



**Polis**  
Revista Latinoamericana

**4 | 2003**  
**Por una nueva globalización**

---

## El Estado y las organizaciones sociales en Chile

*L'Etat et les organisations sociales au Chili*

*The State and social organizations in Chile*

**Jorge Vergara Estévez**

---



**Edición electrónica**

URL: <http://polis.revues.org/7178>

ISSN: 0718-6568

**Editor**

Centro de Investigación Sociedad y  
Políticas Públicas (CISPO)

**Edición impresa**

Fecha de publicación: 20 abril 2003

ISSN: 0717-6554

**Referencia electrónica**

Jorge Vergara Estévez, « El Estado y las organizaciones sociales en Chile », *Polis* [En línea], 4 | 2003, Publicado el 19 octubre 2012, consultado el 30 septiembre 2016. URL : <http://polis.revues.org/7178>

---

Este documento fue generado automáticamente el 30 septembre 2016.

© Polis

---

# El Estado y las organizaciones sociales en Chile

*L'Etat et les organisations sociales au Chili*  
*The State and social organizations in Chile*

Jorge Vergara Estévez

---

## El Estado postautoritario en la modernización neoliberal en Chile

“Para mi tierra la colonia no pasa todavía”

Gabriela Mistral

*Carta a Pedro Aguirre Cerda*

(1º de febrero de 1920)

- 1 Este ensayo continúa los análisis y reflexiones de un estudio anterior\*, en el cual se planteaba la posibilidad de que, en la sociedad chilena actual, las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas con vocación pública, pudieran desarrollar formas de asociatividad autónomas, y convertirse en organizaciones amplias de participación social, y eventualmente política (Arribas y Vergara 2001). Así podrían disminuir los efectos negativos de la modernización neoliberal, y hacer una contribución significativa a la transformación de la democracia y del Estado y, consiguientemente, al desarrollo de una ciudadanía ampliada). Aunque esta alternativa aún pareciera viable, sin embargo, se debería analizar cuidadosamente la intervención del Estado postautoritario en la década del noventa y, los probables cambios en la relación con las organizaciones de la sociedad civil en los próximos años, de una parte, y de otra, los altos niveles de fragmentación social y de crisis de la subjetividad en la sociedad chilena, en la medida en que estos aspectos limitan la capacidad de desarrollo de organizaciones de la sociedad civil (Yañez 2001: 8). Asimismo, todo indica que los efectos negativos de la modernización neoliberal continuarán profundizándose, en el contexto de una recesión económica prolongada, y de una “democracia a la deriva” (Osorio 1999).

- 2 La conjetura principal de este ensayo es que en la sociedad chilena actual dichas organizaciones y los movimientos sociales no tienen un espacio institucional favorable, considerando las características que ha asumido el Estado postautoritario; el contexto de una radical modernización neoliberal de la economía y la sociedad, y un sistema político de democracia tutelada. Sin embargo, en los últimos dos años pareciera estarse abriendo un espacio de diálogo entre una parte muy pequeña de estas organizaciones y el Estado. Pero, como se mostrará existen desacuerdos profundos sobre el papel de dichas organizaciones, y su posible aporte a la transformación de la sociedad, el Estado, e incluso del modelo económico, y sobre todo en la manera de entender la participación que ellas pueden lograr. Pareciera que el Estado considera necesarias estas organizaciones para realizar determinadas funciones, pero no parece dispuesto a estimular y favorecer su desarrollo autónomo y permitir su participación en su proceso de elaboración de políticas y de toma de decisiones. La situación está evolucionando de modo que las organizaciones de la sociedad civil, con vocación pública, se están encontrando ante un difícil dilema: o se adecúan crecientemente a las necesidades funcionales de dicho Estado o del mercado, o bien continúan desarrollándose, o intentan hacerlo, en forma autónoma con todos las dificultades y riesgos que ellos implica.
- 3 En la sociedad chilena actual, “la política está reducida a un auténtico Club integrado por 200 personas (los ciudadanos que en Chile el sistema acepta como actores políticos: Presidente, ministros, parlamentarios, comandantes en jefe, dirigentes empresariales), que actúa más por intereses corporativos que por los nacionales; y el pinochetismo ha bloqueado todas las iniciativas democratizadoras de los gobiernos postdictadura (Garretón, R. 2001). Esta situación, que se puede denominar “neoligárquica” proporciona importantes claves para comprender el Estado postautoritario y sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil.
- 4 El carácter neoligárquico de la política y del Estado en Chile no es una novedad histórica. A decir verdad es la tendencia predominante en la historia nacional. Por ello, es que la democratización efectiva de la política y del Estado en Chile -que implicaría una transformación de la cultura política herencia del largo período dictatorial-, es una tarea colectiva enorme que requeriría un esfuerzo sostenido a través de un largo tiempo. Se exponen a continuación algunos antecedentes históricos que avalan esta interpretación, entendiendo que se trata de un tema sobre el cual hay aún mucho que investigar, y sobre el cual no existe consenso entre los historiadores y sociólogos políticos. Desde el inicio de los ochenta, y en un ambiente político e intelectual signado por el radical discurso antiestatista del Estado autoritario y sus economistas neoliberales, se ha venido produciendo una interesante bibliografía, generalmente ensayística, de historiadores, científicos políticos e incluso de filósofos políticos, los cuales analizan el papel del Estado, sus características en la historia nacional, y en especial, estudian el Estado desarrollista y el autoritario (Vgr. García de la Huerta 1999, Garretón 1987 y 1995, Garretón y Moulián 1983, Góngora 1981, Jocelyn-Holt 1997, Lechner 1984 y 1988, Moulián 1983 y 1997, Ottone 1984, Peña 1996, Vergara Jorge Iván 1998 y Villalobos 1992).
- 5 Diversos historiadores, especialmente conservadores como Alberto Edwards y Gonzalo Vial, han destacado la gran continuidad entre el sistema político colonial y el republicano hasta 1891 (Edwards 1927, y Aylwin y Correa 1976). Edwards empleó el concepto clave de “Estado en forma” -creado por Spengler-, para destacar y describir teóricamente dicha continuidad. Esta interpretación ha tenido una gran importancia en la historiografía chilena del siglo XX. El Estado en forma, según Edwards, “implica no sólo la sucesión

regular del Gobierno conforme un orden jurídico o histórico, sino también la existencia de una sociedad de sentimientos hereditarios, de fuerzas espirituales superiores que constituyen el Estado en un ser viviente, orgánico, provisto de alma colectiva” (Edwards 1927: 68). Se ha destacado que en este concepto “están presente dos elementos fundamentales que lo alientan: el espíritu monárquico y el sentimiento de respeto a una superioridad jerárquica” (Aylwin y Correa 1976: 82).

- 6 Según este mismo autor, el gran mérito de Portales y de la oligarquía chilena del siglo XIX, habría sido el rechazar las concepciones liberales sobre el equilibrio de los poderes del Estado, y haber mantenido un sistema de poder político de fuerte presidencialismo, el cual el gobernador colonial fue sustituido por el presidente. Durante el siglo XIX, el poder político y social se concentraba en la elite oligárquica la cual creó un sistema democrático censitario y elitario, evitando la emergencia del caudillismo, doloroso proceso que en muchos países latinoamericanos duró varias décadas. De este modo, la influencia liberal se manifestó mucho más en el campo de las ideas y de la cultura que en el sistema político, económico y social (Larraín y Vergara 1998).
- 7 El orden social colonial en Chile se construyó en un contexto geográfico bien delimitado, continuo y no demasiado extenso: desde el Norte Chico al río Bío-Bío, donde comenzaban los territorios de los indios mapuches. Durante la larga etapa colonial, “El Reyno de Chile” era un territorio lejano y periférico del Imperio Español en América, una zona marginal, “finis terrae”, con una pequeña población compuesta de españoles y de criollos, hijos de españoles, y una mayoría de mestizos. Sus productos de exportación eran muy limitados: trigo, carne seca y otros, y desde el siglo XVIII, se producen cantidades limitadas de oro y plata que se enviaban al Virreinato. Los gastos militares eran muy altos. “Para la corona española, Chile representó una carga onerosa, ya que no entregaba caudales para la metropolí. Los tributos que se obtenían eran gastados por la propia administración y algunas obras públicas” (Villalobos 1998: 101).
- 8 Sin embargo, su importancia era geopolítica. Era necesario mantener el control de estos territorios para impedir la invasión de ingleses u holandeses, y asegurar el dominio del estratégico Estrecho de Magallanes. A la vez, durante todo el período colonial, se mantuvo una situación de guerra declarada o latente con los mapuches. La tesis de que hubo una guerra que duró trescientos años, o sea una situación de conflicto permanente, ha sido cuestionada por algunos historiadores que han mostrado que hubo períodos de paz, en que se desarrolló el comercio y la penetración religiosa de las congregaciones católicas (Villalobos 1998). Sin embargo, la amenaza de guerra siempre estuvo presente. Por ello el imperio envió importantes contingentes de soldados y oficiales, experimentados en las guerras de Europa, en una cantidad desproporcionada en relación a la población. “Las guerras de Arauco determinaron una considerable influencia de españoles. En el primer medio siglo de la Conquista la población europea llegó a 3.620 almas. Esta cifra representaba más del 20 % de toda la población española del Nuevo Mundo. En el Perú éstos no llegaban a 6.000. A mediados del siglo XVIII la población de españoles y criollos oscilaba entre 10 y 11.000 almas, cifra extraordinariamente elevada, si la comparamos con las demás colonias españolas” (Autores varios 1980, tomo I: 14). A comienzos del siglo XVII se estableció el “real situado”, es decir, una subvención de la Corona para crear y mantener un ejército profesional permanente y se nombró como gobernadores, habitualmente a altos oficiales (Autores varios 1980: 65). Por estas razones se le llamó “El Flandes indiano”. Es así que, desde los orígenes de la sociedad chilena, los militares han sido un actor político relevante, y han ejercido una considerable influencia en la

formación y desarrollo de su cultura política (Vergara 1989). Esta capacidad de resistencia de los mapuches a la dominación española es también un anticipo y una metáfora de las luchas y resistencias al poder desarrolladas por la sociedad chilena durante los siglos XIX y XX.

- 9 Esta situación llevó a la Corona y los gobernadores a aceptar, desde mediados del siglo XVII, la propuesta de los jesuitas de realizar “Parlamentos”, y establecer tratados con los jefes mapuches, una institución excepcional en el mundo colonial, en los cuales la Corona reconocía la existencia de territorios mapuches y éstos se comprometían a no asaltar los latifundios de la zona, permitir la introducción de misioneros e impedir que los delincuentes se refugiaran en ellos. Sin embargo, “estas paces no eran duraderas. Algunos caciques las respetaban, pero otros las rompían antes de no mucho tiempo” (Villalobos 1998: 97).
- 10 La sociedad colonial era una sociedad de base agraria, con una estratificación social casi estamental, basada en el ingreso y la propiedad de una parte, y en el origen racial, los cuales casi siempre coincidían. El sector dominante era español y criollo y concentraba todo el poder político, religioso, cultural y económico. Bajo ellos había un pequeño sector medio, que no era una “clase media”, el cual era predominantemente criollo, compuesto por funcionarios civiles, militares de baja graduación, artesanos finos, mayordomos, mineros y dueños de haciendas pequeñas. La mayoría de la población era mestiza de español e indios, pero había un pequeño número de “mulatos” y “zambos”, de mestizaje con negros, y estaba constituida por peones de los latifundios, y de las minas desde el siglo XVIII. Los mestizos vivían en un estado de miseria; eran “despreciados por españoles y criollos, se sentían en situación de inferioridad, y eran mirados con recelos por los indígenas” (Villalobos 1998: 116). Había también una pequeña población esclava, predominantemente negra.
- 11 La Iglesia Católica estaba completamente compenetrada con el Estado Imperial, en el contexto del Absolutismo español de la Contrareforma. “Los reyes, en su calidad de católicos, amparaban y apoyaban la Iglesia. A la vez que tenían algunos derechos sobre ella” (Villalobos 1998: 117). Esto es lo que ha sido llamado “el pacto colonial”, e implicaba el apoyo de la administración colonial a su tarea religiosa; a la vez, aseguraba a la Iglesia el monopolio de la educación, ejercida casi exclusivamente por eclesiásticos, y numerosos privilegios económicos, incluidos la posesión de grandes latifundios. La Iglesia por su parte legitimaba el orden colonial, pacificaba a los indígenas y proporcionaba un forma de integración simbólica de los mismos mediante las creencias religiosas (Paz 1945). En el territorio mapuche, las distintas congregaciones desarrollaron diversas estrategias de evangelización que iban desde las más impositivas del bautismo y la asistencia obligatoria a las ceremonias religiosas, hasta otras, como la de los jesuitas, que implicaban la aceptación de ciertos grados de sincretismo.
- 12 El orden colonial, es un sistema de dominación omnímodo: político, económico, militar, religioso y cultural, ejercido por la minoría española y criolla sobre una mayoría de mestizos, marginados económica y socialmente. Las instituciones centrales eran: la administración colonial, el gobernador, el ejército, la Iglesia y el latifundio. Su ideología era monista: “un rey, una espada y una fe”, aludiendo a la unión del poder político, militar y religioso. En síntesis, el período colonial creó la matriz básica de constitución del Estado Republicano y de la sociedad oligárquica del siglo XIX y comienzos del XX.
- 13 El orden oligárquico, del siglo XIX y comienzos del XX, se caracterizaba por la concentración de todas las formas poder en la llamada “aristocracia castellano-vasca”, y

por la existencia de un Estado fuerte identificado con dicho sector, el cual operaba mucho más como un dispositivo de dominación que como un espacio de conflictos y luchas sociales (Poulantzas 1978). Sin embargo, esta situación no aseguró la paz: el siglo XIX fue un siglo de guerras externas y civiles. Las primeras se producen contra Perú y Bolivia en 1836 y 1879 y significaron el fin del proyecto bolivariano del Mariscal Santa Cruz de crear una confederación de países andinos, a la cual Chile había sido invitado a incorporarse. La segunda guerra, la de 1879, se realizó por el control de la rica zona salitrera en la cual Chile triunfó, ampliando su territorio con la anexión de provincias bolivianas y peruanas. Hubo tres guerras civiles del siglo XIX: en la primera se enfrentaron a conservadores y liberales y en las otras dos los ejércitos de las oligarquías de provincias del norte y del sur contra la de Santiago, con el triunfo de esta última. La guerra civil de 1891 fue la más grave y dolorosa. Ella se produjo entre el poder ejecutivo dirigido por el Presidente Balmaceda, apoyado por el ejército, contra el parlamento que se levantó en armas contra el presidente, creó su propio ejército, y apoyado por la armada logró derrotar al Presidente.

- 14 Desde fines del siglo XIX comienza la decadencia del orden oligárquico por diversas razones. De una parte, la elite dominante usufructó de los considerables excedentes de la industria extractiva de salitre y minerales, y progresivamente fue abandonado la gestión directa de los latifundios (Barros 1978). Por otro, creó un sistema político pseudoparlamentario, ineficiente y corrupto. Este fue incapaz de comprender las tendencias de cambio histórico y social, de responder a las demandas de los sectores obreros mineros y urbanos que se organizan, y los de la pequeña pero influyente nueva clase media. Después de un período de crisis, desde 1925 a 1938, se inicia una etapa denominada populista, de acuerdo a la terminología de las ciencias sociales latinoamericanas, pero que en Chile tuvo rasgos especiales, y ha sido llamado “Estado de compromismo” (Moulián 1983). También se le denomina desarrollista, keynesiano, o período “mesocrático”. Esta diversidad de nombres muestra la complejidad histórica de esta forma de Estado y sociedad, sobre la cual se diría que todavía no tenemos interpretaciones actualizadas y complejas, aunque hay aportes significativos de Tomás Moulián, Norbert Lechner, Aníbal Pinto, Cristián Gazmuri, Julio Heise y otros investigadores.
- 15 Los especialistas han destacado un conjunto de rasgos que lo caracterizan: a) se trata de un “Estado social” que dicta una legislación laboral progresista; que desarrolla notablemente la educación pública en todos sus niveles; que crea un servicio de salud público que fue un modelo para otros países latinoamericanos; b) éste desarrolló una burocracia estatal relativamente eficiente y con bajos niveles de corrupción; y c) amplió progresivamente el derecho a voto, a consecuencia de las luchas sociales. Dicho Estado creó un sistema de desarrollo hacia adentro, basado en la industrialización sustitutiva y el activo papel de éste en la promoción del desarrollo económico. Los niveles de equidad fueron relativamente alto, y por ello progresivamente se fue produciendo al redistribución del ingreso en los distintos sectores sociales.
- 16 En este período se desarrolló una vida política compleja, caracterizada por la capacidad de negociación de todos los sectores políticos, un alto nivel de pluralismo y de tolerancia. El poder económico, político y social de la oligarquía se redujo considerablemente, aunque mantuvo un conjunto de enclaves, y una capacidad de veto y negociación sobre los nuevos proyectos políticos que podían disminuir su poder. Es lo que se ha denominado la “hegemonía subsidiaria” de dichos sectores (Lechner 1977). Esta forma de sociedad y

de Estado permitió el desarrollo de la sociedad civil, especialmente de sus sectores sindicales, estudiantiles, campesinos y pobladores, en las décadas del sesenta y comienzos de los setenta. Sin embargo, estas organizaciones de la sociedad civil estaban muy relacionadas a los partidos políticos de centro y de izquierda, y con frecuencia se producían tensiones y conflictos entre la lógica política de los partidos y del Estado y los fines específicos de dichas organizaciones. En todo caso, y con frecuencia, el Estado y los partidos tenían una concepción instrumental de las organizaciones de la sociedad civil, pero éstas que asumían casi siempre la forma de movimientos sociales, los cuales lograban, en distintas medidas, según el caso, sostener sus propias reivindicaciones.

- 17 La crisis de esta forma de Estado quizá no se produjo, en el caso chileno, por una incapacidad del sistema económico y político de absorber las demandas excesivas de una sociedad civil organizada, como lo señala la interpretación de Presbisch para toda América Latina, sino por el conflicto político e ideológico que se generó cuando la Unidad Popular, que no logró nunca consolidar una mayoría electoral, intentó, por procedimientos democráticos, conducir el país al socialismo.
- 18 El Estado autoritario que se desarrolló entre 1973 y 1989, llevó al paroxismo las tendencias directivas y autoritarias presentes en la cultura política chilena (Vergara 1989). A diferencia de otros regímenes militares latinoamericanos del mismo período, en éste la dimensión represiva se combinó con una dimensión fundacional. El resultado de esta “revolución silenciosa” (Lavín 1987), o “revolución capitalista” (Moulián 1997), si es que puede decirse que fue una revolución, fue la transformación radical de todo el sistema institucional público, y en importante medida del privado. El régimen militar que desde sus orígenes fue promovido y apoyado por la derecha chilena, y una parte importante de la burocracia estatal, especialmente del poder judicial, logró crear un nuevo bloque de poder constituido por las Fuerzas Armadas y las policías, la derecha política, el empresariado, el poder judicial, y los sectores integristas de la Iglesia Católica, especialmente el Opus Dei, que aunque minoritarios, son un importante grupo de influencia. Este bloque de poder ha llevado a cabo, desde el Estado y la sociedad, de manera coherente, profunda, extensiva y radical la modernización neoliberal de la sociedad chilena. Esta es la más antigua y quizá la única modernización de este tipo plenamente realizada, aunque desde el punto de vista de los neoliberales chilenos, aún quede mucho por privatizar: las cárceles, la Universidad de Chile, todo el sistema de salud público, todas las escuelas municipalizadas, los monumentos nacionales, los parques nacionales, los prestamos estudiantiles a los universitarios, etcétera.
- 19 Desde el punto de vista político y social, este bloque realizó un proceso de radical “privatización del poder” social: económico, político, comunicacional, etc, que, en lo principal, continúa hasta ahora (García de la Huerta 1999). Esto se muestra en la vigencia de la Constitución de 1980, elaborada por los juristas de la dictadura, la cual establece un sistema único en el mundo en el cual las Fuerzas Armadas son “garantes” de la institucionalidad jurídica-política, lo que las convierte en un actor político institucionalizado, un partido militar aliado con la derecha. El sistema electoral binominal, también único en el mundo, establece en elecciones parlamentarias que la minoría, puede obtener el mismo número de parlamentarios en cada circunscripción, como la mayoría, si ésta no logra doblarla en votación. Se establece un Consejo de Seguridad Nacional, en el cual los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Policía, intervienen en la toma de decisiones políticas del gobierno, en asuntos de su interés preferente. Este Consejo nombra cuatro excomandantes en Jefe como senadores

designados y miembros del Tribunal Constitucional. Durante la dictadura las organizaciones de la sociedad civil, éstas fueron intervenidas, vigiladas, reprimidas y se crearon otras nuevas controladas por los partidarios del gobierno, especialmente de carácter caritativo o ideológico.

## Las organizaciones de la sociedad civil en el período postautoritario

- 20 El primer gobierno democrático postautoritario se inició en difíciles condiciones, pese al significativo triunfo electoral del presidente Aylwin. La coalición de partidos de la Concertación aceptó el modelo político plasmado en la Constitución autoritaria de 1980 y se comprometió a respetar el modelo económico neoliberal. De una parte, su proyecto era mejorar el sistema mediante la profundización de su éxito electoral para llegar a reunir las mayorías parlamentarias que le permitieran reformar la constitución para eliminar sus "enclaves autoritarios". Por otra, intentó introducir "equidad" al sistema económico neoliberal para disminuir sus tendencias excluyentes y de concentración de propiedad e ingreso, mediante un conjunto de activas políticas sociales, que fueran más allá el nivel meramente asistencial. (De la Cuadra 2002). A la vez, propuso a la oposición de derecha una "política de los consensos" para obtener acuerdos políticos y parlamentarios que le permitieran gobernar. Esto significó, en otras palabras, asumir una "política realista" de aceptación que debía someter sus principales iniciativas al acuerdo de la derecha, en un contexto de vigilancia del poder militar. A la vez, adecuó sus políticas económicas a los planteamientos de empresarios para evitar su oposición y el bloqueo económico.
- 21 Uno de sus aspectos básicos en el período de lucha antidictatorial había sido la reivindicación de justicia y verdad, especialmente en el caso de los detenidos-desaparecidos. Pero, después del triunfo electoral de Aylwin, varios importantes dirigentes políticos de la Concertación, dijeron que las reivindicaciones de justicia, verdad y reparación, de los movimientos de derechos humanos eran intereses particulares que debían subordinarse al interés general de la democracia. El gobierno nombró una Comisión presidida por el jurista Raúl Retting, y compuesta por un conjunto de abogados tanto de gobierno, como de oposición, la cual investigó exclusivamente sobre los casos de ejecutados, detenidos-desaparecidos y asesinados políticos durante el periodo dictatorial. La difusión del Informe Retting fue un aporte indudable al esclarecimiento de la verdad sobre estas formas monstruosas de represión, pero dejó en las sombras el resto de los graves delitos contra los derechos humanos: torturas, exilio, persecución política, etc. Sin embargo, sus recomendaciones no fueron cumplidas, sino muy parcialmente y en pocos años, la idea de democracia fue siendo despojada de sus connotaciones sociales, participativas y éticas y fue identificándose con un concepto elitario de democracia exclusivamente política (Vergara A. y Vergara J. 1994).
- 22 Los dirigentes políticos y los medios de comunicación difundieron y popularizaron el concepto de "clase política", proveniente de la teoría política de Mosca (1896). Este teórico rechazaba en forma absoluta la concepción de la soberanía popular, sosteniendo desde una dudosa generalización histórica, que siempre, en cualquier régimen y gobierno, el poder era ejercido en forma autónoma por una minoría de poder. La apropiación de esta categoría, en el período postautoritario chileno, de una parte, trazaba simbólicamente una separación radical entre gobernantes y gobernados; de otra, buscaba

crear una solidaridad e identidad de los dirigentes políticos, y los cuadros tecnocráticos, cualquiera fuera su partido y posición respecto al gobierno, de pertenencia a una "clase" especial, que tenía atributos y privilegios únicos, puesto que sería la única que podía y debía tomar decisiones políticas. Este proceso estuvo acompañado de muchos otros dispositivos, los cuales generaron un proceso generalizado de despolitización, de generación de apatía y desocialización de la política. Y como suele suceder, fueron los jóvenes de todos los sectores sociales los que están manifestando más claramente y en mayor medida dicha transformación.

- 23 La inscripción electoral juvenil -que en Chile es voluntaria- descendió bruscamente desde los noventa. Se dice que sólo el 5 % de los jóvenes que han cumplido su mayoría de edad en los últimos años se ha inscrito en los registros electorales. De este modo, según declaraciones recientes del Director del Registro electoral, la cifra de electores se mantiene constante, puesto que la cantidad de nuevos inscritos es similar a la de los que fallecen cada año. Esto tiene dos efectos negativos indudables: la disminución porcentual de los inscritos en relación a los que tienen derecho a hacerlo, y a la población nacional, de una parte, y de otra, el progresivo envejecimiento del cuerpo electoral.
- 24 Diez años después del término del régimen militar, el desencanto sobre la democracia va en aumento. Si a fines de los ochenta las encuestas mostraban que más del noventa por ciento se declaraba partidario de ella, en la última medición de opinión pública del Latinbarómetro, sólo la mitad de los encuestados declara que la democracia es el mejor régimen político. Este proceso ha estado acompañado por una pérdida de prestigio de los políticos, los empresarios y sus organizaciones. Encuestas realizadas por el Centro de Estudios Públicos para el Programa de Naciones Unidas muestran que el 79,5% piensa que las empresas "sólo persiguen sus propios intereses"; similar percepción existe respecto al Congreso (74.9 %) y los partidos políticos (65,1%) (Pnud 1998: 137 y 138; Arribas y Vergara 2001:289).
- 25 Desde los inicios de la transición se plantearon dos grandes "objetivos nacionales": la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico. El primero significa la aceptación de lo que un político de la Concertación denominó "el cogobierno con la derecha", aludiendo al complejo entramado de procedimientos constitucionales, electorales, y condiciones fácticas por las cuales la minoría conservadora de oposición, tiene la capacidad política de obligar al gobierno a acordar con ellos cualquier ley, e incluso cualquier decisión política importante. A su vez, significaba evitar cualquier conflicto con las poderosas fuerzas armadas que, a diferencia de lo que sucedió en otros países de la región, lograron imponer no sólo "el itinerario constitucional", lo cual los convierte en actores políticos permanentes de esta "democracia tutelada", sino también una constitución que los convierte en actores políticos permanentes y otorga rango constitucional al modelo económico neoliberal. Más aún, Pinochet obtuvo en el plebiscito de 1989, donde se planteaba la posibilidad de que siguiera gobernado por seis años más, un 45 % de la votación a su favor.
- 26 El retorno de la democracia, el acuerdo con los sectores empresariales, "la paz social" y el equilibrio de los índices macroeconómicos estimularon la inversión extranjera y la nacional, lo que unido a condiciones favorables del mercado mundial, permitieron la mantención de un alto nivel de crecimiento económico de 6 %, desde 1984 hasta 1997, el cual duplicó tanto el PGB, así como el ingreso per cápita, con niveles de cesantía relativamente bajos. El aumento del consumo de bienes durables fue impresionante, especialmente en los rubros de automóviles, electrodomésticos y medios de comunicación:

radios, televisores, teléfonos, computadores, etc. (Pnud 1998 y 2000, Arribas y Vergara 2001). Se creó la ilusión de que Chile por fin “había encontrado el camino del desarrollo”, y volvió a ser verosímil la predicción de todos los ministros de hacienda, desde mediados de los setenta, de que alcanzaríamos el desarrollo en un plazo cercano de diez o quince años. Pero sobre todo, pareció plausible la ilusión de que el crecimiento permitiría resolver paulatina y espontáneamente los principales problemas sociales y económicos de la población, tal como lo afirma la teoría neoliberal.

- 27 En estas últimas décadas se ha ido produciendo “un proceso de desintegración social y de desaparición del espacio público. La reducción del Estado ha anulado el principal agente socializador, educador, modernizador y democratizador. El mercado, que sirve para detectar quienes puede consumir, al convertirse en criterio comodín para cualquier decisión, opera como un dispositivo de jerarquización y discriminación: divide la sociedad entre los que tienen y no tienen poder económico. Define, pues, una estrategia de privatización de poder y una política de exclusión; también de estabilización, pues las demandas políticas son neutralizadas con el consumo masivo por medio del crédito masificado” (García de la Huerta 1999: 222)
- 28 Todo este complejo proceso ha estado acompañado y potenciado por un notable cambio cultural. De acuerdo a algunas interpretaciones psicoculturales actuales, éste puede ser interpretado, en general, como una transición desde una cultura comunitaria de valores “femeninos” a una cultura individualista de preponderancia de valores “masculinos”. A ello han contribuido de modo relevante la propia modernización neoliberal con sus cambios societales; la influencia de los medios comunicativos, mediante sus diversos efectos culturales, y la relevancia de la publicidad. Todos ellos pueden considerarse aspectos de un proceso de norteamericanización cultural, orientado a la transformación radical de la sociedad chilena para aproximarla al “modelo norteamericano” y, consiguientemente, a la producción de subjetividades individualistas posesivas (Vergara 2001).
- 29 Se han interiorizado en la sociedad chilena de las últimas décadas posturas economicistas radicales, reforzadas por las posiciones tecnocráticas y neoliberales, por ejemplo, la tesis “todo es privatizable” ha sido reiterada en los medios de comunicación chilenos, desde hace más de dos décadas. Se ha producido un consenso de las elites empresariales, políticas y militares en torno al modelo neoliberal, para el cual el gran objetivo nacional es el crecimiento económico, al cual deben subordinarse los seres humanos y los recursos naturales y toda decisión pública o privada. Dicho consenso se ha interiorizado en la población. Muestra de ello, es que el 59% piensa que el crecimiento económico es más importante que la democracia (El Mercurio 2001: C 3). Desde esta perspectiva economicista, todos los problemas sociales, -por ejemplo, el crédito para los estudiantes de educación superior- los culturales, e incluso políticos se pueden resolver mediante estrategias, cuya racionalidad consiste en la lógica de costos y beneficios (Arribas y Vergara 2001 y Vergara 2001).
- 30 En cierta medida, el economicismo neoliberal se ha convertido en la sociedad chilena en una filosofía popular. Se ha producido un (cierto) vaciamiento cultural en el cual los modelos de vida tienden a converger en un modelo de vida único, correspondiente a la versión del “american way of life” de los medios comunicativos. Este se caracteriza por el alto ingreso, el consumo suntuario y elitario, y una actividad laboral de alto estatus. En el caso chileno está representado por las elites empresariales, políticas, tecnocráticas, culturales y militares. Un proceso similar se produjo en Estados Unidos posteriormente a

la Segunda Guerra, y fue analizado por Merton (1949: 141 a 166). El sociólogo norteamericano muestra la contradicción entre las normas morales y jurídicas vigentes, y la posibilidad de realizar dicho modo de vida. Dicho de otra manera, ante la dificultad de lograrlo respetando las referidas normas, las personas tienden a trasgredirlas. Este tema fue sido también analizado por Erich Fromm, Herbert Marcuse, Rollo May y otros autores. En el mismo sentido, un psicólogo social sostiene que en la actual sociedad chilena se ha producido “una expansión de los espacios de anomia. Aumenta al parecer la percepción de que las normas sociales son inadecuadas para los propios objetivos. Si los otros pueden hacer lo ilegítimo y les va bien ¿porqué no yo?” (Gutiérrez 2000: 4).

## (Notas sobre) La situación actual de las organizaciones de la sociedad civil en Chile

- 31 Este contexto político, social y cultural ha sido desfavorable al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil que buscan realizar nuevas lógicas sociales, y nuevas formas de sociabilidad, más allá de las organizaciones orientadas al esparcimiento, la defensa de intereses corporativos de los sectores de la elite o actividades humanitarias de ayuda a los ancianos, niños abandonados y otros. Puede decirse que se ha producido un “debilitamiento del tejido social”, especialmente si se considera la escasa convocatoria y credibilidad de los tipos de organización de la sociedad civil que tuvieron una gran importancia en el período democrático precedente: los partidos políticos y los sindicatos. Podría decirse que ellos tenían un papel articulador de la integración social en esta sociedad.
- 32 Esta opinión podría cuestionarse señalando que han surgido un conjunto de organizaciones de la sociedad civil en torno a “nuevas” temáticas: los movimientos de género, religiosos de tipo integrista, tanto evangélicos como católicos, de los pueblos originarios, especialmente mapuches, vecinales, ecológicos, de consumidores, y otros. Y algunos de estos movimientos han logrado una capacidad de convocatoria, e incluso han inducido ciertos cambios positivos en la sociedad. Este es un buen argumento. Estas nuevas organizaciones y movimientos representan un proceso de complejización y aumento del pluralismo en la sociedad chilena, y algunas de ellas como las mapuches y las de mujeres han contribuido a sensibilizar a la sociedad en torno a las demandas de estos grupos y sectores, y a inducir cambios significativos en el Estado mediante procedimientos legislativos y en su relación con estos sectores. Sin embargo, no podría exagerarse su importancia, ni su influencia. La mayoría de ellos tienen carácter testimonial, no logran consolidarse y tampoco consiguen realizar sino muy parcialmente sus objetivos (Vgr. Vergara y Arribas 2001).
- 33 Otra posible objeción se basaría en el hecho de que los catastros realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestran que existen más de ochenta mil organizaciones, de las cuales las económicas son las más numerosas en un 21,7 % y las de salud, vivienda y educación en un 20,1 % y que la sociedad chilena muestra un nivel promedio de 50 organizaciones por cada diez mil habitantes (Pnud 2000). Dicho porcentaje tiene nivel intermedio, de acuerdo a los estándares internacionales (Ibid). Sin embargo, son discutibles los criterios de inclusión de dicho catastro, de una parte, y de otra, es necesario señalar que la mayoría de dichas organizaciones son pequeñas y de escasa relevancia. Más aún, y contrariamente de lo que se cree en diversos estudios sobre

las organizaciones de la sociedad civil, una mayor cantidad de organizaciones no significa necesariamente mayor capacidad de organización y sociabilidad, sino incluso, en zonas o en ámbitos determinados, puede significar menos fortaleza de ellas (De la Maza 2001).

- 34 En términos generales, podría decirse que el Estado postautoritario ha mostrado una conducta diversificada frente a las organizaciones de la sociedad civil, en los noventa. El Estado ha acogido algunas demandas parcialmente cuando ello no ha significado modificaciones substantivas de sus políticas sociales y de sus formas de relación con los ciudadanos, de una parte, y de otra, las ha aceptado en muy escasa medida, o las ha postergado cuando asumirlas habría significado entrar en conflictos con los llamados “poderes fácticos”: los empresarios, las fuerzas armadas y la Iglesia Católica.
- 35 Las tres áreas quizá más significativas han sido el tema de los pueblos vernáculos, el de las demandas de los movimientos de mujeres y de los movimientos de derechos humanos. En el primer caso, y por primera vez en su historia, el Estado Chileno ha dictado una ley indígena en que reconoce como uno de sus deberes el de contribuir a preservar y desarrollar la cultura de esos pueblos, lo que incluye la mantención de la propiedad de la tierra de las comunidades. Asimismo, ha creado la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) en el cual hay representantes de esos pueblos. Esta Comisión destina un presupuesto anual para la compra de tierras que son entregadas a las comunidades, ha creado un conjunto de becas para estudiantes indígenas, ha procurado extender sus servicios sociales hacia ellos. Sin embargo, el Estado, en el caso de los conflictos entre las comunidades y las empresas, sea por la construcción de represas o por los efectos negativos sobre las comunidades de la acción de las empresas madereras, no ha actuado con ecuanimidad y ha favorecido a las empresas, e incluso usado la represión policial de modo desmedido. En todo caso, gran parte de las organizaciones y comunidades mapuches no tiene relación con la Conadi.
- 36 Respecto a las demandas de los movimientos de mujeres, el Estado ha modificado la legislación en sus aspectos discriminatorios de género y ha focalizado sus políticas sociales en las jefas de hogar de sectores populares. Sin embargo, no ha hecho ningún esfuerzo significativo por hacer aprobar una ley de divorcio, que es una demanda mayoritaria de las mujeres chilenas, aún cuando el actual gobierno tiene mayoría en ambas cámaras; ha hecho poco para evitar la discriminación de la mujer en el trabajo (exigencias de test de embarazo para optar a un empleo, incumplimientos de normas sobre salas cunas, etc.), y por hacer cumplir la legislación laboral respecto a las mujeres.
- 37 En el caso de los derechos humanos, el problema es complejo porque todo esfuerzo de verdad y justicia del aparato político del Estado choca contra el poder y los intereses corporativos de las fuerzas armadas y la policía. A la vez, el aparato judicial del Estado, solamente, en algunos casos se ha atrevido a juzgar a los responsables de las más graves violaciones de los derechos humanos, y en número ínfimo de casos los ha condenado; y ha liberado al mayor responsable de ellas, el General Pinochet, sin siquiera someterlo a proceso. Ya se había mencionado el Informe Rettig, también debe citarse la “Mesa de Diálogo”, la cual fue mucho más una operación comunicativa destinada a mejorar la imagen de las fuerzas armadas que una instancia eficaz para acceder a la verdad sobre el destino de los cuerpos de los detenidos desaparecidos.

- 38 La estrategia del Estado postautoritario, en los noventas, ha sido la de buscar desestructurar los movimientos y organizaciones sociales que no consideraba funcionales para su estilo de hacer política. En general, éste fue su diagnóstico sobre el conjunto de las organizaciones sociales de la sociedad civil que se desarrollaron desde los ochenta y que tuvieron un papel protagónico en la derrota política de los sectores dictatoriales en el plebiscito de 1989. Estas habían asumido la forma de movimientos sociales democráticos de derechos humanos, de mujeres, sindicales, de "allegados", sin casa, de jóvenes, de pobladores, de organizaciones económicas populares, culturales, etc. En el nuevo contexto, fueron vistas como conflictivas, inadecuadas a la nueva situación e incluso como una amenaza a la gobernabilidad. Este planteamiento implicó en los hechos la resignificación de la idea de democracia que había animado la lucha antidictatorial de la década. Esta dejó de ser considerada una democracia social y participativa, y se convirtió en una democracia mínima; como dice Schumpeter, admirado por algunos dirigentes de la Concertación, sólo es un sistema de elección de los gobernantes.
- 39 La intervención del Estado sobre las organizaciones de la sociedad civil buscó no sólo desestructurar los movimientos considerados conflictivos, sino que asume diversas modalidades. Es así, por ejemplo, que ha procurado "reciclar" algunas de estas organizaciones sociales y estimular la creación de otras, todas ellas funcionales a las orientaciones del nuevo Estado postautoritario. Esto se ha realizado mediante diversos procedimientos políticos, económicos, comunicacionales, complementarios entre sí. Ya se ha hecho mención al hecho que se procuró crear una identidad compartida para todos los dirigentes políticos, la de "clase política", la cual establecía una separación radical entre gobernantes y gobernados. Esto fue acompañado del acceso a situaciones de ingreso, y otras oportunidades económicas, para los dirigentes y tecnócratas de la Concertación, que les permitió homologar sus niveles de vida a los del quintil de los mayores ingresos.
- 40 Otro procedimiento usado para resignificar la democracia fue el de privilegiar unilateralmente en el discurso político, y en los medios de comunicación, el carácter procedimental de la democracia, minimizando o excluyendo sus dimensiones económicas, sociales y culturales, con lo cual las organizaciones y movimientos sociales quedaban sin un referente simbólico compartido. A su vez, los militantes políticos se retiraron de dichas organizaciones y movimientos y se incorporaron a los ministerios o se convirtieron. Una parte de ellos incorporó de lo que Bourdieu denomina "la nobleza de Estado". Asimismo, se buscó disminuir los recursos externos con que dichas organizaciones contaban o pudieron contar. Es así que en los primeros años del retorno a la democracia, el nuevo Estado pidió a las fundaciones extranjeras que ayudaban o sostenía a muchas de las organizaciones que canalizaran los recursos al Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplán). Más aún, en 1996 cuando estuvo a punto de aprobarse un fondo para las Ongs en el Bid, dicha moción fracasó por el voto en contra de los gobernadores de Chile y Argentina (Bombarolo 2001: 68).
- 41 Otro procedimiento fue el de no reconocer como interlocutores a ciertos movimientos y organizaciones. Este fue el caso paradigmático del importante movimiento de "los sin casa" o "allegados", que era muy importante a fines de los ochenta. Paralelamente, se pusieron en marcha un sistema de subsidios estatales para vivienda de estos sectores, mediante concursos de presentación de proyectos de pequeños grupos de esas familias. De esta manera, se fragmentó dicho sector, y se le

obligó a competir entre sí, de acuerdo a sistemas establecidos por las burocracias ministeriales. Esta modalidad ha sido denominada por el sociólogo español Guerra, que hizo su tesis de doctorado sobre el tema, como “participación subordinada”, plenamente compatible con un estilo de modernización neoliberal. El Estado postautoritario se muestra como extremadamente permeable frente a ciertas organizaciones, como las empresariales, y en general a las de los grupos de poder, pero no reconoce como interlocutores a otras. Es así, por ejemplo, que durante los seis años su gobierno, el Presidente Frei se negó a recibir a los dirigentes de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, y sólo lo hizo al final de su gobierno en una breve e infructífera entrevista.

- 42 Con esta misma lógica, el Estado mediante el Fosis y otras vías ha estimulado la creación de pequeños grupos que se organizan para realizar un proyecto que recibe una subvención pública, durante un período habitualmente breve, en una gran diversidad de temas. En la asignación de los concursos tienen influencia los partidos políticos, los que compiten para lograr mayor cantidad de proyectos. De este modo, se crean formas de clientelismo, que fortalecen el control del Estado sobre estos sectores. En algunos casos, se trata de iniciativas destinadas “a luchar contra la extrema pobreza”, por ejemplo, se subvenciona un grupo de jóvenes que realiza actividades extracurriculares para los niños en una escuela pública fuera del horario de clases, etc. Generalmente estos pequeños proyectos no tienen continuidad, por lo cual su efecto es muy limitado. En todo caso, pueden constituir una fuente de ingreso temporal en sectores populares de alto nivel de cesantía. Hay otras modalidades, por ejemplo, en algunos casos, los grupos de sectores populares financian, parcialmente, la mitad del gasto que demanda pavimentar una calle en un sector popular, y la otra mitad la pone una municipalidad o ministerio. El argumento que se usa en este caso para justificar “el financiamiento compartido” es que esas personas no tienen derecho a que el Estado se las dé “gratis” y que asuma todo el gasto de dichas obras.
- 43 Se trata de un argumento muy débil. En primer lugar, la fuente principal de recursos para las políticas sociales en Chile proviene del impuesto indirecto de compra-venta que pagan todos los consumidores. Por tanto, los sectores populares aportan el 18 % de sus limitados ingresos para los gastos del Estado. Segundo, el Estado postautoritario mantiene un oneroso sistema de subvenciones a los sectores de mayores ingresos, que contribuye a mantener la altísima concentración del ingreso nacional en esos sectores. En 1997, dicho porcentaje era del 57,1 %, y de acuerdo a la última encuesta Casen, y ha aumentado en los últimos dos años (De la Cuadra 2002). El Estado otorga subvenciones a las empresas exportadoras madereras para contratación de personal; regala las vacunas a los niños de los sectores de mayores ingresos, que poseen seguros privados de salud, y lo hace cubriendo dicho gasto con fondos provenientes de la cuota del seguro del Fondo Nacional de Salud, al cual pertenecen el 70 % de la población; no cobra impuestos a las más exclusivas universidades, colegios y clínicas privadas aceptando la ficción legal de que se trata de instituciones sin fines de lucro; acepta que las empresas cupríferas extranjeras no paguen o evadan impuestos, aceptando declaraciones impositivas según las cuales tienen pérdidas por largos períodos de años, etc.

- 44 Otra de las estrategias principales del Estado fue la de “externalizar” funciones que antes cumplían organizaciones estatales. Esto ha permitido desarrollar un área de organizaciones de la sociedad civil que licitan servicios de acuerdo a propuestas específicas elaboradas por los ministerios y los funcionarios estatales. En esta situación se encuentran los colegios privados que reciben subvenciones públicas, que constituyen una parte importante del sistema educativo nacional. También hay otras, por ejemplo, centros de acogida para niños en situación irregular. “Estos fondos están principalmente referidos a la prestación de servicios para la implementación de políticas públicas” (Presidente Lagos 2000: 7) Uno de los problemas que tiene este sistema es que el Estado carece de capacidad para supervisar adecuadamente el uso de estos fondos públicos.
- 45 El estatus de estas organizaciones es confuso. De una parte, desde el punto de vista económico, actúan como empresas de servicios, y producen excedentes para sus dueños, por tanto carecerían de una de las condiciones básicas para considerarlas organizaciones del tercer sector. De otra, es dudoso su carácter de “no gubernativas”, pues aunque no forman parte del Estado, en sentido estricto, son dependientes de éste no sólo económicamente, sino que su funcionamiento se rige por las normas, objetivos y criterios determinados por éste. Carecen por ello de la autonomía mínima de una organización que pertenezca propiamente a la sociedad civil, y se las podría denominar “paraestatales”.
- 46 El Estado postautoritario no ha demostrado interés en ampliar los canales de participación ciudadana. Durante los primeros años de los noventa se habló mucho de la democratización de las municipalidades y de la participación local. Sin embargo, el gobierno local reproduce el rígido carácter representativo de la democracia vigente. Es así que habiendo una importante red de juntas de vecinos elegidas democráticamente, en todas las comunas del país, que en gran mayoría estaban en manos de partidarios de la Concertación, se perdió la oportunidad de intentar modificar la legislación vigente la cual no otorga ningún nivel real de participación efectiva a las juntas de vecinos, y las uniones comunales que las agrupan en cada comuna.
- 47 En otros casos, el Estado subvenciona a organizaciones humanitarias o de servicio público, tales como el Hogar de Cristo, los bomberos y otras, sin que haya transparencia sobre la cantidad de recursos que se asignan y el uso exacto que se hace de ellos. Sólo recientemente el Presidente Lagos ha prometido dar transparencia a dichas asignaciones. Entre las organizaciones beneficiarias de tales subvenciones públicas se encuentran un conjunto de organizaciones “humanitarias” creadas en el régimen militar con un indudable carácter de concitar apoyos sociales a la dictadura.
- 48 Finalmente, puede decirse que el Estado usa también procedimientos coercitivos innecesarios y amedrentadores contra los movimientos de asalariados en huelgas, de derechos humanos, de estudiantes y otros que realizan desfiles o concentraciones no autorizadas u obstaculizan el tránsito. Sin embargo, las fuerzas policiales actúan con deferencia y sin violencia cuando ese mismo tipo de actos son realizados por partidarios del Gral. Pinochet, por empresarios de la locomoción o del transporte, o por propietarios agrícolas. En este como en otros aspectos el Estado postautoritario acepta ciertas “ilegalidades”, y no respeta el principio de igualdad ante la ley y las normas.
- 49 Resulta interesante la comparación con la labor realizada por los organismos estatales en el área con el de algunas fundaciones privadas como el Programa de Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Dicha fundación cuyo financiamiento proviene en su mayor del Estado, también recibe donaciones de empresas y

de fundaciones internacionales. El referido Programa realiza proyectos innovadores destinados a mejorar el “empoderamiento” de los sectores populares. Por ejemplo, un “Programa intensivo de nivelación de estudios medios para mujeres jefas de hogar de escasos recursos” en la comunidad de Arica, o bien el apoyo a grupos de jóvenes de Copiapó para “la realización de talleres de formación personal y de liderazgo positivo, la creación y apoyo de nuevas organizaciones juveniles, y la realización de múltiples actividades culturales, deportivas y recreativas” (Programa de Ciudadanía y Gestión Local 2000: 53).

- 50 Asimismo, destaca la labor realizada por el Fondo de las Américas, creado por los gobiernos de Chile y Estados Unidos. “Dicho fondo ha permitido la concreción de una importante gama de proyectos ejecutados por las propias organizaciones de la sociedad civil. Además, cuenta con un Consejo de administración integrado por representantes de la sociedad civil y el gobierno, fórmula que ha resultado particularmente exitosa” (Presidente Lagos 2000: 7).

## Los actuales desafíos para las organizaciones de la sociedad civil

- 51 Esta situación negativa, en términos generales, pareciera empezar a mejorar, en algunos aspectos, con el actual gobierno que asumió en el 2000. Durante el período del Presidente Frei, y a consecuencia de la baja de la votación de la Concertación y el crecimiento electoral de la derecha, se inició un breve pero interesante debate entre los sectores más “autocomplacientes” y los más autocríticos o “autoflagelantes” de dicha alianza política. Uno de los argumentos de estos últimos es que el bloque de gobierno se había ido alejando de la ciudadanía y de sociedad civil. El entonces candidato Lagos trató de mantenerse neutral en el debate. En esa época sostuvo un diálogo con varias Ongs y firmó un acuerdo en el cual el nuevo gobierno se comprometía a contribuir al desarrollo de la sociedad civil, a través de dichas organizaciones. A mediados del año pasado el gobierno creó una comisión bipartita “El Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, compuesta de 28 representantes de las organizaciones de la sociedad civil designados por éste, y, de otra parte, el Ministro Secretario General de Gobierno y 5 subsecretarios. Se dijo, entonces: “su creación responde a la voluntad política del Gobierno de Chile de diseñar una política nacional y transversal de participación ciudadana” (Consejo Ciudadano 2000: 3).
- 52 Casi todos los representantes de la sociedad civil eran profesionales de las ciencias sociales, especializados en el área, pertenecían a las Ong más importantes, incluyendo sus asociaciones más importantes: la Asociación de Organismos no Gubernamentales (Asong) y la Asociación chilena de Ong (Acción). Había también representantes de algunas organizaciones humanitarias, uno de las iglesias evangélicas, otro de la confederación de Uniones Comunales, uno de una importante organización ecológica, de un movimiento juvenil, del fútbol amateur, y otros. Esta composición muestra la concepción extremadamente restringida que tiene el Estado de las organizaciones de la sociedad civil a las cuales tiende a identificar con un sector importante, pero muy pequeño de ellas que es el de las Ongs. Estas no son autoorganizadas y prestan servicios en los sectores populares. El Consejo se reunió durante tres meses y produjo un texto de sus conclusiones *Propuestas para el debate ciudadano*. Este tiene dos partes, en la primera se expone una

concepción sobre las organizaciones de la sociedad civil y su papel en la sociedad chilena actual, especialmente frente a la democracia y el estado. La segunda parte, que no podremos analizar por razones de espacio, contiene las propuestas específicas sobre su marco jurídico, financiamientos, fortalecimiento institucional de dichas organizaciones y las relaciones de cooperación con el Estado.

- 53 Desde esta perspectiva, la sociedad civil representa “múltiples sujetos sociales organizados que desarrollan actividades de interés social y público que desean contar con canales de participación en las decisiones del país”(Consejo Ciudadano 2000: 4). Estos sujetos buscan “un nuevo trato entre sociedad civil y Estado, propio de una democracia participativa y ciudadana, en que las diversas organizaciones de la sociedad expresen su opinión sobre los problemas nacionales y locales y asuman su protagonismo” (Ibid, subr. nuestro). Esto implica “la redefinición del rol del Estado, la democratización de su institucionalidad en aspectos relativos a la transparencia, el control social, la garantía de derechos y de canales de participación (...) directa de los ciudadanos en el control social de la gestión pública” (Ibid, subr. nuestro).
- 54 Más aún, dicen que “La economía y la política deben reconstituirse ciudadanizando la democracia, pues la participación de los ciudadanos y ciudadanas fortalece la vida democrática (...). El Estado debe reconocer en la sociedad civil aliados estratégicos con los cuales establecer pactos éticos para el desarrollo de una nueva generación de políticas de desarrollo con ciudadanía” (Ibid:5, subr. nuestro). Asimismo, se dice que se requiere fortalecer la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil para “poner su creatividad al servicio de una nueva manera de entender lo público, en cuanto espacio de participación ciudadana y de colaboración entre las instituciones del Estado y la ciudadanía” (Ibid: 5). En síntesis, para los miembros del referido Consejo las organizaciones de la sociedad civil representan a múltiples sujetos sociales que buscan “participar en las decisiones del país”, y fortaleciendo dichas organizaciones ellas puedan tener un rol protagónico en la democratización del Estado, en la diseño y puesta en marcha de “una democracia participativa y para avanzar efectivamente hacia un desarrollo con ciudadanía (...) que integre los aspectos económicos, sociales y culturales y ambientales del desarrollo” (Ibid: 4 y 5, subr. nuestro).
- 55 La respuesta del Presidente Lagos se inicia reconociendo “un distanciamiento entre la institucionalidad y las personas”, pese a los esfuerzos de los gobiernos de la Concertación de dar “más y mejor participación ciudadana”(2000:1). Señala: “la sociedad civil y sus organizaciones están llamadas a ser el estímulo y base del poder social y, al mismo tiempo, promover y asegurar la riqueza que hay en la diversidad de los grupos humanos. El gobierno se ha comprometido con el fortalecimiento de la sociedad civil porque no habrá democracia sólida sin una sociedad fuerte. Ella es garantía de una sintonía permanente entre las necesidades diversas y cambiantes de las múltiples realidades sociales y la misión del Estado de aportar al bien común” (Ibid).
- 56 Esta concepción, muy cercana a la que está implícita en el Informe de Desarrollo Humano del Pnud de 1998, que ya hemos comentado, se sitúa en la postura de una democracia representativa, sin elementos significativos de participación política real más allá del ejercicio del derecho a voto. La “participación” de la que aquí se habla no implica “participación en las decisiones del país”, que es lo que se pedía en el texto del Consejo. En el *Instructivo Presidencial de Participación ciudadana* se entiende por “participación” un conjunto muy amplio de características que, habitualmente, no se incluyen en dicho concepto: “buen trato” a toda las personas por los servicios públicos; transparencia

informativa sobre la gestión pública; “igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables respecto de las políticas sociales respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil ” y “orientación al ciudadano” (Ibid: 2). Respecto a la participación de los ciudadanos en los programas públicos, solamente, se dice que las organizaciones comunitarias de nivel local son “una contraparte privilegiada en el seguimiento de las políticas sociales” (Ibid:13). También, se señala que los Ministerios y gobiernos regionales presentarán una cuenta anual en reuniones con “la sociedad civil civil de su sector”.

- 57 Como puede verse, el Estado no aceptó la propuesta de participación en la elaboración de las políticas públicas, sino sólo en su seguimiento. Nada se dijo en esa respuesta sobre la posibilidad de participación de estas organizaciones de la sociedad civil en la transformación del Estado, ni se mencionó tampoco la necesidad de “avanzar hacia un desarrollo con ciudadanía, respetuoso de la diversidad y sustentable, que integre de manera dinámica los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales del desarrollo” (Consejo ciudadano 2000: 5). El resto del texto es una respuesta a las propuestas específicas contenidas en el documento del Consejo, en la cual hay una acogida parcial a algunas de las proposiciones de las organizaciones de la sociedad civil.
- 58 El análisis de las propuestas del Consejo y la respuesta del actual Presidente parece confirmar la conjetura principal de este trabajo. Desde el siglo XIX el Estado chileno ha experimentado muchas transformaciones, sin embargo, en su relación a la sociedad civil sigue siendo un Estado directivo. Como se ha mostrado, el período del Estado desarrollista fue excepcional, especialmente en el período desde 1964 a 1973. Mediante la socialización de la política, y la permeabilidad del sistema de partidos, diversos grupos organizados de la sociedad civil muy diversos (sindicatos, campesinos, mapuches, pobladores, estudiantes, etc) pudieron de hecho participar en la toma de decisiones públicas en las áreas más diversas, incluyendo la económica. Pero, dicho Estado no logró crear canales institucionalizados de participación y, en el contexto enrarecido de la guerra fría y la lucha de poder a nivel mundial, se intentó crear un proyecto socialista que era utópico e inviable.
- 59 El Estado postautoritario es permeable a la participación de los grupos de poder estatales y privados, especialmente la burocracia militar, los sectores empresariales, la Iglesia Católica, etc., mediante diversos procedimientos, entre los cuales destaca el “lobby” sobre los parlamentarios, sólo accesible para los grupos influyentes. Pero, este Estado se muestra relativamente impermeable frente a los grupos y sectores no influyentes, salvo que éstos “protesten” en las calles o caminos y consigan la atención de los medios comunicativos (Ramos 2001: 3-6). La percepción más generalizada, en la opinión pública es que éste es un Estado elitario, al cual los ciudadanos comunes no tienen ningún acceso y muchas de sus demandas no tienen mayor acogida.
- 60 Es difícil prever cuáles serán los efectos a mediano plazo de esta creciente distanciamiento entre la clase política y la gente; del creciente malestar de la mayoría frente al sistema económico y la conducta empresarial; del desafecto y apatía de los jóvenes frente a este orden social, y el general desencanto sobre la democracia. Todo esto en el contexto de una recesión económica que se prolonga. Se puede prever –si no hay cambios significativos y profundos de las situaciones descritas-, que se profundizarán las tendencias a la “desestructuración social” (aumento de la delincuencia, de la violencia cotidiana, corrupción, etc.), de una parte, y de otra la “crisis psicosocial” (aumento de la depresión, estrés, alteraciones emocionales, enfermedades psicosomáticas, aumento del

alcoholismo y adicciones, etc). Hasta ahora las resistencias de la sociedad a la modernización neoliberal, a su sistema político y social no han alcanzado un nivel significativo. Esta es una situación inédita en la historia nacional de los últimos cincuenta años, una situación compleja y contradictoria en diversos aspectos.

- 61 En este contexto en el cual el sistema político y el económico no muestran capacidad de autoreflexión, de autocritica y autorenovación, la responsabilidad social y ética de las organizaciones de la sociedad civil con vocación pública se acrecienta. Estas organizaciones requieren desarrollar un proceso profundo de autoreflexión, que incluya el examen de sus potencialidades, pero también de sus debilidades. A la vez, necesitan desarrollar su capacidad de análisis, y afinar su percepción sobre la situación de sociedad chilena. Parece necesario, asimismo, que realicen un esfuerzo significativo para superar su particularismo y para evitar que la competencia -a la que las obliga el Estado para acceder a recursos muy limitados- no les impida desarrollar un proceso profundo de construcción de un identidad compartida, de coordinar sus acciones y llegar quizá a convertirse en un referente significativo de una sociedad abrumada de problemas, y sumergida en un conformismo desesperanzado.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin Mariana y Sofía Correa (1976), “El pensamiento historiográfico de Alberto Edwards” en *Perspectiva de Alberto Edwards*, Autores varios, Ed. Aconcagua, Santiago de Chile. (En las referencias siguientes se omitirá el país).
- Arribas María Inés y Jorge Vergara (2001), “Modernización neoliberal y organizaciones del Tercer Sector en Chile” en *Polis N° 1, Revista de la Universidad Bolivariana*, Santiago de Chile. (Una versión abreviada fue publicada on line en los Working Paper’s de ISTR, The Fourth International Conference, Dublin, July 2000).
- Autores varios (1980), *Historia del ejército de Chile*, tomo I, Ed. Estado Mayor General del Ejército, Santiago.
- Barros Luis y Ximena Vergara (1978), *El modo de ser aristocrático. El caso de la oligarquía chilena hacia 1900*, Ed. Aconcagua, Santiago.
- Bombarolo, Felix (2000), “Impacto social y sostenibilidad financiera de las ONG en Argentina” en *La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas*, Mariano Valderrama, Ed. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (Alop), Quito.
- Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2000), *Propuestas para el debate ciudadano*, Ed. Acción, Santiago.
- De la Cuadra, Fernando (2002), “Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile”, *Polis N° 3*, Universidad Bolivariana, Santiago
- De la Maza, Gonzalo (2001), “Sociedad civil y construcción de capital social en América Latina ¿Hacia dónde va la investigación?”, *Polis N° 2*, Universidad Bolivariana, Santiago.
- Edwards, Alberto (1927), *La fronda aristocrática*, Ed. Del Pacífico, 1976.

- García de la Huerta, Marcos (1999), *Reflexiones americanas, ensayos de intra-historia*, Ed. Lom, Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio (1987), *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Ed. Andante, Santiago.
- Idem (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democractizaciones*, Ed. F.C.E., Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio y Tomás Moulián (1983), *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*, Ed. Minga, Santiago.
- Góngora, Mario (1981), *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ed. Universitaria, Santiago, 1986.
- Jocelyn -Holt, Alfredo (1997), *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 1997.
- Lavín, Joaquín (1987), *Chile revolución silenciosa*, Ed. Zig-Zag, Santiago, 1988.
- Lechner, Norbert (1970), *La democracia en Chile*, Ed. Signos, Buenos Aires.
- Idem (1977), *La crisis del Estado en América Latina*, Ed. el Cid, Caracas.
- Idem (1984), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Ed. Flacso, Santiago.
- Idem (1988), *Los patios interiores de la democracia*, Ed. Flacso, Santiago.
- Moulián, Tomás (1983), *Democracia y socialismo en Chile*, Ed. Flacso, Santiago.
- Idem (1997), *Chile actual, anatomía de un mito*, Ed. Arcis-Lom. Santiago.
- Mosca, Gaetano (1896), *La clase política*, Ed. F.C.E., México, D.F., 1984.
- Osorio, Jorge (1999), *La deriva de la democracia y el Tercer Sector: un punto de vista*, ponencia al II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR): Hacia un desarrollo con ciudadanía, Santiago de Chile, Cepal, 23 y 24 de septiembre.
- Peña, Jorge (1996), *Autoritarismo y democracia en Chile*, Ed. Faces-Ucv, Caracas.
- Pnud (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Ed. Pnud, Santiago.
- Idem (2000), *Desarrollo humano en Chile 2000, Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago.
- Programa de Ciudadanía y Gestión Local (2000), *Caminos de innovación en ciudadanía*, Eds. Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Santiago.
- Presidente Lagos (2001), *Respuesta del Presidente de la República al Informe del Consejo Ciudadadno para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, 2 de mayo.
- Ramos, Marcel (2001), "Los caminos del lobby en Chile" en Portada Semanal de *La Nación*, 1º de julio, Santiago.
- Vergara, Jorge (1987), "Notas sobre cultura política en Chile" en *La política como expresión de la cultura*, Ed. Corporación de Estudios Liberales, Santiago.

-Idem (1999), *Modernización neoliberal e identidad del Tercer Sector*, ponencia presentada al Primer Encuentro de Investigación y Desarrollo del Sector Social, de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Juan Minetti, Córdoba, 13 y 14 de octubre.

-Idem (2001), *Modernización, democracia y sector social*, ponencia presentada al Segundo Encuentro de Investigación y Desarrollo del Sector Social, de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Juan Minetti, Córdoba, 19 y 20 de mayo.

Vergara Ana & Jorge Vergara (1994), "Justice, Impunity and the Transition to Democracy: a challenge for human rights education", *Journal of Moral Education* N°3, vol. 23, London.

Vergara, Jorge Iván (1998), *La frontera étnica del Leviatán*. Tesis Doctoral en Sociología, Universidad Libre de Berlín, Berlín.

Villalobos, Sergio (1992), *Chile y su historia*, Ed. Universitaria, Santiago.

Yañez, Cecilia (2001), "Depresión crece aceleradamente" en *La Nación* N° 28.114, 26 de agosto.

## NOTAS

\*. Ponencia presentada al Tercer Encuentro Latinoamericano ISTR-LAC, Buenos Aires, septiembre del 2001. En su elaboración me han sido muy útiles las conversaciones con Cecilia Dockendorf, directora de la Fundación Soles y con Gonzalo de la Maza, Director del Programa de Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Por supuesto, la responsabilidad por las opiniones que aquí se expresan es exclusivamente personal. Se agradece el envío de comentarios a [vergaraestevez@manquehue.net](mailto:vergaraestevez@manquehue.net).

## RESÚMENES

A través de un viaje histórico sobre el rol del Estado y la sociedad civil, el autor postula que las organizaciones y los movimientos sociales en el Estado postautoritario, debido a la radical modernización neoliberal de y un sistema político de democracia tutelada no tienen espacio social para tener una voz política. El Estado las acepta constreñidas a determinadas funciones, pero no estimula ni favorece su desarrollo autónomo. Frente a esto, las organizaciones deben optar entre someterse a dicho rol, o buscar un desarrollo autónomo con todos las dificultades y riesgos que ello implica.

A travers un voyage historique sur le rôle de l'Etat et de la société civile, l'auteur affirme que les organisations et les mouvements sociaux dans l'Etat post-autoritaire ne disposent pas d'espace social pour exprimer leur voix politique du fait de la radicale modernisation néolibérale d'un système politique de démocratie sous tutelle. L'Etat les tolère confinées à des fonctions déterminées, mais elles ne stimulent ni ne favorisent le développement autonome. Face à cette situation, les organisations doivent choisir entre se soumettre à ce rôle, ou rechercher un développement autonome avec toutes les difficultés et les risques que cela implique.

Through an historical journey on the role of the state and civil society, the author posits that organizations and social movements in post-authoritarian state, due to the radical neo-liberal

modernization and a political system of supervised democracy, there is no social space to have a political voice. The State accepts them, constrained to certain functions, but does not stimulate or favor their self-development. Given this, organizations must choose between submitting to this role, or seek self-development with all the difficulties and risks involved.

## ÍNDICE

**Keywords:** state, civil society, neoliberal modernization, social organizations

**Mots-clés:** Etat, société civile, modernisation néolibérale, organisations sociales

**Palabras claves:** Estado, sociedad civil, modernización neoliberal, organizaciones sociales

## AUTOR

**JORGE VERGARA ESTÉVEZ**

D.E.A y candidato al Doctorado en Filosofía en la Universidad de París 8. Profesor de la Universidad de Chile y editor de Polis