

Informe Desarrollo Humano en Chile - Año 2000

Más Sociedad para Gobernar el Futuro

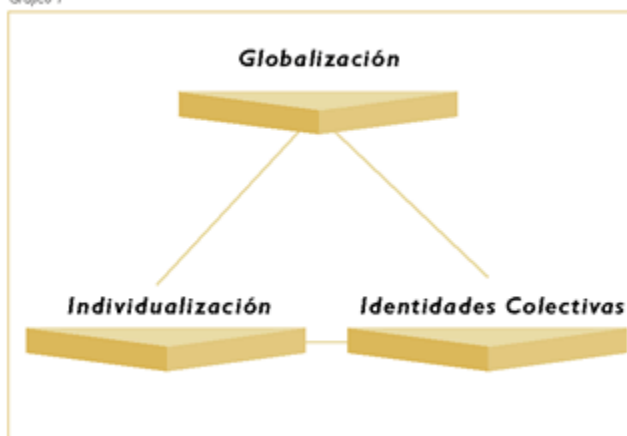
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sinopsis

I. DESAFÍOS DE UN CAMBIO DE ÉPOCA

El mundo está cambiando. ¿Quién no se asombra con las impresionantes transformaciones que ha introducido la globalización en la economía, en la comunicación o en los estilos de vida de cada uno? Los avances tecnológicos, la navegación en el ciberespacio, las facilidades para adquirir bienes importados o viajar al extranjero se han vuelto experiencias cotidianas para gran parte de los chilenos. Pero estos cambios no son los únicos, aunque tal vez sí sean los más notorios. ¿Quién no percibe en su diario vivir cómo cambian las relaciones sociales, cómo se redefinen los roles en la familia, cómo se reorganizan las empresas? El modo de vida está cambiando. Las tradiciones heredadas ya no dictan el comportamiento de las personas. Éstas han de decidir por sí solas su proyecto de vida y la construcción de su desarrollo personal. Las vinculaciones de antaño se debilitan y son reemplazadas por nuevos vínculos. Tiene lugar una reformulación de las identidades sociales. Los lazos de identificación se han vuelto más tenues y flexibles. La gente transita con facilidad entre sus distintas dimensiones, afirmado ora su identidad de género, ora su identidad religiosa, su origen de nacimiento o su identidad nacional. Son tales transformaciones, a la vez aceleradas y sigilosas, las que caracterizan al actual cambio de época.

Gráfico 1

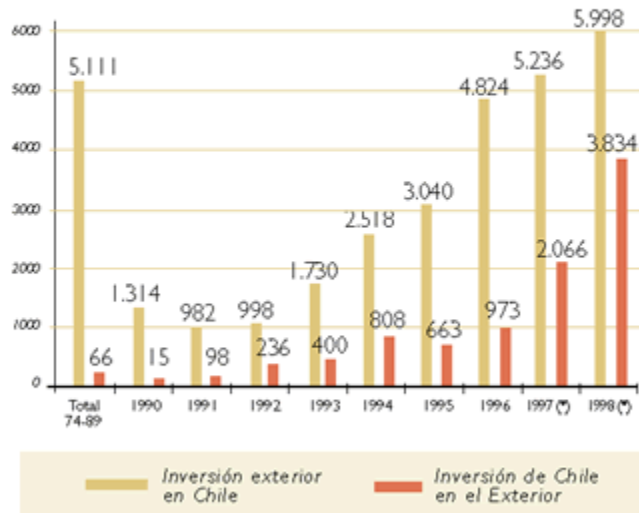


Este cambio de época es la trama profunda en la cual se inserta el desarrollo de Chile. La reestructuración de la política y de la economía, el redimensionamiento del espacio y del tiempo, y la redefinición de lo nacional representan desafíos globales que debe asumir -bajo formas específicas- también Chile. Las megatendencias mundiales se entrelazan con características locales, rasgos emergentes se combinan con herencias seculares. A las viejas desigualdades se agregan nuevas diferencias, mientras que la continuidad institucional puede esconder fenómenos

inéditos. Es en este contexto que los chilenos han de decidir cuál es el desarrollo apropiado para el país. Apropiado en el sentido de un desarrollo que responde a lo que es propio a la trayectoria histórica y a las condiciones particulares de Chile. Y también de un proceso del cual las personas se apropiaron porque quieren ser dueñas de su futuro.

Gráfico 2

INVERSIÓN EXTRANJERA EN CHILE Y DE CHILE EN EL EXTERIOR 1974-1998 (en MMUS\$)



Fuente: Banco Central, 1999. (*) Cifras provisionales. Incluye inversión extranjera materializada al amparo del DL. 600 e Inversiones en el extranjero vía capítulo 12

Los cambios implican oportunidades y riesgos para el desarrollo de las personas y de la sociedad. Brindan mayores opciones, pero también restricciones. Los progresos logrados en esta década están a la vista. Una manera de observar el mejor nivel de vida de los chilenos ofrece el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Éste mide tanto el desempeño económico del país como los niveles de salud y educación de las personas. Comparando las cifras de 1990 y de 1998, presentadas en el N° 3 de la serie Temas de Desarrollo Humano Sustentable, se aprecian tres resultados sobresalientes. En primer lugar, es menester subrayar que desde el restablecimiento de la democracia, el Desarrollo Humano en Chile ha mejorado de 0,803 (1990) a 0,847 (1998). Es decir, en 1998 Chile se encuentra un 22% más cerca de la meta ideal del Desarrollo Humano. En segundo lugar, cabe destacar que durante dicho período todas las regiones del país aumentaron de manera significativa su nivel de Desarrollo Humano. Pero, además, en tercer lugar, la disparidad entre ellas se redujo en un 30% entre 1990 y 1998. En resumidas cuentas, se ha logrado no sólo incrementar el Desarrollo Humano, sino también reducir la brecha entre las regiones más y menos desarrolladas del país.

Gráfico 3

IDH REGIONAL DENSIFICADO 1990-1998 DISTANCIA ENTRE LA REGIÓN DE MAYOR Y MENOR LOGRO CADA AÑO



Fuente: Índices de Desarrollo Humano Chile 1990-1998, PNUD, Temas de Desarrollo Humano Sustentable N°3, 1999

Pero la modernización del país tiene, asimismo, aspectos negativos que no se pueden ignorar. El Informe de 1998 mostró de modo fehaciente que tras los difusos malestares de la población existen serios problemas de seguridad humana. La desconfianza en las relaciones personales, las deficiencias de las instituciones destinadas a la seguridad social y las dificultades para otorgar sentido y orientaciones a los procesos en marcha son algunas de las inseguridades que sufren los chilenos. Se señaló entonces la necesidad de prestar a la subjetividad de la gente una atención similar a la que se brinda al desarrollo económico e institucional. Sólo una complementariedad adecuada entre ambos momentos permite que el Desarrollo Humano en Chile sea socialmente sustentable.

Todo proceso social implica, al mismo tiempo, construcción y destrucción; hechos positivos y negativos. Es inevitable que también el futuro aporte no sólo oportunidades, sino también amenazas y riesgos. Y no siempre es fácil distinguirlos. La realidad social parece tornarse más ambivalente. Todo ello genera perplejidad e incertidumbre. ¿Cómo enfrentar y aprovechar las transformaciones en curso?

El desconcierto tiene que ver, por una parte, con las dificultades para interpretar los contenidos de dichos cambios. Nuestros "mapas mentales" e instrumentos conceptuales no logran hacer inteligibles y dotar de sentido a los nuevos fenómenos. Parecen faltar los criterios de discernimiento que permiten dar cuenta de las oportunidades y amenazas que brinda el nuevo siglo. Por otra parte, la perplejidad remite a los recursos disponibles. ¿Con cuáles herramientas cuenta la sociedad chilena para aprovechar las oportunidades y neutralizar los riesgos? Así como cambian los desafíos, también cambian los recursos sociales para enfrentarlos. Hay que saber descubrirlos y/o crearlos.

A ello pretende contribuir el presente Informe. Éste invita a descubrir y conversar los criterios e instrumentos que permitan a la sociedad chilena conducir los procesos de cambio social en miras de un Desarrollo Humano Sustentable.

II. GOBERNAR LOS CAMBIOS

Se pueden distinguir, de manera muy simplificada, dos claves para interpretar los cambios. Dichas lecturas no corresponden a posiciones políticas, sino más bien a modos de enfocar el proceso social.

Una perspectiva concibe las transformaciones sociales como un proceso espontáneo y autoregulado como lo es, por ejemplo, el mercado. La vida social sería de una complejidad tal que cualquier intento humano de dirigirla sería no solo irrelevante, sino, además, nefasto. Por consiguiente, se toma al mercado como principio organizativo de la sociedad. Si los hombres nada pueden decir ni hacer acerca del rumbo de los cambios, entonces la política no hace sentido. Basta una gestión pública eficiente para adaptar el país a las modernizaciones en marcha, aprovechando sus oportunidades. Habría que dejar a las tendencias de cambio desplegarse libremente porque ellas encontrarían en forma automática sus equilibrios naturales. A nivel individual, la adaptación es ilustrada por la "lógica del consumidor". Éste encarnaría, de cierto modo, la libertad humana de elegir entre varias alternativas, calculando costos y beneficios y asumiendo la responsabilidad por las consecuencias de su decisión. Si todos los individuos-consumidores actuaran según esta racionalidad, estaría garantizada la coordinación descentralizada de la sociedad.	

Dicho enfoque ilumina algunos problemas y obscurece otros. En primer lugar, la concepción de un orden espontáneo y autoregulado tiende a tomar a la sociedad por una "naturaleza" dada. Sin embargo, ni las oportunidades están dadas de antemano ni los desafíos se resuelven solos. Son las personas las que crean las opciones. Pero su poder de crear y aprovechar las oportunidades es desigual. A la igualdad humana se sobreponen desigualdades sociales. Ello indica, en segundo lugar, los límites de un enfoque centrado en el individuo. Éste decide sobre la base de recursos, valores y reglas que, en definitiva, son sociales. No existe un individuo al margen de la sociedad. En consecuencia, la sociedad tiene que generar el entorno favorable para que cada individuo pueda decidir libremente sus opciones. Esta responsabilidad social se desprende, asimismo, de otro hecho. Cabe destacar, en tercer lugar, que la cohesión de la sociedad tiene "límites críticos" más allá de los cuales ella corre el peligro de fragmentación. Ahora bien, la integración social no está asegurada de una vez y para siempre. Tiene que ser cuidada y renovada de manera permanente. Por eso una estrategia de desarrollo únicamente adaptativa no logra crear condiciones de sustentabilidad social.

A través de las limitaciones bosquejadas puede visualizarse una mirada alternativa. Un enfoque integral debería abordar en conjunto al individuo y a la sociedad. Las iniciativas individuales dependen de las capacidades de la sociedad así como, a la inversa, la fortaleza de la sociedad se nutre de las capacidades individuales. Esta interdependencia entre individuo y sociedad no produce un equilibrio espontáneo; la relación varía dependiendo de la forma según se organiza el orden social. La sociedad es más que la suma de los individuos. Ella representa una constelación específica que obedece a dinámicas propias.

Las dinámicas sociales son impulsadas o modificadas por la intervención deliberada de las personas. La acción social y cívica tiene, pues, relevancia. Por un lado, el desarrollo del país no está guiado por algún "piloto automático" y no da igual para el bienestar de la gente cuáles opciones son seleccionadas. Por otro, la construcción deliberada del futuro responde a un principio normativo de la modernidad. Son los seres humanos quienes determinan -bajo las condiciones históricas dadas- el orden que rige su convivencia. Se trataría, en suma, de moldear activamente los cambios sociales.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DEL USO DE INTERNET EN CHILE: CANTIDAD DE USUARIOS Y TRÁFICO						
Fecha	N° de Clientes	Usuarios por Cliente promedio	N° de Usuarios	Aumento N° de Usuarios	Tráfico Mensual (minutos)	Aumento Minutos
Junio 1998	68.000	2,5	170.000	-	58.000.000	-
Marzo 1999	100.000	2,5	250.000	47%	110.000.000	90%
Agosto 1999	150.000	2,5	375.000	50%	170.000.000	55%
Octubre 1999	250.000	2,5	625.000	67%	287.500.000	69%

Fuentes: Información Subtel, 1999.

Chile ha entrado en una nueva fase de su desarrollo. Ni es posible un retorno al pasado ni existe un modelo único para el futuro. En la medida en que cambia la sociedad van cambiando sus objetivos y horizontes. La amplitud y velocidad de los procesos requieren de un esfuerzo permanente de reflexión y de acción para conducir el desarrollo de Chile por los cauces apropiados. Es lo que propone la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable cuando hace hincapié en la persona como sujeto y beneficiario del desarrollo. Las personas serán sujetos efectivos del desarrollo cuando gobiernen los cambios. Y podrán modelar dichos procesos en la medida en que las iniciativas individuales puedan apoyarse en las capacidades sociales del conjunto.

El PNUD ha precisado la estrategia de "gobernar los cambios" en términos de "governance". La noción alude a un nuevo tipo de "governabilidad" que involucra a la vez individuo y sociedad, Estado y actores privados, instancias nacionales e internacionales. Tal esfuerzo mancomunado de "governance" parece ineludible, tanto para discernir los criterios determinantes de un desarrollo apropiado como para modelar los cambios acorde a ese horizonte compartido. Por sobre todo, habrá que prestar mayor atención a las capacidades de "governance" para afianzar un Desarrollo Humano que sea sustentable a mediano y largo plazos. El Informe 2000 pretende contribuir a la conducción social del proceso chileno mostrando algunas de sus "capacidades instaladas" que deben y pueden ser potenciadas.

III. ¿CÓMO GOBERNAR LOS CAMBIOS?

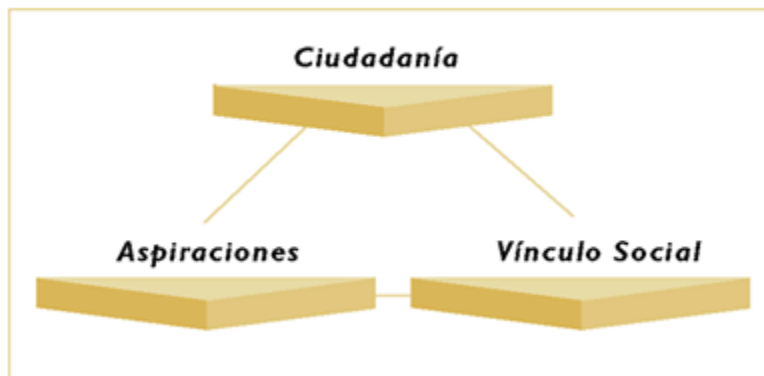
El manejo lúcido y responsable de los cambios sobrepasa las capacidades de un individuo. La Inseguridad Humana en Chile, diagnosticada en el Informe anterior, tiene que ver precisamente con la desvalidez que sienten muchos individuos de cara a la incertidumbre del futuro. La superación de las inseguridades requiere de capacidades de discernimiento social y de acción colectiva. Cualquier persona está forzada a recurrir a capacidades sociales, sean éstas valores, conocimientos, experiencias o hábitos. De hecho, es en el marco de las opciones de desarrollo creadas por la sociedad que las personas pueden disfrutar de las oportunidades brindadas y contrarrestar las amenazas. Sin embargo, los chilenos no pueden echar mano a los recursos habituales para enfrentar los retos de la nueva época. Las megatendencias antes señaladas implican una restructuración de los elementos sociales. En la Parte I del presente Informe se muestra cómo los procesos de globalización, individualización e identificación social desafían a la organización habitual de la sociedad chilena. Mucho se ha hablado de la riqueza económica; es hora de preguntarse acerca de la riqueza social del país. En esta perspectiva, el Informe 2000 hace hincapié en la calidad de la vida social.

El postulado central del presente Informe afirma que el Desarrollo Humano Sustentable en Chile exige mejorar la calidad de vida social de modo tal que ella fortalezca las capacidades de los chilenos de moldear el orden social y de apropiarse del futuro. La calidad de la vida social importa. Ella representa un valor en sí mismo, como se verá más adelante, pero también un recurso. Las

capacidades de la sociedad chilena de incidir sobre el rumbo y el ritmo del desarrollo dependen de la fortaleza de su vida social. No hay "governance" sin una sociedad fuerte. Robustecer la sociedad es, al mismo tiempo, un requisito para gobernar los cambios y el resultado de una estrategia exitosa de cambio.

Una mejor calidad de vida social presupone diversas condiciones. El Informe destaca tres ámbitos que merecen mayor atención. El primero concierne las aspiraciones que abriga la gente acerca del futuro. Hay que conocer los sueños de los chilenos pues ellos nos hablan de la vida social deseada. La realización de las aspiraciones depende de los recursos sociales disponibles. Por eso se abordan, en segundo lugar, las capacidades de acción colectiva. El estudio del tejido asociativo y los lazos de confianza y cooperación da cuenta del "capital social" que existe en Chile. El tercer ámbito es la ciudadanía. La acción ciudadana representa la mediación entre la sociabilidad cotidiana de las personas y las formas políticas de incidir sobre la marcha del país. Cabe suponer - y esta es la hipótesis del Informe- que los tres ámbitos se refuerzan mutuamente, configurando las posibilidades de los chilenos de apropiarse de su futuro.

Gráfico 4



El grueso del Informe -las Partes II, III y IV- está dedicado a analizar los resultados de los estudios empíricos realizados para cada una de las tres dimensiones de la vida social y el refuerzo recíproco que tiene lugar entre ellas. La producción de los datos se apoya en una encuesta nacional de opinión pública, entrevistas en profundidad, grupos de discusión, estudios en terreno, gestión de información ante fuentes públicas y privadas y diversos talleres de exploración y validación con especialistas.

IV. ASPIRACIONES DE UNA SOCIEDAD MÁS HUMANA

Una sociedad es capaz de adueñarse de su destino cuando sabe pensar el futuro. ¿Qué idea se hacen los chilenos del mañana? ¿Cuál es el país que desean? El Informe 2000 presenta una indagación sobre las aspiraciones de la gente, explorando a través de diversos métodos tanto las dificultades de soñar como los deseos de un futuro mejor.

En una primera aproximación se constata que las personas en su habla cotidiana no suelen referirse a sueños colectivos. Hablan de sus expectativas de bienestar individual y familiar, pero no parecen tener una imagen de la vida social a la cual aspiran. Diversos motivos fomentan ese bloqueo. La memoria de los conflictos pasados y el desencanto fruto de promesas incumplidas pueden inhibir la imaginación. Por sobre todo, la percepción de la modernización como un proceso automático e impermeable a los valores y las demandas de la gente tiende a desanimar toda

aspiración. En sus conversaciones, las personas parecen partir del supuesto que, si no hay esperanza de modificar la marcha del proceso, más vale no hacerse ilusiones acerca del futuro. Sin embargo, en la medida en que las personas comparten sus frustraciones con los demás, descubren que también comparten ciertos anhelos. La desesperanza inicial cede lugar a una esperanza realista. Las conversaciones desembocan en una valoración positiva de los sueños. Este aprecio es confirmado por los resultados de la encuesta de opinión pública, realizada para el presente Informe.

Cuadro 2

VALORACIÓN DE LOS SUEÑOS					
¿Con cuál de las siguientes afirmaciones usted concuerda más?					
	%		%	No Apíc.	NS-NR
Los sueños son algo inalcanzable; o,	21	Los sueños se pueden hacer realidad.	78	-	1
Los sueños contribuyen a lograr sus objetivos de vida; o,	74	Los sueños no conducen a nada en la vida.	24	-	2
Es bueno soñar solamente cuando uno es joven; o,	7	Es bueno soñar en todas las etapas de la vida.	92	-	1
En los tiempos que vivimos no vale la pena soñar; o,	14	En los tiempos que vivimos es necesario soñar para poder enfrentar mejor el futuro.	84	-	2
Mi principal objetivo es que mis hijos salgan adelante, pero sigo teniendo sueños propios; o,	54	Ya no tengo sueños propios, mi único objetivo es que mis hijos salgan adelante.	29	12	5

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

¿Qué favorece la formulación de aspiraciones colectivas? Los sueños no son inventos individuales; nacen de la conversación, del contacto con otras experiencias, del estímulo que brinda el entorno. Al conversar se va creando una relación de confianza y elaborando un lenguaje que permite dar nombre a los afectos y deseos. Implica un espacio de encuentro con el "otro" y compartir una noción de futuro que de sentido a los sueños. Pero el factor decisivo parece ser otro; la elaboración de aspiraciones suele estar asociada a la percepción de que ellas son factibles. Es, a partir de los cambios logrados en su vida cotidiana, que las personas se atreven a soñar. Es decir, los sueños no representan una especie de utopía, sino que surgen de la propia experiencia. Dicho en otras palabras: la gente piensa en el futuro cuando cree que puede incidir sobre él.

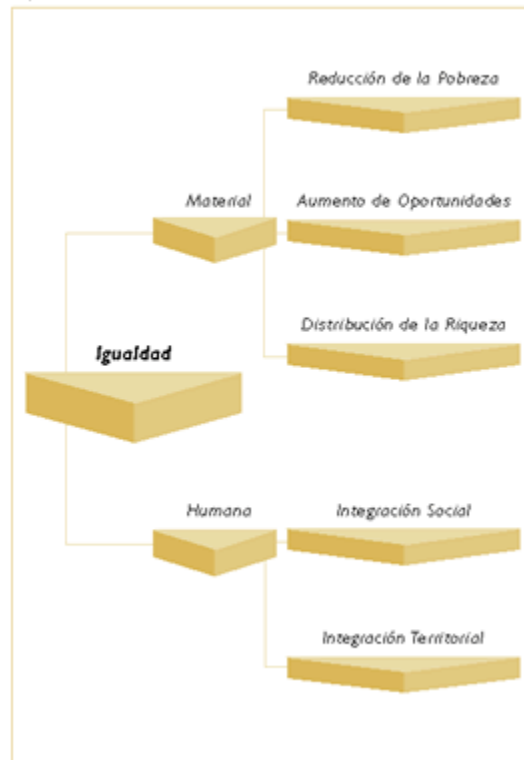
Cuadro 3

VALORACIÓN DE LOS SUEÑOS Y CONFIANZA EN LAS CONVERSACIONES (en porcentaje)				
Confianza en conversaciones				
Valoración de los sueños	Baja	Media	Alta	Total
Baja	38	26	24	29
Media	27	23	28	26
Alta	35	51	48	45
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

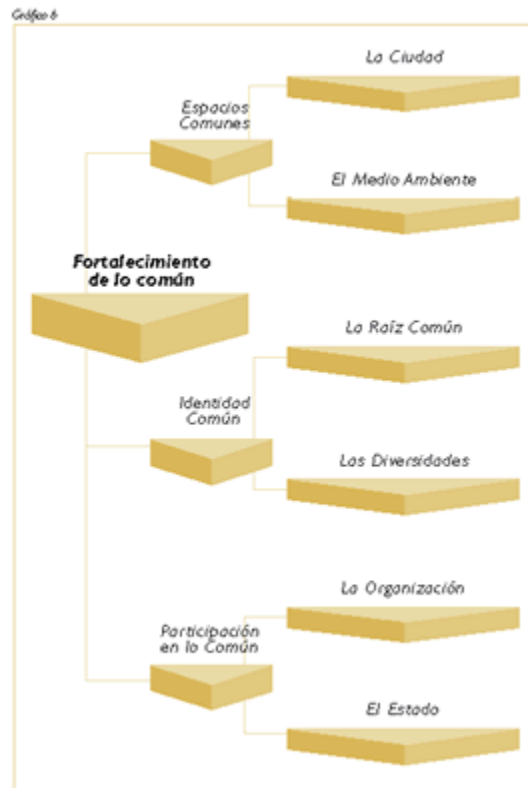
¿Cuáles son los contenidos de las aspiraciones? En general, responden a carencias. La gente aspira a lo que echa de menos. Pero no se trata de un listado de los problemas aislados (empleo, delincuencia, salud). Las personas tienen un sueño de país. Sus aspiraciones conforman una constelación coherente que da cuenta de una visión de sociedad. En su Parte II, el presente Informe muestra cuatro ejes temáticos que surgen de las entrevistas en profundidad.

Gráfico 5



En primer lugar, cabe destacar el anhelo de una sociedad más igualitaria. Éste tiene una connotación material; se demanda un mayor bienestar y una mejor distribución de la riqueza. Pero,

cuando la demanda de bienestar es formulada en términos de un acceso equitativo a los servicios de salud, educación y previsión, es notoria la referencia a la igualdad social. El sueño de una sociedad más igualitaria remite, asimismo, a la calidad de las relaciones humanas, a un trato justo y respetuoso. Ligada a lo anterior está, en segundo lugar, la aspiración de robustecer lo común. Cuando la "unidad" de la sociedad chilena deja de ser algo evidente, la pregunta por "lo común" se hace más acuciante. El sueño de una mayor y mejor convivencia social tiende a estar asociado a la demanda de un espacio compartido. La preocupación por un barrio seguro, el fortalecimiento del vecindario y el deseo de poder encontrarse con personas de las más diversas condiciones son temas reiterados. Formulado en términos generales, se trata de un deseo de reapropiación del espacio público.



Un tercer ámbito destacado de aspiraciones es la valoración de la diversidad social. El sueño de igualdad no anula la diversidad. Por el contrario. Es lo que permitiría que las distintas facetas de la sociedad chilena pudieran expresarse. En cuarto lugar y resumiendo lo anterior, es notoria la aspiración a una "sociedad más humana". Ella alude a aspectos de la vida diaria (más "tiempo propio", mejores relaciones interpersonales), pero también a la política como una actividad que debería ser respetable y acogedora de la participación.

Gráfico 7

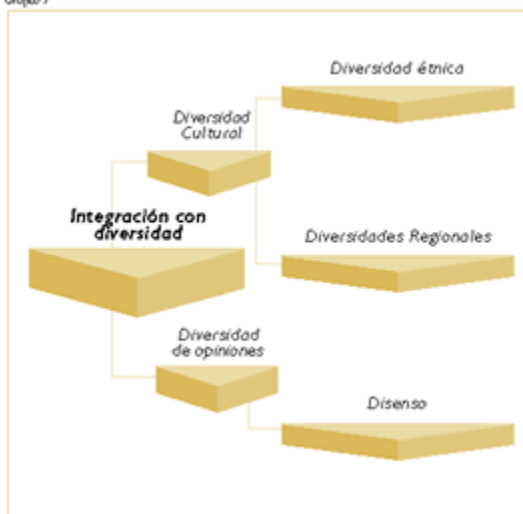
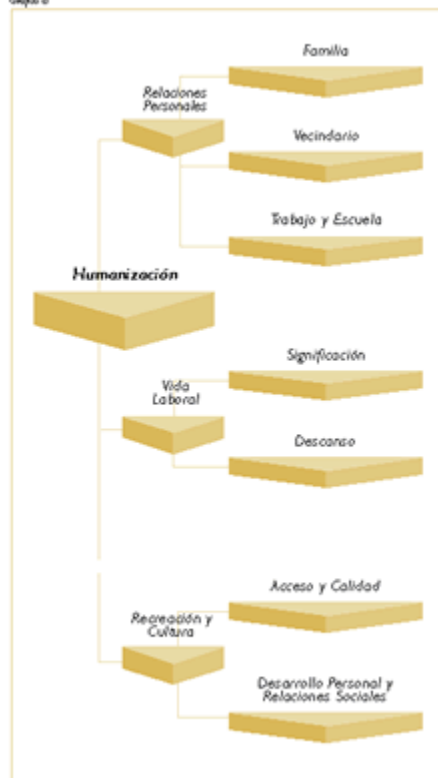


Gráfico 8



En síntesis, los chilenos suelen valorar los sueños y tener ideas precisas acerca de las formas de convivencia social que desean. Tal vez diferente a la época anterior, más dada a los grandes relatos, hoy en día las aspiraciones parecen estar más vinculadas a la experiencia cotidiana de la gente. Ello les otorga mayor realismo; las personas se atreven a soñar cuando vislumbran cierto grado de viabilidad. En consecuencia, las aspiraciones tienden a estar teñidas del optimismo o pesimismo con el cual las personas visualizan el futuro de su propia vida y el del país.

Cuadro 4

ASPIRACIONES PARA EL FUTURO DEL PAÍS I						
¿Con cuál de las siguientes afirmaciones acerca del futuro del país se identifica más?						
Sueño con un país más optimista	Sueño con un país donde se respeten los valores tradicionales	Sueño con un país más protector	Sueño con un país más integrado al mundo	Sueño con un país en el que se respete el medio ambiente	Sueño con un país más igualitario	NS-NR
10%	19%	8%	11%	15%	35%	2%

Fuente: Encuesta Nacional PNUD 1999.

Cuadro 5

ASPIRACIONES PARA EL FUTURO DEL PAÍS II						
¿Con cuál de las siguientes afirmaciones acerca del futuro del país se identifica más?						
Sueño con un país más entretenido	Sueño con un país más honesto	Sueño con un país más seguro	Sueño con un país más amistoso	Sueño con un país más desarrollado económicamente	Sueño con un país más tolerante	NS-NR
3%	28%	22%	5%	37%	4%	1%

Fuente: Encuesta Nacional PNUD 1999.

V. ASOCIATIVIDAD Y VÍNCULO SOCIAL

El papel de la conversación en la formulación de los sueños ilustra la necesidad de vínculo social. Recalcando lo dicho: una sociedad compleja en transformación acelerada -como lo es la chilena- deja bastante desamparado al individuo aislado. Sólo asociándose con otras personas los hombres logran potenciar sus capacidades, tanto individuales como colectivas. Por eso, las oportunidades y restricciones que enfrenta el vínculo social en Chile representan un buen indicio de nuestra capacidad de gobernar los cambios.

La Parte III de este Informe ofrece tres miradas sobre el vínculo social en Chile. Primero, presenta un Mapa Nacional de la Asociatividad que, sin poder ser exhaustivo, constituye el registro más vasto actualmente disponible en el país. Segundo, cuantifica mediante una encuesta nacional el "capital social" formal e informal en Chile. Tercero, analiza las dinámicas de la asociación en seis localidades, mostrando en terreno sus fortalezas y debilidades.

Elaborar un registro sistemático de la asociatividad en Chile ha sido una tarea ardua. Las dificultades indican la escasa visibilidad de un recurso social que debería ser considerado crucial para el desarrollo del país. Por falta de datos fiables hubo que excluir, en particular, la asociatividad de inspiración religiosa que parece ser la más difundida. Aun así, el Mapa del PNUD registra 83.386 organizaciones sociales. Ello equivale a 56 asociaciones por cada diez mil habitantes. El país parece, pues, disponer de una densidad asociativa bastante notable.

Cuadro 6

ASOCIACIONES REGISTRADAS Según regiones		
	N° Organizaciones	Org./10.000 habitantes
Tarapacá	3.132	81,1
Antofagasta	2.206	48,4
Atacama	1.672	63,2
Coquimbo	4.253	75,7
Valparaíso	8.456	55,4
Metropolitana	25.497	43,0
O'Higgins	4.697	61,1
Maule	5.210	58,0
Bío-Bío	10.035	53,0
Araucanía	6.363	74,4
Los Lagos	6.874	66,1
Aysén	882	95,6
Magallanes	837	53,9
S/I	3.272	
País	83.386	56,3

Fuente: Mapa Nacional de Asociatividad, PNUD, 2000

En términos geográficos, según los datos disponibles las regiones de Aysén, Tarapacá, Coquimbo y La Araucanía muestran la mayor densidad asociativa, mientras que Antofagasta y la Región Metropolitana exhiben el menor número de asociaciones por habitantes. En términos temáticos, excluyendo la asociatividad religiosa, las agrupaciones se dedican preferentemente a asuntos económicos (22%); temas vinculados a salud, educación y vivienda (20%); y, la asociatividad vecinal (20%). En el primer grupo se encuentran los sindicatos, colegios profesionales, asociaciones gremiales y empresariales. En el segundo se incluyen desde los centros de padres y organizaciones estudiantiles hasta los comités de salud y de allegados. Las juntas de vecinos y los "pavimentos participativos" son típicos de las asociaciones vecinales.

La Encuesta PNUD 1999 ha permitido explorar la asociatividad a nivel individual. Como tendencia general se constata que una proporción mayor de hombres y de personas de más edad suele pertenecer a alguna organización. Además, las personas del grupo socioeconómico alto indican un porcentaje de pertenencia bastante superior al grupo medio y bajo. Una tendencia similar muestran las personas de zonas rurales y de ciudades fuera del Gran Santiago.

El interés que ha despertado la asociatividad en los últimos años descansa sobre el siguiente supuesto: ella potencia no sólo las capacidades de las personas involucradas, sino que además puede ejercer funciones de coordinación antes cumplidas por el Estado. Por sobre todo, la asociatividad podría representar la base social requerida para el buen funcionamiento de las instituciones económicas y políticas. En este sentido, se habla de "capital social" para resumir el grado de asociatividad, de confianza social, reciprocidad y compromiso cívico existente.

Como ya lo había detectado el Informe de 1998 -y similar a otros países latinoamericanos- el grado de confianza social es relativamente bajo en el país. Lo mismo vale para la confianza en las instituciones democráticas y económicas. Además, las personas entrevistadas tienden a percibir que las normas de reciprocidad no prevalecen en la vida social. De hecho, la mitad de ellas siente que sus derechos no son respetados debido a su situación económica. En cambio, existe un amplio reconocimiento de las reglas de conducta cívica. Mediante estas variables se construye un índice que permite "medir" el capital social y constatar la relación que existe con la valoración de

las aspiraciones. En efecto, el siguiente cuadro confirma la presunción acerca de la dinámica interna de la vida social.

Las personas encuestadas que más valoran los sueños son aquellas que disponen de más capital social.

Cuadro 7

ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL FORMAL / VALORACIÓN DE SUEÑOS (en porcentaje)							
		Capital Social Formal					Total
		Nulo	+	++	+++	++++	
Valoración de sueños	Bojo	47	32	31	21	15	29
	Medio	18	28	24	27	30	26
	Alto	35	40	45	52	55	45
	Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional (ENAD), 1999.

La indagación anterior enfoca el capital social basado en la asociatividad formal. Sin embargo, considerando la influencia que tienen el proceso de individualización y la redefinición de las identidades colectivas también en Chile, parece plausible presumir que hoy en día muchas personas, especialmente las más jóvenes, buscan nuevas formas de asociarse. Tienen sus lazos de asociación, confianza y cooperación, pero quizás sean más tenues y flexibles que antes. Vale decir, podría estar ocurriendo una transformación del capital social, desplazándose de organizaciones formales a tipos informales de asociación. Ciertos fenómenos (desde las "barras bravas" hasta cierta organización ad-hoc en función de algún programa social) apuntan en esa dirección. A pesar de que la tendencia es difícil de cuantificar, se puede constatar que existe, en efecto, una especie de "capital social informal" de proporciones significativas.

Cuadro 8

ÍNDICES DE CAPITAL SOCIAL (% de encuestados clasificados en los dos tramos superiores de cada uno)			
	<i>Formal</i>	<i>Informal</i>	<i>Diferencia</i>
Grupo socioeconómico			
Alto	56	76	20
Medio	28	51	23
Bajo	27	36	9
Sexo			
Hombres	35	53	18
Mujeres	23	41	18
Grupo generacional			
18-28 años	26	51	25
29-35 años	26	45	19
36-44 años	26	39	13
45-53 años	32	49	17
54 años y más	36	47	11
Zona urbana			
Urbano	27	45	18
Rural	40	55	15
Área			
Gran Santiago Urbano	26	49	23
Resto País	30	45	15

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta PNUD 1999.

Del cuadro anterior se desprenden dos tendencias.

Se constata, por una parte, que todos los grupos socioeconómicos poseen más capital social informal que formal. Ello indicaría que la sociabilidad cotidiana representa un apreciable potencial de confianza y cooperación para el país. Y sugiere, además, que se podría favorecer dicho capital social fortaleciendo los vínculos informales. Una mayor sociabilidad se vería facilitada, por ejemplo, mediante el uso activo de los espacios públicos y mejorando la disponibilidad y el empleo atractivo del "tiempo libre".

Por otra parte, se aprecia que el grupo socioeconómico alto dispone de bastante más capital social que los demás. La acumulación de capital parece ser desigual. Este desequilibrio social podría reforzar el económico. Precisamente aquel grupo de personas que por su deprivación económica requeriría de más capital social es el que menos posee. Además, a falta de vínculos sociales, tendrá menos aspiraciones. Y sin una visión creativa del futuro, le será difícil visualizar y aprovechar las eventuales oportunidades. El círculo vicioso confirma la evidencia de otros estudios: la pobreza tiene que ver con la ausencia de redes sociales. Esta carencia no es resuelta mediante la focalización de apoyo económico a individuos. Debería prestarse más atención a la gravitación que tiene "lo social" para el bienestar de las personas.

Asociatividad y capital social son procesos dinámicos, sujetos a los estímulos y obstáculos que

plantea el entorno social. En los años '60 el Estado promovió con gran vigor las organizaciones sociales, muchas de las cuales se mantienen vigentes hasta hoy. Visto en retrospectiva, el valor de aquella promoción estatal-legal residió en su significado simbólico: el reconocimiento de identidades colectivas y la integración activa a la vida social y cívica. El impulso asociativo que tuvo lugar en los años '80, en cambio, respondió más bien a una reacción defensiva de la sociedad contra las tendencias disgregadoras. En la década de los '90 se aprecia un nuevo auge de la asociatividad, tanto de tipo tradicional como de formas novedosas. Los datos disponibles no permiten, sin embargo, efectuar una comparación histórica con las décadas anteriores.

Cuadro 9

AÑO DE CREACIÓN DE ALGUNAS ORGANIZACIONES VIGENTES (1955-1999)					
Tipos de Organización					
Período	Cooperativas	Sindicatos	Fundaciones	Corporaciones	Asociaciones Gremiales
1955 - 1959	48	61	43	402	-
1960 - 1964	81	116	470	470	-
1965 - 1969	326	503	624	624	-
1970 - 1974	200	399	514	514	-
1975 - 1979	61	114	466	466	-
1980 - 1984	21	531	984	984	815
1985 - 1989	24	1.036	1.309	1.309	701
1990 - 1994	189	2.240	1.080	1.080	1.206
1995 - 1999	139	1.975	786	786	478

Fuente: Mapa Nacional de Asociatividad PNUD 2002

Todavía no se ha resuelto de modo satisfactorio la forma de potenciar la participación social. Las iniciativas emprendidas en la década de los '90 han buscado fomentar la participación social. Pero, no siempre se trata de un capital social en el sentido de una cooperación cívica afianzada culturalmente. La importancia de las instancias estatales (en especial del municipio) y de las políticas públicas salta a la vista. Sin embargo, no resulta fácil anticipar los vínculos sociales más adecuados. Existen fenómenos emergentes, en particular entre los jóvenes y las clases medias, que escapan a las formas tradicionales, al mismo tiempo que se mantienen costumbres ancestrales de asociación entre los pueblos indígenas. Una dificultad deriva del dilema de las políticas sociales: ¿han de priorizar la ejecución eficaz de un determinado proyecto o la más lenta y delicada auto-organización de la gente? Otro problema mayor parece radicar en la brecha que separa el ámbito macrosocial, donde se originan buena parte de los problemas sociales (desde el empleo hasta la delincuencia y la droga), y el nivel microsociales en que operan las organizaciones sociales. Muchas veces los esfuerzos de las asociaciones locales no logran aportar soluciones a los problemas prioritarios de la comunidad y ello puede desmotivar la participación en éstas.

En el futuro habría que evaluar las políticas sociales en miras de su impacto sobre el capital social (de modo análogo a como se evalúa el impacto medioambiental). En esta perspectiva, cabe un papel primordial a las políticas de regionalización y municipalización. Corresponde a ellas crear condiciones favorables para la trama social, fomentar la articulación de los actores locales e incentivar flujos de comunicación ágiles entre los ámbitos local, regional y nacional. La relevancia de tales redes asociativas es palpable, tanto en la esfera productiva (asociación de pequeñas y medianas empresas de ciudad y agro) como política (asociación de comunas) y cultural (despliegue de las identidades locales). Este es el camino mediante el cual otros países han logrado "filtrar" y procesar las megatendencias de nuestra época. Lo que se necesita hoy en día es una nueva arquitectura de gobierno, capaz de aprovechar los efectos favorables de la globalización

e individualización y contrarrestar sus consecuencias nocivas.

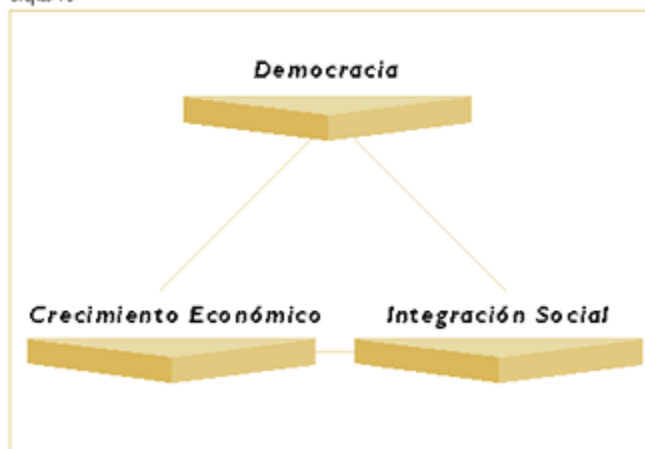
VI. LA CIUDADANIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Las transformaciones de la sociedad chilena no son automáticas ni garantizan un desarrollo exitoso. Es la propia sociedad la que debe definir las metas que desea alcanzar y los recursos que puede y quiere emplear. Ello implica una labor continua de reflexión y discernimiento y, desde luego, capacidad de conducir el proceso social. Esta tarea -gobernar los cambios- es la "razón de ser" de la política. Para eso se hace política y es lo que debe esperarse de ella.

Es normal en una democracia representativa que el interés por la política se centre en las instituciones, los procedimientos y los actores. Mas la política no se agota en el sistema político. Echa sus raíces en la vida social. Y la mediación privilegiada entre la "política institucional" y la vida social reside en la ciudadanía. Los ciudadanos tienen esta doble cara. Una que mira los problemas y desafíos, los miedos y anhelos vividos en sus experiencias cotidianas; otra que -a través de las instituciones democráticas- moldea esa, su convivencia social. La ciudadanía opera, pues, como una especie de "convertidor" que traduce las aspiraciones de las personas y sus recursos asociativos en acción política.

La Parte IV del Informe está dedicada a explorar las oportunidades y restricciones de la acción ciudadana en Chile. El debate reciente ha enfatizado más bien las debilidades de la ciudadanía. Pareciera ocurrir un creciente distanciamiento respecto del sistema democrático, particularmente de parte de los ciudadanos más jóvenes y del grupo socioeconómico bajo. La Encuesta del PNUD 1999 arroja, en efecto, una alta tasa de desafección política en estos sectores sociales. Además, el apoyo a la democracia varía según la posición política de los entrevistados.

Gráfico 10



La actitud escéptica podría estar referida a determinada forma de hacer política que la hace aparecer como una actividad autoreferida, coludida con poderes fácticos y ajena a las inquietudes y los afectos de la gente. Pero también podría derivar de una visión distorsionada de lo que es y de lo que puede hacer la política democrática hoy en día. Las entrevistas en profundidad permiten descubrir dos visiones de la política. Un enfoque instrumental que la identifica con una gestión desideologizada y eficiente que resuelve los problemas concretos. Y un enfoque que hace hincapié en la participación para expresar la diversidad social. Esta demanda de una "política más humana"

parece anunciar una tendencia emergente.

El desinterés en asuntos políticos no equivale a una retracción de la ciudadanía. Hay señales favorables a la acción ciudadana. La mitad de las personas entrevistadas estima que "puede hacer mucho para cambiar la marcha del país". Esta afirmación puede ser leída como un indicador de que existe un nivel significativo de confianza en poder adueñarse del futuro. Dicha confianza en la acción colectiva se revela como un recurso de máxima importancia. Como era de esperar, quienes confían en poder incidir sobre la marcha del país tienden a mostrar un mayor grado de participación política. Más relevante aún es el hecho de que la confianza en la acción colectiva suele estar asociada a una visión pluralista del orden. Las personas no temen las diferencias de intereses y opiniones cuando aprenden a manejar la diversidad y los conflictos sociales.

Este aprendizaje de ciudadanía parece estar ligado directa-mente a la calidad de la vida social. Según la encuesta realizada, puede constatar-se un "triángulo virtuoso" que articula aspiraciones, vínculo social y ciudadanía. Las personas entrevistadas que más valoran los sueños y disponen de más capital social tienden a mostrar una mayor participación política. Y a la inversa, quienes menos valoran los sueños y poseen menos capital social suelen exhibir mayor desafección política.

Cuadro 10

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CAPITAL SOCIAL (en % de grupos de capital social)					
Índice de Participación	Tipología de capital social				Total
	- formal - informal	- formal + informal	+ formal - informal	+ formal + informal	
Grado 1 (bajo)	64	46	32	24	48
Grado 2 (medio)	32	44	58	51	42
Grado 3 (alto)	4	10	10	25	10
Total	100	100	100	100	100

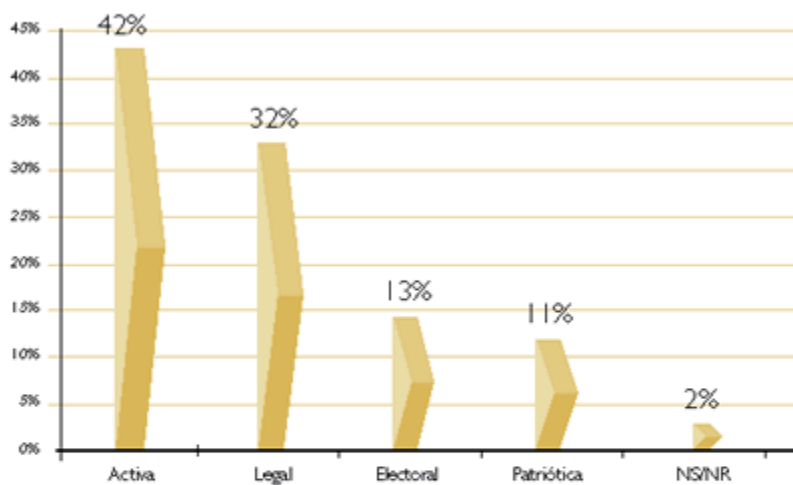
Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

Cabe subrayar este resultado por dos razones. Desde el punto de vista teórico, confirmaría la tesis de Robert Putnam acerca de la relación positiva entre capital social y ciudadanía. En una perspectiva política, muestra a la acción ciudadana bajo una nueva luz. Su fortaleza no depende sólo de la política institucional, sino también -y de modo especial- de la calidad de la vida social. Más que las movilizaciones "desde arriba", sería la confianza de los ciudadanos en poder incidir sobre la marcha del país lo que motiva y estimula el ejercicio de la ciudadanía.

Vínculo social y acción ciudadana se refuerzan mutuamente. Por un lado, los sueños de futuro y la disposición de capital social se revelan como nutrientes de la acción ciudadana. Por el otro, ésta a su vez apunta a la calidad de la vida social. Parece tener lugar una resignificación de la ciudadanía. Ella ya no tendría a las instituciones políticas como único punto de referencia, sino que prestaría similar atención a la convivencia social. Las personas consultadas acerca de lo que entienden por "ser ciudadano" hacen hincapié en dos opciones que, en conjunto, configuran lo que puede denominarse una ciudadanía activa. Las preferencias por "participar en forma activa en los asuntos de la comunidad" o por "sentirse responsable por el rumbo que toma el país" sugieren que la acción ciudadana tiende a desplazarse -en parte- desde el sistema político hacia el vínculo social. Por lo tanto, una evaluación según los cánones tradicionales (interés en política, participación electoral) no daría cuenta de las formas emergentes de ciudadanía.

Gráfico 9

CONCEPCIONES DE CIUDADANÍA



Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

Pregunta: ¿Un ciudadano es alguien que.....?

Respuestas:

Ciudadanía activa: "Se siente responsable por el rumbo que tome el país o participa activamente en los asuntos de la comunidad"

Ciudadanía legal: "Cumple con las leyes del país"

Ciudadanía electoral: "Va a votar"

Ciudadanía patriótica: "Jura lealtad a la patria"

Junto con la transformación de la sociedad chilena y, por consiguiente, de la política parece cambiar, asimismo, la ciudadanía. Ciertos indicios anuncian una ciudadanización de la política; esto es, una recuperación de la política como un ejercicio propio de los ciudadanos. Ella brindaría oportunidades para una acción ciudadana que -de manera complementaria a la política institucional- se preocupa primordialmente de la calidad de vida social. Habría una relación circular: una sociedad fuerte, capaz de generar aspiraciones y vínculos sociales, promueve una ciudadanización de la política; y, a la inversa, la acción ciudadana apunta al fortalecimiento de la trama social. Ello desafía el modo en que funciona el sistema político. Por una parte, convendría "salir a lo social", reconocer y estimular las fortalezas de la sociedad, incentivar la acción ciudadana. Por otra, el sistema político debería "dejar entrar lo social", invitar a lo público a manifestarse y escuchar las claves de la conversación social. Este proceso de aprendizaje permitiría aprovechar las oportunidades que ofrece la ciudadanización y evitar el riesgo de irrupciones populistas.

VII. ALGUNOS DESAFÍOS

Sintetizando la argumentación del Informe: en la Parte I se constata un cambio de época que aporta oportunidades y riesgos para el Desarrollo Humano en Chile. Dichos cambios exigen un nuevo tipo de gobierno. Para gobernar los cambios, las personas han de contar con una sociedad fuerte. En esta perspectiva, el Informe propone mejorar la calidad de vida social. Las tres Partes siguientes analizan las oportunidades y restricciones que brinda la sociedad chilena. La indagación indica que los chilenos disponen de aspiraciones de vida social, de recursos asociativos y de una acción ciudadana. Parecen disponer, asimismo, de la confianza de poder cambiar la marcha del país. En suma, existirían ciertas condiciones sociales para que las personas puedan hacerse sujetos efectivos del desarrollo. El potencial está; falta discernir, activar y dinamizar dichas capacidades sociales.

Las opciones y los riesgos del desarrollo no son datos naturales; resultan de procesos creados y reproducidos o modificados por los chilenos. Los resultados del estudio pueden mostrar tan solo una "foto instantánea" de la transformación en marcha. Ésta por sí sola no garantiza un Desarrollo Humano Sustentable. El fortalecimiento de la sociedad es el producto de una voluntad y de una acción deliberada. La Parte V del Informe resume algunos de los desafíos detectados a lo largo del estudio.

En primer lugar, es menester reiterar la convergencia de capacidades individuales y sociales. Una sociedad fuerte se nutre de la creatividad individual. Ella es potenciada cuando se respeta la dignidad de cada persona, se reconocen sus lazos de identidad y se aprecia su contribución al bienestar del país. Pero, la individualidad de cada chileno puede desplegarse sólo si existen condiciones básicas de igualdad. Las personas que se sienten discriminadas por su situación económica, nivel educativo o sexo, difícilmente se sienten partícipes de un mundo común. Las condiciones objetivas y las percepciones subjetivas de desigualdad son un ejemplo de los "límites críticos" del orden social, más allá de los cuales corre peligro la sustentabilidad del desarrollo.

En segundo lugar, también cabe recalcar que la persona no puede individualizarse sino en sociedad. Fortalecer la sociedad es fortalecer las capacidades sociales de la persona. El Informe subraya la relevancia de dos dimensiones: las conversaciones y la asociatividad. El encuentro veraz y solidario con el otro representa no sólo una fuerte demanda de la gente, sino, asimismo, un aprendizaje de la confianza en la acción colectiva. El vínculo social no puede restringirse al ámbito privado; requiere de la esfera pública. Robustecer lo público significa ampliar el campo de las experiencias y expectativas compartidas, de los conocimientos y lenguajes compatibles. Significa, en suma, actualizar los lazos culturales mediante los cuales los chilenos se construyen un mundo común.

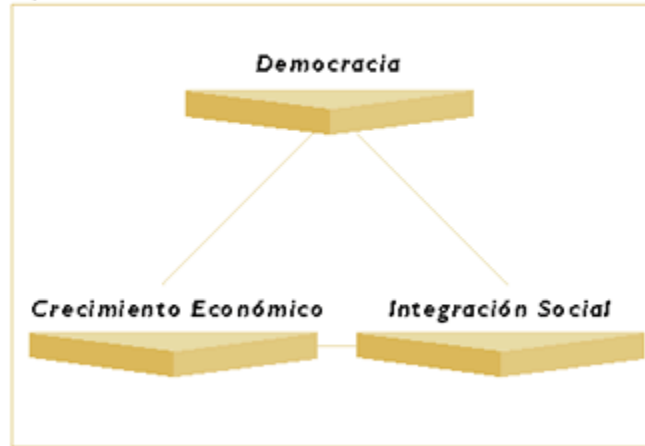
Un tercer desafío consiste en crear y afianzar la confianza en la acción colectiva, tanto en el ámbito social como cívico. Durante el último año, el país ha sido testigo de que dicha confianza no nace de espaldas al pasado. Chile requiere una memoria reconciliada con su historia. Ello significa reconocer el esfuerzo que aportó cada grupo, cada institución a la construcción del país. Recién entonces se superan los miedos y recelos. El otro deja de ser un enemigo y puede ser valorado como un colaborador en la construcción conjunta del futuro. Y tal renovación de los horizontes compartidos parece indispensable si se pretende decidir la marcha del país.

En cuarto lugar, conviene advertir que las transformaciones en curso suelen ser ambivalentes. Hay que saber distinguir las oportunidades y amenazas. El discernimiento requiere, por una parte, reflexividad social. Una sociedad compleja y dinámica como la chilena no se deja diagnosticar de una vez y para siempre. Los desafíos son y serán una constante. En consecuencia, sólo un esfuerzo continuo permitirá descifrar los fenómenos opacos y dotar de sentido a procesos ciegos. Por otra parte, la permanente innovación social obliga a una actualización de la ética. Cuando la vida social cambia de modo tan drástico, es necesario renovar también los principios éticos sobre la base de los cuales se forman los juicios sobre la realidad. El fundamento existe. De hecho, la tradición chilena (y occidental) aporta una "ética del otro" como fundamento del trato justo, de la

comunicación veraz, de la conducta honesta; en fin, de la acción solidaria.

Por último, parece ineludible una renovación de las maneras de pensar y de hacer política chilenas . En efecto, muchas personas parecen no visualizar la utilidad que cabe esperar de la política en una sociedad tan cambiada. Con frecuencia ella es vista como un mundo aparte, desconectado de la vida social. Si, por el contrario, se concibe la política como la construcción de un "mundo común", ¿cómo se logra crear tal orden colectivo en una sociedad altamente diferenciada? El desafío concierne, en particular, al sistema político. Pero es, en definitiva, una tarea de todos los ciudadanos.

Gráfico 10



Una sociedad globalizada enfrenta tareas globales. Al igual que otros países, Chile ha de compatibilizar un crecimiento económico sostenido con un fortalecimiento de la integración social y lograr todo ello en el marco de las instituciones democráticas. Similar tarea exige un esfuerzo mancomunado. Por eso, el Informe 2000 del PNUD ha querido situar el comienzo del nuevo siglo bajo el lema de "más sociedad para gobernar el futuro".