

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/43371> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Jara Ibarra, C.

**Title:** Trayectorias de (des)movilización de la sociedad civil chilena : post-trauma, gobernabilidad y neoliberalismo en la restauración democrática (1990-2010)

**Issue Date:** 2016-09-29

## Capítulo 4

### **El paradigma de gobernabilidad como factor desmovilizador de la reconstrucción democrática**

Al finalizar el capítulo anterior es posible entender y dimensionar el impacto del trauma colectivo instalado en la memoria de la sociedad civil chilena y la manera en que estas experiencias traumáticas influyeron - y lo siguen haciendo - sobre la identidad y las formas de acción colectiva de este sector luego del fin de la dictadura. Sin embargo, la polarización, el conflicto, la represión y la violencia de la historia reciente del país no sólo marcarían el devenir de las dinámicas de la sociedad civil, sino que ineludiblemente definieron un determinante proceso de reflexión y aprendizaje en las elites políticas y un quiebre con las formas de hacer gobierno previas a 1973. Los cambios en el escenario político global y el fin de la guerra fría, las lecciones extraídas de la fase política precedente así como las exigencias y constricciones propias de la transitología chilena, fueron dando forma a un paradigma de gobernabilidad específico y a profundas consecuencias sobre la visión y la relación de los partidos de la Concertación con la sociedad civil. Así, si en el capítulo anterior se analiza la (des)mobilización social en el Chile post-dictatorial desde el impacto del trauma colectivo, en este capítulo, en cambio, se examina la influencia del quehacer estatal y el de los partidos políticos de la coalición de gobierno sobre dicha desmovilización, cobrando una mayor relevancia la variable política, los factores externos a los movimientos y el rol de los agentes movilizados como elementos desactivadores.

En la primera sección se presentan algunas precisiones teóricas, el origen y características del paradigma de gobernabilidad para el caso chileno y las implicancias de dicha visión sobre la relación del Estado y sus partidos políticos con la sociedad civil. Se desarrollan las principales lecciones del aprendizaje político de las elites respecto a la democracia y la manera en que ésta debe ser entendida, para luego presentar los aprendizajes y conclusiones específicas respecto a la sociedad civil y a sus movimientos sociales. Se argumenta que dicha lección produjo un quiebre y distanciamiento entre el Estado y los partidos político para con la sociedad civil, entregando así las primeras luces respecto al fenómeno de la desmovilización hacia el fin de la dictadura militar.

La segunda sección se enfoca de manera más analítica en la influencia de las estrategias de gobernabilidad puestas en práctica por los gobiernos de la Concertación sobre la desmovilización observada en el período. De forma concreta, se propone que esta desactivación social estuvo influida por las características de la transición y el rol preponderante de las elites, por el control ejercido por el Gobierno y los partidos políticos sobre las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, y finalmente por

el *set* de políticas públicas centradas en el tercer sector. De esta manera, en este capítulo se busca recoger y expandir el debate respecto al proceso de desactivación política en el período de reconstrucción democrática como resultado específico del impacto de las estrategias de gobernabilidad sobre el quehacer de la sociedad civil chilena.

#### **4.1 Gobernabilidad democrática en la transición chilena**

Mientras en el primer capítulo de este libro se detalla tanto el tiempo y el espacio en que surge el paradigma de gobernabilidad que dominó las redemocratizaciones en América Latina así como sus implicancias en términos generales para las dinámicas colectivas de la región, en esta sección se retrata dicho proceso con las especificidades del caso chileno. La definición de la cultura política, la visión de la democracia y la gobernabilidad así como la manera en que la sociedad civil y sus expresiones son definidas, son producto y resultado de las experiencias y el aprendizaje de la clase política luego de los procesos traumáticos vividos en las décadas del setenta y ochenta, temas que son abordados en la siguiente sección. Más adelante, se describe la manera en que este aprendizaje político deriva en un tipo de relación o estrategia concreta de vínculo entre el Estado, sus partidos políticos y la sociedad civil.

##### **4.1.1 Gobernabilidad en Chile: ¿de qué estamos hablando?**

###### *Gobernabilidad: una mirada conceptual*

Tal como se adelantara en el primer capítulo, luego del impacto de los regímenes dictatoriales en América Latina, la hegemonía de la ideología neoliberal junto a la presión de los organismos internacionales y la escasez de proyectos políticos y económicos considerados viables, durante la ola democratizadora de la región se urdió un paradigma de gobernabilidad basado en el pragmatismo político. Por gobernabilidad se entiende normalmente un “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001a: 36), como “la capacidad de conducción de una sociedad” (Monedero, 2009: 2), o asimismo como “la capacidad que tiene un régimen determinado de cumplir con las funciones típicas de todo régimen. Estas son: la definición de las relaciones entre individuo y Estado, la forma de gobierno de la sociedad y la canalización institucional de demandas y conflictos sociales” (Garretón, 1993: 148). Para Gómez Bruera (2013: 15), la noción de gobernabilidad puede ser considerada tanto una herramienta analítica como una estrategia derivada de una cierta batería de valores y creencias. Para este autor,

governabilidad es un concepto amplio que remite a la capacidad de un partido de gobierno de “hacer que las cosas se hagan” (“*get things done*”), lo que supone no sólo lograr que la agenda programática se concrete, sino también tener la habilidad de evitar consecuencias negativas como inestabilidad en las esferas económica, política y social.

De esta manera, los elementos que generalmente destacan en las definiciones de gobernabilidad tienen que ver con la eficiencia y la efectividad o la capacidad de las instituciones para conducir los procesos políticos, y con la legitimidad de dichas instituciones para procesar, aplicar las decisiones políticas y ejercer el poder (Moreno, 2006). Para este último autor, la gobernabilidad además implica una estructura socio-política en que todos los actores estratégicos se interrelacionan, toman decisiones y resuelven los conflictos dentro de un determinado marco de reglas y procedimientos democráticos. Asimismo, se considera que la gobernabilidad existe cuando los intereses de grupos diferentes están adecuadamente y proporcionalmente representados, mientras una crisis de gobernabilidad tendría lugar cuando diferentes actores no reciben las garantías de que sus intereses serán representados o respetados (Donoso y Gómez Bruera, 2014). La noción de actores estratégicos en el análisis de gobernabilidad también es destacada por Coppedge (2001), quien los define como aquellos personajes con la capacidad potencial para quebrantar la gobernabilidad al interferir en la economía o en el orden público. Para el autor, cualquier grupo que controle cargos públicos, ideas e información, factores de producción y el capital, fuerza violenta, grupos de activistas o autoridad moral, es potencialmente un actor estratégico. Éstos, por tanto, pueden cambiar a través del tiempo y el espacio, haciendo variar con ello las condiciones de gobernabilidad de un espacio nacional.

Así, la gobernabilidad describe la manera en que los objetivos o la agenda programática de un gobierno intentarán ser concretados al mismo tiempo que se procura lograr equilibrios entre los intereses de los actores estratégicos, cumplir con las expectativas de redistribución económica y mantener las movilizaciones a niveles bajos o manejables (Donoso y Gómez Bruera, 2014; Gómez Bruera, 2013). Para ello, estos autores plantean la existencia de dos estrategias de gobernabilidad: una estrategia o paradigma centrado en las élites (*elite-centred*) y otra denominada contra-hegemónico social<sup>1</sup> (*social counter-hegemonic*), que se asemejan básicamente a la visión conservadora del trabajo de Huntington y Crozier (1975), y la neomarxista de Habermas (1988) y Offe (1990) respectivamente y ya planteadas en el primer capítulo de este libro.

Una estrategia de gobernabilidad centrada en las élites es aquella que acepta la distribución de poder y los arreglos institucionales como dados, busca consensuar los

---

<sup>1</sup> Los autores toman el concepto de la noción gramsciana de poder contra-hegemónico.

intereses de los actores estratégicos del mundo del empresariado y los partidos de oposición (actores estratégicos dominantes), enfatizando en la necesidad de llegar a acuerdos y consensos en una forma de dirección política *top-down* y basada en soluciones tecnócratas. Para este paradigma, la sociedad civil no debe necesariamente ser excluida, aunque los mecanismos de participación no juegan un rol central dado que la vía electoral debe ser la forma de participación principal. Esta estrategia, rescata el ideal de democracia schumpeteriana que privilegia el control elitista sobre la toma de decisiones y que limita la participación ciudadana en los asuntos políticos (Costa Bonino, 2000; Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994; Silva, 1997). Así, en las democracias elitistas, la sociedad civil tiene participación muy limitada en la definición de la agenda política, en las decisiones o en la elección de políticas públicas (Avritzer, 2002; Cohen y Arato, 1992). Por otra parte, la estrategia de gobernabilidad denominada social contra-hegemónica, se concentra en los ciudadanos y en la sociedad civil para movilizar apoyo extra-institucional, se funda en un compromiso con la participación social y busca involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Los partidos de gobierno que basan su gobernabilidad en esta estrategia, promueven la movilización social y diferentes formas de acción colectiva para generar soporte político frente a ciertas reformas o a actores estratégicos dominantes de oposición, intentado con ello buscar apoyo, evitar crisis políticas y asegurar su perdurabilidad en el poder.

Por ello, la manera en que la gobernabilidad es definida y, en especial, las vías o recetas para alcanzarla, llevar adelante la agenda de gobierno y propiciar un ambiente de estabilidad política y legitimidad, varía de acuerdo a la perspectiva teleológica o paradigmática desde donde surge. De igual forma, está directamente definida por la visión de la democracia, la política y la relación del Estado con la sociedad civil de quienes la definen. En el caso chileno, la definición de gobernabilidad así como el recetario para alcanzarla, fue moldeado y sólo puede ser entendido a partir de los hechos ocurridos en la década del setenta y ochenta y las experiencias vividas por la clase política chilena durante aquellos años. Como señala Roberts (1998: 20), la democracia sería definida desde entonces como un régimen político limitado y que contiene una serie de mecanismos de regulación de conflicto que permiten la convivencia pacífica de proyectos contendores. Para el autor, y tal como se revisará a continuación, estas definiciones fueron fuertemente influenciadas por el trauma de la represión autoritaria, por el agotamiento de los modelos socialistas revolucionarios y por un retorno a las raíces democráticas de la tradición socialista. Todo esto es de suma relevancia pues representa la piedra angular de la relación y la visión que se establecerá luego entre el Estado (gobiernos de la Concertación) y la sociedad civil,

permitiendo relevar las primeras explicaciones sobre la manera en que se constituye el fenómeno de la desmovilización social a partir de 1990.

### *Contexto y orígenes del paradigma de gobernabilidad de la Concertación*

La noción de gobernabilidad aparece en la escena política en Chile hacia finales de la década del ochenta con el trabajo de Flisfisch (1989) y luego con los de Boeninger (1993, 1997) que se transformarían en documentos de referencia en esta materia. Tal como lo ha planteado Baeza-Rodríguez (2008), ambos autores tenían estudios y estaban familiarizados con los debates de la ciencia política norteamericana, mientras que la tesis de Huntington formaba parte innegable de las ideas que influenciaron sus reflexiones. Para la autora, en el pensamiento de Boeninger destaca la noción de los acuerdos y los consensos como un eje clave en los procesos de democratización que deben aflorar, no de una deliberación política amplia, sino de una negociación entre las cúpulas de los partidos, las elites políticas y los consensos tecnocráticos. Estas premisas se volverían el pensamiento hegemónico a partir de los años noventa cuando todos los mecanismos institucionales capaces de forzar o fustigar el consenso serían privilegiados, mientras los desacuerdos o el conflicto serían evitados y descartados en la medida que podían suscitar la polarización del pasado o poner en evidencia una falta de liderazgo de un novato ejecutivo.

Sin embargo, y aun cuando estas ideas comenzaron a ser parte del repertorio de conceptos de la ciencia política en Chile hacia finales de los años ochenta, las reflexiones y procesos que alimentarían su definición deben ser rastreados en los hechos ocurridos en las década del setenta y mediados de los ochenta, en el aprendizaje político y las lecciones y conclusiones desde ahí extraídas. Luego de lo que Hite (2007) ha denominado el “trauma de la victoria” en referencia a la experiencia de la izquierda chilena al llegar al gobierno de la Unidad Popular, su ulterior derrota y la acometida de represión militar - o “trauma de la resistencia” -, una serie de eventos tuvieron lugar transformando el escenario y la cultura política previa a 1973 y marcando los prospectos de la redemocratización.

A comienzos de la década del ochenta, la redacción y aprobación de un nuevo marco constitucional, la crisis económica y las protestas sociales serían hechos clave y que comienzan a pavimentar la salida al régimen militar.<sup>2</sup> Luego que se declarara una

---

<sup>2</sup> Como señala Ensalaco (2000), a partir de la crisis económica y la emergencia de la resistencia social, el régimen de Pinochet se ve enfrentado a tres fuentes de presión que comenzarían a dibujar la hoja de ruta para la salida al régimen: los Estado Unidos, las Naciones Unidas y la oposición a nivel local.

de las peores crisis económicas de las últimas décadas en el país,<sup>3</sup> el ciclo de protestas masivas y constantes que emergen a partir de 1983 vinieron a remecer y generar fisuras tanto en la relativa y superficial calma social, como en la estructura, solidez y cohesión institucional que el régimen militar ostentó durante sus primeros 10 años. Asimismo, y tal como lo señalan Oxhorn (1995) y Roberts (1998), la institucionalización del régimen autoritario provocó la desesperación y la necesidad de tomar una decisión estratégica por parte de los partidos de oposición. Los líderes del Partido Comunista concluyeron que la insurrección y la vía armada debían ser las herramientas para darle salida al régimen y, creando el Frente Patriótico Manuel Rodríguez y movilizándolo a nuevos actores sociales a partir de la contingencia de la ebullición social de 1983,<sup>4</sup> pusieron en marcha esta estrategia. Para Oxhorn (1995: 222), el objetivo de la “rebelión popular” era la de generar un estado de ingobernabilidad en Chile que forzaría al régimen militar a dar paso a un gobierno provisional de la oposición, el llamado a una asamblea constituyente y, más tarde, a las elecciones democráticas.

Como describe Fuentes (2012), junto a la insurrección, movilización de masas y exacerbación de los conflictos, al interior de la oposición también se barajaban las alternativas de la desobediencia civil o generar condiciones de ingobernabilidad pero sin formas violentas o radicales de confrontación con el régimen. Al mismo tiempo, un sector más moderado representado especialmente por la Democracia Cristiana, proponía una estrategia que combinara la presión social con la posibilidad de diálogo con los militares para lograr una salida pacífica a la dictadura. A partir de 1983, se enciende el debate sobre la aceptación o no del marco legal impuesto por el régimen militar como itinerario de salida, al mismo tiempo que la protesta social se vuelve multitudinaria y sistemática.<sup>5</sup>

En 1986 sin embargo, se produce un punto de inflexión o *turning point* en el proceso que hasta entonces tomaba forma, para definir y cuajar de manera definitiva la hoja de ruta hacia la redemocratización y, con ello, lo que sería el carácter o naturaleza de la transición. El atentado al General Pinochet, el descubrimiento del arsenal de armas en Carrizal Bajo y la violencia de la detención de Rodrigo Rojas de Negri y Carmen Gloria Quintana, fueron hechos que conmocionaron tanto a la opinión pública como a las dirigencias políticas. Estos sucesos causarían polarización dentro

---

<sup>3</sup> Los niveles de pobreza alcanzaban el 50%, las tasas de desempleo por sobre el 30%. De una tasa de crecimiento del producto interno bruto de 10% en 1977 se desploma a un -13% en 1982 haciendo colapsar el sistema bancario (Fuentes, 2012). Ver más detalles en capítulo 5.

<sup>4</sup> Especialmente a los pobres urbanos quienes habían sufrido mayormente durante las transformaciones socio económicas puestas en marcha por el régimen de Pinochet.

<sup>5</sup> Las llamadas Jornadas de Protesta Nacional son analizadas con mayor detalle en el segundo capítulo de este libro.

de la oposición en torno a las posturas del Partido Comunista y de la Democracia Cristiana, debate que finalmente haría converger a gran parte de la oposición en torno a una postura más moderada y el rechazo a cualquier forma de violencia (Fuentes, 2012; Hite, 2000; Oxhorn, 1995; Petras y Leiva, 1988; Posner, 2008; Yocolevzky, 1999).<sup>6</sup> De esta manera, después de 1986 el contexto político muta y la oposición transita desde una postura inicial de cuestionamiento radical a la legitimidad de la Constitución de Pinochet hacia una de aceptación de dicho marco institucional y el plebiscito de 1988 como posibilidad del fin dictatorial.

El Partido Comunista, siendo uno de los más importantes, con mayor presencia en el mundo social y con mayor potencial como agente movilizador, se resistió al cambio en las condiciones políticas, pero no tuvo la fuerza ni una estrategia para bloquearlo. No pudiendo adaptarse al nuevo escenario de negociación y alianza entre los Partido Socialista y la Democracia Cristiana, los comunistas fueron excluidos de la negociación política que hizo restablecer la democracia, lo que redundó en una crisis del partido y sepultó su protagonismo político en la era democrática (Corvalán, 2002; Motta, 2008). El Partido Socialista en cambio, especialmente el PS - Nuñez,<sup>7</sup> fue capaz de adaptarse al nuevo escenario y desarrollar dos importantes habilidades: la capacidad para movilizar un electorado y la habilidad en el arte del consenso y la negociación. Este aprendizaje y la voluntad de poner en práctica dichas estrategias, hicieron disminuir la brecha ideológica entre éstos últimos y la DC y finalmente permitió la constitución de un bloque opositor entre ambos partidos cuyo norte fue la salida pacífica y constitucional a la dictadura (Ortega, 1992; Oxhorn, 1994b, 1995; Roberts, 1998; Taylor, 1998).<sup>8</sup>

### *Political learning: renovación, elites y aprecio por la democracia*

El proceso socio-político por el que transitaron las cúpulas partidistas y que explican el prisma de gobernabilidad así como la racionalidad de la redemocratización chilena, sólo puede entenderse por el impacto de la dictadura y la manera en que esta experiencia forzó una reflexión en que se evaluaron y reformularon las ideologías, las metas, las instituciones, sus estrategias así como sus adversarios y desafíos políticos.

---

<sup>6</sup> Como señala Hipsher (1996), resultado de los incidentes de 1986 y la campaña de descrédito de la izquierda marxista por parte de los militares, la Democracia Cristiana rechazó cualquier tipo de alianza con los Comunistas. Al mismo tiempo, las dos facciones del Partido Socialista fueron desde entonces resolviendo sus diferencias y comenzaron a trabajar en conjunto con los demócrata cristianos para el retorno de la democracia y la consolidación de una alianza entre ambos partidos

<sup>7</sup> La facción PS Almeyda perseveraba en la vía insurreccional como salida al régimen, mientras que el PS Nuñez concluía que la moderación y la salida institucional debían ser las estrategias para ello.

<sup>8</sup> Con la creación de la Alianza Democrática en 1983, en oposición al Movimiento Democrático Popular conformado por el PC y el PS Almeyda, y la posterior Concertación de Partidos por la Democracia.

Este cambio cognitivo es lo que ha sido definido por Bermeo (1992: 274) como aprendizaje político, o el proceso mediante el cual ciertos grupos modifican sus creencias políticas y sus estrategias como resultado de crisis severas, frustraciones o cambios radicales en el ambiente. Complementando esta idea, Garretón (1993: 149) señala que el “aprendizaje político es el proceso consciente por el cual un actor político internaliza teórica y prácticamente tanto los fines como los medios de su acción, ya sea por incorporación de nuevos, o por modificación, sustitución, redefinición o reafirmación de antiguos”. Para este autor, un análisis de aprendizaje político comienza por determinar quién aprende, y luego identificar qué se aprende, cuál es la manera de hacerlo y cuál es el grado de profundidad de tal aprendizaje. En la línea de estas preguntas, Roberts (1998: 169) plantea que el caso de izquierda chilena “provee un ejemplo “catastrófico” de aprendizaje político que tiene muy pocos paralelos en el mundo moderno. Las lecciones derivadas de esta experiencia de perder, ganar y tratar de retomar el poder influenciaron profundamente la evolución de los roles políticos y las estrategias en el período post 1973”.

El régimen militar se irguió para aplastar las instituciones políticas y las redes sociales que habían nutrido el crecimiento de la izquierda en el país. Y aun cuando los partidos de centro e izquierda fueron capaces de sobrevivir a la derrota y a la represión militar, la fuerza política que surgiría a mediados de la década del ochenta sería muy distinta a aquella que gobernó con Allende, en un contexto socio-político totalmente diferente a aquel previo a 1973. Las lecciones aprendidas por la dirigencia política chilena, tal como se adelantara, definieron las posiciones de los principales partidos de centro-izquierda durante la transición. Basados en lecciones e interpretaciones casi opuestas de lo que había ocurrido, el Partido Comunista y Socialista mostraron patrones divergentes de aprendizaje político durante la década del ochenta. La evolución de ambos partidos los hace prácticamente rechazar sus propias posiciones previas al golpe militar y generar replanteamientos políticos y estratégicos contrarios, así como la manera de hacer oposición al régimen militar y su relación con la sociedad civil (Oxhorn, 1995; Posner, 2008; Roberts, 1998).

El Partido Socialista, hasta entonces el más radical, con ideario en el modelo cubano y en la vía armada para imponer un régimen socialista, realiza, al igual que lo hiciera de la DC, una evaluación autocrítica de la experiencia de la Unidad Popular en que se reconocen los propios errores, deficiencias y responsabilidades así como el rol de la radicalización, la polarización y el estancamiento político en el quiebre democrático. En paralelo, elucubra una reconceptualización del socialismo y una renovación ideológica que redundará en una (re) valoración de la democracia. Este proceso de reflexión, aprendizaje y cambio estratégico de los socialistas chilenos es lo

que ha sido normalmente denominado “renovación” (Funk, 2004; Garretón y Espinosa, 2000; Hite, 2000; Motta, 2005, 2008; Silva, 1992, 1999; Walker, 1990). En contraste con el Partido Comunista, el Partido Socialista era más flexible y descentralizado en términos organizacionales, tenía menor rigidez jerárquica, menor disciplina interna y un mayor pluralismo ideológico, lo que facilitó una serie de aprendizajes y conclusiones diversas respecto a lo ocurrido pre y post 1973, lecciones que serían vehiculizadas por liderazgos fragmentados y dispersos luego del golpe militar.

El Partido Comunista en cambio, mantuvo una estructura jerarquizada y una gran disciplina lo que propició una cohesión interna y una coherencia organizacional que le hizo menos permeable que el Partido Socialista al aprendizaje desde fuentes externas.<sup>9</sup> Para ellos, más que errores tácticos o responsabilidades de partido, la caída del Gobierno de la Unidad Popular tuvo que ver tanto con la influencia norteamericana como con la fuerza de las oposiciones políticas y militares que finalmente complotaron y provocaron el derrumbe de Allende y su proyecto socialista. Así, se concluye que la forma de proceder sin repetir los errores del pasado, debía ser en base a una estrategia eminentemente reactiva y defensiva de los objetivos del partido (Roberts, 1992, 1994, 1998).

De esta manera, el trauma de la represión militar tuvo múltiples consecuencias para la centro-izquierda que vio a una generación completa de activistas presos, torturados, asesinados, desaparecidos o exiliados. Las lecciones extraídas por este sector fueron moldeadas por un aprendizaje traumático: una reflexión que enfrentó el pasado, el presente y el futuro, las experiencias personales de los líderes y militantes de los partidos así como los cambios a nivel local e internacional del escenario político (Cleuren, 2007; De la Cuadra, 2003; Garretón, 1993; Garretón y Espinosa, 2000; Siavelis, 2002; Silva, 1999).<sup>10</sup>

Una importante lección extraída por la DC y el PS vendría de la constatación de que los gobiernos minoritarios (la experiencias de Frei Montalva y Allende) y el aislamiento o los proyectos políticos excluyentes de grandes sectores de la población, habrían provocado la polarización y la sobre-representación de los intereses de un solo segmento de la sociedad, facilitando el quiebre democrático (Cavarozzi, 1992b). Para

---

<sup>9</sup> Para más detalles de la trayectoria política del PC y del cambio de proyectos y visiones de los partidos ver Corvalán (2002).

<sup>10</sup> Entre estas fuentes de aprendizaje destacan la experiencia en el exilio y el contacto con la social democracia europea (Hite, 2000; Perry, Próximo; Walker, 1990), los procesos políticos en Cuba, Nicaragua, el colapso de la Unión Soviética y del socialismo real, las transiciones recientes en Argentina, Uruguay y España (Garretón, 1993; Roberts, 1998) y la creciente hegemonía del paradigma tecnócrata-neoliberal.

Oxhorn (1995), el régimen dictatorial fue visto en este sentido por sectores de la Democracia Cristiana y el Socialismo Renovado como la culminación de un proceso en que el poder es ejercido por minorías políticas y que el futuro gobierno democrático debería apoyarse en una gran coalición, la búsqueda de unidad nacional y el consenso político. Una segunda lección deriva de la reflexión de los partidos respecto a la necesidad de mayor pragmatismo y menos ideología en sus líneas de acción, elemento también considerado fundamental para concretar la estrategia de coaliciones políticas. Esto, pues la excesiva ideologización de las posturas previas a 1973 habrían transformado el escenario político en uno de visiones irreconciliables respecto a lo que la sociedad chilena debía aspirar. El realismo y el pragmatismo político coincidieron con las tendencias de los partidos de derecha y con los esfuerzos del régimen militar por deslegitimar a la política y a sus partidos, las ideologías y los metarelatos, en favor de soluciones tecnócratas a las problemáticas sociales.

Otra de las grandes lecciones de la experiencia dictatorial para las cúpulas partidistas de la época fue el aprecio por la democracia, los derechos humanos y las libertades personales. Especialmente el Partido Socialista, quienes otrora consideraran tales temas como preocupaciones burguesas, comienzan a valorar las instituciones de la democracia formal que, incluso con restricciones, eran preferibles *vis-à-vis* un régimen represivo. La importancia del retorno y la posterior sustentabilidad de la democracia provocó una serie de concesiones políticas por parte de la centro-izquierda chilena así como la moderación, la cautela y la búsqueda de la estabilidad (Fuentes, 2012; Jocelyn-Holt, 1998; Lechner y Güell, 1998). Las lecciones resueltas por el Partido Socialista y la Democracia Cristiana convergieron, así como estuvieron en línea con las conclusiones extraídas por los movimientos sociales en torno a la moderación y el valor de la democracia, desarrolladas en el capítulo anterior. Como señala Silva (2004: 65), todo lo anterior fue producto “de los recuerdos traumáticos para el conjunto de la población chilena de la hiper-polarización y la radicalización experimentada a principios de 1970 y el posterior colapso de la democracia”.

Para Roberts (1994, 1998), el trauma de la experiencia militar no sólo permitió que la democracia fuera apreciada como garantía de derechos y libertades individuales, sino como un marco institucional en el que era posible la coexistencia de diferentes proyectos de sociedad. Sin embargo y tal como señala este autor, dentro de la urgencia y necesidad de replanteamiento ideológico o renovación, no quedó del todo claro qué era exactamente eso que estaba siendo revaluado. Para De la Maza (2010b), la experiencia vivida por la elite política les haría concluir que la redemocratización en el país no se forjaría en base a cualquier democracia, sino a partir de la socialdemocracia de los países del primer mundo descubierta por actores clave de la izquierda chilena

durante su experiencia en el exilio. Al mismo tiempo y tal como afirma este último autor, la adaptación chilena de la democracia consociativa estuvo aparejada con una consolidación de un principio elitista sobre la conducción política que marcaría la redemocratización,

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 (...) 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 (De la Maza, 2010b: 279).

Los pactos inter-elites, la democracia de la elites o la partidocracia, quedarían aquí consolidadas (Cavarozzi, 1992b; Godoy, 1999; Huneeus, 1999; Portales, 2000; Rovira, 2007; Siavelis, 2009a)

De esta manera, la noción de gobernabilidad centrada en las elites (*elite-centred*) se transformó en un pilar fundamental del proyecto político de la Concertación y del carácter de la transición democrática, con fuertes implicancias sobre el período post-dictatorial (Donoso y Gómez Bruera, 2014) (ver también Higley y Gunther (1992)). Estas posturas se refuerzan una vez ganado el plebiscito y explican la posterior adopción del pragmatismo y una visión instrumentalista como estrategia para superar el trauma y la desconfianza entre los miembros de nueva Concertación (Garretón y Espinosa, 2000). Asimismo, en la nueva coalición se interiorizó la idea de que el día que la dictadura militar llegara a su fin “la repetición de los errores que habían provocado el fracaso colectivo debían ser evitados a toda costa” (Silva, 1999: 175). Las lecciones del pasado definieron así un paradigma de gobernabilidad, una estrategia política y con ello, como se verá a continuación, la relación que se establecerá desde entonces entre los gobiernos democráticos de la Concertación y sus partidos políticos con la sociedad civil, hecho que tendrá importantes repercusiones sobre el potencial de movilización de éste último actor.

#### **4.1.2 Gobernabilidad, partidos políticos y sociedad civil en Chile**

##### *Modelos de relación Estado y partidos políticos con la sociedad civil*

Lo presentado hasta este punto adquiere un mayor sentido si se asume que las sociedades definen sus problemáticas de gobernabilidad de acuerdo a los procesos de

aprendizaje que en ella tienen lugar (Garretón, 1993). Al mismo tiempo, la gobernabilidad define el tipo de relaciones que se establece entre el Estado, los sistemas de representación y la base social. Por ello, el definir o adherir a un determinado paradigma de gobernabilidad implica una particular forma de gobernar la sociedad así como una manera de canalizar las demandas y los conflictos sociales.

Para Gómez Bruera (2013: 21–23), la definición de gobernabilidad es clave para entender la relación entre los partidos políticos de gobierno y la sociedad civil, pues a partir de dicho paradigma se definirá limitar el potencial disruptivo de las movilizaciones y conflictos sociales (ya sea anteponiéndose a las demandas o por medio de la represión) o, al contrario, integrar a los grupos movilizados a través de canales políticos establecidos. Al respecto, plantea tres tipos de relaciones entre los partidos políticos y la sociedad civil: vínculos programático, basados en la recompensa, o interpersonales. En el primer caso, la gobernabilidad se busca a través de la promoción de una agenda surgida desde la base social y el establecimiento de pactos y alianzas con actores de la sociedad civil que permitan hacer frente a actores estratégicos dominantes. Los vínculos basados en recompensa son aquellos en que los partidos intercambian favores específicos con sectores de la sociedad civil de acuerdo a su potencial de votos. Este tipo de vínculo toma la forma de repartición de trabajos o la provisión de subsidios para grupos sociales específicos y permite a los partidos maximizar su electorado pero también asegurar un cierto grado de legitimidad y gobernabilidad. Finalmente, los vínculos interpersonales pueden darse en un contexto de relaciones programáticas o basadas en la recompensa y se sustentan en la relación directa entre partidos y líderes de la sociedad civil para restringir posibles efectos disruptivos mediante la cooptación y la desmovilización, o a través del fomento de movilización social basada en motivaciones programáticas comunes.<sup>11</sup>

Siguiendo esta línea, aunque sin plantearlo necesariamente en torno a problemáticas de gobernabilidad sino como estrategias que median la relación entre los actores políticos y la sociedad civil, Roberts (1998: 74–76) y Posner (2004: 58) describen los distintos tipos de relación que pueden establecer los partidos políticos y los movimientos de la sociedad civil. Es posible sintetizarlos como: un modelo de vanguardia o directivo/clientelista que funciona con partidos altamente jerarquizados y disciplinados, con militantes insertos en una base social que es considerada por el partido como una extensión del mismo - sindicatos, organizaciones estudiantiles, organizaciones populares, etc., - y que buscará su control político y su acción colectiva

---

<sup>11</sup> Los vínculos que establezcan los partidos de gobierno con la sociedad civil pueden actuar como instrumentos que garanticen la gobernabilidad social sin que ello implique que las organizaciones de la sociedad civil sean actores pasivos.

en concomitancia con sus objetivos; un segundo modelo es el orgánico o participativo, representado por partidos que emergen como expresión política de grupos organizados de la sociedad civil, donde las fronteras entre el partido y las organizaciones sociales es difuso. En contraste con el modelo de vanguardia, en el modelo orgánico el partido tiene una estructura más flexible y pluralista y evitará subordinar su trabajo y sus redes sociales a las lógicas del poder político; finalmente, el modelo electoralista es aquel en que los partidos priorizan la movilización del electorado en oposición a la construcción de actores colectivos en la sociedad civil. En este modelo, los partidos respetan la autonomía de las organizaciones sociales en parte porque su proyecto político es menos dependiente del apoyo de este sector. En cambio, concentran su acción política en conseguir y ampliar una base electoral que, más que ciudadanos organizados, son individuos desorganizados, dispersos e independientes. Los partidos electoralistas tienden a diluir sus objetivos ideológicos, optan por el pragmatismo y la moderación en la conducción política así como por líderes fuertes que permanecen en el ojo público mientras las estructuras a nivel de las bases sociales son activadas sólo durante las campañas electorales. Por lo mismo, tienden a combinar el quehacer político tecnócrata y a veces clientelista cuando asumen la administración de un país.

En una propuesta analítica similar, pero con foco en las organizaciones populares, Oxhorn (1994b: 60–61) señala que las relaciones entre los partidos políticos y las organizaciones sociales pueden ser también entendidas en términos de dos dimensiones: la identidad colectiva y los niveles de acción colectiva. Para el autor, cuando se observa tanto una identidad colectiva débil y bajos niveles de acción colectiva, las organizaciones populares tienden a ser atomizadas, tener una corta duración y relaciones clientelistas con los partidos políticos y el Estado. Cuando la identidad colectiva es débil pero los niveles de acción colectiva son altos - las movilizaciones son motivadas por una variedad de razones y demandas generales -, la tendencia será hacia el populismo. Cuando existe una identidad colectiva fuerte, ésta puede generar su intento de absorción ya sea por parte de un partido o de un movimiento popular capaz de actuar como interlocutor entre los actores sociales y políticos. Cuando son absorbidos por los partidos políticos, la acción colectiva autónoma es inexistente, las organizaciones son fragmentadas a lo largo de las líneas del partido o amalgamadas dentro de un solo partido o coalición. Finalmente, una identidad colectiva fuerte puede servir de base para la emergencia de un movimiento social y se caracterizará por la existencia de una serie de órganos coordinados en una variedad de niveles que mantienen su autonomía de cualquier partido político.

Para Posner (2004), estos vínculos entre partidos políticos de gobierno y sociedad civil son determinantes fundamentales de las posibilidades de acción o movilización de este último sector. Por ello, y de acuerdo a lo expuesto, el modelo de gobernabilidad definido para la conducción política de un país también actuará como determinante para dichas posibilidades de acción colectiva. Si una democracia es entendida como representación - la visión schumpeteriana antes descrita - y se opta por un paradigma de gobernabilidad centrado en las elites, de relaciones basadas en la recompensa y un modelo electoralista, se aspirará entonces a una sociedad sin conflictos o con conflictos absolutamente “neutralizados” (Camou, 2001a: 39). Bajo esta concepción de gobernabilidad, por tanto y tal como señala Revilla Blanco (1994: 23), el surgimiento de la movilización implica necesariamente “ingobernabilidad” en la medida que los movimientos sociales por esencia “cuestionan la capacidad de representación de las identidades políticas preexistentes y, por tanto, su legitimidad (su autoridad para ejercer el gobierno) y su eficacia (su capacidad para atender determinadas necesidades)”. Para la autora, la naturaleza de los movimientos sociales es, tal como se presentara en el primer capítulo, la de generar una lucha por el control de recursos sociales, lo que normalmente implica la presión o la sobre-demanda hacia el Estado. En otras palabras, bajo el paradigma de gobernabilidad centrado en las elites, el surgimiento de movilización y conflicto social es necesariamente sinónimo de amenazas para la gobernabilidad y estas manifestaciones deben, por tanto, ser anticipadas, evitadas, neutralizadas, controladas o reprimidas.<sup>12</sup> Este último paradigma, se plantea en este trabajo, fue el que dominó la transitología chilena favoreciendo, por tanto, el escenario de desmovilización post-dictatorial.

#### *Aprendizajes políticos y (des)movilización: el quiebre entre los partidos y la sociedad civil*

Tal como se ha presentado, a medida que la transición a la democracia chilena fue tomando forma, los miembros de la futura coalición de gobierno se alinearon en torno a una definición de gobernabilidad entendida como la capacidad de evitar episodios de crisis que pudieran poner en riesgo la sustentabilidad del gobierno. Un modelo de evasión de conflictos que en el caso chileno es llevado al extremo deviniendo incluso, como lo describe De la Maza (2010a), en una hipergobernabilidad. Junto a lo planteado en las secciones previas, la dirigencia de los partidos de oposición a la dictadura militar experimentaron también un proceso de aprendizaje específico en torno a su visión sobre las movilizaciones y las dinámicas de la sociedad civil,

---

<sup>12</sup> Por otra parte, y desde el punto de vista de la democracia como participación, esta autora sugiere que la emergencia de un movimiento social siempre contribuye a la gobernabilidad política retomando con ello los planteamientos de Offe (1990) sobre la inclusión de los ‘nuevos’ movimientos sociales como vía de salida a las crisis de gobernabilidad.

aprendizajes que convergen para empezar a definir un clima de desmovilización al retornada la democracia.

Los partidos de centro y de izquierda fueron moldeando y adaptando sus formas de relacionarse con su base social de acuerdo con los cambios en las condiciones políticas y estructurales, las variaciones de sus agendas y sus percepciones y definiciones de democracia. Hasta el golpe militar de 1973 y en un contexto de Estado desarrollista, los partidos desplegaron un vínculo eminentemente directivo/clientelista o de vanguardia con sus militantes y electorado, modelo de relación que sería alterado dramáticamente a mediados de la década del ochenta. Como señala Garretón (2007: 97), hasta la década del setenta la política era sinónimo de partidos políticos y movilización social, lo que implicaba que en Chile,

no hubo sociedad civil separada de los partidos políticos, sino que ella se construyó a través de estos y viceversa, como imbricación entre liderazgo partidario y organización social en relación permanente hacia el Estado como principal referente de la acción colectiva. De ahí provinieron todas las identidades sociales. Es sólo con la dictadura militar y la represión que desencadenó contra toda la vida y organización política y con las transformaciones estructurales que desarticularon las formas clásicas de acción colectiva y su relación con la política, con lo que le quitaron al Estado su rol dirigente y protector, que esta columna vertebral partido-sociedad civil se quebró (...) Tanto los movimientos sociales, los clásicos y los nuevos, como la clase política, quedaron en parte referidos a sí mismos.

A excepción del Partido Comunista, en este período y producto de la experiencia dictatorial y los cambios ideológicos a nivel global, se produce un aprendizaje político y un cambio de paradigma en los partidos de centro izquierda que resulta en el abandono de la lógica de la participación social entendida como movilización de masas hacia una visión en que la participación es entendida y restringida a la movilización electoral (Oppenheim, 2007; Posner, 2004, 2008; Roberts, 1998; Yocolevzky, 1999). Como señala Paley (2001: 93), luego de 1986 no sólo se abandona la vía violenta para la recuperación democrática, sino también la estrategia de la movilización que es reemplazada por un enfoque donde la protesta y la manifestación social serían altamente criticadas.<sup>13</sup> En otras palabras y desde entonces, el régimen de Pinochet así como parte importante de la elite opositora al régimen se acoplarían en el rechazo transversal a la movilización social y en la renuncia a la acción colectiva, a la

---

<sup>13</sup> Se refiere a palabras de José Joaquín Brunner registradas en un memo de 1986 citado por Puryear (1994: 107)

protesta y a la violencia por ser consideradas herramientas inherentemente antidemocráticas y contra productivas.<sup>14</sup>

Una vez pactada y comprometida la vía electoral al interior de los partidos de oposición como salida al régimen dictatorial, la relación de los partidos políticos y la base social se transforma. Como señala Hipsher (1996), un elemento fundamental del pacto político fue el compromiso a la desmovilización de sus partidarios, ya sean los militares en el caso del oficialismo dictatorial, o de los movimientos sociales en el caso de la oposición, para evitar incidentes de polarización y la violencia. Así, los movimientos y la movilización social que se erigiera contra de la dictadura debía transformarse en un movimiento y movilización electoralista - amplio, disperso, basado en individuos y no en colectividades - para el proceso de recuperación y posterior consolidación democrática. Este cambio de lógica implicó el repliegue de la presencia de los partidos políticos en la organización y movilización de la sociedad civil, así como la fractura de su papel de agente y promotor principal de cambios transformadores. Como lo plantea Posner (2004: 66) respecto a la figura y rol como agente movilizador de los partidos en los sectores populares, “los líderes de los partidos disolvieron las grandes organizaciones articuladoras que se habían construido para aglutinar en una base amplia o una oposición unificada a los grupos de oposición en las poblaciones. Sin un liderazgo político global, estos grupos atomizados perdieron su capacidad de influir en la transición democrática”.

En esta línea, Oxhorn (1995) y Posner (2008) señalan que una de las grandes áreas significativas de aprendizaje y de consenso de la clase política en Chile hacia finales de los ochenta giraba en torno a la importancia de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. En el análisis del período previo al golpe se determinó una debilidad, dependencia y un excesivo control por parte de los partidos políticos hacia las organizaciones sociales. Sectores tanto de derecha como de centro consideraban que si el mundo de la sociedad civil estaba cohesionado y concentrado en torno a una o pocas organizaciones sociales, las posibilidades de que un partido político (teniendo a la izquierda tradicional en mente) tomara su control o pudiera ser objeto de manipulación partidista, se acrecentarían. Rechazaron así el modelo de partido de vanguardia y una relación partidos políticos-sociedad civil basada en el patronazgo y el clientelismo, planteando en paralelo la necesidad de una multiplicidad de organizaciones intermedias, idealmente de carácter apolítico y autónomas de los partidos. Al mismo tiempo y luego de su propia experiencia política, el Partido Socialista concluiría que las presiones populares habían precipitado la caída de Allende

---

<sup>14</sup> Para Paley (2001), esta decisión también sería fruto de presiones desde Washington cuando secretarios de Estado de este país declaran que el gobierno de Reagan no estaba a favor de la movilización social.

y decidieron, por tanto, mantener distancia entre el partido y las organizaciones, transfiriendo la negociación para el retorno democrático a manos exclusivas de las élites partidistas (Huber *et al.*, 2010).

En la misma lógica de razonamiento político, otra de las lecciones relevantes para los miembros de la futura coalición de gobierno a partir de 1990, fue la necesidad de continuar con el plan de descentralización del Estado puesto en práctica por el régimen de Pinochet. Para la dictadura, un Estado centralizado implicaba un Estado vulnerable al control de un grupo político particular y lo óptimo, por tanto, sería establecer diferentes niveles de decisión y control. Esta visión fue pronto compartida por sectores de la centro-izquierda que estimaron la existencia de diversas instituciones capaces de canalizar y diseminar el conflicto como un elemento positivo para la estabilidad política. Las consecuencias para la sociedad civil serían relevantes en la medida que el *target* de la acción colectiva y las demandas sociales desde entonces dejaría de ser el Estado, para apuntar a diferentes y dispersas instituciones estatales intermedias (Oxhorn, 1995).

Asimismo, durante la década del ochenta se produce un cambio en la correlación de fuerzas políticas de la oposición que tendría repercusiones en el quehacer de los movimientos sociales, especialmente sobre los movimientos populares. El Partido Comunista era hasta entonces una de las fuerzas políticas más importantes, con una extensa red en las bases y la disciplina de sus militantes a su favor, así como la capacidad de generar discursos aglutinadores o identidades colectivas en torno a *lo popular* (Oxhorn, 1995; Paley, 2001; Roberts, 1998; Schneider, 1995; Schuurman y Heer, 1992).<sup>15</sup> Como se adelantara, hacia el fin de la dictadura el partido observa la pérdida de su protagonismo político y su marginación de la alianza líder de la transición que, junto al tardío y dividido apoyo al plebiscito de 1988 y a la coalición opositora, provoca la pérdida de su poder de convocatoria y la confusión entre sus militantes. Habiendo sido agentes movilizadores históricos junto al MIR -liderando las tomas de terreno de los años sesenta y la recomposición del tejido social de trabajadores, estudiantes y organizaciones populares desarticuladas durante los primeros años dictatoriales -, la crisis y decadencia del partido a mediados de los

---

<sup>15</sup> Para Oxhorn (1995), la identidad de lo popular viene a reemplazar la identidad en torno a la clase trabajadora del período previo a 1973. Luego del golpe militar surgirían las primeras organizaciones autónomas que vendrían a cambiar el estilo de articulación social que existía hasta entonces. En este contexto se produce la emergencia de una identidad colectiva centrada en lo popular y la capacidad de los de los partidos de transformar esta identidad en acción colectiva. El Partido Comunista supo administrar el discurso en torno a esta identidad y tener una fuerte presencia en las organizaciones populares siendo la población La Victoria, por ejemplo y tal como lo afirma este autor, prácticamente un enclave del partido. Al respecto y en base a un encuesta realizada a dirigentes de organizaciones populares, este autor señala que los partidos con mayor presencia e importancia en este sector eran el PC en primer lugar, seguido del PS y el MIR.

ochenta se proyecta y redonda también en su debilitamiento como agente movilizador y, con ello, en la desmovilización de sus bases.<sup>16</sup> Muchos militantes desilusionados o desorientados optaron por el repliegue, no sólo del partido, sino de la política en general como campo de acción.

La desactivación de los movimientos sociales en Chile ha sido atribuida en parte a su reemplazo por la acción política de los partidos que remergieron hacia el final de la dictadura. Sin embargo, el caso chileno indica que el decline de los movimientos sociales también es impactado por el fuerte vínculo entre éstos y los partidos que hicieron crisis y vieron diezmada su acción política durante la redemocratización (Roberts, 1998; Taylor, 1998). Asimismo y tal como señala Oxhorn (1994b), la confusión, y más tarde la subordinación de los movimientos populares, fue resultado de la falta de precedentes de participación autónoma de las organizaciones y la inexperiencia de muchos de sus líderes en la política electoral, al mismo tiempo que el movimiento de protesta en el que dichas organizaciones se involucraran a principios de los ochenta, era ahora considerado un fracaso. Así, y tal como se expusiera en el capítulo anterior, estos procesos son lo que Taylor (1998: 110) ha definido como una “crisis de identidad” en el mundo social al finalizar el régimen dictatorial.

Complementando esta idea, Oxhorn (1995) señala que durante la dictadura se produce una desilusión de los sectores populares con los partidos políticos activado por una lectura de las causas del quiebre democrático en que éstos los culparon directamente por golpe militar de 1973. Asimismo y en base a sus propias experiencias, algunas organizaciones manifestaban que la política partidista podía representar una fuente de cooptación o manipulación que atentaba contra su autonomía. Finalmente, y como se desarrolla más adelante, la desilusión de las organizaciones populares estaría dada por la distancia percibida por los pobladores con los partidos políticos cuando, para ellos, las elites no compartían y ni tendrían conocimientos de las necesidades del sector popular. Al respecto y a partir de entrevistas a dirigentes de movimientos populares, Paley (2001) señala que durante la transición, éstos se sintieron “abandonados por los partidos políticos, desconectados de los movimientos sociales más amplios, y aislados de sus vecinos”.

El conjunto de aprendizajes políticos respecto a la relación que desde entonces debían establecer los partidos políticos con la sociedad civil deriva en una estructura y un vínculo diferente al establecido hasta entonces, marcando el carácter y naturaleza de la transición chilena. Esta nueva matriz socio-política basada en un modelo de

---

<sup>16</sup> A partir de 1990 el MIR casi no existía, el ala más de izquierda del Partido Socialista estaba dividida y el Partido Comunista, aun excluido de la Concertación, entró al terreno de la elite política alejándose de su base poblacional.

relación electoralista entre los partidos de gobierno y la sociedad civil junto a una estrategia de gobernabilidad *top-down*, cristalizaría en una visión y un quehacer de la Concertación caracterizado, tal como se describe a continuación, por diferentes dispositivos para la desmovilización social. Asimismo y como se ahonda en el capítulo 6, la evolución en las estrategias de gobernabilidad, que fueran elementos para la desmovilización social durante las primeras etapas de la transición, comienzan a favorecer la acción colectiva y una apertura del sistema político que permitió dar pie a la ola de movilizaciones del año 2011.

#### **4.2 Influencia de las estrategias de gobernabilidad en la desmovilización de la sociedad civil**

A través de la distancia y autonomía con el mundo social y el control elitista de los procesos políticos, la recién formada Concertación concluye que podría llevar adelante la tesis del gradualismo sin que se repitiera el desborde de las presiones sociales del período pre-golpe militar (Hipsler, 1996; Paley, 2001; Posner, 2008; Silva, 2004; Taylor, 1998). Para Schneider (1995), esto da pie a una de las paradojas de la transición: habiendo catapultado y posibilitado la reemergencia de los partidos políticos en la arena pública y pavimentado con ello el camino hacia la transición democrática, los movimientos sociales, las organizaciones de base y la red de activistas que se hicieran visibles en la década del ochenta, ya no serían necesarios ni visibles en un contexto democrático. Por lo mismo, señala Posner (2008: 76–77), la incidencia de la izquierda renovada es un factor clave para entender la desmovilización social desde finales de la década del ochenta.

Las palabras de un actor clave de la transición bien resumen el proceso del aprendizaje y la visión sobre la movilización social de gran parte de la clase política que lideraría la redemocratización,

nosotros también estuvimos mucho en las calles, mucho, mucho (...) una de las mayores contribuciones al golpe militar de la Democracia Cristiana y de la Izquierda fue la hipermovilización social. Sacamos a todo el mundo a las calles, yo me acuerdo en los años 70, 71 y 72 había una marcha de 400 mil personas a favor de Allende y de 400 mil personas en contra de Salvador Allende. (...) nosotros nos creíamos los reyes de universo, íbamos a hacer unas revoluciones inéditas, fantásticas, la revolución en libertad, después la revolución de Salvador Allende.. ¿qué es lo que nos pasó? que vino el golpe militar y empezamos a aprender un conjunto de cosas que son muy valiosas, el sentido de la tolerancia, del respeto, la idea de la gradualidad, la idea de que la política

no es el lugar para la épica, es el lugar para la negociación (Genaro Arriagada, entrevista Radio Zero, 20 de julio de 2014).

De esta manera, el carácter elitista y los objetivos planteados por la transición, junto a la confusión y desilusión por parte de las bases, organizaciones y militantes, determinarían una nueva relación entre los partidos políticos de la Concertación y la sociedad civil. Por ello, se plantea que la desmovilización definida a finales de los años ochenta habría sido un objetivo buscado por la transición así como un mecanismo puesto en práctica por los partidos de la Concertación para evitar los temidos desequilibrios y asegurar la estabilidad política tras la restauración democrática (Boeninger, 1997; Cleuren, 2007; De la Maza, 2013a; Donoso, 2013a, 2013b; Garcés y Rodríguez, 2004; Garretón, 1993; Garretón y Espinosa, 2000; Hipsher, 1996; Huber *et al.*, 2010; Márquez y Moreno, 2007, 2007; Moreno, 2006; Paley, 2001; Posner, 1999, 2008; Rovira, 2007; Silva, 1999, 2004).

Así y hasta este punto, se han expuesto los principales procesos y eventos socio-políticos que dieron forma a una reflexión, un aprendizaje y a la definición de un paradigma de gobernabilidad a nivel de las elites hacia el final del régimen dictatorial. Estas lecciones y sus conclusiones, junto a la constricciones propias del sistema político al iniciada la década del noventa, devinieron en una visión sobre la relación así como unas líneas de acción específicas desde el Estado hacia la sociedad civil que, como se propone en este capítulo, contribuyeron a una desmovilización social durante los veinte años de gobiernos de la Concertación.

Tal como plantea el enfoque del proceso político revisado en el primer capítulo, los movimientos sociales se hacen más o menos visibles no sólo a partir de las demandas específicas y una identidad que convoca y aglutina a sus participantes en un determinado momento, sino también influidos por los cambios en las configuraciones de poder, los recursos y los elementos institucionales. De esta manera, los movimientos sociales ajustarían y reajustarían sus estrategias movilizadoras y sus recursos a partir del contexto político, esto es, por la apertura o cierre del sistema político, la presencia de posibles aliados o coaliciones y redes de apoyo, la disponibilidad de puntos de acceso efectivos al sistema político, la capacidad y propensión de los Estados hacia la represión, así como el nivel de fragmentación o cohesión de la clase política. La estructura de oportunidades políticas se basa así en el análisis de las coyunturas y las variables externas e institucionales sobre las posibilidades de acción colectiva, considerando este tipo de acción como un proceso constante o un fenómeno cíclico que surge o decae en función justamente de los cambios políticos y las oportunidades externas al movimiento. En esta línea y de

manera más específica para el caso chileno, se plantea que la desactivación social del período 1990-2010 estuvo facilitada y catalizada por un tipo de administración altamente cohesionada, elitista y *top-down*, por mecanismos como la anticipación a las demandas, la cooptación y las operaciones políticas, así como por una retórica del fortalecimiento y la participación ciudadana.

Como señala Hipsher (1996), lo anterior no implica atribuir toda la responsabilidad por la desmovilización a las élites políticas, pues esto supondría que quienes participan en movimientos sociales se insertan ciegamente y sin ninguna comprensión del entorno político en el que operan, lo que ciertamente no es preciso. De igual manera, no se busca afirmar que la acción de las dirigencias políticas sea un factor que explique e influya de manera exhaustiva y decisiva en las posibilidades de (des) movilización social ya que, de producirse un fuerte conflicto y movilización inminente, es probable que ninguna estrategia desarticuladora tendría la capacidad para inhibirlo. Lo que se señala más bien es que la relación entre el Estado y la sociedad civil a partir de 1990 se desplegó en un escenario socio-político particular, de una determinada manera y con ciertas características muy concretas que habrían facilitado un proceso de desactivación social, tema que se busca profundizar y analizar en las siguientes secciones. Asimismo, y tal como lo indican Márquez y Moreno (2007: 278), la relación y las líneas de acción que establecieron los gobiernos de la Concertación con la ciudadanía no deben ser interpretadas como una ‘conspiración de los poderosos’, sino más bien como el resultado de los desafíos de la difícil tarea de la transición y de la forma en que la sociedad civil chilena debió ser incorporada en la gestión de los asuntos públicos y en la definición de la agenda política a partir de 1990.

#### **4.2.1 Despolitización: democracia de las elites, ascenso tecnocrático y política instrumental**

Tal como se adelantara, la apertura de oportunidades políticas apoya el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales. Asimismo y como señala Hipsher (1996), parece lógico suponer que una contracción de las oportunidades conduciría a la disminución en la posibilidades de un movimiento para emerger o desenvolverse. En este sentido, la reducción de oportunidades políticas para la visibilización y emergencia de movilización social en la redemocratización chilena habría estado determinada por las condiciones políticas y las relaciones de poder del período, marcados por la institucionalización de la negociación inter-elites, las restricciones de la democracia de la transición y por una instrumentalización de la política.

Para el enfoque del proceso político, los movimientos sociales serían propensos a movilizarse en protesta cuando las instituciones políticas están divididas, débiles y

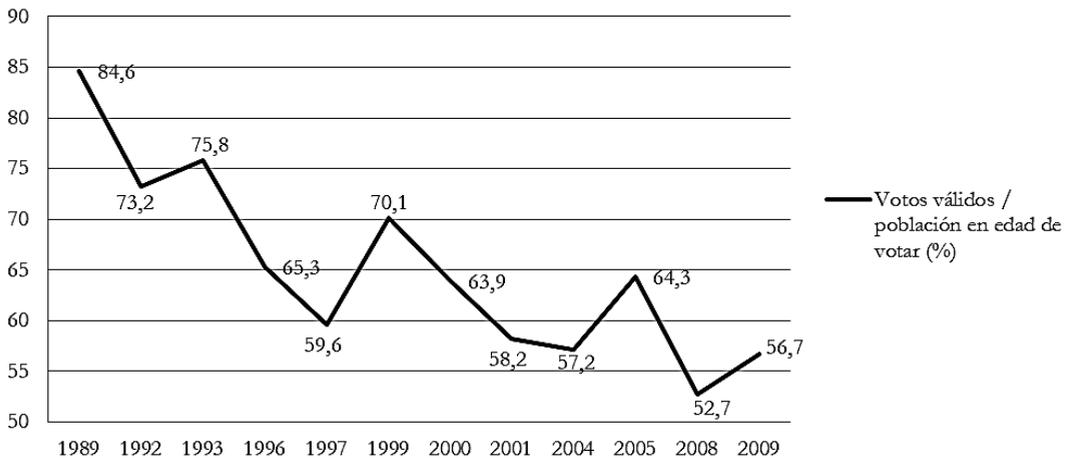
vulnerables a las demandas o cuando los grupos tienen suficientes recursos políticos y apoyo para presionar por sus exigencias. En el Chile de los noventa, al contrario, y como resultado de las condiciones institucionales que produjeron el pacto de transición y la evolución de los partidos políticos en los años ochenta, hacia finales de la dictadura se habría generado una “monopolización del espacio político” (Roberts, 1998: 196) por parte de las elites partidistas y la posterior consolidación de la Concertación como un bloque sólido y profesional difícil de vulnerar. Para Rovira (2007: 356), los pactos de la transición generaron la institucionalización de las negociaciones a puertas cerradas como herramienta efectiva para la resolución de las problemáticas nacionales. Como señala el autor, “las negociaciones inter-elites que posibilitaron el cambio de régimen político incluyeron componentes explícitos e implícitos en relación con un tipo de orden social que coarta la expansión de la autodeterminación colectiva de la sociedad”. Una de las consecuencias de esta institucionalización de pactos de elite habría sido el gradual establecimiento de un tipo de democracia fuertemente dirigida desde arriba y una forma de conducción social cerrada, donde se restringe la participación popular y se aleja a los ciudadanos de los lugares de decisión.

Una vez recuperada la democracia, la Concertación podría haber optado por un tipo de gobernabilidad social contra-hegemónica, es decir, agenciar movilización y protesta social como una manera de presionar a los actores estratégicos dominantes como las fuerzas militares y la derecha. De esta manera, podría haber enfrentado el desafío de impulsar reformas o avanzar en su agenda programática, afrontar la restricciones impuestas por la Constitución de 1980, la minoría en el Congreso o incluso redactar un nuevo documento constitucional democrático. Sin embargo y dadas las conclusiones respecto al pasado, una sociedad civil activa y organizada en contra de los enclaves y los legados autoritarios habría tensionado y polarizado fuertemente el clima político. Por ello, la nueva alianza dio prioridad a la consolidación democrática, a la estabilidad macro económica y buscó evitar presiones populares o cualquier expresión de confrontación y conflicto, limitando con ello las oportunidades para la movilización de manera considerable. Como señala Silva (2004), los debates políticos durante la redemocratización se dieron a nivel casi exclusivo de la clase política en desmedro de los niveles societales inferiores. Para Oppenheim (2007), el foco en la política formal e institucional, reforzado por el estilo concertacionista de negociación con los actores políticos y económicos, significó que la decisión política se diera casi exclusivamente en dicho nivel en un contexto de desmovilización social generalizada. Con el tiempo, señala el autor, este estilo de gobernabilidad devino en una falta de conexión entre las organizaciones de base y las elites partidistas y de

gobierno. Así y dado el impacto de la dictadura, su estrategia de despolitización y el rol dominante ejercido por los partidos políticos en la transición, hacia finales de la década del ochenta se define una brecha entre el mundo político y la arena de las organizaciones sociales. Desde entonces, se popularizó el concepto “clase política” en oposición a la sociedad civil, se consolida la idea del poder ejercido por una minoría de manera autónoma (dirigentes políticos y cuadros tecnocráticos) y la separación entre gobernantes y gobernados (Vergara, 2003: 10).

Esta distancia entre el mundo social y político se comienza a hacer evidente en los años noventa a partir de diferentes tendencias empíricas tales como la trayectoria descendente en la participación en los procesos electorarios (ver figura 4.1) y, entre aquellos participantes, una curva ascendente en el número de abstenciones, votos nulos y blancos luego de recuperada la democracia (PNUD, 1998). Al respecto, en la encuesta CEP de diciembre 1997 - enero 1998 se consultó sobre la razón para no votar a aquellos que no ejercían este derecho, argumentando prioritariamente “porque en general los políticos no se hacen cargo de los problemas de la gente” (44,8%) y “porque la política no me interesa: me interesan otras cosas” (42,7%) (Centro de Estudios Públicos, 1998).

**Figura 4.1. Participación electoral en Chile, 1989-2009.**

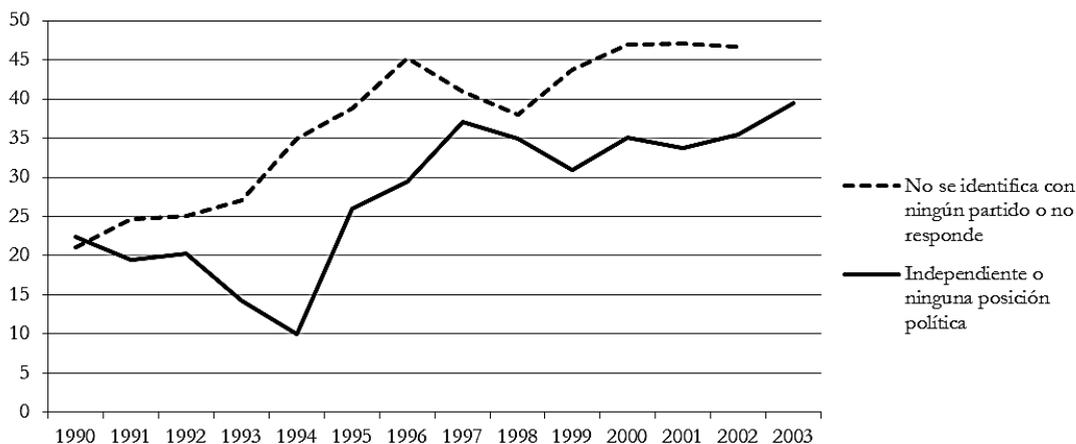


**Fuente:** Elaborado a partir de datos de Contreras y Navia (2013).

Asimismo, la no identificación con ningún partido político o la tendencia a declararse independiente políticamente (en desmedro de las opciones izquierda o derecha) aumenta sostenidamente (figura 4. 2), mientras los partidos políticos y diputados y senadores muestran el menor nivel de confianza por parte de la ciudadanía entre las

instituciones chilenas. Según las encuestas LAPOP del año 2006, un 53,4% de los chilenos piensa que en Chile los partidos políticos son grupos cerrados a los que es difícil tener acceso, mientras los datos del mismo estudio del año 2008, señalan que un 42,2% considera que los partidos políticos chilenos no representan nada o muy poco a sus votantes, y un 50,3% estima que los partidos políticos no escuchan nada o muy poco a la gente.<sup>17</sup>

**Figura 4.2. Identificación con partidos políticos y auto-posicionamiento político, 1990-2003.**



**Fuente:** Elaborado a partir de datos de Posner (2008).

Como es evidente, estas tendencias no pueden ser atribuidas únicamente a las estrategias de gobernabilidad concertacionistas. Lo cierto es que se busca aquí presentar los datos concretos respecto a la participación, involucramiento y percepción de la clase política por parte de la ciudadanía una vez que la democracia de corte elitista o de visión schumpeteriana es puesta en práctica en el país, y la manera en que dichas tendencias coinciden con la escisión del mundo social con el mundo político.<sup>18</sup> Más aun, la responsabilidad por esta brecha, señala Francisco Estévez, ex director del Instituto Nacional de la Juventud y de la División de Organizaciones Sociales del Estado,<sup>19</sup> no recae exclusivamente en la arena política:

<sup>17</sup> En base a los porcentajes acumulados de las opciones 1 (nada), 2 y 3 de la escala 1 (nada) - 6 (mucho).

<sup>18</sup> La explicación a esta tendencia a la desafección política es en realidad lo que se intenta resolver en esta investigación y pasa más bien por la convergencia de los factores desarrollados a lo largo del estudio.

<sup>19</sup> Director de la DOS durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2000-2006) y Director del Instituto Nacional de la Juventud durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994).

Los movimientos sociales o la movilización social le delegó muy fácilmente la responsabilidad de la dirección del desarrollo del país al Estado, porque hay una cosa cultural y faltó una discusión y pensar desde el comienzo [al retorno democrático] de cuál iba a ser el rol de la sociedad civil en el desarrollo, y esa es una pregunta fundamental, una pregunta estratégica y la sociedad civil fue a mi juicio minimizada, postergada, se convirtió en una prestadora de servicios y no participó de las decisiones estratégicas, esa conversación estuvo situada en otra parte: en el mundo empresarial y en el mundo político (comunicación personal, 25 de noviembre de 2014).

Por otra parte, la democracia a partir de 1990 estuvo anclada al legado del régimen militar lo que constituyó una serie de restricciones para el quehacer de la sociedad civil. Como lo señalan diversos autores, un crecimiento económico sostenido durante los últimos años del régimen militar junto a un apoyo de prácticamente la mitad de la población al General Pinochet en el plebiscito de 1988, fueron fuertes herencias de la dictadura y frenaron la puesta en marcha de grandes planes de ajuste económico y político. Asimismo, estas restricciones estuvieron en la aceptación del marco institucional definido por la Constitución de 1980, redactada para resolver y evitar los problemas de un pasado reciente politizado así como para establecer los pilares del futuro institucional: un presidencialismo fiscalizado, una des-partidización y un inmovilismo institucional (Fuentes, 2010). Estos objetivos se lograron mediante la reducción del poder del Congreso mientras se aumentó el de la figura del presidente aunque contrarrestado por el poder de las Fuerzas Armadas. Según Pastor (2004), el documento fue creado para generar una democracia “protegida” a través de los llamados enclaves autoritarios como una serie de amarres que establecieron limitaciones considerables para las reformas en las áreas de la economía, la salud, la educación y, de igual forma, de la participación social (Donoso y Gómez Bruera, 2014; Drake y Jaksic, 1999; Fuentes, 2012; Garretón, 2007; 1993; Portales, 2000).<sup>20</sup> La misión de la institucionalidad política así como la noción de democracia y participación estarían desde entonces enraizadas a una cosmovisión en que dicha institucionalidad era definida como,

---

<sup>20</sup> Entre los enclaves autoritarios más importantes estuvieron (i) La falta de control civil y la imposibilidad de eliminar (inamovilidad) de los comandantes militares, hecho que permitió a Pinochet continuar como Comandante del Ejército, incluso después del fin de la dictadura en 1990, (ii) La creación del Consejo de Seguridad Nacional, así como el Tribunal Constitucional como instituciones semi-autónomas con autoridad para tomar decisiones vinculantes sobre leyes, decretos presidenciales, reformas constitucionales e iniciativas políticas, (iii) El mecanismo de senadores vitalicios y designados y la designación de autoridades locales (iv) El sistema binominal establecido para favorecer a los candidatos de las coaliciones con el fin de evitar que el sistema multipartidista, así como reducir y limitar la diversidad de ideologías de los tres bloques políticos tradicionales, y (v) Las leyes orgánicas constitucionales, que requieren de quórum especiales para su modificación (Pastor, 2004).

el medio más eficaz para constituir en Chile una sociedad tecnificada, en que la palabra de los que saben prevalezca por sobre las consignas, y de una sociedad de verdadera participación, en que la voz del pueblo organizado emerja sin desfiguraciones partidistas y sin mezquindades que la empobrezcan. Nuestra democracia será entonces orgánica, social y de participación (Gobierno de Chile, 1974: 9).

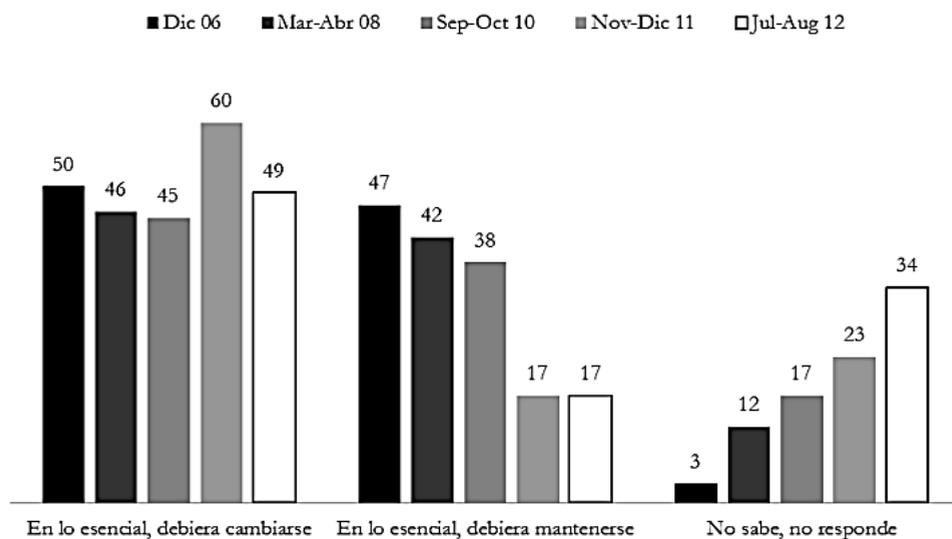
En términos de la sociedad civil y sus potencialidades, tanto el documento constitucional como el sistema electoral implicaban trabas para su desarrollo. Para ciertos autores, la contradicción entre la participación y una Constitución escrita bajo un régimen dictatorial está en que ésta última fue el resultado directo de una filosofía política que buscaba una democracia protegida y se basada en una profunda desconfianza respecto de la capacidad de la población de autodeterminarse políticamente (Couso y Coddou, 2010). La Constitución de Pinochet fue diseñada así para evitar cualquier forma de participación política dado que una ciudadanía activa fue percibida como una amenaza para la gobernabilidad (Lovera, 2010). Según Garretón y Garretón (2010), el chileno es el único caso en el mundo en que una constitución aprobada bajo una dictadura militar sigue guiando un régimen democrático. Atria (2010) señala incluso que la Constitución no es sólo un texto, sino una decisión fundamental sobre la forma y manera de existencia de una comunidad política, agregando que el documento constitucional de 1980 fracasa en su intento democrático pues no fue escrita con fines pluralistas, democráticos ni con el fin de propiciar o potenciar una participación social transversal.

Como señala Siavelis (2009b), los enclaves de la transición originados en la dictadura continuaron operando durante la redemocratización constituyendo instituciones, creencias y prácticas difíciles de desarraigar. Dichos enclaves fueron, por una parte, funcionales y contribuyeron al éxito del modelo de la transición democrática, pero por otra, interactuaron y se combinaron para ofrecer fuertes limitaciones en la representación y *accountability*. Para el autor, el modelo de la transición concertacionista se basó en un complejo acuerdo de repartición que fue incrementando el poder de nominación de la elite y de un sistema electoral que proporcionó fuertes incentivos para la formación de coaliciones, donde las preferencias de los ciudadanos fueron perdiendo relevancia. En otras palabras, el marco constitucional promulgado por Pinochet en 1980, no solamente impuso restricciones en el plano de la institucionalidad política y la democracia, sino que también estableció límites estrictos en cuanto a la autonomía, a la estructuración de los

movimientos sociales y a los mecanismos de participación con el fin de reducir las presiones sociales, los conflictos y la movilización (De la Maza, 2010a).<sup>21</sup>

Luego de veinte años desde su establecimiento, en el año 2000 un 65,1% de los ciudadanos declaraba tener poca o ninguna confianza en la Constitución de 1980 (PNUD, 2000: 295), mientras hacia finales de la era concertacionista quienes pensaban que el sistema electoral binominal - otro de los legados dictatoriales - debía mantenerse, comienza a ser la tendencia minoritaria (figura 4.3).

**Figura 4.3. Opinión respecto al sistema electoral binominal, 2006-2012.**



**Fuente:** Centro de Estudios Públicos (2012: 17).

Para Posner (2008), las reformas electorales impuestas bajo el régimen militar complementadas con el proceso de renovación de los partidos de centro-izquierda fueron creando desincentivos para la participación popular y contribuyeron a un clima de desencanto con los partidos y con las instituciones políticas.

Como señala Fuentes (2012), las estrategias de gobernabilidad así como los mecanismos antes descritos para garantizar el fortalecimiento de las minorías en un sistema de balances y contrabalances, fueron justamente diseñados para evitar la politización. Para Silva (2004), el régimen de Pinochet logró instaurar “las políticas de la anti-política” donde, luego de 17 años de régimen represivo, campaña ideológica y

<sup>21</sup> Para un análisis detallado de la manera en que la Constitución de 1980 limitó las posibilidades y debilitó el desarrollo político durante el período 1990-2010 ver Huneus (2014).

los efectos de la modernización neoliberal, esta arena quedó relegada a anti-patriotas, anarquistas y corruptos. Esta tendencia, sin embargo, no sería revertida al retorno democrático donde “una de las características más llamativas de la nueva democracia chilena ha sido la creciente despolitización de la sociedad civil y la ausencia de grandes debates políticos a nivel nacional” (Silva, 2004: 64). Los líderes de los partidos políticos de centro-izquierda concluyeron que la polarización y la sobre ideologización política habían sido las causas del quiebre democrático en el pasado y que la solución y la manera de asegurar la estabilidad democrática pasaba, por tanto, por un Estado y una sociedad despolitizadas. Como resultado y tal como se adelantara en la sección anterior, los gobiernos de la Concertación desplegaron la estrategia erigida hacia fines de los ochenta en que renunciaban a su rol tradicional de organización y movilización de la sociedad civil, para privilegiar un enfoque de desmovilización y despolitización, limitando con ello las posibilidades de participación de la sociedad civil. Como señala Gonzalo de la Maza, académico experto en movimientos sociales y gestión pública participativa, en las posibilidades de movilización de los actores que respondían a la matriz clásica chilena, la variable política<sup>22</sup> juega un factor decisivo para entender su desmovilización durante la redemocratización:

Lo que hacía fuerte a la política y al movimiento social en Chile en el pasado es lo mismo que lo hizo débil después: el vínculo. Los dirigentes sociales pertenecían a los partidos políticos, tenían llegada, no eran señores de club, era gente que estaba metida en los sindicatos, que conocían, tenían redes (...) con contención, con subordinación, con clientelismo, etc., pero con un grado importantísimo y una capacidad de saber organizar, eso hacía muy fuerte la dinámica social. Cuando cambió el contexto, vuelven los partidos, pero a otro estado, un estado “impotente”, un sistema político que ya no media y esto se traduce en subordinación y desmovilización (...) los partidos prácticamente desaparecieron del imaginario de las personas, cuando antes la gente se definía a sí misma en función de la ideología política, las reglas del nuevo juego impiden que así sea (comunicación personal, 5 de noviembre de 2014).

La crítica al ideologismo y el temor a la política como proyecto transmutó así en un pragmatismo, instrumentalismo, un minimalismo ideológico y en la patologización del conflicto (Garretón, 1993). Junto a este escenario de vaciamiento político, los objetivos netamente económicos, el fortalecimiento de las posiciones tecnócratas y una ingeniería institucional basada en el aislamiento de la clase política, dominaron el

---

<sup>22</sup> La variable psicológica es analizada en el capítulo anterior mientras la variable socio-económica en abordada en el siguiente capítulo.

paradigma de gobernabilidad democrática en Chile y habrían contribuido con la despolitización, desmovilización o la desarticulación de las respuestas colectivas desde la ciudadanía (Roberts, 1998; Silva, 1997, 2008).

Como indica Silva (1997: 73), “las dictaduras militares inauguradas en los 70 asestaron un fuerte golpe (a veces mortal, como en el caso de Chile) a las políticas populistas en muchos países de América Latina, basadas en relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad civil”. Lo anterior redundó en que la nueva realidad tecnocrática y neoliberal fuera aceptada por importantes segmentos de la sociedad, conduciendo al abandono definitivo de la política en su versión tradicional. Para Huneeus (2014) uno de los factores que incidió mayormente en el debilitamiento del desarrollo político fue el paradigma de gobernabilidad que dominó la redemocratización que - siguiendo las recomendaciones de Boeninger - dependió fundamentalmente, fue definido en base y priorizó el desempeño económico en desmedro del fortalecimientos de los partidos o de una cultura de participación política. Es desde esa visión que se entiende la emergencia de la tecnocracia, de la cultura de los expertos, de la eficiencia y la efectividad, visión es que probada, comprobada y consolidada a partir de los años noventa en Chile.

#### **4.2.2 Desmovilización como anticipación, cooptación y operaciones políticas**

Como se expusiera anteriormente, las trágicas experiencias del pasado cristalizarían en una visión y un quehacer de la Concertación cuyo objetivo era asegurar la gobernabilidad democrática iniciada la década del noventa. Dicho quehacer se habría caracterizado por la anticipación y neutralización de los posibles focos de conflicto y demandas sociales, por un fuerte proceso de institucionalización de los movimientos y organizaciones, y por la cooptación y las operaciones políticas para contener la presión social. Con ello, se habría buscado limitar la movilización social o canalizarla a través de conductos institucionales, constituyéndose en un obstáculo importante para la auto-constitución de acción colectiva luego de finalizado el régimen militar (Oxhorn, 1995).

Una de las primeras medidas democratizadoras de los gobiernos de la transición resultó ser, en paralelo, una forma de anticipación de las demandas ciudadanas que ya habían sido o que podían constituirse en fuentes de conflicto, movilización, presión social y desestabilización de la nueva democracia (De la Maza, 2010a; Foweraker, 2001). Como lo describe Taylor (1998), los denominados nuevos movimientos sociales surgidos durante la dictadura militar - especialmente los de defensa de derechos humanos, de mujeres y de pobladores - vinieron a visibilizar y poner en

primera línea y de una manera ofensiva y proactiva a segmentos importantes de la sociedad civil en torno a nuevas demandas y derechos en la arena política. En la visión del Estado sobre estas nuevas formas de movilización se las definió más bien como una de las problemáticas heredadas del régimen militar. El primer presidente de la era concertacionista se refiere a la manera en que dichas demandas fueron enfrentadas:

Yo pensaba con fundamentos que al día siguiente o la noche en que asumía el mando, se iban a iniciar tomas de terrenos eriazos en Santiago, Valparaíso, Concepción. (...) Había unas organizaciones de pobladores sin casa, todas capitaneadas por dirigentes comunistas, que tenían coordinado un programa. Y se lo confesaron a Alberto Etchegaray, quien, inmediatamente de nombrado, en enero, comenzó a tomar contacto con el mundo poblacional. Y él les dijo que se calmaran: vamos a hacer tales y tales cosas, y con ustedes. Pero yo, de todas maneras, tenía mis miedos (Serrano y Cavallo, 2006, citado en Mella (2014: 36)).

Así, junto a un espíritu democratizador, a comienzos de 1990 estas demandas o potenciales focos de conflicto fueron canalizados a través de la creación de instituciones e instancias gubernamentales como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la División de Organizaciones Sociales (DOS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la comisión de redacción del Informe Rettig para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Para Taylor (1998), esta institucionalización generó confusión y una crisis de identidad de los movimientos sociales con foco en estas temáticas así como una invisibilización y un proceso introspectivo de los mismos. La relocalización de estas causas, desde el mundo social hacia el mundo político, habría tenido un efecto limitante sobre los movimientos sociales en la medida que las demandas corresponderían desde entonces a asuntos estatales y no al quehacer de los propios movimientos. Por otra parte, los movimientos sociales urbanos habrían sido institucionalizados en cierta medida a través de la creación de la División de Organizaciones Sociales, lo que facilitó su transformación en organizaciones de auto-ayuda sin mayor participación en el proceso de toma de decisiones del gobierno (Hipsher, 1998; Oxborn, 1994b). Para Tarrow (2011: 115), la institucionalización de los movimientos sociales frecuentemente resulta en un “desplazamiento de los objetivos” con la supresión de las metas más radicales planteadas originalmente por un movimiento, hacia unas más moderadas.

Junto a la anticipación de posibles focos de conflicto y la institucionalización de los movimientos sociales, hacia el fin de dictadura se habría observado la cooptación y la

marcha de líderes desde el mundo social hacia las estructuras del Estado. Como sugiere Mella (2014: 37), en una estrategia de integración selectiva, el gobierno de Aylwin incorporó sólo a aquellas demandas que fueron afines a la transición, legitimando de esta manera a ciertos actores previamente articulados y provistos de cierta capacidad de presión. En la medida que la validación gubernamental de intereses definía la existencia política de dichos sujetos, la integración de los mismos suponía, por tanto, una cierta cooptación ‘desde arriba’, una fuerza desmovilizadora y el despliegue de mecanismos clientelares. El repliegue de los dirigentes de organizaciones y movimientos sociales y su incorporación a los nuevos ministerios afectó gravemente la capacidad de la sociedad civil para regenerar liderazgos y recursos humanos así como formular sus objetivos y mantenerse en el tiempo (Donoso y Gómez Bruera, 2014; Silva, 2004). Como lo resumen las palabras de un dirigente sindical entrevistado por Huber *et al.*,

En la década de 1980 Chile estaba lleno de grupos fuertes y organizados... A partir de 1990, sin embargo, todo eso cambió porque la Concertación trabajó para desmovilizar y desarticular a estos grupos. Este proceso de desmovilización se logró al llevar la gente al aparato público, pero también cuando los partidos políticos cortaron todas las relaciones con los grupos sociales y no ayudaron a dichas organizaciones a extender su poder (Huber *et al.*, 2010: 95).

De igual forma y para Vergara (2003), a partir de los años noventa se produce una externalización de las funciones estatales en organizaciones de la sociedad civil a través de la licitación pública. Esto implicó que mantenían su carácter de no gubernativas, pero dependían del Estado “no sólo económicamente, sino que su funcionamiento se rige por las normas, objetivos y criterios determinados por éste. Carecen por ello de la autonomía mínima de una organización que pertenezca propiamente a la sociedad civil” (Vergara, 2003: 12). En esta perspectiva, Francis Valverde, integrante del directorio de la Asociación Chilena de ONGs ACCION, señala que la influencia de los gobiernos de la transición democrática sobre la desmovilización se vio favorecida por

La cooptación de todos los cuadros de las ONGs para el Estado, el Estado no tenía cuadros, estaba toda la dictadura inserta, y se genera esta migración masiva de cuadros de derechos humanos, de las organizaciones comunitarias y de profesionales hacia el Estado, en diferentes áreas, mujeres.. en mujeres es muy evidente porque se coopta todo el movimiento de mujeres y se mete en el Servicio Nacional de la Mujer, eso es muy notorio.

Pero se dio en educación, en el área de economía, iban todas para allá (comunicación personal, 7 de noviembre de 2014).

Para Mella (2014), asimismo, la cooptación no fue sólo a través de la incorporación de dirigentes y la institucionalización de las demandas, sino que también hubo una cooptación emocional o el uso de la persuasión frente a grupos disfuncionales o potencialmente contenciosos a través de mensajes como el pronunciado por el Presidente Aylwin en el estadio nacional al asumir su mandato: “Bien sé que son muchos los chilenos maltratados y postergados durante estos largos años, que están cansados de esperar y visualizan en el retorno a la democracia la pronta solución de sus problemas, muchas veces angustiados”, continuando más adelante “si han soportado tantos años de espera forzada, les pido ahora un poco de paciencia voluntaria y racional” (Mella, 2014: 37). Francis Valverde coincide en la invitación a la moderación en la relación que estableciera el Gobierno a principios de los noventa con el mundo de las ONGs: “cuando hablábamos con los ministerios te decían eso, dennos tiempo, esto no es rápido y es imprescindible que sea de esta manera”.<sup>23</sup>

Finalmente, una vez recuperada la democracia se habría observado la actuación de operadores y operaciones políticas desarticuladoras, lo que podría haber afectado de igual manera a una eventual emergencia de acción colectiva. Siguiendo la línea de las prácticas de los años ochenta,<sup>24</sup> los partidos de la Concertación habrían desplegado una estrategia para desmovilizar y generar un escenario político estable a través de una fuerte disciplina y control de sus militantes. Los partidos de gobierno contaban con una influencia importante en organizaciones clave como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y, utilizando esta presencia, se instó a la moderación de las demandas sectoriales y a limitar su influencia sobre las autoridades (Weyland, 1999).

Pese a la distancia que se erige entre los partidos políticos y la sociedad civil a partir de los años noventa, hasta el 2010 aún existía una estrecha relación entre los gobiernos de la Concertación y los líderes sociales a través no sólo de operadores políticos sino

---

<sup>23</sup> En comunicación personal, 7 de noviembre de 2014.

<sup>24</sup> Como ejemplo de estas prácticas durante la dictadura, Oxhorn (1994b, 1995) y Roberts (1998) plantean lo ocurrido con el Congreso Unitario de Trabajadores creado en 1986 y cuyo fin era coordinar y unificar una serie de líderes de organizaciones populares. La relativa libertad de acción con que esta organización operaba sería restringida a medida que se afianzó la estrategia electoralista para impugnar a Pinochet. Las tensiones entre el movimiento popular emergente y los partidos políticos alcanzaron su clímax en junio de 1988, cuando los líderes del CUP organizaron una segunda marcha contra el hambre, contrariando y desobedeciendo las instrucciones de los partidos políticos. Desde entonces, la estrategia partidista fue poner a líderes políticos leales a sus partidos en los lugares de liderazgo de la CUP y la exclusión sistemática de la gran mayoría de los pobladores que no eran miembros de ningún partido político. La acción colectiva de la CUP quedó así reducida y dominada cada vez más por los partidos políticos hasta que desapareciera a finales de los ochenta.

de los mismos dirigentes, muchos de los cuales seguían siendo parte de los partidos socialistas o demócratacristianos. Esto permitió alinear las cúpulas de los partidos con sus dirigentes en las organizaciones de base que estuvieran a la vanguardia de las protestas populares durante los años ochenta. Asimismo, a principios de los noventa, por ejemplo, los líderes de la FECH, de la FEUC y de la CUT eran militantes del partido Demócrata Cristiano, lo que facilitó el diálogo entre el gobierno y estas y otras organizaciones. Como describe Luis Meilán, militante del partido socialista y dirigente de los pescadores artesanales de la ciudad de Aysén, durante la década del noventa: “para nosotros era muy importante dialogar, durante el gobierno de Frei nosotros quisimos movilizarnos por las bajas cuotas de pesca, pero lo arreglamos, lo arreglamos *altiro*, antes de cualquier cosa, no fue necesario movilizarse (...) teníamos muy buen diálogo con el gobierno”.<sup>25</sup> De igual forma, Camilo Ballesteros, dirigente y actor del movimiento estudiantil del año 2006 indica que “con la Concertación había una relación de mucha confianza, no en el sentido del hacerles caso, sino que se entendía que si ellos te decían algo era porque era así, entonces existía esa relación”.<sup>26</sup> A principio de los años noventa, Enzo Pistacchio ex Director de la División de Organizaciones Sociales, coincide en que en el fenómeno de la desmovilización influyeron los estrechos lazos de los primeros gobiernos concertacionistas con el mundo social,

el movimiento más organizado y con mayor conducción y potencia era la CUT. En ese tiempo estaba de Ministro del Trabajo René Cortázar que había trabajado por mucho tiempo con el movimiento sindical durante la dictadura, conocía a todos los dirigentes y ahí hubo un primer esbozo de reforma laboral donde participaron los dirigentes (...) en la conducción económica estaba Foxley [Alejandro] que también, era un tipo que tenía mucha llegada con el mundo sindical, y el resto de la sociedad civil no estaba organizada (...) la CUT celebró el primero de mayo muy en la dinámica del gobierno, de cooperar y fortalecer las instituciones democráticas (comunicación personal, 6 de noviembre de 2014).

Así, la tendencia a la moderación y a la auto-limitación por parte de ciertas organizaciones y movimientos impulsada por un compromiso con la democracia - como se presentó en el tercer capítulo -, se vio también condicionada y potenciada por la estrecha relación entre los partidos políticos y los movimientos sociales. La marcha organizada por la CUT en julio de 1994 representa, para Roberts (1998), un claro ejemplo de una operación política de la Concertación para disolver focos de conflicto

---

<sup>25</sup> En comunicación personal, 20 de noviembre de 2014.

<sup>26</sup> En comunicación personal, 5 de diciembre de 2014.

dirigidos hacia el Estado. La protesta se alzó en torno al derecho a la negociación colectiva y la expansión de la seguridad y la indemnización laboral, todas demandas que debían ser indudablemente dirigidas hacia el Gobierno. Sin embargo y mediante los vínculos y presión de operadores políticos de la Concertación, la CUT declaró que las protestas estaban enfocadas directamente contra el capitalismo más que hacia la flamante administración de Eduardo Frei, dispersando y fragmentado la demanda original. Así y para este autor, la arena política del Chile de los noventa estuvo dominada por políticos profesionales que controlaron el proceso de decisión a través de la negociación con las elites económicas y con los representantes del mundo del trabajo. De esta forma, se plantea que la Concertación, especialmente los durante sus primeras administraciones, habría desplegado una estrategia desmovilizadora deliberada para generar señales de prudencia para la tranquilidad en las cúpulas militares y la derecha económica, y enfrentar los desafíos de la transición (Guzmán-Concha, 2014; Hipsler, 1996; Oxhorn, 1994b, 1995; Roberts, 1998).

Esta última tesis es discutida por ciertos actores quienes señalan que por parte de los gobiernos concertacionistas no existieron tales acciones o instrucciones explícitas para la desmovilización de los diferentes movimientos sociales. Según lo planteado por los ex directores de la División de Organizaciones Sociales Enzo Pistacchio (comunicación personal, 6 de noviembre de 2014) y Francisco Estévez (comunicación personal, 25 de noviembre de 2014) de los gobiernos de Aylwin y Bachelet respectivamente, en su experiencia como figuras de Estado nunca recibieron instrucciones tendientes a desmovilizar a los movimientos sociales del período, sugiriendo además que de haber existido un movimiento social fuerte, no habría sido posible detenerlo a través de políticas u operaciones estatales. Otras voces, en tanto, como la de Iván Mlynarz, dirigente de la FECH entre 1998 y 2001, señalan que,

El año 97 el quiebre de la CONFECH es un quiebre producido desde el ministerio para debilitar y terminar matando las movilizaciones (...) los operadores del ministerio actuaban directamente a través de las presidencias que tenían en algunos lugares y la mayoría de esos pasaron a tener cargos después en el gobierno (...) en el movimiento estudiantil había una oficina, que además después se fue perfeccionando en el tiempo, donde lo que tenían eran operadores, tenían un PPD, un socialista y un demócrata cristiano, la estrategia era producir quiebre (...) y el gran problema que hubo durante todo el período que nos tocó a nosotros fue lograr unidad del movimiento estudiantil (comunicación personal, 16 de diciembre de 2014).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> El ex dirigente se refiere a las movilizaciones estudiantiles del año 1997 en el contexto de la discusión del proyecto de la ley marco de la educación superior. Dicho debate generó importantes movilizaciones

Asimismo y como indica Gonzalo de la Maza, “le doy importancia a la gestión, a las operaciones políticas que se hicieron para eso [para desmovilizar], pero no lo veo de una manera conspirativa (...) las reglas en la cuales se dio la transición hicieron que el conjunto de los actores que participaban de eso no podían meterse en el tema de la movilización”.<sup>28</sup> Al respecto Rodrigo Rocco dirigente de la FECH 1996-1997, complementa,

La transición chilena fue una transición pactada, conservadora desde el punto de vista político y social y yo creo que hubo una cierta intencionalidad [por desmovilizar a la sociedad civil], pero que encontró también un espacio, no es que habían unos *gallos* con lentes oscuros, operadores moviendo la cuestión, es que también había mucha dificultad para armar algo (comunicación personal, 13 de enero de 2015).

De esta manera, no se busca endosar o atribuir la responsabilidad por la desmovilización exclusivamente a las élites ni afirmar que la acción de las dirigencias políticas sea un factor que explique e influya de manera exhaustiva y decisiva en las posibilidades de (des) movilización social. Lo que se plantea más bien es que la relación entre el Estado y la sociedad civil a partir de 1990 se desplegó en un escenario socio-político específico y con un tipo de procesos hasta aquí descritos que habrían facilitado y complementado una desactivación social.

#### **4.2.3 El discurso del protagonismo ciudadano y las políticas públicas participativas como factor desmovilizador**

La forma en que la variable política o las estrategias *top-down* influyeron sobre el paso de movilización a una desmovilización o movilización latente también pasó por el proceso de descentralización iniciando durante el régimen militar, complementado con una retórica de la participación, y la elaboración de políticas públicas con foco en fortalecimiento ciudadano desplegadas hacia el retorno democrático. Estas mediadas, se afirma, no lograron redundar en un real empoderamiento o en una influencia de la sociedad civil en términos de la esfera pública, sino, al contrario, permitieron limitar su

---

universitarias en contra de la propuesta del gobierno, manifestaciones que finalizan cuando Rodrigo Peñailillo, presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad del Biobío y primer Ministro del Interior y Seguridad Pública del gobierno de Michelle Bachelet II, llega a un acuerdo con el gobierno. Este acuerdo es desconocido por Rodrigo Roco, presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile en aquel año, provocando el quiebre de la CONFECH al que se refiere Mlynarz.

<sup>28</sup> En comunicación personal, 5 de noviembre de 2014.

capacidad de incidencia en los debates nacionales, generar competitividad en el mundo social y contribuir a la consolidación del proceso de despolitización.

Primeramente y en el centro de las medidas implantadas durante el régimen dictatorial e inalteradas durante la redemocratización estuvo la estrategia de descentralización que, descomprimiendo y transfiriendo responsabilidades estatales hacia los municipios y, con ello, hacia los propios individuos, auxilió la dinámica de atomización y fragmentación social observada a partir de 1990. Para Boisier (2004), la descentralización societal representa la aplicación en la práctica del principio político de subsidiaridad, de acuerdo al cual cada organización social es competente y responsable de intervenir sobre su propio ámbito funcional o territorial, con la transferencia ‘hacia arriba’ sólo de aquello que el bien común, la tecnología o el mercado pueda establecer como responsabilidad de un ente mayor como el Estado. Para Larrañaga (1995), la descentralización fue clave en la política dictatorial porque, por una parte, resultó funcional a una mayor eficiencia económica, tanto en la esfera productiva con en la minimización de los costos de los productos, como en el ámbito asignativo, con la provisión de servicios de acuerdo a las preferencias de los demandantes. En otras palabras, la descentralización, proyectando en la esfera estatal una lógica de mercado, permitiría asistir de forma diferenciada a las necesidades y preferencias de las comunidades, acercar a demandantes y oferentes a nivel local, promover la responsabilidad fiscal a través de la participación social en el financiamiento de la labor pública, e introducir competencia en los bienes y servicios provistos por los gobiernos locales.

Por otra parte, la descentralización consolidada a partir de 1990 sería consistente con la profundización de la democracia en la medida que acercaría a las personas a los niveles de decisión. Con ello y a la par del redescubrimiento y potenciación del concepto de sociedad civil,<sup>29</sup> se produciría una “devolución de poder” a la base social, tanto ciudadana como productiva (Salazar, 1998: 3). Con ello, la emergencia de las políticas participativas y la noción de fortalecimiento de la sociedad civil fueron los grandes conceptos políticos de las últimas décadas y permitieron el traspaso de la responsabilidad de la satisfacción de necesidades sociales hacia el tercer sector y el mercado, descomprimiendo con ello el poder y tareas del Estado. Sin embargo y como señala Salazar, más que un proceso de descentralización con diseminación del poder a nivel local, lo ocurrido a partir de la década del noventa en realidad puede ser definido como una desconcentración del poder del Estado, con la municipalización de los servicios estatales, programas focales de desarrollo con participación vecinal

---

<sup>29</sup> Ver más detalles de este proceso en capítulo 1.

beneficiaria, y el desplazamiento de las exigencias de eficacia, responsabilidad o rendimiento burocrático desde el Estado hacia los gobiernos locales.

Desde esta perspectiva, la participación sería por tanto la combinación de una descentralización administrativa del Estado, complementada con la acción de las comunidades organizadas en la solución de sus propios problemas. En otras palabras, transfiriendo responsabilidades hacia los municipios y la sociedad civil, ésta última sería la encargada de compensar los efectos indeseados del neoliberalismo al generar sus propias plataformas para la integración al desarrollo, solucionando, en paralelo, el problema de la participación ciudadana deficitaria en los procesos de redemocratización (Dagnino *et al.*, 2006b; Hevia, 2006; Salazar, 1998). Para este último autor, esta lógica produce una individuación de la masa electoral y del ciudadano participativo, mientras la participación no logra potenciar el poder ni la acción ciudadana, sino más bien repotenciar la influencia de los políticos y de un estilo de hacer política basado en la representación en formato plebiscitario y en las encuestas de opinión. En este sentido y para Leiva (2005: 73), los gobiernos de la Concertación desplegaron una retórica o un léxico político basado en los conceptos de ‘sociedad civil’, ‘participación ciudadana’ y ‘capital social’ que resultaron instrumentales a la necesidad de estabilidad política, los desafíos de la redemocratización y la consolidación del modelo neoliberal. (Salazar, 1998). Para Lechner (1994), esta orientación liberal apela a la iniciativa individual como el motor del desarrollo, reforzando la búsqueda de soluciones individuales a problemas colectivos y generando, con esto, dinámicas de competencia y atomización social.

Así y desde una visión crítica de las políticas públicas participativas, ciertos autores señalan que mediante la creación de instancias de financiamiento concursable, el Estado incitó la creación de pequeños grupos organizados para la realización de proyectos elegibles de recibir subvención pública, lo que en paralelo generó formas de clientelismo, la pérdida de autonomía social y el fortalecimiento del control estatal (Foweraker, 2001; Posner, 2004; Vergara, 2003). De forma específica, los gobiernos de la Concertación entregaron apoyo económico a organizaciones de economía popular que fueran relevantes durante la década del ochenta, hecho que implicó una redefinición de las mismas desde el trabajo cooperativo y de consumo colectivo hacia el microemprendimiento y la competitividad entrados los noventa. Con ello, el carácter de estas organizaciones se habría volcado hacia intereses locales y particulares, menos inclinados hacia la movilización y prácticamente aislados de la actividad sindical. Extremando el argumento, Hipsher (1996: 286) señala que este tipo de políticas “fueron conscientemente desarrolladas para canalizar y controlar el

movimiento [de pobladores]”. Como lo señala Raúl Puelle, jefe del Departamento de Pobladores de la Democracia Cristiana, entrevistado por Hipsher en 1992,

Si la gente se comienza a movilizar, no va a haber nada que pueda detenerlos, y durante la transición esto no se puede dar. No veo una verdadera participación de los movimientos sociales todavía, pero creo que esto es bueno porque la participación real puede ser peligrosa en la situación política actual. Hay que crear canales organizados en el marco institucional y político para que las personas puedan participar, pero en una forma controlada (1996: 286).

En este sentido, el programa de vivienda de los primeros gobiernos de la Concertación representa un buen ejemplo de medidas de canalización de demandas sociales a través de proyectos privados concursables (Hipsher, 1996; Roberts, 1998). A través de dicha política pública, se proveería a los sectores populares con subsidios en respuesta a solicitudes de pequeños grupos o individuos particulares a través de vías institucionales, lo que permitiría buscar soluciones privadas a una demanda de potencial contencioso como, por ejemplo, las tomas de terreno observadas durante las décadas precedentes.

Las políticas de los años noventa se centraron básicamente así en la recuperación del valor de los subsidios monetarios con foco en los sectores pobres y de extrema pobreza, con el desarrollo de programas orientados a fortalecer las capacidades sociales, productivas y de ciudadanía de los grupos más vulnerables. Entre otras iniciativas, se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y luego el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza conformado por personeros del sector privado emplazados por el ejecutivo para asesorar e intermediar con la sociedad civil en materia de pobreza. El FOSIS buscaba generar acceso a programas regulares del Estado y a circuitos formales de la economía para hogares pobres, zonas postergadas y actividades productivas marginales a través de la participación directa de los mismos grupos y su capacidad de solucionar problemas con proyectos de emprendimiento, trabajo y habilitación social. El FOSIS así financiaba actividades que contribuyeran a la superación de la pobreza en base a concursos o licitaciones que, dependiendo del programa,<sup>30</sup> hacían competir entre sí a distintas organizaciones sociales (ONGs, fundaciones sin fines de lucro, municipalidades, el sector privado comercial) para la adjudicación de recursos según criterios de calidad y costo (Raczynski, 1999). A nivel

---

<sup>30</sup> Pueden ser proyectos autogestionados, presentados y gestionados directamente por personas, grupos u organizaciones sociales, formales e informales, pertenecientes al territorio o sector social beneficiado; o de servicios adjudicados por organismos no gubernamentales, universidades u otros, que otorgan a la población beneficiaria un bien o servicio.

de las organizaciones de base, esto generó una reestructuración hacia grupos más acotados y particularistas, aislados de otro tipo de organizaciones y orientados a la búsqueda de soluciones individuales. Y aun cuando los gobiernos de la Concertación promovieron en paralelo incentivos para la creación de organizaciones barriales y juntas de vecinos, sus niveles de organización y coordinación resultarían ser bajos y el alcance de la participación limitado.

De esta manera, la diversificación y masificación de políticas públicas observadas en Chile a partir de la década del noventa se basaron en el tipo de participación hasta aquí descrita y que, incorporando los mandatos del BID, se enfocaron en esta forma y discurso sobre el fortalecimiento ciudadano. Además de la creación de la División de Organizaciones Sociales a comienzos de la década del noventa, desde 1992 la estructura de participación en Chile se centró en los municipios a través de los Consejos Económicos y Sociales (CESCO), organismos conformados por dirigentes de organizaciones territoriales, funcionales y otras relevantes para la comuna, y que se caracterizaron por su carácter consultivo. Por otra parte y para el procesamiento de demandas de la población organizada, el municipio contó con la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Para De la Maza (2010a), el CESCO fue una adaptación de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) diseñados por el gobierno militar de acuerdo con un modelo de participación corporativa y despolitizada, mientras que ambos organismos carecieron de formas de vinculación con la comunidad, no contaban con la suficiente legitimidad ante la población ni ante la autoridad y sus atribuciones eran muy reducidas. Al respecto, Enzo Pistacchio, director de la División de Organizaciones Sociales en el período 1990-1994 señala que, una vez retornada la democracia, se produce una discusión sobre la orientación que debía tener dicha organización y la forma que el Estado definiría su relación con la sociedad civil,

Nosotros discutimos mucho este tema y en realidad perdimos la pelea, perdimos la pelea con Tironi [director de comunicación y cultura del gobierno de Aylwin]. O sea, efectivamente lo que el gobierno de Aylwin hizo fue entender que la relación con la sociedad civil era más bien a través de las comunicaciones, es decir, a través de los medios, a través de la acción política comunicacional, de imágenes, y fundó un poco esa manera de hacer las cosas, es decir, lo que el Estado tiene que hacer es proveer a la sociedad civil con el SERNAC y las distintas superintendencias para que la sociedad denuncie o se relacione con lo privado o con otros grupos, pero a través de las comunicaciones, mientras nosotros insistimos en que la participación era una elemento central por el que la Concertación podía distinguirse de la derecha (comunicación personal, 6 de noviembre de 2014).

Más tarde y con la reforma de 1999, se reestructuraron los mecanismos de participación estableciendo el requerimiento de dictar Ordenanzas Municipales de Participación, se otorgó mayor flexibilidad y autonomía para la creación de los Consejos Económicos y Sociales, se estableció la obligatoriedad de las audiencias públicas y se regularon los plebiscitos y consultas comunales, aunque manteniendo un ámbito bastante acotado de aplicación (Montecinos, 2007). El año 2002 durante el gobierno de Ricardo Lagos, se anuncia un Compromiso para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y, dictando un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, se buscó comprometer a los diferentes ministerios con metas específicas respecto a la incorporación de la sociedad civil en la elaboración de políticas y programas que se impulsaban. Como analiza De la Maza (2010a: 188), en una evaluación del impacto de dicho instructivo, un 37% de lo que se informa como participación por parte de los ministerios y servicios, no correspondía a participación propiamente tal. De igual forma, los instrumentos participativos ejecutados estarían concentrados en la modalidad instrumental (44%), principalmente en la modalidad más básica, es decir, la participación informativa que alcanza un 26% del total de los mecanismos. La participación ‘empoderadora’, esto es, que tiene consecuencias para el fortalecimiento tanto de la gestión estatal como de los participantes de la sociedad civil, sólo alcanzaría un 19% de dichos instrumentos.

En esa misma lógica, Michelle Bachelet lanzó al inicio de su primer gobierno una Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010 que, de igual manera, buscaba entregar más protagonismo a los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En dicha agenda se planteó la formación de consejos de la sociedad civil de carácter consultivo, fondos concursables para el apoyo de las organizaciones sociales, proyectos de infraestructura regional para organizaciones, mejorar el acceso a la información sobre políticas públicas y medidas contra la discriminación y en pro de la tolerancia. Con todo lo anterior, se intentaba incluir a la sociedad civil en la democracia en cuanto la participación constituiría un aspecto fundamental para el desarrollo económico y social del país (PNUD, 2000; Raczynski, 1999).

En una línea crítica, De la Maza (2010a) señala que la política explícita del Estado orientada al fortalecimiento así como al fomento de la participación ciudadana - instancia donde se manifiestan los marcos conceptuales y políticos de los gobiernos de la Concertación y que median la relación entre la sociedad civil y el Estado - han sido relativamente débiles respecto a la orientación de las políticas y a la institucionalización de la participación. Esto, debido principalmente a las debilidades

de estructura de la propia sociedad civil, así como a la naturaleza de los espacios que ocupa en el ciclo de las políticas públicas, que se refieren principalmente a la creación de instrumentos no vinculantes y limitados a ámbitos programáticos específicos. Tal como afirma Francisco Estévez, ex director del Instituto Nacional de la Juventud y de la División de Organizaciones Sociales del Estado durante el Gobierno de Bachelet, los mecanismos de participación de los gobiernos democráticos no han sido profundos ni han brotado de una discusión de fondo respecto al rol que debía jugar la sociedad civil en el desarrollo del país,

No hay una política pública que apueste por las organizaciones de la sociedad civil (...) y lo que hubo a partir de la transición se ha mantenido, como una especie de una “no política permanente” de invertir en el desarrollo institucional de la sociedad civil, lo que hace que se produzca un desequilibrio entre el poder del mercado y la fuerza débil o precaria de la sociedad civil, donde este sector no participa de la definición estratégica y viene a ser un lugar al que se recurre para que las acciones del Estado tengan una connotación social más efectiva, pero que no implica un desarrollo más global o más estructural (comunicación personal, 25 de noviembre de 2014).

El 16 de febrero de 2011 se publica la ley 20.500 que establece la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública, modificando y dando mayores facilidades para la obtención de la personalidad jurídica a asociaciones y fundaciones, determinando con ello el actual marco referencial de la asociatividad en Chile. Dentro de sus principales modificaciones respecto a las leyes anteriores fue la de otorgar mayores facultades a los CESCO y cambiar su denominación por Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Y, si bien mantienen su carácter consultivo, incrementan sus funciones y aumentan las instancias de pronunciamiento frente a alcaldes y consejos municipales,<sup>31</sup> mientras sus integrantes deben informar y dar cuenta a sus organizaciones sobre las acciones llevadas a cabo en estas materias. Asimismo y a partir de esta ley, se traspa el registro de organizaciones desde los municipios hacia el Registro Civil, junto a una simplificación del procedimiento de obtención de la personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones (en la categoría de organizaciones de interés público). En tercer término, se plantea la posibilidad de realizar plebiscitos comunales con mayores facilidades respecto a la ley de 1999, rebajando los *quórum*s y el número de firmas necesarias. Finalmente, se crea un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional

---

<sup>31</sup> El consejo debe entregar su opinión sobre aspectos como el presupuesto anual o el plan de inversiones.

y regional para costear iniciativas surgidas desde las propias organizaciones y no desde el Estado.

Sin embargo y como señala Camilo Ballesteros, actual Director de la División de Organizaciones Sociales del Estado,<sup>32</sup> aun cuando Chile es un país que ha avanzado y se encuentra en una posición adelantada respecto a la región latinoamericana en términos de participación a través de mecanismos institucionales,

Yo siento que al Estado Chileno no le interesa la participación ciudadana y no le interesa la relación con la sociedad civil y lo digo porque es cosa de ver la DOS, que está a cargo de la participación ciudadana, tiene un presupuesto de dos millones de dólares, que es muy marginal. Segundo, si ves los mecanismos, se está en el estado de participación más básico, que son, el acceso a la información y el escuchar, por lo tanto, puede que se transfiera poder, pero es muy poco, y existe participación ciudadana sólo cuando se transfiere poder y el Estado chileno transfiere muy poco. Por ejemplo la ley 20.500, se pueden utilizar todos los mecanismos de participación y todos los mecanismos pueden arrojar que la gente quiere agua, pero yo al final puedo igual servirles jugo, porque soy yo quien sigue tomando la decisión como Gobierno (comunicación personal, 5 de diciembre de 2014).

De esta manera, se plantea que la retórica del protagonismo ciudadano y las políticas públicas participativas concertacionistas habrían acompañado la consolidación de un proceso de despolitización inaugurado durante la dictadura. Tal como los conceptos de Estado y mercado se vieron divorciados a mediados del siglo XVIII de la mano del liberalismo, el concepto mismo de sociedad civil tiene en sus orígenes teóricos en la separación de la dimensión ‘civil’ de la ‘política’, como espacios diferentes y racionalidades independientes. El discurso de la sociedad civil, hegemónico dentro de las políticas públicas durante la redemocratización, habría estado orientada así hacia una sola matriz de cooperación y despolitización (Hevia, 2006). Lo anterior, pues para este autor las idea-fuerza tras el fomento a la participación en Chile pasaron por entregar protagonismo a individuos más que a ciudadanos, y por crear una integración limitada al flujo de información para mejorar la eficacia de las políticas públicas. Las leyes de participación se restringieron así, para este autor, a la provisión de información y herramientas de colaboración, lo que al mismo tiempo limitó su capacidad de disenso o de disputa por proyectos sociales alternativos. Como señala De la Maza (2010a: 133), mientras el movimiento social popular se desactivaba a principios de los noventa, la iniciativa gubernamental tomaba fuerza, con estrategias que fragmentaban aún más a dicho movimiento. En definitiva, sería posible

---

<sup>32</sup> Segundo Gobierno de Michelle Bachelet.

argumentar, que más que generar empoderamiento, influencia o articulación de la sociedad civil en el proceso de decisión política, las modalidades de participación puestas en práctica a partir de los años noventa resultaron ser mayormente instrumentales, consultivas y dedicadas a la diseminación de información (Aguilera, 2007; Baeza-Rodríguez, 2008; Checa *et al.*, 2011; Cleuren, 2007; De la Maza, 2010a, 2010b, 2013a; Donoso y Gómez Bruera, 2014; Espinoza, 2004; Hevia, 2006; Leiva, 2005; Serrano, 1998; Vergara, 2003).

De esta manera, a principios de la redemocratización el énfasis se puso en conjugar una democracia representativa con una economía de mercado a través de una fuerte conducción de las elites. Los beneficios de esa triada fueron indudables para el desarrollo del país, aunque los costos fueron una desconexión de la clase política con la base social, un aumento en la desafección y una disminución de la confianza en las instituciones. Todos estos fenómenos alimentaron y contribuyendo a la desmovilización durante el período de la reconstrucción democrática, y al mismo tiempo posibilitaron la incubación de un malestar social que se hizo evidente en las movilizaciones del año 2011, tal como se desarrolla en el capítulo 6.