

## Capítulo XI

### Pobreza y participación política en el Cono Sur

*María de los Ángeles Fernández Ramil\**

---

\* Cientista política de la Universidad Central de Venezuela, con postgrado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y Doctora (c) en Procesos Políticos Latinoamericanos de la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente, es Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002) e integró la Comisión Boeninger para la Reforma Electoral en Chile (2006). Es consultora en temas relativos a reformas políticas y calidad de la democracia y en género y su relación con la vida política.

## Introducción

El presente informe es el resultado de la consultoría solicitada por el Instituto Interamericano de Derechos (IIDH) con el objetivo de “analizar la relación entre pobreza y participación política, la forma a través de la cual las personas pobres pueden exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta categorías y particularmente poblaciones vulnerabilizadas (tales como mujeres, migrantes, afrodescendientes o minorías étnicas) en el contexto de la pobreza”.<sup>296</sup>

Teniendo como foco de la investigación el Cono Sur de América Latina, y más concretamente Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia, el documento contiene los siguientes apartados. En el primero se informa de la metodología implementada en la investigación, la cual es de corte cualitativo, y cuyos términos de referencia fueron entregados por el IIDH. En ese apartado se señalan los problemas prácticos encontrados para la recopilación de la información en base a lo indicado por las instituciones consultadas. En el segundo apartado, se presenta una síntesis del debate conceptual y empírico existente sobre pobreza y sobre participación política, con énfasis en algunos de los países que en los que se centró el estudio. En el tercero se presentan los resultados, analizados de acuerdo a los cuatro ejes diseñados por el IIDH con base a la definición de participación política. Se discuten los resultados obtenidos, precisando que las conclusiones y las recomendaciones que se emiten debieran ser tomadas como orientadoras para futuras investigaciones pero, en ningún caso, concluyentes por cuanto el tamaño de la muestra configurada por las respuestas obtenidas no lo permite.

Para finalizar, se detalla la bibliografía específica consultada para la elaboración del debate conceptual y empírico.

### 1. Metodología del estudio

El proceso de recolección, procesamiento y selección de la información a analizar fue indicado por el IIDH, de tal forma que se solicitaba

“identificar las instituciones públicas o de la sociedad civil (incluyendo a las fundaciones para el desarrollo) que hayan llevado a cabo su trabajo en temas de pobreza y participación política en apoyo a comunidades de la región que, aún viviendo en condiciones de pobreza, lograron crear y exigir mejores condiciones para su existencia y desarrollo y mayor participación de ciudadanos y ciudadanas que procuren una participación política más efectiva en demanda de un sistema capaz de generar procesos más inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas”.<sup>297</sup>

De esta forma, se procedió a recopilar la información de las instituciones existentes vía internet o, en algunos casos, mediante la utilización de contactos personales de la propia consultora en los países identificados, la que se vertió en un primer catastro que ofrece una panorámica de las instituciones, tanto públicas como de la sociedad civil, que realizan acciones en los ámbitos de la pobreza y la participación política. Posteriormente, se recibieron las guías de entrevistas para ser aplicadas por parte del Oficial de Programa. Dichas guías, tal como era el objetivo del IIDH, se aplicaron a instituciones de la sociedad civil y a instituciones públicas, considerando la necesidad de enfatizar categorías vulnerabilizadas.

Las entrevistas fueron enviadas originalmente por correo electrónico. Posteriormente, para hacer más expeditos los procesos de respuesta, se procedió a su realización vía consultas telefónicas lo que fue particularmente fácil de realizar en el caso del país de residencia de la consultora (Chile). Una tercera

<sup>296</sup> Así se señala en el documento que contiene los términos de referencia de la consultoría de la que da cuenta el presente informe.

<sup>297</sup> En el mismo documento referido en la nota 1.

alternativa que se adoptó para hacer más rápido y fácil el proceso de recolección de la información fue la utilización de contactos personales de la consultora en algunos de los países quienes, en algunos casos como Paraguay y Bolivia, interpusieron sus buenos oficios ya que conocían a los directivos de las instituciones catastradas. En resumen, el proceso fue el siguiente: envío del cuestionario por internet, contacto posterior telefónico en el caso de no tener acuse de recibo e identificación, en algunos de los países, se hizo uso de contactos personales a fin de intermediar la solicitud de respuesta a través de agentes locales de conocimiento de la consultora. En los casos de no obtención de ninguna reacción, a pesar de las vías indicadas, se procedió a completar el cuestionario por medio de la información accesible en las páginas web institucionales, a sugerencia del IIDH.

El porcentaje global de recepción de cuestionarios por país es bajo, a pesar de las distintas alternativas que se brindaron para facilitar su respuesta. Sin embargo, al evaluarlo por país de forma independiente, resultó gratamente sorpresiva la respuesta recibida desde Bolivia y Paraguay. Del total de las 73 instituciones catastradas, se obtuvo respuesta, satisfactoria o no, de 41 instituciones y, de esas, solamente 25 contestaron el cuestionario de manera efectiva. Un grupo no menor adujo, como motivos para no responder, la extensión del cuestionario y la falta de tiempo para cubrirlo. Para ser más precisos, en el caso de Argentina, el porcentaje de respuesta fue 22,2%; para el caso de Bolivia la respuesta fue del 71,4%; Brasil es el lugar donde resultó más complejo, con un porcentaje de 23,5%, no sólo por la barrera del idioma sino por el escaso interés que despertó en la mayoría de las instituciones catastradas; en el caso de Chile, fue 50%; Paraguay tuvo un 62,5%; y Uruguay fue el más bajo de todos, en el orden de 6,6% de respuestas. En los casos en los que no hubo respuesta, como ya se indicó, se complementó la información mediante consultas a las páginas web institucionales constatando el nivel de generalidad y, a veces, de superficialidad, que dichos instrumentos recogen.

En anexo se detallan, en informes independientes, el proceso relativo a la recepción de cuestionarios por país así como los comentarios emitidos en torno al cuestionario y a la metodología que subyace al estudio. En lo específico, en el documento denominado “Informe de comentarios en torno a la metodología aplicada en el cuestionario”, se precisan las reacciones entregadas por las instituciones al instrumento, las que podrían considerarse a futuro de forma de promover un proceso más expedito y generar incentivos para su respuesta.

En resumen, las objeciones vienen dadas por la modalidad de solicitud de la respuesta (poco amigable), lo que se refuerza con las características del instrumento mismo (su extensión así como dificultades en su estructura interna), por el margen de tiempo disponible (si se hubiera extendido el plazo, es probable que se hubieran obtenido algunas respuestas adicionales) o bien por el carácter genérico del trabajo que realizan algunas de las instituciones seleccionadas. Un factor adicional que incrementó la no respuesta fue, para el caso de Chile, la coincidencia con un período de festividades prolongadas (celebración del Bicentenario) o, en el caso de Uruguay, se adujo que las instituciones públicas consultadas se encontraban inmersas en el proceso de discusión del presupuesto nacional para el año 2011, lo que obstaculizaba la posibilidad de responder un cuestionario tan extenso.

Es importante tener a la vista dichos porcentajes porque condiciona la aspiración de generalidad a la que se podría llegar con los datos obtenidos. Es por ello que resulta más razonable señalar que el estudio realizado debiera tener un carácter *exploratorio* dado que los porcentajes de respuesta no permiten arribar a conclusiones definitivas, sino más bien *orientadoras* y de tendencias.

Un fenómeno interesante a resaltar es el contraste en el carácter y tono de las respuestas, apreciándose claras diferencias entre las que provienen de organismos de la sociedad civil, por contraste con las emitidas por entes oficiales y vinculados a los gobiernos de los países que incluye el estudio. Los primeros informan de una situación más crítica en los ejes que han constituido el foco del estudio mientras que las instituciones

oficiales intentan mostrar el esfuerzo por la construcción de procesos que se encuentran en curso, en un tono que no exhibe mayor autocrítica, mostrando el evidente contraste entre las acciones que se estarían emprendiendo en los distintos ámbitos, y particularmente con algunas poblaciones vulnerabilizadas, con relación al pasado que se pretende superar. Dicho tono o estilo de respuesta es particularmente evidente para el caso de las instituciones oficiales de Argentina y Paraguay, por colocar dos ejemplos.

Un problema adicional se observa en Argentina, país que presenta problemas que incluso son motivo de preocupación internacional por la escasa o nula confiabilidad en la recopilación y manejo de la información oficial en distintos ámbitos. La medición de la pobreza no escapa a ello y así es indicado por una de las instituciones consultadas que, por cierto, es reconocida por su prestigio y seriedad. Chile, en materia de información, es un caso que contrasta con el anterior por cuanto es un valor ampliamente difundido en la sociedad, e impulsado a través de los medios de comunicación y autoridades oficiales el disponer de información de calidad para el proceso de toma de decisiones. En ese contexto también puede entenderse la aprobación y difusión de la Ley de Acceso a Información Pública, tal como se precisa más adelante.

## 2. Aproximaciones al debate conceptual y empírico acerca de la pobreza y la participación política, con foco en el Cono Sur

### 2.1 La participación política y los contextos de pobreza

El concepto de participación política genera diversas miradas y perspectivas. Efectivamente, existe un consenso generalizado en que la participación política abarca una amplia cantidad de tipos de acción, elementos y formas, por lo que definirla categóricamente siempre lleva a la reducción de algunos de sus elementos (Figueroa, 2001; Dietz, 2001). No obstante, la mayoría de los autores coinciden en que la participación política hace referencia a las acciones llevadas a cabo por los ciudadanos con el fin de influir en el gobierno, sus funcionarios o en las políticas de gobierno (Verba y Nie, 1972; Booth y Seligson, 1979). Una definición similar es la que ofrece el IIDH, donde señala que la participación política se manifiesta en

“toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación como representantes políticos, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”<sup>298</sup>

Asimismo, existe un acuerdo en que no todas las personas participan de manera similar (Dietz, 2001). De hecho, la forma en que se da la participación política, ya sea formal o informal, depende fundamentalmente de las diferencias de clase en cada sociedad (Dietz, 2001) y la desigualdad e inequidad presente en cada contexto social (Kersting y Sperberg, 1999; Espósito, 2007). Esto se debe a que las clases altas y bajas “tienen distintas metas políticas, distinto acceso al poder y distintos conocimientos sobre los procesos políticos”<sup>299</sup>. De todas maneras, son muchos los factores que afectarán a la participación política o social de las personas, ya sea el sistema económico imperante, el desarrollo cultural, el tipo de régimen político (democrático o autoritario<sup>300</sup>), entre otros.

---

298 Idem. Pág. 3.

299 Dietz, H. (2001). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: PUC. Pág. 14.

300 Según Dahl, es una “tautología” la idea de que en un sistema democrático hay mayor participación política, pues el concepto de participación política es una característica inherente de un régimen democrático. También está claro que la participación política variará dentro de los distintos regímenes democráticos.

## 2.2 Capital social y participación política

El concepto de “capital social” es uno de los más discutidos en la Ciencia Política contemporánea. Aunque no hay mucho acuerdo en su definición, puede entenderse como “las redes y normas de reciprocidad y confianza que se construyen a través de las conexiones interpersonales”. Las teorías que establecen relaciones entre el capital social y la participación política no están basadas simplemente en una evaluación de los atributos inherentes o psicológicos de los individuos, sino que se refiere a un fenómeno cultural amplio que es posible encontrar en distintos grupos sociales.

Putnam, que realizó el trabajo seminal en Ciencia Política en el año 1995 del cual se desprendió el concepto, enfatiza la relación entre altos niveles de capital social y de compromiso político y el fortalecimiento de los vínculos entre ambos factores con la calidad de la vida democrática. En primer lugar, detectó la correlación entre altos niveles de compromiso cívico y el involucramiento en asuntos públicos en su estudio sobre capital social en Italia, donde encontró que el éxito del gobierno venía determinado por el involucramiento cívico. Regiones con masivos niveles de votación, alta lectura de diarios y sociedades corales activas, así como otras organizaciones comunitarias, tendían a florecer, mientras aquellas comunidades que no mostraban estas evidencias tenían una calidad de administración pública más pobre. Posteriormente, observó que el descenso del capital social en Estados Unidos producían un crecimiento del cinismo sobre el gobierno y la política que, a su vez, tenía efectos perniciosos sobre la participación política convencional. Los factores que habrían influido en ello serían el consumismo, el surgimiento de una cultura juvenil con énfasis en la autogratificación y los patrones cambiantes de trabajo, con un notable aumento de la fuerza laboral femenina.

Sus hallazgos produjeron gran debate. Fueron cuestionadas la veracidad de sus evidencias así como la metodología empleada. Adicionalmente, se aconsejó que debiera revisar las inferencias directas sobre los niveles de interés político y de compromiso entre los jóvenes ya que el bajo interés en el compromiso social político, en sentido convencional, no aludía necesariamente a un rechazo a la política.

La obra de Putnam, si bien recibió muchas críticas, es relevante para los fines del presente estudio ya que “contribuyó al resurgimiento de los argumentos acerca del papel de la cultura política como determinante del funcionamiento de las instituciones, pero también al debate sobre los tipos de asociaciones y su relevancia para la vida política”<sup>301</sup>.

## 2.3 ¿Qué sucede con la participación de las personas pobres?

De acuerdo a Dietz<sup>302</sup>, para las personas pobres, principalmente las de las zonas urbanas, la participación política es recurrentemente de carácter instrumental. Y esto, según el autor, va más allá del tipo de régimen que está en el poder, ya que la participación de los pobres básicamente busca influir en la distribución de los recursos materiales indispensables, especialmente bienes colectivos. En este sentido, la participación política de los pobres va a estar orientada a presionar y demandar por los recursos materiales básicos, y esto es algo que se da tanto en un régimen democrático como en uno autoritario. Eso sí, en un régimen democrático la participación política se hace más compleja debido al aumento de los actores en el juego político y en las demandas colectivas. De esta forma, no son solamente los pobres quienes buscan satisfacer sus intereses materiales básicos, sino que también “los funcionarios elegidos, los candidatos, los partidos políticos, las agencias de gobierno y la masa de ciudadanos, intentan influir en la distribución de recursos”<sup>303</sup>.

---

301 Fuentes, C. y Claudia Heiss. (2006) “Sociedad civil y democracia: ¿Qué podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana”. En: *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, de Varas, Augusto et al., Santiago: Catalonia. Pág. 360.

302 Dietz (2001). Op.Cit. Pág. 20.

303 Ibid. Pág. 21.

Como se observa, la participación política está dada primordialmente por una relación entre la sociedad civil y el Estado (Dietz, 2001; Tanaka, 1999; Sperberg, 2002). Particularmente, la participación política de las personas en condición de pobreza viene de la necesidad de paliar las desigualdades en el ámbito económico (Dietz, 2001, en base a Pearce, 1997). Para Sperberg<sup>304</sup>, la relación que se establece entre sociedad civil y Estado se caracteriza por una desconfianza entre los actores de ambos bandos, pero también por la aceptación de los procedimientos y las normas democráticas por parte de éstos. Incluso, citando a Diamond (1994: 7), el autor argumenta que la desconfianza hacia el Estado por parte de la sociedad civil es fundamental, ya que estaría ligada a sus funciones esenciales (y que de paso da sentido a la participación política): el control y la limitación del poder estatal.

Frente a esto, para Dietz (2001) existen dos formas de participar políticamente que son relevantes y que, además, tienen que ver con la racionalidad de la misma participación: una que es formal y la otra informal. La participación política formal hace referencia elementalmente al ejercicio del voto, o sea, al acto de elegir a un candidato, a una candidata o a un partido político. Este tipo de participación, para el autor, es un reflejo indirecto de la racionalidad política, ya que al votar una persona no tiene “la esperanza inmediata de influir en la política o de proveer a su vecindario lo necesario”<sup>305</sup>. De hecho, según Dietz, el comportamiento racional se destaca, en mayor medida, en la participación política informal. En este sentido,

“la participación política informal de los pobres de las urbes implica esfuerzos individuales y colectivos por proveerse, ellos y sus vecindarios cercanos, de bienes públicos, a veces mediante una distribución favorable de los recursos del Estado (...) el comportamiento informal (sea individual o en grupo) es un indicador altamente sensible de lo que los pobres perciben como racional, puesto que mucho de lo que constituye el comportamiento informal proviene directamente de los pobres y sus comunidades, y no es prescrito o impuesto desde afuera”<sup>306</sup>.

Por lo tanto, y tal como lo plantean Kersting y Sperberg (1999: 135), pareciera ser que es en la sociedad civil donde se realizan las actividades políticas de los pobres urbanos, poniendo énfasis en su categoría de ciudadanos con responsabilidades compartidas, donde el concepto de capital social desarrollado por Putnam (1993), adquiere relevancia. De forma más específica, la participación política de los pobres urbanos está orientada en influir en la toma de decisiones políticas “a nivel local y nacional, y haciendo referencia a algún tipo de ciudadanía. Así, la ciudadanía, responsable de que ésta se haga efectiva, requiere de una estructura institucional que permita ciertos niveles de influencia por parte de los actores sociales en la esfera pública”<sup>307</sup>.

## 2.4 Algunos estudios sobre la participación política de los pobres

A continuación se presentan, sintéticamente, algunos estudios con respecto a la participación política de las personas pobres en países del Cono Sur. En primer lugar, se desarrollarán algunas ideas del texto de Kersting y Sperberg (1999), donde analizan la participación política de los pobres urbanos tanto en Chile como en Brasil. Éstas serán complementadas por el documento de Jaime Sperberg (2002), *Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación*, donde desarrolla algunas características de la participación política de los sectores pobres urbanos en Chile. Luego, se presenta de manera general lo ocurrido con la participación de los pobres urbanos en Bolivia, tomando algunas ideas del texto de Espósito (2007), *Exclusión política, des ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia*. Finalmente, se muestra el caso Argentino desarrollado en Forni y Longo (2004).

304 Sperberg, J. (2002). “Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación”. *Desarrollo y Cooperación*, N°4: 26- 29. Pág. 1.

305 Dietz.( 2001). Op.Cit. Pág. 42.

306 Ibid, pp.42-43.

307 Kerstin, N. y Jaime Sternberg (1999). *Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil*. Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina en Ciudad de México, 18- 20 de marzo de 1999. Pág.136.

### 2.4.1 Brasil y Chile

En el texto de Kersting y Sperberg, *Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil*, se analizan las principales formas de participación en ambos países. En primer lugar, los autores resaltan la idea de que en el periodo post-autoritario ha cambiado la forma en que se concibe la participación política. Antes de la irrupción militar, tanto en Chile como en Brasil existía una alta participación política por parte de los sectores pobres. Ésta aumentó sustantivamente e incluso se radicalizó durante la etapa de la dictadura, principalmente en Chile, a pesar de que en este país la Constitución de 1980 eliminó la mayoría de los derechos civiles y políticos. En Brasil ocurrió algo similar. Si bien la Constitución de 1988 establece varios derechos sociales, éstos han sido puestos en práctica de forma parcial en la democracia brasileña (Kersting y Sperberg, 1999). En consecuencia, los derechos ciudadanos y la participación política se han enfocado a los derechos civiles individuales, como lo es el derecho al voto, pero las otras temáticas han pasado del Estado a los gobiernos locales, o sólo se han focalizado en las llamadas *políticas sociales*. Lo demás, dependerá del mercado. Así, según los autores, la descentralización (o desconcentración) “transforma al ámbito local en un espacio predilecto de lucha para los pobres urbanos, en el que reivindican sus demandas mediante la participación en la sociedad civil”<sup>308</sup>. Sin embargo, en muchas ocasiones las demandas no pueden ser canalizadas por las autoridades locales. Con base en esto, los autores indican que los pobres urbanos de ambos países participan regularmente en organizaciones de barrio y en procesos electorales. Los partidos políticos, en tanto, no tienen mayor impacto y representación en los barrios pobres de Chile y Brasil. También, se observa una alta participación electoral, aunque ésta se debe a que en estos países, dicha participación es obligatoria, razón por la cual los autores se enfocan en la participación en las organizaciones de barrio, ya que es ahí donde según ellos, se puede captar la esencia de la participación de los pobres urbanos.

De esta forma, señalan que los referentes políticos más importantes para las personas pobres comúnmente son las organizaciones barriales. Por ejemplo, en Chile, la estructura institucional regula sustantivamente la participación en organizaciones de base territorial, permitiendo a los miembros de una organización el acceso a programas y proyectos estatales. Sin embargo, esto hace que pierdan su capacidad crítica, lo que se podría transformar en una relación de dependencia con o hacia la acción de las autoridades. A su vez, muchas organizaciones de barrio que surgen de manera más espontánea e informal con una capacidad de organizar y solucionar problemas de la comunidad, son castigadas y rechazadas por los gobiernos, ya que carecen de personalidad jurídica (Kersting y Sperberg, 1999).

Por otra parte, en Brasil las organizaciones tienen un grado menor de institucionalización, por lo que su efectividad depende mayoritariamente de la capacidad de generar conflicto que éstas tengan frente a las autoridades (Holston, 2008). Esto resulta relevante para comprender la existencia de diferencias tanto entre las metrópolis y las ciudades intermedias, incluso entre los dos países. De hecho, un 11% de los entrevistados de Santiago señalan haber sido miembros de alguna junta en los últimos años, mientras que en Brasil es en Río de Janeiro donde la mayoría de los habitantes de las favelas se integra a estas organizaciones. De igual manera, en Santiago hay una gran desilusión o desafección con las organizaciones barriales, ya que los pobladores sienten que éstas no han respondido como deberían hacerlo y, además, no estarían procesando de buena manera sus demandas como lo pensaron a inicios de los 90's. Sin embargo, en ciudades como Temuco, existe una mayor relación de las juntas con las municipalidades y la identificación con éstas es mayor que en Santiago. En Brasil sucede lo contrario, ya que en Río de Janeiro las organizaciones barriales se legitiman como miniprefecturas, pero también tienen gran prestigio como entes independientes para canalizar las demandas de los habitantes de las favelas, mientras que en zonas intermedias (como en Aracajú) la participación de la población en las organizaciones no es tan marcada como en Río (Kersting y Sperberg, 1999).

---

308 Idem.

## 2.4.2 Los pobres urbanos y la participación en Chile

Para Sperberg (2002), en Chile, la actual estructura política, que privilegia el estilo tecnocrático de gobernar, es un impedimento para una mayor participación en la sociedad civil de los pobres urbanos. Igualmente, el marco político y económico neoliberal limita sustantivamente el campo de acción de éstos. Pero, a su vez, esta reestructuración neoliberal deja un espacio para que “la sociedad civil se perfila como una instancia de compensación a favor de la inclusión política y social de los grupos postergados”<sup>309</sup>. Bajo estas premisas, el autor señala que la sociedad civil de los pobres urbanos corresponde a los *gestionistas* (18%), los *contestatarios* (16%) y los *combinadores* (que combinan gestiones con actos *contestatarios*, que son el 25%). Los demás se dividen entre los inactivos (8%), quienes sólo participan como electores (26%) y los militantes políticos (7%).

Continuando con la argumentación de Sperberg (2002), los *gestionistas* se caracterizan por desarrollar actividades pertenecientes a la forma institucional de participación local, comprendiendo las actividades de juntas de vecinos, comités de vivienda, etc. Los *gestionistas* tienen en común el objetivo de resolver problemas concretos que afectan a la comunidad en la totalidad. Además, este es un tipo de participación colectiva, ya que el individuo delega su participación al grupo.

Por otra parte están los *contestatarios*, que para el autor pertenece al tipo de participación no convencional, que además no es legal, no está institucionalizado y, por lo general, sus acciones son de corta duración. No obstante, las actividades *contestatarias* pueden ser un punto de partida para la formación de movimientos sociales de largo alcance, si es el que el conflicto se agudiza. En concreto, este grupo es común en barrios pobres donde existe una cultura de protesta y un traspaso de las tradiciones de conflicto pasadas de generación en generación. Además, enfatizan la autoayuda y no tanto las peticiones de solución al Estado.

Los *combinadores*, en tanto, usan la estrategia *contestataria* y la institucional de la gestión. Por lo tanto, hay un equilibrio entre Estado y autoayuda esencial. Así, para Sperberg, los pobres urbanos se adaptan a las circunstancias políticas vigentes y aumentan su capacidad de conflicto cuando sea necesario en virtud de lograr sus objetivos. Finalmente, el autor señala que estos tres tipos de organización de los pobres urbanos en Chile se orientan, básicamente, hacia los problemas del entorno donde viven. Por esta razón, no se relacionan con los partidos políticos y tienen una relativa autonomía frente a las instituciones del Estado. De la misma manera, se vuelve más relevante la voluntad de autoayuda en estos grupos en vez que la petición de ayuda directa al Estado, a excepción de los *gestionistas*.

## 2.4.3 Bolivia

Al igual que en los casos de Chile y de Brasil, la participación política de los sectores pobres tiene su núcleo en los espacios territoriales, desde donde se participa en calidad de vecino (Espósito, 2007). Esta forma de participación responde a un proceso desencadenado por el desmantelamiento del rol articulador del Estado en pos de una liberalización del modelo económico, proceso que también se asemeja a los vividos en Chile y Brasil. De acuerdo a Espósito (2007), antes en Bolivia la participación política de los sectores pobres se llevaba a través de las organizaciones sindicales, las cuales buscaban mejorar las condiciones salariales y laborales de los sujetos. Con las transformaciones económicas surgidas en las últimas décadas, la participación también sufrió un cambio, pasando desde demandas hacia el Estado a demandas locales. La llegada de Evo Morales al poder tampoco ha podido revertir esta lógica de participación, ni mucho menos la Ley de Participación Popular (que fue creada en el año 1994<sup>310</sup>). Pero, en los últimos años se ha visto otro

309 Sperberg. (2002). Citando a Hyden (1997). Op.Cit. Pág. 21.

310 “En abril de 1994 el parlamento boliviano promulga la Ley 1551, llamada de Participación Popular. Los rasgos principales de la Ley son: un fuerte componente de descentralización (promoviendo, entre otras cosas, el traspaso a la esfera municipal de la potestad de administración y la cesión gratuita de los bienes físicos de escuelas, hospitales, caminos vecinales y cualquier otra infraestructura estatal); instituye la realización de Planes de Desarrollo Municipal y Planes Operativos Anuales (POA)



proceso que ha significado el debilitamiento y desestructuración de las organizaciones barriales en Bolivia. Este proceso es el fortalecimiento de las redes clientelares que han cooptado a las organizaciones vecinales bolivianas (para ampliar ver Espósito, 2007).

#### 2.4.4 Argentina

El caso argentino no se diferencia mucho del chileno, del brasileño y del boliviano. De hecho, la participación política de los pobres urbanos sigue un patrón similar en el sentido del desmantelamiento del Estado, la profundización del modelo económico y la descentralización o desconcentración en la toma de decisiones y las relaciones entre Estado y sociedad. Asimismo, se asemejan en su relación con el Estado, su sentido apartidario, localista y, principalmente, de autoayuda o independencia. Como señalan Forni y Longo (2004), las fallas del mercado y el quiebre del Estado han provocado que las poblaciones impulsen procesos de organización local autónomos e independientes tanto del aparato gubernamental como de la misma red política. Asimismo, estas organizaciones políticas de los pobres, organizadas en red (es decir, con un carácter abierto, assembleístico, horizontal, etc), les han permitido consolidarse, generando lazos con otras organizaciones y ampliar sus posibilidades de influencia. Por esta misma razón, la lógica clientelar con la que operaba la política argentina y las organizaciones (algo muy conocido durante el peronismo) ha perdido vigencia, aunque siempre está el riesgo, debido al aumento de actores, tensiones y conflictos (Forni y Longo, 2004). Cabe destacar que esta forma de organización en algunos barrios pobres de Buenos Aires se desarrolló y profundizó con la crisis que vivió el país en Diciembre del 2001.

En palabras de Forni y Longo (2004), las organizaciones políticas de los pobres se dan así:

“Tal como sucedió en la crisis de los años 1989 y 1990, aparecen nuevas o renovadas iniciativas por parte de organizadores comunitarios y se constituyen instancias de articulación innovadoras para afrontar las adversidades. Incluso en un área con importantes antecedentes de organización comunitaria como Cuartel V, no existía antes de la crisis una red inter-organizacional tan inclusiva y dinámica. En efecto, Comunidad Organizada incluye a organizaciones de base muy heterogéneas y a través de un funcionamiento transparente y horizontal busca incluir a la totalidad de las organizaciones de los cinco barrios involucrados en el proyecto de la red de gas. La realización de asambleas periódicas abiertas en diferentes locaciones, la publicación de un boletín y un arduo trabajo de difusión puerta a puerta y boca a boca ha ido logrando vencer la apatía, la desconfianza y en algunos casos, la hostilidad de actores locales. Por otra parte, esta fuerte inserción barrial se complementa con vinculaciones a otros actores externos a estas comunidades como la Fundación Pro Vivienda Social sin los que no se podrían llevar adelante proyectos como el considerado”<sup>311</sup>.

### 2.5 La participación política “formal” y la abstención electoral

Cuando se habla del voto en los sectores pobres, principalmente se hace un énfasis en la forma de participación electoral que desarrollan. Los argumentos han tendido a señalar que, en la mayoría de los países de América Latina, producto de las desigualdades económicas, la participación electoral es mayor en los sectores con mayor renta y educación (Lavezolo y Corvalán, 2009). No obstante, el postulado de mayor educación ha quedado en entredicho en algunos estudios. Por ejemplo, Goerres (2007) y Cantillana

---

con un fuerte componente de participación ciudadana; promueve la integración de comunidades indígenas y campesinas a los procesos sociales; reconoce a las organizaciones Territoriales de Base, OTB (organizaciones populares) con estatus jurídico e injerencia en ciertos asuntos del Estado; se crean los Comités de Vigilancia Municipal, con el objetivo de vincular orgánicamente a las OTBs con los gobiernos locales; establece que el 20% del total de la renta del Estado nacional será destinada a los gobiernos municipales (coparticipación tributaria). Los mecanismos para llevar adelante estos cambios profundos sugeridos por la Ley, se pusieron en marcha en 1995 y su aplicación, siete años después, resulta aún difusa, así como su poder real en términos de provocar cambios sustantivos en la redistribución del poder en la sociedad boliviana, es todavía cuestionado” (Bombarolo, 2003: 17, en base a Vargas, 1997).

311 Forni, P. y Longo, M. E. (2004). “Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires”. En: *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 6, N°6: 1- 37. Pág. 34.

(2009) señalan que los mayores niveles educacionales no implican una mayor participación política. El caso de Chile es significativo en este sentido, ya que las personas más educadas son las que menos participan de los procesos electorales<sup>312</sup>, aunque la pobreza sí tiene un impacto en la participación. Es importante sacar a la luz esta relación y las implicancias que tiene por cuanto Chile se encuentra a punto de aprobar una legislación en el sentido de promover la inscripción automática y el voto voluntario. Se piensa que, de esta manera, se podrá enfrentar el preocupante envejecimiento del padrón electoral y el hecho de que, desde que se recuperara la democracia, en 1990, han ido marginándose de su capacidad de votar un número aproximado de cuatro millones de chilenos que supone un tercio de la población en condiciones potenciales de votar. De hecho, se ha comprobado que en las comunas con mayor pobreza las personas concurren en menor medida a votar (Cantillana, 2009). Algo similar con respecto a la pobreza argumentan Cox y Corvalán (2010) para el caso chileno. De acuerdo a estos autores, existe un electorado con un fuerte sesgo de clase. Esto lo ejemplifican de la siguiente manera:

“En Las Condes hay unos 8 mil jóvenes entre 18 y 19 años. De ellos, más de cuatro mil se registraron para votar en las últimas elecciones. En La Pintana también viven 8 mil jóvenes de la misma edad, pero menos de 300 se registraron para votar. Un patrón similar, no tan pronunciado pero sistemático, se repitió a través de todo Chile: la tasa de registro juvenil fue mayor en las comunas de ingresos más altos. Dicho comportamiento no es particular de la última elección, sino que ocurrió también en las pasadas elecciones parlamentarias del 2001 y 2005, a la vez que muestra un claro aumento en el tiempo. El efecto en el largo plazo es evidente. Estamos en proceso de construcción de un electorado con fuerte sesgo de clase”<sup>313</sup>.

Por esta razón, las desigualdades económicas se estarían traspasando también a desigualdades políticas. Y esto no sólo está ocurriendo en Chile, sino que en todo América Latina e incluso en Estados Unidos, donde por cada pobre votan tres ricos (Cox y Corvalán, 2010). Es un hecho, los estudios llevan a concluir que los pobres participan menos que los ricos.

Los niveles de abstención son indicadores esenciales para ver este tipo de problemas, ya que la abstención electoral se concentra principalmente en los sectores más pobres (Cantillana, 2009). En este sentido, la abstención electoral se explica por contextos donde hay más pobreza a nivel comunal, distrital, etc. Así, uno de los argumentos más recurrentes en la literatura, que proviene de la teoría de la elección racional, es que los sujetos que pertenecen a sectores socioeconómicos bajos se preocuparían mayormente por sus problemas personales inmediatos, y no así por los problemas del país (Downs, 1957; Rosenstone, 1982; Cantillana, 2009).

### **3. Resultados de los estudios de caso en base a los cuatro ejes sugeridos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)**

La revisión analítica de las respuestas a los cuestionarios entrega una interesante información, en términos de tendencias u orientaciones, que permite observar el estado de los dos fenómenos objeto del presente estudio y cómo es percibida la relación entre ambos: pobreza, por un lado y participación política, por el otro. Tradicionalmente, se ha tendido a observar la pobreza como una variable dependiente de otros factores, esencialmente de tipo económico. O, por otro lado, se ha tendido a analizar la participación política, particularmente la participación electoral, en función de distintas variables, una de las cuales sería la situación socioeconómica. Sin embargo, analizar la pobreza y la participación política en perspectiva

312 Cantillana, C. (2009). “Inscritos que no votan: la abstención electoral en Chile y sus factores explicativos”, en Navia, Patricio et. al. (eds.) *El Genoma Electoral Chileno. dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. Pág. 91.

313 Cox, P. y Alejandro Corvalán (2010). “Voto voluntario o el desinterés por la igualdad”, columna aparecida en El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/01/11/voto-voluntario-o-el-desinteres-por-la-igualdad> s.p.

interdependiente o bien que sean, a la vez, variables dependientes e independientes, supone un enfoque novedoso. A ello nos invita el IIDH al entender que la pobreza es un fenómeno multidimensional, una de cuyas aristas es la carencia material, pero no la única y entendiendo que al enmarcar el problema en el ámbito más amplio de los derechos humanos es posible detectar sus imbricaciones con una diversidad de factores que no se limitan solamente a la aspiración de bienestar material, sino al logro más comprehensivo de capacidades y a la participación política y social.

Es en este marco donde cobra relevancia el concepto de capital social. La necesidad de adoptar un enfoque como el que promueve el IIDH viene avalado, desde hace ya varios años, por los resultados de estudios como los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Varas et al. (2006) recuerda el estudio de dicho organismo que, con el nombre de *La Democracia en América Latina*, señala que “la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación aún no se aplican con la debida firmeza y extensión (...) Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección”<sup>314</sup>. Se advierte igualmente en dicho informe que se producen déficits estructurales en materia de ciudadanía social” por cuanto “existen exclusiones superpuestas, en un escenario donde las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos”<sup>315</sup>.

Es por esta razón que la forma en que se entienda la pobreza en los distintos contextos resulta clave para identificar, posteriormente, instrumentos, estrategias y acciones para superarla. Llama, por ello, la atención, que la visión casi unánimemente consensuada de pobreza y sus formas de medirla no hayan logrado incorporar estas recomendaciones que emitía el PNUD hace ya algunos años y se sigan remitiendo, bien a criterios de supervivencia como es el énfasis que se coloca en el caso boliviano en la llamada “soberanía alimentaria”, lo que se entiende por el flagelo de la desnutrición que afecta a un porcentaje significativo de la población, o bien en términos de necesidades mínimas que deben ser satisfechas, además de aspectos relativos a los ingresos y al consumo. Solamente en los casos de Chile y Brasil se destaca, como uno de los factores generadores de pobreza, la educación de mala calidad. Resulta llamativo que en muy pocos casos la pobreza se vincule con factores que van más allá de lo material o netamente económico. Una excepción es el caso de Argentina, donde una de las instituciones entrevistadas señala expresamente, como factores generadores de pobreza, “mala calidad institucional<sup>316</sup>”, “falta de control y monitoreo de lo público<sup>317</sup>” o directamente “factores políticos e institucionales<sup>318</sup>”. También en el caso paraguayo se alude a la corrupción, a la “ineficiencia e ineficacia institucional<sup>319</sup>” o “al modelo de funcionamiento del Estado paraguayo<sup>320</sup>”.

En todos los países estudiados existe coincidencia en señalar la heterogeneidad del fenómeno. Asimismo, se observa una preocupación por intencionar el trabajo con poblaciones vulnerabilizadas y, dentro de ellas, se reconoce la importancia de enfatizar en las mujeres y en los niños. Sin embargo, se observa la repetida referencia a que, a pesar de que se hacen esfuerzos con la población femenina, existen dificultades para que puedan visibilizarse mejor y ejercer roles de liderazgo efectivo. En lo específico, en el caso de Argentina, se habla de la pobreza como un fenómeno propio de los pueblos originarios (aunque existe un trabajo organizacional dirigido a los desocupados). En los casos de Bolivia y de Paraguay, a las poblaciones indígenas. En Brasil, hay una preocupación especial por atender a los afrodescendientes. En Chile, país que destaca en la región por su eficiencia en la reducción de la pobreza desde 1990 a la fecha, el fenómeno

314 Varas, A. et al. (2006). *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Santiago: Catalonia, pp. 32 y 33.

315 Idem.

316 Entrevista a Hernán Charosky, Director Ejecutivo de la Organización Poder Ciudadano, Argentina. Entrevista realizada el día 03 de Agosto, 2010.

317 Idem.

318 Idem.

319 Entrevista a Stella García, Directora General de Políticas Sociales de la Secretaría de Acción Social (SAS), Paraguay, realizada el día 10 de Septiembre, 2010.

320 Entrevista a Aníbal Cabrera, Representante de la Fundación Fe y Alegría, Paraguay, realizada el 15 de Septiembre, 2010.

parece concentrarse en niños y adolescentes, población indígena y, en el caso de las mujeres, aquellas que detentan la jefatura del hogar. En algunos países, la preocupación por la atención a sectores particularmente vulnerables se ha expresado en la creación de instituciones especiales como es el caso de Argentina, con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; o Brasil, con la instalación de la Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial o el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

En los países analizados, salvo los casos de Chile y Uruguay, se observan problemas de cumplimiento en los derechos consagrados en los cuatro ejes orientadores del estudio (derecho a la determinación de la forma de organización propia; derecho a elegir y ser elegido; derecho a participar en la redacción de normas políticas y públicas, y derecho a la rendición de cuentas). En todos los casos se habla de la existencia de “compra de votos”, si bien no como una realidad comprobable por las instituciones informantes, sí como una sospecha. En el caso de Brasil, parece ser más evidente en zonas pobres y rurales existiendo también, en algunas zonas, control armado y vinculaciones con el narcotráfico, lo que reduce el ejercicio de las libertades. En Bolivia, se habla del “voto consigna<sup>321</sup>” que se opone claramente al voto informado, razonado y consciente. En Paraguay, existen todavía un porcentaje importante de personas que no cuentan con el documento de identidad requerido para votar (30%), y se cree que el número de pobres al interior de dicho porcentaje sería elevado. En los casos de Argentina y Paraguay, se habla abiertamente de “clientelismo<sup>322</sup>” o de “corrupción”,

Chile merece particular atención porque, si bien resalta en la región por la limpieza de sus procesos electorales y porque, en el campo de la rendición de cuentas, se han hecho avances en materia de transparencia al impulsar fuertemente el acceso a la información pública<sup>323</sup>, presenta una contracara preocupante en cuanto al estado de su democracia se refiere: su patrón electoral se encuentra envejecido, existiendo más de un tercio de la población (cuatro millones de chilenos, mayoritariamente jóvenes) que, estando en condiciones de votar, no se inscriben en los registros electorales. Lagos (2010) lo resume así: “Cinco millones de chilenos no votaron en esta elección (presidenciales 2010), del total de doce. Tres millones ochocientos mil no están inscritos y un millón ciento sesenta y siete mil inscritos, se abstuvieron. Es más, ocho millones cuatrocientos mil chilenos no votaron por el nuevo Presidente<sup>324</sup>”. De acuerdo a esta analista, la más reciente elección presidencial vio votar válidamente a la menor cantidad de chilenos desde 1988, cuando se inició el nuevo padrón electoral. La significativa cantidad de personas que, pudiendo hacerlo, se marginan del proceso electoral, hace que algunas instituciones enfoquen sus esfuerzos en la capacitación que posibilite la utilización de la ley de acceso a la información pública como una forma de incentivar algún tipo de involucramiento y de participación ciudadana.

321 Entrevista a Aquiles Dávalos Saravia, Director Ejecutivo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), realizada el 25 de Agosto, 2010.

322 Entrevista a Andrea Ortigoza, Coordinación General de la Fundación Dequeni, Paraguay, realizada el 6 de Septiembre, 2010.

323 El 20 de abril de 2009 entró en vigor la llamada Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado No. 20.285 (LAIP). Si bien desde 1999, ya el país contaba con disposiciones legales que de manera parcial reconocían el derecho a la información pública en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado No. 18.575 no fue hasta 2005 que este derecho se elevó a rango constitucional con la reforma de la Constitución Política. A pesar de esto, no existía un mecanismo constitucional que permitiera y garantizara que los ciudadanos consultaran información pública para conocer, comprender y pedir cuentas de las decisiones de quienes administran el Estado, sus políticas y de las consecuencias de éstas. La nueva ley, junto con suplir esta deficiencia, crea el Consejo para la Transparencia, organismo autónomo de derecho público encargado de promover la transparencia y fiscalizar el cumplimiento de la ley. Además, crea la llamada “transparencia activa”, en virtud de la cual los órganos del Estado deben mantener información a través de sus sitios electrónicos.

Para más detalles, consultar Sousa Silva, José Daniel (2010). “La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas”, tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Santiago: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

324 Lagos, M. (2010). “El fin de la transición”. En diario electrónico *El Mostrador*, 25 de enero. s.p.

Igualmente, a pesar de los problemas observados en el cumplimiento de derechos, los informantes consultados destacan los esfuerzos que realizan las autoridades electorales en términos de su superación. Sería miope no reconocer que en los países que integran este estudio se llevan a cabo distintas iniciativas para cumplir los estándares exigidos para reconocer la existencia de una “democracia electoral”. La urna electrónica parece haber facilitado los procesos. Destacan el caso de Bolivia donde, expresamente, se afirma “la importancia que se les asigna a la participación política de las personas pobres<sup>325</sup>” y el rol que cumple la Corte Nacional Electoral<sup>326</sup>. En el caso de Paraguay, “se percibe un mayor acceso de personas de representantes de diferentes organizaciones sociales a cargos de instituciones públicas<sup>327</sup>”. Y es que, en los casos de Bolivia y Brasil, y en Paraguay, todavía de forma incipiente, es posible observar por medio de la información suministrada, cambios contextuales que parecen impulsar un mayor protagonismo de los sectores populares y, por su intermedio, de los sectores más pobres y vulnerables. Es aquí donde parece cobrar sentido la idea de “estructura de oportunidades políticas” (Fuentes y Heiss, 2006, citando a March y Olsen, 1989; North, 1990 y Pierson, 2000). Los cambios en curso estarían condicionando y afectando las capacidades de los actores sociales. En algunos casos, se trata todavía de instancias incipientes de promoción de la participación ciudadana de tipo formal, con carácter consultivo. Otras ya llevan un cierto tiempo instaladas en sus países como es el caso de los presupuestos participativos, en Brasil. Habrá que observar atentamente el curso de dichos procesos de cambio y el potencial movilizador que pudieran tener, particularmente en el diseño e implementación de políticas públicas. Resulta interesante que, junto con la promoción de dichas instancias y dinámicas por parte de los organismos de la sociedad civil consultados, también parecen ser propiciadas desde el Estado. Obviamente, no basta que dicho proceso suceda en una sola dirección y, en este sentido, el trabajo de desarrollo de capacidades de los actores sociales por parte de la sociedad civil resulta clave.

En este ámbito, Chile vuelve a ser la excepción y, en cierto sentido una paradoja. Si bien es el país que parece liderar, en la región, los procesos de implementación de transparencia y acceso a la información pública, también se constata, a juicio de las respuestas, una creciente falta de participación ciudadana, ya indicada anteriormente con relación a los procesos eleccionarios, pero también por la ausencia de instancias de democracia semidirecta. La participación ciudadana se ha venido dando de manera informal, algunas veces discrecional y, de manera más visible durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), por medio de consejos consultivos para enfrentar temas complejos. De esta forma, la primera mandataria trató de concretar su promesa de “gobierno ciudadano”. El más exitoso fue la Comisión Marcel, que derivó en la reforma del sistema previsional que tuvo lugar durante su mandato. Sin embargo, los expertos coinciden en afirmar que “dichos consejos presentan una relación Estado-sociedad en sentido vertical y que, si bien incidieron en el estilo de hacer política, no hubo cambios sustanciales de los actores que participan en el proceso puesto que la presencia ha venido determinada por la capacidad de presión<sup>328</sup>”. Más crítica es Teichman (2009) para quien el gobierno de Michelle Bachelet falló en iniciativas políticas clave tales como la reforma al sistema de pensiones y la reforma al sistema de transporte de Santiago al no consultar a las organizaciones de la sociedad civil que abogan por los pobres, añadiendo que “la visión del desarrollo comunitario está excluida de la formulación de políticas, acorde con la perspectiva neoliberal promovida por líderes político-tecnócratas<sup>329</sup>”. Aunque en Chile parece reconocerse que la participación ciudadana “puede jugar un papel fundamental en el mejoramiento de las políticas públicas, especialmente en aquellas dirigidas

325 Entrevista a José R. Campero, Director Nacional de la Alianza Boliviana de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible (ABDES), Bolivia.

326 Entrevista a Aquiles Dávalos Saravia, Director Ejecutivo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), Bolivia, realizada el 25 de Agosto, 2010.

327 Entrevista a Enrique Gauto Bozzano, Coordinador del Área de Capacitación de la Organización Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Paraguay, realizada el 25 de Agosto, 2010.

328 Aguilera, C. (2007). “Iniciativas de participación ciudadana en reformas de políticas públicas en el gobierno de Michelle Bachelet: los Consejos Asesores Presidenciales”, en: *América Latina Hoy*, vol 46, pp. 119.

329 Teichman, Judith A. “Competing visions of democracy and development in the Era of Neoliberalism in Mexico and Chile”, *IPSR*, 30 (1): 67-87. Pág. 72.

a los sectores que exhiben mayores niveles de precariedad social y económica<sup>330</sup>, no existen tales canales, produciéndose el riesgo, según los mismos autores, de que “el Estado quede a merced de pequeñas minorías movilizadas, típicamente dotadas con altos niveles de capital simbólico y económico, que ocuparían el vacío dejado por una masa ciudadana apática y desinformada<sup>331</sup>. A pesar de existir tal riesgo, todavía en Chile no se aprueba una ley de lobby que sancione efectivamente el tráfico de influencias.

En síntesis, es posible apreciar en los países analizados, por medio de la información vertida en los cuestionarios, una visión limitada y tradicional de la pobreza, desvinculada de una visión de conjunto y menos de su conexión con el desarrollo de capacidades sociales y políticas. Sin embargo, se aprecia también un intento por mejorar sustantivamente las garantías y los procedimientos que configuran el corpus de la llamada “democracia electoral”. Muchos de estos intentos aparecen asociados a cambios estructurales más profundos que se llevan a cabo en algunos países, como sucede en Bolivia. Chile parece ser un caso en el que los fenómenos de la pobreza y sus correlatos siguen un camino distinto, producto de una cultura política más vinculada con la visión de mundo que se desprende el individualismo liberal. Uruguay, a pesar de verse sacudido por las crisis económicas recientes (2001 y, posteriormente, la financiera internacional del 2008), impactando en sectores de la población que han caído a condiciones de vulnerabilidad, ha logrado incorporar en su cultura política la importancia de la legitimidad democrática y el aprecio por sí mismos que merecen los derechos civiles y políticos a ella vinculados, los que se sostienen incólumes y al margen de las coyunturas de turno. Por otra parte, paulatinamente, se va extendiendo la preocupación por prácticas de transparencia de la información y rendición de cuentas, siendo Chile en mayor medida, pero también Argentina y Brasil, países que reportan iniciativas en esta dirección.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

La investigación sobre las iniciativas existentes en materia de participación política y pobreza en los países del Cono Sur de América Latina, tanto a nivel de la sociedad civil como de organismos públicos, y en base a la aplicación de cuestionarios con preguntas orientadas para detectar diversos fenómenos y percepciones, entre ellos, la importancia que se le asignan a los cuatro ejes de trabajo priorizados por el IIDH, arroja una variedad de expresiones que, si bien muestran fenómenos que quisieran ser superados como el clientelismo, también evidencian la intención de moverse en una dirección cualitativamente distinta en materia de goce de derechos.

Por otro lado, si bien pareciera lógico que la lucha contra la pobreza debiera superar una lógica unidireccional y a ello invita el enfoque propuesto por el IIDH al señalar que “debe pasar por el desarrollo paralelo del capital económico, social y cultural”<sup>332</sup>, visión que incluye la necesidad de “incrementar la exigibilidad y la protección de los derechos civiles y políticos para mejorar la exigibilidad y protección de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>333</sup>, los datos obtenidos muestran que dicha visión no está lo suficientemente instalada, ni resulta obvia por cuanto persiste en la mayoría de las instituciones una visión de la pobreza asociada a criterios tales como privación y carencia eminentemente material o cultural (educación). Es quizás debido a la permanencia de esta visión limitada, que no se logra hacer la conexión efectiva entre los distintos derechos humanos, la que permite entender la dificultad para erradicar la pobreza en muchos contextos, por un lado y, por otro la resiliencia de prácticas como el clientelismo y el patronazgo.

330 Tohá, C. y Javier Couso (2003). La reforma pendiente: Una mejor democracia. *Publicaciones Serie en Foco de Expansiva*, año 2003, No. 08, pp. 04.

331 Idem.

332 En el documento “El combate contra la pobreza desde la perspectiva de la participación política”, que contiene los términos de referencia de la presente consultoría.

333 Idem.

Adicionalmente, es altamente probable que las reformas que se impulsan en ámbitos como los sociales y políticos no logren los resultados esperados, debido a su alcance sectorial y circunscrito a un circuito específico, sin lograr visualizar los posibles impactos y repercusiones en otros subsectores. Menos pareciera entenderse que el logro de reformas en ciertos campos puede ser condición necesaria para la obtención de impactos en otros sectores. Chile vuelve a ser un buen ejemplo de estos peligros por cuanto se encuentra muy avanzada la aprobación del voto voluntario a fin de enfrentar la crisis de representación referida en las páginas precedentes y que los cuestionarios aplicados en dicho país delatan. En el marco de las negociaciones parlamentarias, la prensa ha informado que el voto voluntario sería la “moneda de cambio” para aprobar la inscripción automática, que permitiría la renovación del padrón electoral. Sin embargo los legisladores, o no han conocido o bien han desatendido, los efectos que las desigualdades económicas tendrían en una iniciativa legal de esta naturaleza, que podría llevar al país a retroceder a un virtual voto censitario.<sup>334</sup>

Como la concepción de pobreza que se tenga condiciona y determina, de alguna manera, las políticas públicas que se diseñen e implementen para enfrentarla, las recomendaciones que a continuación se plantean buscan abrir nuevos surcos a los que se han seguido tradicionalmente estos asuntos a distintos niveles: gubernamental, pero también de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

1. Con relación a las perspectivas de las reformas, es posible detectar en todos los países ciertos patrones similares donde, si bien hay excepciones, las dinámicas de consulta y elaboración de iniciativas legales se circunscriben a los ámbitos de la academia y de la política en sentido profesional. Tradicionalmente, cuando se impulsan reformas políticas, los llamados a emitir opiniones técnicas son los abogados constitucionalistas o los científicos políticos. En el campo de las reformas sociales, los especialistas suelen ser sociólogos y asistentes sociales. En ambos campos, dada la hegemonía de las lógicas economicistas en los países de la región, se ven al mismo tiempo invadidos por profesionales de la economía, que suelen aplicar una lógica “costo-beneficio”, en términos esencialmente materiales, a los proyectos de reforma. Es por ello que se requiere avanzar en una nueva generación de reformas políticas que desborden los límites estrictamente económicos, políticos y jurídico-legales, para compenetrarse con variables de corte social, como las que encierra el fenómeno de la pobreza. A su vez, no resultaría del todo descabellado pensar en una nueva generación de reformas sociales en la región en la que los programas de transferencias condicionadas (PTC) tan en boga, puesto que se han convertido en instrumentos centrales de las políticas de reducción de la pobreza pero también cuya eficacia para enfrentarla a largo plazo es discutible, incorporen incentivos adicionales a los clásicos (inversión de las familias en capital humano educacional, nutricional y de salud). ¿Por qué no, por ejemplo, incorporar dentro del arco de incentivos aquellos que permitan incentivar la participación política? En este sentido, parece interesante observar con más detenimiento una iniciativa en curso en Paraguay, denominada Programa TEKOPORÁ, que forma parte de los Programas de Protección Social que el gobierno de ese país implementa y que está orientado a la inclusión de los sujetos sociales a través de un incentivo de transferencia para el ejercicio de sus derechos. Pero estos derechos no se remiten a incentivos tradicionales como la alimentación, la salud y la educación. Incorporan lo que se denomina “derecho a la identidad”. En este plano ¿no podría pensarse que en determinados contextos se impulsen programas similares, pero asociados al cumplimiento de requisitos básicos que posibiliten el cumplimiento de los derechos asociados a la participación política?
2. Las iniciativas que se desarrollen deben priorizar el componente local-territorial por varios motivos: porque los gobiernos locales tienen a su cargo servicios públicos que son vitales, especialmente para los grupos vulnerables y desventajados; porque es en este nivel donde se detecta con más persistencia la corrupción y la prebenda, y porque es en él donde es más palpable la posibilidad de concretar la exigibilidad de los derechos y, en concreto, la resolución más efectiva de las situaciones de pobreza.

334 Para más detalles, consultar Cox, Paulo (2009). “Desigualdad, participación en política y el voto voluntario: lo que dicen los datos”, *Revista Foro Chile* 21, Año 9, No. 87, pp. 8-9.

3. El enfoque de género, con ser relevado en su quehacer por buena parte de las instituciones, tanto privadas como públicas, pareciera que debe ser sometido a revisión y experimentar un nuevo impulso por cuanto, y así parece reconocerse en buena parte de los países, no está dando los resultados esperados. Las mujeres siguen ocupando un lugar subordinado. El peso de la tradición y de los códigos culturales hace particularmente difícil el logro de la equidad de género y el protagonismo femenino que las mujeres se merecen. El caso de Bolivia parece ser lo suficientemente elocuente y desafiante en este sentido.
4. Los medios de comunicación cumplen un rol cada vez más protagónico en las sociedades latinoamericanas, particularmente en la transmisión de percepciones, códigos y estereotipos. No pueden ser excluidos de cualquier lógica de colaboración, buscando su compromiso con una visión en la que el combate a la pobreza debe ser integral, interdependiente y complejo, entendiendo que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales pasa necesariamente por disponer de garantías efectivas en los ámbitos civil y político. Una iniciativa interesante de observar a nivel de inspiración, y que podría ser replicada en distintos países, es la que se denomina “Comunicación y pobreza”, impulsada por la Universidad Diego Portales, en Chile, por medio de la creación de un sitio “dirigido a periodistas, profesionales de la comunicación y estudiantes de periodismo con el fin de superar los efectos directos e indirectos, de carácter negativo y estigmatizador, en el que pueden incurrir los medios al proyectar determinadas nociones del fenómeno de la pobreza”. Es iniciativa se puede consultar en [www.comunicacionypobreza.cl/programa.php](http://www.comunicacionypobreza.cl/programa.php) y supone un buen referente y ejemplo de responsabilidad social de los medios, en un intento por derribar nociones reduccionistas y prejuiciosas en los temas relacionados con la pobreza, la exclusión y el desarrollo social. En el plano comunicacional-periodístico incluye opciones en el lenguaje, selección de fuentes y enfoque de los temas, por citar algunas de las líneas de trabajo a las que se invita en dicha página.
5. Los organismos de cooperación internacional tienen, al mismo tiempo, una responsabilidad en la tarea de impulsar y promover un enfoque amplio, comprensivo y articulador de derechos, en diálogo con sus contrapartes y asociados.

Pero todo lo anteriormente indicado tiene que ser colocado en los contextos y en las posibilidades que estos contextos brindan o niegan. En primer término, es necesario observar la cultura política existente en un país, no para que actúe como freno a la aspiración de impulsar una democracia de mejor calidad, sino para evitar voluntarismos que terminen en el agotamiento de esfuerzos sin resultados eficaces.<sup>335</sup> En los distintos países analizados no existe la misma noción extendida de ciudadanía ni la misma visión acerca de la participación ciudadana ni del rol de la sociedad civil. Consecuentemente, no se entiende que la contrapartida de los derechos encierra también el ejercicio de deberes. Con ser Chile un país en el que se ha extendido fuertemente una visión liberal de la política, lo que es fácilmente detectable a nivel del debate público que se observa a través de los medios de comunicación, es que se ha tendido a enfatizar, en las reformas políticas más recientes, lo relativo a la transparencia de la información y la rendición de cuentas. Como sabemos, en el modelo liberal, la dimensión más importante de la representación política es la rendición de cuentas, la existencia de mecanismos de control de los ciudadanos sobre los políticos, construyendo una relación de arriba hacia abajo y por anticipación. Son las elecciones, en este marco, el canal prioritario para canalizar la participación ciudadana. Eso explica la anemia existente, en el paisaje institucional chileno, de instrumentos y mecanismos legales para promover la participación semidirecta o directa de la población.

---

335 Al respecto, puede resultar útil consultar la experiencia de las impulsoras de una ley de cuotas durante el mandato de Michelle Bachelet (2006-2010) en Fernández Ramil, María de los A. y Fernando Rubilar (2010) “¿Qué hacer cuando no hay cuotas? El peligro de confundir medios con fines o cómo avanzar en la inclusividad política femenina”, *Colección Ideas* No. 105, Santiago.



Sin embargo, países estudiados como Brasil o Argentina, así como Bolivia, parecen aspirar a acercarse a un modelo de democracia participativa, aunque no sin tensiones. En este enfoque, los representantes debieran ser receptivos de forma continuada a los intereses de los representados y es esta participación la que haría el control de los representantes. Es una representación de carácter dinámico, que aspira a generar una ciudadanía con fuertes derechos, pero también con responsabilidades.

Adicionalmente, también integra la noción de contexto todo lo relativo al Estado, las normas y el marco externo, que conforman un campo de oportunidades pero también de restricciones. Cuando en un determinado país se discuten los arreglos institucionales o las reformas constitucionales, de forma que se cuestiona la estructura de poder existente, se producen múltiples dinámicas, a veces fragmentadoras, a veces aglutinadoras, pero lo cierto es que abren ventanas de oportunidad para la vinculación, al menos a nivel de principios legales, entre lineamientos de política social y económica para el combate a la pobreza con lineamientos de política institucional o electoral de forma tal que es posible generar los puentes esperados entre los distintos derechos. Es el caso de Bolivia y también, aunque expresado de otras maneras, Paraguay y Brasil. Alternativamente, contextos como el chileno, donde el Estado es visto con gran capacidad institucional, esto mismo puede actuar como rigidez e, incluso, obstrucción de los intentos de acciones de cambio y de estrategias de introducción de modalidades distintas de expresión de las demandas ciudadanas, más allá del escenario electoral.

El análisis de la información vertida en los cuestionarios ha permitido captar las visiones existentes con relación a la pobreza y lo que la explica, su vinculación o no con fenómenos más amplios que la urgencia por la satisfacción material, los factores institucionales existentes, la capacidad del Estado de traducir nuevas demandas en políticas y los problemas y posibilidades que cada uno de los contextos ofrece, en términos de organización de las demandas ciudadanas y, en particular, de continuar la lucha contra la pobreza. Es en este ámbito donde no es posible dejar de recomendar la revisión metodológica del instrumento aplicado, sobre todo si se aspira a seguir profundizando el presente estudio así como la difusión del enfoque de combate a la pobreza que le sirve de marco y de sustento.

## Bibliografía

Aguilera, C. (2007). “Iniciativas de participación ciudadana en reformas de políticas públicas en el gobierno de Michelle Bachelet: los Consejos Asesores Presidenciales”. En: *América Latina Hoy*, 46: 119-143.

Bombarolo, F. (2003). *El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social*. Documento preparado en el marco del Programa *América Latina 2020*.

Booth, J. y Mitchell A. Seligson. (1979). “Peasants as Activists. A Reevaluation of Political Participation in the Countryside”. En: *Comparative Political Studies* 12, 1: 29- 59.

Cantillana, C. (2009). “Inscritos que no votan: la abstención electoral en Chile y sus factores explicativos”, en Navia, Patricio et. al. (eds.) *El Genoma Electoral Chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Corvalán, A. y Sebastián Lavezzolo (2009). *Voto voluntario en América Latina?*, disponible en: <http://blogs.publico.es/dominipublico/1016/%C2%BFvoto-voluntario-en-america-latina>

Cox, P. (2009) “Desigualdad, participación en política y el voto voluntario: lo que dicen los datos”, *Revista Foro Chile* 21, Año 9, No. 87, pp. 8 y 9.

Cox, P. y Alejandro Corvalán (2010). “Voto voluntario o el desinterés por la igualdad”, columna aparecida en *El Mostrador*: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/01/11/voto-voluntario-o-el-desinteres-por-la-igualdad>

Diamond, L. (1994). “Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation”. *Journal of Democracy*, Vol. 5, N°3: 4-17.

Dietz, H. (2001). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: PUC.

Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.

Espósito, C. (2007). “Exclusión política, des ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia”. *Cuadernos de Estudios Sociales Urbanos*, 1: 45- 67.

Fernández, M. y Fernando Rubilar (2010). “¿Qué hacer cuando no hay cuotas? El peligro de confundir medios con fines o cómo avanzar en la inclusividad política femenina”. Colección *Ideas* No. 105, Santiago.

Figuroa, Y. (2001). “Participación social en contextos de pobreza dura”. Discusión conceptual en torno a la tesis titulada “*Participación social en contextos de pobreza dura*”, para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales. Santiago: Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Forni, P. y Longo, M. E. (2004). “Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires”. *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 6, N°6: 1- 37.

Fuentes, C. y Claudia Heiss. (2006). “Sociedad civil y democracia: ¿Qué podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana”? En: *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, de Varas, Augusto et al., Santiago: Catalonia, pp. 351-378.

Goerres, A. (2007). "Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe". En: *British Journal of Politics and International Relations*, 9: 90- 121.

Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Hyden, G. (1997). "Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 32, N° 1: 3-30.

Kerstin, N. y Jaime Sternberg (1999). "Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil". Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza y *Justicia Social en América Latina* en Ciudad de México, 18- 20 de marzo de 1999.

Lagos, M. (2010). "El fin de la transición". En diario electrónico *El Mostrador*, 25 de enero.

Putnam, R. (1993). "The prosperous community: social capital and public life". *The American Prospect*, N° 13.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). "La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", PNUD.

Rosenstone, S. (1982). "Economic adversity and voter turnout". *American Journal of Political Science*, 26. 1: 25-42.

Sousa, J. D. (2010). "La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas". Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Santiago: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Sperberg, J. (2002). "Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación". En: *Desarrollo y Cooperación*, N°4: 26- 29.

Tanaka, M. (1999). "La participación social y política de los pobladores populares urbanos, ¿del movimiento a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino". *Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales*.

Teichman, J. A. (2009). "Competing visions of democracy and development in the era del neoliberalism in Mexico and Chile". *IPSR*: 30 (1):67-87.

Tohá, C. y Javier Couso (2003). *La reforma pendiente: Una mejor democracia*. Santiago: Expansiva.

Varas, A. et al. (2006). *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Santiago: Catalonia.

Vargas, H. (1997). "La Ley de Participación Popular de Bolivia". *Cuaderno de Análisis N°1*, Programa PROMESHA, IIA/Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

Verba, S.; Nie, N. (1972). *Participation in America*. New York: Harper & Row.