

**La "participación" y la "sociedad civil" en Chile:
Discursos internacionales, estrategias gubernamentales,
y respuestas organizacionales**

Julia Paley
Departamento de Antropología
Universidad de Pennsylvania

Ana María Gómez López, traductora

Trabajo preparado para
Congreso Latin American Studies Association (LASA 2001)
Washington, DC, 6 al 8 de septiembre del 2001

Por favor hacer remisión de correspondencia a la siguiente dirección:

Dr. Julia Paley
University of Pennsylvania
Department of Anthropology
325 University Museum
33rd and Spruce Streets
Philadelphia, PA 19104-6398 USA
e-mail: jpaley@sas.upenn.edu

La "participación" y la "sociedad civil" en Chile: Discursos internacionales, estrategias gubernamentales, y respuestas organizacionales

Julia Paley

I. Sociedad Civil

El concepto de sociedad civil es fundamental tanto para aquellos que están encargados de la transición de gobiernos a la democracia como para los estudiosos de dichos cambios. Se le ha atribuido el reciente renacimiento de este término a las transformaciones políticas y sociales en los países de Europa del Este en los años setenta y ochenta.¹ Intelectuales y activistas de oposición argumentaban que los regímenes totalitarios de estos países, al operar mediante el aniquilamiento de las organizaciones independientes y un control total de la economía, la transición del comunismo a la democracia y a la economía de libre comercio requería de la creación de una sociedad civil vibrante que no estuviera bajo el control del Estado (Federowicz 1990). Mas tarde, este discurso se difundió en lugares como la China, donde “muchos...reformistas y disidentes de los ochenta...se vieron...como construyendo una sociedad civil, un campo de organización y actividad social que no estaba directamente bajo el control estatal” (Calhoun 1994:195). De manera similar, entre las dictaduras latinoamericanas, en especial Chile, país en el que se concentra este artículo, surgiría la “resurrección de la sociedad civil” (Oxhorn 1995:15) para abrir la posibilidad de librar a los ciudadanos del dominio estatal, y posiblemente llevar al derrocamiento del régimen militar.

El matiz positivo que se le da a la sociedad civil en estos contextos políticos tiene su paralelo en los debates académicos, donde los estudiosos del tema han convertido este concepto analítico en un ideal normativo. Maxwell Owusu, antropólogo que ha realizado consultorías para el comité gubernamental nombrado para la creación de la nueva constitución de Ghana (1997:126), entiende “el renacimiento y proliferación de organizaciones cívicas orientadas hacia el desarrollo activista y las sociedades de ayuda mutua basadas en membresía por aldea, pueblo, etnicidad o familia y afiliaciones integrales” (1995:158) como integrales para la “democracia participativa de grupos de base” que puede llegar a convertirse en un modelo para otros países africanos. En los Estados Unidos y Europa Occidental, la sociedad civil ha sido acuñada como un concepto clave para la democracia por académicos que en su mayoría lamentan su decaimiento (véase, por ejemplo, Putnam 2000, quien utiliza el término “capital social”).

Mientras que los ideales de una “democracia participativa de grupos de base” y la liberación de los ordenes estatales opresivos despiertan un interés indiscutible, el concepto sociedad civil en su uso actual amerita un estudio de mayor escrutinio. La

idea de sociedad civil se ha integrado en las políticas de organizaciones de préstamo internacionales, al igual que con términos relacionados como lo son, “*good government*”, “*empowerment*”, “*community involvement*” y la “participación ciudadana”. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se presenta como un “catalizador para la participación de la sociedad civil”, y ha desarrollado una división de Estado y sociedad civil que ha “diseñado un programa para el fortalecimiento de la sociedad civil y de organizaciones principales de sociedad civil para convertirlos en proyectos de desarrollo del BID. Una publicación reciente de esta entidad señala que:

A pesar de que el término “sociedad civil” es relativamente nuevo al Banco, la institución ha sido pionera en la generación de préstamos y asistencia para organizaciones ciudadanas que son organizaciones civiles o que prestan servicios. Proyectos pequeños, actividades microempresariales, y más recientemente, el fondo multilateral de inversión, han proporcionado subsidios y cuotas iniciales directamente a organizaciones de la sociedad civil. Para cumplir con el Octavo Mandato de Reposición de 1994 para la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la responsabilidad y eficacia de los gobiernos y la preservación del medio ambiente, el Banco encuentra a la sociedad civil como un socio competente”.ⁱⁱ

Cabe resaltar dos propósitos primarios que aparentan reforzar esta estrategia del BID. La primera es que, al solicitarle la inversión de ciudadanos y organizaciones en estas políticas, los programas buscan reducir las protestas hacia las políticas de ajuste estructural. Verónica Schild (1998:104-5) ha señalado que los propósitos de los fondos de inversión social como la FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) de Chile es la de

Reblandecer los efectos sociales extremos de las políticas de ajuste estructural y del modelo de desarrollo neoliberal en general. La meta de estos proyectos es la de ayudar a los sectores pobres y marginales a acceder al mercado mediante el financiamiento de programas pequeños de infraestructura social y económica. Por lo tanto, representan una clase de estrategia de “ajuste social” que, como lo admite con presteza el Banco Mundial, tienen motivaciones políticas porque buscan garantizar el apoyo político a las reformas económicas neoliberales.

Dichos proyectos transforman a las personas de escasos recursos en pequeños empresarios y los convierten al capitalismo al involucrarlos en microempresas y otros pequeños proyectos comerciales.ⁱⁱⁱ

Los coordinadores de algunos grupos de la sociedad civil han expresado que su organizaciones deben brindarle apoyo a agencias transnacionales y a las políticas gubernamentales. La directora de la Corporación PARTICIPA, organización chilena que promueve la educación cívica sobre la democracia, refleja como las organizaciones de la sociedad civil podrían contribuir a la Cumbre Internacional de las Américas programada para Abril de 1998. Dentro de sus sugerencias proponía que “la sociedad civil puede hacer contribuciones constructivas a los gobiernos que participan en

la...Cumbre *para que los acuerdos que se realicen cuenten con el respaldo de la ciudadanía y que por lo tanto garantice el orden social y el mantenimiento de la democracia*^{iv} (énfasis agregado). A pesar de que el término “sociedad civil” se utiliza convencionalmente para referirse a los grupos que se encuentran por fuera del poder del Estado, las clases de relaciones generadas cuando gobiernos nacionales y agencias de préstamo internacionales hacen que los grupos comunitarios sean parte de sus estrategias significa que sea más factible que las organizaciones faciliten en vez de criticar las practicas de los gobiernos y las agencias donantes.

Las organizaciones de la sociedad civil se prestan para mas que servir de mecanismos de legitimación y desmovilización para instituciones de préstamo y gobiernos internacionales. Estas organizaciones también son utilizadas para suministrar servicios que, previos a las políticas de ajuste estructural, eran proveídos por el Estado de bienestar. En un ensayo sensibilizante que explora porque las organizaciones de asistencia internacionales recientemente han dirigido mucha atención a la sociedad civil, los autores del Instituto Norte-Sur observan que “el papel del Estado ha sido revisado a través del desmantelamiento de los servicios suministrados por el Estado.”^v Los autores citan a Bruce Shearer afirmando que “Al reducirse, o en muchos casos no materializarse, los presupuestos de gobiernos, personal, y asistencia internacional, las ONGs han aparecido para llenar los vacíos en términos de abastecimiento de servicios, materiales, tecnología, capacitación, crédito, o comunicación con poblaciones rurales o urbanas de escasos recursos.” Los autores añaden que,

Las organizaciones de la sociedad civil no solo son reconocidas como agentes más eficientes, creíbles, y *equitativas*, sino que también son capaces de convertirse en *agentes de reemplazo, desempeñándose en los rangos dejados tanto por Estados como por entidades donantes*. Es de anotar que en ciertos países, la instalación explícita de una “sociedad civil autónoma” ha sido parte de las estrategias de salida de entidades donantes^{vi} (Primer énfasis en el original, segundo énfasis agregado).

El reemplazo de las instituciones de préstamo y a los gobiernos nacionales por organizaciones de la sociedad civil en términos de conferirle a estas el suministro de servicios también resuena en la descripción por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) de su “New Partnerships Initiative”^{vii} de 1995, la cual es descrita como “la asociación estratégica [strategic partnering] y el *compromiso activo [active engagement] de la sociedad civil...para apoyar la capacidad de las comunidades locales en tener el papel principal en su propio desarrollo*” (énfasis agregado).

USAID define *local empowerment* – término que en Chile de principios de los noventa equivalía a la “participación” – como “el trabajo conjunto de los ciudadanos para resolver sus propios problemas y la construcción de su propio futuro”. En este proceso, “existe un creciente interés en la ‘privatización’ de las funciones publicas al nivel local en donde un *sector publico reorientado facilita el comercio y el suministro de servicios por parte de la sociedad civil*” (énfasis agregado). Se entiende entonces que el Estado

se encargaría de coordinar los esfuerzos locales del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, y los grupos comunitarios de base, en el suministro de servicios sociales. Desde la perspectiva de USAID, estos proyectos de “involucramiento de comunidades locales” (“local community involvement”) están dirigidos a “romper con el ciclo de dependencia en la asistencia de desarrollo” y le permite a las entidades donantes tener una estrategia de salida. En estas instancias, la participación de los grupos comunitarios en el suministro de servicios reduce los expendios de fondos públicos.

En su introducción a *El Efecto Foucault*, Colin Gordon (1991:45) considera la idea de que el Estado pueda desempeñar un nuevo papel en la redistribución de tareas antes realizada por el estado de bienestar. Basándose en el concepto de gobernabilidad de Foucault, el autor describe el Estado como “distribuyendo las disciplinas del competitivo mercado mundial a través de los intersticios del cuerpo social”.^{viii} La presión de la economía global, en donde las economías neoliberales han privatizado los servicios que una vez fueron públicos, coloca la responsabilidad sobre individuos y grupos de ciudadanos para que llenen estos vacíos. Al retraerse de la provisión de servicios públicos, el Estado no cesa su involucramiento. Más bien, en su papel reinventado, el Estado asigna tareas y media disputas sobre expendios. En palabras de Colin Gordon, “el Estado se presenta como un árbitro en las transacciones continuas en las que un asociado se esfuerza por mejorar el valor de su vida, mientras que el otro intenta economizar el costo de esa vida”.

Cuando el Estado delega las funciones pertenecientes previamente al sector privado a los grupos de ciudadanos, se derriba la supuesta división ordenada entre Estado y sociedad civil (ver también Alvarez, Dagnino y Escobar 1998:18). La modificación de contrataciones a grupos comunitarios hace que entre en cuestionamiento el nivel de reclamación que estas tienen ante un Estado que pretende estar separado. Si la responsabilidad para el suministro de servicios comunitarios cae sobre los mismos grupos cívicos, ¿a quien deben dirigir sus reclamos los movimientos sociales?

Para los grupos comunitarios chilenos que son el tema de este artículo, la manera en que se enmarcó la participación a principios de los noventa despierta preguntas similares. ¿Cómo podían los líderes de estos grupos hacer que el Estado les rindiera cuentas ante sus responsabilidades si eran ellos mismos quienes bajo el auspicio estatal se estaban suministrando sus propios servicios? ¿Por qué el suministro de estos servicios dependía del trabajo gratuito de personas que en su mayoría no tenían asegurados un empleo fijo? ¿Y que le ocurriría a los movimientos sociales urbanos si estos empezaran a organizarse alrededor de las necesidades presupuestales y administrativos del gobierno y no sobre intereses locales? Además de estas preguntas, surge la siguiente inquietud: ¿cómo podía operar la participación simultáneamente tanto como fuerza de motivación como mecanismo de control, es decir una forma de gobernabilidad, característica de democracias con economías neoliberales como lo es Chile? ¿Y que clases de resistencia, si esta se pudiera dar, se han desarrollado para responder a esta forma de poder?

La delegación del suministro de servicios públicos a grupos de ciudadanos exige no sólo un componente económico, pero además un componente cultural. Desde esta posición, pero desempeñando otro papel, los Estados producen narrativas y los marcos culturales que motivan la actividad ciudadana. En el caso desarrollado en este artículo, los funcionarios del gobierno chileno le ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de “participar” en la democracia al limpiar los depósitos de basura en su vecindad. De primera impresión, la participación - como el término *empowerment* - aparenta ser no solo un componente fundamental de democracia, sino también uno de sus aspectos más provechosos. Esto ha sido señalado como indicación de una sociedad civil activa y como manifestación del involucramiento de los ciudadanos en su mundo. Más que las encuestas o elecciones, que involucran a los ciudadanos en un sistema político que puede no generar la satisfacción personal, la participación en actividades en sus vecindarios le permite a los ciudadanos cosechar la gratificación de saber que ellos le están ayudando a su comunidad a superar momentos difíciles. Un ejemplo de ello es que, después de pasar años bajo un régimen autoritario que reprimió a las organizaciones sociales, muchos chilenos se encontraban satisfechos de que el gobierno electo después de la dictadura animaba a los ciudadanos a estar activos dentro de sus comunidades. Esto es un fenómeno doble, ya que la participación le ofrecía a los ciudadanos un sentido, mientras que al mismo tiempo limitaba los espacios en los que ellos podían actuar. Es por eso que este discurso merece una examinación crítica más rigurosa. Para utilizar la terminología foucaultiana, a través de los discursos y las actividades de participación de la sociedad civil, se daba la creación de sujetos autorreguladores. Estos sujetos ofrecerían su tiempo y energía en nombre de la democracia y la ciudadanía, pero no para desafiar el Estado y sus políticas de gobierno. Bajo la apariencia de brindar apoyo a la sociedad civil, un gobierno democrático puede estar sofocando realmente a la sociedad civil y los movimientos sociales que prosperaron más poderosamente al luchar contra el mando autoritario.

Como el discurso y las prácticas de la sociedad civil y su participación son formas nuevas de poder en la intersección del capitalismo global y la democracia política, los movimientos sociales y las organizaciones sociales han comenzado a desarrollar formas de resistencia, mientras que al mismo tiempo están siendo enfrentados por diversos actores en sus propias vecindades. Por ejemplo, algunas organizaciones de Santiago en la población La Bandera, lugar donde se realizó el trabajo de campo para este ensayo, buscaron recuperar la palabra “participación” para el cumplimiento de sus propios objetivos. Estas organizaciones insistieron que la participación implicaba un involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones sobre programas, al igual que en la implementación de estos, y que esto significaba exigir la responsabilidad del gobierno para la existencia de los servicios públicos y no solo para el suministro de estos. Estos grupos fueron impugnados por otros residentes quienes coincidían con los funcionarios públicos en que, debido a la limitación de recursos, no se le podía hacer reclamos al gobierno y que por lo tanto los mismo ciudadanos deberían tomar acciones directas para mejorar las condiciones de la población.

La segunda parte de este artículo desarrolla en mayor detalle las luchas en contra los basurales en los primeros años de la década de los noventa en la población La

Bandera en Santiago de Chile. Analiza específicamente los debates sobre la responsabilidad ciudadana, la participación, y la democracia que surgieron en una asamblea pública (precabildo) en julio de 1991, fecha inmediatamente posterior a la transición a la democracia política. El artículo concluye con la unión del caso chileno con discursos internacionales, y propone un análisis crítico de los empleos del concepto de “sociedad civil” entre las democracias de libre mercado contemporáneas.

II. La Participación en Chile

En 1990, Chile pasó por una transición formal de una dictadura militar que había durado durante diecisiete años a una democracia política en la que un presidente fue escogido por elecciones. El congreso nacional, que había suspendido sus actividades durante el gobierno militar, volvió a entrar en sesión. Uno de los efectos más asombrosos de este cambio de régimen fue la desmovilización de movimientos sociales. Mientras que durante los años de dictadura se destacaba las protestas activas en contra del gobierno, en los primeros años de democracia política muchas organizaciones comunitarias se cerraron y los ciudadanos, como se decía, habían “regresado a sus casas”. Esta disminución en la actividad organizada era sobre todo notable en la población La Bandera, que tenía una historia y reputación de acciones colectivas.

Dentro de este contexto de democracia política en la pos-dictadura, se sostuvieron en julio de 1991 dos asambleas públicas en San Ramón, municipio en el que se localizaba La Bandera. El objetivo de las asambleas, las cuales fueron organizadas por la Unión Comunal, un cuerpo de coordinación de los consejos de unidades vecinales en el distrito, era el de identificar problemas y trabajar hacia soluciones concretas. La primera reunión, un precabildo, fue un foro en el que los grupos comunitarios pudieron diseñar los temas de tratarse en la agenda de la próxima reunión. En esta segunda asamblea, o cabildo, además de solicitar la presencia de los funcionarios públicos, se le daría mayor consideración a estos temas. Para alcanzar estos objetivos, se le solicitaba a los grupos comunitarios identificar problemas, y a los funcionarios públicos, incluyendo a miembros de gabinete, oficiales municipales, y representantes elegidos, se les pedía asistir al evento para responder a estas.

Uno de los temas propuestos en el precabildo fue la existencia de los depósitos de basura que existían dentro de la población en espacios que oficialmente habían sido denominados terrenos públicos. Los vertederos de basura se habían convertido en un foco de preocupación, que en 1991 aumentó debido a la posible extensión de cólera en Chile por la aparición de brotes en otros países latinoamericanos, incluyendo al país vecino de Perú. En la asamblea, los voceros de una organización poblacional de salud llamada Llaretta, reconocieron que el gobierno nacional había distribuido material educativo que le explicaban a individuos y familias como evitar la contracción del cólera al conservar con cuidado su higiene personal. Sin embargo, el grupo insistía que a pesar del seguimiento de estas medidas, todavía existía la posibilidad de que la enfermedad se extendiera en la población por la presencia de basuras acumuladas. La

organización Llaleta citó la legislación que indicaba que la limpieza de propiedad pública era la responsabilidad del gobierno municipal, y al no cumplir con esto, el Ministerio de Salud tenía la responsabilidad de limpiar las basuras de estos espacios.

En respuesta a estas y otras demandas enunciadas en la asamblea en las que se encontraba la falta de suministro de servicios públicos adecuados al distrito por parte del gobierno, se dirigió a la asamblea un representante al congreso de esta área que era miembro del partido dirigente de los Demócratas Crsitianos. Él defendió el progreso del gobierno, afirmando que en el corto plazo de su posesión había mejorado la salud, la educación, y los sistemas de vivienda en ruinas abandonados por el régimen militar. Se entiende entonces que el representante estaba afirmando que el Estado tenía un papel, aunque limitado, en el suministro de servicios públicos, y que utilizó la comparación entre el historial de suministro de estos entre el gobierno electo y el pasado régimen para resaltar los beneficios de la democracia ante la dictadura militar.

Sin embargo, después de que el funcionario puntualizara los éxitos del gobierno hasta el momento, él se dirigió a la audiencia para hablarles sobre el significado de participación y el papel de ciudadanos en el nuevo sistema político. Dijo que lo que faltó era el conocimiento de cómo funcionar en democracia. No es el Estado el responsable de solucionar los problemas, dijo, sino que cada ciudadano debería participar. Con respecto al problema de los basurales y de las calles sin pavimentación, eran las mismas organizaciones de pobladores que iban a proponer las soluciones y establecer los proyectos, y las mismas organizaciones que iban a ejecutarlos. En contraste con la práctica de reclamar y denunciar, el representante decía, eran los residentes agrupados en organizaciones sociales que deberían estar desarrollando e implementando soluciones para enfrentar la situación.

El tipo de organización por la que abogaba el diputado estaba arraigado en las preocupaciones del gobierno de Concertación chileno en los primeros años de los noventa. En ese momento era irónico que la Concertación apoyara de cualquier manera la existencia continua de organizaciones sociales, ya que se consideraba que las movilizaciones de bases habían sido centrales en la protesta contra el régimen militar. La disminución de organizaciones sociales militantes en los primeros años de democracia era considerada ventajosa para mantener los intereses de estabilidad, gobernabilidad, y consenso general del gobierno electo.

Sin embargo, durante los primeros años de democracia política, había también un esfuerzo por funcionarios del gobierno para convertir organizaciones sociales en pilares permanentes de la economía. En su nueva encarnación, las organizaciones populares jugarían dos papeles primordiales. En primer lugar, los grupos podrían convertirse en empresas que generan beneficio económico. Esto era clave para la estrategia de desarrollo económico que buscaba disminuir la pobreza con la creación de pequeños negocios en las poblaciones para que las familias pudieran aumentar sus ingresos a través de la producción y venta de bienes. En este contexto, los talleres de arte popular comercializarían su arte, las organizaciones sociales comenzarían micro-empresas, y las ollas comunes se convertirían en restarurantes de las que se sacaría

ganancia. En una época de ingresos limitados para las familias pobres, se esperaba que la fomentación de negocios locales podría disminuir los niveles de pobreza.

La transformación de organizaciones sociales en micro-empresas tuvo además implicaciones políticas. Los grupos de base que en el pasado se habían movilizado contra el régimen ahora se dedicarían a la generación del ingreso y no a la expresión de protesta. El entrenamiento que estas recibieron se enfocaría hacia el desarrollo de habilidades técnicas y no a la construcción de una conciencia política. Los cambios en los objetivos de organización también tuvieron ramificaciones culturales que disminuyeron aun más la organización local. Las micro-empresas inculcarían un espíritu empresarial propio de una economía neoliberal. Mientras que algunos vieron esto como un resultado positivo, otros se preocuparon que esta cultura individualista y competitiva sustituiría el de la ética de solidaridad cultivada durante la lucha contra la dictadura (véase, por ejemplo, Leiva 1998). Mientras que la gente trabajaba para incrementar su propio ingreso en vez de por la ventaja de su comunidad en general, comenzarían a percibir a sus vecinos no como una red de apoyo intereses comunes y una identidad compartida, sino como competidores dentro del mercado. Finalmente, las micro-empresas presentaron obstáculos logísticos a la acción colectiva: mujeres y hombres que trabajaron durante largas jornadas en pequeños negocios tendrían poco tiempo para asistir reuniones de comunidad. Al convertirse las organizaciones de bases en micro-empresas dentro de un sistema de libre mercado, se esperaba que su capacidad de ejercer presión al Estado se disminuyera.

El segundo papel que los políticos de Concertación previeron para las organizaciones sociales era que sirvieran como extensiones de servicios gubernamentales. En un tiempo de reducción de funcionarios del gobierno, esto era una medida de reducción de gastos importante para el estado. Si los voluntarios y organizaciones comunitarias se convirtieran en equipos auxiliares en las clínicas de salud, el Estado podría mantener o hasta llegar a expandir sus servicios sin incrementar las nóminas. Por ejemplo, cuando las clínicas de salud estaban cortas de personal, los grupos comunitarios de salud podrían realizar funciones como cuidar a niños, distribuir leche subsidiada, o recordarle a los habitantes de ir para chequeos de salud preventivos. Los grupos de bases que habían sido creados para la supervivencia de las personas entre la pobreza generada por el neoliberalismo, y las organizaciones sociales que habían trabajado conjuntamente en la lucha contra la dictadura podrían establecer vehículos permanentes para entregar servicios sociales, en momentos en los que el Estado afirmó tener solo recursos limitados públicos.

Fue este segundo papel de las organizaciones sociales al que se refería el diputado cuando sugirió que las organizaciones de vecindarios coordinaran sus esfuerzos que pavimentar las vías y hacerle limpieza a los depósitos de basura. En vez de apelarle al Estado para que solucionara sus problemas, el congresista expresaba que deberían ser los grupos comunitarios quienes se encargaran de hacerlo. Quizás el aspecto más notable de su discurso era que su enfoque no era económico. Aunque su propósito era principalmente la reducción de gastos que las organizaciones asumirían, él enmarcó la cuestión dentro de términos más significativos y atractivos sobre la “democracia” y la

“participación” cuando le decía al público reunido en el precabildo que no podían esperar que el gobierno solucionara los problemas de las personas *dentro de la democracia*. En este contexto, el papel reducido del Estado fue enmarcado como integral al sistema político democrático. Y la democracia era, desde luego, algo que los residentes de La Bandera querían brindar su apoyo. Asimismo, al invocar el término “participación”, el diputado se refería a una idea muy significativa para los que pensaron que el profundizar de democracia llevaría a un aumento de la participación ciudadana. Después de una década y media en el que organizaciones sociales habían sido reprimidas, la perspectiva de un funcionario del gobierno que da la bienvenida a ciudadanos para participar les parecería a algunos como una idea muy atractiva.

A pesar de, o quizás debido a esta atracción, este manejo del término “participación” les presentaba a los grupos comunitarios que eran críticos del status quo un dilema en el período de pos-dictadura. Los problemas de supervivencia como el hambre y la vivienda inadecuada todavía eran muy prominentes en La Bandera de los años 1990. Por esta razón, los dirigentes sociales quisieron conservar y reactivar las organizaciones populares. Sin embargo, la bienvenida del gobierno hacia estas organizaciones creó nuevos peligros. En vez de verse reprimidos, los grupos se arriesgaban a ser absorbidos por un Estado que les pedía conformarse a sus propios objetivos y estructura organizativa. Algunos grupos de salud vieron estas invitaciones a “participar” como un intento por parte del gobierno de apropiarse de organizaciones populares para sus propios fines económicos. Estas se hicieron sumamente conscientes que al entregar servicios sociales, le estarían proporcionando el trabajo gratis, permitiéndole así al Estado a seguir rehusándose a cumplir con sus obligaciones de financiar la asistencia médica. Las organizaciones sostuvieron que en un momento de alto desempleo para los habitantes de la población, el Estado debería pagarle salarios a los trabajadores de las clínicas en vez de que estas prestaran sus servicios voluntariamente. El papel de las organizaciones sociales, en su opinión, debía ser el de exigirle al gobierno que cumpla sus responsabilidades de asegurarle a la comunidad sus derechos a la salud. Por este motivo, era necesario que se dirigiera las acciones no sólo a la supervivencia diaria, pero hacia procurar que las organizaciones sociales se mantuvieran autónomas y hacerle demandas sociales al Estado. El aprovechamiento del trabajo de las organizaciones sociales por parte del Estado fue una de las inquietudes centrales de algunos grupos comunitarios de La Bandera, quienes se dedicaron al análisis y a la resistencia en este nuevo período político.

La crítica del empleo del concepto de participación por parte del gobierno fue articulada por dirigentes poblacionales en un foro en 1994. Un dirigente de un grupo de salud afuera de La Bandera relató la experiencia de su organización cuando se solicitó su participación en una campaña del Ministerio de Salud para animar a mujeres a realizarse exámenes de PAP. Se le pidió al grupo que invitara a las mujeres a realizarse el examen, identificara un lugar donde el examen se podría llevar a cabo, y hacer el almuerzo para el personal que realizara los exámenes. La promotora de salud contrastó el concepto de participación de su grupo con el concepto de participación implícito en estas peticiones, diciendo “Esta no es la participación que queremos. Lo que queremos es participar en todos los aspectos de la campaña: desde desarrollar la

campana hasta hacer la evaluaci3n, y no s3lo ser los implementores de la campana.”^{ix} Para ella, participaci3n significaba no solo la ejecuci3n de decisiones tomadas por profesionales, pero m3s bien el establecimiento de prioridades, la planificaci3n de estrategias, y la evaluaci3n de resultados.

Superficialmente, la definici3n de participaci3n de la monitora de salud parece similar a la que expuso el representante en el precabildo. El diputado hab3a hecho un llamado para que las organizaciones populares estuvieran involucradas en todos los aspectos de una campana. Al decir “Ustedes ser3n quienes van a proponer las soluciones y establecer los proyectos”^x estaba implicando a los grupos comunitarios para que fueran las encargadas del dise1o de campanas Pero los l3deres comunitarios, en su reflexi3n sobre su propia experiencia con las campanas iniciadas por el gobierno en los a1os 90, sostuvieron que los papeles que se les estaba solicitando cumplir eran mucho mas limitados en la pr3ctica. Solo se les ped3a que pusieran el trabajo diario de implementaci3n de proyectos dise1ados por expertos y funcionarios del gobierno.

Como lo manifiesta la perspectiva de un l3der comunitario de otra vecindad en Santiago, tal empleo de organizaciones sociales no constituye la participaci3n, sino m3s bien la “no-participaci3n”. En una reuni3n de 1994, este l3der declar3:

Hoy existe menos participaci3n, menos organizaci3n, menos movilizaci3n... El sistema funciona precisamente de esta manera. Ellos nos ofrecen trabajo sobre cuestiones definidas desde afuera. Del Estado, del municipio, de las cl3nicas de salud. Ya dise1ados. Por lo tanto, somos ...los ejecutores de una pol3tica hecha sobre nuestras espaldas. Pero esto claramente no es la participaci3n. Si queremos ser sujetos ... implica tener participaci3n en la elaboraci3n de estas pol3ticas y no s3lo en la ejecuci3n y la reducci3n del costo de trabajo de estas.^{xi}

El concepto de participaci3n que presentan estos dirigentes sociales, en donde ellos previeron su papel como uno de analizar situaciones, priorizar temas, y tomar decisiones sobre las pol3ticas p3blicas, era compatible con sus muchos a1os de experiencia en an3lisis pol3tico, el dise1o de agendas a sus comunidades, y brindar y recibir educaci3n. Estas experiencias hab3an ocurrido como parte de movimientos sociales urbanos y por la educaci3n popular proporcionada por organizaciones no gubernamentales.

En contraste, al rechazar los esfuerzos populares de exigirle a los funcionarios p3blicos que cumplan con sus responsabilidades de hacer cumplir leyes y proteger los derechos de la gente, el representante del Congreso estaba avanzando una noci3n de participaci3n que encajaba con una democracia limitada y pactada en una era neoliberal. Con la justificaci3n de presentar al gobierno de la Concertaci3n como una victoria popular sobre el autoritarismo, y al haber sido electos a su cargo, los pol3ticos chilenos de principios de los noventa consideraban que sus acciones por definici3n eran democr3ticos y se vieron como la representaci3n leg3tima del pueblo chileno. En este marco, el papel de grupos comunitarios y ciudadanos era el de apoyar el gobierno,

ya que al impugnarlo desestabilizaban la democracia y arriesgaban el regreso del régimen militar.

Cabe anotar que la posición del representante sobre los depósitos de basura fue acogida por algunos residentes e impulsó la acción de grupos en La Bandera. Por ejemplo, en los fines de semana se podía ver a boy scouts y girl scouts recogiendo los pedazos de basura en el terreno localizado al lado de una escuela primaria. Implícita en sus acciones estaba una aceptación de la idea que los ciudadanos no deberían impugnar al gobierno, pero que más bien deberían apoyarlo, y que eran los mismo habitantes quienes deberían solucionar sus problemas públicos en la población.

Debido a lo atractivo que resultó esta filosofía para algunos residentes, lo que estaba en juego para los líderes comunitarios que criticaban esta política de gobierno a principios de la década de los noventa era el significado del término “participación” que permanecería en el discurso público. Ellos procuraron avanzar un concepto de participación que le permitía a las organizaciones comunitarias presionar al Estado y colocar a los pobladores en una posición central en el establecimiento de agendas y diseño de programas en vez de la implementación de campañas diseñadas por profesionales. El empleo del término participación en dos ideologías políticas tan diferentes constituyó uno de los problemas simbólicos más complicados en Chile a principios de la década de los noventa. Los nuevos contextos en las que se enmarcaba este tema y la afirmación de un papel diferente por parte de las organizaciones comunitarias del que les era previsto por el Estado fue uno de los desafíos claves para los líderes comunitarios en el período de la pos-dictadura.

Conclusión

Los desafíos afrontados por los líderes de organizaciones sociales en La Bandera en los primeros años de un nuevo gobierno nacional electo resaltan las contradicciones que existen entre el término “participación” y su contraparte “sociedad civil” en la forma que son utilizados en democracias de libre comercio contemporáneas. En el contexto histórico de luchas contra regímenes totalitarios y autoritarios en Europa del Este, América Latina, y otras partes del mundo en los años 70 y los 80, el término “sociedad civil” sugería autonomía y capacidad de incidencia contra un estado opresivo, y un grado de agencia de parte de los movimientos sociales que luchan por la democracia. En los años 90, sin embargo, la “sociedad civil” y términos relacionados como “*empowerment*”, “*community involvement*” y la “participación ciudadana” han tomado un significado bastante diferente. Al ser desplegado por gobiernos e instituciones financieras internacionales como instrumentos de gobernar, el empleo de tales términos le permite a los Estados manejar la acción ciudadana de manera que concuerden con sus agendas gubernamentales y que debiliten la actividad de los movimientos sociales, mientras que le brindan respaldo a los programas de ajuste estructural y a la privatización. Como lo demuestra este artículo, el término “participación” conservó un significado positivo para grupos comunitarios que tenían una perspectiva crítica en Chile, pero sólo siempre y cuando el término le permitiera a

los movimientos sociales y organizaciones comunitarias la libertad de determinar las condiciones de sus propias acciones, tomar un papel principal en el análisis, la priorización y la toma de decisiones sobre políticas gubernamentales, y ser capaz de exigirle al Estado mediante demandas colectivas cumplir con sus responsabilidades. Al utilizar el gobierno y instituciones de préstamo internacionales la participación como mecanismo de control para las actividades de las organizaciones sociales, este obtiene un significado muy diferente. Al convertirse como una estrategia de gobierno, este término se convertía en una condición que los grupos comunitarios luchaban por resistir.

Al considerar las ideas de “*empowerment*”, “*community involvement*”, y en el caso de Chile, la “participación”, se puede percibir como los gobiernos e instituciones financieras internacionales utilizan estos términos con los objetivos de apoyar reformas económicas neoliberales y reducir la protesta ciudadana contra las políticas públicas. Es por esta razón que dentro de los círculos académicos y activismo popular es necesario tener una visión más crítica de este término. Esta se debe realizar a través de un examen antropológico y etnográfico más comprensivo de las prácticas, discursos, y las dinámicas de poder de las democracias contemporáneas.

REFERENCIAS

- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, eds.
1998 *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Calhoun, Craig
1994 *Neither Gods Nor Emperors: Students and the Struggle for Democracy in China*. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, Jean L., and Andrew Arato
1997 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Comaroff, John L., and Jean Comaroff
1999 "Introduction," in *Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*. John L. Comaroff and Jean Comaroff, eds. Pp. 1 -43. Chicago: University of Chicago Press.
- Comaroff, John L., and Jean Comaroff, eds.
1999 *Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cruikshank, Barbara
1999 *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ehrenberg, John
1999 *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: New York University Press.
- Fedorowicz, H. M.
1990 *Civil Society in Poland: Laboratory for Democratization in Central Europe? Plural Societies*. The Hague. 21(1-2):155-176.
- Ferguson, Adam
1995 [1767] *An Essay on the History of Civil Society*. Fania Oz-Salzberger, ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gordon, Colin
1991 "Governmental Rationality: An Introduction," In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, eds. Pp. 1-51. Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, John A.
1995 "In Search of Civil Society" In *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge. John Hall, ed. Pp. 1-31. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hann, Chris and Elizabeth Dunn
1996 *Civil Society: Challenging Western Models*. New York: Routledge.
- Hyatt, Susan Brin
1997 "Poverty in a 'Post-welfare' Landscape: Tenant Management Policies, Self-Governance and the Democratization of Knowledge in Great Britain." In *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. C. Shore and S. Wright, eds. Pp. 217-238. New York: Routledge.
- Keane, John
1998 *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford: Stanford University Press.

- Leiva, Fernando Ignacio
 1998 "The New Market Discipline," *Connection to the Americas* 5(4):1-6.
- Owusu, Maxwell
 1995 Culture, Colonialism, and African Democracy: Problems and Prospects. *Africa in World History: Old, New, Then, and Now*. Ethnology Monographs no. 16. Pittsburgh: Department of Anthropology, University of Pittsburgh: 141-161.
 1997 "Domesticating Democracy: Culture, Civil Society, and Constitutionalism in Africa," *Comparative Studies in Society and History* 39(1):120-152.
- Oxhorn, Philip D.
 1995 *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Putnam, Robert D.
 2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rose, Nikolas
 1996 "Governing 'Advanced' Liberal Democracies." In *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*. Andrew Barry, Thomas Osborne, and Nikolas Rose, eds. Pp. 37-64. Chicago: University of Chicago Press.
- Schild, Veronica
 1998 "New Subjects of Rights? Women's Movements and the Construction of Citizenship in the 'New Democracies.'" In *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, eds. Pp. 93-117. Boulder: Westview Press.
- Slater, David
 1998 "Rethinking the Spatialities of Social Movements: Questions of (B)orders, Culture, and Politics in Global Times." In *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, eds. Pp. 380-401. Boulder: Westview Press.
- Stahl, Karin
 1996 "Anti-Poverty Programs: Making Structural Adjustment More Palatable." *NACLA Report on the Americas XXIX* (6), May/June:32-36.
- Vergara, Pilar
 1996 "In Pursuit of 'Growth With Equity': The Limits of Chile's Free-Market Social Reforms." *NACLA Report on the Americas XXIX* (6), May/June:37-42.
- Yúdice, George
 1998. "The Globalization of Culture and the New Civil Society." In *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, eds. Pp. 353-379. Boulder: Westview Press.

NOTAS

Este documento es producto de una investigación realizada en Santiago de Chile entre 1990 y 1992, además de otras visitas a lo largo de la década de los 90. Mis más profundos agradecimientos vayan a los integrantes de Educación Popular en Salud (EPES) y el Grupo de Salud Poblacional Llaleta. Agradezco también a Susan Hyatt, Fernando Armstrong, Laura Grindstaff, Ayako Kano, Gordon Whitman, Susan Hirsch, Susan Coutin, y un lector anónimo de la revista *Political and Legal Anthropology Review* (PoLAR) por sus comentarios. Apoyo financiero venía de un Jacob Javits Fellowship, Mellon Foundation Dissertation Completion Fellowship, Rockefeller Foundation Humanities Grant, y becas de la Universidad de Harvard, Universidad de Pennsylvania Research Foundation, y Trustees' Council of Penn Women. Ana María Gómez López hizo la traducción a Español del artículo "The Paradox of Participation: Civil Society and Democracy in Chile" publicado en *Political and Legal Anthropology Review* (PoLAR), volume 24, number 1, May 2001, pages 1-12. Para más información sobre los temas elaborados en este documento, véase mi libro *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile* (Berkeley: University of California Press, 2001).

ⁱ Para un repaso histórico del empleo del término "sociedad civil", consúltese Ehrenberg 1999, Ferguson 1995 [1767], Keane 1998, Cohen y Arato 1997, y Hall 1995. Para una lectura crítica de cómo se ha redactado el desarrollo histórico de este concepto, véase Comaroff y Comaroff 1999. Para una etnografía del manejo contemporáneo de este término, consúltese Hann y Dunn 1996, Comaroff y Comaroff, Eds. 1999, y el fascículo especial de PoLAR, 20(1), 1997.

ⁱⁱ "The IDB as a Catalyst for Civil Society Participation".
<http://apu.rcp.net.pe/test/iadb/s-socciv.txt:1>.

ⁱⁱⁱ Para un análisis de los fondos de inversión social, véase Stahl 1996. Para un ratamiento específico de la estrategia chilena "Crecer con Equidad" véase Vergara 1996.

^{iv} <http://americas.fiu.edu/Chile/semminar/semminar.html:2>.

^v Texto borrador del Instituto Norte-Sur titulado "Civil Society: The Development Solution?" (nota: tr <http://www.nsi-ins.ca/civil/csdp01.html>).

^{vi} <http://www.nsi-ins.ca/civvil/csdp01b.html>

^{vii} El vicepresidente estadounidense Albert Gore lanzó la "New Partners Initiative" (NPI) de USAID en marzo de 1995. Las citas que aparecen en este artículo son extraídas del documento "ANPI Resource Guide, New Partnerships Initiative: A Strategic Approach to Development Partnering, NPI Executive Summary", consultado a través de una página de internet en 1998.

^{viii} Otros académicos que utilizan el concepto de gobernabilidad como enfoque para analizar sus efectos de poder en discursos sobre la sociedad civil son Cruikshank (1999), Hyatt (1997), Rose (1996), Yúdice (1998), y Slater (1998).

^{ix} Paráfrasis de las palabras originales.

^x Paráfrasis de las palabras originales.

^{xi} Paráfrasis de las palabras originales.