



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Representación política y democracia en Chile, 2005-2013

Flores Cáceres, D.F.

Citation

Flores Cáceres, D. F. (2014, September 11). *Representación política y democracia en Chile, 2005-2013*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/28676>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/28676>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/28676> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Flores Cáceres, Daniel Andrés

Title: Representación política y democracia en Chile, 2005-2013

Issue Date: 2014-09-11

Capítulo 2. Las oportunidades políticas del sujeto en la Historia de Chile

La participación política se inserta en contextos históricamente variables, todos relevantes al momento de entender las prácticas concretas, los universos simbólicos y la estructura de posibilidades. El presente capítulo, describirá las principales fases del proceso de la construcción estatal e institucional en el cual se forjaron las identidades y las prácticas que dan forma a la manera actual de entender la participación política. En las distintas fases mencionadas, se profundiza en el proceso de construcción de un estado centralista autoritario, erigido sobre el cercenamiento de la participación local y territorial, cuya élite invoca un principio autoasignado de representación, sustentado en el orden y en la incapacidad cívica del grueso de la población. A pesar de la emergencia de nuevos actores, en los apartados subsecuentes se plantea que el modelo histórico de representación evoluciona y se mantiene, desde el influjo del poder terrateniente y su capacidad para movilizar votantes cautivos, hasta el predominio de la sociedad urbana y la conformación de un sistema de partidos ideológicos, cuya elite se arrogó también la representación social, incluso en períodos de fuerte movilización militante, como el comprendido entre 1964 y 1973. En síntesis, lo que se busca es analizar la conformación histórica del modelo de representación que ha predominado en Chile a lo largo de su historia republicana, pero también respecto de posibles alternativas a dicho modelo.

2.1 La herencia colonial y la construcción del Estado Portaliano, 1750-1860

La conformación política del territorio chileno surge de la combinación entre la reproducción del sistema político y administrativo de los territorios en España, la distancia con la fuente de legitimación y autoridad de la posesión territorial (que es la corona), al mismo tiempo que el interés individual de los habitantes de las comunas en el territorio americano. Tal situación configuró una situación *ad hoc* de "autonomía", caracterizada por una suerte de "se acata pero no se cumple". Este esbozo cínico de libertad se explica por la combinación de una serie de factores. En primer término, porque al ser consideradas las *huestes indianas* como empresas privadas con permiso monárquico, la configuración del espacio político tuvo un criterio doble para los conquistadores:

a) Por un lado, en tanto que súbditos del Rey, debían corresponder con las exigencias de la Corona, básicamente, respetar la soberanía monárquica y los preceptos de la religión católica, cumplir con el impuesto sobre los metales preciosos y obedecer la primacía del Estado español respecto a los *reinos* de América.

b) Y por otro lado, se permitía al capitán de conquista repartir *encomiendas* indígenas. Al haber sido considerados súbditos del Rey (aunque incapaces relativos), los indígenas también debían pagar un tributo al soberano. Como recompensa de los riesgos y esfuerzos sufridos, los soldados recibieron según mérito y posición el control de grupos originarios, bajo la lógica de traspaso del usufructo de su trabajo al encomendero, a cambio de que éste le brindase protección, evangelio y alimentación. En palabras de Chonchol:

Los nativos americanos, así como los españoles, debían un tributo al rey. El rey podía dispensar a los indígenas de estas contribuciones traspasándolas al encomendero; los indígenas mantenían teóricamente su libertad, pero pagaban su tributo trabajando para el encomendero (...) siendo un tributo en trabajo, la encomienda no implicaba la concesión al encomendero de las tierras de los indígenas encomendados, pero a menudo, en la práctica, los encomenderos se apropiaron de estas tierras ilegalmente al tener mercedes de tierras en las vecindades. La obligación del encomendero era cuidar a los indígenas encomendados, vestirlos, alimentarlos, proveerlos de cuidados médicos y de educación religiosa, para esto último debía pagar un sacerdote (Chonchol, 1996: 76).

Ese modelo generó una estructura socioeconómica que, luego de evidenciarse el agotamiento de los yacimientos de oro, se volcó hacia la agricultura especialmente a partir del siglo XVII. En paralelo a esa reconversión productiva, el fuerte descenso demográfico en la población indígena volvió paulatinamente imperativo incorporar a otros grupos como mano de obra. A regañadientes, sin muchas alternativas, los terratenientes debieron incorporar al sistema económica a aquellos habitantes marginados del sistema, los mestizos, que al no contar con políticas de reconocimiento (como sí tenían las comunidades indígenas), eran para la élite una masa de “ociosos, vagabundos y malentretenidos” (Araya, 1999). Como indica Bauer:

La gran mayoría de las personas formaba una masa suelta, sin vínculos, que se establecía en tierras marginales a lo largo de la costa o en la periferia de las ciudades, que vivían en toscas chozas o sitios intersticiales en el valle, o simplemente recorrían Chile central a todo lo largo buscando subsistencia. La benignidad del clima y la fertilidad de la tierra les permitían subsistir, la falta de actividad económica les privaba de toda alternativa. La mayoría podía trabajar, pero pocos lo hacían por la remuneración ofrecida. Tal como se daban las cosas, muchos preferían vivir de la tierra y completar el sustento con pequeños robos (Bauer, 1994: 172).

De este modo se conformó la Hacienda, que fue un sistema agrícola y de dominación política territorial trascendental para la configuración de la representación política de Chile, al menos, hasta la década del 70 en Chile (Kay, 1980). La configuración de la hacienda sin embargo, fue un proceso tensionado, precisamente por la resistencia de las masas peonales, quienes -desde el punto de vista de los terratenientes- eran personas a quienes no interesaba “progresar” y para quienes el impulso básico era la subsistencia o la gratificación inmediata antes que la ganancia. Este prejuicio aristócrata lo expresaba:

Julio Menandier, editor del Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura, y hombre que conocía bien el campo Chileno en el siglo XIX: Los peones no tienen realmente necesidades. Para ellos es lo mismo tener un techo sobre sus cabezas o vivir al aire libre; tener comida buena o abundante o mala y escasa. La mayoría no trabaja a no ser empujada por el hambre; los ingresos por toda una semana de arduo trabajo se pierden en una sola noche de juego y desorden (citado en Bauer, 1994: 174).

La necesidad de disciplinamiento laboral, requirió un uso del poder político por parte de la elite terrateniente. Como dirá Illanes para el caso de la minería atacameña, se trató de una estrategia combinada de *azote, salario y ley* (Illanes, 1990).

A la par de la hacienda se conformó el cabildo, que fue la institución de representación de los vecinos, es decir, de españoles o descendientes de ellos, con fortuna, prestigio o abolengo, que determinó los límites sociales y políticos de Chile ya en sus primeros tiempos:

Para tener una idea de lo que representaban los cabildos, sobre todo los de las capitales, bastaría con recordar que fueron como los núcleos de los futuros Estados republicanos. De aquí sus restantes atribuciones en materias variadísimas; como son, para no citar sino las principales, las de defensa, justicia, salubridad, obras públicas, instrucción y registro de los títulos (Alemparte, 1966: 197).

Durante todo este período, y posiblemente hasta los estertores de la hacienda en el siglo XX, la función práctica de los municipios seguirá siendo la misma: La legitimación política de la dominación territorial. Desde allí:

Los espacios de sociabilidad fueron restringidos en el nombre de la moralidad y las buenas costumbres, y los juegos y las diversiones fueron perseguidos, vigilados y controlados. Las carreras de caballos, las peleas de gallos, el juego de las chapitas, la rayuela, el lanzar la chaya y el mismo volantín entre tantos otros, fueron vistos como juegos denigrantes (Cáceres, 200: 161-162).

Esta legitimación del rol de la aristocracia, especialmente de la hacendal, y excluyente del peonaje y del inquilinaje, trascenderá a la historiografía oficial, y legitimará la posición conservadora del orden en contra del desbande del bajo pueblo.

Hacia dentro, el patrón es el eje de la realización de las subjetividades totales (políticas, simbólicas, económicas, etc.), hacia afuera, el hacendado es la figura que marca la línea del orden-permisible y el desorden-castigable, dentro y fuera de la vida privada de las personas, y valiéndose para esto de todos los medios burocráticos existentes en el nivel local. Plantea Morandé que *"es el propio hacendado quien asume, respecto de sus inquilinos, el papel de equivalente general. Es él quien hace las equivalencias entre un trabajo y otro y quién decide sobre el valor de cada cual. Fuera de él no hay acceso al mercado para el trabajo. Su mediación es indispensable."* (Morandé, 2011: 64).

La configuración política, cultural y socioeconómica del país, en tanto hacienda, cabildo, elite y pueblo, será asumiendo entonces al peón como un sujeto a reducir a las expectativas de las élites hacendales, que encontrarán en el orden y progreso, y en la supuesta tendencia del pueblo al "caos y despilfarro". La argumentación para hacer práctica y permanente la dominación del sistema político total. Esta imagen será reforzada luego por el imaginario *portaliano* que es parte del acervo lógico y cultural desde donde las élites políticas chilenas toman decisiones hasta el día de hoy.

Dentro de la hacienda entonces, se incubaron una serie de identidades políticas de gran permanencia en la Historia de Chile. El paternalismo-autoritarismo del terrateniente y el tipo de sociabilidad dentro de su propiedad no permitieron el surgimiento -o al menos

su registro en la historiografía oficial- de identidades políticas subalternas que reivindicaran el territorio. Por el contrario,

“la hacienda chilena era en sí misma la comunidad, pero, sin dirigentes electos o funciones públicas o responsabilidades más allá de la hacienda. Los trabajadores escuchaban la misa en la capilla de la hacienda, celebraban el santo del dueño, raramente producían un mercado independiente, aceptaban la guía, disciplina y paternalismo del terrateniente y, si se los llamaba a ello, votaban por él”. (...) “la distribución de raciones diarias, los regalos en las bodas y nacimientos, contribuciones en las épocas de escasez de alimentos ‘que son una obra de caridad y también ventajosas para los intereses del terrateniente’ y hasta una sandía para los agradecidos trabajadores, eran recordatorios del manantial del cual fluían las bendiciones” (Bauer, 1994: 197, 199).

Para entender el rol de los hacendados en la construcción del Estado, es necesario adentrarse en los debates por el ordenamiento territorial de la década de 1820. Luego de la Independencia de Chile, con O’Higgins instalado como Director Supremo, y ya debilitado el proyecto de la élite penquista en torno a la familia Carrera, el ordenamiento territorial de Chile se centraliza, frustrando las aspiraciones de Concepción y Coquimbo. De modo tal que la constitución de 1822 señala que “quedan abolidas las intendencias y el territorio se dividirá en departamentos y éstos en distritos”.

El rol de las élites hacendales del Valle Central, y representados sus intereses fundamentalmente por la elite política santiaguina, chocarán con los intereses de autodeterminación política que perdurarán en Concepción y Coquimbo. Esto gracias a que, por un lado, la provincia de Concepción, contaba con el (endeble) ejército que ha sostenido la larga guerra contra el país Mapuche, y por otro, gracias a que la provincia de Coquimbo, ya capitalizaba su importancia como norte minero. Esto permitió que ambas provincias desconocieran este intento de dominio centralista santiaguino. Acaecidos varios eventos –entre otros, la dimisión forzada de O’Higgins-, bajo el influjo político de Ramón Freire (líder militar de la provincia de Concepción) y de José Miguel Infante (líder caudillo del norte del país). En enero de 1826 se aprueba el plan federal -como ley provisoria- para la definición de una nueva forma de gobierno y de administración de las provincias. Este plan, dividió al país en 8 provincias, cada una administrada por una Asamblea Provincial, y con representación popular mediante diputados electos directamente.

Bajo este formato, las municipalidades asumían un rol especialmente administrativo (aseo y ornato, iluminación, seguridad, etc.), y el rol político se traspasaba a estas asambleas. De tal modo que la Constitución promulgada ese mismo año declara, según puño y letra de don Francisco Vicuña que “la nación Chilena constituye su gobierno por la forma republicana representativa federal”. Este federalismo minaba directamente los intereses de la oligarquía hacendal y su dominio sin contrapesos de la población concentrada y representada en el mundo rural/hacendal.

El congreso constituyente, sus leyes y su proyecto de Carta Política, era una bomba para los intereses de una oligarquía colonial que tenía a la capital o al centro del país como el

espacio de ejercicio y reproducción de su propio poder. Por otra parte, la puesta allí en discusión de un proyecto sobre la abolición de los mayorazgos, así como la aprobación de una ley que prohibía “fundar nuevos vínculos en la propiedad raíz, le atrajo sobre sí el odio de muchos poderosos, por su influencia y por su dinero. Pero posiblemente, fue la embestida contra la Sociedad Portales, Cea y cia., que tenía a su cargo la administración del estanco del tabaco, uno de los hechos que más influyeron en los sucesos que buscaron quebrar su gestión (Illanes, 1993: 230).

Luego de varios actos de violencia, a propósito de esta afectación a las elites comerciales y hacendales, y asumido en la presidencia el General Francisco Antonio Pinto (liberal no federalista), clausurado también el Congreso Constituyente, y desahuciadas las leyes federales, se nombra una Comisión Nacional (entre los propios diputados destituidos), para consultar a las provincias el modelo de Constitución que deseaban. Este es el período que la historiografía tradicional llama “anarquía”. Varios meses después, y ante el llamado a elección a un nuevo Congreso, las respuestas comienzan a llegar.

Concepción mantendrá el respaldo a las ideas federalistas. Santiago tendrá una posición eminentemente centralista y oligárquica, la cual se niega a reaccionar ante una “consulta absurda”. Coquimbo, con una posición fundamentalmente republicana y democrática

“planteaba una opción integradora para la vida y relación entre las partes del cuerpo nacional, relación en la cual el centro gubernativo, manteniendo sus prerrogativas, no las podría accionar anulando la iniciativa de las partes, y aún más, las protegiese de toda dominación, no sólo política, sino también económica (cuál era la dominación más sentida en las provincias mineras como Coquimbo)” (Illanes, 1993: 233).

Esta posición democrática en su razón institucional y política, tanto para el nivel central como territorial, primó en razonamiento y fue el centro del nuevo Congreso electo, que redactaría la moción que redundaría en la Constitución de 1828. Decía esta moción: “Redáctese el Proyecto de Constitución sobre la base popular representativa republicana, dando a los pueblos aquellas libertades que demande su felicidad y sean compatibles con su actual situación”. La carta constitucional –redactada por José Joaquín Mora, señala que Chile es “*un sistema de gobierno unitario, en el que, sin embargo, las provincias retuvieran una cierta autonomía que les permitiría desenvolverse libremente en todo cuanto dijese relación con su administración interior*”.

El rol unitario –no centralista- del gobierno de Chile, destaca en este nuevo intento democratizador del sistema de gobierno de Chile. Bajo este marco constitucional, el gobierno y la administración de las provincias estarían en manos de Asambleas Provinciales y de Intendentes. Las primeras, de elección directa, y con representantes necesariamente residentes de aquellas provincias, serían la instancia fundamental de las decisiones políticas de una sociedad civil plena:

Entre sus atribuciones destacan aquellas vinculadas con el ejercicio de su soberanía política: a) la calificación de las elecciones de sus propios miembros; b) la propuesta de una terna a Presidente de la república, sobre la cual este nombraría intendentes (...); c)

el nombramiento de senadores ante el Congreso; d) el derecho de presentar ternas al ejecutivo (...) para nombrar jueces de primera instancia (Illanes, 1993: 234).

Los Intendentes por su parte, serían representantes del Ejecutivo, pero propuestos por las asambleas y removidos cada 3 años sin reelección. Su rol sería el de “veladores” de la realización de la ley en el nivel local, “(...) en ser “ejecutores” y, por lo tanto resguardadores del cumplimiento, a nivel local, del sistema político imperante a nivel nacional: Constitución, leyes, Ordenes del Poder Ejecutivo” (Illanes, 1993: 234).

A su vez, las municipalidades, y a diferencia del sistema federal derrocado, tendrían un rol no solamente administrativo, sino que sus miembros serían también electos por votación directa, con reelecciones periódicas (2 años). Sería su papel no solamente el funcional a una comuna, sino que también la cultura y la educación de la población (A. Valenzuela, 1985). Meses luego de la aprobación de este segundo intento (ahora democrático) de país y Constitución, finalizará el proceso con el primero de los varios alzamientos de la burguesía comercial santiaguina y de la oligarquía hacendal. En 1830, luego de la batalla de Lircay, que derrotará definitivamente a los proyectos federal y democrático. Chile se concentrará en su tercer esfuerzo de construcción de un sistema político nacional, el oligárquico estatal.

De la fase de negociación-confrontación de la primera década republicana, se dio paso a la fase de construcción autoritaria sin negociación. Los grupos conservadores, asociados al segmento mercantil en torno a Diego Portales, pudieron construir sin contrapesos la obra gruesa del Estado chileno. Sus características son conocidas: Gobierno fuerte, autoritario y centralista. En cierto sentido se pretendió una continuidad entre la figura del Rey y la del Presidente. En palabras de propio Portales:

A mí las cosas políticas no me interesan, pero como buen ciudadano puedo opinar con toda libertad y aún censurar los actos del Gobierno. La democracia que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud como es necesaria para establecer una verdadera república (...) La República es el sistema que hay que adoptar, pero ¿sabe cómo yo la entiendo para esos países? Un gobierno fuerte centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre, y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos (Carta enviada por Portales a Cea, en 1822; en Eyzaguirre, 2011: 91).

Uno de los grandes objetivos de este nuevo Estado en construcción era el aseguramiento del orden y un ambiente favorable a los negocios de la elite. El modelo socio-económico detrás de la Hacienda requería mano de obra barata, abundante y sumisa. Una serie de medidas adoptadas por el Estado, permite entender esta complementariedad entre el orden político-militar fuera de la Hacienda, y el orden autoritario-paternalista del interior de ella. La autoridad ‘privada’ del terrateniente permaneció casi inalterable hasta mediados del siglo XX, cómodamente representada en el poder político.

La manera como se montó este mencionado Estado Autoritario fue precisamente desmontando las instituciones locales, restándole funciones y cercenando sus atribuciones

(Salazar, 1998a). Este intento de control territorial por parte de la élite santiaguina, generó fuertes reacciones a mediados de siglo, no sólo entre la elite provincial, sino que también en segmentos populares, incluidos los mapuche. Las guerras civiles de 1851 y 1859 demostraron que el Estado Portaliano todavía no lograba consolidarse ni tampoco se acataba tan fácilmente. Primero José María de la Cruz (desde Concepción) y luego Pedro León Gallo (desde Atacama) encabezaron militarmente el malestar por el proceso centralizador y usurpatorio de la autonomía local.

La arquitectura del Estado Portaliano se sustentaba en un fuerte peso del Poder Ejecutivo, que intervenía directamente en las provincias mediante la figura del Intendente, nombrado y subordinado al Presidente de la República.

El intendente en su calidad de presidente del municipio, dirimía cualquier motivo de conflicto o de opiniones empatadas, el pronunciaba la palabra final y definitiva (...) Al gobernador o subdelegado le correspondía la representación de la municipalidad en todas las acciones que emprendiese y ejecutase tanto a nivel local, como a nivel del gobierno central. El intendente se constituía en el vocero del poder local a todo nivel (Illanes, 1993: 242).

Además, se ejercía fuerte control sobre el Poder Legislativo mediante la existencia de 'listas oficiales', cuyos integrantes normalmente salían electos, en un marco de fuerte intervencionismo y falta de transparencia. La participación ciudadana en el Estado Portaliano está restringida fuertemente por el voto censitario, ideado para excluir a las mayorías del proceso político.

La justificación del mecanismo refleja perfectamente la auto-construcción cultural de la élite a lo largo del siglo XIX. Según visión propia, solo ellos podían conducir políticamente el país (Barros y Vergara, 1978), por su educación y formación, pero también, porque «eran los únicos que tenían algo que perder», referido principalmente al plano de las políticas económicas. El argumento es que la masa al estar despojada de propiedades e intereses, actuaría irresponsablemente, alterando el 'orden natural' de las cosas. Así, el proceso fue doble: Centralización y restricción participativa. Sin embargo, ese rígido modelo hubo de ser modificado ante la amenaza de un desgarramiento interno.

Desde la década de 1840 en adelante, se venía produciendo un renacer paulatino de las ideas liberales y un cuestionamiento al autoritarismo conservador. El rechazo al Estado Portaliano provino principalmente desde la élite provincial, muchas veces proveniente de otras ramas de la economía, que bajo el liberalismo veía mayores posibilidades de participación en el poder y las decisiones político-económicas.

La fragilidad mostrada luego de las guerras civiles de mediados de siglo volvió necesario ampliar el bloque en el poder, de lo contrario, se corría el riesgo de una fractura del Estado Oligárquico. La llamada «apertura liberal» flexibilizó el acceso al poder a estas nuevas elites, y entregó nuevas bases para el entendimiento intra-oligárquico, cuyo punto más representativo es el parlamentarismo posterior al derrocamiento de Balmaceda en 1891 (E. Valenzuela, 1999).

Sin embargo, esa apertura dentro de la propia elite, no para incluir otros segmentos de una incipiente 'ciudadanía', que continuaba excluida, ya sea por las restricciones del voto

o por los distintos mecanismos que instrumentalizaban el mismo. En definitiva, a partir de la década de 1860 se dio paso a lo que Moulian acertadamente llama “democracia elitaria de negociación” (Moulian, 2009: 13- 14).

2.2 Auge y crisis del Estado Oligárquico: nuevos actores sociopolíticos, 1860-1930

Los nuevos segmentos de la élite, integrados parcialmente al poder como consecuencia de las guerras civiles de mediados de siglo, se dieron a la tarea de recuperar el terreno perdido frente a la arremetida del Estado centralista y el presidencialismo autoritario. El problema radicaba en que hacia 1860 el Estado había comenzado a crecer¹, y gracias a ello, lograba destinar recursos suficientes para forzar el éxito electoral de los candidatos oficiales en todas las elecciones correspondientes, limitando notoriamente la cuota de poder del resto de los grupos políticos en disputa. Como señala Arturo Valenzuela:

No puede decirse que existiese entonces un régimen democrático en el país. La falla principal estaba en el hecho de que el gobierno tenía importantes recursos para asegurar el triunfo de las listas oficiales de candidatos. Así, el presidente y su Ministro del Interior podían asegurarse mayorías confortables (si bien no la unanimidad) en las elecciones parlamentarias, municipales y de electores de presidente (1985: 35-36).

En razón de lo anterior, es que se enmarcan las discusiones en torno a la ley electoral de 1874, la que pese a estar fundamentada en discursos democráticos, buscaba en la práctica construir un nuevo equilibrio en el control del Estado. Puesto que el segmento más cercano al Ejecutivo contaba con la posibilidad de eternizarse en el poder. La aprobación de esta ley fue una larga discusión inter-elites, que se enfocó en la extensión del voto universal. Hasta la época, tenían derecho a voto solamente aquellas personas con demostrable capacidad económica. El cuestionamiento obvio de esta medida, decía relación con su representatividad restringida, facultando solamente a las personas que pudiesen demostrar tal renta convenida.

La propuesta alternativa, enarbolada fundamentalmente por el Partido Conservador (y por los florecientes movimientos obreros, que ya “lectores” en la época, veían una posibilidad de afianzarse políticamente), era la del voto universal, que consistía en un electorado masculino, de 21 años o más, y que supiesen leer y escribir. El aumento del electorado rural puede leerse de manera más gráfica en la siguiente figura presentada por Valenzuela (1985: 118-119, citando el Anuario estadístico).

¹ Señala el historiador económico Luis Ortega que “(...) una vez que los conflictos y una crisis económica particularmente compleja en la segunda mitad de la década de 1850 quedaron atrás y las condiciones del mercado financiero internacional comenzaron a evolucionar favorablemente, los gobiernos comenzaron a vivir una mayor holgura presupuestaria” (2000: 149).

Tabla N° 1. El electorado nacional por grupo ocupacional, 1863, 1872, 1878

Ocupaciones	1863		1872		1878	
	N°	%	N°	%	N°	%
Propietarios y capitalistas	5720	25,8	6258	12,6	4422	3
Profesionales , comerciales y otros de estrato medio	3571	16	8444	20,9	20179	13,5
empleados públicos y privados	2960	13,3	5564	11,4	11565	7,8
Agricultores	5534	25	16698	34	70966	47,7
Artesanos y otros trabajos especializados	3742	16,8	9994	20,4	32260	21,7
Mineros	701	3,1	1918	3,9	6889	4,6
Obreros y otros de estrato bajo	0	0	171	0,3	2456	1,7
Totales	22228	100	49047	100	148737	100

Fuente: Chile, Anuario Estadístico, vol. 5 (citado en Valenzuela 1985, 118).

Tabla N° 2. Electorado de Rancagua por grupo ocupacional 1863, 1872, 1878

Ocupaciones	1863		1872		1878	
	N°	%	N°	%	N°	%
Propietarios y capitalistas	427	37,5	142	9,6	11	0,1
Profesionales , comerciales y otros de estrato medio	118	10,4	167	11,3	625	8,5
Empleados públicos y privados	121	10,6	111	7,5	151	2
Agricultores	218	19,2	780	52,7	5223	67,6
Artesanos y otros trabajos especializados	248	21,8	266	18	1573	20,4
Mineros	5	0,4	14	0,9	115	1,5
Obreros y otros de estrato bajo	0	0	0	0	24	0,3
Totales	1137	100	1480	100	7722	100

Fuente: Chile, Anuario Estadístico, vol. 5 (citado en Valenzuela 1985, 118).

Como puede apreciarse en estos gráficos, si bien el aumento de la masa de votantes fue menor, si fue significativa en términos proporcionales, sobre todo en el sector rural (agricultores), fuertemente dominada por las elites conservadoras-hacendales.

Bajo este nuevo contexto electoral, en 1876 esta elite conservadora pondrá en agenda, nuevamente, el proyecto de reforma municipal que había quedado entrampado por varios lustros. En esta discusión, el papel central lo tendrá el líder del partido Conservador, Manuel José Irrazábal.

El proyecto de la elite conservadora es en este punto -ya ampliado a su favor el padrón electoral- el de retomar el control del Estado para re-legitimar el control sobre la política territorial y refundar la misión oligárquica del propio Estado. Concluye Salazar que *“la engañosa trampa contenida en la Ley Municipal de 1854 fue así rearmada y potenciada por la Ley Municipal de 1891. (...) La forma en que el Estado absorbió la emergencia de la*

Sociedad Civil, a fines del siglo XIX, apuntaba a re estabilizar el Estado más bien que a organizar el desarrollo de aquella” (Salazar, 1998a: 14).

La ley electoral se basó en el discurso republicano sobre la democracia, la libertad y universalidad del voto, la de Comuna Autónoma, en el de llevar la democracia y el libre autogobierno de vuelta a las comunas del país. La democracia se planteará como un problema de nivel comunal-municipal, en el marco de una reforma política de nivel país. La discusión versará sobre el rol del Estado en su relación a las municipalidades y a las provincias, y el rol político de cada una de estas. Sin embargo, afirman Salazar y Pinto:

No era la participación ciudadana lo que motivaba a los congresistas, sino su propia autonomía electoral, que se ligaba a la autonomía municipal. A poco andar, tanto los congresistas como el propio Ejecutivo actuaron de modo que las ‘rentas municipales’ aprobadas no se recaudaran ni en el modo ni en la tasa que se había estipulado. Las campañas electorales pasaron luego como tromba por el municipio, debilitando rápidamente el prestigio, no de los partidos y la clase política que pasaban sobre él, sino de la misma Comuna Autónoma que se debilitaba bajo ellos (Salazar y Pinto, 1999: 281).

Efectivamente, de entrada el funcionamiento de la comuna autónoma se vio limitado porque

“(…) no se cumplió el artículo 54 de la ley, que establecía su financiamiento. El artículo en cuestión consultaba para las municipalidades un auxilio fiscal equivalente a lo que cada una recaudara por concepto de contribuciones de haberes y bienes raíces. Y uno de los primeros en no dar cumplimiento al artículo citado fue Enrique Mac Iver, Ministro de Hacienda entre junio de 1892 y abril de 1893” (Tagle, 1985: 167).

En resumen, la discusión concluyó en una posición eminentemente municipalista, por parte de las elites conservadoras y hacendales, apoyadas por movimientos obreros –que veían en estas dos reformas, la posibilidad, que sí sucedió con el Partido Demócrata, de llenar cupos municipales y parlamentarios² (Valenzuela, 1985). Sin embargo, existió otra alternativa, la postura provincialista (Autonomía Provincial), apoyada por el propio presidente Balmaceda, que básicamente trasladaba la representación electoral directa de la comuna, para situarla en ocho gobiernos provinciales (Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Santiago, Talca Chillán, Concepción y Valdivia). Mientras que a las municipalidades se les resguardaría, solamente, el rol de administración de las comunas, la cual resultó derrotada.

² Por ejemplo, uno de los grandes líderes del movimiento obrero en Chile, Luis Emilio Recabarren, planteaba la inserción de representantes obreros en las instancias del poder político, como manera de construir, desde el Estado, una política social. Si bien, luego de su exilio en Argentina estos postulados momentáneamente perdieron presencia, al momento de la conformación del Partido Comunista en 1922, estas ideas se mantenían vigentes. Recabarren habría afirmado “entre los medios que llevo en mi bagaje para hacer la revolución está el parlamentarismo” (cita de Salazar, 1994: 65). Otro de los puntos interesantes de su pensamiento es la relevancia de lo comunal en su concepción de la participación política obrera y su crítica al centralismo (Salazar, 1994).

El epílogo de estos debates finiseculares fue la refundación conservadora del Estado de Chile y de la administración de sus territorios. Balmaceda fue derrocado por un sistema político que se volcó completamente en contra suya y de su proyecto de gobiernos provinciales. Mientras, el Estado se reordenará debilitando las funciones presidenciales, y aumentando las parlamentarias, al mismo tiempo que recuperando la independencia oligárquica para el control de los territorios hacendales. Como señala Salazar en alusión a la nueva estructura de poder: “los beneficios de esa ocupación (la política), por tanto, debían ser distribuidos de un modo oligárquicamente igualitario: todo para todos. (...) Y el único modo de hacerlo era desmontando la arrasadora maquinaria electoral del centralismo” (Salazar, 1999a: 13).

Dirá Balmaceda en su último discurso: “Si se hubiera realizado la reforma constitucional, amplia y acabada, que propuse a las deliberaciones del Congreso el año anterior, habríamos echado los cimientos del gobierno representativo, creando la provincia autónoma, y establecido sobre bases inamovibles la libertad e independencia de los poderes del Estado; habríamos abierto horizontes más dilatados al esfuerzo inteligente y ordenado de los partidos, y seguramente habríamos evitado la revolución” (citado en Illanes, 1993: 322).

Sin embargo, el texto de 1891 daba espacios para una interpretación y praxis ciudadana distinta, por eso el espaldarazo que tuvo esta ley de parte de los nacientes grupos de trabajadores. Sin embargo las élites, nuevamente, se encontraron con una sorpresa. Este movimiento obrero que venía creciendo, logró constituirse en una amenaza para el Estado oligarca, principalmente cuando pasaron de reivindicaciones particulares y privadas (es decir, principalmente socio-económicas) a otras más ideológicas y de conciencias político-filosóficas, con Recabarren a la cabeza. Esto conllevará al surgimiento de partidos políticos socialistas, quiénes disputarán en el terreno institucionalizado de la política la conducción del país. Las elites, nuevamente, veían como las masas bárbaras, ahora organizadas en partidos políticos, intentaban nuevamente tambalear los destinos del país.

Fue este cambio en la representación de los intereses populares lo que permitirá en algunos casos quitarle el control municipal a los llamados partidos tradicionales³. Sin embargo, inmediatamente vino la reacción oligarca: “cuando las comunidades locales y algunos sectores populares comenzaron a organizarse para hacer buen uso de la oportunidad que los artículos señalados (86 al 90 de la Ley de Comuna Autónoma de 1891) les ofrecían, los congresistas se apresuraron a modificar la ley para eliminar las democráticas Asambleas de Electores y reponer las oligárquicas asambleas o comités de Mayores Contribuyentes” (Salazar y Pinto, 1999: 281).

Frente a la abierta manipulación y uso electoral del municipio, en 1915 se traslada el control del proceso electoral del municipio a las *Juntas de Grandes Contribuyentes*, órgano

³ El caso de la Comuna de Valparaíso es un ejemplo de esto. En 1897 todos los candidatos municipales del Partido Demócrata salieron electos, incluido el Primer Alcalde. Lo que buscaba la ley era negarle la posibilidad a los sectores populares de participar en política y de hacer presente sus necesidades y reivindicaciones. Lo que partió como un esfuerzo de la dominación aristócrata en las ciudades, terminó por presentarse como una posibilidad política para los sectores populares (Navarrete, 2009: 6).

compuesto por adinerados ciudadanos nombrados por sorteo, es decir, miembros de la oligarquía. Además, se impidió la participación de los funcionarios públicos en el proceso electoral.

Si bien la corrupción estaba francamente desatada por la época, la reforma electoral mencionada no acabó con ella, sino que más bien trasladó el eje clientelar hacia los partidos políticos (Nazer y Rosembli, 2000), contribuyendo a la génesis de lo que será la característica de buena parte del siglo XX, la centralidad de los partidos políticos. Recién con la Constitución de 1925 se va a crear un órgano autónomo y específico, el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL).

En paralelo, frente a la deformación flagrante de la institución municipal, hubo una reacción inesperada. Grupos de alcaldes, regidores y notables locales, de extracción social acomodada, comenzaron a organizarse para re-potenciar la gestión y participación local, autonomizándose de los intereses partidistas centrales. Este grupo logró consolidarse como movimiento a partir de 1914, con la demanda de “autonomizar y despolitizar los municipios”, buscando en la práctica su democratización y una descentralización profunda del país. Sin embargo, el movimiento local-civilista resultó derrotado frente a los poderes centrales que reestructuraron el Estado –como veremos más adelante- desde una nueva matriz estatal centralista. Tal fue la coyuntura constitucional de la década de 1920, que a pesar de la rica participación de movimientos cívicos,⁴ terminó siendo una constitución sin participación ciudadana en su gestión.

El movimiento municipalista tuvo esporádicamente resurgimientos organizacionales, pero jamás en la intensidad de la segunda parte del siglo XIX y de las primeras décadas del XX, y sin una articulación histórica entre sí, estos movimientos enarbolaban cada cierto tiempo las mismas propuestas que los grupos antecesores, pero sin tener consciencia de ello (Salazar, 1998a; Salazar y Pinto, 1999). Lo determinante de esto, sostiene Salazar, es que a pesar que tanto el movimiento cívico municipalista, como el movimiento obrero y popular, luchaban en contra de la hegemonía centralista de la clase política, no se asociaron ni fundieron en un solo movimiento de ciudadanos, ni siquiera cuando fueron derrotados en la década de 1920 (Salazar, 1998a: 15).

La Constitución de 1925 puede ser considerada como un hito o punto de inflexión de la participación ciudadana. De aquí en adelante, con el requerimiento esencial de la incorporación en la institucionalidad política, solamente a través de los partidos, la política será cada vez más asunto de órganos centrales, y no de los locales, quedando estos últimos cada vez con menos atribuciones.

A partir de la década de 1930, se produjo la tendencia de los partidos de centro e izquierda, (quienes representaban a amplios sectores, incluido el movimiento popular), de

⁴ En marzo de 1925 se reunió la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales, en el Teatro Municipal de Santiago. Dicha instancia fue el resultado de la auto-convocatoria de las principales federaciones obreras y estudiantiles de la época con el objetivo de redactar una constitución que fuese la base para la que presentaría Arturo Alessandri al retomar la presidencia ese año. A pesar de lo atractiva de la experiencia de genuina participación política, los planteamientos de la “Asamblea Chica”, como se le llamó, fueron totalmente desatendidos por el presidente en cuestión. Para un estudio de la materia, ver Grez, 2009: página).

afianzar el viejo centralismo político, debido al proyecto de Estado desarrollista o Estado-Empresario (planificador) que todos promovían. La Sociedad Chilena, con más fuerza que antes pudo ver como la política se volvía, cada vez con más exclusividad, en un asunto primordialmente de partidos políticos.

Se fortaleció la militancia como medio de expresión ciudadana, promoviéndose como conducto regular el reivindicacionismo social frente al Estado, pero “esta tendencia fortaleció la asociatividad partidario-militante al costo de erosionar y desintegrar progresivamente la asociatividad mancomunal, estrictamente ciudadana” (Salazar, 1998a: 15). La participación ciudadana dejó de tener como centro el espacio local o comunal y se trasladó a las instancias políticas mayores. Salazar afirma que, *“Después de 1930, las leyes municipales del ‘democratizado’ Estado Chileno no hicieron más que abrir generosos espacios para la consolidación del nuevo centralismo estatista, despojando a los municipios de toda autonomía y de todas sus atribuciones históricas (las políticas de salud, educación, desarrollo productivo y aun de policía local pasaron a otras tantas Direcciones Generales del Estado central). Si sigue la cita no puedes hacer un punto aparte...Después de 1930, los municipios quedaron convertidos –según dijera un Regidor de la República en poco más que una empresa de barrios”* (Salazar, 1998a: 16). Por aquella época, la formación de organizaciones como el Partido Regionalista de Magallanes y otras agrupaciones menores en Iquique y Antofagasta, respondió a un intento de contrarrestar dicha tendencia de erosión municipal, aunque en un contexto de consolidación del sistema de partidos nacionales, que resultó estructuralmente desfavorable para las reivindicaciones territoriales (Rojas, 2013).

La incapacidad de la elite oligarca de procesar las demandas sociales de los ahora organizados nuevos actores, terminó por resquebrajar los cimientos del Estado Oligarca. La inestabilidad político-militar previa y posterior a la Constitución de 1925 fue la señal de alarma que tardíamente la elite fue capaz de oír. La crisis económica mundial de la década de 1930, terminó de sepultar todo intento de mantener con vida el agotado Estado Oligarca.

2.3 Democracia partidista, centralización ministerial y tecnocrática (1930-1964)

La creciente inestabilidad política provocada por estos factores, hizo necesario reestructurar nuevamente el sistema político. Sin embargo, el contexto social era distinto al del siglo anterior, puesto que nuevos grupos sociales estaban ganando presencia a medida que se organizaban. Todos ellos pretendían transformarse en actores políticos de la reestructuración estatal: movimiento obrero y popular, sectores profesionales y de estratos medios, grupos militares nacionalistas y agrupaciones civiles locales.

La derrota como poder constituyente no significó la derrota política representativa. Sin embargo, sí significó para el movimiento obrero y popular, y para los grupos de la clase media, un giro en su relación con los partidos políticos, desde la autonomía a la dependencia política partidaria. El éxito electoral de los Partidos Comunista y Socialista, implicó que ambos abandonaran toda postura revolucionaria y aceptaran las reglas institucionales de la democracia liberal (Gómez, 2004: 159). Señala Grez:

Después de más de una década de convulsiones sociales y políticas, a mediados de los años '30, el movimiento popular y la izquierda, dando su 'brazo a torcer', optaron mayoritariamente por incorporarse al juego político institucional, retomando –después de algunas veleidades rupturistas– un transitar más evolutivo, pacífico, parlamentario y reformista, que era, en definitiva, el que siempre habían escogido los trabajadores, toda vez que las clases dirigentes se los habían permitido (Grez, 2008: 3-4).

Esta internación de los partidos de izquierda en el sistema político implicó que ahora los problemas y demandas se resolvían políticamente a través de los partidos (Arrau y Avendaño, 2001: 17).

La ascendente clase media comenzó lentamente a autonomizarse de las clases dirigentes, de siúuticos⁵ de medio pelo a sujetos políticos, agudizando la crisis social y política del parlamentarismo (Arrau y Avendaño, 2001: 14-15) constituyéndose en un potencial grupo de poder, como efectivamente resultaron ser durante los gobiernos radicales:

Tanto las capas medias como las clases asalariadas y populares hacia la época del centenario habían acumulado importantes cuotas de poder social e histórico (...). La presencia de las masas populares del 'bajo pueblo' como de los sectores medios exigiendo la democratización del régimen político nacional modificó profundamente la tradicional actividad política oligárquica (Gómez, 2004: 64).

La transformación del Estado, luego de la incapacidad del derechizado segundo gobierno de Alessandri, fue encarada con fuerza a partir de la llegada de la coalición de centro-izquierda, llamada *Frente Popular*. Dos fueron sus principales objetivos: Industrialización del país mediante la sustitución de importaciones, con un rol central del Estado en cuanto a inversionista y regulador; expansión del gasto social para construir un Estado Benefactor. Sabemos que en ambos objetivos sólo hubo logros parciales, sin embargo, efectivamente se produjo una transformación estatal.

Esta nueva etapa significó un mayor protagonismo de las clases medias en el control del Estado, aunque se debe recordar que la fortaleza legislativa de la derecha obligó a atemperar las reformas previstas. En específico, a cambio de permitir la política de industrialización y expansión del gasto social (urbano), la derecha consiguió mantener inalterada su cuota de poder en los sectores rurales, al bloquear los proyectos de sindicalización campesina y reformas al mundo rural (*Estado de Compromiso*).

Probablemente el organismo más representativo del período fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que será la encargada de proyectar y desarrollar el proceso industrial de Chile desde su creación en 1939, hasta 1973. La importancia de la CORFO es que es la institución estatal que corona un espacio de discusión eminentemente técnico y suprapartidario, que permitió dirimir tensiones políticas y mantener cierta estabilidad en Chile durante el siglo XX (Silva, 2010), estabilidad, por lo demás, excluyente respecto a quienes no comparten el mismo lenguaje. A partir de la CORFO, los cuadros

⁵⁵ Siúutico: Persona que presume de fina y elegante, o que procura imitar en sus costumbres o modales a las clases más elevadas de la sociedad (chilenismo). (www.rae.es)

técnicos penetran con mayor fuerza en el Estado, con presencia importante de ingenieros (Ibáñez, 1983).

En paralelo a ese proceso histórico transformador, la propia participación política presentaba diferencias. En esta época se produjo un incremento notable del padrón electoral, debido a la incorporación del voto femenino en las presidenciales, decretado en 1949 y ejercido por primera vez en 1952. En ese sentido, el proceso democratizador dio un salto hacia delante. Sin embargo, si se pone el acento en la participación política ciudadana es posible matizar el optimismo. Esto porque paulatinamente los partidos políticos habían logrado consolidarse en su orgánica y vínculos con la ciudadanía, pasando a ser «la columna vertebral» del país (Garretón, 1983).

Así, la creciente politización a partir de mediados de siglo se transformó en creciente partidización, con identidades cada vez más marcadas y rígidas. El problema radica en las características de los partidos en la época, altamente jerarquizados, verticalistas y cupulares, frente a lo cual es plausible dudar de un avance cualitativamente significativo en la participación política. En otras palabras, “la modernización estatista de los años 30 en adelante liquidó, en las prácticas políticas y militantes de la izquierda, el sentido más autónomo del emprendimiento de décadas anteriores” (Loyola, 2008: 11). Quien no se integrase a las redes clientelares, quedaba virtualmente excluido del sistema político (Urzúa, 1973: 118).

Por otra parte, el propio discurso partidario restaba validez a los problemas concretos, cotidianos y locales, en beneficio de las grandes metas futuras y un predominio de las temáticas generales en torno a criterios de clase (Salazar y Pinto, 1999). Sobre todo dentro de los partidos de izquierda, salirse del esquema de reivindicaciones determinado, podía ser considerado divisionismo o falta de compromiso con la causa, lo que es, desde el foco de la representación y de la emergencia de subjetividades políticas, una restricción.

Como otro retroceso en el proceso democratizador se debe incluir lo ocurrido en 1948, año en que fue promulgada la *Ley de Defensa Permanente de la Democracia*, la llamada “Ley Maldita”. Sectores mayoritarios de derecha y centro,⁶⁶ temerosos del creciente apoyo electoral mostrado por los comunistas (en plena guerra fría y con presión de Estados Unidos de por medio), optarán por excluir jurídicamente del sistema político al Partido Comunista, persiguiendo de paso a sus líderes e inhabilitando a sus partidarios de participar en los sufragios electorales (por ende les quita la categoría de ciudadanos) e incluso exonera a quienes participaban en cargos públicos. Más grave aún, muchos de ellos fueron enviados al campamento de reclusión y tortura de Pisagüa, en el norte del país. En su letra, la ley plantea en su artículo primero que:

Se prohíbe la existencia, organización, acción y propaganda, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, del Partido Comunista, y, en general, de toda asociación,

⁶⁶ La aprobación de la ‘ley maldita’ presenta mayores complejidades. Por distintos motivos, varios fueron los opositores a la aprobación de esta ley, siendo, paradójicamente, el Partido Conservador, el partido que presentó posturas más disímiles (Pereira, 1994: 225-231). Por su parte, el Partido Socialista expulsó a una fracción, encabezada por Juan Bautista Rossetti y Bernardo Ibáñez, que apoyó la Ley de Defensa de la Democracia (Jobet, 1971: 199-201).

entidad, partido, facción o movimiento, que persiga la implantación en la República de un régimen opuesto a la democracia o que atente contra, la soberanía del país. Sólo se tendrán como regímenes opuestos a la democracia los que, por doctrina o de hecho, aspiren a implantar un Gobierno totalitario o de tiranía, que suprima las libertades y derechos inalienables de las minorías y, en general, de la persona humana. Las asociaciones ilícitas a que se refieren los incisos anteriores importan un delito que existe por el solo hecho de organizarse (Min. Interior, 1948).

En síntesis, Chile a mediados de siglo vivía un proceso de modificación de su "fisonomía" política, en torno al predominio de los partidos políticos, las instituciones centralizadas y la mayor penetración del componente tecnocrático. Si bien se presentaron avances democratizadores como el voto femenino presidencial, también hubo retrocesos importantes como la ilegalización de uno de los principales partidos de la época. Desde el punto de vista de las reivindicaciones territoriales, si bien hubo intermitentes emergencias discursivas, la realidad es que no hubo avances significativos. Entre 1938 y 1966, se presentaron ocho proyectos de reformas constitucionales referidos a materias de descentralización (e incluso en su mayoría respecto a una regionalización), sin embargo, ninguno fue aprobado (Carrasco, 1997).

Entre 1952 y 1958, la presidencia de la República fue ocupada por Carlos Ibáñez, caudillo militar, con tintes populistas. Construyó su candidatura con una fuerte retórica antipartidista, que supo leer en la opinión pública el fuerte desprestigio que tenía el sistema político, sobre todo por la promulgada Ley de Defensa de la Democracia, la corrupción y el clientelismo (Moulian, 2006: 151-152). De hecho, ninguno de los partidos históricos apoyaba a Ibáñez. Sólo fue respaldado por dos colectividades menores, el Partido Socialista Popular y el Partido Agrario Laborista (Moulian, 2006: 154).

De tal modo, la política partidista imperante en la década de los '50 se debilitará, y aumentará la autonomía política de los "sujetos políticos de a pie" (Salazar y Pinto, 1999a: 231). Lo que permitió que la actividad sindical, que entre 1943 y 1953 fue prácticamente desarticulada por los conflictos dentro de la izquierda y la represión del gobierno de González Videla, comenzase nuevamente, desde inicios de los '50, a reorganizarse. En 1951, por ejemplo, se forma la Confederación Nacional de Trabajadores del Cobre y la Junta Nacional de Empleados; dos años después, la Central Única de Trabajadores (CUT), que será la mayor agrupación de trabajadores en la época.

El gobierno de Ibáñez estuvo marcado por problemas económicos, principalmente por la inflación, que distorsionaba rápidamente el poder adquisitivo de los trabajadores. Para el control de los precios, el gobierno contrató una asesoría económica externa con un grupo de especialistas norteamericanos (la misión Klein-Sacks), los cuales presentaron un paquete de medidas liberalizadoras de la economía, para contrarrestar el incremento inflacionario.

La CUT se movilizó, junto a los estudiantes de la FECH (Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile), contra la aplicación de dichas medidas, convocando a una huelga general en 1956, en la cual además se cuestionó la vigencia de la "ley maldita". Esta movilización tuvo suficiente éxito y marca uno de los primeros momentos donde miembros de la sociedad civil (no territorial), logran (aunque no mediante espacios democráticos), ejercer influencia en las decisiones de la clase política. La ley maldita fue

derogada y las recomendaciones de la misión Klein-Sacks sólo fueron aplicadas parcialmente (Salazar, 1990: 209-210; Moulian, 2006: 172-182).

Sin embargo, el costo fue una batalla campal de varios días, con intervención militar en las calles, varios muertos y cientos de detenidos. Gabriel Salazar plantea que frente a la ruptura de los canales democráticos y al desprestigio de la política –causadas por las medidas autoritarias de González Videla y de Ibáñez-, la participación política popular se tornó violenta, copando las calles con manifestaciones (Salazar, 1990).

Sin embargo, el fenómeno inverso ocurre desde 1958, con la elección como presidente de Jorge Alessandri Rodríguez. Durante estos años la apatía por los partidos políticos disminuye, restituyéndoseles –en cierto grado- legitimidad en la toma de decisiones políticas. Pese a esto, las movilizaciones sociales y protestas seguirán un rumbo paralelo al de la política institucionalizada democráticamente.

El número de manifestaciones de «violencia política popular» (Salazar), paradójicamente, no mostrará desde acá y hasta nuestros días, relación alguna con el grado de democratización, institucionalización o represión. Por el contrario, las movilizaciones de todo tipo comenzaron a ser una constante, al menos hasta el año 1988. El gobierno de González Videla tuvo un promedio de 12,5 actos de violencia política popular por año, pudiendo ser de variados tipos, desde la simple protesta callejera hasta el sabotaje o uso de artefactos explosivos. El gobierno de Ibáñez promedió en cada año de su gestión 10,6 de los tipos de actos mencionados, el de Jorge Alessandri 18,6. En el caso del gobierno de Frei Montalva, que inaugura un fuerte proceso de democratización con la incorporación de nuevos sectores y la promoción de organizaciones de base, los actos ascienden a 31,5 veces por año, y en el caso de Salvador Allende 63,3, lo cual demuestra la importancia que dichos mecanismos de expresión política adquirieron, sobretodo, entre los grupos populares excluidos.

El régimen militar encabezado por Pinochet en una primera época (1974-1979) promedió 17,5, debido a la militarización de los espacios públicos y las medidas de represión política. En una segunda época (1980-1985), con una de las peores crisis económicas como telón de fondo, se promedian 41 movilizaciones por año. En la última fase de la dictadura (1986-1987), el promedio fue de 48,5 manifestaciones por año (Salazar, 1990: 113).

2.4 Reformas democratizadoras y el desborde institucional (1964-1973)

Según Juan Carlos Gómez, desde la derechización de González Videla hasta la elección del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva, Chile camina por una senda autoritaria/electoral, es decir, si bien existen elecciones y sufragio, la elite autoritaria impide la consolidación de una verdadera democracia (Gómez, 2004). Con la elección de Frei Montalva, se inicia una reactivación del proceso democratizador. Esto, porque Frei Montalva logra convocar alrededor de su candidatura a un electorado transversal, que competirá con los partidos de izquierda (que controlaban la mayoría de los sindicatos) y con el apoyo, aunque a regañadientes, timorato y sin negociación programática, de la

derecha. Esto permitió al gobierno de Frei, gobernar con una mayoría que respaldará –en sus inicios al menos- su perspectiva ideológica social-cristiana, la que, ayudada por la Alianza para el Progreso de Estados Unidos, le permitió llevar a cabo una serie de avanzadas medidas reformistas.

La representación política de las bases durante el gobierno de Frei, se enmarcó dentro de la política de *Promoción Popular*, donde la formación de las Juntas de Vecinos y Centros de Madres, fueron medidas emblemáticas que potenciaron la participación local. Surge de un diagnóstico de la sociedad y su relación con el Estado, en que queda en evidencia la inexistencia de instituciones de participación política que intermedien entre el burocrático y jerarquizado aparato y las personas. Esto especialmente en relación a los más pobres, a quienes se les buscaba integrar y evitar un desborde de las instituciones (Gazmuri, 2000). Como se ha visto, efectivamente es una etapa de fuertes movilizaciones e inquietud social, en un marco de gran polarización y conflictividad política. El reformismo de Frei se puede interpretar como una alternativa contra la fractura institucional.

Otro punto importante, fue la decisión de apoyar decididamente la sindicalización campesina, tema que como vimos resultaba altamente controvertido en Chile, sindicalización que fue acompañada de un proceso de Reforma Agraria intenso -a diferencia de la Reforma “de macetero” implementada por su antecesor, Alessandri Rodríguez- que pretendía entregarles una base material a los campesinos, al mismo tiempo que quitar el control político, pactado en los comienzos de siglo entre el Estado y las élites terratenientes, a estas élites, que mantenían al mundo rural Chileno, así de avanzado el siglo XX Chileno, en una situación feudal y con relaciones sociales de semi-esclavitud.

Además del movimiento campesino, y gracias a hechos como los anteriores, el otro gran sector excluido del Estado de compromiso, el de los pobladores urbanos pobres, ambos con un arraigo y un eje representativo territorial, logran permear con sus ejes programáticos la agenda política de la elite: “tanto la Ley de Juntas de Vecinos como las de institucionalización de las tomas de terreno, marcan la entrada de los pobladores, finalmente después de sesenta años, al campo de la negociación institucional como un interlocutor reconocido” (Espinoza, 1994: 248). Según palabras al Congreso del propio Presidente Frei, sobre este conjunto de políticas:

El propósito fundamental y la más importante decisión ha sido crear formas más amplias de participación del pueblo en la comunidad nacional. (...) A la labor de capacitación comunitaria que se realiza a través de la acción de la Consejería de Promoción Popular y del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que ya alcanza a más de 450.000 personas, entre ellas 180.000 campesinos, se agrega la capacitación de más de 10.000 dirigentes de organizaciones populares urbanas y rurales. Se han construido más de 500 locales de reunión por autoconstrucción. Promoción Popular ha instruido a más de 150.000 dirigentes para la aplicación de las leyes de Juntas de Vecinos y Loteos Brujos (legalización de propiedades de familias de escasos recursos) (Frei, 1970: s/n).

Por otra parte, influido por figuras determinantes dentro de su programa, como Jorge Ahumada, y también como resultado de una catástrofe (terremoto de 1960 en Valdivia),

en el gobierno de Frei, por primera vez, se abordó el problema del desequilibrio territorial del país, bajo un enfoque principalmente de crecimiento productivo regional (Boisier, 2000, 84-85). En razón de esto, se crea la Oficina de Planificación Nacional, dentro de la cual, se crea la Subdirección de Planificación Regional, que pasa a aglutinar los aspectos del desarrollo regional, hasta el momento en mano de la CORFO. Si bien la tendencia de largo plazo de desequilibrio territorial y concentración productiva en Santiago no logró ser alterada, se reconoce en el gobierno de Frei un efectivo y concreto esfuerzo por generar dinamismo en las regiones, desde el enfoque principalmente productivista con que abordó el tema (Frei, 1970).

El incremento de la movilización social y política de la segunda mitad de los '60 conlleva a una saturación de las demandas, que no logran ser absorbidas por el sistema de representación imperante en el Estado de Compromiso. Dichas movilizaciones responden a un proceso de ideologización, al mismo tiempo que a las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones (incapaz de absorber la emigración de la población rural a los centros urbanos), y por la exclusión de quienes no lograban ser incorporados a los programas económico-sociales que implementaba el Estado (Arrau y Avendaño, 2001: 27).

En la votación siguiente, fue electo como presidente Salvador Allende (1970-1973), apoyado por la coalición de izquierdas llamada Unidad Popular. Allende alcanzó una mayoría relativa (un 36,2% de los votos, frente al 34,9 de Alessandri Rodríguez), decidida a su favor gracias a los votos demócratacristianos en el Congreso.

Pese a la relativa mayoría alcanzada, el gobierno de Allende llevó a cabo reformas sociales radicales, que comenzaron a polarizar las posiciones políticas del país (Hermet, 1989: 188-189). El análisis al respecto de estas medidas está dividido entre los especialistas. Autores como Gómez, sostienen que fue la violación del derecho de propiedad (expropiaciones a empresas y reforma agraria en el campo), lo que desató la crisis y la intervención militar (Gómez, 2004). Para otros como Moulian (1993), fue la incapacidad del centro político (Democracia Cristiana), por su convicción, de formar pactos o coaliciones hacia la derecha o izquierda, lo que llevó a la formación de tercios electorales (izquierda, centro, derecha). Todos con gran poder electoral, lo que habría producido una crisis institucional del sistema político. Para Brunner, las medidas de la Unidad Popular debilitaron las bases del Estado de Compromiso que imperó a partir de la década de los '30 en Chile, levantando una alternativa estatal ineficaz y con ciertos tintes caóticos, en su afán de incorporar políticamente a las masas (Brunner, 1981: 155).

En efecto, sucedió durante los 1000 días del gobierno de Allende, que varios grupos sociales e incluso multitudes, todos de varias y distintas tendencias políticas, desbordaron los cauces institucionales del sistema político chileno. De tal manera que incluso, varios grupos afines a Allende comenzaron a actuar autónomamente del gobierno.

Un avance democratizador relevante es la incorporación al padrón electoral de los analfabetos en 1972, con lo que, en las parlamentarias del año siguiente se llegó a niveles históricos de participación electoral.⁷ Durante el gobierno de Allende se dieron también

⁷ Estas elecciones se transformarían en las más participativas del antiguo sistema democrático: estaba inscrito el 80,6% del potencial electoral (4,5 millones), equivalente al 44% de la población nacional; votó el 81% de los inscritos (3,7 millones), registrándose una abstención del 18%. (Nazer y Rosemblyt, 2000: 221).

otras formas de participación popular, característica del desborde institucional y el contexto de crisis de la época. Nos referimos a la formación de los cordones industriales⁸ y los otros órganos basados en la teoría del *poder popular*, en donde la estructura organizativa fue territorial (Gaudichaud, 2004).

Por otra parte, un considerable movimiento de pobladores, que había tenido sus orígenes en la auto-organización en torno las luchas sociales y construcción de la emblemática población La Victoria, continuó su ascenso. Si bien, el tema de las viviendas populares fue encarado por las políticas de presidente Frei Montalva, la masividad del movimiento da cuenta de la profundidad del problema y la insuficiencia de las medidas adoptadas. Para inicios del gobierno del presidente Allende, el movimiento de pobladores, a juicio de Garcés, “se habían convertido en el actor social más dinámico de la comunidad urbana capitalina” (Garcés, 2002: 13).

Parte del movimiento se fue asociando con los segmentos obreros, al converger en torno a prácticas organizativas comunes. Señala Garcés, “[...] obreros y pobladores se dieron la tarea de dar vida a inéditas formas de ‘poder popular’, coordinando luchas y actos de poder local en barrios, cordones industriales y ‘comandos comunales’. [...] El ‘poder popular’, en este sentido tenía que ver con la emergencia de procesos de democratización por la base que unían y articulaban territorialmente a jóvenes, mujeres, trabajadores y trabajadores de diversas categorías de la clase popular” (Garcés, 2002: 6-7). Es posible entonces considerar que el sistema político chileno no fue capaz de receptor la participación popular desbordada, y terminó fracturado por la intervención militar.

2.5 El Régimen Militar y los gobiernos de la Concertación (1973-2010)

La dictadura militar del General Pinochet (1973-1990) se constituyó en un crudo paréntesis en el excluyente proceso de democratización que enarbolaba sin conflictos armados profundos al menos desde 1891, la sociedad Chilena (Garcés y Valdés, 1999: 14). La institucionalidad política fue anulada hasta bien entrado el régimen, siendo suspendida la participación política electoral, proscritos los sindicatos afines a la izquierda, y clausurado el Congreso Nacional. Otra de las medidas aplicadas, relevantes respecto a la temática de estudio, es la modificación del rol de los municipios. En el marco del proceso de resocialización política, descentralización funcional sin participación y municipalización de parte de las funciones sociales antes abordadas por el Estado central, el municipio viene a integrar esos objetivos.⁹

⁸ Agrupaciones obreras territoriales relacionadas con la coordinación del trabajo fabril, a pesar de su cercanía ideológica, independientes de los partidos y órganos que conformaban el gobierno de la *Unidad Popular*. Se trata de experiencias que recientemente la historiografía ha comenzado a abordar. Ver, por ejemplo Frank Gaudichaud (2004) y Sandra Castillo (2009).

⁹ Hay variadas interpretaciones respecto al objetivo político del municipio por parte de la dictadura. Por ejemplo, algunos lo integran en el objetivo de dismantelar o ‘achicar’ el Estado Central, trasladando los ‘costos sociales’ del nuevo modelo al municipio y aprovechando de paso de disminuir el poder sindical de los funcionarios públicos (Salazar y Pinto, 1999). Otras posturas consideran que mediante los alcaldes (designados) el General Pinochet podía ejercer un control más directo del territorio. Una reciente

Por otra parte, debido a la privatización de la mayoría de las empresas estatales, y a la reducción sufrida por el Estado, desapareció una parte importante de la burocracia estatal y del proletariado industrial (Arrau y Avendaño, 2001: 30), con lo que se logró debilitar a sectores de gran capacidad de movilización.

Los primeros años del régimen militar se caracterizaron fundamentalmente por las medidas reactivo-represivas, donde predominaron las detenciones, exilios y ejecuciones políticas. Las movilizaciones populares en esta época adversa fueron poco numerosas, con bajo nivel de repercusión y altos y dramáticos volúmenes de represión.

Cuando el régimen se estabiliza y da un giro hacia las políticas neoliberales (1975), implementando transformaciones estructurales tanto en lo económico como en lo social desde dicha matriz teórica, las protestas sociales comienzan a aparecer, someramente todavía, en el espacio público.

Según Brunner, la reacción autoritaria del gobierno de Pinochet, se explica por su alejamiento de la política, la economía y las pautas tradicionales del orden social chileno (Brunner, 1981: 155-156). Garretón a este respecto sostiene que habría sido esencial al régimen su postura anti-movilización, no sólo de los movimientos sociales y grupos contrarios al régimen, sino que también de los grupos políticos acordes a su gestión (Garretón, 1987: 113), esto porque los militares golpistas tenían una pésima impresión sobre la clase política en general, impresión que incluía a los partidos de derecha: por eso la suspensión de los partidos políticos fue general (no así la completa ilegalización de los conglomerados de izquierda).

En 1980, una nueva constitución se aprueba. Su formulación estuvo a cargo de una Comisión Constituyente (a cargo de Enrique Ortúzar), la cual presentó un pre-proyecto al Consejo de Estado (Presidido por Jorge Alessandri, quien se retiró indignado porque sus medidas de liberalización del régimen no fueron atendidas). Antes de que el Consejo de Estado entregara el proyecto oficial, Mónica Madariaga, Ministra del General Pinochet, junto a otros colaboradores del General, aplicaron sigilosamente 175 cambios al proyecto, que limitaban el acceso democrático al poder, por parte de la población o los partidos políticos (Grez, 2009: 18). Ese fue el proyecto que luego de unas semanas fue aprobado, para el cual no hubo ni procesos participativos, ni elecciones transparentes. Según Grez:

El debate ciudadano se realizó (...) (en el contexto) del Estado de emergencia, el receso político, el control gubernamental de las publicaciones, un clima de terror generalizado (...) sin alternativas para los votantes, sin el claro establecimiento de las consecuencias jurídicas de una derrota y, lo más significativo para la oposición, sin registros electorales y sin supervisión ni recuento electoral independiente. Aunque el gobierno autorizó la

investigación plantea que se buscaba resocializar políticamente a las personas, concentrando la participación en aspectos cotidianos, alejándolos de los organismos tradicionales de sociabilidad política (sindicato, partidos políticos), y dejando las grandes decisiones a los expertos. Señalan que "(...) el proceso de municipalización, convirtió a estos organismos en el agente estatal más importante, pues concentró aquellas tareas que afectaban directamente la vida de las personas" (Valdivia, Álvarez y Donoso, 2012: 11). La idea de despoltizar el municipio está presente en la UDI en las discusiones de reformas municipal de los primeros años del gobierno de Patricio Aylwin (Mardones, 2006).

realización de un meeting opositor (...) otras manifestaciones contrarias al régimen fueron prohibidas (...) (Grez, 2009: 18).

La Constitución fue aprobada por un 67,04% a favor y un 30,19% en contra. Sin embargo, se presume la existencia de todo tipo de irregularidades, desde una votación a favor superior al 100% en nueve provincias, recuentos erróneos y secretos, hasta la inconsistencia entre el número de votos contados y el número de firmas registradas (Grez, 2009: 19). Por tanto, “tanto en sus orígenes como en su forma de ratificación, la Constitución de 1980 aparece nada más que como una imposición a la fuerza, un acto coercitivo, que, de acuerdo a los principios del derecho público, era jurídicamente nulo y vacío” (Barros, 2005: 212).

A pesar del debilitamiento del poder de los sindicatos, debido por las medidas prohibitivas del régimen militar, que hasta 1979 prohibió la negociación colectiva y luego le puso numerosas restricciones bajo el amparo de la nueva legislación laboral y por el cambio en la estructura laboral, estos tuvieron un rol fundamental en la oposición al régimen de Pinochet (Campero y Cortázar, 1988: 121), ya eran los sindicalistas quienes en un primer momento encabezaron las movilizaciones.

Sin embargo, en un contexto de notable incremento de la marginalidad urbana (cualitativa, cuantitativa y espacial), el rol protagónico lo fueron asumiendo los pobladores marginales, y en las fases más radicales, por los jóvenes pobladores marginales (Tironi, 1987: 16). Tal como vimos, éstos presentaban una experiencia acumulada desde fines de los cincuenta, siendo además parte de los grupos más perjudicados por las medidas pinochetistas, especialmente en torno a la reubicación espacial de las tomas y campamentos hacia la periferia, con el objetivo de ordenar la ciudad en sectores poblacionales homogéneos, mediante la política de las erradicaciones. Desde el discurso del régimen, la erradicación de sectores pobres y su concentración en las comunas de menores ingresos permitiría mejorar la focalización de los recursos de los municipios. (Hidalgo, 2004). A pesar de la gran capacidad de movilización y presión, especialmente entre 1983 y 1986, no llegó a predominar un proyecto político (salvo en un grupo minoritario).

Ese es el gran déficit de los movimientos sociales en Chile, “su deficiente capacidad operacional para construir Estado a partir de ella (su legitimidad)” (Salazar, 1994: 109). A partir del año 1983, en que el modelo económico de la dictadura atraviesa una profunda crisis, las movilizaciones sociales logran masificarse, superando el miedo y atreviéndose a manifestar el descontento (Garretón, 1987: 113). Sin embargo, esas masas ciudadanas no logran construir e influir en el nuevo pacto social que devolverá el Estado a la ciudadanía en 1988-1990. La primera protesta contó con la presencia de las clases media-alta y alta, las cuales a medida que la represión aumentó (como respuesta al alto grado de convocatoria) fueron disminuyendo su participación, hasta que prácticamente se pasó de protestas poli-clasistas a protestas populares (Campero y Cortázar, 1988: 139-140). Las clases medias fueron desmovilizadas al cumplírseles sus demandas económicas de corto plazo (Campero y Cortázar, 1988: 141).

El carácter heterogéneo de los objetivos de quienes participaban de las movilizaciones permitió al régimen militar negociar segmentadamente. Y para tratar la situación de los

grupos populares radicalizados, la simple represión fue la estrategia. La inexistencia de un proyecto político en los grupos de los pobladores, permitió que a partir de 1985-86, la oposición al régimen militar comenzase a ser dirigida por los partidos políticos, dominados por las élites tradicionales, como había sido la tendencia histórica de la política chilena. La violencia pura no estaba dando resultados directos, fueron esencialmente útiles para la creación de espacios de negociación, lo que permitió a los partidos políticos, encauzar las manifestaciones sociales hacia su propio proyecto.

Para Garretón, sin la reaparición de los partidos políticos, el régimen militar no podría haber sido derribado. Es la rearticulación entre los liderazgos políticos y las demandas sociales manifestadas en las movilizaciones, lo que pudo llevar adelante la transición pactada en Chile. La importancia de las movilizaciones sociales fue la presión ejercida al régimen militar, lo que obligó a su gobierno a negociar políticamente (Garretón, 1987: 128-129). No bastaba la regeneración de la clase política para presionar efectivamente por el retorno a la democracia.

El largo contexto represivo de la dictadura Militar, si bien no logró eliminar la expresión y movilización política, si logró un cierto grado de desarticulación. No hubo nuevos actores sociales, sino que principalmente fueron los viejos tercios políticos los que reaparecieron luego de las masivas movilizaciones de los ochenta. Otros autores han caracterizado el contexto como formador de «inorganicidad social», lo que se tradujo en una incapacidad de entablar movilizaciones de tipo reivindicativo e instrumental (Martínez y Tironi, 1985: 184-190; Salazar, 1994: 109). Predominaron entonces las movilizaciones de tipo expresivo-emocional, pero no de un tipo reivindicativo, como había sido la tónica durante todo el siglo XX Chileno (Garretón, 1987: 129), ni territorial, como lo había sido durante el siglo XIX.

El sindicalismo por ejemplo, con la esperanza de tener una participación privilegiada en la transición, apoyo el proyecto de los partidos políticos. De modo tal que hasta 1994 mantuvo una estrategia de cooperación, que implicaba un bajo nivel de conflictividad social. Sin embargo, el objetivo de la CUT de lograr un rol protagónico en la transición, desde el cual recuperar los derechos laborales perdidos en la dictadura, e incrementarlos, no fue compartido ni apoyado por los propios partidos de la Concertación, que ellos apoyaban, ni por los funcionarios del gobierno que ayudaron a instalar, esto, a pesar de los fuertes vínculos que estos tenían con el sindicalismo en la fase final de la dictadura (Delamaza, 1999: 387).

Dentro de la oposición política había dos estrategias posibles para terminar con la dictadura. Estaba la línea dura que quería desestabilizar al régimen con el apoyo protagónico de las protestas sociales para sacarlo del poder. Y una línea blanda, o transición pactada, que fue la que predominó en las negociaciones con el Régimen Militar. Esta opción permitió que en 1988 Pinochet perdiera en las urnas la definición de su continuidad al mando del Estado chileno. Un año más tarde, fue electo el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin. Este camino institucional escogido dio lugar a negociaciones poco transparentes (con pactos de espaldas a la ciudadanía), pero también a la exclusión de los movimientos sociales del proceso de transición. La transición ideada tenía "(...) como prerequisite la desactivación de los movimientos sociales antidictadura que la habían hecho posible, tarea a la cual se han

consagrado las fuerzas políticas que accedieron al gobierno en los noventa” (Delamaza, 1999: 377).

De hecho, la influencia de los planteamientos de Edgardo Boeninger en torno al concepto de *governabilidad*, nos muestra una planificación de la transición en que los cambios (moderados) y la participación política debían enmarcarse institucionalmente, principalmente a través de los partidos políticos, es decir, sin autonomía e intermediada (Boeninger, 1994). Salvo en el caso de las agrupaciones de mujeres, los grupos sociales fueron excluidos, nuevamente, de los procesos políticos. Resulta particularmente grave la exclusión de las agrupaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos y del sindicalismo en negociaciones tan importantes como las reformas laborales (Garcés y Valdés, 1999: 15).

Garcés y Valdés afirman que “la re-democratización, de este modo, tendió a situarse en dos planos; el de las reformas constitucionales a efectos de producir cambios más sustantivos en la Carta fundamental, y el de la ‘modernización’ de los servicios del Estado y la descentralización política y administrativa” (Garcés y Valdés, 1999: 15). Respecto a la Constitución, dirán que “este sistema institucional no sólo inhibe el derecho a voz a importantes sectores de ciudadanos, sino que conlleva un sistema tal de contrapesos que entraba cualquier intento de reforma sustantiva, salvo que ella goce del apoyo del conjunto de la clase política” (Garcés y Valdés, 1999: 15).

La política de nivel territorial y local ha sido aún menos reformada. Si bien los alcaldes y concejales son elegidos democráticamente -gracias a una reforma constitucional- se limitaron las posibilidades de expresión de los Consejos Económico Sociales (CESCO) en que tenían representación las organizaciones sociales comunitarias (Garcés y Valdés, 1999: 16).

Para Mardones (2006), evaluando las reformas territoriales en una década y media de gobiernos democráticos, la posición de los partidos y las coaliciones con respecto a los proyectos de ley en discusión resultaron altamente contingentes en sus desempeños electorales previos y en sus predicciones. Sin embargo, lo electoral no fue el único tema de preocupación, también los costos y beneficios de un nuevo contexto creado por una reforma descentralizadora. Además, evalúa que el gobierno central se mostró reacio a ceder el control de los gobiernos regionales, lo que limitó el proceso de transferencia de competencias a los ámbitos subnacionales, como asimismo, de la democratización de esos espacios (Mardones, 2006).

Por otra parte, el autor mencionado afirma que “si la hipótesis de descentralización top-down es adecuada para explicar las reformas de 1991 y 1992, lo es menos en los años posteriores. Después de más de una década de las reformas iniciales los actores subnacionales son más poderosos. La hegemonía del centro se mantiene, aunque la correlación de fuerzas ha variado” (Mardones, 2006: s/n). Resulta relevante como nuevamente son los alcaldes -agrupados ahora en la Asociación Chilena de Municipalidades-. Creada en 1993, quienes presionan para una descentralización efectiva, muy similar a lo ocurrido en las décadas de 1930 y 1940, según hemos someramente abordado acá.

A pesar de esto, la elección directa de miembros del Consejo Regional (CORE), como representantes de la ciudadanía en el Gobierno regional, todavía están siendo discutidos

en el Congreso, lo que demuestra las resistencias y baches que entraña el proceso. Tampoco se aprecia una sociedad civil capaz de ejercer presión efectiva por los cambios. Se afirma al respecto que “la confluencia de un régimen representativo limitado, la relativa exclusión de los movimientos sociales y el sesgo tecnocrático de las políticas sociales han configurado un cuadro negativo marcado por la despolitización y debilitamiento de la acción ciudadana (...)” (Garcés y Valdés, 1999: 16).