

Prólogo

La dimensión de lo público. Sociedad civil y Estado

Luis Eduardo Thayer Correa

Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile.

Email: luis.thayer@ulagos.cl

Antonio Elizalde Hevia

Polis, Santiago de Chile.

Email: aelizalde@ubolivariana.cl

El último año un número significativo de países desarrollados y del tercer mundo iniciaron procesos de transformación social y política a partir de levantamientos, revoluciones y movimientos impulsados por una ciudadanía hasta ahora distanciada e incluso segregada de la esfera política. En algunos países el imperio del mercado, en otros la fuerza represiva de regímenes autoritarios, en los más privilegiados, un nihilismo extendido producto del bienestar material acumulado, venía desde hace años o décadas anestesiando a unas sociedades civiles que ponían cada vez más de espaldas al quehacer del Estado. En los últimos meses se ha visto como estas sociedades han dado la vuelta y se han plantado cara a cara frente a unos Estados que no han sabido cómo responder democráticamente a unas demandas de representación, participación y transformación, con las que parecen haber olvidado lidiar. Más allá de la especificidad de las reivindicaciones de “los indignados” en el sur de Europa y Estados Unidos, de la “primavera árabe”, o de los movimientos estudiantiles en Chile, Colombia o Inglaterra, puede reconocerse un común denominador en la base de revitalización social de la política: ha quedado en evidencia el agotamiento de las formas de articulación entre la sociedad y el Estado tal como estaba configurada.

Aunque las divergencias en cuanto al sentido y profundidad de los cambios que se están experimentando son indiscutibles, en prácticamente todos los países de América Latina, parte de Europa y Estados Unidos, y en los principales referentes del mundo árabe, se pueden reconocer iniciativas que asumen, por un lado, que ese espacio de articulación es central para la construcción política de las sociedades y por otro, que los actuales mecanismos de gestión política requieren de una profunda revisión de cara a la participación de los sujetos, en todas las etapas. En este marco la relación entre el Estado y la sociedad civil enfrenta una serie de dilemas y desafíos necesarios de comprender, para ponderar su impacto en la democratización de las sociedades y evaluar la necesidad de crear nuevas formas de integración entre los ciudadanos y el Estado.

Si atendemos a los procesos que viene viviendo América Latina en los últimos años, es posible identificar una serie de tensiones no resueltas aún, en relación con ese espacio de articulación de lo público. En primer lugar, la crisis de las instituciones democráticas tradicionales para representar los intereses de los ciudadanos está obligando a repensar el rol la sociedad civil en la gestión pública y los alcances de la participación ciudadana en las instituciones. En el caso de Chile, esta crisis de representación toca con especial fuerza a los partidos políticos y al parlamento, pero también a los gobiernos regionales, los que a pesar de su potencial para representar los intereses particulares de los distintos territorios, permanecen sujetos a una estructura centralizada basada en la designación política de la autoridad regional. Esto ha llevado a que los gobiernos locales cobren cada vez mayor protagonismo como espacios de representación de los intereses de la ciudadanía. No es casual que las encuestas muestren sistemáticamente que los grados de confianza e identificación en los gobiernos municipales sean significativamente superiores a los que existe respecto de los otros niveles del Estado e instituciones políticas. Esta mayor expectativa de representación que recae sobre los gobiernos locales, exige al menos en el caso de Chile, una ampliación de los espacios de participación, en función de convertir esa representación en una política efectiva.

Asumimos en este sentido que el Estado en todos sus niveles es un agente clave para la construcción de espacios más participativos. Baste con mirar el papel que está desempeñando en la conformación de democracias en Bolivia y Ecuador para confirmarlo. Sin embargo, el rol del Estado ni sustituye ni debiera limitar el poder autónomo que a través de la acción, la sociedad está llamada a ejercer sobre el espacio público. Su transformación permanente es consecuencia (o debiera serlo) de la proyección temporal de la sociedad, cuyo horizonte incluye no sólo la ampliación del campo del reconocimiento de derechos, sino la configuración misma de la organización política y del Estado.

Cabe preguntarse al respecto por las limitaciones y potencialidades con que cuentan los actores de la sociedad civil para participar en un proceso de construcción política. La pregunta por su articulación y formas de interacción, pero sobre todo por las condiciones que influyen en ello, cobra total relevancia hoy debido a la creciente fragmentación social y a las dinámicas de individualización que ha venido estimulando el modelo de desarrollo neoliberal y el tejido institucional que lo soporta, en parte importante de la región.

En continuidad con lo anterior, y como segunda tensión, cabe mencionar la emergencia de nuevos actores sociales y la mayor visibilidad de otros que mantenían un bajo perfil público, imponen al Estado desafíos de nuevo tipo. Las demandas asociadas al daño ambiental de largo plazo, las luchas por el reconocimiento de derechos particulares como los de género, los culturales o los problemas asociados al envejecimiento de la población, las nuevas formas precarización del trabajo, el crecimiento sostenido de las migraciones intra y extra-regionales, y la incertidumbre que afecta a las

trayectorias vitales de la mayoría de las personas, conforman un escenario nuevo que supera las capacidades políticas instaladas de los Estados nacionales latinoamericanos. En Chile, una muestra de este déficit del Estado para producir espacios de encuentro con la sociedad civil, puede apreciarse en la creciente **judicialización** y **penalización** de los conflictos políticos asociados no por casualidad, justamente a esos actores y conflictos.

En tercer lugar, la influencia que ejercen en la organización de los territorios dinámicas que tienen su origen en la mundialización de los mercados, la transnacionalización de la producción, y las estrategias estatales de estimulación de la inversión extranjera, obliga a una reformulación de fondo sobre las posibilidades reales para generar no solo una gobernanza sino también una gobernabilidad local. De no asumir una estrategia política para encarar las consecuencias de la transnacionalización de la economía, los Estados latinoamericanos seguirán caminando a trasmano del proceso histórico en que se encuentran. En este marco, ni la sociedad puede dejar de entender que el Estado es un interlocutor con limitaciones, ni éste puede eludir la responsabilidad de convertirse en un agente de mediación entre los territorios locales y unas fuerzas económicas globales, cada vez más poderosas y dispersas.

Una cuarta tensión, tiene que ver con la necesidad de conocer la proyección de los nuevos mecanismos de participación que se han puesto en marcha en diversos países de la región, no tanto en cuanto a su replicabilidad en otras zonas, sino sobre todo en términos de las consecuencias políticas que se derivan de ellos. En tal sentido resulta pertinente conducir las reflexiones y las investigaciones con asidero empírico, hacia el efecto político que puede tener la ampliación de los espacios de deliberación vinculantes con la toma de decisiones. Si bien estos espacios son un escenario propicio para la integración del Estado y la sociedad civil, no están ni mucho menos exentos de problemas y limitaciones.

Solo por mencionar dos de ellas, podemos aludir por un lado al efecto de las posiciones de poder, que al contrario de la expectativa, en lugar de suspenderse, termina por imponerse con toda la legitimidad que otorga la instancia deliberativa. Por otro lado, la efectividad democrática de estos espacios está en riesgo por la fijación de los términos del debate en una racionalidad técnica que es elitista y excluyente. Con ello se tienden a sustituir los argumentos políticos sobre asuntos públicos, por un discurso y una práctica inspirados en criterios técnicos. Nos encontramos así con la paradoja de una conformación de espacios participativos que reproducen mecanismos de exclusión.

Un espacio deliberativo con vocación verdaderamente democrática, debiera ser capaz de eludir o al menos de interrogar la influencia de este tipo de sesgos. Este problema motiva preguntas tales como: ¿limitan estos espacios la emergencia de nuevos lenguajes y propuestas de articulación política que marquen una diferencia en los términos del debate?, o en un sentido más general, ¿este tipo de mecanismos de participación resuelve el

problema de la representación de los intereses de la sociedad? o ¿en qué medida los criterios técnicos se imponen como una nueva forma de exclusión política de actores que no responden eficazmente a esos criterios, o que explícitamente los consideran de segundo orden frente a criterios de naturaleza política?

Los artículos que dan cuerpo al número 30 de la revista Polis, han sido convocados a dar cuenta de estos problemas fundamentales que rigen la hoy la organización de lo público, y específicamente, el espacio de encuentro y desencuentro de la sociedad y el Estado. La sección **Lente de aproximación** incluye un trabajo de Gonzalo Delamaza, titulado **Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades**, en el cual el autor da cuenta, desde una mirada crítica, primero de los principios participativos que guiaron las políticas sociales implementadas entre 1990 y 2010 por los cuatro gobiernos de la concertación de partidos por la democracia, y de sus consecuencias. El artículo postula en una primera dimensión analítica, que las principales debilidades que encontró la puesta en marcha de estas políticas, tuvieron que ver con la débil institucionalización de los mecanismos participativos y deliberativos, que condujo hacia la reproducción de mecanismos selectivos y a la poste excluyentes, en el proceso de toma de decisiones. En su segunda dimensión, normativa, el trabajo de Delamaza ofrece un cuerpo de ideas orientadas a proponer un camino para que el diseño y la implementación de las políticas participativas, alcance con mayor consistencia su propósito fundamental de democratizar el espacio público, a través de la inclusión efectiva de los actores sociales en todas las fases de la gestión pública.

En síntesis se plantea que la participación tal como se ha concebido en Chile en los últimos veinte años, no ha conseguido generar una redistribución del poder, que se reconoce como inherente a los mecanismos participativos. La circunscripción de los actores sociales a la etapa de implementación de las políticas, y su consecuente exclusión en la definición de agendas, constituiría uno de los indicadores centrales del restringido y parcial reconocimiento de la participación ciudadana en Chile. Y a la vez la causa por la que la participación ha carecido de una dimensión política que proyecte en el tiempo a una sociedad que además de contribuir en la gestión de la resolución de sus problemas, esté en posición de hacerse cargo de los supuestos que definen el propio modelo de sociedad.

En una línea problemática similar, aunque desde una mirada más general y centrada en los elementos conceptuales de la sociología política clásica, el trabajo que presenta Daniel Carrasco, **Espacio público y ciudadanía Nuevos desafíos para la agenda de desarrollo en Chile**, busca dar cuenta del desafío que supone para las sociedades latinoamericanas y en particular para la chilena, que el espacio público se abra a la discusión en torno a los objetivos y estrategias de desarrollo y modernización. La distinción entre lo público y privado, se sostiene, habría devenido en una privatización de lo político generando una expulsión de la sociedad civil del escenario en que se disputa la construcción de la sociedad. El diagnós-

tico al que se llega es que el espacio público contemporáneo se encuentra vaciado de contenidos políticos sustantivos fundamentalmente por tres factores. La falta de autonomía de la sociedad civil respecto del Estado, y la ausencia de una institucionalización que refuerce la cultura cívica; la extensión a gran escala de la lógica de mercado que habría permeado la cultura de la sociedad chilena; y finalmente la consolidación de las dinámicas de reproducción de desigualdades ya no solo materiales sino también de acceso a la información y al poder. Estos procesos estarían limitando la construcción de un espacio de encuentro en igualdad de condiciones de los actores llamados a construir su destino y definir el contenido de su propio desarrollo, desde una comunidad política consistente.

El artículo de Jorge Vergara Vidal, **La desagregación política. Reflexiones sobre la actuación de las élites partidarias en las crisis de los partidos políticos**, por su parte, ofrece una lectura de la lógica en que opera el sistema de partidos políticos en Chile a partir de un análisis de las rupturas partidarias generadas entre 2007 y 2009. Bajo el supuesto de que el sistema de partidos es de carácter elitista, está distanciado de la sociedad civil y posee un alto grado de estabilidad e institucionalización, se analiza a partir de tres casos concretos, la tensión entre organización partidaria y liderazgos políticos. Esta tensión habría sido el marco en que se han gestado las rupturas o desagregaciones en los partidos, sin que ello haya tenido impactos sustantivos en la modificación de dichos supuestos, y que sin embargo ha traído como consecuencia una modificación de la correlación de fuerzas al interior de las mismas elites partidarias. La dualidad entre liderazgos políticos y elites partidarias, y la capacidad de los primeros para reconfigurar a las segundas pondría en evidencia la débil capacidad de las actuales elites partidarias para integrar en sus propias dinámicas a los liderazgos emergentes, a la vez que una pérdida de su capacidad colaborativa.

El trabajo de Carolina Schillagi, titulado **Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para la discusión teórica**, aborda el problema de la disputa por influir en la agenda política, mediante la definición en el espacio público de aquello que constituye un problema. El supuesto del que parte la autora es que existiría una lucha entre los actores sociales por construir temática y problemáticamente la definición de los asuntos públicos. La disputa entre actores se jugaría en gran medida en su capacidad para lograr que sus problemas permanezcan en la agenda y atraigan el interés general. Los acontecimientos puntuales, casos o escándalos públicos serían un elemento clave no solo para dar contenido a los asuntos públicos, sino también para mantener la atención de la ciudadanía en torno a los temas a los que se vinculan. El análisis entregado por Schillagi se orienta a comprender de qué manera el espacio político se conforma a partir de luchas por la apropiación temática y se proyecta en el tiempo mediante la capacidad de construcción de narrativas y estrategias políticas en torno a esos temas.

Siguiendo el artículo de Schillagi se publica el trabajo de Luis Eduar-

do Thayer, **Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad**, aquí el autor mediante un análisis descriptivo de la encuesta barómetro regional aplicada en 2009 en las quince regiones de Chile, busca defender la tesis de que la voluntad de descentralización de la población está vinculada favorablemente al desarrollo de las regiones. La concepción de desarrollo en que se basa el trabajo de Thayer asume cuatro supuestos básicos. Primero plantea que implica un bienestar generalizado y distribuido equitativamente en toda la comunidad; segundo, una definición autónoma por parte de los sujetos del contenido sustantivo del desarrollo de los territorios que en habitan; tercero, la inclusión y la participación de los actores en la definición y gestión de las políticas orientadas al desarrollo; y cuarto, la existencia de una institucionalidad descentralizada que transfiera más poder a los actores sociales y políticos regionales. En esta dirección el trabajo da cuenta de las singularidades que distinguen las concepciones y opiniones de la ciudadanía de las regiones lo que se atribuye a divergencias en su configuración histórica y cultural.

Se publican además otros cinco trabajos de investigadores/as chileno/as que abordan desde distintas perspectivas las causas, la dinámica y las consecuencias que han tenido las movilizaciones estudiantiles en Chile y la reacción política con que el Estado las ha enfrentado. Un primer trabajo en esta línea es el que presentan Alberto Mayol y Carla Azocar **Polítización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso de “Chile 2011”**, en el que se interpreta el movimiento estudiantil activado en 2011, a la luz de un proceso de acumulación de malestar en la sociedad chilena desde el inicio de la transición. Durante este año este malestar habría abandonado su estado de latencia una vez que se abrió la posibilidad de procesarlo políticamente y proyectarlo desde el espacio público hacia la esfera del poder político. La apertura de la posibilidad de politizar el malestar habría suspendido los mecanismos de contención previos centrados en la realización subjetiva en el mercado, la privatización generalizada de lo público y la consecuente individualización del malestar. Con información generada por diversos instrumentos cuantitativos, Mayol y Azocar muestran no sólo las condiciones de emergencia del malestar y su trayectoria reciente, sino también analizan el impacto corrosivo que ha venido actuando sobre el sistema político y su legitimidad.

En el mismo registro se encuentran el trabajo de Nicolás Fleet, **Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica**, y el de Andrea Mira, **Crisis de representatividad y estallido social. Una aproximación de la actual experiencia chilena**. En el primero Fleet, expone desde una lectura sociológica del movimiento estudiantil lo que describe como un cambio en la configuración de la estructura social chilena, y particularmente en lo que se identifica como la base social diversa, masiva y fragmentada, de una nueva clase media chilena. El artículo de Andrea Mira por su parte, más cercano a la formulación de Mayol y Azocar, sitúa la explicación de las movilizaciones estudiantiles ya no en un malestar, pero sí en una molestia impulsada por la crisis de representatividad del sistema político, para responder a las demandas e in-

tereses sociales. La debilidad del sistema político quedaría expuesta al reconocer la dualidad entre por una parte un sistema económico definido y tipificado como exitoso, y por otra una sociedad que expresa su frustración. La generalización de este sentimiento explicaría la convergencia en el espacio público, junto al movimiento estudiantil de sujetos y actores que demandan transformaciones en diversas dimensiones de la sociedad.

Asimismo el trabajo de Garretón, Cruz, Aguirre, Bro, Farías, Ferreti y Ramos, titulado **Movimiento social nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del consejo asesor para la educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile**, analiza las consecuencias que tuvo la implementación del consejo asesor para la educación durante el gobierno de Michelle Bachelet, como una instancia articuladora de una “nueva forma de hacer política” que recoge activamente la participación de diversos actores de la sociedad civil. El trabajo toma elementos de la sociología política contemporánea y los aplica al estudio de un caso específico en Chile. Con lo cual ofrece un marco analítico consistente para abordar un ámbito de la realidad política del Chile actual. Es lo que ocurre con la aplicación de las nociones de **subpolítica pasiva y activa**, considerando la particularidad del contexto nacional. Finalmente, las conclusiones del artículo representan una contribución crítica a la implementación de la instancia del consejo asesor presidencial, y en particular en el ámbito educativo. En efecto el artículo concluye sosteniendo que esta instancia política derivó más una estrategia de salida a la contingencia de un conflicto que amenazaba a estabilidad política del país, que un proceso de institucionalización de una reforma profunda al sistema educativo como estaba en el origen de la voluntad de los actores sociales que motivaron la conformación del consejo.

Completa el eje problemático de la educación en Chile el trabajo de Mónica Peña donde se problematiza la relación entre la dimensión de lo público y el sistema educativo en Chile. Peña en su artículo **Sujeto político y vida pública: privatización de la educación en Chile y sus consecuencias en los sujetos que se educan** aborda la paradoja que implica la existencia de un sistema educativo tendiente a producir individuos orientados por una lógica de mercado, en lugar de sujetos volcados a la producción de lo público. La autora reconoce en la reforma educativa implementada durante la dictadura militar la semilla de esta privatización de la subjetividad a través del sistema educativo.

Otros tres artículos, **Sociedad civil y combate a la pobreza; impacto nutricional y económico de la intervención del Banco de Alimentos de Hermosillo en la comunidad de Pesqueira, Sonor México** firmado por Ricardo López, Isabel Ortega y Sergio Sandoval; luego el de Lázaro Recompensa, Benedito Dias, Vanisa Scheurer y Rosana Guimares titulado **Políticas públicas en Estado en Brasil: consecuencias económicas sociales y ambientales en el desarrollo del municipio de Sorriso en Mato Grosso (Brasil)**; y finalmente el artículo de Angélica De Sena y Florencia Chahbenderain **Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del**

plan “**ingreso social con trabajo**”, tienen en común el exponer análisis en torno a la implementación de políticas públicas concretas en tres países de la región poniendo el lente en la articulación entre la sociedad civil y el Estado.

En el caso del trabajo de López, Ortega y Sandoval se analiza el impacto específico que ha tenido en la acción de la organización Banco de Alimentos de Hermosillo sobre la población de la comunidad de Pesqueira en el municipio de San Miguel de Horcasitas, situado en el Estado de Sonora en el norte de México. Mediante un análisis del aporte nutricional y económico de los alimentos canalizados por esta organización hacia la población de esta comunidad los autores dan cuenta de algunas carencias en el constitución alimentaria y nutricional de las ayudas, a la vez que proponen recomendaciones en torno a la conformación de las canastas de alimentos en función de mejorar su impacto orientado hacia el desarrollo local de la comunidad. El trabajo sitúa la participación de la sociedad civil en el plano de la implementación de las políticas públicas, en este sentido busca justamente ser un aporte para mejorar la intervención en esta etapa de implementación.

El artículo de Recompensa, Dias, Scheurer y Guimares por su parte analiza el caso de la expansión agrícola de la producción de soja del municipio de Sorriso en el Estado de Mato Grosso, y en particular las consecuencias económicas y medioambientales que ha tenido en este territorio de la mano de unas políticas públicas y una estrategia de desarrollo basada en el estímulo de dicha expansión. Mediante un exhaustivo análisis de información secundaria y la aplicación de cuestionarios, los autores muestran que la expansión de la agricultura de la soja impulsada desde la política pública, no se ha hecho cargo de las consecuencias ambientales que está generando, descuidando tanto su propia sostenibilidad en el tiempo como el desarrollo de largo plazo del territorio.

Cierra la sección el tercer estudio de caso, presentado por De Sena y Chahbenderian, en este se analizan desde una mirada crítica los atributos del plan ingreso social con trabajo, puesto en marcha en 2009 por el Ministerio de Desarrollo Social del gobierno argentino. Mediante el análisis de las percepciones de algunas destinatarias de esta política y de la revisión de documentos oficiales se busca analizar el impacto del plan en tres dimensiones centrales: el tipo de trabajo generado, la inclusión social, y las consecuencias sobre las cooperativas. El artículo logra mostrar que esta política social orientada a la producción de empleo, genera una relación funcional con un modelo de acumulación excluyente. En tal sentido el plan analizado, no habría logrado activar procesos de inclusión social a través del trabajo ni reforzar los lazos cooperativos entre quienes participaron en él como destinatarios de la política. Al contrario el plan sería en esencia funcional a la contención del conflicto social en el marco de la reproducción de un modelo de acumulación excluyente.

La sección **Cartografías para el futuro** incluye un artículo titulado

Sobre los movimientos alternativos en la actual coyuntura de José María Tortosa, en el cual sostiene que los recientes movimientos sociales, de las “primaveras árabes” a *Occupy Wall Street*, o de los “indignados” europeos a los estudiantes latinoamericanos, pueden entenderse mejor si se perciben como alternativas producidas dentro de la lógica del sistema capitalista, sin negar sus especificidades locales. Siendo la actual coyuntura de inseguridades producidas por la crisis visible desde 2008 un factor que ha agudizado los motivos de protesta. La cual no es mayoritaria por lo que sus integrantes se plantean con dificultad objetivos y medios oscilando entre la búsqueda de cambios en el sistema y su generalización hacia un cambio de sistema.

La sección Proyectos y Avances de Investigación contiene los siguientes trabajos: de Irene Acevedo y Jorge Riquelme el artículo titulado **Los derechos humanos en el nuevo orden internacional. El Consejo de Derechos Humanos y los nuevos mecanismos de revisión en Naciones Unidas**; de Enrique Canessa, José Maldifassi y Ariel Quezada un trabajo cuyo título es: **Características sociodemográficas y su influencia en el uso de Tecnologías de Información en Chile**; luego **Contexto y exigencias a las ciencias sociales para afrontar los problemas ambientales** de María Luisa Eschehagen; seguido del artículo de Rodrigo Mora, Pablo Isla y Agustín Ibáñez titulado **Movilidad en el medio construido: una mirada desde la cognición espacial**; de Mauricio Ramírez y Sau-Lynn Lee el trabajo **Síndrome de Burnout entre hombres y mujeres medido por el clima y la satisfacción laboral**; continuando con un artículo de Silvia Redon Pantoja que se titula **Escuela e identidad: Un desafío Docente para la cohesión social**; otro de Laura Y. Rodríguez cuyo título es **La proyección urbana de un creador: Víctor Jara y la canción “Las casitas del barrio alto”**; y la sección finaliza con el trabajo **Migración, remesas y desarrollo. Estado del arte de la discusión y perspectivas** cuya autora es Carolina Stefoni.

El número incluye además dos reseñas. Una de Hugo Amador Torres del libro *Ética de la economía. Reflexiones y propuestas de otra economía desde América Latina* de María Arcelia González Butrón. Y otra de Jorge Gaete Lagos del libro *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX* de Iván Jacksic y Eduardo Posada Carbó (editores).