

LA DISPUTA POR LA PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA ELITISTA CHILENA

Gonzalo Delamaza
Universidad de Los Lagos

Resumen: Se plantea en este texto que la democracia surgida de la transición chilena tiene un carácter elitista tanto en términos de los conceptos que la inspiran, como de las prácticas impulsadas por la cúpula del poder político. Esa concepción está presente de modo transversal al arco político y hunde sus raíces en una tradición anterior a los años noventa, habiéndose reforzado recientemente. Ello no quiere decir que la participación ciudadana no esté presente. Antes bien, está presente en múltiples prácticas, no sólo de la sociedad civil organizada, sino también de programas públicos de ejecución local. Sin embargo, el modelo de gobernabilidad surgido de los acuerdos de la transición democrática a fines de los años ochenta ha impedido hasta la fecha que dichas prácticas se proyecten adecuadamente en el plano político. La sociedad chilena parece estar dando muestras que esa proyección es una necesidad política y que lo que hasta hoy ha producido estabilidad no necesariamente seguirá haciéndolo en el futuro, pues el sistema político va perdiendo representatividad.

EL SELLO PARTICULAR DE LA DEMOCRACIA CHILENA

En 1990 no solamente asumió un gobierno democrático luego de dieciséis años y medio de dictadura militar, sino que se dio un paso que formaba parte de un proceso más largo. Según el periodista Rafael Otano, la escena inicial de este proceso ocurrió en un oscuro seminario realizado en un anónimo hotel céntrico de Santiago a mediados de 1984, en plena dictadura. En esa oportunidad, el dirigente demócratacristiano Patricio Aylwin habría planteado por primera vez ante los círculos opositores de la época la necesidad de aceptar la institucionalidad establecida por el régimen militar para canalizar la lucha democrática, esta vez “desde dentro” de la misma. Este planteamiento fundaría luego la estrategia aplicada con éxito frente al plebiscito de 1988 y daría vigencia hasta hoy a la constitución política del Estado impuesta por Augusto Pinochet en 1980

Una primera versión de los contenidos de este artículo fue presentada en el Tercer Encuentro Europa América Latina sobre Democracia Participativa, organizado por la École de Sciences Po y el Banco Interamericano de Desarrollo en Poitiers, Francia el 1 y 2 de junio de 2007. La investigación de base ha sido financiada por los proyectos FONDECYT No. 1060087 – 1085180.

Latin American Research Review, Special Issue © 2010 by the Latin American Studies Association.

(Otano 1995).¹ Moulian, en cambio, remite el origen a 1977, fecha en la cual el general Pinochet pronunció un discurso sobre el diseño institucional de “democracia protegida” que quería establecer para Chile como objetivo del gobierno militar. Moulian (1997) lo llama la “jaula de hierro” de la cual aún no podemos salir, treinta años después.

En cualquier caso, podemos decir que en 1990 se zanjó la restauración de las instituciones democrático-representativas, luego de que Pinochet reconociera a regañadientes su derrota en el plebiscito sucesorio de octubre de 1988. Dichas instituciones quedaban condicionadas, sin embargo, por un conjunto de resguardos y “enclaves autoritarios”, que las limitaban, la mayor parte de ellos consagrados en la constitución de 1980. Mencionemos entre ellos un porcentaje de senadores designados por las fuerzas armadas, cuyos comandantes en jefe gozarían además de inamovilidad en el cargo; otros designados por la Corte Suprema, cuyos miembros habían sido renovados por el propio Pinochet en 1989 y finalmente otros senadores designados por él mismo, quien además asumiría como senador vitalicio en su calidad de ex-presidente. Antes de ello, sin embargo, el general debía completar su período como comandante en jefe del ejército, que expiraba en marzo de 1998. Las fuerzas armadas tenían presencia también en calidad de “garantes de la institucionalidad” en el Consejo de Seguridad Nacional que no dependía del ejecutivo y en el Tribunal Constitucional, así como su presupuesto asegurado automáticamente, por la vía de recibir el 10 por ciento de los ingresos por ventas de la minería estatal del cobre. Vale decir que las fuerzas armadas contaban con autonomía financiera y política, así como con influencia directa en órganos claves de la gobernabilidad.

El cuadro se completó con el rediseño del sistema y la geografía electoral.² Mediante el sistema electoral binominal, cada distrito (y circunscripción senatorial) elige dos representantes al parlamento. Para que un bloque pueda elegir dos parlamentarios, su votación debe doblar a la de su competidor. Este sistema tiene el efecto de asegurar la existencia de dos bloques: uno mayoritario que obtiene algo más de la mitad de los cupos parlamentarios y uno minoritario (la derecha) que se ve favorecido pues prácticamente se asegura la otra mitad, la que se convertía en mayoría en el Senado gracias a los senadores designados (hasta la reforma constitucional de 2005, cuando se eliminaron los senadores designados y vitalicios). Adicionalmente impide también hasta la fecha la llegada al parlamento de fuerzas minoritarias no adscritas a los grandes bloques,

1. Patricio Aylwin, que había encabezado el Senado opositor a Salvador Allende en 1973, llegaría a ser el primer presidente de la transición democrática (1990–1994).

2. Tanto el sistema binominal como los distritos electorales fueron diseñados por el gobierno militar en 1989, teniendo a la vista los resultados del plebiscito, con el fin de reforzar la presencia de la derecha.

como ocurre con el Partido Comunista y otras fuerzas de izquierda. En general, dificulta el surgimiento de nuevas fuerzas políticas por fuera de los bloques principales.³ Los resguardos adicionales para evitar cualquier cambio significativo fueron el establecimiento de mayorías de tres quintos y cuatro séptimos para materias constitucionales y otras leyes especiales y la posibilidad de invocar inconstitucionalidad de las leyes, frente a un tribunal constitucional también proclive a las fuerzas que dejaban el gobierno.⁴ Otras instituciones, como el Banco Central, también fueron retiradas del posible control electoral, autonomizándolo de la gestión del gubernamental. Algo similar se hizo en 1992, en el marco de los mismos acuerdos, con la televisión pública.

Todo ello ha permitido a la coalición mayoritaria, de centro-izquierda, que se había movilizado en los años ochenta por la recuperación democrática, conducir cuatro gobiernos sucesivos, todos ellos bajo la misma constitución política de 1980, la cual se ha ido modificando lenta y parcialmente. La reforma constitucional aprobada en agosto de 2005 elimina o modifica los principales enclaves autoritarios, con excepción del sistema electoral binominal que se mantiene. Ello permitió que la legislatura iniciada en marzo de 2006 fuese la primera completamente elegida desde 1973. Luego de una década y media de recuperación la democracia política, ¿estaría por fin Chile abriéndose a una nueva etapa política?

También ha prevalecido una oposición con poder de veto en todas las materias institucionales relevantes, con una fuerte presencia de los hombres de Pinochet, organizados en lo que ha llegado a ser el partido más votado en el país, la Unión Democrática Independiente (UDI).⁵ Son los mismos que detentan además el poder económico —obtenido de las privatizaciones de los ochenta o heredado de fortunas familiares— y el

3. En 2007 se produjeron escisiones y expulsiones de parlamentarios en tres partidos (dos de gobierno y uno de oposición), los que comenzaron a actuar como bloque de independientes. El destino de tal bloque, sin embargo, no superó la coyuntura electoral de fines de 2009, donde volvió a regir el sistema binominal en la estructuración de los bloques políticos, con escasas expresiones minoritarias que negocian su apoyo a los dos bloques.

4. Si bien la composición del Tribunal Constitucional se ha ido equilibrando con el tiempo, la reforma constitucional de 2005 amplió sus funciones y fortaleció su rol, lo que ha sido invocado por la oposición en diversas ocasiones para modificar leyes y políticas gubernamentales. Durante 2008 el tribunal impidió al Ministerio de Salud la distribución del anticonceptivo conocido como píldora del día después y declaró inconstitucional un préstamo solicitado por el gobierno para financiar el transporte público en la ciudad de Santiago. Vale decir que el Tribunal Constitucional es hoy más fuerte en su defensa de la constitución de 1980.

5. También el *pinochetismo* ha sido fuerte dentro del otro partido de derecha, Renovación Nacional (RN), especialmente entre su bancada de senadores, aunque la composición global del partido es más amplia y la influencia pinochetista ha ido disminuyendo con el tiempo.

control de la prensa escrita (a través de un duopolio) y cuatro de cinco canales de televisión.⁶ También controlan las principales instituciones de educación superior privada, tanto tradicionales (universidades católicas) como las nuevas, que se han multiplicado desde 1982, gracias a generosas donaciones empresariales, respaldadas en las exenciones impositivas que les brinda el Estado.

El sistema instituido mantuvo hasta el año 2010 sin representación parlamentaria a la izquierda más radical (comunistas, humanistas y otras corrientes) a pesar de contar con una media de entre 6 por ciento y 10 por ciento de la votación durante todo el período. Todo lo anterior ha llevado a que prevalezca una política que proyecta la negociación inicial de la transición: todo lo relevante se debe negociar entre los dos bloques principales. Mientras uno domina en lo económico y cultural y posee veto político, el otro domina parcialmente en lo político a través del control del ejecutivo. Mientras tanto el espacio público se va vaciando de actores sociales y de conflictos reales.

En síntesis puede decirse que la transición se hizo viable a través de una negociación no explícita y sin pacto formal, con una agenda orientada principalmente a la reconstitución y el rediseño institucional de la democracia, asegurando la protección de Pinochet y la mantención de la ley de amnistía que favorecía a los militares que habían violado los derechos humanos. Se omitieron formas de participación institucionalizada y se buscó neutralizar, por la vía de la fragmentación y la falta de financiamiento, el sistema de organización no gubernamental que se había desarrollado en los ochenta y que había sido factor importante de la lucha democrática.⁷

A pesar de la enorme movilización popular que antecedió la democratización política, en Chile se impuso a partir de 1987 una visión de la transición que la acotó a lograr un acuerdo entre las fuerzas armadas y sus aliados por un lado, y las élites políticas pro democráticas por el otro, todo ello al interior del orden jurídico y el calendario político impuesto por Pinochet en 1980. Dicha negociación no sólo involucró importantes conce-

6. La oposición de derecha cuenta además con presencia en los directorios de los dos medios de comunicación estatal (*La Nación* y televisión nacional), los que además no reciben aportes públicos, sino que deben financiarse comercialmente. El avisaje comercial proviene principalmente de los grandes grupos económicos y ha favorecido consistentemente a los medios de derecha. La publicidad estatal no corrige esta tendencia, ya que también ha actuado según criterios de mercado.

7. El sector no gubernamental se ha ido reconvirtiendo en empresas consultoras y ejecutoras de las políticas públicas, que externalizan su operación. También ha ido surgiendo un importante sector de organizaciones vinculadas a la filantropía empresarial y han crecido significativamente las organizaciones caritativas ligadas a la Iglesia Católica. Lo que ha declinado en este proceso ha sido la capacidad de propuesta, así como la masa crítica asociada a los centros académicos independientes y a las organizaciones no gubernamentales durante los años ochenta.

siones por parte de las fuerzas democráticas, sino que suponía también la desactivación de los movimientos sociopolíticos que habían hecho posible la negociación misma.⁸

El proceso político se había radicalizado a partir de 1983, con el ciclo de protestas nacionales masivas que duró tres años (Delamaza y Garcés 1985). Sin embargo, la salida democrática no se produjo por medio de una ruptura institucional, ni se tradujo en una reforma económica de significación. Al contrario, la estrategia política se basó en derrotar a Pinochet en el plebiscito que él mismo convocó y luego respetar escrupulosamente las reglas constitucionales. Asimismo la estrategia económica mantuvo el modelo de apertura al exterior con hegemonía del gran capital. Así, la expectativa de una amplia participación popular no se realizó con posterioridad a 1990, produciéndose un protagonismo de las élites políticas y económicas que negociaron los términos de la transición (con participación de las fuerzas armadas). Se desactivó el movimiento social antidictadura y no se reemplazó con formas participativas de nuevo tipo. La situación inédita planteada por el plebiscito de 1988, donde la oposición derrotó a Pinochet, pero dentro de los marcos de la transición diseñada por éste, impidió la continuidad del dictador pero no la de su marco constitucional y legal. Tampoco el resultado adverso aceleró los plazos de la transición, por lo que la dictadura dispuso de un año y medio para aprobar diversas leyes, diseñar el espacio político electoral, consolidar la privatización de empresas, entre otras acciones (Boenninger 1997; Otano 1995).

LA CONCEPCIÓN ELITISTA Y SUS CONSECUENCIAS

En el plano teórico, la posición que predominó durante la transición se sustenta en una visión de la democracia en la que se reserva a las élites el papel clave en la conducción del proceso político y a la población en general el papel de optar entre unas y otras al momento de las elecciones, oponiéndose a toda forma de "populismo" o expresión directa de los intereses de los grupos subordinados (Avritzer 2002; Valenzuela 1993). En los supuestos originales del elitismo democrático (Schumpeter 1946) estaba el carácter pro democrático de las élites políticas y su autonomía respecto de las fuerzas económicas y sus intereses particulares (Nun 2002). Esos supuestos evidentemente no se verificaban en Chile hacia fines de la dictadura.⁹

8. En los términos de Boenninger (1997), uno de los negociadores claves de la transición y ministro de Aylwin, se trató de evitar cualquier "tentación populista".

9. Tampoco se verifican hoy día. Sólo después de la detención de Pinochet en 1998 y de los compromisos que se tomaron con los gobiernos europeos para traerlo de regreso, la derecha chilena se abrió a modificar algunos de los rasgos más antidemocráticos de la constitución y se profundizó la renovación y democratización del poder judicial. En cuanto a la autonomía de la política respecto de los grupos económicos, no hay todavía una adecuada

En el caso chileno, la concepción elitista se profundizó con la adopción de una particular versión de la democracia consociativa, que había sido propuesta por los teóricos de la gobernabilidad para escenarios de alta polarización. Esta posición, en vez de enfatizar la regla de la mayoría en los sistemas de representación y decisión, entrega poder de veto y sobre-representación a algunas minorías, aumentando con ello el tamaño y sustento de la mayoría gobernante mediante coaliciones que incluyan a los principales grupos políticos existentes en la sociedad.

La adaptación chilena de la democracia consociativa fue en sentido contrario de la intencionalidad de los teóricos originales de la misma, que buscaban asegurar la representación de minorías (p. ej., indígenas, grupos excluidos) cuyos intereses no quedaban asegurados por la regla de mayoría. En Chile, en cambio, se consideraba que la participación ciudadana constituiría, en sociedades fragmentadas, heterogéneas o “sobreideologizadas”, una incertidumbre o amenaza desestabilizadora de la democracia. Lo que se aceptó, entonces, fue sobrerrepresentar a la primera minoría, que expresaba a los principales dueños del poder económico, social y cultural, por sobre la regla de la mayoría en el sistema político, con el fin de darle estabilidad (Ruiz 1993). Ello no fue sólo una astucia de la estrategia de transición, sino que responde a razones más de fondo: se hizo para evitar el que en ella se produjera el desborde de la participación que habría dado origen y habría sido el causante del golpe militar del 1973.

La interpretación dominante acerca de las causas del golpe militar, convertida hoy en el temor dominante de las élites, habla de exceso de participación. Pero olvida que, en primer término la radicalización de las posiciones fue de los propios actores políticos. Este fue antes que nada un defecto del sistema político y no de los actores sociales populares, que hasta el final apostaron a sostener al gobierno y participar en elecciones, sin avalar jamás el golpe militar armado, ni tampoco las alternativas insurreccionales revolucionarias.¹⁰ Y por otro lado omite algo todavía más profundo, que es el fuerte conflicto por la distribución —de la tierra, los ingresos, la propiedad— que chocaba de frente con una economía que no crecía suficientemente, como lo destacara anticipada y agudamente el economista Aníbal Pinto en su diagnóstico sobre el subdesarrollo chileno (Pinto 1970).

legislación para el financiamiento de la política al margen de los grandes empresarios. En general la oposición ha mantenido una fuerte organicidad con el gran empresariado. Sólo en 2007, por primera vez, la derecha votó —por razones políticas coyunturales— en contra de un proyecto económico del gobierno que contaba con el apoyo explícito de la cúpula del gran empresariado (la depreciación acelerada).

10. La movilización insurreccional de la sociedad civil impulsada por la derecha entre los años 1971 y 1973 sólo tenía como objetivo producir la intervención militar, luego de la cual se desactivó por completo, lo cual muestra también que la sociedad civil no está asociada necesariamente a un signo político democrático (Delamaza y Ochsensus 2006).

LAS POSICIONES A FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN

Frente a la posición elitista se ha levantado la idea de democracia participativa, donde se aboga por una ampliación de los mecanismos de inclusión política y se proponen diferentes modalidades de participación directa de los grupos sociales en la gestión de los asuntos públicos. Históricamente en América Latina, dicha postura, especialmente en la izquierda, ha estado más presente como teoría del protagonismo popular o democracia directa, que como planteamiento de transición y profundización de la democracia con base representativa. El fundamento de dicha postura permite, sin embargo, ir más allá de esa variante y consiste en buscar un espacio real para la participación popular, evitando la cooptación populista y la sustitución de la voluntad popular, usual en las democracias delegativas del continente.

En el caso chileno y en el de varios otros países, a medida que se fueron ampliando las luchas antidictatoriales, se fue consolidando en la mayor parte de los grupos una postura inequívoca en favor de la democracia electoral (y por lo tanto de su dimensión representativa), pero sin renunciar a la autonomía de los movimientos sociales y a la necesidad de ejercer un rol político más allá de la vigencia del escenario electoral tradicional.¹¹ El fundamento de tal postura es que el elitismo democrático no ha producido en América Latina los mismos efectos incluyentes (ni estabilizadores, con la excepción de Chile) que produjo en Europa occidental de la posguerra. Se requiere, entonces, institucionalizar la participación política de una manera más amplia y diversa (Avritzer 2002).

Los argumentos anteriores relevan el papel de la participación ciudadana en el ejercicio democrático, contrariando lo que Nun (2002) denomina los parecidos de familia. Son aquellas similitudes de procedimiento (básicamente elecciones y pluralismo político) que ocultan las enormes diferencias existentes entre las democracias que rigen en países de mayor desarrollo y mucha mayor integración social y las que tienen lugar en las sociedades excluyentes y desiguales de América Latina (Nun 2002). Si no se limita la democracia a su dimensión procedimental de selección de representantes, ésta adquiere una mucho mayor relevancia para el contexto latinoamericano. Pues en la medida en que la democracia política no se vincule con las necesidades del desarrollo y la integración social, difícilmente obtendrá la adhesión social que requiere.

11. Inclusive hoy día los proyectos que plantean profundos cambios para refundar el orden social excluyente desde el poder político, como en Bolivia y Ecuador, se utilizan los métodos electorales y su legitimidad nace de las mayorías que allí se expresan. Simultáneamente crece la adhesión ciudadana a la democracia, que cobra sentido para las grandes mayorías excluidas, precisamente por su capacidad de albergar proyectos de transformación.

Quizás si uno de los desafíos más profundos de la democracia actual sea la necesidad de involucrar más activa y permanentemente a los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que les competen directamente. Es por una parte una demanda de la ciudadanía que no otorga más cheques en blanco a sus representantes al momento de elegirlos, así como un requerimiento de la propia modernización de la función pública la que ha ido introduciendo mecanismos de consulta, deliberación, control social, entre otros, en sus diversas expresiones: política representativa, gestión de políticas y programas públicos, administración de todo tipo de asuntos.¹²

Sin embargo, la importancia política de la participación no la vuelve menos contenciosa a la hora de ponerla en práctica. Múltiples factores afectan el debate sobre participación ciudadana dificultando su resolución y avance. Desde luego, hay concepciones ideológicas contrapuestas, para cada una de las cuales el lugar que esta ocupa en el ciclo de las decisiones y políticas públicas difiere. Así, por ejemplo, una concepción puramente instrumental —la democracia como método— tiende a privilegiar la selección de personal político como el eje central y a relegar las formas de participación directa sólo a etapas de implementación de las políticas y programas. Concepciones de sesgo más comunitarista enfatizarán por su parte la necesidad de involucramiento de la población también en la fase de toma de decisiones.

Pero el problema de la institucionalización política de la democracia no se resuelve con los enfoques unilaterales. Por ello es que Schumpeter (1946), el principal teórico del elitismo democrático, fijó condiciones muy precisas y concretas para el funcionamiento de la democracia en su acepción minimalista, sin considerarla aplicable a contextos donde la desigualdad y la escasez material siguen siendo rasgos fundamentales (Nun 2002). Y los promotores de la participación directa han debido enfrentar también los desafíos de la institucionalización de sus prácticas como ocurrió hace ya veinte años con el presupuesto participativo en Porto Alegre. De allí que el debate abstracto entre concepciones de la democracia debe aterrizar a la realidad concreta de América Latina y Chile.

La disputa democrática en América Latina se da en torno a diversos proyectos políticos, uno de cuyos elementos diferenciadores es precisamente el rol de la participación y la sociedad civil en el proceso político (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). En el caso chileno, como veremos más adelante, la participación se ha tendido a restringir a una dimensión principalmente instrumental y funcional a la ejecución de programas públicos definidos sin ella. Plantear criterios de democracia participativa obliga a introducir

12. Los grandes proyectos utópicos del siglo XX pidieron adhesión incondicional en función del futuro feliz que los conductores sabrían producir y que justificaban las penurias del presente. Hoy ese escenario ha cambiado.

una dimensión participativa a una democracia que ha sido construida con un criterio unilateralmente delegativo y restringido a la selección de élites. Sin embargo, nos parece que esa dimensión de la participación es una respuesta a requerimientos del proceso democrático; de la acción política; y, por cierto, de la propia sociedad chilena. Por otra parte no se trata de orientaciones excluyentes con acciones que ya se están implementando, como por ejemplo las tendientes a aumentar la transparencia, la información pública y la capacidad de respuesta de la gestión pública.

Evidentemente no se está planteando aquí una política sin partidos, pues ello ya lo conocemos como dictadura, sino una política en la que los partidos coexisten como agentes de agregación y procesamiento de demandas sociales, con un conjunto más amplio de instituciones y organizaciones sociales. Los partidos políticos se han adaptado al peso creciente de los medios de comunicación masiva, adoptando las estrategias del marketing político, incluso con la radicalidad que impone la televisión y la publicidad audiovisual. Pero no han hecho lo mismo en su relación con la sociedad civil organizada, ni en el fomento de una nueva cultura política, propia de escenarios más heterogéneos, plurales y variables. En este sentido la participación entendida con este alcance es una forma de democratizar la democracia.

Las políticas participativas adecuadamente conceptualizadas e implementadas, pueden constituir un nuevo patrón de relación entre sociedad civil y estado, patrón propio de una gobernabilidad democrática que no queda satisfecha con el funcionamiento regular de las instituciones representativas, como el parlamento y los partidos políticos. No se plantea aquí una contradicción absoluta entre la dimensión representativa de la democracia y su dimensión participativa. Tampoco se defiende una concepción de la participación de la sociedad civil como el eje de la democratización del Estado y las políticas públicas. Ello supondría que la sociedad civil es homogénea internamente, dotada sólo de virtudes y al mismo tiempo todopoderosa, por cuanto su mera presencia acrecentada eliminaría las barreras a la democracia que el estado mantiene.¹³

Nuestro planteamiento apunta a establecer que existen campos de confluencia posible entre políticas públicas y sociedad civil en una perspectiva democratizadora. En primer lugar ello nace de una constatación negativa: ambos sufren las consecuencias y deben hacerse cargo de problemas surgidos fuera de su ámbito de acción, producto una economía crecientemente desregulada e internacionalizada (p. ej., crisis de empleo, migraciones, nuevas patologías sociales, desprotección de segmentos de la

13. Más aún, Dagnino (2003, 12) sugiere una "confluencia perversa" entre el proyecto neoliberal del "estado mínimo", que busca transferir las funciones de éste a la sociedad civil y el proyecto democratizador: ambos necesitan una sociedad civil fuerte, pero de muy distinta naturaleza y participando de modo también muy distinto.

población, exclusiones de diversos tipos). Por ello, tanto la política democrática como la sociedad civil, para tener alguna significación real, deben encarar esos fenómenos promoviendo soluciones que se desmarcan del ideario neoliberal predominante (que muchas veces está en el origen de los problemas). Mirado positivamente, la construcción de nuevas formas de gobernabilidad democrática o gobernanza, acordes a la crisis actual de la representación política, demanda explorar en modalidades de ampliación de la esfera pública que den espacios diferentes a la sociedad civil. Lo público aparece así como más ancho y diverso que lo estatal, constituyéndose en un aspecto central de la democratización política.

El balance entre Estado y sociedad civil no es de suma cero, donde uno de ellos debe debilitarse para permitir el crecimiento del otro. Es importante despejar la idea, hoy bastante en boga, de que fortalecer la sociedad civil supone achicar el Estado, como si la sociedad civil fuese la pieza de reemplazo ante el Estado desmantelado. Antes bien, una estrategia democratizadora supone el fortalecimiento de ambos, donde aquello que el Estado debe garantizar y producir es condición de desarrollo de la sociedad civil (Eisenstadt 2003), pero donde también la sociedad abandonada por el Estado que se retira puede ser fuente de soporte para sus miembros y potencialmente para nuevas propuestas políticas (Mires 1999).

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LA TRANSICIÓN

Durante los años ochenta, la sociedad civil y la sociedad política chilenas experimentaron un importante acercamiento, principalmente a través de la movilización activa contra la dictadura, aunque no tanto en la elaboración colectiva del modelo e institucionalidad democrática. Esta relación se mantuvo en los noventa, pero restringida en sus alcances y modalidades. Los nuevos puentes, acercamientos y conflictos parciales, sólo se expresaron en la generación de espacios sectoriales y locales de concertación público —comunitaria generalmente en el marco de políticas sociales focalizadas.¹⁴

Durante los años noventa, se redefinieron una vez más las relaciones entre la sociedad y el Estado y por lo tanto las características de la política democrática. Por arriba, el Estado se ocupa de garantizar las condiciones para el mejor funcionamiento de la economía exportadora, donde predomina el capital extranjero y el sector financiero.¹⁵ Por abajo, focaliza su

14. Vale decir entre un sector de la rama ejecutiva del Estado —principalmente las agencias del área de política social— y los grupos de la sociedad civil popular organizados de modo instrumental a la ejecución de dichas políticas (Delamaza 2004).

15. Una expresión de ello es la enorme cantidad de acuerdos y tratados de libre comercio firmados por Chile con múltiples países del mundo, en todos los continentes, actividad prioritaria de la cancillería chilena.

acción en los más pobres con estrategias fragmentadas y sin un marco de derechos universales necesario para favorecer la integración social. Vale decir que el Estado, que prácticamente había sido desmantelado en los años ochenta, se activa efectivamente durante la transición, especialmente en el área social y en algunos de sus roles reguladores. De este modo se acerca a la sociedad, pero en un marco de relaciones fuertemente transformado.

En cuanto a participación social se impulsa un estilo netamente instrumental, fragmentado, no vinculante, focalizado en los más pobres y dependiente de los fondos públicos. La sociedad en términos generales se encuadra en este esquema, exceptuando principalmente los movimientos sociales ligados al empleo público (profesores, gremios de la salud, empleados públicos), que aún mantienen condiciones de negociación directa con el aparato público. El principal elemento nuevo es el movimiento indígena mapuche de raíz territorial y autonomista (Bascopé 2007; Foerster y Vergara 2000; Toledo 2007).

A partir de 2006 se evidencian manifestaciones ligadas a los nuevos sectores sociales surgidos del desarrollo del modelo chileno: la masiva movilización estudiantil secundaria en pro de la calidad y equidad en la educación durante el primer semestre de 2006 y la movilización de trabajadores subcontratistas de las empresas forestales y de la minería del cobre en 2007 (Garretón 2008; Mardones 2007).

En suma, la reconstitución tardía del sistema político chileno, luego de la prolongada dictadura militar, se realizó sobre las bases institucionales y socioeconómicas implantadas por ésta. Aún cuando permitió el acceso de nuevos grupos al poder político, el ejercicio de la democracia se vio limitado tanto en el plano institucional como en el propio ejercicio de la ciudadanía. Al mismo tiempo el sistema político no recuperó su función mediadora tradicional entre Estado y sociedad, que marcó el desarrollo chileno durante los cincuenta años previos al golpe militar. Tampoco produjo un fortalecimiento de la sociedad civil para ocupar el espacio que tradicionalmente le correspondió al Estado.

La democracia de la transición no se parece a la democracia previa a 1973. La única continuidad con la matriz política anterior al 1973 se expresa en la vigencia del sistema de representación multipartidario, desplazado ahora en su conjunto más hacia la derecha y sometido al binominalismo electoral, el cual, aunque con menor legitimidad, ha impedido hasta ahora el surgimiento de otros canales de constitución de actores y de representación de la sociedad civil.

De tal manera que ya no están vigentes los patrones de relación históricos, los que prevalecieron durante los cuarenta años anteriores al golpe militar y que la lucha democrática buscaba restablecer (Garretón 2000), como tampoco la situación es la misma que bajo la dictadura, donde predominó la exclusión, la represión y la falta de relaciones entre ambos (Delamaza 2005). El espacio político se amplió a nuevos actores, pero la gober-

nabilidad continuó asociada al diseño original de fines de los años ochenta, que buscaba hacer posible la transición institucional bajo las reglas de la dictadura.

LOS PROTAGONISTAS DE LA TRANSICIÓN

También es un factor a considerar el hecho de que la práctica de la política se ha vuelto más elitista que en el pasado. En el período pos-plebiscito los dirigentes y negociadores del proceso fueron un grupo muy reducido de la conducción superior de la alianza política opositora, que negoció en la trastienda con los militares y representantes de la derecha política. Luego ocuparon el ejecutivo proveyéndolo de personal proveniente de la sociedad civil, especialmente de su segmento profesional y más ilustrado, pero no seleccionado en virtud de ello, sino más bien por su pertenencia partidaria y sus competencias técnicas. Se constituyó así una tecnocracia de alto nivel, parcialmente proveniente de la sociedad civil organizada, que ha permanecido en el Estado “a nombre” de determinados partidos pero con una gran autonomía de acción.¹⁶

Se va conformando progresivamente una poderosa élite que enlaza a las cúpulas partidarias con el empresariado privado, con profesionales asociados a la conducción superior y las distintas asesorías de la empresa privada y a la dirigencia estatal. Parte importante de dicha élite pertenece a grupos formados por la Iglesia Católica a través de sus colegios, universidades y grupos pastorales.¹⁷ La asunción de la presidenta Michelle Bachelet (2006–2010) representó un intento por renovar la composición de las élites en el poder desde 1990, a través de medidas como la equidad de género en la composición del gabinete y los puestos superiores de la administración y la advertencia a los altos funcionarios públicos de que nadie se repetiría el plato. Ambas medidas tuvieron una implementación parcial por la fuerte resistencia de los partidos políticos y la élite en general, como se evidencia en la mayor inestabilidad y cambios de gabinete.¹⁸

16. Por ello un primer ministro socialista pudo encabezar activamente la lucha por la liberación de Pinochet en Londres en 1998 y un ministro de hacienda, militante del Partido por la Democracia pudo afirmar públicamente que “los políticos son atroces”.

17. La influencia de la iglesia incluye por cierto a la Democracia Cristiana (DC), pero también a una buena parte de la izquierda “renovada” actual, escindida de la DC a fines de los años sesenta. Por cierto, la UDI es también un partido ligado a movimientos conservadores católicos como el Opus Dei y los Legionarios de Cristo. Sobre las trayectorias desde la sociedad civil al Estado, ver Delamaza y Ochsensus (2006).

18. Se advierte, en cualquier caso, una mucho mayor proporción de mujeres en los cargos públicos, así como el ingreso de la corriente socialista histórica (clase media, laica) a la conducción gubernamental, disminuyendo un tanto el peso de la generación del 1968 provenientes de la clase alta y de origen católico.

En la situación descrita —particularmente en un país de tradición presidencialista y escasas facultades parlamentarias— y donde se conforma esta élite tecnocrática, los partidos pierden sus funciones tradicionales y se “estatizan” (al igual como los profesionales de la sociedad civil), convirtiéndose en una suerte de brokers de su electorado ante el ejecutivo, quien conduce la agenda política, apoyado por las directivas superiores de los partidos. Estas seleccionan a los candidatos a representantes populares con plantillas nacionales que aseguren el equilibrio de las coaliciones. Vale decir los partidos mantienen cierta efectividad en la función de reclutamiento de personal, conservan el alineamiento básico de 1988 y formalmente gobiernan, aunque en la práctica pierden representatividad y el sistema político en su conjunto es el que disminuye su efectividad en la construcción de lo público.

El sistema binominal ha impedido hasta ahora la ampliación y pluralización del sistema político representativo, blindando a los partidos políticos, siempre que se mantengan al interior de las coaliciones mayoritarias, que consiguen prácticamente todos los sillones parlamentarios. Sin embargo, a partir de 2007 se comenzó a producir públicamente una mayor disidencia de parlamentarios al interior de los partidos, dando origen al fenómeno de los díscolos, especialmente dentro de la Concertación. En algunos casos ello ha terminado en escisiones, la principal de las cuales llevó a un disidente de la Democracia Cristiana (Adolfo Zaldívar) a la presidencia del Senado, con el entusiasta apoyo de la derecha. Otros parlamentarios de la Concertación renunciaron para ser candidatos presidenciales, como el senador Alejandro Navarro y el diputado Marco Enríquez-Ominami. Sólo este último llegó hasta la elección presidencial en 2009.

TENDENCIAS Y LOGROS DE LA PARTICIPACIÓN

El problema de la participación ciudadana en Chile no radica en la supuesta falta de interés de la población por actuar en relación a los asuntos públicos. Los pocos estudios existentes indican un alto porcentaje de asociatividad en la población (Mas Voces 2005; Gerber 2007; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000). Sin embargo, dicha propensión a actuar en conjunto, no se ve reflejada en la posibilidad de incidir sobre el rumbo de los asuntos públicos, es decir, carece de consecuencias políticas relevantes. Examinemos algunos de los avances en materia de participación ciudadana con proyección institucional, una dinámica emergente en la sociedad chilena.

En el campo de la gestión de las políticas públicas, se advierten avances aunque también problemas. A pesar de que la participación ciudadana se ha establecido desde el 2000 como política pública transversal, la concepción gubernamental es todavía la de una participación instrumental a la ejecución de programas. El largo y amplio debate promovido sobre la

necesidad de una ley de participación ciudadana culminó durante el gobierno de Lagos en un proyecto reducido a facilitar el reconocimiento de organizaciones sin fines de lucro y a contar con un fondo (que en la práctica ya existe) para financiar pequeños proyectos de las mismas. Fue recepción con los cambios propuestos por el gobierno de Bachelet que se abren posibilidades de establecer mecanismos de participación en las decisiones gubernamentales.¹⁹ A esto debe agregarse las medidas a favor de la transparencia y el acceso a la información pública, en las que también se han registrado avances significativos en el último tiempo y son una precondition de la participación en procesos de gestión pública. La voluntad de algunos sectores del gobierno —y de la propia presidenta— se topa permanentemente, sin embargo, con la inadecuación de la estructura institucional y de toma de decisiones del Estado, así como con la cultura política predominante en otros sectores del propio gobierno y la coalición que lo sustenta.²⁰

En el campo de la representación, los avances son mínimos. Entre los mecanismos de democracia directa, sólo existe en Chile aquél que surge desde arriba, como es el plebiscito o referéndum (Hevia 2006).²¹ Más allá de eso, Chile aparece como el país donde la iniciativa legislativa está más restringida en términos de actores. Junto a México son los únicos países de América Latina donde ella reside únicamente en el poder ejecutivo y el parlamento (Hevia 2006). Consideremos que, adicionalmente, Chile tiene un régimen político de carácter fuertemente presidencialista, lo cual restringe severamente las atribuciones parlamentarias en materia de iniciativa legislativa, lo cual representa un serio problema para la posibilidad de impulsar simultáneamente la democracia participativa y el perfeccionamiento de la institucionalidad representativa, siendo esta última más compleja actualmente. A modo de ejemplo digamos que el desafío de fortalecer la gestión democrática del parlamento involucra diversos cambios en su modo de generación, así como en su ejercicio. Sólo en este contexto propuestas como la iniciativa popular de ley no serán vistas como debilitantes del ya escaso peso político del parlamento.²²

19. Establecimiento de consejos de organizaciones de la sociedad civil en los niveles nacional, regional y local de la administración pública y reconocimiento constitucional de la participación como un derecho.

20. Aún así se registran avances sectoriales en la política de salud, vivienda, algunas modificaciones al Sistema de Evaluación de Inversiones Públicas y la promoción de los presupuestos participativos comunales por parte de la subsecretaría de desarrollo regional (Delamaza 2007)

21. La ley municipal incluye la posibilidad de plebiscitos locales de iniciativa ciudadana. Aunque no se ha realizado ninguno, ver la referencia a este tema más adelante.

22. Respecto de su generación se necesita reducir la exclusión política modificando el sistema binominal, revertir la reducción y envejecimiento del universo de votantes, así como modificar la geografía electoral, diseñada para sobrerrepresentar tanto a las zonas rurales como a aquellos lugares con mejor votación de la derecha. En cuanto a su ejercicio se requiere fortalecer la propia función parlamentaria (lo que puede implicar una modificación

En el campo de las innovaciones locales, en cambio, se registran múltiples experiencias en los más diversos campos. Las convocatorias realizadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública han permitido identificar 1.870 en seis años, de las cuales un buen centenar muestran interesantes potencialidades democratizadoras.²³ Diversos municipios con apoyo de organizaciones no gubernamentales han iniciado presupuestos participativos, experiencia que también se ha desarrollado sectorialmente en servicios regionales de salud; también en desarrollo económico local, especialmente en caletas de pescadores y localidades rurales; en nuevas formas de organización y movilización urbana (como Ciudad Viva en Santiago, Taller de Acción Comunitaria y Población Unión Obrera en el cerro Cordillera en Valparaíso); en programas de defensa del medio ambiente (Programa Ambiental Intermunicipal, Acción contra la Desertificación en Coquimbo y Acción por los Cisnes en Valdivia); y en salud rural comunitaria (en Los Lagos) e intercultural (en Chiloé).

Entre los movimientos sociales, ya hemos mencionado la relativa ausencia de movilizaciones masivas o luchas sostenidas y estructuradas. El movimiento sindical se ha visto muy debilitado por el predominio de un sistema de relaciones laborales basado en la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo, la externalización y subcontratación de servicios, el trabajo temporal en rubros claves como la fruticultura, las forestales y la acuicultura, todos ellos de exportación. La tasa de sindicalización es baja, aunque crece permanentemente el número de sindicatos, los que son cada día más pequeños y con baja capacidad negociadora. Durante el 2007, se vivieron las primeras manifestaciones significativas de sectores ligados a la subcontratación, intentando negociar con las empresas principales, como ocurrió en el caso de los trabajadores forestales y los subcontratistas de la empresa estatal de cobre. También se verificaron movilizaciones en la industria salmonera, pero coincidieron con momentos de crisis de la misma, por lo que se tradujeron principalmente en despidos y cierre de plantas. En 2008 por primera vez en muchos años los sindicatos de empresas del sector privado con derecho a voto en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) fueron más que los del sector público (profesores, gremios de la salud y empleados de la administración) que han dominado la Central en los últimos años.

El caso de la movilización estudiantil secundaria en 2006 tuvo varios elementos interesantes, además de ser la primera y más masiva de los hijos de la democracia: obtuvo una amplia adhesión ciudadana, fue políticamente transversal y logró que el gobierno pusiera en discusión por primera vez las bases institucionales de la educación vigentes desde 1981 y lo hiciera a tra-

del régimen político) y, *last but not least*, introducir mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa popular de ley.

23. Ver <http://www.innovacionciudadana.cl> y <http://www.forociudadano.cl>.

vés de un consejo asesor de alta inclusividad (ochenta representantes de los diversos *stakeholders* de la educación chilena).²⁴ Ni movilización ni consejo asesor lograron, sin embargo, viabilizar la demanda por fortalecimiento de la educación pública y modificación institucional, pues la reforma debió negociarse con la derecha en el parlamento. En junio de 2008, los estudiantes nuevamente ocuparon colegios y salieron a la calle, sin lograr esta vez el mismo apoyo ciudadano ni bloquear el acuerdo de la élite política.

El movimiento mapuche es uno de los que manifiesta mayores diferencias respecto del patrón tradicional de los movimientos sociales en el país. En el pasado el movimiento indígena estaba fragmentado por tendencias políticas, pues cada partido político instalaba un frente indígena y desarrollaba una base social asociada a él. Adicionalmente, los intereses indígenas eran considerados solamente como un sector de campesinos pobres, y de ese modo, participaron, por ejemplo, de la reforma agraria de fines de los años sesenta. Actualmente, en cambio, la presencia partidaria en el movimiento es mínima (algunos sectores discuten la formación de un partido mapuche), y la recuperación de tierras y la reivindicación de autonomía territorial y política son los ejes, con versiones más o menos radicales, así como diferentes formas de lucha. Mientras algunos sectores realizan tomas de terrenos y enfrentan directamente a la fuerza policial, a los terratenientes y a las empresas forestales que ocupan el territorio ancestral que reclaman, otros combinan estrategias de desarrollo local con acceso a los instrumentos de política pública, fortalecimiento de lo que denominan "identidades territoriales" y lucha por el gobierno municipal (Bascopé 2007; Gundermann 2007). En 2008 se formó la Asociación de Alcaldes Indígenas por una veintena de ediles, y en las elecciones municipales de octubre se presentó un importante contingente de candidatos a alcaldes y concejales que formaron parte del movimiento indígena.

El procesamiento de la demanda indígena ha sido extraordinariamente lento en la institucionalidad pública chilena: la ley indígena de 1993 fue severamente recortada por la oposición en el parlamento, y el proceso de traspaso de tierras ha alcanzado sólo un pequeño porcentaje de la demanda. Recientemente se ha aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre reconocimiento de los pueblos indígenas, pero con restricciones de aplicación importantes. También se logró la aprobación de una disposición que permite a los *lakfkenches* (mapuches de la costa, dedicados a la pesca) el control de su espacio marítimo y la continuidad de su actividad.²⁵

24. Un análisis de la conformación y dificultades de esta modalidad de participación consultiva y por invitación, utilizada en varias oportunidades por el gobierno de Bachelet en Aguilera (2007).

25. El problema parece estar a la base de la constitución del estado republicano en Chile: el territorio denominado "Chile" al momento de la independencia no incluía ningún te-

El movimiento indígena ha sido fuertemente criminalizado en diversos momentos de su desarrollo, especialmente en relación a sus expresiones más radicales. Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000–2006), se aplicó la legislación antiterrorista de origen dictatorial, lo que le valió al gobierno chileno un informe desfavorable del relator especial de Naciones Unidas. El gobierno de Bachelet se ha comprometido a no utilizar dichas leyes, sin embargo se ha ido endureciendo la represión, control y ocupación en los hechos de los territorios conflictivos por parte de la fuerza policial, utilizando métodos violatorios de los derechos humanos (Centro de Derechos Humanos 2008). También la protesta estudiantil y sindical ha sido violentamente reprimida, estableciéndose como práctica usual impedir la manifestación pública callejera, aún si utiliza formas pacíficas, si esta no ha sido autorizada expresamente por la autoridad política (Centro de Derechos Humanos 2008).

Finalmente, mencionemos la emergencia de una importante cantidad de movimientos urbanos y de defensa del medio ambiente, frente a la amenaza de megaproyectos inmobiliarios, viales, mineros y de infraestructura. De gran significación resultó en 2004 la movilización producida en Valdivia frente a la contaminación del Río Cruces producida por una planta de celulosa de propiedad del principal conglomerado económico del país. También la movilización internacional frente al proyecto de construcción de centrales hidroeléctricas en el Alto Bío Bío (territorio pehuenche) a fines de los noventa y en Aysén en la actualidad, así como de proyectos mineros de gran envergadura como Pascua Lama en Atacama, Alumysa en Aysén (que se logró detener) y forestales en Tierra del Fuego (que tampoco pudieron llevarse a cabo). Tanto el movimiento ambiental como el indígena se inscriben dentro de corrientes internacionales y mantienen activos vínculos con otras experiencias de la región y contrapartes en el norte, lo que les brinda una interesante influencia dada la alta internacionalización de la economía chilena y el interés del país por ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Delamaza 2008).

LA (NO) DISPUTA ENTRE PROYECTOS POLÍTICOS

En un trabajo sobre sociedad civil y proyectos políticos, se plantea la existencia de tres proyectos principales en América Latina: el autoritario, el neoliberal y el democrático participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi

territorio indígena, los que fueron conquistados luego, sin excepción, a través de la fuerza y ocupación militar (las provincias del norte en la Guerra del Pacífico, la Araucanía en la ocupación inmediatamente posterior a la guerra y Rapa Nui o Isla de Pascua, a través de ocupación por parte de la armada). Otros grupos, como los habitantes de la Patagonia, simplemente fueron exterminados.

2006). Cada uno de ellos prevee un rol distinto para la sociedad civil y su papel en la gobernabilidad, lo que tiene consecuencias diferentes desde el punto de vista de la participación social. ¿Cómo clasificar la situación chilena? El proyecto dominante en Chile no es un proyecto autoritario, aún cuando ha aceptado reglas del juego provenientes del diseño civil de la dictadura (ni más ni menos que la constitución política del Estado). No es participativo aún cuando nació y se nutrió de la sociedad civil prodemocrática y movilizadora en los años ochenta, que sustentó hasta el año 2009 —en que perdió la presidencial— la mayoría electoral en todas y cada una de las catorce elecciones desde 1989 y se apoya en partidos políticos relativamente fuertes y arraigados. Lo hace sin desarrollar una institucionalidad para la participación y reforzando parcialmente al Estado. Es neoliberal pero bien temperado, con políticas públicas activas y actuando en ciertos campos en contra de la derecha, que propone una profundización y no una moderación de dicho proyecto.²⁶ En otros aspectos, en cambio, se puede decir que impera un co-gobierno o, como se denomina en Chile, un “consenso transversal” entre las élites políticas y económicas, que permite administrar el gobierno sin alterar las reglas fundamentales del modelo económico heredado de Pinochet.

Si consideramos que existen múltiples campos de confluencia entre la sociedad civil y el Estado y que predomina un discurso pro democracia y pro sociedad civil, vemos que se da al mismo tiempo la confluencia propia del proyecto democratizador y sin embargo ello no se traduce en empoderamiento de la sociedad civil, ni en profundización participativa, ni en una ampliación del espacio público. Y al mismo tiempo subsiste un esquema neoliberal. La causa principal por la cual creemos que esta confluencia no se traduce en participación y poder de la sociedad civil es por una parte la importancia histórica del Estado en la configuración de la sociedad civil chilena, un rasgo particular del país, y por otro el cambio del rol y características de este Estado con posterioridad a la reforma neoliberal (por lo demás una de las más profundas y coherentemente realizadas).²⁷

26. Un planteamiento reciente sugiere que la estabilidad de la democracia chilena se debe, entre otras cosas, en un consenso de las élites modernizadoras, ya que su actual proyecto “es un modelo basado en elementos de los tres proyectos precedentes de modernización, que han mantenido su influencia de diversas formas . . . El resultado de esa mezcla es un modelo que es sustentado por los tres actores (derecha, centro e izquierda), y que consecuentemente se ha vuelto particularmente estable” (Van der Ree 2007, 13). Digamos, sin embargo, que el peso relativo de cada uno de ellos difiere enormemente, pues la dictadura y posteriormente la democracia han implicado una formidable acumulación de poder por parte de los grupos dominantes en el país y cuenta con reglas políticas que le dan continuidad que incrementan la representación de la derecha, mientras excluyen a la izquierda.

27. “La interpenetración entre Estado y sociedad le daba a la política un papel central. Los partidos que lograron consolidarse en el sistema electoral antes de la incorporación de las masas y el acrecentamiento y diversificación de las funciones e instituciones públicas, tendieron a ser comparativamente los intermediarios más importantes entre sociedad civil

Vale decir no es suficiente con la convergencia en torno a un proyecto, los resultados posteriores dependen de factores específicos de la construcción política y el tránsito de la sociedad civil al Estado: las redes y su dinámica, las trayectorias de quienes ingresan al Estado y las propias reglas del sistema político específico.

Dentro del espacio político inaugurado en la transición podemos decir que no ha habido realmente conflicto entre proyectos políticos, ni movilización social de envergadura con proyección de cambio político por fuera de ese espacio. En la actualidad esto podría cambiar por el avance de la normalización democrática y de hecho ya se expresa en grados de autonomía de algunos actores políticos, desplazamientos en la conducción de la derecha (hacia el centro) e incremento de la movilización social.²⁸ Pero la alineación actual no cambiará hasta que se modifique el sistema binominal que hace altamente predecible al sistema y evita el surgimiento y desarrollo de cualquier alternativa autónoma. Es eso y no la ideología lo que mantiene unidos a los actuales bloques.²⁹

HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Para que el proyecto democratizador pudiese expresarse y potenciarse, vale decir para que se produjese una confluencia virtuosa entre estado y sociedad (Dagnino 2003), se requeriría una reformulación de la política en dos planos principales. Primero es el cambio en el modelo de gobernabilidad, que es el debate actual acerca de cómo gobernar(nos). Recién asumido el gobierno de la presidenta Bachelet (2006–2010), se suscitó un fuerte debate sobre la necesidad o no de introducir reformas en pro de una democracia participativa. Los estrategias principales de la Concertación lo resistieron, pues temían introducir incertidumbre en un sistema político cada vez más predecible y percibieron un peligro en la ampliación de los actores presentes en el juego de las decisiones. Aunque la presidenta pa-

y Estado. Dado el papel de éste como motor central del desarrollo y la integración sociales, la política era vista como una manera de acceder a los recursos estatales . . . Por otro lado, la política jugaba un rol fundamental en el otorgamiento de sentido a la vida social a través de los proyectos e ideologías de cambio, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. De ahí su carácter más movilizador, abarcante, ideológico y confrontacional que en otros períodos de la historia latinoamericana o de otras sociedades” (Delamaza y Ochsenius 2006, 453–454).

28. A su vez el cuadro político podría cambiar con algo tan simple como terminar con la inscripción electoral voluntaria y el voto obligatorio. Si la primera fuese automática y el voto voluntario, se incorporarían potencialmente unos 2 millones de jóvenes a un universo electoral de 8 millones y al mismo tiempo emigrarían de él una cantidad indeterminada de desencantados o desenganchados de la política actual.

29. La única variación que podría producirse dentro del sistema binominal es la constitución de una alianza de centro derecha que surgiera como mayoritaria, marginalizando a los extremos derecho e izquierdo.

recía haber comprendido que la apuesta futura de su bloque político se jugaba precisamente en transformar este aspecto, no contó con los instrumentos políticos e institucionales y tuvo fuerte oposición de los partidos.³⁰ Se trata por tanto de un desafío de innovación, igual como hubo que innovar a comienzos de los noventa en políticas sociales y en el gobierno de Lagos para reintroducir el concepto de derechos en las políticas públicas. Sin embargo el gobierno de Bachelet probablemente logrará mayores avances en la reforma provisional y el incremento del sistema de protección social, que en reformas que apunten a hacer posible una mayor participación ciudadana. Los movimientos sociales, por su parte, crecientemente se confrontan a la política gubernamental en diferentes áreas, restándole apoyo.

El saludable, estimulante y tempranamente abortado debate en torno al gobierno ciudadano requiere primero que nada aclarar la voluntad política: si la democracia que existe hoy debe o no profundizarse, creando nuevos mecanismos y perfeccionando los existentes, o si basta sólo con esto último, porque todo estaría funcionando relativamente bien y seguiría haciéndolo así en el futuro. Hay quienes consideran que la estabilidad política es suficiente, aunque el costo sea que el sistema electoral carezca de futuro por ausencia de jóvenes.³¹ Creo que la percepción mayoritaria es que la estabilidad es necesaria pero que no basta y por ello se demandan nuevas formas de participar, lo que sin duda introduce incertidumbre en el sistema, pues lo abre sin tener todas las respuestas en la mano. El valor de la posición de la presidenta Bachelet, fue justamente entender que era necesario responder a esa demanda, introduciéndola en el sistema político, aún corriendo ese riesgo. Su fracaso ha sido, sin embargo, no contar con la voluntad política de la coalición, ni con una estrategia para aliarse con las fuerzas sociales que están interesadas en promover esos cambios.

Segundo es un modelo económico y social que modere la desigualdad y promueva la inclusión en los beneficios del crecimiento. Este es el gran debate sobre la ciudadanía social, y pone en el tapete uno de los problemas centrales de la sociedad chilena presente desde antiguo. La sociedad chilena ha realizado un largo periplo desde el conflicto abierto a comienzos de los años setenta, pasando por el golpe militar, la transición consensuada y parcial, para llegar hoy día nuevamente a enfrentar el mismo dilema que originara la destrucción de la democracia: como hacer más

30. Tampoco la ayuda una cultura política presidencialista y de corte autoritario que se manifiesta de diversas maneras, contraviniendo su intento por cambiar el modo de gobernar. Sobre el debate en torno al gobierno ciudadano, ver Arriagada (2006, 2007); Delamaza (2006, 2007).

31. El universo electoral en la última elección municipal de octubre de 2008, estaba formado apenas un 7 por ciento de electores menores de treinta años. Masivamente la población joven no se inscribe para participar del proceso electoral.

inclusiva esa democracia, produciendo un cambio en las relaciones de poder de la sociedad.

La paradoja de la democratización chilena es que finalmente el centro y parte de la izquierda lograron establecer un pacto político de largo plazo, que era precondition de lograr las transformaciones que no pudieron obtenerse en los años setenta. Sin embargo, los objetivos y prácticas de tal pacto no han sido dichas transformaciones, que dotarían a la democracia de efectividad histórica en términos de los grandes problemas del desarrollo. Antes bien, ha sido introducir los cambios posibles dentro del resguardo de la gobernabilidad que ofrece el esquema político-institucional, social y económico diseñado durante los ochenta por la dictadura. En los años setenta estaban los grandes proyectos de reforma y no se contó con la articulación de fuerzas que los hiciera viables. Hoy día las fuerzas políticas están articuladas, pero carecen de los proyectos de reforma democrática.

En términos estructurales, tenemos un sobredesarrollo de la economía, mientras la política cada vez aparece como menos representativa y legítima y la sociedad vive fuertes procesos de desarticulación. La propiedad privada aparece como el principio organizador que predomina en el orden social —no el mercado libre sino la concentración de la propiedad de bienes económicos, servicios sociales y aparatos culturales. Esta situación se consolidó y naturalizó durante los años noventa, a pesar de que la aspiración democrática era y sobre todo es actualmente otra muy diferente. La sociedad chilena se ha vuelto segmentada y ha retornado a los estamentos, grupos no solamente desiguales entre sí, sino que no se topan, ni se vinculan entre ellos. Las ciudades crecen segregadas, las clases populares son vistas como clases peligrosas. La desigualdad ha alcanzado tal profundidad que comienza a bloquear el propio desarrollo de la modernización y la evolución de la ciudadanía.³²

Lo importante es que lo anterior ocurre en un contexto de crecimiento económico y que las propuestas transformadoras (ni las conservadoras) se plantean como alternativa a la democracia sino como profundización de ella. Todos los actores apuestan a la democracia y la economía viene creciendo al 6 por ciento hace casi un cuarto de siglo. Resulta de todo realismo entonces plantear que ha llegado el momento de ampliar la participación en el espacio de lo público, la que debiera llevar a superar el marco de la constitución del 1980 y los pactos implícitos de la gobernabilidad de la transición. Puede entenderse además esta demanda como una consecuencia del propio avance del proceso democrático chileno. Luego del

32. Ha cambiado la conciencia pública al respecto y en particular de las élites (muy recientemente). En la última campaña presidencial de 2005, el tema de la desigualdad fue denunciado y planteado como prioritario por todos los candidatos, encabezados por el de la ultraderecha, Joaquín Lavín.

largo y doloroso proceso de los últimos treinta y cinco años, la sociedad chilena vuelve a tener que mirarse a sí misma y abordar los problemas que no fue capaz de resolver en el contexto anterior. En torno a ello girarán los proyectos políticos de la agenda nacional pos-transición.

REFERENCIAS

- Aguilera, C.
2007 "Participación ciudadana: Los consejos asesores presidenciales del gobierno de Bachelet". Ponencia presentada al Congreso de Latin American Studies Association, Montreal, 5-8 de septiembre.
- Arriagada, G.
2006 "El juego de los bolos y el gobierno ciudadano". Asuntos Públicos Informe No. 552 (capturado el 15 de septiembre de 2008 en <http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3394>).
2007 "A un año de Bachelet: ¿Gobierno ciudadano? ¿Qué pasó?" Asuntos Públicos Informe No. 603 (capturado el 15 de septiembre de 2008 en <http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3942>).
- Avritzer, L.
2002 *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bascopé, J.
2007 "Entre el liderazgo y la representación: Alcances y límites del gobierno local indígena en Tirúa, Chile". En *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, editado por W. Assies y H. Gundermann, 258-289. Antofagasta: Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo.
- Boenninger, E.
1997 *La democracia en Chile: Lecciones de gobernabilidad*, Ediciones Andrés Bello. Santiago.
- Centro de Derechos Humanos
2008 *Informe de derechos humanos en Chile: 2007*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Dagnino, E.
2003 "On Confluences and Contradictions: The Troubled Encounters of Participatory and Neo-liberal Political Projects". Presentación en la conferencia de Latin American Studies Association, Dallas, 27-29 marzo.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo
2006 "Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". En *A disputa pela construção democrática na América Latina*, editado por Evelina Dagnino, Aldo Panfichi y Alberto J. Olvera, 13-92. São Paulo: Paz e Terra.
- Delamaza, G.
2004 "Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990-2004)". *Política* 43: 95-148 (capturado el 15 de septiembre 2008 en <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/43/art-de-la-maza.pdf>).
2005 *Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
2006 "Los ciudadanos ¿podemos gobernar(nos)?" Asuntos Públicos Informe No. 552 (capturado el 15 de septiembre de 2008 en <http://www.asuntospublicos.org/detalle.php?id=3394>).
2007 "La participación ciudadana un año después." Asuntos Públicos Informe No. 601 (capturado el 15 de septiembre de 2008 en <http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3910>).
2008 Mercado, política y responsabilidad social empresarial. El caso de los cisnes en Valdivia. Manuscrito no publicado.
- Delamaza, G., y M. Garcés
1985 *La explosión de las mayorías*. Santiago: ECO, Educación y Comunicaciones.

- Delamaza, G., y C. Ochsenius
 2006 "Trayectorias, redes y poder: Sociedad civil y política en la transición democrática chilena". En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, editado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 450–500. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Eisenstadt, S.
 2003 "Sociedad, estado y cultura ciudadana". En *Bogotá: Sistema político y cultura democrática; Seminario internacional*, editado por Ana Rico Alonso, 263–288. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana.
- Foerster, R., y I. Vergara
 2000 "Los mapuches y la lucha por el reconocimiento en la sociedad chilena". En *XII Congreso Internacional de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Los desafíos del tercer milenio*, editado por M. Castro, sin editorial, 191–206, Arica.
- Garretón, M.
 2000 *La sociedad en que vivi(re)mos: Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: Ediciones LOM.
 2008 "El gobierno de Bachelet en la mitad de su mandato: Balance y perspectivas". *Todavía* 18 (capturado el 15 de septiembre en http://www.manuelantoniojarretton.cl/documentos/todavia05_08.pdf).
- Gerber, M.
 2007 "¿Cuánto sabemos sobre participación ciudadana?" Documento de Trabajo No. 20. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública.
- Gundermann, H.
 2007 "Municipios y pueblos indígenas en Chile". En *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, editado por W. Assies y H. Gundermann, 161–198. Antofagasta: Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo.
- Hevia, F.
 2006 "Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina". En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, editado Evelina Dagnino, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi, 367–397. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Mardones, R.
 2007 "Chile: Todas íbamos a ser reinas". *Revista Ciencia Política* 27: 79–96 (disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000100005&lng=en&nrm=iso).
- Mas Voces
 2005 *Mas democracia: Propuestas para la participación ciudadana*. Santiago: Más Voces.
- Mires, F.
 1999 "La sociedad de redes (o las redes de la sociedad)". *Chasqui* 67 (septiembre) (capturado el 17 de septiembre de 2008 en <http://www.comunica.org/chasqui/mires67.htm>).
- Moulian, T.
 1997 *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: Ediciones LOM.
- Nun, J.
 2002 *La democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Otano, R.
 1995 *Crónica de la transición*. Santiago: Planeta.
- Pinto, A.
 1970 *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Universitaria.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 2000 *Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ruiz, C.
 1993 *Seis ensayos sobre teoría de la democracia*. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello.

Schumpeter, J.

1946 *Capitalism, Socialism, Democracy*. New York: Harper.

Toledo, V.

2007 "Prima ratio: Movilización mapuche y política penal; Los marcos de la política indígena en Chile 1990–2007". *Observatorio Social de América Latina* 8 (22): 253–295.

Valenzuela, E.

1993 "Sistema político y actores sociales en Chile." *Proposiciones* 22, 112–136. Santiago: Ediciones SUR.

Van der Ree, G.

2007 *Contesting Modernities: Projects of Modernisation in Chile, 1964–2006*. Amsterdam: Dutch University Press.