, tiende a producirse una sobrespecialización de los dirigentes que puede limitar la rotación en la conducción de las organizaciones. No se sabe si el problema es de oferta o de demanda. El hecho es que "las bases" abandonan a los dirigentes una vez conseguidos los recursos, porque "los dirigentes están para eso" o porque no saben cómo concursar por ellos mismos. El trabajo por proyectos concursables es una oportunidad que requiere ser reflexionada en su capacidad para generar "acumulación" persistente de capital social. Podría estar generando un tipo restringido de temporalidad de la acción social, que se refiere más a episodios puntuales (fundados en la duración del proyecto) que al tiempo largo de las identidades e historias locales.

La acción pública ejemplificada en el trabajo del FOSIS muestra la centralidad del "efecto de segundo orden" que ella produce. Esto es, no sólo un impacto a nivel de las condiciones materiales de los beneficiarios para la superación de su pobreza, sino en especial a nivel de sus relaciones sociales y de sus vínculos con la institucionalidad.

El impacto a ese nivel parece ser ambivalente. Por una parte, favorece a la organización y a sus dirigentes a la vez que hace del Estado una fuente de oportunidades locales. Pero, por otra, tiende a favorecer dirigencias y vínculos que no alimentan necesariamente el desarrollo de una "cultura cívica".

Sin embargo, la experiencia del FOSIS puede permitir también una mirada sobre el impacto del conjunto de las políticas públicas en la formación del capital social. En efecto, esa experiencia muestra que las políticas públicas tienen un efecto de "segundo orden". El impacto de las políticas públicas sobre la definición de roles de sus actores, sobre sus vínculos, sobre la percepción de sus historias y sobre la valoración de sus identidades, es inevitable. Ello ocurrirá de cualquier manera. Una política de vivienda, en algo tan técnico como el grueso de las paredes entre vecinos o el ancho de las calles, tiene un impacto sobre la sociabilidad. Los entrevistados del estudio realizado para este acápite mencionan variados ejemplos al respecto.

Pareciera que en la actualidad este efecto de segundo orden ocurre de manera preferentemente no intencional. Es decir, las políticas públicas no parecen incorporarlo en forma sistemática en la programación de sus objetivos y estrategias. Podría incorporarse "cultura cívica" a los programas participativos si se tomara en cuenta en forma intencional ese "efecto de segundo orden". Esto supondría también permitir a las organizaciones incorporar en la planificación sus aspiraciones acerca del tipo de vínculos que esperan que promuevan las políticas públicas.



### 3. Transformación económica, expansión del mercado y cambios sociales

En las comunas y localidades estudiadas, la expansión de los mecanismos de mercado no ha originado dinámicas asociativas importantes directamente vinculadas a éste. No se detecta la presencia de organizaciones de consumidores, ni de deudores hipotecarios u otros. Sin embargo, las dinámicas económicas generan condicionamientos de importancia para la asociatividad local, en la medida en que modifican las pautas de relación entre las personas, desplazan las residencias y estimulan la movilidad social, por ejemplo. Por ello se seleccionaron tres comunas que han sufrido diferentes procesos de transformación económica, asociados a la dinámica de la inversión privada: Santa Cruz, Curicó y La Florida. En cada una de ellas se analizó un fenómeno distinto: el de los temporeros de la fruta, el de los jóvenes marginales en las radicaciones recientes de los migrantes del campo a las ciudades intermedias y el de los nuevos sectores medios urbanos.

#### 3.1. La desorganización social en el campo: los temporeros

La modernización agraria ha generalizado el sistema de trabajo temporero. A través de éste, los predios, las empresas agrícolas y las agroindustrias funcionan durante el año con un número muy pequeño de trabajadores permanentes contratados y aumentan su dotación en épocas específicas, con mano de obra temporal. Es frecuente que aunque los trabajadores se desempeñen en las mismas empresas todas las temporadas, las modalidades de contrato sigan siendo temporales. Este sistema, junto a las variaciones de los precios de la fruta de exportación, hace del trabajo temporero una alternativa muy inestable y precaria de obtención de ingresos. Se trata de una población más bien joven, con un importante porcentaje de mujeres que se han incorporado al trabajo remunerado bajo esta modalidad. En las comunas estudiadas no se han generado sindicatos de temporeros, ni otras formas de organización para enfrentar sus problemas.

El panorama asociativo de los temporeros difiere del de los trabajadores agrícolas permanentes, que cuentan con mejores salarios, sindicatos que negocian colectivamente y acceso a previsión y salud a través de su contrato de trabajo. Difiere también de la situación de los pequeños productores agrícolas, que se agrupan en cooperativas y sociedades del rubro. Los interlocutores institucionales de los temporeros son difusos: no es el INDAP, que trabaja con productores; no lo son los programas sectoriales, que suponen una población

estable para implementarse; no lo es el FOSIS y otros programas focalizados en pobreza, que abordan sus programas desde un ángulo territorial y no intervienen en los temas laborales; tampoco lo es la Dirección del Trabajo, salvo en lo que respecta a las escasas regulaciones legales del trabajo temporero. El único organismo público que mantiene un programa específico hacia un segmento de los temporeros -las mujeres- en su calidad de tales, es el SERNAM, que desarrolla líneas de provisión de servicios de cuidado infantil, salud y promoción de liderazgos.

La relación laboral intermitente y variable dificulta el surgimiento de instancias asociativas entre los propios temporeros ligadas a su trabajo. Por una parte, se conocen poco entre sí, cambian de trabajo varias veces en una misma temporada y el régimen de trabajo es según rendimiento individual, lo que implica una intensa competencia entre ellos. Por otra, los testimonios recogidos indican una actitud generalizada de los empleadores en contra de la organización, en particular, si ésta tiene un perfil reivindicativo. Organizarse es considerado por los temporeros como un camino directo a quedar sin trabajo. Al mismo tiempo, piensan que los empleadores tienen redes de contactos que les permiten prescindir de los trabajadores "conflictivos". Todo esto en un contexto de amplia disponibilidad de mano de obra y bajos requerimientos de calificación, lo que permite rotar personal con mucha facilidad.

La única forma específica de agrupación ligada con el trabajo temporero que se ha detectado fue la de los "enganchadores". Se trata de intermediarios entre los temporeros y los empleadores, que vinculan oferta y demanda y negocian las condiciones laborales en nombre de grupos de temporeros que ya no se vinculan directamente con la empresa, sino con el "enganchador" o contratista. En muchos casos éste es un líder local que, en nombre de la confianza que genera en sus pares y de su conocimiento de la localidad, organiza a los temporeros para trabajar en un determinado lugar y establece las condiciones. En general, esta figura parece ser conveniente para los propios temporeros así como para los empleadores, pues a unos les permite negociar en forma unificada antes y durante algunos momentos de la temporada, mientras al empleador le garantiza la disponibilidad de mano de obra en momentos de alta demanda.

#### 3.2. La migración urbana

Otro de los efectos de la transformación agraria es la migración de trabajadores rurales, en particular jóvenes, a las ciudades intermedias, con importantes consecuencias de desorganización y desarraigo social.

Esta situación tiene algún impacto sobre las dinámicas asociativas. Entre la población juvenil del sector Aguas Negras de Curicó se manifiestan pautas asociativas similares a la periferia de las grandes ciudades: conflicto entre adultos y jóvenes, agrupación en "grupos de esquina" o pandillas definidas territorialmente o según símbolos de pertenencia, sin pautas de relación estable en su interior (se "está", se "camina", se "anda perdido"), con liderazgo autoritario y grandes rivalidades entre grupos. Se encontró 10 de estos grupos en la localidad. Tienen una dinámica diaria (o mejor dicho, nocturna), ya que su motivación central es pasar el tiempo juntos y expresarse. Su actividad está centrada en la conversación, el baile, el consumo de alcohol y drogas de bajo costo, ambos elementos provistos por adultos ajenos a la localidad. Los referentes adultos son distantes y valorados en forma negativa, mientras los institucionales son principalmente los carabineros, con quienes sostienen un conflicto permanente. Los jóvenes carecen de espacios apropiados para encontrarse y expresarse y son objeto de discriminación y rechazo por parte de la comunidad adulta. A su vez, ellos también asumen una imagen negativa de sí mismos, la que se combina con la rabia hacia el mundo adulto y la percepción de rechazo y abandono. Reivindican un lugar físico, libertad de expresión y confianza en sus capacidades.

La dinámica de los jóvenes parece estar confinada a un territorio carente tanto de identidad como de proyecciones futuras. Es un lugar de paso entre el sector rural de origen y un porvenir incierto. Se trata de un territorio marginal, no articulado a dinámicas productivas permanentes, sin oferta educacional o de capacitación para su integración laboral, sin infraestructura de servicios suficiente para atender las necesidades. En este contexto, los jóvenes se repliegan sobre sí mismos y se asocian en función de "hacerse sentir", a través de la expresión propia, canalizada en grupos musicales, de baile y otros.

### 3.3. La reorganización desde el consumo y la nueva sociabilidad: la plaza moderna

El contexto de la sociabilidad de los sectores medios en una comuna "emergente" como La Florida es el acelerado crecimiento de la población comunal en los últimos 15 años. Éste ha sido apoyado indirectamente por el Estado a través de su política habitacional y por la desregulación del mercado de suelos, que estructura una oferta de grandes paños rurales que se urbanizan de acuerdo a la lógica del capital inmobiliario. Esto da como resultado una oferta

habitacional de "villas de pasajes y casa con antejardín", que son adquiridas con crédito hipotecario, a precios definidos por los tramos del subsidio habitacional estatal. Las expectativas de movilidad social de los sectores medios que llegan a la comuna se concretan en la construcción y habilitación del barrio (la "villa") y obtuvo un refuerzo simbólico y material con la construcción de un gran centro comercial (el Mall Plaza Vespucio Shopping Center) en 1990.

El MaH generó tanto un lugar de encuentro como un "centro" material y simbólico para una comuna heterogénea, de crecimiento no planificado y acelerado. Desde el punto de vista simbólico es percibido como el instrumento que "trae la modernidad" a la comuna, vinculándola con la realidad internacional, en especial en lo que a consumo se refiere. Reemplaza algunas funciones de la plaza tradicional, ya que reúne en su interior la inmensa diversidad social que constituye la comuna, sólo que lo hace a través de una materialidad diferente: el consumo. Promueve innovaciones, amplía la oferta de bienes, permite el acceso local al consumo de bienes antes inasequibles, amplía el mercado local de trabajo al privilegiar la contratación de trabajadores de La Florida, proporciona identidad a la comuna dentro de la ciudad, dinamiza la vida social a través de eventos, y otros. Es una institución de provisión múltiple: bienes, servicios y símbolos adecuados a las clases medias emergentes.

Por sus características, el Mall no fortalece la asociatividad, ni constituye un "espacio cívico". Genera un tipo de sociabilidad propia: el paseo, el vitrineo, el encuentro (el ver y ser visto) y el consumo. Es una institución esencialmente proveedora de condiciones para vincular esta sociabilidad con el consumo de bienes.

Por su gran envergadura, genera también un efecto indirecto: constituye el "centro" de la comuna, antes inexistente. La construcción de la Línea 5 del Metro se suma a la dinámica que el Mall ya ha



instalado. Pero, también atrae otras inversiones y a grandes locales en su entorno; espacios para localización de servicios públicos (juzgados) y privados (bancos, salud) y también edificios de oficinas y torres de departamentos. El Mall recibe dos millones y medio de visitas al mes, 60% de las cuales se concretan en consumo.

Los distintos ejemplos revisados indican que las formas de expansión de los mecanismos de mercado del modo como ésta se ha dado en Chile, generan efectos diferenciales sobre la asociatividad según el contexto en que se produzcan. La flexibilización de los mercados laborales y la acelerada dinámica de cambio en el sector rural ha tenido como consecuencia una marcada tendencia a la desintegración social, expresada nítidamente en las pautas de la asociatividad: casi inexistente entre los temporeros de la fruta y defensiva entre los jóvenes marginales de las ciudades intermedias. En el caso de los sectores medios emergentes, surgen propuestas para el desarrollo de una sociabilidad no asociativa desde el propio mercado, tal como el Club de Socios del Mall Plaza Vespucio que agrupa a cerca de 80 mil consumidores afiliados o los nuevos gimnasios del sector. Esas modalidades sólo reemplazan en forma parcial las funciones de la acción asociativa, dejando un vasto campo sin cubrir.

## IV. CONCLUSIONES Y PISTAS EMERGENTES

### 1. Persistencia de la tendencia a organizarse

Existe una tendencia persistente en la sociedad chilena a asociarse y organizarse para resolver problemas que no pueden abordarse en forma individual y para demandar al Estado la realización de acciones que apoyen esas soluciones por la vía del financiamiento o la ejecución de programas. Con las transformaciones ocurridas en los últimos 25 años esa tendencia ha permanecido, particularmente en los sectores populares. Éstos no han encontrado en el mercado mecanismos suficientes de satisfacción de algunas de sus necesidades básicas y continúan considerando que el Estado ("las autoridades") debe cumplir un rol relevante de apoyo a sus necesidades e iniciativas. Debido a lo anterior buscan en forma activa una relación con sus actores y políticas.

Estas tendencias, sin embargo, han sufrido cambios muy significativos, afectados principalmente por dos hechos:

- han surgido sectores nuevos para los cuales la asociatividad formal no es el camino principal mediante el cual enfrentan sus necesidades

y problemas, ya sea porque no la desean o no pueden acceder a ella. Los ejemplos de ello son diversos: nuevos sectores medios, trabajadores temporeros de la agricultura y jóvenes urbanos marginales. En esos sectores surgen nuevas pautas asociativas marcadas por la diferenciación y afirmación de identidad o bien de carácter netamente temporal e instrumental. La heterogeneidad del contexto laboral y residencial y la falta de instrumentos de interlocución política e institucional, acentúan el debilitamiento asociativo o su reducción a grupos cerrados, con pocos vínculos con otros actores.

- Se han redefinido los alcances de la acción asociativa entre los sectores donde ésta sigue siendo una actividad relevante. Por un lado, el contexto de la acción cambia: surge un actor institucional local, el municipio. De él se espera la resolución de problemas y necesidades que se originan fuera del espacio local. Las políticas sociales estimulan la asociatividad temporal como contribución financiera y organizativa para su ejecución. Pero no hay reconocimiento suficiente para las nuevas formas asociativas; se debilitan las organizaciones e instituciones articuladoras del esfuerzo asociativo de base con el sistema de decisiones (organizaciones sindicales nacionales, partidos políticos) y no se ha creado un espacio local de articulación social de reemplazo.

Por otro lado, las propias iniciativas asociativas se transforman: tienden a predominar los pequeños grupos, definidos por necesidades específicas y de alcance microlocal; las vinculaciones son principalmente entre grupos similares y muy débiles entre actores diferentes de una misma localidad; las convocatorias a la comunidad son esporádicas y se mueven entre la lógica del "evento" y la de la obtención de cosas muy concretas y específicas. La tarea organizativa, tiende a concentrarse en grupos pequeños de personas, que participan en diversas instancias: son aquéllas que logran permanecer en el tiempo, por sobre las situaciones de cambio que afectan a la mayor parte de la comunidad.

### 2. Una asociatividad con débil trama interna

Como consecuencia de lo anterior es que puede plantearse como panorama general que la asociatividad sigue siendo una tendencia vigente en importantes sectores de la sociedad chilena y que tiende a expresarse en una gran diversidad y cantidad de instancias. Pero, al mismo tiempo, esa trama no logra convertirse

### aún en un factor gravitante del desarrollo y la democratización nacional, pues su integración interna es débil.

No está vinculada -ni adaptativa, ni críticamente- a los mecanismos de mercado en expansión y su interlocución con el sector público tiende a articularla de modo funcional a programas de carácter temporal.

### **3. La acción del Estado es importante**

La asociatividad local predominante aparece vinculada de diferentes formas a la acción estatal, en particular el municipio y los programas sociales. El financiamiento de los grupos proviene de modo muy significativo de fuentes estatales; el reconocimiento legal requiere del concurso de las autoridades; y, la dinámica de los grupos fluctúa según las oportunidades de acceso a programas y recursos estatales. De tal modo que las iniciativas que el Estado toma y las modalidades que utiliza son importantes en la evolución y características de la realidad asociativa.

### **4. Nuevos actores**

La organización social y también las formas asociativas informales aparecen principalmente como herramienta de movilización de recursos, como búsqueda de reconocimiento y como herramienta de movilidad social. Los diferentes segmentos de la población participan en ella según diversas motivaciones. Las mujeres adultas lo hacen por necesidad de aprendizaje, pero al mismo tiempo están presentes en la gran mayoría de las acciones asociativas, como soporte de las mismas. En el caso de los jóvenes varones, éstos se agrupan en torno a necesidades de autoafirmación de identidad y reconocimiento, así como a la expresión artística y cultural. Los hombres adultos han tendido a reducir su participación en sindicatos, pero su asociatividad también es débil en otros espacios, salvo en lo deportivo. Las mujeres adultas mayores están comenzando a desarrollar una asociatividad de carácter más masivo, aunque aún de un modo incipiente y muy dependiente de los programas públicos. Actores especialmente alejados de las acciones colectivas aparecen las mujeres jóvenes y los adultos mayores hombres.

Entre los sectores medios emergentes, vinculados a los procesos de modernización urbana, se va conformando una nueva sociabilidad que requiere más estudio, pero en la cual la asociatividad cumple un rol secundario. Lo anterior pues los mecanismos de mercado están influyendo en forma decisiva en sus pautas de acción. Comienza a surgir allí una identidad nueva en torno

al mercado y al consumo, identidad que tiende a agrupar tanto integrando como diferenciando y que se asocia a la competencia individual por status y movilidad. No se vincula a la vigencia de derechos ciudadanos individuales ni colectivos y no tiene casi relación con el Estado local. Los sectores populares cuyas condiciones de vida no han sido tan modificadas (Cerro Navia, sectores rurales tradicionales) conservan una pauta de acción asociativa más fuerte, alimentada por la memoria histórica y apoyándose en las políticas focalizadas que lleva a cabo el Estado.

Es relevante el contraste de pautas asociativas que se detecta entre La Florida y Cerro Navia. En la primera, los sectores medios tienden a asociarse principalmente para encontrarse con otros similares y, al mismo tiempo, para diferenciarse de otros sectores de la población, en una búsqueda de movilidad social. En la segunda, en cambio, la motivación es defenderse de los riesgos de desintegración social que acarrea fenómenos como la droga, el alcoholismo y la violencia juvenil, para lo cual el valor central es la unidad de la comunidad y su capacidad de contención de las amenazas. En el primer caso es el impulso de "ser más"; en el segundo, es la defensa para "no ser menos", lo que moviliza la asociatividad y le da su perfil propio.

### Los jóvenes, en especial los hombres, manifiestan una asociatividad intensa y de fuerte contenido identitario.

Pero enfrenta variados límites: no tiene reconocimiento de la comunidad adulta, ni de la institucionalidad pública (una excepción son las escuelas de rock) y es extraordinariamente informal y variable. También se constata que el consumo de alcohol y drogas amenaza en forma constante a las formas asociativas de jóvenes, tanto por la vinculación que hacen los adultos entre las dos cosas (y su adicional: la delincuencia), como por la profundización de las dinámicas desintegradoras que, en particular el consumo de drogas, parece tener entre los propios jóvenes.

### **5. Tendencias de crecimiento de la asociatividad tradicional**

Existen indicios del crecimiento de una asociatividad vinculada al "bienestar personal", pero que no se obtiene de un modo individual, sino en relación con otros. Es decir, donde el bienestar personal y asociatividad están vinculados. Es el caso del deporte, los grupos religiosos y las actividades concebidas como de "ayuda", incluyendo la autoayuda. En el caso de los grupos deportivos, éstos manifiestan tendencia a permanecer en el tiempo

y su dinámica es más frecuente e intensa que otros grupos. Otra de sus particularidades es que se trata de la única instancia asociativa que reúne generaciones diferentes y cuya actuación es pública, reuniendo a parte de la comunidad en torno a ella. La multicancha aparece así como un espacio comunitario mucho más amplio, diverso y activo que el espacio formal de la sede vecinal. Crece la sociabilidad básica en ella comprometida, cimentada en la amistad y en los nexos de reciprocidad no obligatorios.

---

En el caso de la comuna de Cerro Navia, por ejemplo, se observa un movimiento contrapuesto de las iglesias cristianas. La Iglesia Católica, de fuerte trayectoria en la acción social y desarrollo de comunidades eclesiales de base, ha tendido a disminuir esa acción, replegándose a tareas de tipo sacramental y de difusión religiosa. Las iglesias evangélicas, en cambio, han modificado su práctica ligada a la prédica y a las reuniones de los fieles, hacia acciones vinculadas a la prevención de drogas, alcohol, prácticas deportivas y otras. La metodología de trabajo que utilizan les permite una amplia acogida personal a quienes carecen de otras oportunidades (laborales, sociales, y otras).

