



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

VOL.1/Nº2
SEGUNDO SEMESTRE 2013
ISSN: 0719-3653

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ESPECIAL DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Programa de Estudio de Políticas Públicas
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA



REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS ESPECIAL DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

VOL.1/Nº2 SEGUNDO SEMESTRE 2013

ISSN: 0719-3653



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

Programa de Políticas Públicas

Universidad Tecnológica Metropolitana

ISSN: 0719-3653

DIRECTOR

Leonardo Gatica Villarroel

EDITORIA

Paola Aceituno O.

COMITÉ EDITORIAL

Mg. Franklin Barrientos R.

Mg. Paola Aceituno O.

Dr. Francisco Le Dantec G.

Dr. Roberto Contreras Marín

Dr. Joan Serafí Bernat i Martí, Universidad Jaume I (España)

Dr. Carlos Gutiérrez-Hita, Universidad Miguel Hernández (España)

<http://revistaepe.blogutem.cl>

La Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:

- Magíster en Ciencia Política

- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana

- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

Mayor información <http://www.pepputem.cl>

Fono: 27877942

Email: politicaspUBLICAS@utem.cl

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

-Ingeniería en Administración Agroindustrial

-Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública, Mención Gestión Municipal

Mayor información <http://escadministracion.blogutem.cl>

Fono: 27877929

Email: escuela.administracion@utem.cl

INDICE

Editorial	3
Los alcances de la política en la sociedad de riesgo Oscar Rivero Vives	5
El origen ilustrado del constitucionalismo (y su tensión conceptual con la intangibilidad constitucional) José Ignacio Nuñez Leiva	27
De la hegemonía del sistema democrático representativo, a su aparente cuestionamiento y crisis en Chile Miguel Ángel Pardo B.	39
Chile: desafíos en la formación policial Lucía Dammert y Carolina Valenzuela Zúñiga	63
Democracia y Gobernabilidad Egidio Torres C.	77
Instrucciones a los colaboradores	108



UTEM
UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

EDITORIAL

La revista de Estudios Políticos y Estratégicos del Programa de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana (PEPP), presenta en su segunda edición correspondiente al año 2013, el resultado de la convocatoria en torno al tema “Democracia y Gobernabilidad”.

En esta oportunidad, los trabajos acogidos a nuestra publicación, están conformados por el académico argentino Oscar Rivero Vives, quién analiza a la política en una sociedad compleja y de riesgo, desde la perspectiva de Lumhann y Beck. Por su parte, el Mg. y doctorando José Ignacio Nuñez, analiza la tensión conceptual entre la intangibilidad constitucional y su origen ilustrado. El profesor y Mg. Miguel Ángel Pardo B., plantea en su artículo, la existencia de una profunda e histórica crisis de credibilidad en nuestro país. Las investigadoras Dra. Lucía Dammert y Mg. Carolina Valenzuela Zúñiga, comparten los resultados de una investigación de largo plazo, respecto a los desafíos de la formación de nuestros Carabineros y la importancia de la modernización de la Institución para la gobernabilidad democrática. Y finalmente, el profesor, Mg. y Candidato a Doctor Egidio Torres, nos ilustra respecto a las distintas teorías y visiones configuradas bajo el tema central de nuestra revista, democracia y gobernabilidad.

Agradecemos a cada uno de los presentes articulistas, y a quienes cada semestre comparten sus trabajos en nuestra revista, es el objetivo central para nuestra publicación, entregar espacios para el desarrollo de la academia, la investigación y producción especializada.

Junto con lo anterior, desde ya, extendemos la invitación a todos los investigadores y académicos, que quieran hacernos llegar sus trabajos, en torno a la temática del primer semestre del 2014, que estará centrada en “Participación en democracia: Desafíos para la Institucionalidad y la Ciudadanía”.

Atentamente

Leonardo Gatica Villarroel
Director

Paola Aceituno O.
Editora



UTEM
UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

LOS ALCANCES DE LA POLÍTICA EN LA SOCIEDAD DE RIESGO¹
REACHES OF POLITICS IN THE RISK SOCIETY

Oscar Rivero Vives²

RESUMEN: El presente trabajo intenta captar la política en el nuevo contexto de las sociedades complejas y de riesgo, utilizando como base los enfoques de Niklas Luhmann y Ulrich Beck. El estudio recorre desde los conceptos de sistemas, hasta la idea de sistemas complejos, como sistemas autorreferenciales y autopoieticos, para luego ahondar en el sistema social y político como un subsistema del sistema social general.

PALABRAS CLAVE: Autopoiesis. Autorreferencia. Complejidad.

ABSTRACT: This paper seeks to capture the politics in the new context of complex and risk societies, using the approaches of Niklas Luhmann and Ulrich Beck. The study starts from the analysis of concepts of systems, to the idea of complex systems as self-referential autopoietic systems, to delving into the social and political system as a subsystem of the overall social system

KEY WORDS: Autopoiesis, Self-reference, Complexity.

¹ Las ideas principales contenidas en este artículo fueron presentadas en el XI Congreso de Ciencia Política de la SOCIEDAD ARGENTINA DE ANÁLISIS POLÍTICO (SAAP), en Paraná, Argentina 2013.

² Lic. en Ciencias Políticas Universidad Nacional de San Juan. Docente de Grado de la Universidad Nacional de San Juan y de la Universidad Católica de Cuyo. Docente de posgrado de la Carrera: Maestría en Planificación de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Asesor legislativo de la Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan. Director Académico del Instituto Nacional de Capacitación-San Juan. Investigador del Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables. (IIAC). Consultor Parlamentario. Egresado del Doctorado en Filosofía de la Universidad de Chile.
Email: rivero_oscar00@hotmail.com

Artículo recibido el 21 de octubre y aceptado el 1 de noviembre 2013.

CAPÍTULO I

De la teoría general de sistemas a la teoría de los sistemas autorreferenciales. Trayectoria del Sistema

Si bien la teoría de Sistemas nació de una publicación sobre Cibernética de Norbert Wiener en 1948, y de la conocida “Teoría de los Sistemas Abiertos en Física y Biología” de Ludwig Von Bertalanffy en el año 1952, son numerosos los antecedentes sobre la idea de sistema y de conceptos que integran hoy la teoría.

Más adelante, resumiremos algunas de las premisas básicas de las teorías de sistemas, por ahora, nos centremos en algunas definiciones centrales sobre *sistema*.

Germán de la Reza resume algunas definiciones principales del siguiente modo: “conjunto de partes, elementos y objetos relacionados entre sí en recíproca articulación” (Ida R. Hoos). “Conjunto de elementos posicionados en interrelaciones” (L.V Bertalanffy). “Conjunto de Variables disponibles en la máquina real” (William Ross Ashby). “Conjunto determinado al interior y al exterior por un cierto número de elementos en interrelación e interdependencia” (R.E. Fagen y A. D. Hall). “Conjunto de actividades o funciones conectadas entre sí en el tiempo y en el espacio por la práctica de una serie de decisiones y evaluaciones del comportamiento, es decir, el control” (Russell L. Ackoff). “Conjunto definido con relación a la exterioridad y cuyos objetos adquieren plenitud por la posición que ocupan dentro de éste” (S. Sengupta). “Toda entidad compuesta de partes conectadas entre sí” (Beer)³.

De las definiciones precitadas se puede inferir que, un sistema en una primera aproximación, es un conjunto de relaciones que involucran partes y/o elementos (objetos y/o actividades y/o funciones), que están conectadas entre sí en el tiempo y espacio, y configuran un interior y un exterior.

Advirtamos que no es la relación de los elementos considerada como agregación la entidad del sistema, sino más bien se trata de un todo distinto de los elementos. Se trata de un nivel cualitativo en el que hay un estado de integración de las partes, resultante de un proceso de integración de aquellas.

Lhumann destaca la ausencia de “realidad óptica” en los hechos aislados. Los elementos aislados se convierten en “unidad” en el sistema. Las relaciones, en la teoría de sistemas autorreferenciales, están formadas por contenidos de información, como veremos más adelante. En las relaciones pueden distinguirse diferentes tipos, a saber: *Transitividad*: relación de un elemento con un tercero, cuando hay un segundo que los conecta. *Reciprocidad*: cuando hay igualdad de obligaciones. *Asimetría*: que es una relación contraria, una de las partes tiene un tratamiento especial. *Correlación*: es una relación entre dos series de elementos, en donde cada elemento de la primera serie guarda correspondencia con los elementos de la segunda. *Asociación*: cuando se participa de los mismos elementos en interrelación, preservando su autonomía, pero, termina transformado en subsistema. *Dependencia*: es una relación en la que un elemento A está condicionado por otro elemento B.

³ DE LA REZA (2010) p.13

Proceso sistémico y ambiente

En otro aspecto, hay que tener presente que todo sistema cuenta, con una fuerza que busca preservar su estructura básica ante eventuales consecuencias de perturbaciones provenientes del ambiente. A esa fuerza preservadora se la llama, fuerza de *equilibrio*.

El proceso sistémico es oscilante, pasa por estados de equilibrio, preservación y reunificación de partes, localizando relaciones que posibilitan la conexión de unidades entre sí.

Digamos también que las fronteras de los sistemas abiertos y cerrados, no son una delimitación espacial sino la identidad o pertenencia de los subsistemas, elementos menores a una determinada unidad. Solo a veces hay coincidencia entre subsistema y espacio, pero en ese caso la dimensión física se subordina a la pertenencia de identidad.

Aclaremos que cuando los sistemas no interactúan con el entorno, se los llama cerrados y se los denomina abiertos cuando, por el contrario, tienen relaciones con el entorno. En cambio se llaman difusos, cuando las fronteras del sistema con el entorno son fluctuantes.

Un sistema cerrado opera de tal forma que su estado final, está determinado por los datos iniciales, un cambio en los mismos supone un cambio de los objetivos.

Pero en los sistemas llamados complejos, las finalidades pueden variar sus trayectorias evolutivas a partir de estados iniciales semejantes, es decir tienen *multifinalidad*. En este caso el objetivo no determina la manera de constituirse del sistema, sino el proceso de articulación de los diferentes elementos va determinando los fines.

Por lo tanto, *sentido*, tiene que ver en cómo la disposición de los elementos que intervienen en la formación del sistema, es útil para la obtención de sus propósitos. De manera que los procesos crean sus objetivos y están asociados a distintas tareas que el sistema realiza.

Para el resto de nuestro trabajo, nos interesará especialmente el sistema complejo y los procesos de la complejidad, como se presentan en la teoría de los sistemas autorreferenciales del sociólogo alemán Niklas Luhmann.

Hacia el Sistema Complejo

Hasta aquí entonces, un sistema es un conjunto de relaciones de elementos, pero las mismas configuran un todo que opera internamente como actividad reguladora de sus propios elementos.

Más o menos a partir de la teoría de Heinz von Foerster, en los años setenta, que surge a raíz de la promoción de los estudios sobre *Cibernética de segundo orden*, se introducen desde el campo de la biología a la cibernética la teoría de sistemas auto-referenciales de los investigadores chilenos Maturana y Varela, denominada como *autopoiesis*.

Aquella teoría vino a facilitar la identificación de la *autoproducción* que hace el sistema de sus propios parámetros esenciales. Uno de los aportes de la teoría del observador de segundo

orden, es que en la teoría tradicional, observar era una práctica desde el exterior, en cambio en la teoría de los sistemas complejos, no existe observador sino sólo en el propio sistema. Es el propio sistema complejo el que se observa así mismo, es por tanto un sistema autoobservador. Un sistema, dicho de otro modo, *autorreflexivo*.

En la teoría de Luhmann, un sistema social es un sistema de comunicación, cuyo modelo de conocimiento es el del observador de segundo orden. De ahí el sistema interactúa lingüísticamente con sus mismas proposiciones.

En aquella tesis central, radica la teoría social de los sistemas de Luhmann, el sistema es un sistema *autorreferencial* y es la comunicación la que entrelaza a los observadores. En ese marco la teoría pierde objetualidad, los objetos son reemplazados por los procesos de la *comunicación y conversación*.

En la teoría clásica de sistemas, se hablaba de sistemas *analíticos*, a diferencia de los sistemas *concretos*, pero esa afirmación para Luhmann es incorrecta, por un lado sostiene, que si bien no es errada la definición de sistemas analíticos, y un sólo observador puede distinguir entre sistema y entorno, por otro lado, en esa definición cabe inferir que sólo el observador tiene el poder de decidir cuáles son los sistemas que le importa observar.

En realidad, el observador no posee libertad para designar cualquier cosa como sistema. Para el observador un sistema es tal, cuando por medio de sus propias operaciones se vuelve a sí mismo sistema.

La pregunta es entonces: ¿Cómo un sistema se vuelve a sí mismo sistema?, la respuesta es: enlazando las operaciones propias y diferenciándose respecto de un entorno.

Desde ese lugar Luhmann arriba a lo que llama una conclusión *autológica*, si el observador observa en el mundo sistemas que se reproducen a sí mismos, el mismo es uno de ellos, pues de otro modo no podría observarse.

Sistemas Sociales como Sistema de Comunicación

Llevado a la teoría de la sociedad, la teoría de los sistemas complejos podría reafirmarse de la siguiente manera:

Un sistema es un conjunto de relaciones, las mismas pueden identificarse y especificarse. Tales relaciones pueden discernirse en cuanto a su interioridad y la del entorno o contexto exterior.

Lo exterior, es trazable al recortar el objeto de estudio. Aunque cuando se trata de un sistema empírico, el sistema traza su propia frontera y selecciona sus componentes específicos.

A partir de lo anterior, se deduce que un sistema es un conjunto de relaciones pero selectivas, son relaciones diferenciales, pues distingue al sistema de su entorno.

En el caso del sistema complejo de Luhmann, el sistema social es un sistema de “acción”, como profundizaremos más adelante, pero no es una acción de tipo teleológica sino de tipo comunicativa. Por ende *acción social* es comunicación. El elemento que vincula a los elementos de la relación es la *comunicación*.

De manera que el núcleo de la acción social, no es como en las teorías sociológicas tradicionales, de tipo “accionalista” como las de Weber, Marx, Habermas, Parsons o Durkheim, sustentada en la “intersubjetividad”, o en un “flujo de conciencia”, sino en la comunicación. Es de la comunicación que depende la intersubjetividad y la conciencia.

En la perspectiva de Luhmann, la acción social no es acción ordenada hacia otros, y como tal, átomo de conectividad, de la que derivan agregativamente, los lazos sociales.

Luhmann, a diferencia de la teoría social clásica, no busca explicar lo social desde la acción, sino al revés, procura entender la acción a partir de lo social. Por lo tanto es una genuina teoría social, porque le da vida a lo social por sobre lo individual.

En la clásica teoría social, se partía del supuesto de la unidad de lo humano (totalidad genética), él (ego) es el centro unitario desde donde es explicable la sociedad, en tanto en la teoría de los sistemas comunicativos, la totalidad social, en cuanto totalidad sistémica no es de tipo genético.

Luhmann más bien habla de totalidad *operacional*. Lo cual significa, que hay una regularidad que dirige a la diversidad de los fenómenos sociales, de tal manera que se articulan y coordinan unos con los otros, como soluciones funcionalmente equivalentes de un mismo problema específico.

Se trata de una legalidad intrínseca, que nos indica que la variedad es realización y recurso necesario para esa realización. La función social será ahora un *esquema lógico*, regulador que organiza un ámbito de comparación de efectos equivalentes.

Por ello, Luhmann distingue sistemas de “interacción” que son los que emergen de individuos y sistemas “sociales” que emergen de la comunicación, es ella en primera instancia, el criterio constitutivo y funcional.

Autorreferencia

El principal de los conceptos que tenemos que considerar, es el de autorreferencia. El mismo refiere a la unidad constitutiva del sistema consigo mismo. Significa unidad de elementos: de sistema, de procesos, autónomamente de la observación de los otros. La unidad no existe de antemano, no es todavía como individuo o sustancia.

La *autorreferencia* por otro lado, no es tampoco en la conciencia ni en el sujeto, sino en el objeto, significa que hay sistemas que son descriptos por otros sistemas.

Luhmann niega todo principio externo que organiza la realidad en su conjunto. Se trata de un principio nuevo el de la *autoorganización* y de *autopoesis* de las comunicaciones. Traduce que la realidad se autoconstruye a sí misma desde dentro, frente a su contexto o entorno del que se diferencia mediante la comunicación.

En nuestra teoría no hay sujeto, sino acto de observar y ser observado. No hay sujeto y objeto, sino observador y observado en el acto de conocimiento, que puede ser visto por un observador de segundo orden, que observa al observador, pero no puede controlar los esquemas de distinción.

La comunicación es una operación de observación, lo cual supone *la utilización de la diferencia para designar un lado y no el otro de aquello que se observa*, apunta Luhmann. En otras palabras la comunicación es autoobservación.

Luhmann sostiene que, *Cada comunicación debe comunicar al mismo tiempo que ella misma es una comunicación y debe hacer énfasis en quién ha comunicado y qué ha comunicado para que la comunicación que se empalme pueda ser determinada y pueda continuar la autopoiesis. En consecuencia, como operación, la comunicación no sólo produce una diferencia. Sin duda que la produce, pero para observar que esto sucede, también usa una distinción específica: la que existe entre el acto de comunicar y la información. Esta idea tiene consecuencia de gran importancia. No significa sólo que la identificación del acto de comunicar como acción es la elaboración de un observador, es decir, la elaboración del sistema de la comunicación que se observa a sí mismo. Esa idea significa antes que nada, que los sistemas sociales pueden construirse sólo como sistemas que se observan a sí mismos.*⁴

En el sistema autorreferencial, ocupa un papel de selección evolutiva la diferenciación.

La diferenciación de los sistemas, sólo puede llevarse a cabo mediante autorreferencia, sólo pueden referirse a sí mismos en la constitución de sus elementos y operaciones elementales, para ello, los sistemas tienen que producir y utilizar la descripción de sí mismos, tienen que ser capaces, en primer lugar, de utilizar la diferencia entre sistema y entorno como principio de procesamiento de la información.

Hay un concepto relevante, que Luhmann denomina “clausura de operación”, que consiste en la operación que diferencia sistema-entorno, la que se lleva a cabo sólo por el sistema. Aclaremos que clausura no es asilamiento del sistema, sino cerradura operacional.

Llegado hasta aquí, es bueno advertir que no hay que confundir dos conceptos que están íntimamente ligados, los de autoorganización y autopoiesis. Cada uno de estos conceptos, nos permiten identificar los aspectos de la clausura de la operación.

La autoorganización, es construcción de estructuras propias, por operaciones propias, dentro del sistema. Al estar clausurado los sistemas no pueden importar estructuras. La construcción se hace posible en su propia conversación, lo que se dijo en el último momento es lo que sirve de punto de partida para lo que se debe seguir diciendo, de la misma manera sucede con las percepciones.

La autopoiesis, en cambio, es la determinación del estado siguiente del sistema, desde la limitación anterior a la que arribó la operación. Las estructuras, son la limitación de las relaciones posibles en un sistema, a partir de ellas se hace posible una dirección interna del mismo y permite su autoproducción, pero no es el origen de la autopoiesis.

⁴ LUHMANN (1997) pp. 17-18

Funcionalismo

Si bien la teoría luhmaniana es funcional estructuralista, no es una teoría parsoniana, por el contrario, es una severa crítica de la misma.

En Luhmann la función es anterior a la estructura, consiste en *la comprensión y reducción de la complejidad*. El sistema nace como proceso de reducción de complejidad, y es menos complejo que su entorno, con el cual los límites que lo separan no son físicos sino de sentido. El sistema al entender la complejidad como un problema, y su reducción como una solución, transforma el fenómeno en una relación funcional.

El aumento de complejidad, se corresponde con un aumento de la capacidad de reducción de la complejidad, a la inversa reducir la complejidad termina aumentándola. La reducción de complejidad, da lugar a la confianza y esta amplía las posibilidades de acción en el presente, y abre el futuro. En otras palabras al aumentar la confianza aumenta el riesgo.

Así los sistemas sociales, han evolucionado en la medida de acrecentar la capacidad de reducción de la complejidad y a la vez aumentado su propia complejidad.

Una Teoría de la Política y de Sociedad

A continuación, advertidos de algunos conceptos fundamentales de la visión del sistema autorreferencial, entraré en la perspectiva que Luhmann posee de la sociedad y la política.

El punto de partida para el análisis de una teoría de la sociedad ha sido para Luhmann, el concepto de *Koinonía* de la antigüedad griega.

En aquella visión de base aristotélica, al hombre se lo veía como integrando una comunidad que a su vez estaba compuesta por unidades menores que ascendían desde la relación esposo/esposa; padre/hijos hasta la principal asociación política de la Polis. En la polis se encarnaba la esencia de lo común y público, siendo la política un sistema definidor principal.

Por lo tanto, la sociedad en la vieja doctrina política griega, era constituida por la política. En esa sociedad primaba un esquema jerárquico, en el que se naturalizaba que las partes superiores dominaran a las inferiores con sus medios correspondientes. La teoría de la sociedad era de tipo moral-normativa, por cuanto la integración de la sociedad y su institucionalización se lograba por expectativas morales de rectitud de las acciones. Esquema que fue abandonado no bien cayó la polis y penetraron en Grecia las doctrinas religiosas del Medio Oriente. Con ello, la idea de la sociedad como creación de los hombres pasó a entenderse como creación de orden superior, como base de la creencia cristiana. A la vez la ética reclamó la supremacía sobre la política.

Esa concepción cristiana de la política y de la sociedad, alcanzó su consumación en la Edad Media. En vez de la Polis, ahora se hablaba de civitas. La unidad de la civitas, era sólo posible en el marco del respeto a la jerarquía de la ley. Según Santo Tomás de Aquino: Ley divina, ley eterna, ley natural y ley positiva, fueron los escalones de aquella jerarquía coherente con la verdadera naturaleza del hombre. No bien empezó a caer la Edad Media, la ética se independizó de la política y la civitas se convirtió en *societas*.

Junto a ese proceso, el avance de la modernización, amplió la dinámica de la diferenciación social, lo que trajo la ruptura del orden jerárquico, abriendo la progresiva conformación de sistemas parciales y funcionales autónomos de la religión, la política y de la economía. Aunque ésta última empezó su expansión de tal manera que la civitas-cristiana y la política terminaron siendo reemplazadas por un sistema económico-religioso de primacía casi absoluta.

Si bien la política subsiste como sistema, pierde la primacía, pierde el carácter definidor del sistema social y se reconvierte. Política es reemplazada por *policía*, en el sentido que su función será sólo la seguridad y protección del individuo-ciudadano.

Por su parte el individuo, amplía su autonomía y desarrolla su conciencia frente al Estado.

A ese proceso, hay que acompañarlo del acelerado avance de la racionalidad, que termina positivizando el Derecho, siendo por tanto la política un Estado policía y de derecho.

Aquella combinación de individuación y racionalidad trajo de la mano, a la institución de la representación política.

Pero el hecho revolucionario del siglo XVIII, será la más importante confirmación de la primacía del sistema económico. El dato, inspira a Habermas para afirmar que no es el desacoplamiento de los medios generalizados de interacción y sus modos organizacionales los que provocan la reificación de las prácticas comunicativas, sino la penetración de la racionalidad económica y administrativa, en campos donde la acción se resiste a convertirse a la lógica de medios como el poder y el dinero.

De igual forma que la sociología actual, el padre de la teoría social E. Durkheim ya había advertido en su obra clásica *La División del Trabajo Social* que la sociedad mecánica, basada en la repetición de segmentos homogéneos y agrupada en orden al linaje, estaba siendo reemplazada por la sociedad orgánica, cuya nota central no era la determinación del nacimiento sino la ocupación, sobresaliendo el carácter estructural de la diferenciación de sus partes.

Aquel momento de ruptura, puede caracterizarse como el del *desencantamiento del mundo*, (Weber).

Fenómenos no menos importantes, como el surgimiento de los Estados Nacionales, la separación de la propiedad, en cuanto a las responsabilidades religiosas, militares y políticas, separación de la industria y la economía doméstica, surgimiento de la ciencia, autonomía de la ética y del arte, separación de la iglesia y del estado, la positivización del derecho, contribuyeron a la ampliación de la diferenciación de esferas sociales.

En base a la trayectoria del proceso de transformación de la sociedad, ubicados ahora en el Siglo XX, Luhmann abordará la elaboración de una teoría de la sociedad de base sistémica.

Esa teoría rechaza la teoría clásica de los sistemas de Parsons, en el aspecto mecanicista de todo/partes, se aleja de la visión sistémica de base aristotélica (por lo de autarquía), según la cual la totalidad social es autárquica, supera el concepto subjetivo-teleológico de la acción social weberiana y funcionaliza el concepto de sentido, como vimos con anterioridad.

Define al *Sistema Social* como...*conjunto de acciones de varias personas interrelacionados significativamente, siendo delimitable por ello, como conjunto, respecto de un ambiente que*

*no pertenece al mismo. Desde el momento que existe comunicación entre personas surgen sistemas sociales pues con cada comunicación se inicia una historia que experimenta un proceso de diferenciación mediante la mutua referencia de las selecciones de los sujetos, que hace que se realice solamente alguna de las muchas posibilidades...*⁵

Históricamente los sistemas sociales son clasificados en: antiguos u arcaicos y sistemas modernos- complejos. Los primeros sistemas eran simples, no tenían distinción en la interacción, organización y sociedad. Con el avance de la historia surgieron centros urbanos en los que se desarrollaron organizaciones, hasta llegar a la sociedad moderna en la que surgió una profunda diferenciación.

La evolución persiste hasta ahora, época en que Luhmann habla de sociedad mundial.

Sobre ésta última, se puede adelantar que no consiste en un imperio mundial, ni en un sistema internacional compuesto por naciones-estados, tampoco consiste en la globalización, ni supone el primado de la política, es un sistema de interacción a nivel mundial, que deviene posible por el avance del conocimiento científico y de la constitución de expectativas intersubjetivas.

Por otro lado, a los sistemas modernos y complejos los separa en *sistemas de interacción*, de *organización* y *societarios*.

El Sistema de Interacción es el que produce la percepción mutua entre personas. Su principio de autoselección es la presencia. Su límite es estar presente, el ausente, no es parte del sistema. Su medio es el lenguaje, aunque admite un tema a la vez. Es un sistema asimétrico y posee baja reducción de complejidad y baja complejidad por ende.

El Sistema de Organización es aquel que persigue objetivos. Se constituye por membresía. Ella es su criterio de autoselección. Si no se es miembro no forma parte del sistema. Estos sistemas articulan a los miembros en función de metas concretas.

El Sistema Societario es la sociedad que no incluye a todas las acciones, sino únicamente las acciones comunicativas. Su principio de autoselección es la capacidad de comunicación entre ausentes. El límite es la extensión del acceso de otros y la comprensibilidad de la comunicación.

Los sistemas evolucionan pero hay que aclarar que la idea de evolución sociocultural no es causal, como la entendía otro teórico de la evolución social como fue Herbert Spencer.

En Luhmann, la evolución es modificación estructural producida por la diferenciación y por los mecanismos de variación, selección y retención, como lo proponía la teoría de la evolución de Darwin. El mecanismo de variación está en la comunicación hablada y en las comunicaciones en general.

Cada comunicación es oponible. Significa que cuando se provocan cambios en la evolución hay un salto a formas de comunicación superior, lenguaje, escritura y comunicación de masas. Los mecanismos de selección, que derivan de la diferenciación, resultan después de la masificación de la escritura, como los medios generalizados de comunicación.

Profundicemos a continuación en la diferenciación de esferas sociales.

⁵ En ALAMARAZ (1997) p. 63

Diferenciación

Al respecto, se puede afirmar que se refiere a un proceso, que facilita que las instituciones y medios de generalización de las comunicaciones, en su propio ámbito, generen opciones y criterios de selección entre un número variado de opciones. Todos los actores sociales pueden participar en todos los subsistemas con sus medios de comunicación especializados.

La diferenciación, deviene producto de la racionalización, y problematiza a la conciencia colectiva, como también a la vieja idea de *res pública*.

No desaparece el consenso básico, pero ya no es posible en el más alto orden por el grado de complejidad de la sociedad. La búsqueda de un consenso no es tampoco sustentado en ideas éticas, sino en alternativas funcionales de integración. La integración normativa da paso a una de tipo funcional.

En la teoría, se distinguen tres formas principales de diferenciación: *Diferenciación por segmentación*, *Diferenciación por estratificación* y *Diferenciación funcional*.

La segmentación es la diferenciación que iguala, porque separa subsistemas iguales. Es típica de la sociedad arcaica, la forma de diferenciar es por parentesco, sexo y edades.

La estratificación en cambio desiguala. Supone distribución desigual de riqueza, poder, posiciones sociales, posibilidades sociales y posibilidades de comunicación.

La diferenciación funcional, significa diferenciación de roles entre las personas y dentro de las personas. La diferenciación funcional organiza procesos comunicacionales por funciones especiales en el nivel de la sociedad, pero la diferenciación nos conduce también a una separación mayor entre las organizaciones y la sociedad, que provoca múltiples efectos.

Uno es la delegación y exoneración, que supone que cada sistema social realiza selecciones y procesos de decisión, que antes se hacía en el nivel más alto de la sociedad.

Otro efecto es la aparición de mecanismos operativos, pues se hace más complicada la mediación entre los sistemas.

El tercer efecto es el aseguramiento estructural, con ello se posibilita la resolución de los conflictos.

En las sociedades arcaicas no se toleraba el conflicto, en cambio los procesos de diferenciación hacen posible que la sociedad se desarrolle en contextos de conflictos, mediante mecanismos jurídicos y de regulación de conflictos.

Por último, se produce una consecuencia que Luhmann llama de inclusión e independencia. Lo cual significa que la diferenciación impacta en los sistemas permitiendo que no se excluyan sino que se impliquen, aunque la interdependencia no es absoluta, porque todos los sistemas son incoordinables por los sistemas más amplios.

Sobre medios de generalización simbólica

Hasta ahora, la sociedad como es presentada en la teoría de los sistemas autorreferenciales, nos muestra: primero, un sistema de los sistemas sociales, que permite como condición de posibilidad la presencia de los otros sistemas sociales. Segundo, una sociedad no autárquica, sin primacía ninguna por parte del todo. Tercero, es una sociedad que diferencia sistemas de comunicaciones frente a un ambiente.

Esa sociedad por otro lado, no es de hombres, de objetos, de naturaleza física, sino de un *acontecer comunicativo*.

Fundamentalmente podría agregarse, esa sociedad es una sociedad compleja, luego resumiremos porqué especialmente lo es. Como tal su complejidad se expresa en relación a sus propios subsistemas y también en relación a su ambiente. Los ambientes son múltiples sujetos que se perciben por experiencias de sentido. De manera que esa sociedad multiplica mecanismos de regulación de procesos de sentido a una escala antes inusitada.

Como consecuencia de la regulación, deriva la función de la diferenciación y la generación simbólica de los medios de comunicación. La función de regulación de los procesos de sentido, opera en tres dimensiones: objetiva, temporal y social, en el nivel más alto del sistema social permitiendo la *reducción de la complejidad*.

Cuando se habla de la generalización de los medios de comunicación, es necesario tener en cuenta como antecedente, la teoría de los medios sociales de Parsons.

Aquellos medios son soluciones para los problemas que enfrentan los sujetos. Uno es el dinero que es un medio de conservación de valor, medida de valor y medio cambio. Los cuatro medios restantes son el poder legítimo, la alegría, el lenguaje y la verdad. Los medios son conocidos también como *mecanismos de reducción* de la complejidad, o de *constitución de sentido*.

Analizaré a continuación brevemente el lugar de los medios simbólicos de comunicación.

A diferencia de la teoría de los medios simbólicos de intercambio de Talcott Parsons, en la que la teoría de Luhmann se inspira, los medios, como el nombre lo indica, no son para intercambiar nada, sino medios de comunicación. En ambos casos los medios no tienen ningún valor, sólo son formas del lenguaje, son unidades de sentido. Pero hay que advertir que los medios son simplemente códigos y lenguaje. Ellos resumen y transmiten selecciones, de manera que facilitan en su entorno unos ámbitos específicos de sentido de experiencia y acción. Todo medio de comunicación hace una referencia simbólica pero también no simbólica, en términos de verificación de su validez como medio.

En la teoría, aquella referencia no simbólica es denominada: *mecanismo simbiótico*, que definiremos más adelante. En la medida que la conciencia se muestra limitada es necesaria la selección de posibilidades, lo que provoca una apertura de experiencia y acción, pero como no se pueden hacer todas las selecciones vitales, las selecciones son orientadas desde los otros.

Para seleccionar las selecciones ajenas, fue necesaria una divulgación anterior, de donde ciertos medios de comunicación hacen esa función. En tal contexto, los medios de comunicación simbólica deben contar con algunas propiedades para su éxito.

En este sentido, los medios deben ser representables y poder sustituir una cadena de descripciones, deben unir distintas selecciones, deben ser simbólicos y generalizados, en éste último caso, permitir utilidad en muchas y diferentes situaciones. Los medios de generalización simbólicos facilitan la selección y generan códigos binarios en su propio espacio de relevancia, separando los que es relevante de lo que no lo es, y lo que es motivacional y lo que no.

En la teoría de los sistemas autorreferenciales, los medios son el dinero para la economía, el poder para la política, la verdad para el mundo de la ciencia, la alegría y el amor para la esfera privada y a veces menciona también al derecho.

Como la integración sistémica es un problema funcional, que está sujeto a la evolución autopoietica de cada sistema, no toma la teoría en cuenta como medios simbólicos a los valores, sino que los da por existentes en cada uno de los subsistemas comunicacionales.

Los medios simbióticos corresponden a cada medio y su concreción es paralela a cada medio, por ejemplo a la verdad le corresponde como medio simbiótico, la experiencia sensible, al poder le cabe la fuerza, al dinero la satisfacción de necesidades.

Los códigos secundarios, son aquellos que aparecen cuando fallan los medios de generalización simbólica. En caso que fracase la verdad, aparece la reputación. Cuando fracasa el poder un código secundario puede ser el poder informal, etc.

Es dable aclarar que cada subsistema está en interdependencia con el otro. Si bien la diferenciación funcional permite la autonomía de los subsistemas de medios, éstos se relacionan. Cuando un medio se impone sobre el otro hay colonización, lo cual pone en peligro al sistema y posibilita la regresión social.

Cada medio eleva su autorreferencia y facilita la actuación social. Los medios que logran aumentar su capacidad de comunicación son los que subsistirán en la competición evolutiva.

Complejidad y contingencia

A los efectos de nuestra investigación, se hace necesario resaltar el aspecto central de la complejidad, que tiene en Luhmann una base sostenida para los medios de generalización simbólica.

En efecto, la diferencia principal con Parsons es que en él, la contingencia y la complejidad social se hacía posible resolverla con instituciones. Lo contingente en cuanto incierto y accidental tenía un control institucional. La contingencia en la teoría de los sistemas autopoieticos es una

apertura subjetiva de la libertad, que está incondicionada. La contingencia supone, una deriva no esperada de las posibilidades de experiencia que están indicadas. Supone riesgos, peligro.

La complejidad, nos lleva a entender la realidad como una apertura constante hacia nuevas posibilidades de experiencias. A la complejidad hay que dividirla, en el nivel del sistema y en el nivel del entorno, que es superior al anterior en su densidad.

La complejidad puede ser vista también, y de hecho es así, como desigualdad en los subsistemas funcionales, cada uno responde a funcionamientos diferentes. Pero esa complejidad interna no es aleatoria, está estructurada, mediante sus medios propios generan una superproducción de posibilidades. Es la contingencia lo que provoca la reducción selectiva. La selección deriva de la contingencia que nos trae la libertad incondicionada. Es en ese pilar que se asienta la interacción y la sociedad misma.

La reducción de la complejidad, nos obliga a seleccionar unas opciones frente a otras, pero como no podemos elegir todo, aparecen los medios de generalización simbólica.

A ello ha contribuido por cierto, el proceso de diferenciación, de donde el tiempo como juego moderno, nos abre un horizonte de nuevas expectativas de futuro. Se ha consumado un cambio radical del tiempo, hoy su dinámica incrementa opciones. Se palpita una aceleración de los eventos.

Ulrich Beck, haciéndose eco de ese proceso indeclinable de la diferenciación moderna, nos trae a una nueva categoría de sociedad que nos presenta como sociedad de *riesgo*.

En suma, la sociedad contemporánea en la que centraremos el análisis, es sociedad de riesgo, provocado por la radical contingencia que resulta de los procesos de diferenciación racionalizadora de la modernidad capitalista, es sociedad mundial y sociedad compleja en los términos de la teoría de los sistemas autorreferenciales.

Enfrentar sus desafíos, nos pone en discusión con las posibilidades políticas de orientación sistémica.

En la teoría de Luhmann, las soluciones de integración jerárquica y teleológica devienen antiguas. Las instancias sociales centradas, han sido sobrepasadas por la diferenciación evolutiva.

Son los subsistemas autónomos, los que procesan las selecciones de sentido, la verdad es definida por el subsistema de la ciencia, el derecho es un medio positivizado, el amor se ubica en la instancia privada no es un valor de comunidad.

El propio Luhmann propone una liberación del control societal central.

¿Cuál es el papel de la política en la sociedad de riesgo? ¿Deja la diferenciación un lugar al sistema político para el control, como en la vieja teoría del sistema político de corte parsoniano?

Trataremos, sucintamente de entrar en esos contenidos en el siguiente capítulo, en un contexto de sociedad compleja y en el escenario mundial de riesgo.

CAPÍTULO II

Política y Riesgo

Como es habitual, en la descripción de la teoría social, la pérdida de centralidad del sistema político en los sistemas sociales complejos, es evidente.

No obstante, la variación sufrida por las formas que ha adquirido la vida social, el sistema político continúa, aunque discutido, ocupando un rol de importancia, que a la postre deriva inevitable, especialmente en los países de la periferia globalizada.

Tal centralidad sin embargo ha variado, no se trata de un sistema que decide el rumbo y orienta a todo el sistema social, sino que ha sido sobrepasado por la dinámica de aquel, cuya matriz no es sino la complejidad, resultante del cambio científico, técnico y económico.

En la descripción de ésta realidad recurriremos a Ulrich Beck, quien ha retratado tales cambios con maestría.

Beck, se pronuncia denominando al sistema político como sistema *subpolítico*, toda vez que en su operación ha perdido su capacidad orientadora del sistema global. No obstante, lo importante ahora sería, cómo en el nuevo sistema social, la política enfrenta los riesgos que el cambio moderno le impone.

Es así, que nuestra investigación se centrará, en cómo decide ahora el sistema político. Lo cual podría resumirse en las siguientes preguntas sobre riesgo y decisión.

¿Tiene un modo de operación la política frente al riesgo actual?, ¿hay un código de acceso para apropiarse de la lógica de la política, frente a las infinitas y nuevas situaciones de incertidumbre a las cuáles se enfrenta la decisión pública?.

Seguramente la teoría de la decisión clásica, no imagino el advenimiento de la complejidad como un marco inescindible de las sociedades globalizadas. La instancia política era central y su dinámica demarcaba la existencia de los espacios sociales, su proceso de conformación decisional resultaba de sus órganos institucionalizados y desde arriba se desparramaban al conjunto de los demás espacios vitales. El control estaba garantizado por el uso de la fuerza y la incertidumbre era una variable a dominar en cuanto anexa al orden que la propia coerción aseguraba.

En lo sucesivo, se intentará conformar un cuadro genéricamente descriptivo del nuevo escenario social, que para Ulrich Beck, casi siempre en coherencia con Luhmann, condiciona hoy la nueva dinámica de los sistemas políticos y de sus funciones básicas frente a los riesgos.

Sociedad Industrial y Sociedad de Riesgo

Tanto en el campo de la Sociología, como en el ámbito de la Ciencia Política, los principales expositores no han llegado a coincidir en qué etapa se encuentra la historia de la cultura occidental.

Para una parte significativa el proyecto de la modernidad aunque inconcluso, ha sido superado por una fase cultural, cuyas principales notas, no tienen sino una dimensión contraria al programa de la ilustración. Desde otro lado la modernidad, como programa inconcluso, está todavía en vigencia, aunque retrasado por los avatares del cambio histórico.

Pero ¿qué es exactamente el proceso de la modernidad?:

*Para Beck refiere a los impulsos tecnológicos de racionalización y a la transformación del trabajo y de la organización, el cambio de los caracteres sociales y de las biografías normales, de los estilos de vida y de las formas de amar, de las estructuras de influencia y de poder, de las formas políticas de opresión y de participación, de las concepciones de la realidad y de las normas cognoscitivas. El proceso abarca y transforma toda la estructura social en el cuál se transforma las fuentes de certeza de que se nutre la vida.*⁶

Sin embargo aquella modernidad (independientemente que haya sido superada o no), ahora es distinta, y lo es porque en ella se han configurado nuevas formas de vida social, al punto que nos aparece desconocida.

La Modernidad para Ulrich Beck, muestra dos grandes momentos; uno, el que denomina *modernidad clásica* y otro al que califica de *modernidad reflexiva*.

La modernidad clásica, entendida como unidad económica se basa en la sociedad industrial, en la producción de riqueza física. Políticamente aquella cultura se sustenta en estados nacionales y soberanos, bajo el régimen de democracias parlamentarias. Socialmente esa etapa desmitifica los privilegios estamentales, se estratifica en clases sociales y se organiza en familias pequeñas, bajo la forma del matrimonio y la paternidad. En lo cultural su centro es una visión de progreso automático. En cuanto a la percepción cognoscitiva aquella sociedad, alcanza un desencantamiento de imágenes religiosas de la vida, la aceptación del principio de la realidad, de la naturaleza y del conocimiento científico sustentado en la duda y en el método.

Pero, la etapa de la modernidad reflexiva, posterior a la modernidad clásica, será radicalmente diferente en la medida que el proceso de modernización intentará autocomprenderse volviéndose sobre sí misma.

A éste trabajo le importa evaluar la incidencia política del cambio social contemporáneo y por ende, centraremos nuestra reflexión en la etapa de la modernidad reflexiva.

Modernidad Reflexiva y Sociedad de Riesgo

¿Cuál es la principal nota de la etapa que analizamos?

La principal nota de la modernidad reflexiva, será el desencantamiento sobre la ciencia y la técnica de la sociedad industrial.

Si bien en la nueva forma histórica, la modernidad sigue centrada en el progreso de la sociedad, en la economía, la ciencia y la tecnología, se ponen en discusión las formas de la producción de la modernidad clásica y con ello las demás formas de la vida y del trabajo. Hay nuevas articulaciones de sociedad que se observan como: la incorporación de la mujer al mercado, el

⁶ BECK (1998) p. 96

incremento de los divorcios, la crisis de las profesiones, la difuminación de los límites del trabajo y el no trabajo, la infraocupación, la flexibilización del empleo y centralmente alrededor de lo cual girará éste trabajo, hay un incremento de los problemas sociales derivados del riesgo científico-técnico.

Afirma Beck, que en la nueva etapa, la lógica de producción de riesgo se impone sobre la lógica de producción de riqueza. De manera que la sociedad de la modernidad reflexiva, antes que una sociedad de progreso industrial, es una *sociedad de riesgo*. Ello es así porque no hay limitación del riesgo ni a lugares ni a grupos. La amenaza está globalizada.

Siempre las sociedades atravesaron y estuvieron sometidas a riesgos, pero ahora, los riesgos, son una amenaza global, en el sentido que todos y todo está bajo riesgo.

El todo, refiere a los seres vivos, hombres, animales y vegetales, todos están expuestos al riesgo, a partir de los desarrollos de la ciencia y la tecnología. Esos riesgos, no derivan sino de la maquinaria del progreso industrial, construida hasta ahora.

La sociedad industrial de la modernidad clásica, era para una sociedad, principalmente de carencia, porque el principal flujo de intercambio social se orientaba a atender demandas para satisfacción de necesidades

Ahora en la sociedad pos-industrial, de la pos-modernidad clásica, el reclamo de la seguridad crece con el riesgo, como una principal variable.

En el contexto de una sociedad de riesgo, se acrecientan las amenazas de catástrofes, y muchos de sus daños son irreversibles pero pueden mantenerse invisibles.

Por otro lado el discurso científico alrededor del riesgo, es uno principal, aunque abierto a los procesos sociales de definición.

Entre sus observaciones brillantes, Beck, marca cómo la naturaleza, en la sociedad actual, no puede separarse de la sociedad, a diferencia de la mirada que las ciencias sociales tenían en siglos anteriores. Pero la sociedad de riesgo no se sale del capitalismo, es más bien una nueva forma de incursión, es en otro andarivel, del mismo contexto.

En el contexto de ésta nueva sociedad, ¿cómo es la política?

La política está vinculada con la ciencia y la técnica. Ambas en la sociedad posindustrial pierden en parte su objetividad, para asociarse a la política.

Tanto política como ciencia tienen que convencer al principal actor de la sociedad contemporánea: *la opinión pública*.

La opinión pública es el gran juez de los acontecimientos posindustriales, ella es la que administra la posibilidad de realización del sistema. Ella juega un papel básico, en la posibilidad de realización del sistema, en el empresariado, en la planificación productiva, en la administración de las catástrofes, etc.

El debate sobre el riesgo, frente a la opinión pública, da lugar a una disputa, de ciencia y anticiencia, multiplicando imágenes a consecuencia de la concurrencia de los medios de comunicación (mass-medias).

Otro componente de la sociedad de riesgo, es el discurso sobre los daños que están por venir. El horizonte del presente y el futuro, en tanto consecuencia del pasado, lo que todavía no ocurre pero que se hace necesario que sea real desde ahora.

Es decir, que la política está inmersa en un contexto de sociedad de riesgo en el marco de un sistema mundial, abierto y complejo, expuesta al control de la opinión pública y asociada a la ciencia en la misión de divulgar y legitimarse frente al actor de la opinión pública, en un desafío constante de administrar las consecuencias inesperadas de la economía posindustrial.

¿Cuál es la dinámica, del proceso decisorio en un sistema político tal y en un escenario de sociedad de riesgo?

El Sistema Político en la Sociedad de Riesgo

Recordemos con Luhmann, que en el sistema complejo la función precede a la estructura, siendo, en el caso de la política la principal función, la comprensión y reducción de la complejidad.

El sistema político por su parte es un sistema de acción, funcional y *autorreferencialmente cerrado*.

La teoría de los sistemas autorreferenciales sostiene, que la diferenciación de los sistemas sólo puede llevarse a cabo mediante autorreferencia, es decir los sistemas sólo pueden referirse a sí mismos en la constitución de sus elementos y operaciones elementales.

La operación básica, de todo sistema autorreferencial, es de comunicación en sentido de obligación de observarse a sí mismo y también de la información como observación de lo otro. El principio de esta operación puede observarse, en el modo de observación de segundo orden. Todo lo cual conduce a una no transparencia de lo que sucede en las espaldas, porque no puede observarse (latencia).

La autorreferencialidad, en cierta medida supone que el sistema se determina por sus propias estructuras y por otra parte trabaja en base a una recursividad autoorganizada. También el sistema es autoorganizado, y autopoético.

Autoorganización quiere decir, que el sistema construye sus propias estructuras y autopoético supone la autodeterminación del estado siguiente del sistema, desde la anterior limitación de la operación sistémica.

El sistema político no posee acción de unidad sino en tanto media una organización.

Desde sociedad moderna, esa organización que opera como unidad de acción política, es el Estado.

La política, es el modo de operación del sistema en cuanto toma decisiones y provoca por ello sus efectos. El sistema político, además, es regulativo y toma decisiones todo el tiempo y ellas repercuten en los demás sistemas funcionales. Aunque el sistema es cerrado recibe estímulos del ambiente, pero internamente lo transforma políticamente. El sistema político tiene su propio tiempo y está sometido permanentemente a la irritación del entorno. En su funcionamiento selecciona las reacciones frente al entorno. De manera que un sistema político, opera en un entorno e ininterrumpidamente procesa demandas que provienen de aquél, reaccionando mediante un proceso de selección.

Ahora bien la política además de actividad estatal es, centralmente, comunicación, síntesis de información, es un acto de comunicar y comprender, que el sistema reproduce.

Si bien dijimos que la política se redujo en su capacidad de orientación sistémica, y en el caso de las sociedades complejas, el proceso de diferenciación opera de tal forma que cada subsistema o sistema parcial alcanza una cierta autonomía funcional produciendo sus propios códigos y autorreferencias, la política por otro lado se amplía. La política desborda los límites institucionales, no opera toda ella en los espacios prediseñados del sistema moderno clásico, sino que es abordada en los diferentes subsistemas como la ciencia, la economía, etc. La política está expuesta al espacio de los medios de comunicación y la opinión pública, toda producción lleva a su tematización pública.

Decisión política

Un sistema político no tiene sino como función principal asumir decisiones. Todo el tiempo adopta decisiones. El sistema político es decisonalista, se expone a la dinámica de los productos exigidos por la demanda que provienen del ambiente. Cada decisión abre un escenario de incertidumbre y de apertura de posibilidades al igual que los demás sistemas, pero en este caso las posibilidades refieren a objetos cuyos efectos impactan en todos los demás subsistemas o sistemas parciales.

En la sociedad moderna clásica, como en la sociedad pos-industrial, cada decisión importa riesgos, pero especialmente en la actualidad, el riesgo asume un valor sin precedente.

No puede pensarse una instancia en la decisión que esté libre de riesgo. Toda decisión del sistema, es racional, en la medida que selecciona entre opciones lógicas caminos posibles. Aunque la lógica sufre alteraciones en orden a exigencias de la política, que no siempre se vale de los criterios cuantitativos.

Hay una lógica de la política que no es la lógica de la ciencia, es una forma que está jugando ganancia y pérdida. En el proceso lógico de la política, a diferencia del proceso lógico de la decisión económica, no hay una dinámica de agregación, salta a planos impensados, con lo cual nunca hay una sola receta.

Esa lógica (a veces “no lógica”- de residuos- en el lenguaje de Pareto) se acrecienta en la sociedad de riesgo. Suelen ser más graves las consecuencias, amplían el número de opciones a elegir y cuanto más complejo es un sistema más complejas son las opciones y mayor es el riesgo.

El sistema político tipo de bienestar, provoca una amplificación de las funciones del sistema político lo cual incrementa también los riesgos, pero al mismo tiempo, como advertimos, asume todo el tiempo nuevas decisiones que están encaminadas a remediar y disminuir los riesgos de manera que el proceso decisorio, opera asumiendo decisiones arriesgadas, por un lado se inclina a la facilidad de las decisiones y por el otro, a prevenir consecuencias riesgosas.

Entre las notas del proceso, se puede afirmar que su núcleo radica en la diferenciación y el código binario, lo cual fomenta la tendencia al riesgo, de modo que opera previniendo para evitar reparar.

Por otra parte, todo sistema asume sus decisiones con pretensión electoral, el código binario “oficialismo-oposición”, empuja al sistema político a la regulación del riesgo, en clave electoral.

De manera que el riesgo está siempre politizado.

Cualquier riesgo al que está sometida la sociedad, tiene un tratamiento en orden de prioridad y modo de resolución en relación a la política, en cuanto marca, la posibilidad o dificultad de la intervención.

Otra de las notas del proceso decisorio político, es el de decodificación de los riesgos, transformando los riesgos externos en internos al sistema.

En la medida que se asume la responsabilidad del riesgo, se lo regula y sino busca más dictámenes expandiendo su dilución. El manejo decisorio se basará en sopesar las consecuencias en el tiempo y el voto de los afectados. Un aspecto principal es la publicación del riesgo, no hay secreto de Estado, o éste se reduce exponencialmente en relación con el sistema tradicional. En el sistema actual, todo es visto y se alimenta las expectativas.

Por otro lado el riesgo está ligado a la técnica, en la medida que se lo estudia, se buscan causas, se establecen estadísticas y se calculan las consecuencias.

En conclusión la política alimenta a la técnica y ésta a la política. Entre ambas hay una relación de interdependencia recíproca.

El otro elemento a tener en cuenta, es que las decisiones repercuten cada vez más en el futuro, por cuanto las consecuencias de las decisiones actuales lo impactan. Se asume que las respuestas políticas a los riesgos están asociadas a la diferenciación creciente de los demás campos sociales. Cada uno crea sus propios riesgos, y supone un nivel de riesgo distinto.

En el sistema político, se suele derivar al riesgo hacia el subsistema de derecho, a la vez éste los reenvía al sistema económico. El sistema de derecho, se procede en función de una lógica despersonalizada y abstracta, y determina el problema, demarcando hasta donde lo es, lo que está permitido y lo que no, pero a la vez puede desplazarse de manera que al regularlo lo anula.

En todas las decisiones del sistema, se apela a la participación, lo cual da lugar a las argumentaciones pero quedan en el campo de la retórica política. Se trata de participación de los probables afectados que se van desplazando en la medida que se desplaza el riesgo.

El sistema atiende sólo a la comunicación organizada, los colectivos afectados de la única forma que se amplían.

Otro de los modos de operación del sistema político frente al riesgo es ir transformando, por su comprensión limitada, los problemas en comunicaciones como mecanismos para tranquilizar a los afectados.

Una segunda vía de funcionamiento es el reclamo ético, siendo remitidas las decisiones a organizaciones con capacidad de asumir acuerdos y comunicar resultados.

Algunas conclusiones

En el curso de nuestra exposición, se ha destacado como telón de fondo un hecho inconmensurable de la Sociología y de la Ciencia Política, la relación de la parte con el todo. No bien iniciamos comprendimos que la integración social no es sino, como para cualquier teoría de la sociedad, el tema central a resolver.

En ese norte se explica que la teoría sociológica, de base sistémica, es otra forma de representación de la realidad entendida en términos holísticos. La teoría social de base holística pone, en su teoría de conocimiento, el todo antes que la parte. En nuestro caso, lo social sobre lo individual.

Se suele afirmar, que los primeros holistas fueron Platón con la República y Aristóteles con su teoría de la polis y su concepción del hombre como *zoon politikon*. En ambos casos el individuo quedaba atrapado en el todo superior a él.

La teoría opuesta a los holismos, es la llamada teoría atomista de la realidad social. Significa que la realidad es un conjunto de individuos y no hay tal sociedad sino en tanto expresión del hacer de los individuos. Así es como la visión de los sistemas sociales se tiene, para muchos de sus críticos, como una variante del viejo holismo en la era de los robots y las computadoras; en otras palabras, es ella una teoría cibernética de la vida social humana.

Sin embargo, en la visión estructural-funcionalista de Parsons, se intenta hacer posible la convivencia sin anularlos, de los individuos y la sociedad. En aquella visión los individuos no desaparecen, tienen una esfera de actuación aunque en el marco de un sistema que posee reglas e exigencias funcionales. El vehículo de integración individuo-sistemas sociales de conductas, viene dado por la norma y el temor a la coerción que su desobediencia conlleva.

De manera que la integración sistémica sigue estando en el sistema, no en la voluntad del individuo, de donde por más que Parsons se proponía lo contrario, la libertad queda sujeta a la estructura, que no es otra cosa que un componente del sistema. Por su nota holística y su inclinación ontológica, la teoría de sistemas de Parsons ha sido y es, criticada por la línea individualista de la teoría social y política.

Esa idea de individuo sujeto a roles, a normas, a instituciones, siempre repitiendo conductas próximas a la expectativa esperada so pena de tacharlo de conducta desviada, hace de Parsons una visión también criticada por la izquierda y la visiones sociales proclives al cambio social.

¿Qué puede decirse entonces de Luhmann, si en la crítica a su maestro acentúa la integración normativa e institucional, producida por el subsistema de valores como demasiada centrada en el sujeto?

Al papel pasivo de la conducta individual frente al sistema, el funcionalismo autopoiético de Luhmann la eleva a su máxima expresión cuando, directamente, anula la libertad individual en los límites del sistema autorregulado. La autorregulación se corresponde así a una mirada coherente con el período histórico de su elaboración, el del capitalismo globalizado y tardío de las sociedades avanzadas. Se autorreferencia como desprendido de la aceptación voluntaria y se reproduce, independientemente de la unidad normativa, valores o ideologías, de las partes, porque la integración sistémica opera desacoplada del mundo de la vida, en palabras de Habermas, colonizando todos los subsistemas a su paso, siempre en consonancia con la lógica mercantil.

En una perspectiva de tal naturaleza, se vacía la lucha revolucionaria de los pueblos agobiados, se establece el orden inevitable de los planeamientos globales, y toda lucha se vuelve superflua. Sólo sobrevive la dinámica funcional macro, y el aparato de la sociedad hace trizas la realización de todo proyecto libertario.

Esa faz posmoderna y desencantada de toda teoría autorreferencial, no es nuestra conclusión sino sólo la descriptiva-teórica de la complejidad, como una de sus formas de expresión.

La sociología de los sistemas complejos, basada en la comunicación como medios de generalización simbólica y de reducción de complejidad, la perspectiva de los procesos de diferenciación, como fuerza selectiva en el proceso de la evolución social, son los aportes que rescatamos desvinculándonos de todas las consecuencias axiológicas en que la dinámica a esperar de la sociedad sea la pérdida de la libertad, porque si hay un objetivo contundente en nuestra investigación es la de reconocer y poder describir la complejidad, no como obstáculo, sino como desafío para la ampliación de la libertad, la creatividad y la justicia humana.

En resumen, en base a conceptos teóricos aportados por Luhmann, se nos hace más sencillo comprender la lógica del sistema complejo, pero no hay de nuestra parte una sintonía absoluta con sus conclusiones prácticas, especialmente con aquellas que distancian al hombre de su papel activo en la historia.

Por lo demás, el sistema político está interpelado como resulta de la autorreferencia sistémica, a replantearse su rol frente al riesgo social cuya dinámica está ligada al exceso de confianza proveniente de la capacidad del sistema para la reducir su propia complejidad.

BIBLIOLIGRAFÍA

ALAMARAZ, José (1997): "Niklas Luhmann la teoría de los sistemas sociales antes de la autopoiesis", (Barcelona, Proyecto Ediciones) en Revista *Anthropos*, (Nº 173/174): pp. 62-77

BECK, Ulrich (1998): *Sociedad del Riesgo* (Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós) 304 p.

DE IPOLA, Emilio y otros (2004): *El Eterno Retorno, acción y sistema en la teoría social contemporánea* (Buenos Aires, Argentina, Editorial Biblos) 232 p.

DE LA REZA, Germán (2010): *Sistemas Complejos*. (Barcelona, Editorial Anthropos) 175 p.

GARCÍA RUIZ, Pablo (1996): "Los medios simbólicos de comunicación o de Intercambio: el legado parsoniano en Luhmann". (Proyecto Univer. Iberoamericana, México-Barcelona) en Revista *Anthropos*. (Nº 173/174): pp. 17-18.

LUHMANN, Niklas (1992): *Sociología del Riesgo*, (Jalisco, México, Editorial Universidad Iberoamericana. Universidad de Guadalajara.) 158 p.

_____ (1997): *Introducción a la teoría de Sistemas*. Universidad Iberoamericana México-Barcelona en Revista *Anthropos* (Ediciones. Barcelona) pp. 17-18.

_____ (2009): *La Política como sistema*. (México, Editorial Universidad Iberoamericana) 446 p.

NAVAS, Alejandro (1990): *La Teoría Sociológica de Niklas Luhmann* (España, Editorial Univ. de Navarra. Pamplona) 526 p.

RIVERO, OSCAR (1999): "El concepto del poder en Hanna Arendt y su comparación con Jürgen Habermas y el conductismo". Ponencia en examen de calificación del Doctorado de Filosofía Política, Universidad de Chile.

EL ORIGEN ILUSTRADO DEL CONSTITUCIONALISMO (Y SU TENSIÓN CONCEPTUAL CON LA INTANGIBILIDAD CONSTITUCIONAL)

THE ILLUSTRATED ORIGIN OF CONSTITUTIONALISM (AND ITS CONCEPTUAL STRESS WITH CONSTITUTIONAL INTANGIBILITY)

José Ignacio Núñez Leiva¹

*THE WOMAN OF MY DREAMS, WELL, THERE NEVER WAS ONE.*²

RESUMEN: El presente trabajo analiza la influencia de la filosofía de la ilustración, en la creación de las primeras constituciones escritas de los sistemas occidentales. Propone la inexistencia de una conexión necesaria entre supremacía e intangibilidad constitucional.

PALABRAS CLAVE: Supremacía Constitucional, Reforma Constitucional, Filosofía de la Ilustración.

ABSTRACT: This paper analyzes the influence of the philosophy of the Enlightenment, in the creation of the first written constitutions of Western systems. Proposes the inexistence of a necessary connection between constitutional supremacy and constitutional intangibility.

KEYWORDS: Constitutional supremacy, Constitutional reform; Philosophy of the Enlightenment.

¹Abogado. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Derechos Humanos por la Universidad Católica del Uruguay. Post Graduado en Derecho por la Universidad de Castilla La Mancha, España: Especialista en Constitucionalismo y Garantismo (2009) y Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales (2012). Magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Doctorando en Derecho por la Universidad de Castilla La Mancha. Profesor y Director de Post Grado en la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello de Chile. Miembro de la Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social. Coordinador del Círculo Nuevas Perspectivas en Derecho Público. Email: jinunez@uc.cl – josenunez@unab.cl
Artículo recibido el 11 de noviembre y aceptado el 26 de noviembre 2013.

² MORRYSEY (2004)

I Prolegómenos

Parte abundante de la doctrina, y un segmento no menor de los actores políticos, tienden a interpretar a las Constituciones como el repositorio de cierta verdad revelada o la máxima expresión posible de la racionalidad humana orientada a la mejor organización del Estado. Normalmente lo hacen – no seamos ingenuos – para evitar que se dé cabida a algunas transformaciones sociales o se supriman ciertas ventajas obtenidas por algunos sectores en el momento constituyente. Lleva en este contexto toda la razón de su parte Jens Arup Seip cuando afirma que: *en política, la gente nunca trata de atarse a sí misma; sólo de atar a los demás*.³

En perspectiva, esta posición político-académica que se aproxima al constitucionalismo ético, en cuanto identifica la moral con los contenidos constitucionales, se vale de dos estrategias. Primero, el olvido del origen liberal ilustrado del constitucionalismo (construyendo a veces el rótulo liberal únicamente a su faceta económica) y segundo de la identificación de la, a nuestro juicio errada, sinonimia entre supremacía constitucional e intangibilidad de la misma.

El tal contexto, el propósito del presente trabajo será recordar y destacar la influencia de la filosofía de la ilustración en los albores del constitucionalismo, además de rememorar el *ethos* de la época que no veía razón alguna para que generaciones pretéritas atasen de manos a sus herederos.

Para aproximarnos a este objetivo, hemos organizado las líneas que siguen en base al siguiente itinerario. En primer lugar, trazaremos – de forma muy sucinta – el nexo entre Constitucionalismo, Codificación e Ilustración. Luego, pondremos de relieve el influjo ejercido por la ilustración en el proceso codificador (público y privado). A continuación, revisaremos algunos aspectos del constitucionalismo como Codificación de Derecho Público. Posteriormente analizaremos la relación entre este proceso y el Poder Constituyente, para finalizar analizando la compatibilidad de las ideas que inspiraron el constitucionalismo con la lógica de la Constitución como norma intangible.

II Constitucionalismo, Codificación e Ilustración

El Constitucionalismo puede ser comprendido, como una noción histórica porque con ella se designa una realidad vinculada a una estructura política específica, que encuentra su momento a finales del siglo XVIII y representa la plasmación positiva del iusnaturalismo racionalista e ilustrado, que hizo de los derechos naturales el fundamento de la comunidad política y del contrato social el artefacto para sustentar las instituciones políticas.⁴

La Codificación y el Constitucionalismo, en este sentido, se encuentran íntimamente ligados, no sólo entre sí – en cuanto procesos de unificación normativa desarrollados en base a una técnica común – sino también con el descrédito que con el transcurso del Medioevo experimenta el Derecho Romano y el *Ius Commune*.

Tal como afirma Alfonso Ruiz Miguel, las teorías del Estado y del Derecho propias del iusnaturalismo racionalista produjeron dos fenómenos decisivos y de duradera influencia, no sólo para el Estado y el Derecho, sino además para la teoría jurídica. Se trata de la Codificación y el Constitucionalismo,⁵ corrientes que comparten sus orígenes pero también sus marcos teóricos e improntas: la seguridad jurídica, el espíritu ilustrado y, para los más escépticos, la cimentación del

³ ELSTER (2002) p. 11

⁴ SASTRE (1999) p. 127

⁵ RUIZ (2009) p. 269

Capitalismo.⁶ En el mismo sentido se inscriben las ideas de Roberto Blanco cuando afirma que el pensamiento ilustrado y su profunda orientación racionalista se expandió desde el estudio de los fenómenos de la naturaleza y abarcó también el ámbito de los problemas de la sociedad.⁷

III La influencia de la Ilustración en la Codificación (Pública y Privada)

En cuanto a sus orígenes, tanto la Codificación Legal como la Constitucional hallaron uno de sus principales nutrientes doctrinarios en la sustitución del iusnaturalismo medieval por el brioso iusnaturalismo racionalista, que a partir de importantes reformulaciones en la concepción de la razón, la extensión de la ética, la naturaleza humana y la existencia de derechos naturales, culminó por sentar un sistema de pensamiento que superpuso, de una parte el carácter deontológico del Derecho Natural por sobre su cariz ontológico, y de otra, separó aguas entre el Derecho y el Estado, a efectos de proteger al primero frente al segundo e instalarlo como un coto ante el absolutismo del estatal. La *lucha ilustrada* – señala Cassirer – se enfrenta a dos poderosos adversarios que actúan como aliados: la derivación del Derecho de una voluntad divina (por tanto, irracional, inaccesible e impenetrable para la razón humana) y el Estado Leviatán. La razón humana se revela entonces, no necesariamente ante Dios, pero sí frente a su omnipotencia, usurpada y utilizada a su antojo por algunos, y en contra del Dios mortal - encarnado en el Estado - como lo califica Hobbes de forma tan característica.⁸

En efecto, puestas en contraste, las concepciones acerca de la razón humana acuñadas bajo el paradigma medieval entran en tensión al menos en tres planos con sus equivalentes desarrolladas en la edad moderna. Tales conflictos pueden ser sintetizados en tres pares de concepciones antagónicas: (1) la razón individual secularizada vs. la razón teológica eclesial, (2) la razón causal vs. la razón teológica y (3) la razón demostrativa vs. la razón interpretativa. Repasemos brevemente cada una de ellas.

La difusión de los textos bíblicos a través de la imprenta, propició la superación de la interpretación institucional de la Biblia al favorecer el acceso a la lectura de la misma en lenguas vernáculas. El monopolio hermenéutico del llamado *libro sagrado* que mantenía Iglesia Católica resultó insostenible en la Edad Moderna, escenario histórico que a través de la reproducción en serie de la Biblia y su traducción a idiomas distintos del latín permitió que la lectura individual del antiguo y nuevo testamento se convirtiese en una experiencia directa, no intermediada por intérpretes oficiales, instalando a la razón como una potencia intelectual presente en todos los hombres en igual medida.

En este proceso de emancipación intelectual, significativo fue el pensamiento ilustrado, que tiene una de sus síntesis más precisas en la descripción que hace Kant del mismo: *la ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro. Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo sin la tutela de otro. ¡Ten valor para servirte de tu propia razón! He aquí el lema de la ilustración,*⁹ escribió el filósofo prusiano en 1784.

Por otra parte, la crucial máxima de la razón medieval que prescribía la ordenación de la existencia humana según un plan divino accesible como una gracia derivada de la fe, merma su

⁶ DE CABO (2000) p. 46

⁷ BLANCO (2010) p. 76

⁸ CASSIRER (1993) p 266

⁹ KANT (2011) p. 83

autoridad a manos de la pluma de Descartes que propone a la razón como un instrumento para la intelección de la naturaleza física de las cosas en base a relaciones de causa – efecto, y no de fines o tendencias insertadas en el ADN humano por una voluntad divina.¹⁰

Finalmente, la razón moderna desprecia la imposición de verdades en base a subordinaciones a la autoridad y valora únicamente aquéllos esfuerzos argumentales demostrativos, que procuran una validez autoevidente, universal, ojalá atemporal, que no requiera apelar a instancias metafísicas. Tendencia que terminará por estimular la primacía de la ley –producto de la razón humana presente en todos por igual – por sobre la costumbre y las prescripciones supuestamente reveladas a castas cognitivamente superiores.¹¹

Por otra parte, el iusnaturalismo en su versión moderna, a diferencia de su versión medieval, aspira al maximalismo ético. Mientras el derecho natural pre moderno propone con severidad principios abstractos, más no criterios concretos, su variante moderna ansía elaborar un catálogo detallado de prescripciones que disciplinen todo el quehacer humano.¹² De allí el ímpetu con que los textos jurídicos modernos y en especial los códigos, pretenderán dar respuesta a todos los dilemas posibles en su ámbito y la ciencia jurídica se resistirá durante mucho tiempo a aceptar la existencia de lagunas en el Derecho.

En torno a la concepción del ser humano, la nueva versión del iusnaturalismo estima a la *sociabilidad* y la *politicidad* como opciones deliberadas del ser humano, producto del contrato social. Noción que no emerge únicamente con bríos en su tierra de origen, sino también en Estados Unidos de Norteamérica a partir de 1776 cuando la Declaración de Independencia de aquél Estado acude a las doctrinas de los derechos naturales y del contrato social para legitimar con fuerza y de manera plausible su ruptura con la metrópoli.¹³ Aquél es el origen de la noción del Estado como un artefacto al servicio de los intereses del ser humano.

Finalmente, como uno de los factores causales más relevantes de la codificación – particularmente la constitucional – el iusnaturalismo moderno se inclina a considerar a los derechos individuales como preeminentes a los deberes y obligaciones, como elementos fundantes del poder político que se legitima únicamente en cuanto sirva de instrumento para su resguardo y garantía.¹⁴ Esto se constata en las elocuentes fórmulas empleadas, primero en 1776 por la declaración de independencia de las 13 colonias norteamericanas: *sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados;* y luego en 1789 en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: *Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes. Se configura así – con este entramado – un sólido escenario justificativo de lo que será el devenir de la codificación privada, pero especialmente la Constitucional.¹⁵*

¹⁰ RUIZ (2009) p. 185

¹¹ Ibid. p. 187

¹² Ibid. p. 188

¹³ FIORAVANTI (2007) p. 81

¹⁴ RUIZ (2009) p. 190

¹⁵ RUIZ (2009) p. 239

La favorable posición “geoideológica” de Francia puede hacer pensar que sólo en ella, y en los países alimentados por su vasta literatura revolucionaria, tendrían eco las ideas afiliadas al pensamiento ilustrado, cuyos rasgos esenciales ya hemos revisado. Con todo, la monumental obra *La Democracia en América* de Alexis de Tocqueville se encarga de corregir esta impresión cuando, al consultarse por el método filosófico de los norteamericanos, señala: *escapar al espíritu del sistema, al yugo de las costumbres, de las máximas de familia, de las opiniones de clase y hasta cierto punto de las preocupaciones nacionales; no tomar la tradición sino como un indicio y los hechos presentes como un estudio útil para obrar de otro modo distinto y mejor, buscar por sí mismo y en sí mismo la razón de las cosas y dirigirse al resultado sin detenerse en los medios y consultar el fondo sin mirar la forma, tales son los principales rasgos que caracterizan lo que llamaré el método filosófico de los norteamericanos.*¹⁶

Incluso a la inversa, ante reputados contradictores como Georg Jellinek, quien en su obra *Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano*, afirma la inexistencia de una conexión entre la declaración francesa del mismo nombre y la filosofía ilustrada. Según la tesis del autor – que dentro de nuestro razonamiento no resta, pues el orden de los factores no altera el producto – el modelo de la primera declaración de derechos de la revolución gala hallaría su modelo en la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente en la de Virginia de 1776 (que como ya vimos en la impresión de Tocqueville es tributaria de una filosofía inspirada en los ideales ilustrados). Pero, siguiendo el análisis de Cassirer, aunque la imitación de la declaración francesa de su equivalente estadounidense es demostrable, también resulta difícil de negar la influencia que en esta última tuvo el iusnaturalismo racionalista.

El antecedente, según este último autor, de la *Bill of Rights* de Estados Unidos no se encuentra en las contiendas religiosas inglesas, sino – coincidiendo con Tocqueville – halla su ascendiente en la reformulación del Derecho Natural. Si bien – entonces – la filosofía francesa no ha inventado la idea de los derechos inalienables, atribuida generalmente a Locke (idea no del todo precisa, como veremos a continuación) el mérito de la primera gran revolución liberal de la Europa continental consiste en haber transformado aquellas ideas en un “evangelio moral” que fue entusiastamente propagado.¹⁷

IV La Codificación del Derecho Público

La codificación comenzó en Europa a finales del siglo XVIII - incluso antes de la Revolución Francesa - y se desarrolla principalmente en el ámbito del derecho privado civil, aunque rápidamente se extendió al derecho penal. Su correlato en la esfera del Derecho Público no es otro que el Constitucionalismo.¹⁸ Ambos fenómenos marcharon juntos.¹⁹ Mientras en el derecho privado los códigos contribuyeron a garantizar en el nivel interpersonal y concreto las relaciones del liberalismo (capitalista, en palabras de Carlos de Cabo Martín) en el Derecho Público, las constituciones contribuyeron a fijar y garantizar en el nivel político el interés de las elites triunfadoras que dominaron luego de las revoluciones.²⁰

El Constitucionalismo procede de las mismas ideas que alentaron la codificación civil. En primer lugar, la primacía del Derecho legislado por sobre la dispersión normativa. Se despreció la dedicación al *ius commune* a favor de la dedicación a los textos positivos. Esta tendencia

¹⁶ DE TOCQUEVILLE (2011) p. 391

¹⁷ CASSIRER (1993) p. 277

¹⁸ RUIZ (2009) p. 269

¹⁹ DE CABO (2000) p. 47

²⁰ Ibid.

resultó fértil gracias a la conformación de los Estados modernos, pues la centralización del poder, en desmedro de los centros de poder medievales (fundamentalmente el poder y justicia señoriales) implicó la ruptura de las ataduras que mantenían las relaciones de vinculación *tierra-hombre* típicamente feudales, con el efecto subjetivo de separar al individuo o al trabajador – a la persona – de los medios de producción, transformándolo en sujeto. Y supuso, además, una relativa unificación normativa que trajo como consecuencia una paulatina desaparición de los privilegios. Como afirma De Cabo, el último intento por sostener el Feudalismo y la estructura económico-social de Medioevo culminó, paradójicamente, con la génesis del Estado moderno.²¹ Así, la ley se instaló sobre la costumbre y la interpretación de esta por encima de la doctrina jurídica y los precedentes. Aunque su evolución resultó distinta en el tránsito al Constitucionalismo,²² se optó por el dominio de la voluntad del presente por sobre la autoridad del pasado, fenómeno indirectamente beneficiado por los efectos de la consolidación del absolutismo monárquico que sentó las bases de la organización de producción normativa centralizada que vino a reemplazar los poderes locales.²³

Para Guastini, el término Constitución es comúnmente utilizado para designar un específico documento normativo, que formula no todas, pero sí al menos la mayor parte de las normas “materialmente constitucionales” de un ordenamiento determinado. En tal acepción – de la cual solamente eludimos la idea de normas materialmente constitucionales, pues supone la existencia de un derecho natural constitucional – la Constitución es una suerte de Código, en tanto junto a una multiplicidad de normas jurídicas de diversa índole contempla una sola Constitución.²⁴

En los Estados Unidos de Norteamérica, si bien no ocurrió un proceso transicional como en Francia, los *Artículos de la Confederación* son una prueba fehaciente del interés de sistematizar en un texto positivo las reglas básicas del Estado. También lo es el rico y profuso conjunto de ideas divulgado por Hamilton, Madison y Jay en *El Federalista*. Incluso la misma convocatoria a la asamblea constituyente, especialmente en cuanto señala el propósito de esta: *revisar los Artículos de la Confederación y presentar un dictamen al Congreso y a las distintas legislaturas sobre las alteraciones y adiciones a los mismos que sean necesarias para adecuar la Constitución federal...*

En segundo lugar – operativamente – se prefirió la codificación, esto es una ordenación racional del material de un sector jurídico, comenzando de nuevo o al menos elaborando desde un comienzo las relaciones concretas a fin de evitar contradicciones, redundancias o lagunas, todo en lugar de la mera recopilación, técnica tradicional en la época, pero profundamente anti racionalista.²⁵ Esta alternativa continúa siendo utilizada y reconocida hasta nuestros días.²⁶

En tercer lugar, la Ilustración y las revoluciones liberales alentaron la necesidad de la codificación como un factor de control del poder político y su manera de producir las leyes.²⁷

²¹ DE CABO (2010) p. 23

²² Tal como lo explicitan los numerosos críticos de la impronta conservadora de las Constituciones y que Carlos de Cabo resume con meridiana claridad al afirmar que: La Constitución, que tiene su origen en la circunstancia histórica apuntada, desempeña objetivamente una finalidad específica: no sólo expresa formalmente el nuevo orden, sino que contribuye a crearlo y defenderlo. DE CABO (2000) p. 47

²³ RUIZ (2009) p. 270

²⁴ GUASTINI (2001) pp. 34-35

²⁵ RUIZ (2009) p. 271

²⁶ GUASTINI (2000) p. 98

²⁷ RUIZ (2009) p. 273

Así – desde la perspectiva de la historia de las normas positivas - el Constitucionalismo supone la creación de un *supracódigo* ordenado y destinado a regular el poder político²⁸ y cruzado por la intención trascendente de dispensar seguridad jurídica a través de un texto escrito simple y claro que facilite su conocimiento. Este propósito envuelto en el espíritu codificador de los albores del Estado de Derecho se entrelaza con la esencia misma del ideal revolucionario del ocaso del mil setecientos: el desplazamiento de supremacía de la autoridad monárquica y de su origen sobrenatural o ultra terreno a manos de lo que daría en llamarse Supremacía Constitucional originada en un nuevo poder del Estado – desconocido incluso para la teoría de separación de los poderes que nutrió la revolución en Francia – el Constituyente. La existencia de este nuevo poder, distinto y superior de los tres poderes constituidos, y las maneras de ejercerlo acabará, luego, por convertir a las constituciones en normas peculiares.²⁹

Se trataba entonces de la expansión del ideal codificador, desde el terreno del derecho que tenía como destinatario al pueblo - o más propiamente al súbdito - hacia nuevos territorios en donde emergen la persona y el ciudadano. Y que bifurcó su camino al diferenciar de una parte al *Código Legal* y el Legislador y de otra al *Código Constitucional* y al Constituyente, atribuyéndoles cierta primacía a estos últimos.

IV Codificación Constitucional y Poder Constituyente

La idea de Constituyente, o Poder Constituyente, en el sentido que le atribuiremos en este trabajo, se define simplemente en oposición a la de Poder Constituido. Luego, es constituido todo poder conferido y regulado por normas vigentes.³⁰ En tal sentido, como expresa con rotundidad Fioravanti, tanto en la revolución norteamericana como en la francesa la figura del poder constituyente tiene extraordinaria relevancia.³¹ Posición indiscutible no obstante el posterior fracaso del Constitucionalismo (o triunfo diferido, si se quiere) en Francia, a causa de la llegada de Napoleón. En contraste con la consolidación en el mismo país de la codificación privada.

Curiosamente, como anota Ruiz Miguel, la primera y más estable patria del Constitucionalismo en sentido funcional (no material) fue el Reino Unido, que incumplió con rotundidad todos los elementos inspiradores y técnicas ya enumeradas, sin apartarse necesariamente de su espíritu. Fue en tal espacio geográfico donde primero echó raíces duraderas, aunque en una permanente tensión con el *common law*.

Durante gran parte de la historia del pensamiento político es posible detectar ideas que destacan la necesidad de un Derecho superior al ordinario (sea humano o metafísico), y de la subordinación del poder al Derecho, aunque aquellas no se consolidaran y proyectasen su influencia a otras naciones antes que las más famosas revoluciones liberales de fines del siglo XVIII.

La idea de la supremacía ilustrada de un Derecho sobre el resto del derecho remonta sus orígenes más allá de lo habitualmente pensado. Los *neoescolásticos* en España, el juez Coke en Gran Bretaña y el proyecto de Cromwell de 1653, que intentó dotar a Inglaterra de un instrumento de gobierno, son un ejemplo de esto último.³² El Constitucionalismo (funcional) británico evolucionó dando pasos diferentes a su equivalente (material) europeo. Su

²⁸ Ibid. p. 275

²⁹ BLANCO (2019) p. 81

³⁰ GUASTINI (2001) p. 40

³¹ FIORAVANTI (2007) p. 89

³² ARAGÓN (2000) p. 110

Constitución (en sentido antiguo y lejano del Constitucionalismo, como veremos más adelante) se liberalizó y democratizó paulatinamente, aunque sin abandonar su condición flexible y consuetudinaria.³³ A diferencia de la genealogía constitucional europea continental, drástica e hija de las revoluciones.

En síntesis, tanto en Francia como en los Estados Unidos de Norteamérica las revoluciones marcaron la ruptura entre la concepción “antigua” y “moderna” del iusnaturalismo. La concepción ilustrada de la razón estimuló el ímpetu codificador, tanto en el derecho privado como en el Público, además de favorecer el surgimiento del poder Constituyente – agente del contrato social - como titular de la potestad de disciplinar la estructura básica del Estado a través de una norma básica positiva: la Constitución. En tal sentido, el proceso codificador ilustrado es el padre de la idea de Supremacía Constitucional, aun cuando el desarrollo doctrinario de este concepto sea posterior. En el viejo continente, por ejemplo y entre otros múltiples efectos, la primacía de las constituciones fue lo que permitió la edificación de las monarquías constitucionales. En la ex colonia británica permitió la instalación del régimen de gobierno que pervive hasta hoy: el presidencialismo y la elaboración del control de constitucionalidad de las leyes, que tuvo su punto de inflexión en el famoso caso *Marbury v.s Madison*. En aquellos espacios jurídicos se inspiró posteriormente la codificación constitucional del resto de América.³⁴

V Codificación Constitucional Ilustrada e Intangibilidad Constitucional

Apreciar al impulso codificador ilustrado como un componente del Constitucionalismo – al menos del *paleoconstitucionalismo* – implica descartar ciertas ideas hoy muy difundidas entre los juristas y que no necesariamente sitúan las consecuencias que reportan en su contexto histórico e ideológico. En efecto, no resulta difícil hallar en la literatura especializada menciones a ciertas aristas de la Supremacía Constitucional. Algunos distinguen entre Supremacía formal y material. Otros complementan la primera variante mencionada subdistinguiéndola en la Supremacía de la Constitución como norma y como jerarquía normativa. Incluso se alude al status preeminente de los valores consagrados en las Cartas Fundamentales como el cimiento de su posición preferente en el tema de Fuentes del Derecho.

Si bien es cierto que todos aquellos enfoques pueden tener diferentes grados de precisión respecto de la realidad constitucional del siglo XX o XXI – o reportar fenómenos sistémicos, no históricos - son poco fieles al *paleoconstitucionalismo* y tienden a ocultar la magnitud de la influencia de la filosofía ilustrada en la génesis del Constitucionalismo, las Constituciones y el Poder Constituyente. En efecto hoy la idea de Supremacía Constitucional aparece muchas veces teñida por una impronta que privilegia el control del poder político constituido a la vez que instala no en una posición privilegiada sino prácticamente intangible los preceptos heredados por el Constituyente. Esta semántica de la Supremacía Constitucional suele avenirse muy bien con la propuesta de la rigidez constitucional (en su sentido fuerte) como un elemento necesario de las Cartas Políticas.

³³ Ibid.

³⁴ RUIZ (2009) p. 276.

Con todo, sin intentar una reconstrucción historicista y normativa del Constitucionalismo a partir de su contexto filosófico y social, pareciera ser que los planteamientos ya descritos son en cierta forma diferentes con el *Ethos* ilustrado de los orígenes del constitucionalismo, en donde la Supremacía Constitucional no resultaba equivalente ni a la intangibilidad de sus preceptos ni a un tipo específico de garantía de aquella. Elocuente es, en este sentido, la insistencia de Condorcet, rebosante de pensamiento ilustrado, en contemplar mecanismos permanentes de revisión en las primeras cartas políticas francesas, o sus célebres alocuciones en que sostenía que *una generación no tiene derecho a someter a sus leyes a las generaciones futuras* y que *“los amigos de la verdad son quienes la buscan, y no quienes se vanaglorian de haberla encontrado.”*³⁵

Apunta en el mismo sentido la afirmación de Roberto Blanco Valdés en orden que para los constituyentes de Estados Unidos de Norteamérica, y para la doctrina que los apoyó, la institución de mecanismos de reforma constitucional nunca fue pensada como un factor de rigidez o petrificación, sino de estabilidad.³⁶ En tal sentido se expresaría Madison en El Federalista N° 43 cuando afirma que el mecanismo de enmiendas constitucionales tiene como propósito proteger *contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos,*³⁷ o cuando enfatiza el *principio fundamental del gobierno republicano, que reconoce el derecho del pueblo a alterar o abolir la constitución en vigor en todo caso en que lleguen a la conclusión de que está en desacuerdo con su felicidad.*³⁸

Y a un océano de distancia, Sieyès lo dijo con rotundidad en *¿Qué es el Tercer Estado?: La Nación es dueña de reformar su Constitución.* Sólo al conjugar esta máxima, junto a los pensamientos de Condorcet y Madison - en el contexto de la filosofía de la ilustración – como piedras angulares del Constitucionalismo, las Cartas Políticas serán artefactos de utilidad para la soberanía y la libertad, y no devendrán en lo que Pierre-Joseph-Marie Barnave astutamente identificó como *la eterna causa de las revoluciones.*³⁹

³⁵ GINZO (1994) p. 162

³⁶ BLANCO (1998) p. 129

³⁷ EL FEDERALISTA p. 187

³⁸ Ibid. p. 334

³⁹ DIPPEL (2009) p.80

BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN, Manuel (1986): “Sobre las nociones de Supremacía y Supralegalidad Constitucional”, en Revista de Estudios Políticos (Madrid, CEPC) pp. 9- 30.

_____ (2008): “El Juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad”, en VVAA. *Jueces y Derecho* (México, Porrúa).

MORRYSEY (2004): I’m Not Sorry, en You Are the Quarry, Attack Records.

BAYON, Juan Carlos (2001): “Democracia y Derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo”, en Revista *Doxa*, pp. 1 – 80.

_____ (2009): “Sobre el principio de prohibición y las condiciones de verdad de las proposiciones normativas”, en BULYGIN, Eugenio, ATIENZA, Manuel, BAYÓN, Juan Carlos, *Problemas Lógicos en la teoría y práctica del Derecho*, Madrid, Fundación Coloquio Europeo, pp. 27-34.

BLANCO, Roberto (1998): *El valor de la constitución* (Madrid, Alianza).

_____ (2010): *La Construcción de la Libertad* (Madrid, Alianza).

BILLIAS, George (2009): *American Constitutionalism Heard Round the World*, New York, University Press.

CARBONELL, Miguel (1996): “Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 289 -300.

CASSIRER, Ernst (1993): *Filosofía de la Ilustración*, México (Fondo de Cultura Económica).

CONDORCET (2009): *¿Es conveniente engañar al pueblo?* (Madrid, Sequitur).

DE CABO, Carlos (2000): “La Función Histórica del Constitucionalismo”, en CARBONELL, Miguel (Compilador) *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*, CARBONELL, Miguel (Compilador) (México, Porrúa – UNAM) pp. 45 – 66.

DE OTTO, Ignacio (1987): *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes* (Barcelona, Ariel).

De TOCQUEVILLE, Alexis (2011): *La Democracia en América* (México, Fondo de Cultura Económica).

DIPPEL, Horts (1999): *Constitucionalismo Moderno* (Madrid, Marcial Pons).

ELSTER, Jon (2002): *Ulises desatado*, (Barcelona, Gedisa).

FERRERES, Victor (2008): *El control judicial de la Constitucionalidad de la ley* (México, Fontamara).

FIORAVANTI, Maurizio (2007): *Constitución, de la antigüedad a nuestros días* (Madrid, Trotta).

GINZO, Arsenio (1994): “Condorcet. Filosofía y Política”, en *Revista Internacional de Filosofía y Política*, pp. 136 -171.

- GUASTINI, Ricardo (1999): *Distinguiendo* (Barcelona, Gedisa).
- _____ (2000): “Sobre el concepto de Constitución”, en CARBONELL, Miguel (Compilador) *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos* (Porrúa – UNAM) pp. 93 -108.
- _____ (2001): *Estudios de Teoría Constitucional*, (México, Fontamara).
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John (2010): *El Federalista*, México (Fondo de Cultura Económica).
- KANT, Immanuel (2011): *¿Qué es la Ilustración?* (Madrid, Alianza. Edición de Roberto Aramayo).
- MATEUCCI, Nicola (1998): *Organización del poder y libertad. Historia del Constitucionalismo moderno* (Madrid, Trotta).
- PORTALIS, J. E. M. (1978): *Discurso preliminar del proyecto de código civil francés*. (Edeval, Valparaíso, Trad. de M. Rivacoba) pp. 38 - 39.
- POZZOLO, Sussana (1998): “Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional”, en *Doxa*, Nº 21, Vol. 2, pp. 339 -356.
- PRIETO SANCHÍS, Luis (1993): *Ideología e interpretación jurídica* (Madrid, Tecnos).
- _____ (1997): *Constitucionalismo y Positivismo* (México, Fontamara).
- PRIETO, Luis (2005): “Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial”, en CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismos* (Madrid, Trotta) pp. 123-158.
- PRIETO, Luis (2007): *Derechos Fundamentales, Neoconstitucionalismo y ponderación judicial*, (Lima, Palestra).
- PRIETO, Luis (2007a): “El Constitucionalismo de los Derechos”, CARBONELL, Miguel (Editor), *Teoría del Neoconstitucionalismo*, (México. Trotta –UNAM).
- PRIETO SANCHÍS, Luis (2008): *Apuntes de Teoría del Derecho* (Trotta, Madrid).
- PRIETO, Luis (2009): *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales* (Madrid, Trotta).
- _____ (2010): “Sobre la identificación del Derecho a través de la moral, en VVAA., *Los Desacuerdos en el Derecho*. (Madrid. Fundación Coloquio Europeo).
- PRIETO, Luis (2013): *El Constitucionalismo de los Derechos* (Madrid, Trotta).
- RUIZ, Alfonso (1998): “El Principio de Jerarquía Normativa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8, Nº 24, pp. 135- 154.
- _____ (2009): *Una filosofía del derecho en modelos históricos* (Madrid, Trotta).
- SASTRE, Santiago (1999): *Ciencia jurídica positivista y Neoconstitucionalismo* (Madrid, MC Graw - Hill).
- _____ (2005): “La ciencia jurídica ante el Neoconstitucionalismo”, en CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismos* (Madrid, Trotta) pp.239-258.



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

DE LA HEGEMONÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO, A SU APARENTE CUESTIONAMIENTO Y CRISIS EN CHILE

FROM THE HEGEMONY OF REPRESENTATIVE DEMOCRATIC SYSTEM TO ITS APPARENT QUESTIONING AND CRISIS IN CHILE

Miguel Ángel Pardo B.¹

RESUMEN: La relación entre democracia liberal y sistema económico neoliberal en Chile, ha sido asociada como el factor decisivo que le ha otorgado estabilidad al modelo de desarrollo nacional. No obstante, esta supuesta estabilidad encubriría la existencia de una profunda e histórica crisis de credibilidad y legitimidad, sea porque se ha conseguido con mínimos niveles de participación ciudadana, con prescindencia de ésta, o con una fuerte acción represiva, lo que ha decantado en un profundo malestar ciudadano, expresado tanto en una sostenida y creciente abstención electoral, como en la utilización, cada vez más común, de la manifestación y la protesta como mecanismos de participación y control de la gestión pública.

PALABRAS CLAVES: Legitimidad. Gobernabilidad. Participación Ciudadana.

ABSTRACT: The relation between democracy and neoliberal economic system in Chile, has been associated as the deciding factor that has given stability to the national development model. This paper suggests that this alleged stability conceals the existence of a deep and historic crisis of credibility and legitimacy, either because it has been achieved with minimal levels of citizen participation, without of this, or with a strong repressive action. This has decanted in the profound unease of citizenship, expressed in a sustained and growing electoral abstention, as in the increasingly common use of demonstration and protest as mechanisms of participation and control of public administration.

KEY WORDS: Legitimacy. Governability. Citizen participation

¹ Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (UAH), Licenciado en Educación en Historia, Geografía y Ciencias Sociales (UMCE). Actualmente se desempeña como profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Email: pardo.benavidez@gmail.com
Artículo recibido el 21 de octubre y aceptado el 29 de octubre.

Sistema político chileno: de la frágil estabilidad, a la crisis de legitimidad

Tiende a llamar la atención que cuando se levantan opiniones en torno a las virtudes de Chile -sea de hombres de Estado, funcionarios de gobierno, representantes políticos, o individuos cualesquiera sean éstos, nacionales o extranjeros-, éstas tienden a coincidir y resaltar aspectos referidos al carácter de la Democracia chilena, su estabilidad política e institucional, el respeto a las leyes, el orden ciudadano y la paz social, entre otras.

Lo anterior tiende a redundar en una imagen particular que Chile ha intentado proyectar desde los inicios de la República, y que pone especial acento en la estabilidad del sistema estatal chileno respecto a sus pares latinoamericanos. De aquello, suele surgir espontáneamente la pregunta sobre cuáles serían las razones que explicarían esta aparente estabilidad histórica del sistema estatal chileno -más allá de los episodios de quiebre institucional-, y si aquello tiene algo que ver con las características y rol del Estado, los grupos de poder u oligarquías -asociadas a su creación, mantención o control-, las virtudes de sus gobernantes y ciudadanos, o si bien, es el resultado de la interacción sistémica de cada uno de los atributos antes mencionados. Hallar respuesta a tal cuestión se transforma en un imperativo a fin de aproximarse al análisis y comprensión de la historia reciente de Chile, necesaria para comprender su particular Democracia.

La fundación del Estado chileno hacia las primeras décadas del siglo XIX, encontraría sus orígenes en la herencia colonial hispana, de la cual se sabe no sólo heredero cultural, sino también de su institucionalidad política y social, ambas sustentadas en el legalismo monárquico, burocrático, de carácter autoritario, al tiempo que fuertemente jerárquico, cimentado en un orden social basado en la posesión de la tierra y que perduró hasta bien entrado el siglo XX. Unido a lo anterior, importante era la procedencia para la configuración del orden social, y en donde el foráneo "peninsular" -español nacido en España, de ahí tal rótulo- se ubicaba por sobre el "criollo" -español nacido en América-, algo que por lo demás concommitaba con el color de piel: blanco para el estrato superior, y en degradación cromática para los estratos inferiores, hasta llegar al negro, que ocupaba funciones de servidumbre personal o de esclavitud -y que más bien resultaron exóticos y objeto de ostentación por su escases-, constituyéndose el "mestizo" -mezcla entre blanco e indígena americano-, como el grupo social más abundante y predominantes en las tierras pertenecientes a los terratenientes chilenos, herederos de los antiguos conquistadores españoles, ordenando de esta manera un tipo especial de sociedad a la que se denominó como hacendal. De esta forma, se configuró el lugar que a cada cual le correspondió en la organización social piramidal chilena.

Basándose en aquel orden hacendal, heredera de la tradición colonial hispánica, la élite económica y social chilena consolidó su dominio con la gestación del Estado de Chile, asumiendo este último un rol protagónico como gestor de la nacionalidad, promotor de la estabilidad sociopolítica, y ordenador de la vida nacional. El atributo de estabilidad estaría dado, a lo largo de toda la historia nacional, por la mantención de la institucionalidad heredada -conocida ésta como "el peso de la noche"²- y la legalidad inspirada en la ilustración europea continental, pero acomodada a los intereses y necesidades de la élite nacional que le dio origen. Es en

² En la carta que Diego Portales le enviara a su amigo Joaquín Tocornal en 1832, señala que "el *orden social* se mantiene en Chile por el *peso de la noche*, y porque no tenemos hombres sutiles, hábiles y cosquillosos. La tendencia general de la *masa al reposo* es la garantía de tranquilidad pública". El "peso de la noche" es una escéptica y melancólica frase con que Diego Portales, comerciante, político y ministro de Estado, caracteriza el orden político y socioeconómico que regía en el Chile de su época (inicios del siglo XIX), y que encontraría sus raíces en la herencia colonial hispana del siglo XVIII. Sobre dicha herencia instala, como advertencia paradójica, que en ella se encuentra la fragilidad de nuestra fortaleza histórica.

este origen que Salazar y Pinto³ reconocen una doble condición estructural del Estado chileno: la estabilidad, que ha sido cimentada, a lo largo de toda la historia nacional, a través de una institucionalidad legalista que, tanto en su origen como en su desarrollo, resguardó los intereses de la misma élite nacional, y que soterradamente escondía una legitimidad escindida y reactiva ante cualquier acción ciudadana que pudiera perturbar la estabilidad entendida como “orden”, sea este constitucional, republicano, legal, tradicional, cultural, etc., y que a fin de cuentas, forman parte de un todo, entendido este como sistema.

Para Salazar y Pinto, la estabilidad del sistema estatal chileno sólo indicaría mera duración. No obstante, esta durabilidad y estabilidad del sistema político chileno, sobre el cual se reconoce cierta eficiencia –de permanencia, fundamentalmente como sostienen ellos- no logró, ni ha logrado, incluir a “toda” la ciudadanía con la misma eficiencia y durabilidad a las bondades de la vida moderna, sino por el contrario, la élite nacional pretendió sostener dicha estabilidad en el tradicional orden hacendal heredado desde la colonia, que aseguraba a su vez los votos de la aún supuesta “masa en reposo”⁴ -como se llamó a la ciudadanía-, y que por más de un siglo vició la política chilena.

Es el orden fundado en la estructura hacendal la que pretendió prolongar la élite nacional a toda costa, a razón de que la más antigua y horrible de sus pesadillas se hiciese realidad: que el Estado escapase de sus manos.⁵ Dicho orden, sólo habría podido ser debilitado con la Reforma Agraria, iniciada por Jorge Alessandri (1962) y continuada por Eduardo Frei Montalva (1966), la que, inspirada en la Alianza para el Progreso,⁶ no perseguía otro fin sino encausar al campesinado hacia tendencias políticas de centro -como la Demócrata Cristiana (DC)-, evitando la izquierdización del campo ante la amenaza de un comunismo de tipo maoísta o inspirado en la exitosa Revolución Cubana (1959). Objetivo similar persiguió el “Plan de Promoción Popular” durante la administración de Frei Montalva.

Esta herencia, a la que se ha aludido, se habría constituido más bien en un déficit estructural e histórico de la acción del Estado con la ciudadanía. En tal sentido, la estabilidad engendrada por el Estado por más de un siglo sólo expresaría mera duración, sin que esto constituyese indicador alguno de eficiencia o eficacia.⁷

La apreciación de la sociedad civil respecto a su marginación de las virtudes y beneficios de la modernidad, ha transitado desde el descontento popular, las revueltas y las primeras expresiones de asociacionismo de la clase obrera, hacia fines del siglo XIX, hasta las grandes movilizaciones sociales del siglo XX, y aquellas de las primeras décadas de este siglo XXI, como la “Revolución Pingüina” (2006) y las movilizaciones sociales por la educación (2011-2012), teniendo todas estas, como principio orientador, la experiencia cotidiana que suscita el diario

³ Cfr. SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999)

⁴ La “masa en reposo” es un término empleado por Diego Portales para referirse a la incapacidad de la ciudadanía de la época para comprometer el orden tradicional chileno. Como se vio en la cita anterior, la “masa en reposo” sería garantía de orden y estabilidad, elementos caracterizadores de la identidad política chilena durante todo el siglo XIX.

⁵ “A comienzos de la década de 1970 los procesos de reforma agraria, el fracaso del PDC, con sus contradicción entre un programa social cuasi revolucionario y un programa económico reformador, y el triunfo de Allende, hicieron que las elites chilenas se sintieran, quizás como nunca antes, al borde de un abismo”. En: SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile II* (1999) p. 45

⁶ Desde 1961, la Alianza para el Progreso, como iniciativa del Presidente estadounidense John F. Kennedy, promueve la presencia estadounidense en Latinoamérica, en un plan conjunto para todo el “Hemisferio Occidental” en el contexto de la Guerra Fría. Este pretende ganarse el favor de los Gobiernos y partidos de centro en Latinoamérica a través del establecimiento de un plan económico y social de incentivos que permitiesen implantar en la región un modelo democrático amigable con el de Estado Unidos de Norteamérica. Cfr. GÓNGORA (1981) pp. 126-127

⁷ SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999) p. 14

vivir, lo que se ha llamado “el sentir ciudadano”, y que se refiere a la evaluación que emana desde la ciudadanía sobre la eficiencia o deficiencia del Estado, y que determina la credibilidad de esta hacia el sistema, (...) y *su adhesión o no adhesión subjetiva al orden legal vigente*.⁸

Importante en tal sentido resulta la apreciación de Seymour Martin Lipset, en vista de sortear cualquier confusión, al momento de diferenciar entre conceptos como eficacia y legitimidad, por cuanto la primera significaría (...) *el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como lo considera la mayoría de la población... La legitimidad (en cambio) implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Hasta qué punto los sistemas democráticos son legítimos depende... de las formas en que se resolvieron los acontecimientos claves que dividieron históricamente a la sociedad*.⁹

Según lo anterior, la ineficacia del Estado o de las administraciones de turno, condicionaría la estabilidad del sistema, pues la ciudadanía le restaría satisfacción y credibilidad, afectando tanto a las políticas en vigencia como a las administraciones de turno. En caso de que la ineficacia sea sostenida e inevitable, podría afectar no sólo a la confianza en el sistema mismo, sino la misma legitimidad de este. Por ello, Salazar y Pinto sostienen que en la estabilidad de un sistema puede, veladamente coexistir, tanto la ineficiencia como la ilegitimidad.¹⁰

La historia de Chile ha sido testigo de cómo la legitimidad del sistema político ha sido subsumida por la importancia que el Estado le ha conferido a la estabilidad y al orden, bajo pretexto de ceñirse, o conservar, la legalidad de las instituciones democráticas o estatales. Sin embargo, desde dicha argumentación se subentiende que el Estado ha deslegitimado, por vías institucionales, las atribuciones que la democracia le confiere en exclusividad a la ciudadanía, prescindiendo de la sociedad civil, como actor fundamental, en creación y sostenimiento del mismo sistema político nacional.

Es posible reconocer, por tanto, el rol protagónico del Estado como ordenador de la vida nacional, subordinando a cualquier orden alternativo o complementario que pudiera nacer de la acción ciudadana, desconociendo a su vez la importancia de ésta como elemento que confiere real estabilidad del sistema, pues, como soberano, la sociedad civil sería la única capaz de acreditar la eficacia y eficiencia del mismo, y por ende, conferirle legitimidad. De ahí, la sentencia de Salazar y Pinto al sostener que, históricamente, *la “estabilidad” ha sofocado y enterrado a la “legitimidad”*. (...) *Ya que, tras un siglo y medio o dos de estabilidad dominante, la legitimidad ya no aparece como derecho y poder natural de la ciudadanía, sino como instrumento escamoteado por la “Razón de Estado”. Como herramienta en la mano de la Ley y el Sistema. Como discurso “legitimador”, para paliar crisis de legitimidad. Para hacer durar, en suma, la durabilidad*.¹¹

Siguiendo el análisis de los autores, (...) *la construcción del Estado ha sido, más a menudo que no, un proceso en que los “poderes facticos” han avasallado a la ciudadanía*.¹² Las crisis de legitimidad, conducentes a estallidos ciudadanos como reacción a la ineficiencia y contradicciones sistémicas del mismo Estado, paradójicamente, si bien permiten develar la frágil estabilidad sobre la cual este se sustenta, ha proporcionado las circunstancias ideales

⁸ Ibid.

⁹ Ibid. pp. 14-15

¹⁰ Ibid. p. 15

¹¹ Ibid. pp. 15-16

¹² Ibid. p. 16

para que las oligarquías o la “clase política” nacional realicen “de facto” los ajustes o cambios estructurales necesarios para conservar el “orden de las cosas”, para que en definitiva, el control del Estado no se les escape de las manos. Luego, una vez contenido el desorden, y restituida la estabilidad, surgen las argumentaciones, los discursos, la “historia oficial”, para que deje la idea que, (...) *en el principio, era el orden institucional*.¹³

De lo anterior, surge una pregunta central para el caso chileno, a saber cómo y en qué medida la sociedad civil participa en el proceso de construcción del Estado. Importante resulta, por cuanto, como hemos visto, la élite chilena no sólo le reserva al Estado la tarea de controlar la estabilidad, y la eficiencia del sistema, sino que incluso su legitimidad, disputada, sino arrebatada, a la sociedad civil a través de la institucionalización legal de la vida ciudadana, convirtiéndose en elementos modeladores de la vida misma de los individuos y de la sociedad. No obstante, (...) *la legalidad pura no puede asegurar el acatamiento ciudadano en el largo plazo, si el sistema de poder no puede legitimarse con independencia de su ejercicio ajustado a las formas correctas*.¹⁴

La desigual relación entre el Estado y la sociedad civil chilena es como aquel refrán atribuido al dramaturgo, poeta y novelista español Antonio Gala, que dice que “al poder le ocurre como al nogal: no deja crecer nada bajo su sombra”. Jorge Larraín, al desarrollar su tesis sobre la “Identidad Chilena”, libro que por lo demás lleva el mismo nombre, agrega algunos antecedentes sobre las características de la sociedad civil chilena, entre las que destaca su falta de autonomía y desarrollo, debilidad y dependencia de los dictados del Estado y la política, los que prefigurarían el efecto anulador de la sociedad civil bajo la sombra del Estado. Para Larraín, la sociedad civil chilena es (...) *consecuencia de la inexistencia de una clase burguesa fuerte y autónoma que haya desarrollado la economía y la cultura con independencia del apoyo estatal y de la política*.¹⁵ A su juicio, la política ejerce una influencia desmedida en la sociedad civil y las instituciones culturales chilenas, las que -aludiendo al análisis que Alfredo Jocelyn-Holt hace respecto- encontrarían origen en el ya mencionado “peso de la noche”, aquel orden tradicional del siglo XIX, expropiado por la oligarquía chilena para ser institucionalizado por la acción del Estado durante el siglo XX, impidiendo el “florecimiento” de la sociedad civil.¹⁶

La opinión de Salazar y Pinto, sobre el “encamisamiento” de la ciudadanía por el poder y legalismo estatal, es el de un encubrimiento de la construcción abusiva del sistema político, del que la ciudadanía tenderá a desacatar para imponer su fuente propia de legitimidad, surgida y sustentada por el diálogo ciudadano, y en ello, los autores parecen compartir la opinión de Hannah Arendt sobre el real valor del espacio público, a fin de que los hombres libres se constituyan como iguales, es decir, como ciudadanos, tanto por el valor del diálogo argumentado -deliberación-, como por la publicidad que alcanzan sus argumentos racionalmente compartidos y consensuados en beneficio de la comunidad. Por tanto, y a juicio de los autores, el predominio del ejercicio ciudadano en democracia -participación ciudadana- por sobre cualquier acción o decisión que pudiera surgir desde la “visión de Estado”, sería el (...) único modo de evitar que “las normas se deriven de órdenes” y que, por “la positividad del derecho, pueda obtenerse validación jurídica para un contenido arbitrario”.¹⁷

El problema de la legitimidad del sistema estatal, sus instituciones y la misma democracia liberal representativa, nacida al alero de la Constitución de 1980, se explicaría porque estas

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid. p. 17

¹⁵ LARRAÍN (2001) p. 220

¹⁶ Cfr. LARRAÍN (2001) p. 221

¹⁷ SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999) p. 17

se construyeron, a lo largo de toda la historia nacional, al margen de la acción o participación ciudadana. Más bien, la acción y participación de la sociedad civil ha sido, cuando no marginada, reprimida violentamente por la intervención fáctica (autoritaria) del Estado -como señalan Salazar y Pinto-, en defensa de los intereses de la élite nacional y la clase política, o por el temor de ambos a perder su posición de poder a manos de la sociedad civil. De allí que la respuesta del Estado, y el llamamiento de la élite chilena y la clase política al “brazo armado del Estado” –policía, y FF.AA.- haya sido recurrente cada vez que la sociedad civil manifestó su descontento tras distintas crisis de credibilidad y legitimidad del sistema político, situación que siempre trajo consigo la irremediable reacción del Estado en aras del restablecimiento del “orden”, la estabilidad y la institucionalidad “democrática”. Así, la marginación, represión y ausencia intencionada de la sociedad civil en la construcción del Estado se ha acompañado, a su vez, de (...) *discursos tardíos de legitimación, y de otro, a afinar mecanismos diversos de gobernabilidad. Situación que los ha urgido a producir y difundir, precariamente, el “sentido” de su propia existencia.*¹⁸

Tanto Salazar, Pinto, como Garcés, comparten el juicio analítico sobre los factores históricos que han contribuido a la automatización de los poderes públicos con prescindencia de la participación de la sociedad civil. Según estos, dicha automatización se encontraría en el modo social e histórico en que estas han sido elaboradas, pues ninguna de las Constituciones chilenas (1833, 1925 y 1980) ha sido el resultado de la formación de una Asamblea Constituyente que hiciera posible el ejercicio de la soberanía nacional, a lo que se suma el contexto de “ley marcial” o “Estado de sitio”, (...) *en una situación de poder estatal próxima al “terrorismo de Estado”,*¹⁹ en el que fueron promulgadas, y las dificultades asociadas a las posibilidades de cambio o modificación constitucional, como ocurre con la Constitución de 1980, que (...) *obliga a las altas mayorías parlamentarias para modificar las denominadas “leyes orgánicas” (...) lo que supone un acuerdo con la derecha neoliberal –la trampa a la que se acomodó la Concertación por 20 años en el gobierno-, pero además la Constitución tampoco hace posible convocar a un plebiscito,*²⁰ pues este sería un instrumento o facultad exclusiva del Presidente de la República, y cuya función se dirigiría hacia la resolución de conflictos o diferencias con la mayoría del Congreso.

Así, cuando la gobernabilidad es encaminada forzosamente por el Estado y las administraciones de turno hacia la estabilidad y el orden, prescindiendo o empujando a la sociedad civil hacia el disciplinamiento por la “Razón de Estado”, el sistema político-estatal, más temprano que tarde, pierde la credibilidad de la sociedad civil, y con ello su legitimidad y gobernabilidad, originando episodios de inestabilidad manifestadas en crisis sociales que derivan rápidamente en la crisis del sistema político. Cuando la gobernabilidad, en condiciones como esta, se sustenta en un principio de autoridad estatal que tiende a subordinar la acción soberana de la sociedad civil, ésta tiende a devaluarse, transformándose en un mero concepto político sin substancia, ni contenido para el ciudadano común.²¹

En la acción conjunta de la sociedad civil se halla el sentido de lo público como espacio de participación, siendo este derecho fundamental del ser humano, y del que emana la legitimidad, que suma o resta valor y sentido a cuanto sistema surja de él. De aquel nace, como bien reza la argumentación de Salazar y Pinto, la sociedad civil, entendida ésta como fuerza social abierta y pública, desde la que surge la soberanía capaz de asumir con propiedad el control y fiscalización de la institucionalidad democrática representativa y la administración del Estado.²² Por ello, el

¹⁸ SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999) p. 17

¹⁹ Ibid. p. 72

²⁰ GARCÉS (2012) pp. 20-21

²¹ SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999) p.18

²² Cfr. SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999) p. 18

principal interés del proceso democratizador del Estado debiera estar, no en la gobernabilidad, sino en la gobernanza, entendida esta última como (...) *el poder (y derecho) de mantener a políticos, tecnócratas y militares sujetos al control cívico y a la razón histórica de la ciudadanía*.²³ Este sería un proceso por el cual la sociedad civil toma conciencia de su real poder soberano –al tiempo que derecho inherente al mismo ser humano- para participar en la construcción de un sistema político que debiera dirigirse hacia la gobernanza como elemento estructural del sistema democrático chileno.

Fue precisamente durante la dictadura del ex general Augusto Pinochet, que la gobernabilidad comenzó a convertirse en la preocupación central del Estado a fin de asentar el proyecto político y económico de la derecha: la “Democracia Protegida”, bajo la tutela de los militares, y que conjugó elementos propios del liberalismo político democrático, con otros decididamente no democráticos –por decir lo menos-, a los que se añadió como elemento estructural el sistema económico de libre mercado, el que por lo demás, desde 1990, con el fin de la dictadura y el inicio de la democracia, continúa siendo el legado mejor custodiado por los sectores políticos de centro-derecha, y laureado como elemento estructuralmente virtuoso del “exitoso modelo chileno”.

En suma, se podría sostener que el actual Estado de Chile, como construcción histórica, descansaría en una frágil estabilidad que se sustenta en la gobernabilidad conseguida por la autonomización de los poderes públicos legalizados por la Constitución de 1980, instalando un orden institucional “de facto”, con prescindencia de la sociedad civil y de la participación de la ciudadanía en la elaboración de la Constitución, que por lo demás, limitó dicha participación a la selección de sus autoridades políticas, y al control de éstos sólo a través de la participación de los procesos electorarios, sin que esto se hiciera extensivo a la gestión pública.

Lo que resultó de tal modelo de democracia, es que el Estado, al intervenir en la esfera pública en nombre de intereses concretos que prevalecen en el Estado –como los que dieron forma a la Constitución de 1980-, induce a una crisis de legitimación, porque se mostraría como instrumento de dominación en lugar de ser una institución que debiera garantizar la representación de la sociedad civil. La legitimación, según Castells, quedaría sujeta, en gran medida, al consentimiento obtenido mediante la construcción de significado compartido, el que a su vez, se construiría en la sociedad a través del proceso de acción comunicativa.²⁴

Antecedentes Históricos de la Participación Ciudadana en Chile

Para comprender la crisis de credibilidad y legitimidad por la que atravesaría el sistema político chileno, es necesario hallar los antecedentes que expliquen los fundamentos de tan peculiar modelo democrático aún vigente, que no sólo prescinde de la sociedad civil, sino que la margina de toda iniciativa y participación política, más allá del proceso electorario.

Dichos antecedentes se hallarían históricamente hacia la década de 1960, momento en que comienza a gestarse el contexto de polarización ideológica nacional, que llevará al quebrantamiento de la democracia e institucionalidad vigentes hasta 1973, y que, tras la legalización de la Constitución de 1980 durante la dictadura, reconfigurará la vida social, política, económica y cultural del país hasta el día de hoy.

²³ SALAZAR Y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile I* (1999) p. 18

²⁴ CASTELLS (2009) p. 36

Para muchos chilenos –expertos o no en ciencias sociales- el escenario se ve configurado por el contexto político que comienza a gestarse desde la década del 60, caracterizado por la escasa capacidad de acuerdos entre los partidos políticos, y la polarización de la sociedad, siendo esto reflejo de las supuestas “ideologías irreconciliables” que, proyectadas desde los partidos políticos, friccionaron el clima social y político del país. Sus efectos, se harían ver poco tiempo más tarde en el ya conocido quiebre democrático de 1973.

El proceso de quiebre de la democracia en Chile habría tenido un efecto decisivo, tanto sobre los espacios resultantes para participación ciudadana, como en las formas que esta asumió luego, y que contrasta con la sociedad chilena antes del Golpe de Estado de 1973, caracterizada principalmente por el protagonismo alcanzado por la sociedad civil en la vida pública y la estrecha relación que guardó con el Estado.

Posterior al Golpe de Estado 1973, la actividad política entrará en receso, suspendiéndose asimismo cualquier manifestación ciudadana o movilización social, las que si bien se dieron durante todo este periodo (1973-1990), fueron duramente reprimidas por la autoridad política, al punto de violar, de forma sistemática, los derechos humanos, para en otras, terminar con la vida de los manifestantes. Paralelamente, el Gobierno Militar gestó su proyecto histórico, sustentado en la connivencia entre la “democracia protegida” y neoliberalismo económico, el que terminará siendo legalizado por la Constitución de 1980.

Desde la Constitución de 1980, el sistema democrático chileno ha quedado definido por la restricción de las libertades político-ciudadanas, reconfigurando tanto la idea de ciudadanía como de participación ciudadana, al tiempo que estas se circunscribieron a una novedosa institucionalidad democrática de transición bajo la tutela de las Fuerzas Armadas y de Orden, que es lo que se ha denominado como “Democracia Protegida”.

En este contexto histórico nacional, es posible identificar los lindes históricos desde los cuales se reconocerían los antecedentes del actual modelo democrático chileno, el que a su vez, es un derrotero por el cual la sociedad civil y la participación ciudadana han alcanzado definición y significado. Este partiría en la década de 1960 y concluiría hacia el año 2012, a través de tres periodos y un hito fundamental en el último periodo, siendo este último el que evidenciaría algunos síntomas de la eventual crisis del sistema político democrático en Chile: el periodo de las Planificaciones Globales y el Golpe de Estado (1964-1973); el periodo del Gobierno Militar y la dictadura del general Pinochet (1973-1990); el periodo de Transición y los Gobiernos Democráticos (1990-2012): Las movilizaciones sociales por la Educación (2011-2012).

De las Planificaciones Globales al Golpe de Estado (1964-1973): del florecimiento ciudadano a la guadaña del receso político

Durante la década de 1960, Chile vivió un conjunto de cambios acelerados en su conformación socio-cultural, producto de las transformaciones políticas y sociales que tuvieron un impacto profundo en los ámbitos de la participación, entre ellos se encuentran: el derrumbe del latifundismo producto de la Reforma Agraria; se acelera el proceso de migración a las ciudades; la ampliación de las relaciones de intercambio como consecuencia del engrosamiento de “la clase media”; y la democratización de la educación, producto de la reforma educacional durante la administración de Frei Montalva.

Unido a lo anterior, se añadía el contexto de lucha ideológica global, denominada como “Guerra Fría”, y de la que Chile no quedó ajeno, sino que por el contrario, representó especial interés para los bloques en disputa (el de los países Capitalistas, aliados de EE.UU., y el del Comunismo Internacional, y aliados de la URSS), cuando por primera vez en el mundo, un candidato de inspiración decididamente marxista, Salvador Allende, apoyado por los partidos de izquierda, reunidos en la Unidad Popular (UP), conseguía el poder político de forma democrática, con ratificación del Congreso Pleno en 1970.

Esta situación histórica, marcada por grandes transformaciones nacionales y luchas ideológicas globales, fue definida por Mario Góngora como la “época de las Planificaciones Globales”.²⁵ *Estas planificaciones corresponderían a modelos o utopías de la sociedad que se pretende plasmar, y que la cubren en todos los aspectos imaginables: políticos, económicos, sociales, educacionales y culturales. Dichos aspectos se validan y complementan unos con otros, de modo que no cabe prescindir de ninguno –so pena de dañar el conjunto-, afirman los “planificadores”; tampoco pueden modificarse por transacción, ni postergarse, sin el mismo efecto negativo. No se ofrece como alternativa a los antiguos adversarios –ahora “enemigos”- sino el inmediato sometimiento, la derrota plena, y no existe espacio ni oportunidad para transigir ni entenderse.*²⁶ A esta situación se habría llegado porque los partidos y las combinaciones que antes se dieron, habrían abandonado la posibilidad del transaccionalismo para centrarse en la realización completa y absoluta de sus respectivos programas.

En esta misma línea, Góngora reconoce tres fases de las denominadas “Planificaciones Globales”, cuyo desarrollo y consecuencia terminaría por definir, consecutivamente, las fases siguientes: la primera sería la “Revolución en Libertad” iniciada por Eduardo Frei Montalva (1964-1970); la segunda, la del presidente Salvador Allende y la Unidad Popular (1970-1973); la última, y de alcance actual, la “Contrarrevolución de Derecha” iniciada con el Golpe de Estado de 1973, y como la ha llamado Mario Góngora, “la revolución desde arriba”. Las dos primeras, sustentaron tanto sus campañas como su gobierno en la estrecha relación con el electorado y la sociedad civil, reuniendo a un gran número de seguidores y actores sociales bajo sus consignas de cambio y transformación. Por el contrario, la “revolución desde arriba” se realizó de facto, violando y violentando la institucionalidad democrática, al tiempo que buscó y consiguió una reestructuración general de la economía, de la sociedad y del poder estatal pero sin legitimidad social, utilizando al mismo Estado, y los recursos de poder asociados a este –entre los que destacó la violencia- para conseguir dichas transformaciones.

Del análisis que Góngora obtiene del periodo sobre las planificaciones globales, concluye que éstas, nacionalmente encarnadas en partidos políticos declaradamente incompatibles, pasaron a ser (...) *reflejo de la guerra ideológica mundial entre concepciones irreconciliables: más que una guerra de clases, una lucha de pasiones, que destruyó para siempre la imagen convencional del Chile moderado y equilibrado.*²⁷

Sin embargo, son las llamadas Revoluciones o transformaciones estructurales por vías democráticas en Chile durante el periodo de 1964 y 1973, las que destacan por promover activamente -a través de los planes de “Promoción Popular” (Frei), y “Desarrollo Social” (Allende)-, las organizaciones sociales de pobladores a fin de concitar el aumento y apoyo del electorado, y por otra, contener -sino controlar-, cualquier intento de utilización o instrumentalización de las masas populares y campesinas ante una eventual revolución violenta. Para evitar tal situación,

²⁵ GÓNGORA (1981) pp. 126-138

²⁶ VIAL (2000) p. 301

²⁷ GÓNGORA (1981) p. 132

fortalecieron los vínculos entre el Estado y las organizaciones de base surgidas de la sociedad civil, al tiempo que las empoderaron con autonomía y recursos.

Como bien sostienen Matías Fernández y Martín Ordóñez, las organizaciones sociales surgidas de la sociedad civil, promovidas desde el Estado por los gobiernos de Frei y Allende, accedieron a la distribución de recursos –materiales e inmateriales- a través de una mediación política fructífera, que provocó su proliferación, movilizándose con eficacia, al tiempo que perseguían sus propios intereses, buscando acceder a una interlocución cada vez más directa con las autoridades públicas y de partidos, con los que negociaban sus demandas. Así, por cerca de una década, se estableció una relación clientelar entre el Estado y la sociedad civil, (...) *por cuanto el primero, lejos de intentar apaciguar estos movimientos o negarse a responder a sus demandas, fomentaba la sindicalización y mostraba una disposición favorable a satisfacer sus demandas, con lo cual estimulaba el aumento de las huelgas y la presión sobre sí mismo.*²⁸

Las transformaciones sociales y políticas antes citadas, tuvieron como consecuencia una ampliación de la participación ciudadana, desde mediados de la década del 60 hasta el Golpe de Estado de 1973, periodo durante el cual las organizaciones sociales proliferaron, y con ella, los espacios sociales de participación y movilización social que definió las relaciones sociales del periodo. En ello, como ya se ha mencionado, el plan de Promoción Popular y de Desarrollo Social, asociados a los partidos de gobierno -Democracia Cristiana y Unidad Popular, respectivamente-, favorecieron en gran medida las organizaciones de base, a las que se sumaron el sindicalismo obrero y campesino. En este sentido, y como señala Sebastián Jans, (...) *el sentimiento nacional vivió su momento de mayor expansión histórica, involucrando a todas las clases sociales, aún con sus distintas lecturas y sus particulares intereses.*²⁹

La relación entre el Estado y la sociedad civil, que hacia 1964 y 1973, podría catalogarse de virtuosa, al ampliar los espacios de participación ciudadana, y que era a su vez elemento de estabilidad social y política, derivó no obstante, y sin mayor disimulo, en inestabilidad y desorden social cuando la situación económica del país se tornó desfavorable, presión que por lo demás, surgió desde las mismas organizaciones que habían sido empoderadas, y que finalmente resultaron ser instrumentalizadas por grupos de poder político y económicos, en un contexto de lucha ideológica global, de la que, como antes se apuntó, Chile terminó formando parte.

Esta situación de “lucha ideológica” entre distintos actores contrapuestos, terminó por escindir la sociedad chilena que también había caído presa de aquellas ideologías, y que de boca de sus propios líderes, decían ser irreconciliables. Finalmente, todo concluyó con la imposición ideológica de un actor político, que no siendo deliberante, se arrojó sobre sí mismo la potestad de restaurar el orden y la estabilidad del Estado, que le ha sido confiada desde su creación, usando para ello instrumentos no democráticos: las Fuerzas Armadas y de Orden, unidos a la violencia, consiguieron asestar una contrarrevolución por medio del Golpe de Estado de 1973, que quebrantó la institucionalidad democrática, desmantelando a su vez todos los aprendizajes organizacionales e institucionales que la sociedad civil chilena había alcanzado hasta entonces.

Esta crisis política terminó con el ya conocido Golpe de Estado, realizado el 11 de Septiembre de 1973, cercenando así no sólo la “vía chilena al socialismo”, sino con ella, todo un conjunto de aprendizajes institucionales y ciudadanos que hasta el momento construían y definían la democracia chilena.

²⁸ FERNÁNDEZ Y ORDÓÑEZ (2007) p. 10

²⁹ JANS (2004) pp. 1-11

¿Participación ciudadana durante la dictadura (1973-1990)?

El quiebre democrático, una vez producido el Golpe Militar del 11 de Septiembre de 1973, significó un giro importantísimo en lo que había sido la relación entre la sociedad civil y el Estado. Los conflictos surgidos entre la ciudadanía, dividida ideológicamente hacia fines de la década de 1960, e inicios de 1970, durante el gobierno de Salvador Allende, fueron reemplazados por una “asepsia” política que alcanzó no sólo a los partidos políticos, sino que se hizo extensiva a la sociedad civil, impidiendo tanto el derecho de reunión, participación, como toda acción colectiva y organizativa, utilizando para ello el Estado de Excepción Constitucional, y que, a juicio de Lautaro Ríos, se preocupó más de la preservación del orden público y la seguridad del Estado que del desamparo en que quedaron los derechos fundamentales de los individuos.³⁰

Inmediatamente luego del Golpe de Estado de 1973, el nuevo orden autoimpuesto, puso fin al activo diálogo entre Estado y la sociedad civil que había caracterizado a los gobiernos anteriores. Para esto se cortaron los mecanismos de acceso y distribución de recursos públicos que hasta entonces había operado en la relación entre el Estado y las organizaciones sociales populares, al tiempo que se aprovechó la ausencia de garantías constitucionales para reprimir con dureza a los ex partidarios de la Unidad Popular, siendo muchos de ellos torturados y exterminados por instituciones que apelaban doctrinariamente a la “Seguridad Nacional”: la Dirección Nacional de Inteligencia –DINA- (1974-) y luego la Central Nacional de Informaciones -CNI- (1977), incorporando el terror de Estado como herramienta al servicio del orden, estabilidad y gobernabilidad del país.

Pese al nuevo escenario histórico al que tuvo que enfrentarse y/o acomodarse la sociedad civil, durante todo el periodo de Gobierno Militar, y que terminó prolongándose por 17 años, surgieron nuevas expresiones de organización ciudadana de la mano de la represión, la persecución política y la defensa de los derechos humanos, destacando en tal sentido: la labor de las Iglesias cristiana y judía, como el Comité Pro Paz (COPACHI) desde octubre de 1973 y continuada en 1976 por La Vicaría de la Solidaridad; las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que surgieron en gran número en Chile como respuesta a la dictadura militar, y a su modelo de desarrollo político, económico y social; los partidos políticos operantes en la clandestinidad; y otras organizaciones nacidas de la resistencia popular, de carácter heterogéneo, yendo desde la subsistencia, hasta las organizaciones de autodefensa y de protección contra la represión dictatorial y ligada a los derechos humanos.³¹ Todas estas experiencias resultaron ser aprendizajes significativos para la acción conjunta del movimiento ciudadano que permitió derrotar el régimen militar en el Plebiscito de 1988, y que luego posibilitó la elección democrática de Patricio Aylwin en 1989.

Resulta quizás extraño, aludiendo a la dictadura chilena (1973-1990), referirse, quizás apresuradamente, a una situación plebiscitaria, como la de 1988 y a la elección democrática de 1989, ambas entendidas como procedimientos esencialmente democráticos que apelan a la soberanía ciudadana para alcanzar legitimidad pública. De aquello, por tanto, surge preguntarse cuál sería el interés o la necesidad de un dictador, como el general Pinochet, para someterse a tales instrumentos democráticos.

³⁰ En: RÍOS (2002) pp. 251-282

³¹ *Las organizaciones poblacionales surgidas durante la dictadura, se levantaban en torno a cuatro categorías principales: las de subsistencia o económicas populares; las que estructuraban identidades colectivas, tales como grupos eclesiales de base o colectivos de tipo artístico-cultural; las organizaciones de carácter reivindicativo, como los comités de sin casa y de deudores habitacionales; y las organizaciones de autodefensa y de protección contra la represión dictatorial, ligada a los derechos humanos.* En: PALMA (2009) p. 187

Cabe señalar, que ciertos procedimientos democráticos habían sido contemplados por el programa refundacional del gobierno militar y sus asesores técnicos de derecha, estableciendo tanto metas como plazos a fin de concretar una eventual transición a la democracia, la que por lo demás, no sería pactada sin antes establecer las amarras legales que permitieran a los militares, y a sus asesores civiles, tanto impunidad a sus crímenes, como trascendencia temporal al proyecto histórico que erigían, y junto con ello, conservar la “misión tutelar” sobre el proyecto, a fin de preservar sus logros, incluso una vez abandonado el poder.

A modo de cautelar el proyecto histórico conseguido por el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet, diez años antes de abandonar el poder político como jefe de Estado, este se encargó de establecer los lineamientos legales e institucionales que preservaría su obra, al tiempo que con ello aseguraba alejar al “enemigo marxista” de lo que consideraba su nación. Para tal propósito, el Estado se sirvió de una comisión constitucional encargada de elaborar un anteproyecto constitucional, que finalmente terminaría por convertirse en la Constitución de 1980, desde donde se modelaría tanto nuestra particular democracia, el carácter prescindible que alcanzaría la sociedad civil en ella, como el tipo de ciudadano que la sustentaría.

El gobierno militar, estableció los lineamientos políticos que tomaría el país en vista a una posible transición a la democracia, expuesto claramente en el “Discurso de Chacarillas” el 9 de Julio de 1977. Cabe recordar, que en aquel discurso, Pinochet, a grandes rasgos, prefiguró un calendario de institucionalización del proyecto de gobierno, con metas y plazos tendientes a un retorno planificado a la Democracia, marcado por tres etapas:

- La primera llamada “Recuperación”, tendiente al ajuste Gubernamental de las funciones del Estado, a la vez que se asumen los grados de participación para las fuerzas armadas y de orden, como para los civiles en la dirección del Gobierno.
- La “Transición”, como camino entre la primera y tercera etapa, se desarrollará como progresión condicionada a las eventualidades o al cumplimiento de los objetivos antepuestos.
- En la tercera etapa, denominada “Consolidación”, en la cual se cederían los espacios pertinentes para que sea la “civilidad” quien asuma, bajo la tutela de las fuerzas armadas, “el poder” —en palabras de Pinochet-, y que a su vez, condujera a la elección —indirecta, a través de la Cámara Legislativa- al ciudadano que desempeñara el cargo de Presidente de la República. No obstante, muchos años más tarde, este cronograma variaría, tanto en los plazos como en los medios utilizados para alcanzar la transición.³²

Para la elaboración de esta nueva Constitución, Pinochet designó una comisión de juristas encargados de elaborar los lineamientos de una nueva carta fundamental, que terminaría por reemplazar a la de 1925. La comisión, si bien fue presidida por el ex presidente de la república, don Jorge Alessandri,³³ el sustrato ideológico fundamental provino del ideario de Jaime Guzmán,

³² Existen antecedentes que harían pensar que la influencia de Jaime Guzmán habría sido decisiva para que el camino hacia la etapa de transición adquiriera tonos más democráticos y abiertos hacia la participación ciudadana. En tal sentido, la experiencia franquista en España habría tenido una alta influencia en Jaime Guzmán —recordar que Guzmán era seguidor de Francisco Franco-, pues, una vez iniciado el proceso democratizador de España, tras la muerte del “Caudillo” (1975), que precipitó el desmantelamiento de las instituciones franquistas, *Guzmán pudo percibir la extrema vulnerabilidad del autoritarismo y la necesidad de regular cuidadosamente la cuestión sucesoria con el fin de asegurar la continuidad de las instituciones después de que los militares volvieran a sus cuarteles. Desde ese momento comenzó a girar hacia una posición favorable a la democracia, entendida en forma distinta al concepto prevaleciente en el mundo occidental, y que en el contexto del régimen militar se denominaba democracia protegida y autoritaria.* En: HUNEUS (2001) p. 5

³³ No extraña que haya sido Jorge Alessandri quien presidiera la comisión constitucional, toda vez que este tenía una particular visión sobre la política. Gonzalo Vial sostiene que éste, (...) *llegó al poder con absoluto desprecio por políticos y partidos —desprecio que nunca lo abandonaría, incluso respecto de los hombres de las colectividades que lealmente lo sirvieron- y teniendo la convicción plena de que el país era víctima de la demagogia. Según don Jorge, esta había sido*

fundador del gremialismo y del partido político Unión Democrático Independiente (UDI). Sin embargo, el último filtro de revisión y corrección siempre recayó en la figura de Augusto Pinochet, quién por lo demás, se mostró siempre suspicaz a la labor de los civiles, incluyendo a Jaime Guzmán, aun cuando éste fuera su asesor. Pese a esto, la nueva Constitución fue sometida a aprobación ciudadana, siendo plebiscitada el 11 de septiembre de 1980, recibiendo el apoyo de un 67% de los votantes que marcaron la opción Sí, representando a 4.121.067 ciudadanos. No obstante, pese al mayoritario apoyo a favor de la promulgación del texto constitucional, este presentó una serie de irregularidades que fueron reprochadas abiertamente por la oposición, y que terminaron restándole legitimidad tanto al proceso plebiscitario como a la misma Constitución.³⁴

Mediante instrumentos democráticos como el plebiscito y la aprobación popular de la Constitución de 1980, Pinochet buscaba agregarle legitimidad, tanto a su gobierno como al desarrollo de su obra, consolidando, a su parecer, el proceso de refundación nacional. Esta nueva Constitución, siguiendo la línea autoritaria que inspiraba al régimen, y que se retrotraía a la Constitución Autoritaria de 1833, de clara inspiración portaliana, se contempló, entre sus más importantes disposiciones, la disminución de las facultades del Congreso, entregando al Ejecutivo la elaboración de los proyectos de ley, por lo cual la nueva carta fundamental robustecía el poder y campo de acción del Ejecutivo en desmedro del parlamento, alejando a su vez la posibilidad de iniciativa de ley por parte de la sociedad civil. De este modo, se perseguía poner fin a la politiquería, el sectarismo, la demagogia y la cooptación política, vicios que, de acuerdo a la opinión del mundo castrense, habrían definido tanto al gobierno socialista de Salvador Allende³⁵ como a sus predecesores.

De igual forma, la Constitución Política de 1980 señala, en sus artículos número 4° y 5°, que Chile es una República Democrática, y que la soberanía reside esencialmente en la nación. En ella, se indica que es el pueblo quien ejerce la soberanía a través del plebiscito, las elecciones periódicas, y que también se ejerce por las autoridades que la propia Constitución establece.

Por otro lado, la Constitución también señala las materias que pueden ser sometidas a elección o a plebiscitos, cuando dispone que sólo se podrá convocar a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución. Sin lugar a dudas, todas estas disposiciones adquieren un especial matiz cuando se analizan los fundamentos y el contexto histórico en las que ellas descansaban.

causada, en lo próximo, por el triunfo del Frente Popular (1938), y en lo mediato, por el sufragio universal, "aberración", "monstruosidad"... pero que el gobernante moderno no podía eliminar. Pensaba que el antídoto de la demagogia y el sufragio universal era un gobierno de administradores capaces, sensatos, incorruptibles, ajenos a las promesas, engaños y populacherías inseparables del político común. Un "gobierno de gerentes" –así fue llamado el suyo-, el cual en efecto incorporó a numerosos ejecutivos del sector privado. Según Vial, esto lo habría expresado Alessandri ya anciano, pues éste, (...) expresó meridianamente estas ideas en el Consejo de Estado que presidía, con motivo de discutirse el texto de la que sería la Constitución de 1980, las que habrían quedado consignadas en las actas del Consejo. En: VIAL (2000) pp. 315-316

³⁴ Por ejemplo, sólo se exigió la cedula de identidad nacional, cualquiera fuese esta su fecha de vencimiento, pues no se contaba con registros electorales. Tampoco existió un mecanismo eficaz de control en el proceso electoral, pues el dedo pulgar se marcaba con tinta indeleble que se diluía con facilidad. Por otro lado, resaltó asimismo el hecho de la inexistencia de medios públicos autorizados que permitieran a la oposición manifestarse en contra, o exponer, lisa y llanamente, sus ideas. Todas estas críticas terminaron por ser rechazadas por el colegio escrutador, sin embargo, el conjunto de "irregularidades", que por lo demás, fueron duramente criticados por la oposición, terminó restándole credibilidad al proceso y legitimidad a la Constitución de 1980, la que sin embargo, terminaría siendo promulgada, comenzando a regir el 11 de marzo de 1981.

³⁵ Según Augusto Pinochet, la necesidad de una nueva Constitución Política de la República se sustentaba en que esta debía (...) permitir la evolución dinámica que el mundo actual reclama, y que aleje para siempre la politiquería, el sectarismo y la demagogia de la vida nacional, que ella sea la expresión suprema de la nueva institucionalidad y bajo estos moldes se proyecten los destinos de Chile. En ella, conforme a nuestras mejores tradiciones históricas, el pueblo deberá ser el verdadero origen y destinatario del ejercicio del Poder". En: PINOCHET (1983) p. 83

Dentro de los aspectos más sustantivos de la Constitución de 1980, se encuentra el principio de subsidiariedad, el cual sostenía defender la libertad y el derecho de iniciativa de los particulares, restringiendo el papel del Estado sólo a aquellas funciones que las sociedades intermedias o los particulares no pueden desempeñar adecuadamente, como sería el caso de todas las instituciones públicas, que precisan de un alto grado de especialización, y que por lo tanto, al ser estratégicas, requieren de una coordinación general y técnica, por lo que limita el acceso a cualquier órgano que no sea el estatal.

Desde la teoría de la subsidiariedad,³⁶ Jaime Guzmán, principal ideólogo de esta en Chile, sustenta una pseudo dialéctica del orden social, en cuanto a la existencia de dos poderes: el poder político, entendido como (...) *la facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, que constituye propiamente la función de gobernar el país*³⁷ y el poder social, definido como la (...) *facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político.*³⁸ Ambos, pese a ser de naturaleza distinta, y de diferente manifestación, se asistirían para dar sentido a un orden mayor, que iría en beneficio del ser humano, y que a su vez, determinaría los espacios de participación, tanto para los órganos del Estado como para las organizaciones que emanan de la sociedad civil, los llamados cuerpos intermedios o sociedades intermedias³⁹. Estos, ubicados entre el individuo y el Estado, creados en función de la naturaleza social del Hombre, serían ontológicamente superiores al mismo Estado.

Según la teoría de la subsidiariedad, los ámbitos de poder político y social concebirían, en correspondencia a su singular naturaleza, espacios de participación diferenciados: la participación política, aquella que le cabría al ciudadano que no ejerce cargos de gobierno, y que se restringiría a elegir a los titulares del poder político a través del proceso electoral o directamente a través del plebiscito o el referéndum,⁴⁰ y la participación social, la que por su visión local, y parcial de la realidad del país, no debería tener una participación decisoria en los problemas nacionales, sino más bien, conforme a su naturaleza, estaría llamada a manifestarse a través del despliegue de su voz técnica y especializada.

Entre los espacios de participación surgidos del poder social, Guzmán destaca a los gremios, los que vendrían a representar a los demás cuerpos intermedios de la sociedad, que también estarían llamados a ejercer el poder social que les es propio, llámese universidades, juntas de vecinos, clubes deportivos o de esparcimiento, asociaciones profesionales, etc. Éstos, deberían ser apolíticos, pues a opinión de Jaime Guzmán, las preocupaciones estatales y políticas no serían competencia de las organizaciones sociales. De hecho, a su juicio, la razón por la cual se habría llegado a tal nivel de intolerancia y polarización social durante el periodo anterior al Golpe de Estado de 1973, se debía fundamentalmente a la excesiva politización de todas las instituciones sociales, lo que habría acelerado su fragmentación, expresado dramáticamente en el quiebre democrático.

³⁶ Según esta, ninguna sociedad mayor puede asumir legítimamente el campo de atribuciones o de acción de una sociedad menor. En tal sentido, sociedades mayores como el Estado y los Partidos Políticos, nacerían para realizar lo que las menores no pueden lograr por sí mismas, y no para absorber a estas últimas.

³⁷ En: MONCADA (2006) p. 482

³⁸ Ibid. p. 483

³⁹ El concepto de "cuerpos intermedios o sociedades intermedias" corresponde a una idea proveniente del corporativismo eclesiástico de primera mitad del siglo XX, adoptada por el movimiento gremialista de Jaime Guzmán y utilizada por la Constitución de 1980 para signar a aquellas agrupaciones sociales ubicadas entre los individuos y el Estado, entendiendo a este último en un rol subsidiario respecto a las organizaciones sociales. En la actualidad, el concepto ha sido reemplazado por el de sociedad civil, entendiendo a ésta como sociedad compuesta por individuos, organizaciones, movimientos y corrientes de opinión, distintos del Estado, de los partidos, y sus respectivos derechos.

⁴⁰ Ibid. p. 482

La separación de los ámbitos de poder, y las correspondientes esferas de participación, tanto en lo político como en lo social, es refrendada con claridad por el artículo 23° de la Constitución de 1980, al expresar que (...) *Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley.* La normativa no se detiene ahí, sino que deja bajo pena de sanción (...) *a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.*⁴¹ Tales disposiciones legales evidencian la profunda desconfianza que sentían los promotores y mentores de la Constitución de 1980 hacia los políticos, los partidos, y hacia la actividad política en general.⁴²

Resulta, por no decir curioso, la obsesión conjunta de Pinochet y Guzmán por eliminar la actividad política de la vida social de los individuos, ya sea por vías discursivas, coercitivas y constitucionales, una actividad que por lo demás es tan inherente al ser social, como la acción participativa lo es al ser humano mismo, aunque no sorprende, por cuanto, como se ha sostenido con insistencia, es desde el Estado desde donde se han impuesto a la sociedad civil.

En relación a los ámbitos de participación del poder político y social, primordial resulta establecer la diferencia que debía existir entre los partidos políticos y los cuerpos intermedios, comprendidos estos últimos por su naturaleza distinta y en ningún caso homologable a los partidos políticos, pues estos últimos debían manifestarse en el ejercicio del poder político, para decidir la solución de los problemas que afecten a la colectividad.

Conforme a lo anterior, se establece una clara relación entre el poder político y los partidos, es decir, que los partidos están llamados –según él- a ejercer el poder político, de modo de poder dar cumplimiento a su labor primigenia que es proporcionar soluciones a los problemas que afecten la comunidad. En cambio, los cuerpos intermedios, como ya se sostuvo anteriormente, sólo contarían con una visión local y parcial de la realidad del país, no debiendo por tanto tener participación alguna, y mucho menos decisiva, en los problemas nacionales.

Se podría sostener por tanto, en base a los argumentos ya esgrimidos, que el poder político tendría el poder de decisión y el poder social el de participación consultiva y técnica, no decisoria, ejercida a través de organizaciones sociales como las entidades vecinales, académicas, centros de madres, etc. Ahora bien, para asegurar la participación ciudadana, en todos los ámbitos de poder, se haría imperativo para Guzmán: (...) *eliminar de la vida política los partidos que, por su acción o doctrina, atenten contra la idea misma de una democracia social, orgánica y de participación. De este modo se excluyen los partidos comunistas, puesto que su conducta destruye la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, al no permitir la pluralidad.*⁴³

La cita antes expuesta corresponde no sólo al espíritu que animó la elaboración de la Constitución de 1980, sino la intención clara de los militares de dar forma a su proyecto político, que será finalmente concebido bajo el cariz de democracia, pero sometida a la tutela de las FF.AA., y que concluyó en lo que se conoce como “Democracia Protegida”. Este último término, sumamente reiterativo en los discursos de Pinochet, entraña la cosmovisión del mismo, cuando sostiene el firme convencimiento de querer barrer de la realidad socio-política nacional, con toda agrupación o partido que ponga en peligro la viabilidad del proyecto militar estatal, conforme

⁴¹ REPÚBLICA DE CHILE (2010) p. 41

⁴² Reconocidos son las expresiones de Augusto Pinochet sobre su desprecio hacia la actividad política. Ejemplo de ello es un texto de su propia autoría titulado “*Política, politiquería y demagogia*”. Ver: PINOCHET (1986)

⁴³ MONCADA (2006) p. 484

a construir los cimientos de una democracia social, orgánica y de participación. No sorprende, por tanto, que el discurso oficial, tanto de militares como de sus asesores políticos, sea el de “eliminar el cáncer marxista”, extirpándolo de la vida social y política del país, asegurando, en teoría, los principios y valores sobre los cuales el Estado y la nación habían sido fundados. Todo lo anterior, claro está, desde el conservadurismo y esencialismo que inspiraba tanto a militares como a la derecha política del país.

Complementario con todo lo anterior, para Jaime Guzmán, la idea de espacios o esferas diferenciadas de poder y participación, conocida como teoría de la subsidiariedad, era compatible, sino complementaria, con el proyecto Neoliberal introducido por los Chicago Boys, en relación a generar las condiciones necesarias para que tanto el mercado, como los particulares, se desarrollen con autonomía e independencia de cualquier fuerza que limite su “libertad”, entendida como potencialidad de emprendimiento, y que corresponden con “los principios de un orden social liberal” sustentados por Friedrich von Hayek.

Hayek, desde la defensa del liberalismo inglés, sustenta un orden social que reconoce sus cimientos en la libertad individual. En esta dirección, Hayek propone una teoría que encuentra contenidos en la cooperación entre individuos libres que no requieren de la presencia de una autoridad radicada fuera del conjunto de individuos.⁴⁴ Por tanto, acentúa la labor de los temporales Gobiernos encargados de gestionar los asuntos públicos y proteger, por medios coercitivos, la vida y propiedad individual. En tal sentido, la labor del Gobierno, desde la teoría liberal, está por sobre la idea de un Estado proactivo, propositivo e interventor tanto en la vida individual como en el mercado.

Tal liberalismo propuesto por Hayek, resultó ser homologable con la teoría de la subsidiariedad que inspiraba a Guzmán para la elaboración de la nueva Constitución, pasando a transformarse en un elemento estructural de la misma hasta el día de hoy. Desde la relación entre subsidiariedad y un orden social liberal (neoliberalismo), Guzmán reconoce el surgimiento de nuevas fórmulas de participación social en un ambiente de orden y despolitización. Así, años más tarde, una vez puesto en marcha el sistema de pensiones privado (AFP) y el sistema de salud privada (ISAPRES), fruto de la estrategia económica neoliberal impulsada por el régimen militar, Guzmán encuentra en estos modos, nuevos ejemplos y modelos de participación ciudadana al sostener que: (...) *la libertad de escoger un sistema de salud u otro, o un sistema de pensiones u otro, constituye también un modo de participar en la sociedad, antes inexistente por la carencia de opciones. Es, por tanto, para Guzmán, participación social la intervención del padre en la educación de sus hijos, o la posibilidad de escoger entre un fondo de pensiones u otro. Participa socialmente también quien emprende cualquier actividad económica, sabiendo que su éxito o fracaso solo depende de las reglas de mercado, impersonales.*⁴⁵

En síntesis, es posible reconocer que el concepto de participación ciudadana que inspiró la Constitución de 1980, y que nació en dictadura, hace alusión al ámbito social, económico y educacional, pero no al político, pues este estaría reservado esencialmente a quienes gobiernan y administran las instituciones del Estado. Paralelamente, el clima de orden y despolitización que

⁴⁴ Es lo que Hayek denominó como “Catalaxia”, entendido como el orden espontáneo del mercado, en donde no hay un orden preestablecido o estructurado de acuerdo a la prioridad de fines que se buscan alcanzar. Por el contrario, los oponentes del liberalismo argumentan -especialmente aquellos que bogan por la intervención del Estado en materia económica-, que el libre mercado no es capaz de resolver u ordenar “espontáneamente” la concentración de la riqueza e ingreso, o como en el caso de Latinoamérica, cuando la preexistencia de prácticas económicas e institucionales legitimadas por la idiosincrasia, la tradición o costumbre -como lo son el nepotismo, la cooptación, el amiguismo, el “pituto”- priman por sobre los criterios de competencia perfecta, basadas en las ventajas, capacidades y méritos individuales.

⁴⁵ MONCADA (2006) p. 480

intentó imponer el gobierno contribuyó en gran medida a la elaboración de una concepción de participación ciudadana limitada, y que resulto ser consecuente con el modelo de democracia protegida que perseguía el régimen militar.

Los elementos no democráticos resultaron ser imprescindibles para la consolidación del proyecto histórico de la derecha. Estos terminaron formando parte del compendio normativo constitucional que entró en vigor el 11 de marzo de 1981.

Son los rasgos no democráticos, presentes en la Constitución de 1980, los que le dieron el título de “Democracia Protegida” al proyecto político de la dictadura, y que terminaron convirtiéndose en “enclaves autoritarios” o “amarras constitucionales” hasta el día de hoy, aun cuando muchos de ellos hayan sido sometidos a las Reformas Constitucionales emprendidas desde 1989,⁴⁶ previo al retorno a la democracia, y fundamentalmente durante la administración de Ricardo Lagos (2005).

Estos enclaves o amarras constitucionales, que le han agregado desconfianza al sistema democrático chileno, y a todos sus actores, han llevado en la actualidad, y constantemente, a deliberar sobre las posibilidades de reformar o derogar dichos enclaves autoritarios, los que a su vez, empujan a una situación de empate político entre la Concertación y los partidos de derecha, estos últimos, herederos del régimen militar, prolongando de esta forma una transición que ha sido pactada “en la medida de lo posible”, y que ha marcado su devenir desde la década de 1980. Entre los aspectos no democráticos de la Constitución de 1980 se pueden mencionar: el sistema binominal; los senadores designados y vitalicios, el sistema de reemplazos parlamentarios; la ley de amnistía a los militares; las especiales atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y de los tribunales militares; la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden; y las rígidas normas para las reformas constitucionales, entre otras.

Finalmente, las ideas sociopolíticas (subsidiarias) y económicas (neoliberales) que inspiraron la Constitución de 1980, sentaron las bases de un particular modelo democrático (la “democracia protegida”), configurando los espacios de participación de la sociedad civil, y del ciudadano. La participación de la ciudadanía, por tanto, quedaría reservada ahora al espacio privado, dominado por la actividad del mercado, convirtiendo al ciudadano en un cliente y consumidor pasivo o residual de los beneficios provenientes del Estado (derechos y prestaciones), y del mercado (bienes y servicios). Este nuevo ciudadano, guiado por los principios de la racionalidad instrumental, sería el responsable de construir su propio bienestar mediante elecciones reflexivas y calculadas, pero limitadas al ámbito de su individualidad. En un orden de este tipo, el ciudadano, cliente-consumidor, ya no tendría necesidad de la política, pues ya todo estaría decidido por el Estado y el Mercado, los que movilizados por leyes propias, se constituirían en sistemas autónomos e independientes del poder social.

Participación ciudadana en democracia (1990-2012): ¿Una tarea pendiente?

La alianza entre organizaciones sociales y sociedad civil, si bien resulto exitosa al momento de crear un frente único de movilización social que permitiera alcanzar la democracia hacia fines de la década de 1980, careció de trascendencia tras el triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia en 1990. Esto se explicaría por el énfasis que los partidos pusieron en las

⁴⁶ A fines de Julio de 1989, se llevan a cabo una serie de reformas, para democratizar lo que sería la sociedad a partir de 1990, no obstante, al hacer estas reformas, si bien se ganó en activar un proceso democratizador sostenido por los posteriores gobierno, también aceptaba la legitimidad de la Constitución de 1980.

demandas y aspiraciones de la “clase trabajadora”, toda vez que las organizaciones sociales de base, surgidas en los barrios y poblaciones, se identificaban más con la “clase pobre”, al tiempo que los mismos partidos políticos buscaban el apoyo de dichos sectores, intentando reencontrar sus identidades perdidas tras el receso político forzado, decretado por el gobierno militar una vez consumado el Golpe de Estado (1973). Así, la clase política se centró más en absorber a las organizaciones sociales a través de planes y programas políticos que apelaban a antiguas formulas, sin que estos reconocieran los cambios que la misma sociedad evidenciaba, ya sea por su diversidad, autonomía, intereses y demandas que las caracterizaban.

El retorno a la democracia no constituyó para las organizaciones sociales una mayor ampliación de su participación, ni injerencia en política, más allá del rol pasivo que les cupo como beneficiarios de las políticas públicas gestionadas desde la acción central del Estado. La sociedad civil, que jugó un rol protagónico en el fin de la dictadura militar, fue perdiendo protagonismo a costa de las negociaciones entre los partidos políticos y el gobierno de Pinochet, que capitulaba su retirada a favor de los civiles, toda vez que los movimientos sociales, como expresión la sociedad civil, era considerada “peligrosa” ante un escenario de transición hacia la democracia, que como se decía, sería conseguida desde la vereda de los acuerdos políticos institucionales, y no desde los movimientos sociales, los que a su vez, podrían poner en peligro las negociaciones, con la posibilidad cierta de resucitar en los militares el interés de prolongar la tutela sobre lo que ellos consideraban su gobierno.

Tal situación de relegación de la sociedad civil durante el proceso de transición, se encontraba supeditada a los acuerdos –y necesidades- alcanzados entre los partidos políticos y el gobierno militar a fin de pactar el modo de transición más conveniente hacia la democracia, tras el pretexto de que la participación ciudadana pudiera resultar desestabilizadora o contraproducente al proceso de negociación y transición pactada. Por tal razón, se relegó la acción ciudadana a la mediación de los partidos políticos, los que a su vez, argumentaban que el camino hacia la Democracia se desarrollaría, esta vez, por vías institucionales. En este sentido, tanto organizaciones de base, como sindicales, se vieron sometidas al disciplinamiento pactado entre la Concertación de Partidos por la Democracia (Concertación) y las autoridades militares del gobierno saliente, consolidando de esta forma la legitimidad del proyecto histórico del Gobierno Militar y de la derecha, encabezada por Jaime Guzmán.

Matías Fernández y Martín Ordoñez, plantean que, (...) *desde el punto de vista político, la transición a la democracia se leyó en términos de gobernabilidad, en tanto se temía un desborde popular (que finalmente nunca llegó a producirse), razón por la que se buscó canalizar la participación por vías distintas a los movimientos sociales,*⁴⁷ pero que, contradictoriamente, ahondó la crisis de legitimidad, entendiendo el contexto y la forma mediante la cual la democracia fue conseguida: a espaldas de la ciudadanía.

En tal sentido, se puede decir que la clase política privilegió el fin, es decir, el retorno a la democracia, a los medios, o sea, que esta fuese conquista de la acción ciudadana, privilegiando en tal sentido la estrategia que, como hemos visto, ha marcado la historia nacional, es decir, la construcción del sistema político con prescindencia de la sociedad civil. Desde tal herencia se entiende que la clase política haya continuado, más allá de derogar algunos de los enclaves no democráticos, la obra ilegítima de la Constitución de 1980, lo que supone claramente que la “flora y fauna” política, se sumó gustosamente al paradigma que subordina los medios a los fines, bajo el argumento de mantener la estabilidad y orden del Estado.

⁴⁷ FERNÁNDEZ Y ORDÓÑEZ. (2007) p. 13

El desarrollo y fortalecimiento de la participación ciudadana en Chile durante los gobiernos de la Concertación, y la actual administración del presidente Sebastián Piñera, ha quedado subordinada a lugares menos prioritarios. De hecho, pese a que el Estado ha realizado esfuerzos en esta materia, la mayor parte de los programas asociados a generar espacios de participación (...) *no pasarían del cofinanciamiento de los programas y externalización de los servicios a organizaciones sociales, ONG y empresas, de manera tal que se establece una relación excesivamente instrumental del sector público con la sociedad civil (más que de fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía), siendo las instancias de evaluación, control ciudadano y difusión de los derechos ciudadanos donde se presentarían las mayores carencias.*⁴⁸

No obstante, se debe reconocer que han existido propuestas tendientes a fortalecer la participación de la sociedad civil, como la emprendida por el ex Presidente Ricardo Lagos con la convocatoria al “Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la sociedad civil”, y la elaboración del proyecto de “Ley de Participación Ciudadana” (2004), que fue incentivada durante la presidencia de Michelle Bachelet (2006) con la creación de la “Agenda Pro Participación”, documento que se convirtió en la primera aproximación de lo que es hoy en día la “Ley 20.500 de Participación ciudadana”, cuyo objetivo era hacerse cargo de la que, como se ha reconocido, ha sido una de las tareas pendientes desde la transición hacia la democracia, ley que por lo demás fue promulgada recién el 04 de febrero del 2011 durante la actual administración del presidente Sebastián Piñera, tras siete años de tramitación en el Congreso de la República.

La Ley de Participación, en lo general, establece la participación ciudadana como un derecho y agiliza los aspectos burocráticos para el reconocimiento de organizaciones sociales con personalidad jurídica, favoreciendo la asociatividad, el voluntariado, las organizaciones de interés público, las juntas de vecinos, el acceso de la ciudadanía a información pública oportuna, y la participación de la ciudadanía en la gestión pública, sin embargo queda al debe al no proporcionar, de entrada, una conceptualización clara de lo que la ley entiende por participación ciudadana, sin embargo, en lo que se refiere a la participación propiamente tal, son muy escasos los avances y los espacios de autonomía. Asimismo, en lo que se refiere a la relación entre la sociedad civil y la gestión pública, se creó el “Consejo de la Sociedad Civil”, para todo estamento y servicio público, como órganos meramente consultivos, con una serie de derechos que los posibilita a participar en la discusión de políticas públicas sectoriales.

De lo antes expuesto, es posible obtener una mirada actualizada de la participación ciudadana en Chile. Ella evidencia un déficit estructural en torno al desarrollo de incentivos y espacios que permitan la gestación de una sociedad civil autónoma y empoderada, con la capacidad suficiente para incorporarse con propiedad en el control de la gestión pública, y en la participación del diseño de políticas públicas, atribuciones que, hasta el momento, continúan siendo propiedad del Estado. A lo anterior, se suma la carencia de espacios institucionalizados de participación, lo que a su vez explicaría el déficit de participación, la apatía política creciente, y la falta de cultura cívica, que sólo puede ser combatida a través de la identificación del individuo con la comunidad, el espacio público, y la participación en los asuntos de interés general, que generan las virtudes político-cívicas asociada a la experiencia democrática.

Si bien, se reconocen los esfuerzos de las distintas administraciones presidenciales a fin de abrir espacios y generar incentivos para el fortalecimiento de la sociedad civil, dichos espacios tienden a acentuar una dinámica ya prefigurada en torno a la instrumentalización de dichos espacios, ya sea por los gobiernos de turno, la clase política, y los distintos grupos de poder, entre los que destacan aquellos asociados al económico-empresarial, y que refuerzan el rol

⁴⁸ Ibid. p. 14

subsidiario del Estado en los distintos ámbitos de la vida del ciudadano. Todo lo anterior, tiende a evidenciar la tesis planteada a inicios del capítulo, en lo referido al rol protagónico del Estado como organizador y ordenador de la sociedad civil chilena.

En suma, la ausencia de una sociedad civil empoderada, plantea una amenaza soterrada en la relación entre sociedad civil y Estado, en términos de la legitimidad de la construcción histórica del proceso político y la fragilidad de la estabilidad democrática chilena, como de la ineficacia del mismo Estado en la reactivación de políticas claras tendientes a revitalizar los espacios de participación ciudadana.⁴⁹

En consecuencia, se puede decir que desde el retorno a la democracia en Chile, los mecanismos de participación ciudadana que establece el país, se han supeditado a lo dispuesto por la Constitución Política de la República, y a los instrumentos públicos que la promueven transversalmente desde la institucionalidad del Estado, sin que sea posible hallar indicios de autonomía de la sociedad civil para abrir espacios o canales diferentes de participación a los que el Estado a preestablecido. Esto ha sido posible de constatar en los discursos gobiernistas, y de oposición, de los distintos conglomerados políticos desde el retorno a la democracia (1990). Todos ellos han tildado sus discursos con propuestas tendientes a democratizar el Estado y el sistema político, unido a la necesidad de modernizar la gestión pública; también, suele ser común que se refieran a la descentralización y desconcentración de las instituciones estatales, unida a la necesidad de fortalecer el desarrollo local; como también, las iniciativas que enfatizan sobre la necesidad de redoblar esfuerzos en materia de política social, especialmente aquella que se refiere a la superación de la pobreza como mecanismo de inclusión social. Sin embargo, ninguno de ellos ha puesto el acento en la elaboración de un plan de acción conjunto entre la sociedad civil y el Estado, partiendo por la convocatoria a un plebiscito ciudadano con la capacidad de decidir, en primera instancia, sobre la necesidad de elaborar una nueva Constitución, que en democracia, y con participación de la ciudadanía, cuente con la legitimidad suficiente para ser denominada como Democrática.

Por tanto, se entiende que Chile, desde 1990, no ha avanzado sustantivamente en materia de participación ciudadana a fin de profundizar el proceso democrático chileno a razón de conferirle legitimidad política, sino todo lo contrario, la participación ciudadana ha adquirido un carácter meramente instrumental, y en beneficio de la clase política. Ella, se ha restringido a la elección para la designación de Presidente de la República, Parlamentarios, Alcaldes y Concejales, de hecho, incluso el Plebiscito Nacional, herramienta que apela directamente a la ciudadanía es un instrumento o facultad exclusiva del Presidente de la República, cuya función se encuentra reservada a dirimir conflictos con la mayoría del Congreso.⁵⁰

Así, los instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública serían meramente de carácter informativo o consultivo, y la minoría es de nivel decisorio. En el sector público chileno predominan modalidades más tradicionales y jerárquicas de participación ciudadana. En lo que se refiere a la gestión de las instituciones públicas, la visión sobre la participación ciudadana tiende a privilegiar el enfoque de satisfacción del usuario en lugar del control ciudadano de la gestión pública.

El rezago de la democracia chilena en materia de participación ciudadana, debiera ser analizado y remediado con especial ahínco, a sabiendas de que un Estado que se precie de ser democrático, sólo puede considerarse como tal, si es capaz de sustentar su legitimidad en el parecer, y activo

⁴⁹ FERNÁNDEZ Y ORDÓÑEZ. (2007) p. 15

⁵⁰ Cfr. SEPÚLVEDA (2008)

rol, que cabe ejercer a la sociedad civil en conjunto con sus representantes políticos e instituciones del Estado, desde donde debieran extenderse los canales apropiados para un efectivo control y participación de los ciudadanos en la gestión pública. No obstante, buena parte de las iniciativas de participación promovidas desde el Estado son instrumentales, consultivas—la mayoría no vinculantes—o decididamente no participativas, y muchas de ellas no trasciende la fase de información.

Si el sistema chileno busca alcanzar la legitimidad de sus instituciones, debe fortalecer los procesos de participación activa y empoderada, capaces de otorgar real significación a los procesos democráticos que generan un imaginario en la ciudadanía asociado al valor de la participación como formadora y transformadora de la experiencia de participar públicamente. Desde las movilizaciones sociales del 2011, las más masivas, plurales y duraderas desde el retorno a la democracia, existe un especial interés por la participación ciudadana en un contexto que, por una parte, consolida la democracia como régimen de gobierno, pero que asimismo, presenta una sociedad civil desarticulada y con un fuerte sentimiento de desencanto ciudadano, situación que ha generado un círculo vicioso en el que se refuerzan tanto la carencia de espacios institucionalizados de participación efectiva, como el desinterés por lo político, que termina finalmente por engendrar un déficit de cultura cívica, síntomas que presumen de una posible o eventual crisis del sistema político chileno.

Como bien señala Jéssica Sepúlveda, (...) *una sociedad que busca afirmar procesos democratizadores requiere necesariamente de una articulación fluida entre un aparato institucional abierto y una ciudadanía activa, de manera tal de legitimar democráticamente las políticas públicas y los programas sociales, y a su vez garantizar su efectividad, de acuerdo a los requerimientos locales en base a diagnósticos y gestiones descentralizadas y participativas. Efectivamente, una sociedad compleja y democrática no puede imponer, como lo hiciese otrora, políticas universales centralizadas en torno a un ciudadano que se presume, desde la cúpula política, como homogéneo.*⁵¹

La sociedad chilena, hoy más que nunca, se caracteriza por la complejidad y heterogeneidad de los individuos que la integran. Hacerse cargo de la pluralidad requiere de la participación activa de la ciudadanía a objeto de hallar respuesta y solución a las dificultades que añade la experiencia cotidiana de convivir. Para ello, el Estado debe ser capaz de avanzar conjuntamente con la sociedad para sortear las dificultades que se presenten. Comprender el valor de la participación ciudadana como un recurso que, inherente al mismo sistema político, agregaría la capacidad de agilizar, controlar y dar respuesta especializada a los desafíos que puedan surgir a nivel nacional y/o local, desde la gobernanza, es decir, el crecimiento compartido entre las instituciones sociales y políticas. En tal sentido, el Estado, requiere de la participación activa de la sociedad, no sólo para resolver procesos electorales, o para legitimar las decisiones o intereses de la clase política, sino para dar sentido a un sistema político que sólo tiene de democrático una serie de procedimientos eleccionarios y una urna cada vez más vacía.

⁵¹ SEPÚLVEDA (2008) p. 6

BIBLIOGRAFÍA

ARENDRT, Hanna (1997): *¿Qué es la política?* (Barcelona, Paidós) 146 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; y PASQUINO, Gianfranco (2002): *Diccionario de Política* (México, Siglo XXI Editores) 683 p.

CASTELLS, Manuel (2009): *Comunicación y Poder* (Madrid, Alianza Editorial) 667 p.

FERNÁNDEZ H., Matías y ORDÓÑEZ A., Martín (2007): *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007, Caracterización de los compromisos* (Santiago, Pontificia Universidad Católica –PUC-) 94 p.

GARCÉS, Mario (2012): *El despertar de la sociedad: los movimientos sociales en América Latina y Chile* (Santiago de Chile, LOM) 152 p.

GÓNGORA, Mario (1981): *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago de Chile, Ediciones La Ciudad), 149 p.

HUNEUS, Carlos (2001): *Jaime Guzmán No Fue Un Defensor de los Derechos Humanos en el Régimen de Pinochet* (Santiago de Chile, CERC) pp.1-9.

LARRAÍN, Jorge (2001): *Identidad chilena* (Santiago de Chile, LOM) 274 p.

MONCADA, Belén (2006): *Jaime Guzmán, El Político: una democracia contrarrevolucionaria 1964-1980* (Santiago de Chile, Ril Editores) 273 p.

PALMA, José (2009): *Violencia política, estrategia político-militar y fragmentación partidaria en el movimiento de izquierda revolucionaria (MIR) en Chile. 1982-1988* (Santiago, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación –UMCE-) 292 p.

PINOCHET Ugarte, Augusto (1983): *Patria y Democracia* (Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello) 271 p.

_____ (1986): *Política Politiquería y Demagogia* (Santiago de Chile, La Nación) 93 p.

REPÚBLICA DE CHILE (2010): *Nueva Constitución Política de Chile* (Santiago de Chile, Galas Ediciones).

SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio (1999): *Historia Contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad, ciudadanía* (Santiago de Chile, LOM) 316 p.

_____ (1999): *Historia Contemporánea de Chile II: actores, identidad y movimiento* (Santiago de Chile, LOM) 180 p.

VIAL, Gonzalo (2000): *Chile (1541-2000) Una interpretación de su historia política* (Santiago de Chile, Santillana) 375 p.

VON HAYEK, Friedrich (2001): *Principios de un orden social liberal* (Madrid, Editorial Unión) pp. 178-203

Documentos Electrónicos:

GARCÉS, Mario. "Los estudiantes: de movimiento social a la búsqueda de "soluciones políticas". *CARCAJ, revista electrónica de LOM*: (Santiago de Chile, 03 de Julio de 2011). Disponible en: <http://www.carcaj.cl/2011/07/los-estudiantes-de-movimiento-social-a-la-busqueda-de-%E2%80%9Csoluciones-politicas%E2%80%9D/>, Consultado 07 de febrero, 2013

JANS, Sebastián (2004). "Los medios de comunicación y su rol en el cambio cultural en los últimos treinta años en Chile". *Centro de Estudios "Miguel Enríquez" –CEME-*. (Santiago de Chile, publicada por Archivo Chile, Web Centro de Estudios "Miguel Enríquez"), pp. 1-11. Disponible en: http://www.archivochile.com/Medios_de_Comunicacion/html/text_gen/comutextgen0007.pdf, Consultado el 03 de Febrero, 2013.

RÍOS Álvarez, Lautaro. "Los estados de excepción constitucional en Chile". *Ius et Praxis* [online]. 2002, vol.8, n.1 [citado 2013-02-01], pp. 251-282. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0012. doi: 10.4067/S0718-00122002000100014.

SEPÚLVEDA P., Jéssica (2008): "¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes prismas teóricos y jurídicos". *Artículos Académicos, Trabajo Social UC Temuco*: (Temuco, publicada por Trabajo Social UC Temuco), pp. 1-39. Disponible en: <http://www.trabajosocial.uct.cl/wp-content/uploads/aproximacion-al-concepto-de-participacion-ciudadana.pdf> Consultado: 06 de Febrero, 2013.



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

CHILE: DESAFÍOS EN LA FORMACIÓN POLICIAL

CHILE: CHALLENGES IN POLICE EDUCATION

Lucia Dammert¹

Carolina Valenzuela Zúñiga²

RESUMEN: Los cambios que evidencia la criminalidad establecen serios desafíos para las instituciones policiales en el mundo entero. Chile no es una excepción. Más allá de los altos niveles de confianza y certeza ciudadana sobre el trabajo de Carabineros, la importancia de un sistema educativo moderno y democrático es clara para aumentar la efectividad de la prevención y el control del crimen. Este documento analiza el sistema educativo de Carabineros y presenta sus principales logros y desafíos. Muchas de las lecciones desarrolladas en el paper son de especial utilidad para el análisis de otras instituciones policiales de América Latina.

PALABRAS CLAVE: Chile, Seguridad ciudadana, Formación policial.

ABSTRACT: Important changes in crime are challenging police institutions worldwide. Chile is not an exception. Despite high levels of public trust and confidence in Carabineros, the importance of a modern and democratic educational system is clear to increase effectiveness in crime prevention and control. This paper analyses the education system of Carabineros and presents its main achievements and challenges. Most of the lessons developed in the paper are especially useful for the analysis of other police institutions in Latin America.

KEYWORDS: Chile, Citizens security, Police education

¹ Socióloga, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Leiden, Profesor Asociado. Facultad de Humanidades. USACH. Email: lucia.dammert@usach.cl

² Psicóloga, Máster Internacional en Psicología Forense. Email: carovalenzuelaz@gmail.com

Artículo recibido el 13 de noviembre y aceptado el 26 de noviembre 2013.

INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana está en el centro de las preocupaciones públicas y ciudadanas en América Latina. Los reclamos por mejores políticas públicas resuenan en toda la región con claridad y en muchos casos van de la mano de reclamos por ineficiencia, corrupción y limitada cobertura de los servicios policiales. En este último escenario, Chile es casi una excepción regional ya que los altos niveles de confianza ciudadana, respeto y reconocimiento que tienen las instituciones policiales son innegables. Sin embargo el reclamo por mayor presencia policial y mayor dotación o pie de fuerza es permanente, y hace eco en el accionar del gobierno que ha aumentado sistemáticamente el número de Carabineros y Detectives desde el regreso a la democracia en 1990.

Carabineros cuenta con un amplio reconocimiento ciudadano e internacional respecto a su efectividad y profesionalismo,³ no obstante la modernización del trabajo policial trae de la mano una mayor profesionalización y la necesidad de revisar los procesos formativos de la alta dirección institucional. El desarrollo del crimen, la reforma del Estado, la sofisticación de las tecnologías y los múltiples cambios sociales, traen desafíos a las instituciones policiales del mundo entero y Chile no es una excepción. En este orden de cosas, la formación del oficial de Carabineros que está siendo preparado para regular el orden social es de suma importancia en este nuevo escenario donde cada vez hay un mayor consenso de que las políticas criminales represivas, en su defecto, policías represivas, no son la solución al problema de la criminalidad.⁴

El presente artículo pone en duda la efectividad de esta medida, sin antes revisar los procesos de formación y capacitación de los funcionarios. Así, aumentar dotación sin mejorar calidad de la formación puede llegar a ser incluso un arma de doble filo para consolidar la confianza ciudadana y para prevenir el delito efectivamente. Para ello, se analiza el sistema de formación policial de Carabineros de Chile, especialmente de aquel dirigido a los oficiales, que son los que diseñan y monitorean las decisiones tácticas y estratégicas de la institución.

Lo anterior, en el marco de un proceso de sofisticación del crimen, donde una mayor preparación de las instituciones policiales se convierte en un requerimiento cada vez más urgente, en especial de aquellos que están siendo preparados para la mirada estratégica de la institución en las próximas décadas.

El artículo tiene carácter exploratorio y forma parte de una agenda de investigación de largo plazo en desarrollo. La recuperación de información secundaria así como la realización de múltiples entrevistas a oficiales, egresados de la escuela, oficiales docentes de Carabineros, expertos en formación policial y seguridad ciudadana, así como información disponible en los medios institucionales han sido las fuentes centrales utilizadas en el presente artículo.⁵

Los contenidos se organizan en 4 secciones. La primera describe la situación del crimen y la inseguridad en Chile en las últimas décadas. La segunda analiza la institución policial en su estructura y forma de organización así como el desarrollo de sus políticas en los últimos años. Seguidamente, la tercera sección detalla el sistema de formación de la oficialidad centrado en las observaciones de los entrevistados. Finalmente se incorporan los principales hallazgos que son sin duda parte de una agenda pendiente de investigación en Chile y en general en América Latina.

³ Cfr. DAMMERT Y BAILEY (2005)

⁴ DIRIKX et. al. (2012)

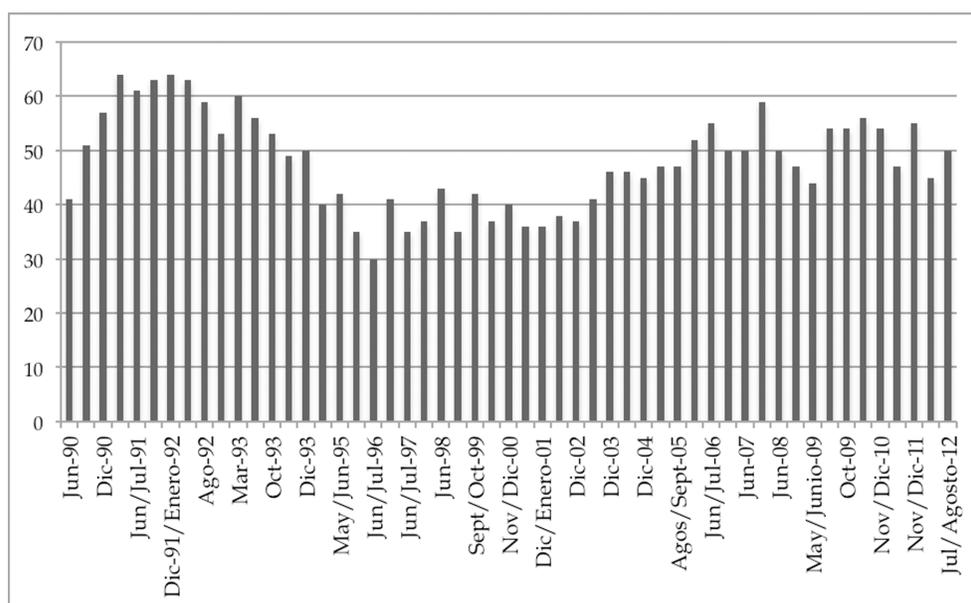
⁵ Una versión más detallada del estudio se realizó para la Fundación Ideas para la Paz de Colombia (2013).

I. El crimen y la inseguridad en Chile

En Chile, como en el resto de América Latina, la preocupación por la inseguridad se coloca en el centro de las agendas públicas y ciudadanas desde hace al menos tres décadas. Como se puede ver en el siguiente gráfico, la variación desde el año 90 no ha sido especialmente significativa dejando a la delincuencia en el primer o segundo lugar de las preocupaciones ciudadanas de los chilenos.

Gráfico 2

Porcentaje de preocupación por la delincuencia 1990-2012

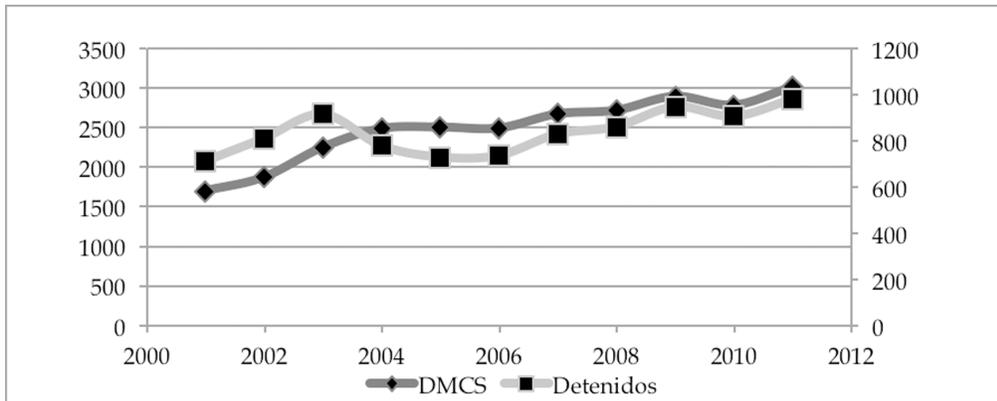


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CEP, 2011.

Considerando los límites expuestos para el análisis de la realidad nacional, la información oficial de los delitos denunciados (Ministerio del Interior, 2012) y los estudios en la temática permiten resaltar varios fenómenos: en primer lugar, como se puede observar en el Gráfico 3, se experimenta una clara tendencia de aumento de los delitos denunciados durante la última década. La revisión de la tendencia, evidencia cambios cíclicos desde fines de los 70 hasta el 2000,⁶ que terminan en el incremento sostenido de las tasas. También el número de detenidos ha aumentado en la última década en una similar tendencia a los crímenes reportados.

⁶ Cabe insistir que la información oficial entregada durante la dictadura militar carece de confiabilidad, ya que no existían los controles civiles de verificación. La información analizada desde inicios de la década de los 70s se encuentra resumida en el informe del Foro de Expertos (2004).

Gráfico 3
Delitos denunciados y Detenidos por Delitos de Mayor Connotación Social 2000-2012

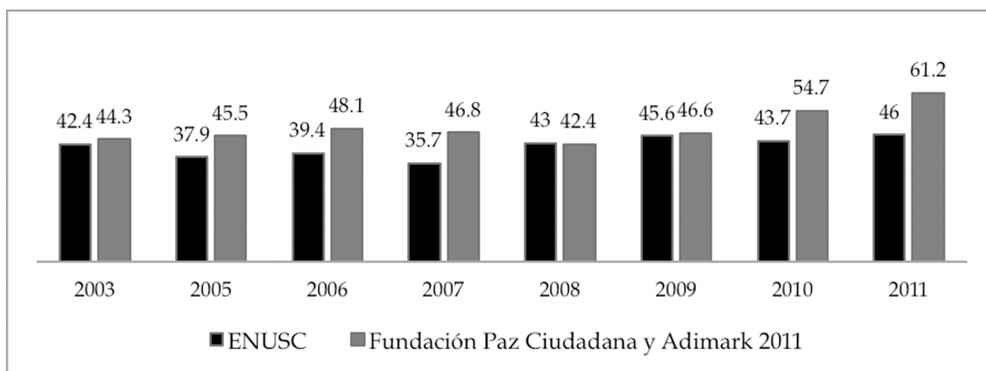


Fuente: Ministerio del Interior, 2012.

Si bien, estos cambios en la variación de denuncias pueden estar vinculados con la disminución de la cifra negra (es decir, los delitos que no son denunciados), el análisis realizado por diversos especialistas resalta el incremento de su magnitud.

Los niveles de denuncia según la ENUSC se ubican entre el 46 por ciento y 35 por ciento en el periodo 2003-2011, lo que implicaría que la información presentada previamente solo muestra un tercio de la problemática real. La encuesta de FPC para el 2011, presenta un porcentaje similar, en el rango del 48 por ciento (Fundación Paz Ciudadana, 2012). En ambos estudios, la mayoría de los entrevistados aducen que los delitos fueron menores o sin importancia como motivos principales para no haberlos denunciado, seguidos por la percepción que la policía y la Justicia no podrían hacer nada.

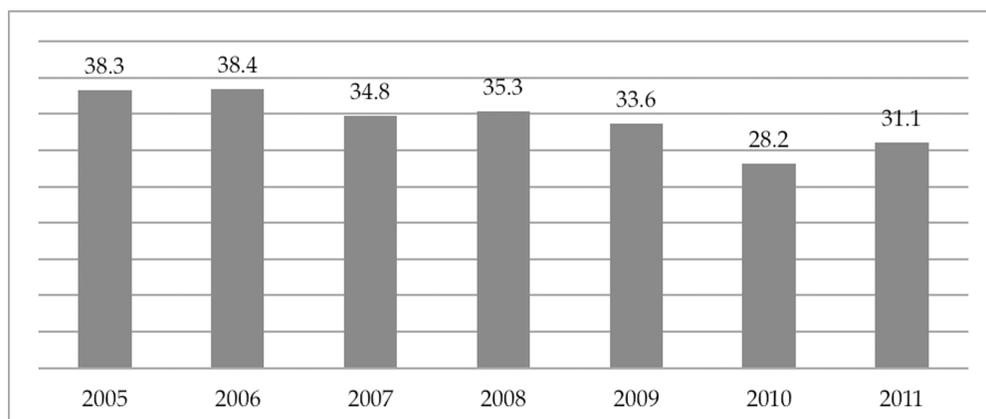
Gráfico 4
Porcentaje de delitos denunciados 2003-2011



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Paz Ciudadana 2011 y Ministerio del Interior 2011.

Los resultados de las encuestas de victimización realizadas en los últimos años, evidencian un nivel de victimización superior al 30 por ciento, es decir, al menos 3 de cada 10 personas fueron víctimas de algún delito en el último año. Las variaciones en torno a la victimización muestran un estancamiento con un rol primordial de los delitos contra la propiedad. El uso de la violencia aparece como un hecho preocupante pero aún incipiente en la mayoría de las regiones del país, donde los delitos que se cometen con mayor frecuencia no incluyen utilización de violencia.

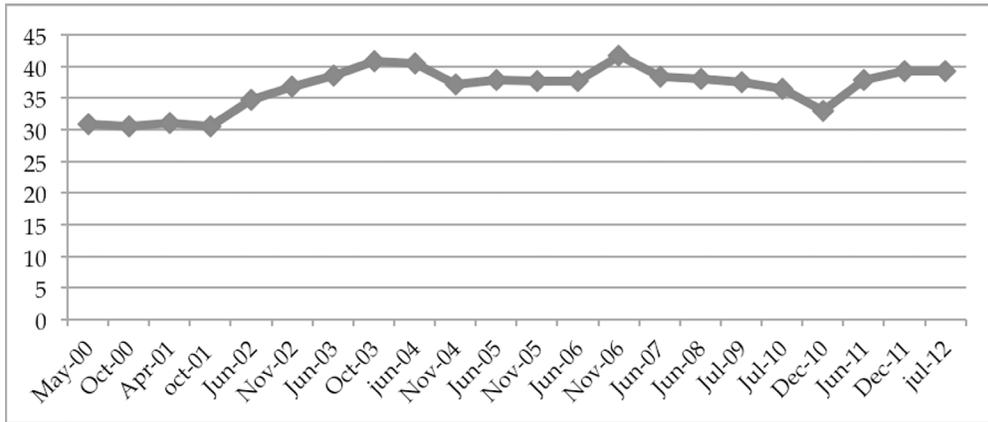
Gráfico 5
Victimización general de hogares 2005-2011



Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

Ahora bien, la información que releva la encuesta de FPC no se distancia de aquella presentada por la ENUSC y ubica entre 34 por ciento y 42 por ciento los hogares donde, por lo menos, un miembro ha sido víctima de robo o intento en el periodo 2000-2012.

Gráfico 6
 Porcentaje de hogares con al menos una victimización en los últimos 12 años, en intervalos de 6 meses

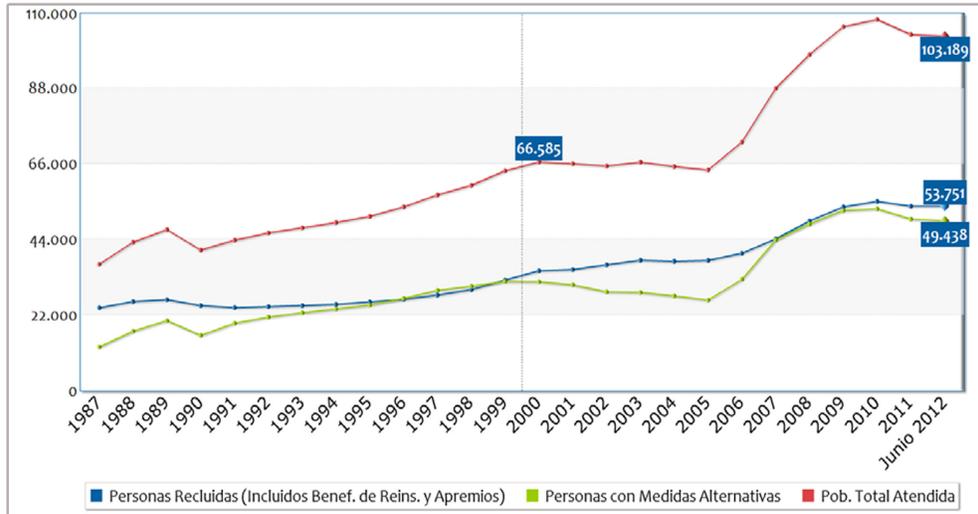


Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 2012.

La victimización presenta características espacio-temporales que requieren ser analizadas en detalle para poder avanzar en su interpretación. A partir de la información disponible se pueden afirmar tres hechos: el primero es la tendencia de cambio en el periodo que varía en cada una de las regiones del país; en algunas se evidencia un alza (como en la XI región) mientras que en el resto la tendencia es contradictoria. En segundo lugar, las magnitudes son muy diversas, concentrando su mayor intensidad en la región fronteriza (I región), pero también en la Metropolitana y en la VIII región. De esta forma, se torna imposible la generación de una única interpretación respecto al fenómeno a nivel nacional, sino más bien se consolida la necesidad de análisis específicos.

En el ámbito penitenciario, la carencia de experiencia y herramientas técnicas apropiadas, así como serias limitantes estructurales de las instituciones encargadas de la prevención y control del delito, traen de la mano el crecimiento del populismo penal, generándose ofertas de política pública con poco sentido de efectividad (pena de muerte, mayores castigos, construcción de más cárceles) y enfatizando en la polarización entre aquellos a favor de las víctimas y aquellos considerados garantistas. Esta tensión se ha resuelto normalmente con más penas privativas de libertad, aumentando enormemente la cantidad de reclusos en el país que ha variado de alrededor de 25 mil a 53 mil en el periodo 2000-2012.

Gráfico 7
Evolución de la población atendida por Gendarmería



Fuente: Unidad de Protección y Promoción de los DD.HH, datos proporcionados por la Unidad de Estadísticas.

La panorámica expuesta muestra como la criminalidad, ha variado en cuanto a contenidos y formas, la expresión del descontento ciudadano por su parte ha sufrido diversas variaciones, relevando la importancia de descentralizar la mirada, para reconocer las particularidades de cada realidad, este desafío debe ser asumido por Carabineros, respondiendo asertiva y eficazmente no solo en el presente, sino que con mirada de futuro, considerando que los aspirantes a oficiales serán los que comandarán, las problemáticas emergentes y en constante cambio.

II. CARABINEROS DE CHILE

En Chile existen dos instituciones policiales: Carabineros encargada principalmente de la prevención y la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de los delitos. Si bien esta división de tareas es clara en la arquitectura jurídica del país, actualmente debido a la carencia de cobertura territorial, Carabineros desarrolla también tareas investigativas en todo el país.

Carabineros fue fundado en 1927, y sigue un modelo de policía principalmente continental, es decir castrense y centralizado, en el artículo N°1 de la Ley Orgánica Constitucional se define a la institución como:

Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.⁷

La institución se autodefine como un cuerpo armado obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal está sometido a las normas establecidas en la mencionada ley orgánica, su Estatuto, el Código de Justicia Militar y su propia reglamentación interna.

Desde su creación, ha sufrido múltiple cambios, el más reciente fue pasar su dependencia al Ministerio del Interior en el año 2011.⁸ Estas modificaciones surgen, para adaptarse a los distintos contextos relacionados con la comisión de delitos, como es el caso de la reforma procesal penal del año 2000, en esta, se regula el accionar policial provocando un cambio de paradigma en la relación policía-ciudadano.⁹ El bastión de este cambio, fue la implementación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en el año 2001 como un intento de acercarse a la comunidad. Este programa parte, en el contexto de un cambio en la gestión policial de Carabineros que respondiera a estos nuevos requerimientos de acercamiento a la comunidad, adoptando así los lineamientos de la Policía Comunitaria (COP). Este cambio de paradigma necesariamente tuvo que repercutir en la formación del oficial de Carabineros.

De este estilo de gestión policial hay evidencia de su eficacia, y de generación de buenos índices de confianza en la institución, sin embargo también se ha avanzado en la importancia de que las policías no solo potencien la relación con la comunidad, sino que también es necesario transitar a la gestión policial de orientación a la solución de problemas (POP).¹⁰ Esto da cuenta de la urgencia de que la formación del oficial policial dirija sus esfuerzos a un oficial “altamente profesionalizado, con entrenamiento de punta, polivalente, capaz de concertar con autoridad civiles de distinto tipo, formado en la toma de decisiones e íntegro.”¹¹

III. Formación del oficial policial

Cabe señalar que la mirada de la formación policial, no está referida solamente a su diseño curricular, sino que también contempla, los contenidos, prácticas, comportamientos, didáctica, ambiente de enseñanza, mensajes, usos y costumbres de la formación en la escuela.¹² En este

⁷ LEY N° 18.961. LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE CARABINEROS DE CHILE

⁸ LEY N° 20502

⁹ Cfr. HERRERA Y TUDELA (2005)

¹⁰ Cfr. BOWLING (2007)

¹¹ FIP (2014) p.8

¹² Cfr. FIP (2013)

sentido siguiendo los lineamientos planteados por la FIP, dos aspectos cobran relevancia en la instrucción policial, por una parte la profesionalización y el rol del oficial de policía, y el desarrollo moral de estos, específicamente, como cabe en la formación policial, el desarrollo de una moral autónoma¹³ en conjunto con una moral heterónoma,¹⁴ en una institución que se define como obediente y no deliberante.

Un estudio realizado para la policía de los Ángeles sobre su entrenamiento policial, concluyó que el no inculcar en la formación policial que su actuar está enmarcado en el ejercicio de una profesión, con todo lo que esto implica, repercute en confusiones sobre las expectativas respecto a sus conductas.¹⁵ Una definición de profesional oficial de la fuerza pública consensuada, plantea que el profesionalismo está relacionado con la imbricación de responsabilidades específicas y altos niveles de experticia que son compartidas, generando la identificación con la institución o un sentido de cuerpo.¹⁶

Las características esperables en una policía moderna en América Latina son:¹⁷

- Una policía que sea elemento fundamental de un Estado legítimo.
- Una policía desmilitarizada.
- Una policía pública, civilista y no política.
- Una policía con claridad en sus funciones.
- Una policía cercana a los gobiernos locales.
- Una policía próxima a la comunidad.
- Una policía con controles externos e internos.

Otro elemento relevante en la profesión del oficial, es la autoridad con la cual está investida, por lo tanto la formación se debe hacer cargo de desarrollar en los oficiales herramientas que les permitan ejercer esa autoridad no solo como mando y en contextos institucionales, sino que también desarrollar la capacidad de liderazgo de equipos de trabajo y en la sociedad.

En cuanto al desarrollo moral del oficial de policía, este cobra importancia considerando que diariamente se va a encontrar con situaciones donde deberá discernir, tomando en cuenta aspectos legales y sociales. Adicionalmente su rol le permite usar armas, privar de libertad y usar la fuerza,¹⁸ todo esto bajo la mirada y supervisión no solo de la institución, sino que además de la sociedad que constantemente evalúa la idoneidad y pertinencia de su accionar.

El desarrollo de una moral autónoma en contextos educativos se promueve a partir de la creación de un ambiente de enseñanza basado en la confianza y la promoción de toma de decisiones democráticas, por el contrario una moral heterónoma, se desarrolla en ambientes educativos autoritarios, donde se fomente la obediencia sin reflexión, sostenido a través de castigos y refuerzos, propiciando en los sujetos una calibración distorsionada para evaluar los riesgos, con el fin de evadir castigos.¹⁹ Lo anterior es un elemento que hay que relevar en la formación de los oficiales como agentes y protectores de la democracia y los derechos humanos.

¹³ Capacidad de distinguir por sí solo el bien del mal.

¹⁴ Dejar la distinción entre el bien y el mal a elementos o personas externas al individuo.

¹⁵ Cfr. GLENN (2003)

¹⁶ Cfr. HUNTINGTON (1957)

¹⁷ ARIAS, RISADA-GRANADOS Y SANIN (2012) en FIP (2013)

¹⁸ Cfr. FIP (2013)

¹⁹ KAMII (1982) en FIP (2013)

IV. Hallazgos

El ingreso a la escuela responde a una serie de criterios de selección relacionados con la salud mental, física y de conocimientos, estos se evalúan a través de distintas pruebas, posteriormente los seleccionados se presentan a una entrevista personal.

La incorporación puede ser a través de 3 vías: a) postular como civil; b) ser becado por la escuela de Formación de Carabineros Alguacil Mayor Juan Gómez de Almagro (ESFOCAR) y, c) poseer un título profesional. Al ingresar a la escuela se realiza un proceso de inducción de 14 días donde se les muestra la realidad de la escuela y se hacen prácticas relacionadas con capacidades físicas. En este periodo el alumno tiene la posibilidad de retirarse del proceso de formación sin tener que pagar la garantía que dejó al matricularse.

En la escuela los aspirantes están internados durante los tres primeros años de su formación. En este régimen las relaciones entre aspirantes se rigen principalmente por la jerarquía que da la permanencia en la escuela.

Al encontrarse internados, la distribución de los tiempos de los aspirantes no depende de ellos, por lo tanto los espacios físicos más utilizados son las salas de clases y los dormitorios, que es donde pasan la mayor parte del tiempo, para las pocas horas libres cuentan con espacios de distensión.

La escuela cuenta con un Servicio de Apoyo Profesional para estudiantes, que está integrado por los Servicios de Sanidad (Servicio Médico, Dental y Nutricional), Social, Religioso y Psicológico. El servicio de apoyo a los estudiantes funciona según la demanda, para acceder a él no se realiza de forma directa sino que los docentes o alumnos deben dirigirse a quien está a cargo de la sección y es este quien deriva al profesional pertinente.

El proceso formativo de los oficiales de Carabineros está a cargo de la Escuela de Carabineros "General Carlos Ibáñez del Campo". El proceso de formación inicial, tiene una duración de 4 años, 3 de ellos son de internado, y al ser aprobado obtienen el grado de subteniente. El cuarto año realizan su práctica profesional en paralelo a su proceso de titulación, que es un seminario de título, al aprobar, obtiene el Título Profesional de "Administrador de Seguridad Pública" o "Administrador de Contabilidad Pública", según el escalafón al que haya ingresado, Orden y Seguridad o Intendencia. Lo anterior lo habilita para que en el sexto año posterior al ingreso a la escuela ascienda a Teniente.

El perfil de egreso, está compuesto por competencias asociadas a las distintas áreas desarrolladas en el plan de estudio.

Posterior al egreso, los oficiales pueden acceder a un Subsistema de Formación en Servicio, este es un proceso educacional asociado a las exigencias establecidas como requisito para acceder al grado superior y habilitantes para optar a una especialización. Consta de tres instancias: perfeccionamiento, especialización y capacitación.

Carabineros ha desarrollado un modelo educativo que replica su forma de organización administrativa. Es decir con una parte definida para los suboficiales y otra para la oficialidad. En ambos casos el sistema educativo institucional promueve la formación integral basada en competencias, cambio que data de una reciente transformación en la forma de cómo abordar el proceso formativo. Este sistema enmarca los procesos educacionales para el

desarrollo personal y la formación profesional en su etapa de inicio y durante su desempeño profesional, repercutiendo directamente en el desarrollo de carrera del personal. Los principios orientadores son: Educación permanente; Educación de calidad; Especialización; Investigación; Educación Social.

El enfoque pedagógico declarado por la escuela de oficiales a partir del año 2008, es por Competencias, lo que repercute en una constante preocupación por ocupar metodologías de enseñanza aprendizaje acordes con este modelo. En este sentido se asume al alumno como un eje central en la formación y se realiza un énfasis en la formación práctica del aspirante, es por esto que a partir del año 2012 se incorporó en la formación, simuladores relacionados con los distintos ámbitos del quehacer profesional.

La evaluación de los estudiantes, se realiza a través de distintas metodologías que buscan responder a la formación por competencias por ejemplo; pruebas escritas, interrogaciones orales, trabajos y exposiciones individuales y grupales, informe de visitas, prácticas profesionales y tesis, trabajos de terreno, controles bibliográficos, etc.

Para regular la conducta, se usa un instructivo que da cuenta de las décimas a descontar de su nota según las faltas cometidas, que puede repercutir en el promedio del semestre o en casos más graves en el promedio final. La importancia del promedio final radica en que a partir de sus notas se elabora un ranking descendente, que se llama Antigüedad, en función de esta se otorga un premio a las tres primeras antigüedades que son viajes al extranjero, pero además es el indicador que se usa para el posterior desarrollo de su carrera, en donde los ascensos dependen de la Antigüedad obtenida en la escuela.

Además, se enviste a los aspirantes de segundo y tercer año para que regulen la conducta de los aspirantes con menos permanencia que ellos.

El Sistema Educacional está directamente relacionado con el desarrollo de la carrera de los oficiales, al cumplir los perfeccionamientos impartidos por los diferentes planteles, queda habilitado el oficial para escalar en su jerarquía. La forma de ascender es, primero por mérito y luego por antigüedad, por cada cinco ascensos por mérito asciende un oficial por antigüedad.

Anualmente se realiza una evaluación de desempeño, que corresponde a la calificación y clasificación de un oficial sobre su calidad de las condiciones personales y profesionales, en donde se evalúa: anotaciones registradas en el libro de vida; cualidades profesionales, morales, intelectuales y capacidad física (rendimiento de los test de capacidad física a los que fuese sometido, adecuada relación entre talla y peso, licencias médicas que no provengan de accidentes en actos de servicio o consecuencias de los mismos).

V. Desafíos

Los logros en el proceso formativo de Carabineros de Chile son evidentes. A lo largo de los años los procesos y ejes organizadores de los modelos de formación para oficiales y suboficiales se han consolidado como una clara referencia nacional e internacional. De hecho, la presencia de múltiples oficiales de América Latina y el mundo, en la oferta de formación y capacitación de Carabineros es un indicador de su reconocida calidad.

Los avances además, se evidencian en la incorporación de mecanismos modernos en los sistemas de formación por competencias lo que requiere de una revisión interna sobre el tipo de policía que se quiere formar en el país. Todo esto en un marco de gestión ordenada y efectiva que institucionalmente permea las diversas actividades y acciones de los funcionarios policiales.

Las entrevistas realizadas, muestran una evidente desconfianza hacia el mundo académico que limita la capacidad de autocrítica y tolerancia a la divergencia. De hecho se presenta el modelo con una mirada positiva y que en algunos sentidos no debería ser cambiado. Es por esto y más allá de los evidentes logros institucionales es posible plantear algunos desafíos:

En cuanto a la formación como un oficial profesional que debe ejercer autoridad no solo emanada por su cargo, sino que como líder social, se propone:

- Revisar los contenidos de la formación para oficiales que le permitan vincularse con la comunidad a través de las diversas funciones que deben desempeñar a lo largo de su carrera.
- Desarrollar vinculación con centros de estudio y universidades que pudieran ofrecer contenidos como parte de la formación profesional, propiciando de esta forma el reconocimiento de su labor como futuro profesional.
- Avanzar en el análisis criminológico y su vinculación con la formación de la oficialidad.
- Disminuir la oferta docente de personal en retiro que sin mayor capacitación o actualización pedagógica, podría ser una limitación para la modernización del modelo educativo y la perpetuación de viejas prácticas institucionales, que no están en sintonía con la formación de un policía comunitario y/o orientado a la solución de problemas.
- Desarrollar contenidos prácticos con casos que requieran intervención, más que entrega de conceptos teóricos únicamente, que les permitan reflexionar y discutir sobre las posibles formas de abordar un problema, con toda la complejidad que tienen los casos de la vida real, que muchas veces escapan a la formación teórica.
- Se requiere mejorar el sello preventivo en la formación. No se evidencia un sello diferenciador en la materia, reconociendo que otras funciones son relevantes pero no parte de su misión central. En la labor preventiva se releva el rol del líder de un oficial de Carabineros, considerando que tiene que lograr que la comunidad se movilice a pesar de no haber una amenaza directa, confiando en la expertise de su profesión.
- Aumentar la presencia de profesores civiles no asimilados a la institución, que puedan entregar una mirada complementaria a aquellos institucionales, ampliando su forma de abordar las temáticas y reconocer la importancia del trabajo multidisciplinar.
- Propiciar en la institución una apertura a la sociedad, desde una mirada integradora.
- Continuar con las políticas de integración de género en todos los espacios y competencias en la institución. Limitando la focalización tradicional en temas de familia o administrativas, para las oficiales mujeres.
- Modernizar la evaluación de desempeño, en cuanto a los criterios para evitar que quede únicamente supeditada a la evaluación del superior, lo que atenta al desarrollo profesional y de carrera.
- Involucrar espacios de apoyo y desarrollo personal como fase clave para el desarrollo de carrera, como en cualquier profesión las habilidades blandas permiten aumentar el mejor desempeño profesional.
- Entregar especialización en proceso de formación inicial para el desarrollo de competencias específicas desde el inicio de la carrera.
- Desarrollar un marco de seguimiento del desempeño de carrera, identificando desarrollo efectivo de competencias, uso de conocimientos y requerimientos innovadores.
- De la evaluación de desempeño revisar el criterio de capacidad física, específicamente lo referido a las licencias médicas que no provengan de actos de servicio o consecuencias médicas,

al parecer cualquier problema físico o de salud mental repercute en su hoja de vida. Esto podría provocar que problemas de salud mental que pueden tener un buen pronóstico si son tratados a tiempo, se puedan agravar y afectar su desempeño laboral, por temor a afectar su calificación.

- Las habilidades cognitivas y de aprendizaje, están directamente relacionadas con los estados emocionales, por lo tanto el uso de apoyo psicológico debería no solo ser a partir de una derivación, sino que también de la petición directa, ya que esta práctica podría llevar a negar la atención psicológica, para provocar retiros.

- La Dirección de Educación, debiera realizar un esfuerzo por acreditar los planteles de la Escuela de Carabineros y la Academia de Investigación Policial, considerando que imparten títulos de pregrado y post grados profesionales.

Con respecto al desarrollo moral que permita un equilibrio entre la promoción de una moral autónoma en conjunción con los elementos propios de una cultura militarizada que fomenta la moral heterónoma, se sugiere:

- El objetivo principal de la formación del oficial debería ser, formar un oficial reflexivo que tenga capacidad de tomar decisiones y no solo recibir órdenes.

- Abrir verdaderos espacios de crítica y debate que permitan, en el contexto de la formación, desarrollar intercambio de ideas donde el grado de los estudiantes no juegue un rol principal.

- Los docentes deberían promover espacios de discusión y crítica reflexiva en la formación, sin el temor de los alumnos a discrepar o dar una opinión, por el respeto al grado del profesor, independiente de la coherencia, pertinencia de su planteamiento.

- Aumentar la condición civil del proceso educativo para limitar excesiva burocratización, protocolo y jerarquización en un espacio que debería ser reconocido por su apertura al diálogo.

- Disminuir el control de la conducta a través del refuerzo negativo de las faltas y el refuerzo positivo de la buena conducta, ya que promueve prácticas complejas de evaluación de riesgos para evitar castigos. Limitando de esta forma la reflexión adecuada para una moral autónoma regida por la autoregulación.

- Limitar la presencia y utilización de castigos informales como mecanismo de disciplina durante el proceso formativo.

- Consolidación de un régimen interno y disciplinar que considere espacios de doctrina así como otros espacios de posible debate y diálogo.

- Ampliar los espacios en donde el aspirante a oficial puede tomar decisiones respecto al uso de su tiempo, para promover la toma de decisiones y la autorregulación.

Los desafíos sin duda son múltiples. No sólo para continuar con un esquema de trabajo policial avanzado, moderno y profesional; sino también para mejorar la oferta educativa con miras a los enormes retos que implican el desarrollo tecnológico en el mundo del crimen así como las innovaciones en el trabajo policial.



BIBLIOGRAFIA

BOWLING, Ben (2007): "Fair and Effective Policing Methods. Towards 'good enough' Policing", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* (Vol. 8 n°1): pp. 17-32.

DAMMERT, Lucia y BAILEY, John (2005): *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*. (México, Siglo XXI editores) 379p.

DIRIKX, Astrid., GELDERS, Dave. y PARMENTIER, Stephan (2012): "Police-youth relationships: A qualitative analysis of Flemish adolescents' attitudes toward the police". *European Journal of Criminology* (Vol.9 n°2): pp. 191-205

FUNDACION IDEAS PARA LA PAZ (2013): Informe metodológico. Modelo de formación ECSAN. 94p.

GLENN, Russell, et al. (2003): *Training the 21st Century Police Officer: Redefining Police Professionalism for the Los Angeles Police Department*. Safety and Justice - RAND Foundation.

HERRERA, Arturo y TUDELA, Patricio (2005): "Modernización Policial: La Relación de la Policía con la Comunidad como Campo de Gestión y Referente de Cambio en la Policía de Investigaciones de Chile". *Revista Persona y Sociedad* 19(1):157-178

HUNTINGTON, Samuel (1957): *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relation*. (Massachusetts, Harvard University Press) 534p.

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD
DEMOCRACY AND GOVERNABILITY

Egidio Torres C.¹

RESUMEN: El presente trabajo realiza un recorrido histórico de la democracia, exponiendo los distintos enfoques y teorías sobre la materia. A su vez, brinda un análisis sobre la gobernabilidad en la actualidad, precisando que el mundo complejo le depara nuevos y constantes desafíos.

PALABRAS CLAVES: Democracia, Gobernabilidad, Crisis, Teoría de la democracia.

ABSTRACT: This paper takes a historical journey of democracy and exposes the various approaches and theories on the subject. Also provides an analysis about governability at the present, concluding that the complex world holds constant and new challenges for politics.

KEYWORDS: Democracy, Governability, Crisis, Democracy theory

¹ Profesor de Estado en Historia y Geografía, U. de Chile. Académico e Investigador. Profesor Titular UTEM, Departamento de Humanidades. Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad de Chile. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Sociología, Universidad de Granada. Coordinador del Magister en Ciencia Política-UTEM, Email: etorres@utem.cl

Artículo recibido el 15 de noviembre y aceptado el 27 de noviembre 2013.

INTRODUCCION

La situación de la democracia en el mundo en la actualidad se presenta con claros y oscuros. Desde un ángulo positivo podemos afirmar que el número de países democráticos es el mayor de toda la historia, la ideología democrática goza de una legitimidad enorme, además no tiene formas de gobierno alternativas, a excepción claro esta de una regresión autoritaria. En sentido contrario, la gente crítica la crisis de representatividad (de los parlamentarios en sistemas binominal principalmente - que privilegia la estabilidad antes que la igualdad- y de los partidos) y que no impide la profundización de la desigualdades sociales. Así lo testimonia el clásico texto de Bobbio *El futuro de la democracia*.

En tanto que el panorama de la gobernabilidad también deja de desear bastante.

Este trabajo en una primera parte, aborda asuntos conceptuales como definiciones de la democracia, sus requisitos, tipos, enfoques, intereses que representaban, conflictos. También definimos la gobernabilidad, sus componentes, sus tipos, las causas que provocan la ingobernabilidad, incluidas algunas que pueden desembocar en la caída de la democracia. La segunda parte, luego de una breve introducción al surgimiento de la democracia con la Revolución Francesa y su despliegue a lo largo del siglo XIX y las 4 primeras décadas del XX, se aboca a analizar la crisis del Estado de Bienestar, y prosigue con un examen de la actual democracia imperante; la neoliberal capitalista, sus características, propósitos, desafíos, dilemas y las posibles correcciones que se pueden realizar como también se analiza las posibilidades de quiebre de este modelo.

A la par de este análisis histórico, se deja constancia de qué enfoque democrático predomina en esos períodos.

DEMOCRACIA

Hay numerosas definiciones de la Democracia muchas de las cuales agruparemos en dos categorías:

Democracia procesal: Es un método o procedimiento que, basado en la ley de la mayoría, sirve para instituir gobiernos o tomar decisiones.

Definición etimológica: Es el gobierno del pueblo. Viene de Demos: Pueblo y Kratos: Poder. Sartori afirma que hay 6 acepciones de palabra pueblo:

1. Significa todo el mundo.
2. Como una gran parte indeterminada.
3. Como clase baja.
4. Como una entidad indivisible, como una totalidad organizada.
5. Como la mayor parte, expresada por un principio de mayoría absoluta.
- 6.-Entendida como la mayor parte, expresada mediante un principio de mayoría limitada.

El propio Sartori habla que el término puede significar o bien *Poder del pueblo, o bien poder sobre el pueblo*.

Sus características son las siguientes:

1. Participación: Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en el sistema político, eligiendo o siendo elegidos, siempre que reúnan el requisito de mayoría de edad y no importando su condición económica, de clase, raza, cultura, educación, género o ingreso.
2. Soberanía popular: El pueblo es el dueño del poder y lo manifiesta a través del sufragio.
3. Un ciudadano, un voto: El sufragio de cada ciudadano tiene el mismo valor que el de los demás.
4. Ley de mayoría: En un grupo no siempre hay unanimidad. Cuando existen diferencias se toma en consideración la opinión de la mayoría.
5. El rol de la oposición y la alternancia del poder: La minoría u oposición tiene una función, cual es la de fiscalizar al gobierno. Además goza del derecho expectatio "hoy puede ser minoría, pero mañana, mayoría."
6. División de los poderes públicos: El poder se divide en tres esferas:
 - a) Poder Legislativo: Radica en el congreso y su función es crear las leyes. Puede ser unicameral o bicameral.
 - b) Poder Ejecutivo: Descansa en un presidente o Premier con su gabinete. Aplica la ley.
 - c) Poder Judicial: Reside en los tribunales y su tarea es sancionar a quienes infringen la ley.
7. Garantías individuales: Contempla una serie de derechos personales como la igualdad ante la ley y el respeto a las libertades en sus diversas expresiones.
8. Constitución: Es la principal ley de un país que sirve para organizarlo políticamente, estableciendo y a la vez limitando tanto las atribuciones de los individuos como del Estado y a la vez regulando las relaciones entre ambos.

Teorías modernas de la Democracia

I.-Teorías del Elitismo Competitivo:

Schumpeter se basa en Weber para comparar el mercado económico con el mercado político: En la Democracia, es una ficción pretender que el pueblo posea el poder de decidir en los asuntos políticos directamente.

La Democracia representativa es un arreglo por el cual las elites adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo.

Las elites plantean y deciden normalmente para el pueblo, las cuestiones que determinan su destino. El electorado es apático, está pobremente informado o es incapaz de formarse un juicio propio y certero de los complejos problemas, es emotivo e influenciado por los intereses de los grupos o de la propaganda.

El partido político no se define por los principios o por sus puntos programáticos, sino por la lucha competitiva por el poder político. Los partidos políticos y sus maquinarias, son artefactos que sirven para regular la competencia política, bajo el liderazgo del jefe político y toda la variedad de técnicas de propaganda, que usan para persuadir al electorado y atraer el voto, son elementos esenciales de la política.

La Democracia es considerada como un método político, como el sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, por el cual el electorado elige periódicamente entre equipos de líderes.

La supervivencia de la Democracia, depende más del grado de compromiso de las elites con la Democracia, que de las pasivas masas electorales.²

II.-Teorías del Pluralismo:

Está relacionada con la teoría de las élites. La diferencia reside en que la elitista postula una elite unida, que atiende a la demanda de los ciudadanos como una concesión prudencial, mientras que el pluralismo afirma que la capacidad de respuesta es una condición estructural de la existencia de distintas elites en competencia.

Emplea el concepto de poder compensador: si un grupo es más fuerte que los demás, estos desarrollan estrategias como contrapeso a la influencia de aquel.

Otro concepto es el de Solidaridades Cruzadas: los individuos pertenecen simultáneamente a diferentes organizaciones con lealtades y demandas no siempre compatibles.

Los gobiernos reflejan las demandas de la sociedad civil, mediante una serie de procesos de intercambio de donde salen las decisiones de las instituciones políticas.

No hay un centro de gravedad en la toma de decisiones políticas, “hay múltiples centro de poder, ninguno de los cuales es soberano.” En la complejidad del moderno Estado liberal, ningún grupo puede dominar la sociedad

Establece además, una clara separación entre Estado y sociedad civil, y también entre poder económico y político, señalando que los intereses que son dominantes en un área particular, no lo son necesariamente en los restantes, esto porque los recursos políticos no se distribuyen uniformemente.

El proceso político es un continuo de negociación y conflicto, entre diferentes grupos que representan intereses dispares.

Dahl, uno de los más destacados pluralistas, sostiene que para que exista la Poliarquía deben estar presentes los siguientes elementos:³

1. Cargos electivos para el control de las decisiones políticas.
2. Elecciones libres, periódicas e imparciales.
3. Sufragio inclusivo.
4. Derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno.
5. Libertad de expresión.
6. Existencia y protección por la ley de variedad de fuentes de información.
7. Derecho a constituir asociaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Según el mismo Dahl, además de estas instituciones, deben existir un conjunto de criterios para decidir si un país tiene o no poliarquía:

- a.- Existencia de una igualdad de base en el acceso al voto.
- b.- Igualdad de oportunidades de participación en las decisiones.

² Cfr. CASADO, en PASTOR, M. (1994) 154 y sig.

³ DALH (1992) pp. 267-268

- c.- Igualdad de oportunidades en los procesos a través de los cuales se aprende a comprender qué quiere uno, delimitación de los intereses, las metas y los valores.
- d.- Control final de los asuntos públicos y de las decisiones por los ciudadanos.
- e.- El cuerpo de los ciudadanos debe ser inclusivo, es decir no debe ser excluida de los derechos una parte sustancial de la población de un país.⁴

III. Teorías Corporativas⁵

El Corporativo es un sistema en el que el gobierno, concede un reconocimiento oficial a un número limitado de asociaciones de intereses, que se traduce en un virtual monopolio en la representación de un sector de la economía ante las autoridades. El precio que pagan estas asociaciones por este privilegio, es que deben acatar las iniciativas del gobierno.

Schmitter caracteriza el Corporativismo, como una forma de mediación de intereses realizada por escasas organizaciones monopolísticas ordenadas jerárquicamente, que representan los intereses de sus miembros, en las negociaciones con el Estado y en la elaboración de políticas públicas.

La idea central del corporativismo es, en una sociedad compleja, la necesidad de cooperación y coordinación que tienen el Estado, el capital y los sindicatos más importantes. La realización de la política social y económica se realiza a tres bandas, dirigida por el gobierno.

La relación entre el poder económico privado, y el poder económico del Estado ha modificado profundamente las democracias:

1. Disminuye el papel del congreso, en su función de articular las políticas y búsqueda de consenso.
2. Los representantes de las corporaciones, sindicalistas y burócratas aumentan su influencia del proceso de toma de decisiones.
3. Disminuye el poder de los ciudadanos y de los grupos más débiles.
4. Actúan más moderados los empresarios y los sindicatos.
5. La existencia del corporativismo, explica el nacimiento de los movimientos sociales alternativos.

IV. Teorías de la Democracia Participativa:

Varios autores, entre ellos Pateman o Bachrach y algunos neomarxistas, coinciden en resaltar la necesidad de retomar el ideal de una extensa participación ciudadana, libre e igual en los asuntos públicos.

Estos autores cuestionan el modelo de democracia de Schumpeter, donde prima el interés personal. Por el contrario, son partidarios de una democracia donde prima la búsqueda del bien común, sobre la persecución de los fines privados de los individuos. La democracia no consiste sólo en un proceso para autorizar el gobierno de las mayorías, un conjunto de fríos procedimientos para la toma de decisiones políticas, o un conjunto de procedimientos para agregar las preferencias y los intereses individuales. Debe ser un proceso de deliberación, de persuasión y de decisión, a través del cual se busque crear y mantener una vida buena en común.

La participación plena del individuo en la política local y nacional se entiende como un bien en sí mismo, como una actividad virtuosa que conduce al desarrollo de sentimientos altruistas y actitudes cooperadoras. La participación de los individuos en espacios públicos tales como en las

⁴ CASADO, et al, p. 157 y sig.

⁵ Idem.

reuniones o asambleas, potencia la educación cívica, el sentido de la responsabilidad moral para con la comunidad y un realce de las posibilidades individuales para la acción en la comunidad.

Los partidarios de este modelo, encuentran insuficiente la participación en las actuales democracias representativas. Entre algunos de los cambios institucionales propuestos están:

1. Potenciar el uso del referéndum para la toma de decisiones en los distintos niveles de la política.
2. Nombramiento por el gobierno de jurados políticos, formados por individuos afectados por las políticas específicas. Su misión es deliberar y aconsejar a los legisladores.
3. Extender la esfera de la participación democrática a otros ámbitos de la vida, como en el trabajo.
4. Reforma del proceso de selección de los líderes de los partidos políticos, y mecanismos de control, que eviten el predominio de las oligarquías en los partidos políticos.
5. Modificación de las normas electorales, para corregir el déficit de representación y proponen listas electorales abiertas, etc.⁶

Sartori señala que este enfoque presenta los siguientes problemas:⁷

1. La cuestión de quien establece el orden de los asuntos y define los problemas sometidos a referéndum.
2. El problema de la intensidad y eficacia de la participación en el autogobierno. Al aumentar los participantes disminuye la intensidad.
3. La participación activa no implica un entendimiento competente de los participantes.
4. En los referéndum las mayorías lo ganan todo y las minorías lo pierden todo. No hay espacio para la negociación entre las partes en conflicto.

Tipologías de la Democracia

Lijphart distingue dos tipos de democracia, la mayoritaria y la de consenso.

Democracia mayoritaria o Modelo de Westminster: En este tipo de democracia, las normas e instituciones pretenden el dominio de las mayorías. Los países que más se acercan al modelo son Gran Bretaña. Sus rasgos son:

1. Concentración de poder ejecutivo: Gabinete de un sólo partido y estricta mayoría.
2. Fusión de los poderes ejecutivo y legislativo. El gabinete domina al parlamento.
3. Legislativo bicameral imperfecto.
4. Bipartidismo hegemónico.
5. Sistema de partidos unidimensional.
6. Sistema electoral mayoritario.
7. Sistema de gobierno unitario y centralizado.
8. Constitución no escrita y autoridad última del parlamento.
9. Democracia esencialmente representativa, es decir, que están ausentes los mecanismos de democracia directa.

Modelo de Consenso: Corresponden a las sociedades plurales, fragmentadas por razones ideológicas, culturales, religiosas, lingüísticas o raciales. Estas democracias tratan de evitar el dominio exclusivo de la mayoría homogénea, permitiendo la participación de las sub-culturas o minoría. Por tanto, las

⁶ CASADO, et. al.

⁷ SARTORI (1988) p.150

normas e instituciones buscan un consenso amplio que no relegue a la oposición permanente a los grupos minoritarios. Ej. Suiza y Bélgica. Entre sus rasgos centrales figuran:

1. El poder ejecutivo se configura con amplias coaliciones.
2. Separación de los poderes ejecutivo y legislativo.
3. Legislativo bicameral con poderes iguales y representación de las minorías en la segunda cámara.
4. Sistemas de más de tres partidos políticos.
5. Sistema de partidos de carácter multidimensional.
6. Sistemas electorales de representación proporcional.
7. Descentralización y distribución federal del poder.
8. Constitución escrita y veto de la minoría como límite formal al poder.

Los modelos de democracia de David Held:

En la teoría democrática, hay un conflicto acerca si la democracia debe consistir en algún tipo de poder popular (un sistema en que los ciudadanos practiquen el autogobierno y la auto-regulación) o en un instrumento para la toma de decisiones (un medio de conferir autoridad a gobernantes periódicamente elegidos). Este conflicto ha dado lugar a tres modelos de democracia:

1. La democracia directa o participativa: un sistema de toma de decisiones sobre asuntos públicos en el cual los ciudadanos participan directamente.
2. La democracia liberal o representativa: un sistema de gobierno que cuenta con cargos electos, que representan los intereses de los ciudadanos en el contexto del imperio de la ley.
3. El modelo unipartidista (URSS, países de Europa del Este y del Tercer Mundo).

Las condiciones de la democracia

Luego del período de expansión de los gobiernos democráticos, se empieza a observar que no todos los gobiernos de este signo son estables, y muchos de ellos se desploman. Este fenómeno es más acentuado en América Latina, Asia y África. Por ello, surge la inquietud de identificar las condiciones o prerrequisitos que precisa un país para instaurar y/o consolidar un gobierno democrático.

Seguidamente examinaremos los requisitos que proponen diversos especialistas:

Lipsey, sostiene que las condiciones de la democracia estable son tres:

- a.- El desarrollo económico: a mayor prosperidad mayor estabilidad.
- b.- La legitimidad: grado en que las instituciones son consideradas justas y adecuadas.
- c.- Eficacia: grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno.

Almond, considera que la homogeneidad cultural es un requisito básico para la estabilidad política de la democracia. Posteriormente el mismo Almond junto a Verba, agregan como requisito de la democracia al consenso sobre valores y normas.

Arend Lijphart, partiendo de su inconformidad frente a los requisitos de homogeneidad social y cultural como condición para una democracia exitosa, y de su constatación de la posibilidad de democracias estables en sociedades fragmentadas socialmente, construye un nuevo “tipo”

democrático. En respuesta a Almond y Verba, Lijphart realiza un análisis comparado de Austria, Bélgica, Holanda y Suiza, que son sociedades cultural, religiosas y étnicamente fragmentadas, detectando una serie de requisitos para el éxito y estabilidad democrática que poco tienen que ver con la cultura política de la población.

Cuatro son las características de las *Democracias Consociativas*:

1. Gobierno de una gran coalición: los líderes de todos los sectores significativos de la sociedad plural cooperan para gobernar el país.
2. El veto mutuo o mando de la mayoría recurrente.
3. La proporcionalidad como norma principal de la representación política, convenios de servicios civil y distribución de fondos públicos.
4. Alto grado de autonomía de cada sector para que se arregle sus propios asuntos internos.

Dahl identifica las siguientes precondiciones de las poliarquías:

1. Adoctrinamiento político: todos los ciudadanos, tanto líderes como no líderes, deben compartir normas, hábitos, valores, pues estos definen cuáles usos del control son legítimos y cuáles ilegítimos, qué conducta es aceptable y cuál no lo es.
2. Acuerdo básico : el acuerdo entre los actores políticos, líderes o no líderes, sobre los planteos básicos(libertad de asociación, de información, el derecho al voto, a la crítica a participar en las elecciones tanto, para elegir como para ser elegido, de ejercer la oposición) sobre los métodos para la resolución pacífica de los conflictos y sobre la competencia política.
3. Pluralismo social: diversidad de grupos autónomos que puedan participar en la actividad política y en el control de los líderes.
4. Actividad política: alto grado de participación en la vida política.
5. Constante renovación de los liderazgos: reclutamiento de nuevos miembros, facilitar la inclusión y participación a fin asegurar la representación de intereses.
6. Sociedad con seguridad psicológica, limitada disparidad de riquezas y educación difundida.

Por su parte, Dahl indica las siguientes condiciones para mantener o desarrollar las instituciones de la poliarquía:⁸

1. Los medios de coacción (las fuerzas policiales o militares,) no se utilizan para obtener o mantener el poder.
2. Se trata de una sociedad moderna, dinámica o pluralista. El pluralismo indica la existencia de una gran cantidad de grupos y organizaciones relativamente autónomas en la esfera económica.
3. La sociedad es culturalmente homogénea. En caso de sociedades heterogéneas, las subculturas mantienen un nivel tolerable de conflicto.
4. En la comunidad existe un consenso razonable, en cuanto a las creencias y prácticas democráticas, especialmente entre los activistas, militantes y dirigentes.
5. No existe intervención, influencia o control de una potencia extranjera que sea hostil a las instituciones de la poliarquía.

⁸ DAHL (1992) p.317

GOBERNABILIDAD

Dado que la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional, Arbós y Giner⁹ indican cuatro niveles donde se mueven los complejos procesos de gobernabilidad, a saber:

- I.- El dilema legitimidad-eficacia.
- II.- Las presiones y demandas del entorno gubernamental o la carga de responsabilidades.
- III.- La reestructuración corporativa de la sociedad civil.
- IV.- La expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones sociales, demográficas y ecológicas.

Se entiende por gobernabilidad, la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de caracteres medio-ambientales o intrínsecos a este.

Por su parte Tomassini define la Gobernabilidad como la capacidad para preservar la estabilidad del sistema.

Indicadores de gobernabilidad:

La estabilidad

Hay varios especialistas que identifican el concepto de estabilidad con el de gobernabilidad. Numerosas visiones entienden la estabilidad política como:

1. La ausencia de violencia.
2. La longevidad o duración gubernamental.
3. La existencia de un régimen constitucional legítimo.
4. La ausencia de cambio estructural.
5. Atributo de una sociedad multifacética.¹⁰

En tanto Larsson y Lane enuncian 6 dimensiones para entender la estabilidad política, pero añadiendo aspectos económicos a lo político:¹¹

1. El déficit del sector público.
2. La inflación.
3. La volatilidad.
4. La estabilidad gubernamental.
5. La violencia.
6. La protesta civil.

⁹ Cfr. ARBÓS Y GINER (1993)

¹⁰ ALCÁNTARA (1995) p. 25

¹¹ LARSSON Y LANE (1983) p.261

Componentes y requisitos de la gobernabilidad

Tomassini hace depender la gobernabilidad de tres variables:

1. El fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política.
2. La orientación y el comportamiento de la economía.
3. La integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.

Por su parte, Coppedge enuncia 6 condiciones de gobernabilidad:¹²

1. La capacidad, de los grupos políticamente relevantes para comprometerse con un arreglo institucional, que sirviese para dirimir sus diferencias.
2. El deseo de estos mismos grupos, para comprometerse con dicho arreglo.
3. La aceptación de compromisos institucionales democráticos, que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes, por parte de aquellos más elitistas. (Iglesia, empresarios, militares).
4. La aceptación de arreglos, que permitan la representación de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida.
5. La efectiva representación de los ciudadanos por la clase política elegida.
6. Creación y mantención de mayorías que funcionen, con criterios partidistas como consecuencia de de decisiones tomadas por la clase política.

Legitimidad

Morodo señala 4 notas cualificadoras de la legitimidad del Estado:¹³

1. La paz.
2. La Libertad.
3. La democracia.
4. El bienestar.

Por su parte, Rudolf Smend, propone tres tipos de legitimación política:

- a) Legitimación personal (autoridades).
- b) Legitimación de los fines.
- c) Legitimación de la propia estructura y funcionamiento del consenso.

Legitimidad y eficacia, son dos condiciones que debe cumplir todo gobierno para que su existencia no sea precaria.

Linz, entiende por legitimidad la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y por tanto se puede exigir obediencia.¹⁴

Define a la eficacia, como la capacidad del un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, y que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes.¹⁵

¹² Op.cit.

¹³ CASADO, et. al. p.65

¹⁴ Idem. p. 38

¹⁵ LINZ (1987) p. 46

En cambio, la *efectividad es la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado.*¹⁶

La crisis de la democracia

Ingovernabilidad, es una situación disfuncional que dificulta la iniciativa y la capacidad gubernamental.

Crozier, Huntington y Watanuki plantean la existencia de 4 tendencias que generan disfunciones en el sistema democrático:

1. A la deslegitimación de la autoridad, y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas, de la igualdad y del individualismo.
2. A la sobrecarga del gobierno, debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales.
3. A la desagregación de intereses, como efecto de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos.
4. Al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior, dada la presión ejercidas por la sociedad.

Norberto Bobbio en *El futuro de la democracia*, indica las “falsas promesas” que realizó la democracia clásica:

1. El protagonismo individual y la centralidad del ciudadano en el sistema político.
2. La representación de los intereses del pueblo y no de grupos.
3. El gobierno real del pueblo o de una mayoría significativa de éste.
4. La paulatina pero constante extensión de la democracia a otros ámbitos.
5. La visibilidad del poder y de los mecanismos de toma de decisiones.
6. La profundización democrática y extensión de la participación a partir del aprendizaje que significa la propia vida democrática.

En cambio lo que caracteriza a la realidad, en lugar de estos ideales, son:

1. El protagonismo de los grupos y actores colectivos.
2. La representación de intereses sectoriales.
3. La limitación de la participación a un número reducido de liderazgos y grupos.
4. La limitación de la democracia a los mecanismos institucionales de decisiones políticas.
5. La persistencia de grandes centros de poder no democratizados como la empresa y la burocracia.
6. La subsistencia de mecanismos invisibles de toma de decisiones.
7. La apatía y el desinterés.

Estas “falsas promesas” no encierran un engaño, sino que se transformaron en un imposible de cumplir a partir del surgimiento de nuevas realidades en las sociedades modernas de masas, no previstas por los teóricos que pensaron la democracia en su visión clásica.

¹⁶ Idem. p. 49

Los obstáculos han sido tres:

- a) La tecnocracia: La democracia supone que todos pueden tomar decisiones sobre todo, mientras que la tecnocracia parte de la base que los que toman decisiones son los pocos que tienen un saber especializado. La democracia y la tecnocracia son antitéticas. En la compleja sociedad de masas actual, las decisiones ya no pueden ser tomadas por todos, sino únicamente por el que sabe, por el experto. La solución de los problemas políticos requiere para ser solucionados de personal especializado.
- b) La burocracia: El continuo crecimiento de la burocracia en las sociedades modernas, hace crecer también los espacios de autoridad jerárquica, no democrática.
- c) El escaso rendimiento: Entendido como la incapacidad del sistema político para poder responder a la creciente cantidad de inputs proveniente de la sociedad civil. La cantidad y rapidez de las demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficaz que fuere, es capaz de adecuarse a ellas.

Bell, basándose en la definición de legitimidad de Lipset, identifica 7 factores que causan la pérdida de la legitimidad:

1. La existencia de problemas insolubles (paro, inflación, pobreza, etc.).
2. El estancamiento parlamentario: crisis (de representación) del parlamento y de los partidos.
3. El crecimiento de la violencia privada (criminalidad, terrorismo).
4. El desequilibrio entre los sectores de la producción y entre las regiones.
5. Los conflictos multirraciales y multitribales, así como de las minorías étnicas y nacionales.
6. La alienación de la intelectualidad, en cuanto es portadora de los símbolos de integración social, y el desencanto respecto de la democracia.
7. La humillación en la guerra.

Desde un punto de vista de los indicadores que marcan el nivel de gobernabilidad, hay varias conceptualizaciones.¹⁷

La primera de Schmitter, 4 notas que distinguen una situación de ingobernabilidad:

1. La indisciplina manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
2. La inestabilidad en cuanto al fracaso de los intentos de la élite política, para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes.
3. La ineficacia entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas, para alcanzarlos objetivos deseados, y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatoria o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado.
4. La ilegalidad, es decir los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel, para evadir restricciones legales o constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia.

Habermas,¹⁸ inspirándose en la teoría de los sistemas, elaboro un paradigma teórico para el estudio de la crisis de legitimación en el capitalismo avanzado, partiendo de la distinción, por una parte, de tres sistemas (el económico, el político y el sociocultural), y dos formas de crisis (sistémica y de identidad).

¹⁷ ALCANTARA (1995)

¹⁸ HABERMAS (1995) p. 63

A partir de esto, discierne cuatro tendencias posibles a la crisis:

Tipo de crisis	Lugar de origen	
1.-Crisis económica:	Crisis sistémica originada en el	Sistema económico.
2.-Crisis de racionalidad:	Crisis sistémica origen en el	Sistema político.
3.-Crisis de legitimación:	Crisis de identidad originada en el	Sistema político.
4.-Crisis de motivación:	Crisis de identidad originada en el	Sistema sociocultural.

Si la crisis de racionalidad del sistema político es una crisis de output (eficacia), la crisis de legitimación es una crisis de input (el sistema político no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido), y es directamente una crisis de identidad, es decir, que con los medios políticos-administrativo no pueden producirse o conservarse en la medida requerida, estructuras pertinentes para la legitimación.

El capitalismo avanzado, engendra necesidades nuevas que no puede satisfacer, por tanto, la crisis puede aparecer cuando:¹⁹

1. Cuando el sistema económico no produce la cantidad necesaria de valores consumibles.
2. Cuando el sistema administrativo no aporta decisiones racionales en el grado requerido.
3. Cuando se produce un déficit de legitimación.
4. Cuando el sistema socio-cultural no produce un sentido motivante de la acción. Cuando fracasa el control de la crisis por el Estado, se produce un déficit de legitimidad.

Clauss Offe analiza la crisis contemporánea de la democracia a través del análisis del Estado. Para este autor, la característica central del Estado, es la forma en que está atrapado por las contradicciones del capitalismo. Este pensamiento se basa en 4 rasgos:

1. El fundamento principal de las empresas económicas, es la propiedad privada del capital, pero la propiedad económica no confiere un poder político directo.
2. El capital, generado a través de la acumulación privada, constituye la base material de la que dependen las finanzas del Estado, dado que estas finanzas derivan de las distintas formas de imposición sobre la riqueza y la renta.
3. El Estado depende de una fuente de ingresos que no organiza él mismo directamente, salvo el caso de las industrias nacionalizadas. Por tanto, el Estado tiene un interés por facilitar los procesos de acumulación de capital. Este interés no deriva de ninguna alianza entre el Estado y el capital, sino de la preocupación genérica del Estado por las condiciones que perpetúan su propia perpetuación.
4. En los Estados democráticos liberales, el poder político se logra alcanzando apoyo electoral. El sistema electoral enmascara, el hecho que los ingresos del Estado derivan de la riqueza privada acumulada, de la que depende básicamente el Estado.²⁰

Offe define el Estado capitalista democrático liberal:²¹

- a) Por su exclusión de la acumulación.
- b) Por su necesaria función de acumulación.
- c) Por su dependencia de la acumulación.
- d) Por su función de ocultar y negar a, b y c.

¹⁹ HABERMAS (1995) pp. 67 -68

²⁰ HELD (1993) p. 254

²¹ Idem. p. 255

Según la perspectiva sistémica de Offe, las sociedades capitalistas tardías se analizan como sistemas estructurados por tres subsistemas, interdependientes pero organizados de modo distinto:

- a) Subsistema normativo.
- b) Subsistema Económico.
- c) Subsistema Político.

Crisis de modernidad

Según Ottone, pasado el período de triunfalismo luego del fin de la Guerra Fría, se ha extendido una profunda decepción en los países en desarrollo y en los postcomunistas, frente al proceso modernizador, porque este:

1. Careció de capacidad inclusiva en lo económico y social.
2. Incapacidad para crear una síntesis entre la cultura tradicional y la modernidad.
3. La existencia de una élite percibida como escindida de la sociedad.
4. Carecer de canales extendidos de participación democrática.

Los modelos de la crisis contemporánea de la democracia.²²

Las crisis de gobernabilidad se prestan a múltiples interpretaciones, entre las que destacan dos como las más relevantes y cuyo carácter es contrapuesto.

- I. La primera entiende la crisis de gobernabilidad como la incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias de la sociedad capitalista.
- II. Como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

I.- El gobierno sobrecargado: ²³

1.A.- Un punto de partida pluralista: Caracterizan las relaciones de poder en términos de fragmentación: Numerosos grupos que representan intereses diversos y opuestos comparten y negocian el poder. Luego, los resultados políticos son la consecuencia de numerosos procesos y presiones, los gobiernos tratan de mediar y decidir entre las distintas demandas.

1.B.- La sociedad de mercado de posguerra, junto con los primeros éxitos de la política económica poskeynesiana, genera una creciente riqueza masiva y la prosperidad general de los años de posguerra. (Aumento consumo de bienes, nuevas viviendas, extensión de la televisión y espectáculo).

2.-Por tanto, aumentan las expectativas unidas a niveles de vida más altos. (Ej. Aumento renta, educación, bienestar).

3.-Las aspiraciones se refuerzan por un menor respeto a la autoridad y al estatus. Esto es el resultado, entre otras cosas, de una creciente riqueza y de una asistencia social, sanidad y educación gratuita, que mina la iniciativa y la responsabilidad privada, y de una ideología igualitarias y meritocrática que prometen más de lo que puede alcanzarse.

4.-Los grupos presionan a los políticos y a los gobiernos, para que satisfagan sus intereses particulares (empleados mayores salarios, sindicatos protección de puestos de trabajo,

²² Cfr. ALCANTARA (1995)

²³ HELD (1993) pp. 278-281

bancos-altos tipos de interés, consumidores-bajos precios, prestatarios-bajos tipos de interés, empresarios-precios más altos).

5.-Para garantizar los votos, los políticos prometen demasiado, a veces a peticiones contradictorias. La competencia entre partidos lleva a una espiral de promesas cada vez mayor.

6.-Se refuerzan las aspiraciones, los partidos políticos se ven como medios contrapuestos para un mismo fin: mejores niveles de vida.

7.-En el gobierno, los partidos continuamente llevan a cabo estrategias de apaciguamiento, por el miedo a perder votos. Rara vez se adopta una acción firme (llevar la economía por el buen camino o tratar a los jóvenes infractores).

8.-Las estrategias de apaciguamiento y la búsqueda de su propio interés por parte de los administradores, ha llevado a la creación de numerosos organismos estatales. Nacen burocracias indefinidas que no alcanzan los fines para los que fueron creados.

9.-El Estado es cada vez, menos capaz de proporcionar una dirección eficiente y firme. Los gastos públicos pasan a ser excesivos y la inflación es un síntoma del problema.

10.-Conforme el Estado se expande, destruye progresivamente la iniciativa privada.

11.-Surge un círculo vicioso, que sólo puede romperse con un liderazgo firme y decidido, menos sensible a las presiones y demandas democráticas.

Crisis de legitimidad del Estado²⁴

1.A.- Si bien los partidos políticos compiten por acceder al poder, de acuerdo con normas formales de los procesos democráticos y representativos, su poder esta severamente limitado por la dependencia del Estado, de los recursos generados en gran medida por la acumulación privada de capital. El Estado debe adoptar decisiones que sean compatibles con los intereses empresariales a largo plazo, y que al mismo tiempo parezcan neutrales respecto a todos los intereses de clase, para mantener un apoyo electoral masivo.

1.B.- La economía se organiza mediante la apropiación privada de recursos que se producen socialmente. La producción se organiza para maximizar el beneficio. El Estado keynesiano contribuyo a mantener dos décadas de prosperidad.

2.- Pero la economía es inherentemente inestable, el crecimiento económico se ve constantemente interrumpido por crisis... los cada vez más extensos cambios en el sistema (desempleo e inflación y crisis política) y el impacto de los factores externos (escasez de materias primas) tienen que ser tratados con cuidados.

3.- Luego, para mantener el orden económico y político de la sociedad contemporánea, es preciso una mayor intervención del Estado. Este debe apoyar la economía capitalista y dirigir los antagonismos de clases (bienestar, seguridad social y orden público) El Estado debe garantizar el consentimiento y el apoyo de grupos poderosos (empresarios y sindicatos).

4.- A fin de evitar la crisis económica y política, los gobiernos asumen cada vez más responsabilidades en la economía y en la sociedad civil. Ej. rescatar industrias porque su bancarrota afecta a otras empresas, bancos, a la comunidad y a la estabilidad política.

5.- Para cumplir funciones tan diversificadas, los gobiernos y el Estado expanden sus estructuras administrativas, incrementando su complejidad interna. Esta creciente complejidad implica más necesidad de cooperación y de un presupuesto estatal expansivo.

6.- El Estado debe financiarse a través de los impuestos y los préstamos de los mercados de capitales, pero no puede hacerlo de forma que interfiera en el proceso de acumulación que comprometa el crecimiento económico. Estas limitaciones contribuyen a crear una situación de casi permanente inflación y crisis de la hacienda pública.

²⁴ Idem. pp. 281-285

7.- El Estado no puede desarrollar estrategias políticas adecuadas, por las limitaciones que sistemáticamente encuentra; el resultado es un patrón de continuo cambio y ruptura en la política y planificación en el gobierno (un enfoque económico que alterna políticas expansivas y restrictivas, las fluctuaciones en las políticas de rentas) Habermas y Offe la denominan “crisis de racionalidad”. El Estado, controlado por un partido de derecha, no puede reducir drásticamente sus costes y gastos, por miedo a que el poder de los sindicatos cause desordenes; el Estado, controlado por un partido de izquierda, no puede llevar a cabo políticas eficientes socialistas duras, pues minaría la confianza de los empresarios y la economía se debilitaría. Por tanto, gobiernos de distintos signos van y vienen, y la política cambia constantemente.

8.- La “mano del Estado” es más visible e inteligible que la “mano invisible” del mercado. La población observa cada vez más y más áreas de la vida politizadas, esto es, cayendo bajo el control del Estado. Esto estimula las demandas sobre el Estado (participación y consultas sobre las decisiones).

9.- Si el Estado no puede responder a estas demandas, debe enfrentar una “crisis de legitimidad y motivación”. Las instituciones de dirección económica y control político pueden ser desbordadas por las luchas por las rentas, el control sobre el lugar del trabajo, la naturaleza y calidad de los bienes y servicios del Estado, etc.

10.- Esta situación puede hacer surgir un Estado poderoso, que sitúe el “orden” por encima de todo lo demás, reprima la disensión y desactive enérgicamente la crisis. Estados autoritarios, que en los años treinta y cuarenta, aplastaron toda oposición. No se puede descartar que esta situación se repita o que gobiernos democráticos apliquen mano dura.

11.- Si uno de los dos escenarios descritos precedentemente llega a darse, pondría en funcionamiento un círculo vicioso.

12.- No puede descartarse la transformación fundamental del sistema, no por la vía de un golpe de Estado, pero si es más probable que el cambio este marcado por un proceso de la continua erosión del orden existente para reproducirse y por el progresivo surgimiento de instituciones socialistas alternativas (nacionalización de más industrias, la organización del Estado de acuerdo con la necesidad y no con el beneficio, la extensión de la democracia en el lugar de trabajo, etc.).

Held²⁵ hace 3 objeciones a estas teorías de sobrecarga o legitimidad, a saber:

A) No existe evidencia empírica que sostenga la existencia de una crisis de legitimidad del Estado, progresivamente agravada.

B) No es obvio que el poder del Estado se esté erosionando.

C) Si bien determinados gobiernos pueden ser vulnerables a la ausencia de legitimidad, el Estado mismo no es necesariamente vulnerable al colapso o desintegración.

Breve historia de la democracia

La democracia, pese a contar con una larguísima historia que se inicia en el siglo V A.C., con los griegos, es una forma de gobierno que viene a triunfar sólo en el siglo XX, cuando la mayor parte de la población comienza a apreciarla indiscutiblemente como la mejor forma de gobierno de todas las existentes.

Luego de la experiencia de Atenas, la democracia es desterrada del pensamiento político. Esto ocurre por 3 razones: El predominio del cristianismo, la hegemonía de los grandes imperios, y durante la Edad Media el poder se fragmenta y queda sujeto al dominio del señor.

El cristianismo, que desplaza conceptos como el autogobierno, la construcción de un gobierno justo, la participación, la legitimidad de la autoridad y del poder, y la relación

²⁵ HELD (1993) p. 286

gobernantes y gobernados. La política deja de ser una construcción humana y pasa a ser un elemento religioso y trascendente.

La tradición romana medieval tiene un solo elemento que aporta a la idea democrática, cual es la soberanía popular. Esta se opone a la concepción descendente medieval (Dios entrega el poder) pues sostiene una visión ascendente (el pueblo entrega el poder al príncipe. El poder soberano consiste en el poder hacer la ley, en consecuencia, tiene el poder de hacer la ley que delega en el príncipe).

Con el inicio de la época moderna, aparece otro concepto central que se incorpora a la idea democrática. Es el concepto de república que ingresa de la mano de Maquiavelo, quien diferencia a los principados de las repúblicas. Dahl,²⁶ distingue dos visiones del republicanismo principalmente en los EEUU, el aristocrático y el democrático. El primero apoya la soberanía popular y la participación del pueblo en las decisiones, pero su papel debe ser limitado pues puede producir trastornos en la democracia. La función del pueblo no es gobernar, sino elegir a sus gobernantes, quienes deben hacerlo teniendo en cuenta el bien común.

Por el contrario, la versión democrática del republicanismo, cree que no es el pueblo el elemento peligroso para el sistema, sino la oligarquía. Se debe tratar de neutralizar la preponderancia de los unos o de los pocos, lo que se lograra con la teoría de Montesquieu de la división tripartita del poder público: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Más tarde, pero siempre en la época moderna, aparece el contractualismo, visión que va a terminar con la naturalización de la vida política creada por los cristianos, y siendo sustituida por otra visión que es netamente una creación humana, los hombres suscriben un contrato para crear la sociedad civil, la que deja de ser confesional y pasa a ser secular.

En el siglo XVIII, aparece una nueva perspectiva para apreciar la política que descansa en los conceptos modernos, ya más maduros de republicanismos y contractualismo a los que se suman los conceptos de las libertades individuales, la "libertad de los modernos" y la democracia representativa.

La gravitación de la libertad individual, será tan grande en la democracia que esta pasara a ser Democracia Liberal. Se postula que todo individuo tiene derechos inalienables y que el Estado tiene como gran tarea hacer respetar aquellos. Constand nos dice que la "Libertad de los Antiguos" era el derecho a participar activamente en la política y en la vida pública, a diferencia de la "Libertad de los Modernos" donde la participación política es voluntaria y que respeta a los ciudadanos su derecho a recluirse en la vida privada. La concepción más en boga en esa época era la democracia participativa, pero ahora será reemplazada por la democracia representativa.

Después de la Revolución Francesa, el sistema democrático de corte liberal, empieza a instaurarse en algunos países como Inglaterra, Francia y EEUU y posteriormente se extiende a otros países europeos y luego en otros continentes, pero con severas restricciones dado que la ciudadanía inicialmente es restringida y negada a las mujeres y a los trabajadores.

²⁶ DAHL, Op.cit. p 36

Siglo XX

Tras una larga y accidentada evolución, culmina el siglo XX con una ciudadanía universal. Este logro no se obtiene graciosamente, sino es fruto de ingentes esfuerzos desplegados por los sectores excluidos, muchos de los cuales fueron intentados acallar de forma cruenta. Estos actores son los trabajadores a quienes los detentores del poder les reconocen derechos hasta entonces negados. Es el advenimiento de la llamada sociedad de masas, que hace su ingreso al siglo XX de la mano de la revolución industrial.

Algunos insignes filósofos como Ortega anuncian que la rebelión de las masas provocara la vulgarización de la cultura. La crisis económica, el crack de 1929, que afectó profundamente al sistema capitalismo provocando el derrumbe de este, modificara ostensiblemente el panorama.

El Estado de bienestar:

El Estado Benefactor (en adelante EB), ha sido la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas, para el período post 1945. La fórmula se basa, primero, en la obligación del Estado de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades. Segundo, el Estado reconoce el papel de los sindicatos, tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Ambos componentes del EB mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre capital y trabajo, con lo que superan la situación de lucha paralizante y contradicciones propias del capitalismo manchesteriano. En suma, el EB ha sido la solución política a las contradicciones sociales.

Según Adela Cortina el EB se configura con los siguientes elementos:

1. Intervención del Estado en los mecanismos del mercado para proteger a determinados grupos de un mercado dejado a sus reglas.
2. Política de pleno empleo, imprescindible porque los ingresos de los ciudadanos se perciben a través del trabajo productivo o de aportación de capital.
3. Institucionalización de sistemas de protección, para cubrir necesidades que difícilmente pueden satisfacer salarios normales
4. Institucionalización de ayudas para los que no pueden estar en el mercado de trabajo.

Crisis del Estado de bienestar

A principios de los años setenta, el ciclo de prosperidad económica llegó a su fin. Ello originó una recesión económica que se debió a dos hechos:

1. La decisión de los EEUU de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro, adoptada a causa de la cantidad de dólares en manos de terceros países.
2. La crisis energética de 1973.

Ambos crearon dificultades para que los gobiernos siguieran implementando políticas económicas de tipo keynesiano.

La gravedad de la situación, a partir de los setenta se manifestó en el crecimiento simultáneo del paro y la inflación (estanflación) que desarmó la teoría económica keynesiana. El estímulo

o desestímulo de la demanda, que había sido las alternativas características del modelo keynesiano para hacer frente al paro y la inflación, se mostraron ineficaces ante el aumento simultáneo de ambos indicadores.

Con respecto a la crisis del Estado Benefactor, Mishra señala 5 indicadores que preludian la presencia de señales preocupantes:

1. El comienzo de una situación combinada de estancamiento e inflación (estanflación), que supuso el final del crecimiento económico por tanto desaparecieron los recursos para llevar a cabo el gasto social, y además el propio Estado Benefactor paso a ser un freno para la recuperación económica.
2. Se registro el fin del pleno empleo y el comienzo del desempleo en gran escala.
3. Surgió la crisis fiscal del Estado, como producto que los Estados debían cubrir la brecha entre los recursos necesarios para financiar el gasto público y los ingresos recaudados.
4. Disminuyen los recursos del gasto social, estos son recortados.
5. Surge una crisis general de confianza en el Estado Benefactor lo que condujo a una pérdida de legitimidad.

El debate sobre el Estado benefactor

En los últimos años, el EB ha sido objeto de cuestionamientos provenientes del liberalismo y del marxismo. El debate fue alentado por la crisis del pacto keynesiano, las limitaciones del modelo fordista, la presencia creciente del Estado en todos los ámbitos sociales y el incremento del déficit público.

El discurso neo-marxista en torno a la crisis del EB se articula en torno dos ideas.

1. La crisis fiscal del Estado.
2. La crisis de legitimidad.

La crisis fiscal del Estado

El crecimiento simultáneo de los sectores competitivo, monopolista y estatal origina una crisis fiscal o presupuestaria cada vez más aguda. La causa básica de la crisis fiscal radica en la contradicción capitalista de que la producción tiende a socializarse, mientras los medios de producción siguen en manos privadas. La empresa monopolista se ha habituado a que se socialicen sus eventuales déficits, y a que se sufraguen por el Estado los costes y gastos sociales que genera su actividad (incluyendo las externalidades ecológicas), en tanto que no se socializan también los beneficios. En este contexto, las necesidades de acumulación y legitimación operan empujando hacia arriba los gastos públicos, sin más límite que el estallido. Los gastos se incrementan más rápido que los medios para su financiamiento.

Según James O'Connor, el Estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: *Acumulación* (el Estado debe tratar de mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital) y *Legitimación* (el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias para la armonía social). O'Connor parte del supuesto que el crecimiento del capitalismo intensifica la tendencia a la sobreproducción, que conduce a la crisis. El Estado en su intento de ejercer su papel legitimador, trata de disminuir los efectos negativos provocados por el proceso de acumulación. Luego el Estado

se ve impelido a aumentar sus gastos sociales, lo que incrementa el gasto fiscal que no va acompañado de un aumento correlativo de ingresos, el déficit tiende a aumentar, la dinámica legitimadora desemboca en la crisis fiscal.

La crítica neoliberal

Aprovechando estas circunstancias, la grave crisis del EB, el neoliberalismo esgrimió una serie de cuestionamiento entre los cuales merece citarse:

1. La condición antieconómica del EB, que desplaza del mercado los incentivos para invertir y trabajar.
2. La improductividad del EB, provocado por el crecimiento de las burocracias y la existencia de recursos humanos y económicos al margen del sector privado.
3. La ineficiencia e ineficacia del EB, que se demuestra como la pobreza no ha podido ser erradicada pese al ingente gasto público.
4. La negación de la libertad: Se refiere a la imposibilidad de libre elección individual en la provisión de servicios que ofrece el EB. Asimismo, la elevación de los impuestos son considerados actos confiscatorios que atentan contra la libertad.
5. La negación de la iniciativa individual, producida por la sobredimensión del tamaño del Estado.

Las propuestas alternativas que hizo el neoliberalismo, fueron la disminución del tamaño del Estado, la privatización de los servicios, la contención de los sindicatos y la reducción de las burocracias.

La hegemonía neoliberal

Tras el desplome del EB a fines de los 70, los gobiernos de Thatcher y Reagan en Inglaterra y los EEUU respectivamente, impulsan el "giro neoliberal" que empieza a imponerse en casi todo el orbe. Por ello, es aconsejable acercarse a las visiones de dos de sus más preclaros exponentes, Frederick Hayek y Robert Nozick.

El más destacado representante neoliberal fue Hayek, quien fue un defensor de la libertad individual y un crítico acerbo de la soberanía y del gobierno ilimitado asociado a la democracia. Una sociedad justa y libre solo puede ser asegurada por la Catalaxia, u orden espontáneo producido por el mercado. La condición básica de la libertad es que permita a todos usar sus conocimientos para conseguir sus propósitos, solo limitado por normas de conducta justa de aplicación universal.

Hayek estimaba, que el Estado democrático tiene un papel limitado. Sólo un gobierno mínimo puede ser decente, porque no existen ni pueden existir reglas generales para la asignación de beneficios particulares. La obligación del gobierno no es perseguir sus propios fines sino proveer dentro del marco de la ley, las condiciones adecuadas para que la Catalaxia pueda producirse.

Las únicas funciones del Estado son:

- a.- El mantenimiento de la seguridad colectiva contra agresiones externas.
- b.- La preservación del imperio de la ley y del orden público
- c.- La provisión de un número limitado de bienes públicos que no pueden ser eficientemente suministrado por el mercado.

Los gobiernos democráticos de últimos 100 años han violados todos los límites constitucionales. Ej el pernicioso ejercicio de la soberanía parlamentaria. Si el parlamento es soberano los gobiernos se convierten en un juego de fuerzas de intereses sectoriales. La justicia debe ser estrictamente procedimental y solo puede referirse a la ejecución de reglas generales de aplicación universal, pero no a ninguno de sus resultados particulares. El espejismo de la justicia social importa minar la justicia de las asignaciones producidas por mercado, confiscando la riqueza de los más exitosos y prolongando la dependencia de los más necesitados.

Hayek propone hacer de la democracia un modelo de ejercicio de poder, lo que se conseguiría separando el ejecutivo con legislativo. Habría que crear una asamblea legislativa con la función de establecer los límites donde debería hacerse el trabajo del ejecutivo. En esta asamblea los diputados no pueden volver a ser reelegidos y deben ser totalmente independientes de los partidos políticos.

Nozick, por su parte, crítica la pretensión de los gobiernos democráticos de presentar las intervenciones redistributivas dotadas de un contenido justo. Las considera ilegítimas porque no se pueden justificar racionalmente.

Los únicos principios válidos de justicia son:

1. Que todos los individuos deben ser considerados propietarios de ellos mismos y que todo el mundo debe tener derecho a apropiarse de cualquier cosa que no tengan propietario, siempre que no se perjudique a nadie.
2. Que todo el mundo pueda ser propietario de una cosa si ello resulta de una transacción voluntaria.

Estos principios originan el derecho adquirido. Una sociedad será justa solo si las transacciones realizadas, están reguladas por estos dos principios.

El modelo político que postula Nozick, es el Estado Mínimo, cuya razón de ser es garantizar el cumplimiento de los contratos, la protección contra los robos y apropiaciones ilegítimas y el establecimiento no violento de resolución de conflicto. Si el Estado se atribuye más funciones es ilegítimo. Los derechos individuales determinan los límites de las interacciones sociales, pero no el orden resultante de estas interacciones. Si estas provocan desigualdades, no justifica ningún intervencionismo corrector, sea en nombre de una pretendida justicia social o de algún bien de la colectividad.

Situación actual

La caída del Muro de Berlín y el colapso del Socialismo Real a fines de los ochenta, marcó el triunfo definitivo de la Democracia Liberal, lo cual fue expresado por Fukuyama como el Fin de la Historia. Este escenario dejó sin rival y sin alternativas a la Democracia Liberal.

Samuel Huntington retrató este instante triunfal del liberalismo con su obra *La tercera ola de la democracia*. De acuerdo con este pensador ha habido tres olas democratizadoras:

1. La Primera Ola: Comenzó en la década de 1820, con la ampliación del sufragio a gran parte de la población masculina, y culminó en 1926. En este lapso nacieron 26 democracias. En 1922, con la llegada al poder de Mussolini, se inició la primera “ola contraria”, que para 1942 había reducido a 12 las democracias existentes en el mundo.

2. La Segunda Ola: Al término de la segunda Guerra Mundial, empezó la segunda ola democratizadora que llegó a su cenit en 1962 con 36 países democráticos. Fue seguida de una segunda contra-ola (1960-1975) que redujo el número a sólo 30.
3. La Tercera Ola: Se experimentó entre 1974 y 1990, cuando 30 países transitaron a la democracia.

Huntington señala que existen 5 factores que han contribuido significativamente para que se produzca la tercera ola:

1. Los problemas de legitimidad de los regímenes autoritarios en medio de un mundo donde prevalecen los valores democráticos. Los regímenes autoritarios fracasaron en mantener la legitimidad de desempeño debido a problemas económicos o militares.
2. El gran crecimiento económico de los años 60, que elevó los niveles de vida, aumentó la educación y expandió la clase media urbana.
3. Un cambio en la doctrina de la Iglesia católica (Concilio Vaticano II, 1963-1965) y el paso de las iglesias católicas nacionales de defensoras del statu quo en opositoras del autoritarismo.
4. Cambio en las políticas de actores externos: Comunidad Europea, EEUU y la URSS.
5. Efecto de demostración de las transiciones iniciales de la tercera ola, en estimular y proveer de modelos para subsecuentes esfuerzos de democratización.

También han existido las “olas contrarias”. Entre los factores que contribuyeron que hubiera la primera y segunda ola contraria, están:

- a) La debilidad de los valores democráticos entre los grupos elitistas claves, y el público en general.
- b) Graves reveses económicos, que intensificaron el conflicto social e incrementaron la popularidad de los remedios propuestos por sectores autoritarios.
- c) Polarización social y política, producida a menudo por gobiernos de izquierda que pretendían la rápida introducción de reformas económicas y sociales.
- d) La determinación de los conservadores de clase media y alta, de excluir del poder político a los movimientos populista de izquierda y a la clase baja.
- e) La ruptura de la ley y el orden como resultado del terrorismo e insurgencia.
- f) Intervención y conquista por una potencia exterior no democrática.
- g) “Efecto de bola de nieve contrario”, desencadenados por el derrumbe de la democracia en otros países.

El malestar

Sin embargo, a poco andar, a mediados de los noventa surge con fuerza “el malestar”. Era un sentimiento difuso de fuerte desagrado con la situación existente no solo en países con problemas de subdesarrollo, sino que se experimentaba en Europa occidental y otras latitudes que cobijan a las sociedades avanzadas.

Contribuían a este malestar una conjunción de factores. Uno era la decepción por el no cumplimiento de las promesas ofrecidas por el neoliberalismo. Por el contrario, son numerosos los estudios que realizan denuncias sobre el aumento escandaloso de las desigualdades y la concentración del poder y la riqueza en pocas manos. En las sociedades prosperas emerge una dualización social: Crece la pobreza y exclusión social. El factor que más influye en las desigualdades es el desempleo masivo y la creciente precarización laboral.²⁷

²⁷ TEZANOS (2002) p.167

Este Malestar, paulatinamente va dando paso a una creciente ingobernabilidad que va a estar presente en los estallidos sociales en numerosos países de nuestro continente (Venezuela, Bolivia, Argentina), en Grecia, España (los indignados), Francia, Inglaterra y en la llamada “Primavera Árabe”.

El Malestar, también es un detonante que refuerza a los nuevos Movimientos Sociales en todos los continentes, también en parte explica la abstención electoral, el cuestionamiento de los partidos y en general de gran parte de las instituciones representativas. Algo pasa con la democracia. No está a la altura de las expectativas que había generado

Malestar, crisis democrática e ingobernabilidad actual

A mediados de los 70, la combinación de la crisis del capitalismo avanzado junto a la crisis del EB, sumado a las excesivas demandas y al surgimiento de los nuevos Movimientos Sociales empieza a preocupar a los dirigentes políticos y económicos de occidente. Así surge el informe a la Comisión Trilateral de la crisis de la democracia elaborada por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, que analiza fundamentalmente los obstáculos que impiden el desmontaje de los EB y la implementación de las nuevas políticas neoliberales, señalando que la ingobernabilidad es la principal amenaza.

En América Latina, la inquietud se generaliza en la segunda mitad de los 80 en el mismo período en que las FFAA entregan el poder a gobiernos civiles elegidos electoralmente, desplazando así la preocupación de la transición democrática por la Gobernabilidad Democrática.

Democracia e ingobernabilidad

Como es sabido, la relación histórica entre democracia y liberalismo históricamente siempre ha sido difícil y constante, que se mantiene exacerbada hoy luego que neoliberalismo se vinculo estrechamente al Estado Mínimo. Esto ha puesto en el tapete el tema de la ingobernabilidad dado que se acusa a los gobiernos de incapacidad para dominar los conflictos de una sociedad compleja. Antes se criticaba el exceso y hoy la falta de poder.

Según Bobbio el argumento que las democracias se encaminan a la ingobernabilidad se articula en 3 puntos:

1. La democracia se caracteriza por la desproporción entre las altas demandas de la sociedad civil, y la poca capacidad de respuesta del sistema político (sobrecarga). Esta característica de la democracia es por dos razones opuestas, pero convergentes en los resultados.

A) Las instituciones que la democracia heredo del liberalismo (base de poder popular: libertad de reunión, etc.), facilitan a los individuos y grupos realizar peticiones al poder público, que pretenden ser atendidas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso. En contraste, en el Autoritarismo el panorama es diferente con la prensa controlada, las protestas reprimidas, los sindicatos no existen o dependen de gobierno, solo el partido oficialista existe o es emanación de el.

B) Los procedimientos democráticos para toma decisiones colectivas, que a veces frenan o hacen inútiles la toma de decisiones mediante juego de vetos cruzados. Por el contrario la Autocracia, que concentra poder en unas o pocas manos, toma decisiones

rápidas y definitivas. Esto es así porque suprimen instancias como el parlamento (donde las distintas opiniones se confrontan y decisiones se toman después de debates), o las decisiones parlamentarias son sometidas a control de órganos jurisprudencial como la corte constitucional, o del pueblo mismo mediante referendum.

El contraste entre la democracia y el autoritarismo se advierte en el hecho que en democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil, al revés en el autoritarismo la demanda es difícil y la respuesta fácil.

2. En las democracias hay más conflictos sociales que en los Autoritarismos. Una función de gobiernos es arreglar conflictos

3. El poder en los regímenes democráticos está más distribuido que en los regímenes Autoritarios. Es un poder difuso y fragmentado. La democracia tiene muchos centros de poder (poliarquía), es un poder difuso porque el gobierno esta mas regulado en todos los niveles por mecanismos que admiten la participación, el disenso y proliferación de espacios donde se toman decisiones colectivas. Aun se desconoce el impacto de la fragmentación sobre la gobernabilidad, pero si se sabe que produce competencias y conflictos entre poderes.

El análisis de la crisis de gobernabilidad no se agota, por supuesto, con los aportes de Bobbio es necesario también destacar otros elementos que inciden en aquella:

Crisis de gobernabilidad²⁸

1. La mayoría de los ciudadanos sienten que sus demandas no son escuchadas por autoridades y tampoco por los partidos, y por tanto, lo embarga un sentimiento debido a que no tienen influencia en el proceso de toma de decisiones.

2. Las consecuencias de esta progresiva alienación del ciudadano, respecto de la política adopta diversas formas:

a) El desprestigio de la democracia y el apoyo al recambio autoritario.

b) La inhibición respecto de la política.

c) Se produce una fragmentación de la sociedad en grupos corporativos de tamaños pequeños, con intereses concretos y delimitados. En estos, los individuos sienten que sus opiniones son tomadas en cuenta y ello ayuda a una mayor identificación con grupo. El impacto de este fenómeno en el sistema democrático es que en la escena política aparecen nuevos actores, con demandas precisas y respaldadas por sus colectivos, para presionar a las autoridades. Estos nuevos actores desbancan a los partidos políticos y sindicatos. El efecto principal es el paso de un escenario con pocos actores con intereses generales, a otro con muchos mas actores con intereses muy específicos, en suma una sobrecarga, que obstaculiza el gobernar.

Mejorando la ingobernabilidad

Si queremos fortalecer la democracia y neutralizar la ingobernabilidad, debemos empezar por tener claro ¿Qué significa gobernar?.

²⁸ Cfr. CASTRO (1995)

De acuerdo con Román Castro,²⁹ la función de los gobernantes es tomar decisiones referidas a:

- 1.- Establecer y mantener un conjunto de prioridades: (Frente a las diversas y opuestas demandas que reciben los gobernantes...).
- 2.- Asignar recursos: Donde sean más eficientes.
- 3.- Innovar: Sustituir políticas fracasadas por nuevas.
- 4.- Coordinar objetivos conflictivos: Saber hacerlos compatibles en ámbito de política global.
- 5.- Imponer pérdidas.
- 6.- Representar los intereses difusos y poco organizados: Además de atender a los grupos organizados y compactos, con intereses concretos.
- 7.- Asegurar una implementación efectiva de las decisiones tomadas: Tomada la decisión el gobernante debe garantizar que es aplicada cabal y que produzca la respuesta deseada.
- 8.- Garantizar una estabilidad: Para que sean eficaces y no creen inseguridad las decisiones deben disponer del tiempo suficiente para producir los efectos esperados.
- 9.- Establecer y mantener los compromisos adquiridos: Para mantener una credibilidad mínima.
- 10.- En suma gestionar un conflicto: Capacidad para encontrara soluciones a los conflictos que eviten enfrentamientos o crisis del sistema político.

Quienes denuncian problemas de ingobernabilidad, nos dice Bobbio, han propuesto soluciones autoritarias que se mueven en dos direcciones:

- I.- Se fortalece el poder ejecutivo, prefiriéndose sistemas presidenciales o semipresidenciales a los antiguos parlamentarios.
- II.- Poner nuevos límites a esferas de decisiones tomadas con regla de la mayoría típica de la democracia. Si las dificultades de la democracia derivan del sobrecargo, los remedios son esencialmente dos:
 - a) Mejor funcionamiento de órganos que toman decisiones (I.- aumento del poder del gobierno frente a parlamento).
 - b) Limitación drástica de su poder. Proposiciones de limitar poder de mayoría.

Las democracias nacieron limitadas, pues las decisiones que toman las mayorías no pueden afectar los derechos de libertad, que son inviolables por definición. Algunos neoliberales piden incluso que sea limitado constitucionalmente el poder económico y fiscal del parlamento, para impedir que su respuesta política a las demandas sociales sea tal que produzca exceso de gasto público.

Si se quiere superar la crisis de Gobernabilidad necesariamente se deben hacer cambios:

- a) Hay que adoptar políticas que transparenten las esferas de las tomas de decisiones para que la ciudadanía participe realmente en las mismas. Ejemplos de democracia directa como los referendos a la iniciativa legislativa popular, la capacidad de destitución de cargos públicos fomentan la participación política y legitiman el sistema político.
- b) Los partidos políticos también deben transparentarse y permitir que militantes participen en selección de candidatos, así disminuirá la oligarquía y los militantes se sentirán considerados.
- c) Los sistemas electorales deben priorizar el contacto directo entre autoridades elegidas y electores.
- d) Las autoridades políticas deben ser obligadas a asumir sus responsabilidades y a entregar cuentas públicas de sus gestiones.
- e) Las decisiones políticas deben ser tomadas lo mas cerca de la ciudadanía para que esta se sienta integrada.

²⁹ Idem. pp.52-53

Soluciones

Román Castro afirma que hay Gobernabilidad, cuando las instituciones de gobierno de una sociedad actúan eficazmente y de una manera considerada legítima por la ciudadanía por lo que sus decisiones son cívicamente aceptadas por esta.

Greppi llama la atención que la democracia luego que cayera el Muro y luego del colapso de Socialismo Real, no tuvieses alternativa, sin embargo no entusiasma y no cabe esperar nada más de ella.

Esto explica el intenso deseo de cambio. Los teóricos dicen que la democracia ya no podrá seguir siendo democracia liberal, procedimental y formal, para transformarse en participativa y deliberativa.

Se han debilitado los discursos que amparaban reivindicaciones de una democracia de mejor calidad:

- 1.-Se agota la retórica de democracia como valor. Que identificaba el verdadero sentido democrático con ciertos valores.
- 2.-Perdió fuerza el discurso de la teoría del elitismo competitivo en sus diversas versiones.
- 3.-Queda fuera el juego de discurso democrático radical que apelaba al mito de la creatividad de fuerzas oposición social y política.

En cuanto a los viejos mitos, todavía se puede seguir discutiendo sobre la gran entre concepciones elitistas y participativas. Pero hay tres mitos de estas tradiciones que ya no pueden reeditar:

- 1.-Democracia futura, no puede aferrarse a la espontaneidad e inmediatez que afirma que democracia debe encarnar la verdadera voluntad de los ciudadanos. La democracia es representativa o no lo es.
- 2.-NO se puede mantener el mito de unanimidad. En sociedades plurales hay q buscar equilibrio entre universalidad del consenso y diversidad.
- 3.-El mito de la relación entre democracia y socialismo

Los dos términos que constituyen el eje de esta edición, nos referimos a la democracia y la gobernabilidad, que están íntimamente relacionados. Es más, la gobernabilidad es la condición de existencia de la democracia. Claro está que también es la condición de existencia de la forma de gobierno opuesta, de las autocracias o dictaduras. Si bien es cierto que la gobernabilidad es la condición de existencia de la democracia, ello no implica necesariamente que su relación sea siempre armónica, en especial en nuestros días. Para explicar esta afirmación hay que remontarse a los orígenes de la democracia, período en que adquiere rasgos permanentes.

La democracia desde su nacimiento en torno a la Revolución Francesa fue una democracia de tipo liberal, rasgo que permanece inalterado hasta el presente. La denominación que se le dio entre el término de la segunda Guerra Mundial y los años 70, de democracia social o socialdemócrata no eliminó un componente básico que es el liberalismo.

La moderna democracia liberal, nace también como democracia representativa y sigue siéndolo desplazando a un tercer lugar a la democracia participativa. Esta situación obedece al hecho que los sectores dirigentes de los países más importantes de ese momento, muchos de los cuales eran imperios (Inglaterra, Francia, Holanda,) pensaban que la calidad de ciudadano estaba reservada para sectores preparados, educados, con poder económico y prestigio social. No hay que olvidar que a fines del siglo 18, en el 19 y comienzos del 20 las mujeres estaban excluidas de la ciudadanía, los

varones analfabetos, y sin recursos también, discriminación que también alcanzaba a las minorías étnicas, culturales o religiosas (elitismo). La mejor manera de excluir a las masas del manejo directo del gobierno era otorgar a los cargos de autoridad la condición de representantes.

Me atrevo a afirmar que desde la Revolución Francesa siempre ha predominado la democracia representativa por sobre la democracia participativa. Tenemos entonces que vía mecanismos institucionales se logra excluir de los cargos de gobierno o decisión a gran parte de la población.

Durante el siglo 19 la democracia liberal, poco a poco avanza pero limitando al máximo la ciudadanía en un siglo en que existen otras formas de gobierno dotadas de prestigio y/o legitimidad.

Solo en el siglo XX triunfa la democracia, ampliándose en todas direcciones y otorgándose la ciudadanía universal a toda la población tanto masculina como femenina. Hasta ese instante solo avanzaba la democracia formal o jurídica, merced al EB surge la democracia sustantiva, aquella que también otorga beneficios sociales y económicos procurando alcanzar mejores cotas de igualdad.

Si estos desarrollos se producían vertiginosamente en el plano interno, dentro de cada país, en forma paralela, durante el mismo el siglo XX, en el plano externo los Estados democráticos debían competir con otras alternativas de gobierno: el nazismo, el fascismo y el comunismo. Mientras los dos primeros se derrumban como alternativas tras sus derrotas en la segunda Guerra Mundial, el último de ellos, el socialismo se transforma en un serio desafiante, hasta que a fines de los setenta empieza a mostrar signos de agotamiento que paulatinamente se van agravando hasta que a fines de los ochenta se produce la crisis terminal con la caída del Muro de Berlín, el derrumbe del Socialismo Real y la posterior desintegración de la URSS.

Democracia y gobernabilidad internacional

También hoy se habla de democracia y gobernabilidad internacional, no obstante este planteamiento nos parece erróneo parcialmente. Es correcto referirse a la gobernabilidad mundial, pero no a una democracia mundial. Y esto por múltiples razones pues no existe democracia internacional porque:

- 1.- Existe un conjunto de líderes, junto con sus respectivos consejos directivos, de numerosos organismos internacionales de tipo político y económicos que, juntos a líderes de organismos privados como las empresas transnacionales, toman permanentemente decisiones, vinculantes o no, que afectan a millones de personas día a día.
- 2.- Los líderes de los organismos políticos mundiales (ONU), económicos (Banco Mundial, FMI, BID, etc.) grandes transnacionales, etc., no son elegidos por las poblaciones sobre quienes recaen las decisiones que aquellos adoptan.
- 3.- Por tanto, los mencionados líderes no son responsables frente a esos conglomerados.
- 4.- En la ONU existe un organigrama donde figura la Asamblea General en la cual todos los representantes de cada país tienen un voto con el mismo valor. Sin embargo, en el nivel del Consejo Seguridad compuesta por 15 miembros, 10 de los cuales no son permanentes, que duran por dos años, y carecen de derecho a veto, y junto a ellos hay 5 miembros con derecho a veto y que son permanentes. (EEUU, Inglaterra, Francia, Rusia y China Popular).

5.-En los organismos económicos los votos no tienen el mismo valor, sino de acuerdo a las acciones que tienen.

6.-En el plano del poder militar hay países que tienen armamentos atómicos y al resto se le prohíbe por ley poseerlas.

Gobernabilidad democrática un discurso conservador

Busca impedir que política cuestione economía. La democracia sólo sirve para elegir a los gobernantes pero no para resolver los problemas de empleo, injusticia, movilidad social.

Este discurso es de buenas intenciones pero irreal.

La desigualdad produce ingobernabilidad.

La democracia es solo una fórmula de gobierno no una fórmula de organización social.

Los indicadores de gobernabilidad no son neutros: legitimidad, eficacia eficiente.

¿Eficacia para quién y legitimidad para qué?.

La política no se resuelve en los espacios institucionales, sino en otros ámbitos.

--Hay conflicto entre democracia y gobernabilidad, porque se basan en principios diversos: la gobernabilidad se apoya en estabilidad y poder, y la democracia en la igualdad-.

También afecta la forma en que se toman decisiones en democracia (menos eficacia) y formas de representación que escapan a instrumentos tradicionales. (Menos legitimidad).

A todo ello, hay que agregar que hay formas distintas para interpretar

La democracia y sus desafíos futuros

Aún si se superaran todos los desafíos examinados, no significa esto que la relación entre la democracia y la gobernabilidad entraran en perfecta armonía. De acuerdo con Vallespín en el futuro se aprecian diversas amenazas a la democracia:

- 1.-El problema de la mediación política. La partidocracia y el corporativismo continuaran siendo retos formidables.
- 2.-El problema de la especialización y complejidad de la vida política. Hoy vemos el enorme poder que ha ido cobrando la tecnocracia.
- 3.-El problema de la publicidad y transparencia política. Con esto último neutralizamos la manipulación política.
- 4.- El problema de la colonización de la política por la economía.
- 5.- El problema de las políticas de la identidad y sus desafíos.
- 6.-El problema de la calidad de la democracia. Este desafío esta representado por la democracia amenazada o defectuosa.

Y a todo ello agregar que:

- a) La mundialización de la economía y sus efectos sobre sistemas políticos estables.
- b) Los procesos de integración supranacional.
- c) Los problemas políticos derivados de la diversidad y el pluralismo étnico y cultural.

Todo lo cual, nos hace reflexionar sobre un futuro bastante complejo.

CONCLUSIONES

Como puede observarse, después de este recorrido histórico por los diversos recovecos que tiene la historia moderna de la organización política, la relación de la democracia con la gobernabilidad esta plena de tensiones entre estos dos conceptos. Es un fiel reflejo de la tensión básica que se da en la relación entre gobernantes y gobernados. Si bien es cierto que la democracia real que se ha desplegado en la historia moderna es de raigambre liberal, no es menos cierto que en su interior se han vertido contenidos que no son propiamente liberales, como los de origen socialista presentes en el Estado Benefactor, generándose infinitas contradicciones que laten en el interior de esta forma de gobierno que es la democracia. Precisamente a ellas se refieren Daniel Bell cuando nos habla de las contradicciones culturales del capitalismo, o Claus Offe que escribe sobre las contradicciones del Estado Benefactor, o las contradicciones que encuentra James O'Connor en la crisis fiscal del Estado Benefactor entre el principio de acumulación y el de legitimidad, o más recientemente Ralf Dahrendorf, cuando habla de la cuadratura del círculo o los enfoques democráticos de la participación versus la democracia participativa o deliberativa. En última instancia es un choque de ideologías, como la neoliberal y la socialdemócrata, que tienen distinta apreciación del papel del Estado, del individuo o de la comunidad, pero que se revisten con el mismo nombre y cada una de ellas en realidad entiende algo distinto cuando aluden a la democracia y la gobernabilidad.

En resumen, es un choque entre lógicas diversas y proyectos políticos antagónicos, que luchan por imponer su hegemonía.

Mientras tanto, como si la actual complejidad no fuera suficiente, los ajustes que necesariamente producirán la globalización y los procesos de integración someterán a la democracia y la gobernabilidad a tensiones mayores aún.

BIBLIOGRAFÍA

ARBÓS Y GINER (1993): *La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial* (Editorial Siglo Veintiuno, España).

ALCÁNTARA, Sáez Manuel (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio* (Fondo Cultura Económica, México. Reimpresión).

BOBBIO, Norberto (1993): *El futuro de la democracia*. (Fondo Cultura Económica, Buenos Aires. Reimpresión).

_____, (1992): *Liberalismo y democracia*. (Fondo Cultura Económica, Buenos Aires., Argentina, Reimpresión).

CASTRO, Román (1995): *Temas claves de la ciencia política*. (Editorial Gestión 2000, Barcelona).

DAHL, Robert (1992): *La democracia y sus críticos*. (Paidós, Barcelona).

HABERMAS, Jurgen (1995): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. (Ammorrtu editores, Buenos Aires, Argentina).

HELD, David (1993): *Modelos de democracia*. (Alianza Editorial, Madrid. Reimpresión).

LIJPHART, Arend. (1987): *Las democracias contemporáneas* (Editorial Ariel, Barcelona).

LINZ, Juan, (1987): *La quiebra de las democracias* (Editorial Alianza, Madrid).

MACPHERSON. C. B. (1994): *La democracia liberal y su época*. (Alianza Editorial, Buenos Aires. Argentina. 2° edición).

NOZICK, R. (1988): *Anarquía, Estado y utopía*. (Fondo Cultura Económica, México).

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa". *Journal of Democracy*. Julio 2009. (Volumen 1). Instituto de Ciencia Política de la PUC de Chile.

PASTOR, Manuel (1994): *Fundamentos de Ciencia Política*. (Mc Graw-Hill. Madrid).

SARTORI, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia* (El debate Contemporáneo Madrid).

TEZANOS, José Félix (2002): *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal* (Editorial Biblioteca Nueva. Madrid).

VON HAYEK, Friedrich (1982): *Los fundamentos de la libertad*. (Unión Editorial, Madrid).



INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. ACERCA DEL ENVÍO DE LOS ARTÍCULOS, ESTUDIOS, ENSAYOS, CRÓNICAS Y RESEÑAS.

1. Los trabajos que deseen publicarse en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, paola.aceituno@utem.cl, con copia a la coordinadora de proyectos Isabel Llaupí; secpepp@utem.cl.
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor (es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. los cuales deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman y el tamaño de letra es 11 y 1,5 espaciado.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 3 palabras claves en español (y de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.
8. En el caso de las Reseñas o Crónicas, tendrán una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.
9. Las evaluaciones se realizan en base a arbitraje ciego.