



**Polis**

Revista Latinoamericana

**12 | 2005**

**Individualismo y bien común: los límites de las instituciones**

---

## Desarrollo Humano y ciudadanía en Chile: los nuevos desafíos

*Développement Humain et citoyenneté au Chili: les nouveaux défis*

*Human Development and Citizenship in Chile: new challenges*

**Pedro Güell**

---



**Edición electrónica**

URL: <http://polis.revues.org/5572>

ISSN: 0718-6568

**Editor**

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

**Edición impresa**

Fecha de publicación: 17 décembre 2005

ISSN: 0717-6554

**Referencia electrónica**

Pedro Güell, « Desarrollo Humano y ciudadanía en Chile: los nuevos desafíos », *Polis* [En línea], 12 | 2005, Publicado el 12 noviembre 2012, consultado el 02 octubre 2016. URL : <http://polis.revues.org/5572>

---

Este documento fue generado automáticamente el 2 octubre 2016.

© Polis

---

# Desarrollo Humano y ciudadanía en Chile: los nuevos desafíos

*Développement Humain et citoyenneté au Chili: les nouveaux défis*  
*Human Development and Citizenship in Chile: new challenges*

**Pedro Güell**

---

- 1 Chile ha cambiado muy notoriamente su faz económica, cultural y política en los años transcurridos desde la recuperación de la democracia, en 1990. El país tiene nuevas y mejores oportunidades de desarrollo. En el ámbito de la democracia, sus logros en estabilidad institucional y consenso político son destacables. Lo ha dicho el Informe regional del PNUD sobre la Democracia: en Chile no existe el nivel de déficit de provisión de los derechos sociales, o de negación de los derechos civiles, o la ingobernabilidad política que constituyen los factores comunes de la precariedad de la democracia que caracteriza a muchos de los países de América Latina.
- 2 En Chile el Desarrollo Humano es alto y sigue creciendo. La provisión de aquellos bienes básicos que le dan sustento a la ciudadanía social es una realidad para las mayorías y en vías de serlo en plazos razonables para buena parte de los excluidos. Chile tiene hoy una tasa de pobreza total cercana al 18% y su índice de Desarrollo Humano es el segundo más alto del continente, ubicándose entre los países de desarrollo humano alto. Al mismo tiempo, se ha realizado un proceso de transición a la democracia y de reforma a las instituciones dejadas por la dictadura militar en un contexto de gobernabilidad y legitimidad popular. En general, en Chile operan los mecanismos institucionales de la poliarquía descrita por Dahl. Los avances han sido satisfactorios incluso en algo tan difícil como el procesamiento de la memoria y de las consecuencias de los atropellos a los derechos humanos. Estos logros no provienen de fuerzas externas a la sociedad chilena; ha sido el propio sistema político democrático el actor principal de esos procesos.

## Los desafíos de la democracia chilena son de largo plazo y aluden al fundamento cultural de la ciudadanía y de lo público

- 3 ¿Significa esto que la democracia en Chile no tiene desafíos o, en un sentido más general, que un alto Desarrollo Humano asegura por sí sólo a la democracia en el largo plazo? Para estas dos preguntas nuestra respuesta es negativa. La democracia chilena tiene desafíos, que no por nuevos y poco explosivos son menos importantes. Tal vez, la ventaja que tiene hablar sobre Chile es la posibilidad de pensar más allá de las urgencias que caracterizan a las democracias de otros países y dejar espacio a la observación de las tendencias de largo plazo y de los desafíos inéditos que ellos acarrearán.

Una correcta apreciación de estos nuevos desafíos requiere, sin embargo, una reflexión que profundice en el vínculo entre Desarrollo Humano y ciudadanía. Hasta ahora, esa reflexión ha sido insuficiente en el plano más general de los informes mundiales y se ha desplegado de manera asistemática, aunque variada y rica, en los informes nacionales.

- 4 Nuestra tesis de partida indica que, si se observan las tendencias de largo plazo, la democracia chilena no parece estar desafiada en primer lugar por un déficit en el bienestar social de sus ciudadanos o por la debilidad de sus instituciones. Estos factores nunca están del todo asegurados y no deben darse por sentados, pero no es esa incertidumbre el problema emergente. Los problemas están en otro lado y tienen un carácter más larvario, pues se despliegan en el largo plazo y los síntomas presentes no dan cuenta plenamente de las consecuencias futuras. Por lo mismo, se trata de desafíos que requieren de un acto de interpretación para reconocerlos. Tal como dice Aguilar Camín en su última novela, “Se ha dicho que lo que importa en política son las emociones subyacentes de una época, la música de la que las ideas son un libreto de inferior calidad.”
- 5 La sustentabilidad y el rendimiento de la democracia chilena están desafiados, entre otras cosas, por la oligarquización de sus élites dirigentes y su débil renovación generacional, por sus débiles vínculos con la producción de conocimientos autónomos, por la debilidad en la formulación de proyectos de largo plazo, y por la transformación de los partidos en máquinas puramente electorales. Pero su desafío mayor está en la dificultad creciente para mediar entre, por una parte, la organización de un orden social cada vez más complejo, opaco y distante y, por la otra, las transformaciones que afectan a la dimensión subjetiva de la vida ciudadana. Dicho en fácil, se trata de la dificultad para transformar a las personas en ciudadanos y al orden social en un asunto que importe a la vida individual. Lo que está en juego es la organización de los sentidos, lenguajes e imaginarios que median entre persona y sociedad, los cuales, desde inicios de la secularización moderna, sólo pueden ser abordados desde la deliberación razonada y democrática. El problema futuro de la democracia chilena, que está comenzando a gestarse hoy, ya no es, entonces, principalmente la economía o las formalidades jurídicas, sino la cultura.
- 6 Este texto pretende describir el tipo de desafíos culturales que enfrenta hoy la democracia y el Desarrollo Humano en Chile y sugerir los giros conceptuales que permitirían precisar esos desafíos, especialmente en el campo teórico del Desarrollo Humano y de la Ciudadanía. Este texto no es descriptivo de la realidad de la democracia en Chile, aunque es coherente con los resultados de las investigaciones disponibles. Se

trata de una discusión sobre perspectivas y enfoques y su carácter es el de una propuesta de discusión que sirva de complemento a los otros esfuerzos que se hacen para profundizar la relación entre Desarrollo Humano y ciudadanía.

## La forma estadocéntrica de lo público ha comenzado a disolverse

- 7 Los cambios políticos y culturales agudos han sido la tónica de la vida chilena de los últimos 30 años. Ellos no sólo han cambiado la superficie de la vida colectiva, también lo han hecho en las profundidades de la trama cultural y subjetiva en la que aquella se sustenta. Unos de los cambios que puede tener un fuerte impacto en la democracia futura es aquel que se refiere a lo público y a la ciudadanía.
- 8 Lo público muestra signos de disolución; lo que estaba integrado comienza a disolverse. Hay que destacar, para evitar las nostalgias sin fundamento (aunque las que lo tienen pueden ser hasta necesarias), que aquella forma de lo público que se está agotando en Chile es de un tipo particular y se parece poco al paraíso de la democracia. En Chile lo público y su actor, la sociedad civil, han sido el producto del Estado. Nuestra institucionalidad y nuestra cultura política es estadocéntrica; aquí la sociedad ha sido dependiente y sus actores se han movido con lógica clientelar. La fortaleza de la institucionalidad política chilena ha tenido su contraparte en la relativa debilidad y falta de autonomía de la sociedad. Tal vez por lo mismo, los movimientos de autoafirmación social que han existido, han sido, en una suerte de reacción pendular y espasmódica, antiestatales y antiinstitucionales. Y también por espasmódicos y reactivos, estos movimientos han retornado luego, un poco por inercia y otro poco por violencia, a los brazos paternales del Estado.
- 9 Pero el estadocentrismo de lo público ha tenido, y sigue teniendo, aspectos muy ventajosos, entre ellos, la existencia de un centro. El Estado –ese nombre que en Chile significa gobierno, fisco, partidos políticos, fuerzas armadas, tribunales de justicia, medios de comunicación pública, nación, selección de fútbol y religión común– ha sido el eje y espacio de la integración social; con más o menos marginalidad pero siempre con las mayorías dentro de los márgenes. Ha sido el hilo conductor de una Historia, la que unas veces se llamó historia patria de la nación, y otras, historia del progreso social, pero que siempre fue la historia del Estado. Ha sido el espacio que delimita lo posible, lo pensable y lo deseable y, con ello, ha generado condiciones de consenso y socialización de los comportamientos.
- 10 El Estado ha producido de esta manera céntrica o axial aquello que es tan escaso en el resto del continente y obsesivamente adorado entre los chilenos: el orden. Si el beneficio ha sido alto también lo ha sido el precio: falta de autonomía de la sociedad y falta de espesor cultural en la vida cotidiana. Más allá del cálculo final de si esto ha sido bueno o malo, lo cierto es que esa forma de organizar lo público está desapareciendo, y esto es nuestro punto de partida. Lo público estadocéntrico y su modelo de integración ha comenzado a disolverse por muchas razones.
- 11 La primera fue el intento permanente del régimen militar por hacer desaparecer a la sociedad como actor. Siguiendo la máxima de Margaret Thatcher, se afirmó que la sociedad no existe, y que sólo existen los individuos. Esto, que entre los ingleses es una tradición teórica, en Chile era parte de una estrategia política: impedir que los grupos

organizados se arrogaran la capacidad para intervenir sobre la marcha de la sociedad (a excepción, por cierto, de la corporación militar, la que se identificaba con la nación misma y por lo mismo sus decisiones eran iguales al destino natural). El antídoto a la sociedad fue el mercado, ese mecanismo autorregulado que en América Latina se usa para producir un sucedáneo de sociedad sin tener que invocar a la sociedad. En esas condiciones, el Estado salió del centro, el mercado no proveyó de centro alguno y la sociedad inició un movimiento centrífugo.

- 12 La segunda fue el terremoto cultural provocado por el fin del Estado axial y el nacimiento de la sociedad de mercado. De las cenizas de ese terremoto surgió el individuo, pero no cualquier individuo, ni menos el individuo ilustrado lleno de autoestima propio de la tradición liberal. Expulsado del hogar paterno sin desearlo ni entenderlo, el sujeto postestatal chileno fue, durante mucho tiempo –y en algunos sectores aun sigue siéndolo– un individuo a la intemperie. El análisis de la literatura chilena de los ochenta y noventa ha señalado que el personaje característico de esos años es el “huérfano”. El desarrollo de la individuación acelerada que ha caracterizado a Chile en años recientes, al igual que ha ocurrido en muchos países, tiene, sin duda alguna, sus raíces en los movimientos mundiales de modernización. Pero la intensidad y las características defensivas, desconfiadas y socialmente retraídas de la individuación en Chile tienen su sello de origen en la orfandad que dejó el abandono estatal.
- 13 La tercera razón de la disolución de lo público hay que buscarla en la transición a la democracia. En esa época, hacia el fin de la dictadura y cuando ya se veía venir que el Estado quedaría en manos de los opositores de Pinochet, todo el mundo tenía miedo, miedo al desorden. La transición a la democracia significaría –en lo profundo– romper ataduras sin provocar desbande. Eso fue posible mediante la afirmación de tres principios: la transición la hace el Estado y la ciudadanía se disciplina bajo la institucionalidad; no se reconstruye lo público en torno al Estado ni se facilita su reorganización autónoma; el precio de esta disciplina se paga bajo la forma de aumento del consumo individual en el mercado.
- 14 La transición en Chile fue exitosa. La autoridad tradicional del Estado sirvió de garante o de atemorizante para ordenar las conductas a las reglas institucionales. La ausencia de lo público evitó los cuestionamientos, y el notable auge económico mantuvo a los individuos entretenidos en el trabajo y el consumo. La transición fue estatalista, pues desde allí y con sus recursos y legitimidades se condujo el proceso, pero no fue estadocéntrica, pues el Estado no se ofreció como eje de la sociedad y de lo público que surgirían de la democratización. El Estado se pensó como el regulador técnico que, a través del instrumento de las políticas públicas, ordenaba el entorno en el cual los individuos debían interactuar según el libre juego de sus intereses. La transición apostó a los efectos benéficos de la individuación para la mantención del orden.

## Lo público no desaparece, sólo se transforma

- 15 Podrá desaparecer una forma histórica de lo público, pero no desaparece la necesidad de lo público. Después de todo, para actuar en conjunto se requiere establecer algunos referentes y señales compartidas tales como criterios de valor, modas, conductas castigadas y modelos ensalzados, derechos exigibles y pretensiones innombrables, imágenes de lo “mismo”, “nosotros” y “los otros”. En una sociedad compleja y diversa eso ni surge espontáneamente ni tiende automáticamente a ser compartido por todos.

Mientras más individuación hay en una sociedad, más referentes colectivos deliberadamente contruidos se necesitan. Por lo mismo, se requieren formas de conversación intencional, de acceso relativamente abiertas y con algún grado de fundamento reflexivo y legítimo que permitan establecer códigos simbólicos compartidos. Eso es una definición muy básica pero aceptable de lo público; otra cosa distinta es si eso es ciudadano y democrático.

- 16 En Chile, como si las sociedades siguieran las leyes de Lavoisier, lo público no ha desaparecido, solo se está transformando. Y se ha estado transformando sin seguir un plan preestablecido o un horizonte ideológico deseado. Entre la dictadura y la transición, la sociedad fue entregada al vaivén de las fuerzas ciegas del cambio cultural y de los mercados en la tarea de constituir sus sentidos compartidos. Las instituciones tradicionales, que sirvieron de orientación en la construcción del sentido público en el país, como los partidos políticos, la iglesia católica, las fuerzas armadas, las élites empresariales e intelectuales, renunciaron a ese rol por necesidad o vocación.
- 17 Para constituir sus referencias compartidas, las personas diversas y dispersas, huérfanas de Estado y agobiadas de individuación, tuvieron que recurrir entonces a los temas y voceros que les quedaron disponibles: el consumo, la vida privada, las aspiraciones biográficas, el cuerpo, los miedos, el deporte. El espacio en que ha tendido a ocurrir esta conversación pública está delimitado por el mercado, sus lenguajes y objetos; por los medios de comunicación de masas y por las dinámicas del destape cultural, así como por la pérdida del miedo al conflicto.
- 18 En ese contexto, los individuos comienzan a vincularse colectivamente como, digamos, a falta de un concepto mejor, “individuos masificados en audiencias”. Es decir, conciencias individualizadas que obtienen su socialización mediante la participación en comportamientos y comunicaciones de masas de los cuales obtienen referencias para dotar de sentido y estímulo a su individualización. No es propiamente un público en el sentido clásico ilustrado, pues allí los individuos se incorporan a lo colectivo para elaborar referentes que estimulen y orienten la construcción del orden social. Si se esperaba que de esa incorporación resultara algún efecto sobre la constitución de la persona, ese efecto era la transformación de la persona en ciudadano. Por el contrario, entre los “individuos masificados” la finalidad de lo público es la construcción de lo privado y del individuo. Este es, por lo demás, el sentido habitual que hoy le asignamos a la “publicidad”: el conjunto de referencias públicas destinadas a servir de insumo a la construcción biográfica y al estilo de vida.
- 19 El nuevo espacio público no está, como antes, a medio camino entre el individuo y el orden social, sino entre el individuo y él mismo. De manera creciente a lo público se va para poder ser más individuo. Allí se accede a un depósito de recursos con una base de denominadores comunes que están disponibles para la individuación. La producción y administración de los denominadores comunes es lo que le da el fundamento y legitimidad al nuevo espacio público. Pues, para ser individuo, eso lo saben todos, hay que tener un grado de reconocimiento de los demás, y eso lo provee el código común de los productos y lenguajes diversos. El nuevo público no alude entonces al orden social entendido como institucionalización del poder de autodeterminación de la sociedad, sino que alude al sistema informal de clasificaciones, diferenciaciones y reconocimientos recíprocos entre individuos.

## Esta nueva forma de lo público parece muy postmoderna, pero es muy latinoamericana y chilena.

- 20 A primera vista, se podría acusar a la descripción anterior de proyectar sobre la democracia chilena un fenómeno propio de las sociedades más avanzadas. Con ello, se perdería la oportunidad, ofrecida al inicio, de sugerir las correcciones conceptuales en la noción de Desarrollo Humano que emergen de la especificidad del caso chileno.

Lo cierto es que, bien visto, estas nuevas formas de lo público que están emergiendo pueden parecer muy postmodernas, y en parte lo son, pues uno de los rasgos de Chile es su tránsito acelerado, en términos culturales e institucionales, hacia formas de modernidad avanzada. Pero existen factores muy latinoamericanos y chilenos que le dan rasgos propios a ese tránsito y, lo que es más importante, apuntan a consecuencias de largo plazo muy particulares.

- 21 Lo primero es que estas nuevas formas de lo público difieren de sus símiles del primer mundo en el hecho de que no se apoyan en una imagen de sociedad autónoma del Estado decantada en instituciones, derechos y cultura cívica. En Alemania o Francia, por citar dos casos de transformación veloz de lo público, las nuevas tendencias centrífugas de la individuación están contenidas por una sólida cultura cívica y una institucionalización de la ciudadanía social. Allí la pulsión a la individuación topa en la necesidad de defender colectivamente, por ejemplo, los derechos del trabajo. En muchos de los países modernos, las personas han sido antes ciudadanos constituidos en las instituciones públicas que individuos constituidos en el mercado.
- 22 En el caso de Chile, el sustrato de ciudadanía política y social que ha decantado a lo largo de los años es ostensiblemente más delgado que en los casos citados. Entre nosotros, la ciudadanía social, en el mejor de los casos, se está desarrollando de manera paralela con la individuación de mercado. Esta diferencia es importante, pues significa que lo común que subyace a lo público es aún materia de construcción y, por lo mismo, los límites de contención de la individuación son muy débiles. Precisamente porque en buena parte se trata de un público de “huérfanos”, sus tendencias pueden ser muy centrífugas y sus puntos de unión muy volátiles. Se podría suponer que esta diferencia es propia de todos los países de América Latina.
- 23 El segundo factor idiosincrásico consiste en que es muy distinto el poder cultural del mercado en sociedades donde existe un sustrato previo de ciudadanía social que donde hay “huérfanos” inseguros y retraídos por la ausencia de protección. En el segundo caso, que es en buena parte el de Chile, el mercado asume un rol cultural de primer orden. Sus ofertas de sentido se vuelven artículos de primera necesidad existencial. Pero, por lo mismo, tiende a imponerse también su particular forma de construir integración: una suerte de coordinación volátil, entre identidades cuya diferenciación se promueve, a partir de la satisfacción de necesidades muy primarias.
- 24 Este poder cultural del mercado, además, se ve aumentado por la nueva orientación que asume el Estado chileno, acorde también a las tendencias internacionales. Aquel tiende a establecer sus vínculos con la sociedad a través de políticas públicas altamente focalizadas y diseñadas según criterios de rentabilidad. Si bien esto ha llevado en todas partes donde se ha aplicado a una debilidad en la dimensión comunicativa y representativa del Estado, en el caso chileno ha sido especialmente fuerte. El Estado de la transición ha alcanzado un

notable grado de integración práctica de la ciudadanía a través de sus políticas públicas, pero una muy débil propuesta de sentido acerca de lo que esas mismas políticas significan. En Chile, el progreso social y los enormes esfuerzos personales y colectivos que conlleva, han carecido de un relato que los explique, justifique y oriente.

- 25 En contextos de tradición populista -como el latinoamericano-, donde el Estado creó integración gracias, especialmente, a las mediaciones simbólicas, a los ritos del dispendio fiscal y a las escatologías que justifican los sacrificios del desarrollo, la conversión del Estado en *policy maker* ha dejado un vacío importante, que el mercado ha corrido a llenar presuroso y alegre.
- 26 Otro factor diferencial de la realidad chilena frente a sus pares “postmodernos” es la desigualdad. Chile tiene una de las peores distribuciones del ingreso en un continente que tiene, a su vez, la peor distribución del mundo. Todo un record. Aparte de las consecuencias económicas de este hecho, en las cuales los economistas todavía no se ponen de acuerdo, existen importantes efectos para las nuevas tendencias de construcción de lo público y de la ciudadanía.
- 27 La desigualdad de ingresos chilena tiene su origen en las diferencias de remuneración del trabajo asalariado. Esto no es la lucha de clases entre capital y trabajo, es la diferencial de valor del trabajo mismo. El problema tampoco es de supervivencia absoluta, pues el valor del trabajo ha aumentado significativamente, en términos reales, para todos los estratos, y a ello se debe -en buena parte- la reducción de la pobreza. El problema es “relativo”; es decir, afecta a las relaciones sociales. Se crea un déficit de reciprocidad percibida, pues las personas piensan que ellos no reciben de la sociedad lo mismo que le dan. Las encuestas del PNUD han mostrado esto con claridad meridiana. Todos trabajan arduamente, pero no hay proporción entre esfuerzo y remuneración. Lo que queda cuestionado, con ello, es el sentido mismo de esforzarse y de respetar las reglas de distribución social de las recompensas.
- 28 La desigualdad de ingresos del trabajo desafía a la democracia, en primer lugar, pues reduce la capacidad del mercado chileno de producir integración real por la vía de la participación en el consumo. Grandes capas de población sólo pueden participar al modo de espectadores en los valores que se realizan en los objetos del mercado. Para aquellas, es difícil hacer la experiencia de la participación en lo público común. Podríamos volver al absolutismo barroco, donde las masas se integraban a la nación presenciando el espectáculo del derroche aristocrático frente a las rejas del Palacio. Eso funcionó durante largo tiempo, sólo que nunca fue democrático.
- 29 En segundo lugar, la desafía por su dificultad para producir un sentido de reciprocidad social, que es la base de la democracia. Sólo ella puede justificar las pérdidas que deben hacer algunos, las esperas que deben soportar otros y los sacrificios que deben hacer todos para que el orden democrático funcione. Sin reciprocidad colectiva, solo se estimula el *free-riding* de los pillos. La corrupción, esa nube que avanza sobre el cielo azul de la apreciable transparencia de los asuntos públicos chilenos, puede atribuirse, en parte, al debilitamiento de la sólida reciprocidad social que caracterizó al país durante buena parte del siglo XX. La experiencia de falta de reciprocidad que surge de la desigualdad, está asociada a la debilidad de la ciudadanía social, precisamente de aquel cuerpo de instituciones llamadas a cumplir la reciprocidad debida entre los miembros de la sociedad.



- 30 El tercer aspecto propiamente chileno, y tal vez también latinoamericano, en este proceso aparentemente postmoderno, es la tendencia a la oligarquización de las élites. Robert Michels ya lo había advertido a principios del siglo veinte: esa tendencia es propia de cualquier organización y es una “ley de hierro” de las democracias. Pero es distinta percibirla como anomalía, como lo hace Michels y toda la tradición liberal, a legitimarla como naturaleza. En Chile, la desigualdad casi dinástica en el ejercicio del poder aparece, para muchos, como una necesidad. Sólo como ejemplo, en la encuesta realizada para el IDH 2004 de Chile, cerca del 40% de las personas piensan que el poder no es algo adquirible, sino algo que se posee por nacimiento. Los estudios han mostrado sistemáticamente que en la distribución de los privilegios y poderes, la meritocracia sigue siendo un ave rara en el país.
- 31 Es muy pronto aún para asegurar que las nuevas formas de lo público, en Chile, se verán colonizadas por las tendencias oligárquicas. Se suele afirmar, además, que los públicos que se constituyen en el mercado y en los medios de comunicación son, por definición, meritocráticos. Puede ser, pero la enorme desigualdad en el acceso al consumo y la escandalosa concentración de la propiedad de los medios en el país, son -a lo menos- un caldo de cultivo para la creación de una brecha cualitativa entre los diversos públicos. A modo de avance, en Chile, la sociedad civil no tiene existencia ni en el mundo del consumo - en la forma de sociedades de defensa del consumidor - ni en los medios como fuente de noticias.
- 32 Sin duda, la transformación mediática y mercantil de los públicos es un fenómeno propio de las sociedades de modernización acelerada. Y ello por sí mismo presenta desafíos serios a la democracia, como bien lo han mostrado algunos científicos sociales europeos. Pero, en Chile, esa tendencia se despliega sobre un humus cultural e institucional particular. La debilidad institucional de la ciudadanía social, la falta de autonomía de la sociedad civil, la desigualdad en los ingresos y la débil percepción de reciprocidad en la retribución de los esfuerzos así como la oligarquización de las élites, forman parte de ese sustrato que puede dar una orientación particular, y acaso más preocupante, a las tendencias propias de la modernización. El efecto sobre la democracia chilena y sobre la fortaleza de los actores sociales, será -sin duda- específico. Desde la perspectiva del país, una reflexión sobre la relación entre Desarrollo Humano y ciudadanía debe intentar dar cuenta de la especificidad de ese desafío.

## Las nuevas formas de lo público le plantean desafíos inéditos a la democracia

- 33 Sería muy aventurado pretender ordenar y relacionar, en este breve ensayo, las distintas consecuencias específicas que acarrea la modernización acelerada de Chile para el futuro de su democracia y para la capacidad integradora de su espacio público. Pero sería bueno explicitar algunas de sus fuerzas, para definir algo así como las disyuntivas principales. Ello nos permitirá luego situar la discusión sobre los conceptos de Desarrollo Humano y de ciudadanía.
- 34 Lo primero que hay que señalar es que los desafíos a la democracia chilena no se restringen a las realidades políticas o institucionales. Hoy, como efecto de las propias fuerzas de la modernización, la democracia es inseparable de los nuevos dilemas que emergen en la vida individual. La redefinición de lo público que señalábamos más arriba,

donde lo social se transforma en recurso para la construcción biográfica, es inseparable, y lo será probablemente, cada vez más, de los dramas de la individuación. La democracia será demandada para responder ya no sólo a los problemas del orden y su institucionalización, sino, cada vez más, a los dilemas de la vida personal. Más específicamente aún, será exigida para legitimar el orden y el poder en función de su capacidad para servir de apoyo frente a los agobios de la subjetividad privada.

- 35 Parte de esto ya lo estamos viendo en Chile. Un factor importante en las explicaciones del desencanto con la democracia radica en su dificultad para hacerse cargo de las dificultades para ser individuo en medio de los cambios agudos y de las exigencias crecientes de rendimiento, autenticidad, proactividad, etc. Algunos de los candidatos presidenciales o parlamentarios actuales han logrado sortear esa indiferencia desplegando precisamente una suerte de “populismo del alma”. Los medios de comunicación, por su parte, hace rato ya que han tomado posiciones con ventaja en esta batalla que cada ciudadano libra consigo mismo. En cualquier caso, nuestro debate público y nuestra democracia tendrán que contar, de ahora en adelante, con que el “agobio de ser si mismo” será un contenido ineludible en las demandas sociales y en las luchas políticas.
- 36 Las transformaciones de lo público y el desplazamiento de la tarea democrática hacia los temas de la individuación replantean el problema de la construcción del orden social y del sentido de la integración. Y esto ocurre no sólo para los teóricos del orden, sino que se transforma en una pregunta cotidiana: ¿y ahora que estoy invitado y/o obligado a valerme por mi mismo para llegar a ser yo mismo, para qué necesito a los demás? La pregunta por el orden, entonces, no desaparece en el contexto de la individuación, de los nuevos públicos y sus preocupaciones. Por el contrario, mientras mayor es el ansia social de ser cada uno “si mismo”, mas necesidad existe de un orden sólido y con alta capacidad de integración y, al mismo tiempo, menos obvia es su posibilidad.
- 37 Pero este desafío no puede ser enfrentado con los instrumentos tradicionales mediante los cuales la sociedad ha construido orden. Hoy, debido a la diferenciación de las subjetividades y a la volatilidad de las identidades que acompaña al proceso de individuación, las posibilidades de hacer descansar el orden social en la fuerza de la institucionalización de los comportamientos y orientaciones es cada vez más limitada. La complejidad y diferenciación creciente de los sistemas sociales de diverso tipo también vuelven problemática la institucionalización de sus operaciones. La consecuencia de todo esto es que la vida social, tanto subjetiva como sistémica, se hace contingente y debe ser administrada de manera también cada vez más contingente. La modernidad avanzada se caracteriza por la desinstitucionalización. Todo se vuelve conversación, mediación, negociación, liderazgo, brain storming, red, geometrías variables, etc. La sociedad está obligada, entonces, a explorar caminos inéditos para dotarse de un orden social y darle un fundamento a la convivencia. La modernidad es buena, pero nadie dijo que no sería problemática y exigente.
- 38 El problema de la sociedad política chilena en el siglo XXI ya no es, entonces, el mismo de gran parte del siglo XX. Este consistió en la ampliación y distribución de los beneficios y delicias de una forma de convivencia e integración social dada por supuesto en aquella realidad institucional que llamábamos Estado axial y en las ciudadanías dependientes. Actualmente, tanto por su contenido –la tensión entre individuación e integración– como por su forma –la limitación de los procesos de institucionalización–, el problema es, ni más ni menos, la fundamentación misma de la convivencia.

- 39 El sustento teórico de esa afirmación es relativamente sencillo. A saber, que la individuación es un valor socialmente construido y aún la más radical de las individuaciones no es alcanzable sino dentro de un orden social que la legitima imaginariamente y le provee de los recursos y referencias que requiere. La individuación es una forma de imaginar la vida social y es impensable sin replantear correlativamente el problema del orden y de la integración.
- 40 Aquí se halla el núcleo del desafío emergente de la democracia chilena ¿Cómo se construye el orden en un contexto de individuación acelerada, y uno que asegure igualdad, integración y sentido en medio de procesos de institucionalización limitada? Este problema es especialmente agudo en sociedades como la chilena donde, como vimos, la retirada del Estado ha dejado un vacío de referentes comunes y ha provocado una orfandad que hace que los procesos de individuación de muchos sean reactivos y defensivos. Y donde la desigualdad, la falta de reciprocidad y la oligarquización de los procesos de conducción complican todavía más las cosas.

## La democracia del futuro: ¿administradora de la coordinación o productora de sociedad?

- 41 La teoría y la práctica parecen señalar dos posibilidades generales para abordar el problema del orden y la integración: una indica que el orden se produce como autodeterminación deliberada, la otra que es el resultado de una coordinación espontánea y autorregulada. La primera alude a un proceso socialmente intencional y racionalmente validado de deliberación y decisión que establece, de manera cambiante y flexible, los marcos de la convivencia y los horizontes de sentido hacia los cuales se orientan los esfuerzos y recursos colectivos. La autodeterminación es anticipatoria pues se orienta por valores. Su supuesto básico es que la realidad social es, en gran medida, moldeable por la propia sociedad. La segunda, o coordinación autorregulada, por el contrario, es un proceso no intencional de ajustes que resulta de la búsqueda de equilibrios entre grandes sumas de deseos y fuerzas opuestas. El mercado es su modelo ideal. Se trata de la obtención no intencional de orden ex - post, pues es la expresión de un resultado, y se presume que éste es el valor perfecto, pues resume el mejor punto de equilibrio posible entre las fuerzas reales. La autorregulación supone, o desea más bien, que la realidad social no está disponible para la sociedad por razones de complejidad y opacidad de la realidad misma.

Probablemente no exista ninguna de esas soluciones en estado puro, no al menos en Chile. Pero se puede reconocer en nuestro debate actual y en las decisiones políticas una mayor influencia ideológica de un modelo que del otro. En Chile ha existido un predominio del modelo de autorregulación desde fines de los años setenta del siglo pasado.

- 42 Los mecanismos autorregulatorios tienen varias ventajas, en la nueva situación de Chile, que explican su predominio. En primer lugar, desvinculan los problemas de la producción del orden de la construcción de consensos políticos. Esto le viene bien a un país que tiene temor al conflicto y donde sus élites dirigentes desconfían de la capacidad de la sociedad para producir y mantener el orden. Es más, oculta el tema del orden como problema y lo saca del debate, pues como decía un presidente chileno hace un siglo atrás para justificar su proverbial indolencia: los problemas son de dos tipos, los que se arreglan solos y los que no tienen solución. Esto, por su parte, le acomoda a todos aquellos que se benefician

del orden “espontáneo” que rige en el país. Esto podría ayudarnos a comprender cómo en un país que está modernizando sus instituciones y desentumiendo su cultura, el sistema político no se inmuta demasiado. Asumidos en su rol de administradores de los equilibrios autorregulados, buena parte de la clase política no se siente cuestionada por algo tan teórico como un “problema del orden”.

- 43 Además, esta forma autorregulatoria de la coordinación social se aviene bastante bien con las nuevas tendencias de los públicos que señalábamos al inicio. No propone a la sociedad como sujeto y deja todo el espacio a la primacía del individuo. Esto es coherente con la reorientación de la política como administración de aquellos servicios, públicos y privados, que los individuos demandan para sus aventuras y desventuras biográficas. Los ciudadanos se transforman en clientes y la política en la “sección reclamos” de la empresa, donde se puede cuestionar la calidad y cantidad del producto, pero no la pertinencia del producto ni la organización o la propiedad de la empresa.
- 44 Vista desde afuera, y de cara a las exigencias que el presente chileno le pone a la construcción del orden, la coordinación autorregulada, apoyada por un sistema político que opera como servicio al cliente, es aparentemente una buena solución. Produce gobernabilidad (medida como ausencia de conflicto) y crea las condiciones de eficiencia para el crecimiento del PIB, y de las prestaciones públicas. El modelo tecnocrático de la democracia chilena no ha creado, hasta ahora, problemas funcionales ni de gobernabilidad básica. Lo buenos Índices de Desarrollo Humano dan fe de ello.
- 45 Pero la lógica autorregulatoria aplicada en un contexto como el chileno tiene varios límites. Uno de ellos, clave en la perspectiva de este trabajo, es la ausencia de responsabilidad social sobre los fallos de la individuación y la consecuente aceleración del agobio de ser si mismo. No sólo es difícil ser individuo, sino cuando sobrevienen las dificultades esperables de esa tarea impuesta socialmente, la sociedad descarga sus responsabilidades sobre los propios individuos. Ellas caen de vuelta sobre los propios individuos en la forma de explicaciones tales como falta de capital humano, de debilidad de las disposiciones subjetivas, fallas en la formación temprana o de simple maldad. Y frente a esto no hay como quejarse. Como en el supermercado, podemos reclamar por la calidad del producto, pero no por la incapacidad del cliente para pagarlo o consumirlo. Aquello que se torna en el drama básico carece, sin embargo, de legitimidad y de instrumentos para transformarse en demanda debatible en el espacio común. Los dramas negados de la individuación pueden transformarse en la bomba de tiempo de la democracia.
- 46 Pero la teoría de las sociedades autorreguladas supone la existencia de personas con individuación lograda y cree que los procesos de coordinación de actividades son suficientes para producir integración con sentido. Puede ser, pero en la realidad chilena los individuos logrados son la minoría. La mayoría lucha aún por reconstruirse en medio de la orfandad de referentes, y ni el mercado ni el consumo han producido aún recursos ni referentes para la subjetividad de aquellos que están fuera del mercado y del consumo. El Estado, por su parte, ha sido importante en la compensación de la desigualdad de oportunidades, pero no en la compensación de la ausencia de un sentido para la integración, ni siquiera para dotar de sentido general a sus propias políticas.
- 47 El problema se plantea en la perspectiva de la sustentabilidad, es decir en términos de futuro. Ni la democracia chilena ni el espacio público en el que ella existe están deliberando o construyendo las condiciones culturales e institucionales que aseguren la

complementariedad entre individuación e integración social. La pregunta por el fundamento del orden se da por obvio. El sistema político chileno sigue operando como siempre lo ha hecho, dando por supuesto la existencia del vínculo social, para lo cual se apoya en su proverbial conservantismo cultural. Ello le ha impedido ver las consecuencias políticas de los cambios culturales y las consecuencias culturales de los modos de organizar la coordinación social. Le ha ahorrado además el tener que pensar más radicalmente su propio rol en relación al fundamento de la integración social.

- 48 Pero en Chile los cambios culturales están ahí y la individuación es un hecho, como lo es también que la sociedad no está preparada para empoderar individuos ni para redefinir las bases de su integración acorde a ello. Es un hecho también que las bases tradicionales de la integración, y que operaban como fuerzas de contención de las fuerzas centrífugas del cambio cultural – la familia, la religión, la nacionalidad - están sometidas a un proceso de erosión sostenida
- 49 Las formas autorregulatorias de la coordinación social y la democracia de los tecnócratas y administradores, pueden ser funcionales cuando los fundamentos de la integración son sólidos, pero no sirven ni para pensarlos ni para reconstruirlos cuando ellos están sometidos al cambio. La principal consecuencia de todo esto para la democracia y la deliberación pública es que hoy deben hacerse cargo del problema del orden en cuanto tal y de crear las condiciones para la redefinición de formas de integración social que sirvan de marco e impulso a los procesos de individuación en condiciones de igualdad, integración, y sentido colectivo. Por cierto que nadie pretende que la democracia y la deliberación pública puedan, con la particularidad de sus objetivos y la limitación de sus medios, resolver el problema mismo de la existencia social. Pero la sociedad moderna no dispone de otro medio para buscar correcciones a las tendencias autorregulatorias de los sistemas sociales.

## La perspectiva del Desarrollo Humano y el concepto de ciudadanía frente a los nuevos desafíos de la democracia

- 50 El objetivo de este último punto es explorar someramente las potencialidades y límites de los conceptos de Desarrollo Humano y de ciudadanía para ofrecer un campo de reflexión que permita precisar el desafío mencionado. Tomamos ambos conceptos en sus acepciones usuales en los trabajos del PNUD en América Latina, tales como los informes nacionales o el Informe sobre la Democracia. Esta reflexión tiene inevitablemente algo de injusta, pues ninguno de esos conceptos fue elaborado inicialmente para hacerse cargo del tipo de desafíos que se han descrito aquí.
- 51 El concepto de Desarrollo Humano es una mirada sobre el desarrollo económico cuya originalidad es una base de filosofía social distinta al individualismo posesivo que está en la base del monetarismo neoliberal. Es un concepto destinado a apelar a la capacidad de acción de los Estados y de las élites proponiéndoles criterios de decisión más complejos que el crecimiento del PIB y una base ética centrada en la persona. Este concepto, especialmente en la versión presente en los informes globales, tiende a dar por supuesta la existencia de la comunidad política y la capacidad de incidencia de las élites sobre los procesos de desarrollo de sus respectivos países. La teoría de las capacidades elaborada por Amartya Sen y su entorno, sin duda un aporte revolucionario que aún tiene mucho

que dar de sí, muestra importantes limitaciones frente a la pregunta por la construcción política del entorno que hace posible no sólo la creación de capacidades, sino su distribución y disfrute. Las condiciones políticas y culturales de la “libertad real” es un tema que aún debe ser desarrollado.

- 52 Pero el enfoque del PNUD no es una teoría política y se cuida de serlo. Por lo mismo, tiene dificultades para pensar los desafíos a la democracia más allá de la afirmación de que el desarrollo humano y la democracia se requieren mutuamente. De hecho, su noción de participación social queda muy por debajo de las propias posibilidades teóricas que brinda la afirmación central del paradigma de que cada persona y cada grupo humano deben ser sujetos de su desarrollo.
- 53 Los informes nacionales de América Latina, en cambio, no han podido sustraerse a este tema. La discusión sobre la democracia está presente en casi todos estos informes. Pero los enfoques que suelen usarse para este fin no se desprenden sistemáticamente del enfoque del desarrollo humano. Por lo mismo han contribuido a posicionar al PNUD en el ineludible debate sobre la democracia, pero no han aportado mucho en la profundización del problema de la democracia desde dentro mismo del concepto de Desarrollo Humano.
- 54 Esta deuda también permanece pendiente en el Informe de la democracia en América Latina. Él acoge una reflexión acerca del impacto del bienestar, o de su ausencia más bien, y de la existencia del Estado de Derecho sobre la sustentabilidad social de la democracia. Gracias a la distinción entre ciudadanía política y ciudadanía social, se logra un notable avance en el diagnóstico de las deficiencias de la democracia y se realiza una aguda crítica a la magra herencia de años de reformas estructurales, pero al precio de poner en la sombra los desafíos futuros debidos al cambio cultural que ha sido efecto de esas propias reformas, así como de la democratización formal y de la globalización. En cualquier caso, el informe de la democracia ha permitido un avance sustantivo respecto de las teorías puramente institucionales de la democracia y ha puesto en el centro el tema de sus condiciones ciudadanas.
- 55 A pesar de estas limitaciones, el enfoque usual de Desarrollo Humano y la reflexión del Informe sobre la Democracia, deben ser afirmados en su sentido actual, pues son funcionales al problema para el cual fueron creados, y ese problema no ha desaparecido de la realidad de nuestros países. La debilidad de la ciudadanía social y el sacrificio de las personas reales en el altar del crecimiento económico, siguen siendo desafíos pendientes. El caso chileno, como el de algunos otros pocos del continente, es una excepción que no justifica desechar el mejor lenguaje de que se dispone -hasta ahora- para generar un debate regional y para alertar a los actores políticos. No sólo no hay que tirar el niño con el agua de la bañera, todavía es muy temprano incluso para tirar el agua. Pero estos casos excepcionales pueden señalar la dirección de una evolución y servir de indicador de la dirección en la cual debe avanzar la reflexión. Todo esto, por supuesto, sin descuidar la necesidad que Chile tiene de conceptualizar, de manera específica, sus propios desafíos.
- 56 El punto de partida de esta reflexión nos parece que ha de ser el reconocimiento de la transformación de una forma histórica de la integración social y la necesidad de poner la construcción de nuevas formas de ella en el corazón de la tarea democrática. También importa reconocer que esta tarea está ubicada en un marco de restricciones. La primera restricción es reconocer la fuerza del proceso de individuación. La nostalgia comunitarista o movimientista no es una buena respuesta a los nuevos desafíos. La segunda es reconocer que el aumento de complejidad y diferenciación de los sistemas sociales limita seriamente las posibilidades de la conducción social intencional. Entre

ambos límites, queda en cuestión el supuesto que hace de la sociedad el sujeto intencional de la sociedad. Por un lado, la individuación pone en aprietos a la posibilidad de la subjetividad colectiva. Por el otro, la complejidad social pone en duda la capacidad de esa subjetividad, si es que fuera posible, para determinar el curso de la sociedad. El desafío no es fácil, pero es el desafío real de mediano plazo en una sociedad de modernización acelerada como la chilena.

- 57 Los conceptos de desarrollo humano y de ciudadanía pueden servir de marco a esta reflexión si se los vincula y tensiona. La teoría de las capacidades de Sen es un buen marco para la comprensión de los procesos de individuación; debiera profundizarse, sin embargo, en la dirección de las condiciones sociales y culturales para la adquisición y ejercicio de esas capacidades. El concepto de ciudadanía, por su parte, requiere ser complementado, en sus dimensiones social y política, a través de una reflexión sobre los fundamentos culturales y comunicativos de la construcción del “nosotros” colectivo que es el sujeto de la democracia. Se trata de incorporar decididamente la idea de la construcción permanente de lo público como subjetividad autónoma que está a la base de una democracia.
- 58 La ampliación de los conceptos anteriores lleva a discutir, también, el principio normativo de la sociedad como sujeto. Los informes de Desarrollo Humano lo definen como un supuesto no problemático que dependería solamente de la voluntad de los decisores políticos. La participación social, esa forma en que el Desarrollo Humano operacionaliza el principio de la sociedad como actor del desarrollo, debe ser reflexionada en su complejidad actual, pues, de lo contrario, se corre el peligro de reducir la más importante y problemática promesa de la modernidad –la autodeterminación social– a un recetario de políticas públicas y comunicacionales.
- 59 Estas tres discusiones propuestas –sobre el fundamento social de la ampliación de las capacidades, sobre los fundamentos socioculturales de la ciudadanía y sobre el carácter radical de la promesa de autodeterminación– delimitan un espacio común que vincula a esas tres vertientes conceptuales. Proponemos situar, en el centro de ese espacio, la idea de lo público como un espacio de experiencias y deliberaciones que construyen de manera flexible y cambiante a la sociedad como sujeto de sí misma. Se trata, sin duda, de un sujeto colectivo tenue e intermitente, de límites difusos y capacidades limitadas, pero un sujeto al fin, suficiente para darle consistencia a la democracia. Parece poco si se cree que los supuestos de las sociedades ilustradas se mantienen incólumes, pero es mucho si se vislumbran los desafíos de las sociedades post-ilustradas.

---

## RESÚMENES

Los logros socioeconómicos alcanzados por Chile en estas últimas décadas, han tenido su correlato en mejoras importantes con relación al desarrollo humano de su población. Sin embargo, surgen dudas respecto de la capacidad de los chilenos, y en general de los países latinoamericanos, para adaptarse a un contexto de sociedad de mercado, donde el Estado ha ido perdiendo su centralidad como eje de la integración social. En este ensayo, el autor nos invita a

superar este diagnóstico potenciando la democracia y las posibilidades de ejercer una real ciudadanía participativa, fundada ya no en el verticalismo estatal, sino que en las diversas y variadas formas de la sociedad civil. La propuesta apunta, en definitiva, a rescatar el espacio público más allá del discurso economicista que apunta únicamente a la mantención de un orden social autorregulado.

Les succès socioéconomiques du Chili au cours des dernières décennies, ont entraîné des améliorations considérables en matière de développement humain de sa population. Cependant, des doutes surviennent quant à la capacité des Chiliens, et en général des pays latino-américains à s'adapter à un contexte de société de marché, où l'Etat perd progressivement sa centralité comme axe de l'intégration sociale. Dans cet essai, l'auteur nous invite à dépasser ce diagnostic en renforçant la démocratie et les possibilités d'exercer une citoyenneté participative réelle, fondée non plus sur le verticalisme étatique, mais sur les formes diverses et variées de la société civile. La proposition cherche en fin de compte, à réinvestir l'espace public au-delà du discours economiciste se contentant uniquement de maintenir un ordre social autorégulé.

The social-economic achievements accomplished by Chile in the last decades, are correlated to significant improvements on human development of its people. Nevertheless, doubts arise in regards to the capacity of Chileans, and those of Latin-American countries, to adapt to the context of a market society, where the state has been losing its centrality as the main actor of social integration. In this essay, the author invites us to go beyond this diagnosis, potentiating strengthening democracy and the possibilities of exercising a real participative citizenship, founded, not based on state verticalism, but rather in diverse forms of civil society. The author's proposal suggests the rescue of the public space beyond the economic discourse which only aims to the maintenance of a self regulated social order.

## ÍNDICE

**Palabras claves:** desarrollo humano, democracia, espacio público, ciudadanía

**Mots-clés:** développement humain, démocratie, espace public, citoyenneté

**Keywords:** human development, democracy, public space, citizenship

## AUTOR

**PEDRO GÜELL**

Sociólogo de la Universidad de Chile. Doctor en Sociología, Universidad de Erlangen-Nürnberg, Alemania. Coordinador Ejecutivo del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile.