Polis
Revista Latinoamericana

35 | 2013
Migraciones sur-sur : Paradojas globales y promesas locales

Gobernabilidad, democratización y conflictividad social en Chile: escenarios posibles para un nuevo equilibrio

Governance, democratization and social unrest in Chile: possible scenarios for a new balance

Governança, democratização e conflictividade social no Chile: cenários possíveis para um novo equilíbrio

Marcelo Mella Polanco y Camila Berrios Silva

Edición electrónica
URL: http://journals.openedition.org/polis/9149
ISSN: 0718-6568

Editor
Centro de Investigación Sociedad y Politicas Públicas (CISPO)

Edición impresa
Fecha de publicación: 8 agosto 2013
ISSN: 0717-6554

Referencia electrónica
Marcelo Mella Polanco y Camila Berrios Silva, « Gobernabilidad, democratización y conflictividad social en Chile: escenarios posibles para un nuevo equilibrio », *Polis* [En línea], 35 | 2013, Publicado el 17 octubre 2013, consultado el 17 julio 2020. URL : http://journals.openedition.org/polis/9149

Este documento fue generado automáticamente el 17 julio 2020.

© Polis

Gobernabilidad, democratización y conflictividad social en Chile: escenarios posibles para un nuevo equilibrio

Governance, democratization and social unrest in Chile: possible scenarios for a new balance
Governança, democratização e conflictividade social no Chile: cenários possíveis para um novo equilíbrio

Marcelo Mella Polanco y Camila Berrios Silva

NOTA DEL EDITOR

Recibido: 29.09.2012 Aceptado: 15.02.2013

Introducción

1 Este artículo analiza los cambios en la gobernabilidad en Chile durante los veinte años posteriores a la recuperación de la democracia en 1990[1]. Para ello, se describirán algunas de las principales "narrativas" de la gobernabilidad en América Latina y Chile, así como sus condiciones generales de enunciación que determinan el grado en que aquellas pueden influir sobre las prácticas de los actores y el diseño de las reglas del juego en el sistema político.

2 Los enunciados básicos de este trabajo son dos y sostienen que: i) la gobernabilidad debe ser entendida, no como un conjunto de "capacidades" del gobierno sino más bien como ciertos resultados de una matriz contingente de relaciones entre actores; ii) los factores de obsolescencia de la matriz de gobernabilidad establecida en el período de

transición no han sido originados por el "éxito" del modelo Concertacionista de modernización, sino por el acoplamiento semántico de esta matriz a la noción de estabilidad, lo que devino en una condición prolongada de "esclerosis institucional".

3 En este sentido, los objetivos generales consisten en identificar factores de obsolescencia de la matriz de gobernabilidad en Chile durante el período descrito y, al mismo tiempo, identificar las oportunidades para establecer un nuevo equilibrio en la interacción de los actores estratégicos. Para cumplir con estos objetivos analizaremos, de manera esquemática, el debate teórico sobre gobernabilidad y los caracteres centrales del modelo chileno de transición y democratización entre 1990 y 2011, incluyendo el gobierno de Sebastián Piñera.

4 En relación al estudio de la movilización y conflictividad social se analizará el caso de Chile en perspectiva comparada en el contexto latinoamericano. Para este propósito, se intentará visualizar el proceso político chileno en relación a formas de modernización, más o menos inclusivas, que facilitan o no la manifestación del conflicto social. Particularmente, nos interesa visualizar la relación entre reformas políticas y frustración social como precondición para la acción colectiva generadora de episodios de protesta.

5 Entendemos que el desempeño de una determinada matriz de gobernabilidad, entendida como un patrón de interacciones entre actores estratégicos, se encuentra determinado por la forma de generar equilibrio entre costos externos y costos de negociación (transacción), siguiendo el conocido esquema de James Buchanan y Gordon Tullock (1962).

6 Inicialmente, se analizará el debate sobre la gobernabilidad intentando situar el modelo chileno durante la década de 1990, como exponente de un enfoque relativamente "convencional". Luego, se identificarán algunas condiciones socio-históricas que hacen descifrables la selección y performatividad de los enfoques convencionales para el caso de Chile. Como tercer aspecto, se caracterizará la conflictividad social en América Latina a la luz de los procesos políticos de nivel macro experimentados en las últimas décadas. Especialmente, nos interesa discutir la relación entre un proceso transicional de difícil término, reformas políticas postergadas en el tiempo y el surgimiento de la conflictividad social. En cuarto lugar, se analizará la relación entre la afinidad política de coyuntura y la genética de la desviación política. Finalmente, se analizará algunas propuestas para una matriz alternativa de gobernabilidad, centrada en la inclusión de los actores con capacidad de veto social.

Posiciones convencionales y alternativas sobre la gobernabilidad

7 La importancia adquirida por la noción de gobernabilidad en América Latina en las dos últimas décadas ha generado un amplio debate, interpelando las propuestas iniciales del enfoque neoconservador o convencional de gobernabilidad. En este sentido, no solo se analiza el tema como gestión del poder "desde arriba", sino que se han incorporado asuntos como la participación ciudadana, el protagonismo de la sociedad civil y las redes de intereses estratégicos agrupados en instituciones o en flujos organizativos que no suponen necesariamente instituciones.

8 De tal modo, en el análisis de los procesos de desarrollo político, las ciencias sociales han generado dos enfoques divergentes, por un lado, el enfoque convencional referido estrictamente a los asuntos del "buen gobierno" bajo criterios relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional, y con el desempeño institucional en los asuntos de política económica e inserción nacional en el mercado global. Por otro lado, se sitúan los enfoques relacionados con la gobernabilidad democrática, cuyos planteamientos buscan vincular a la sociedad civil con el Estado y sus agentes de manera directa, repensando el espacio político y resignificando nociones como ciudadanía y democracia, enfatizando como mecanismos la rendición de cuentas (*accountability*) para exigir responsabilidad a los agentes gubernamentales y mayor participación en la toma de decisiones. (Suárez, 2002: 2)

9 La existencia de ambos enfoques demuestra que el concepto de gobernabilidad describe un fenómeno pluridimensional, y por ende no es posible perseguir la unanimidad teórico-metodológica entre los autores que abordan el concepto. El punto mínimo de convergencia estaría dado por entender que el concepto de gobernabilidad hace referencia a como se gobierna, por lo tanto, dependiendo de uno u otro enfoque las dimensiones del análisis corresponderían a la calidad, estado o propiedad de la acción y el efecto de gobernar, es decir, a la legitimidad, eficacia/eficiencia, y estabilidad. En este sentido, autores como Ángel Flisfisch (1989) señalan que la gobernabilidad se entiende como la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de las decisiones. En la misma línea Arbos y Giner (1993) postulan que la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política, en donde las instituciones de gobierno actúan de una manera eficaz, considerada legítima por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo a través de la obediencia cívica del pueblo. De acuerdo a Mainwaring y Scully (2008), la gobernabilidad democrática correspondería a la capacidad de los gobiernos para implementar políticas que aumenten el bienestar político, social y económico, caracterizada principalmente por ser un fenómeno que va desde "arriba hacia abajo".

10 Por otro lado, Tomassini (1993) y Coppedge (1993) orientados hacia un tipo de análisis sistémico sostienen que la gobernabilidad no solo se refiere al ejercicio del gobierno sino que a las condiciones necesarias para que ésta función pueda desempeñarse de manera eficaz y legítima, de manera que las crisis de gobernabilidad estarían dadas por el desequilibrio de éstas condiciones y en las relaciones entre grupos políticos e instituciones. Michael Coppedge, (1994) por ejemplo, define la gobernabilidad como la capacidad de los grupos políticamente estratégicos para comprometerse en algún tipo de arreglo institucional para dirimir sus diferencias. Conforme a este autor, la gobernabilidad se construye mediante compromisos de los actores estratégicos para construir mecanismos y procedimientos que permitan dar por zanjados los conflictos. El concepto de gobernabilidad de Coppedge guarda relación con los modelos neocorporativos de articulación de intereses, como es el caso de Phillipe Schmitter y su hipótesis sobre las coaliciones fundantes de los procesos transicionales. Para Schmitter estas coaliciones se originan en la agregación de los intereses de los distintos actores políticos y sociales que poseen un papel activo durante la transición. Los "pactos" constituyen el resultado de negociaciones formales o informales y sus principales objetivos son: reducir la competitividad y el conflicto, controlar la agenda, modificar las

relaciones de poder y explicitar un compromiso absoluto con el régimen democrático (Morlino, 2009: 99-100).

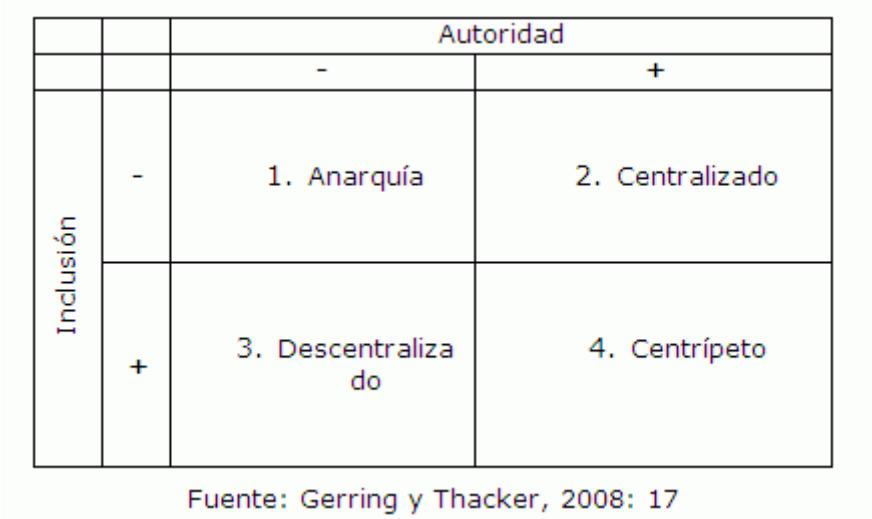
11 Estas concepciones de gobernabilidad dentro del enfoque tradicional o convencional, sitúan la vinculación entre gobernantes y gobernados de manera vertical, a pesar de reconocer que los gobernantes ejercen el poder basados en la legitimidad que les otorga las elecciones, existe una desvinculación con la sociedad civil, ya que no se promueven mecanismos de participación distintos a los electorales, y no se reconocen las prácticas sociales que, por lo general, la propia ciudadanía determina para establecer control sobre la toma de decisiones. En la visión tradicional, el problema de producir gobernabilidad descansa en la capacidad de evitar la sobrecarga del Estado debido al incremento de expectativas, obligaciones y responsabilidad planteadas al gobierno por los actores sociales (Offe, 1981). Sin embargo, otros autores señalan la importancia de entender la gobernabilidad destacando la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder. De acuerdo a esta línea de pensamiento las amenazas a la gobernabilidad provendrían de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad de amplios sectores de la población de acceder a una vida digna, por lo tanto, sería necesario definir un concepto progresivo que integrase las demandas de la sociedad civil y definiese a sus actores como entidades activas (Camou, 2001).

12 El enfoque alternativo, en consecuencia, sostiene la necesidad de pensar la gobernabilidad replanteando las nociones de ciudadanía y lo político. Por ejemplo, Jorge Nef (1992) afirma que el estudio de la gobernabilidad pasa por reconocer que las demandas de las ciudadanía exceden, muchas veces, la capacidad del gobierno para dar una solución inmediata, por lo tanto, la noción de *governance* o gobernanza constituiría la tecnología social para resolver esos problemas, ya que se asume que los propósitos, capacidades y oportunidades existentes se encuentran en la comunidad misma.

13 En esta perspectiva, Amparo Méndez-Carrión (1991) señala que la gobernabilidad debe ser entendida como cuestión relativa a la producción social de poder, al control de los gobiernos y de todo agente de representación y la regulación cotidiana de la convivencia. De ésta manera la noción de gobernabilidad se sustenta en la articulación entre la sociedad civil y el Estado para la solución de las necesidades colectivas. Al resignificar el concepto de ciudadanía más allá de derechos y deberes se posiciona a la ciudadanía como un agente de cambio social que a través del principio de participación pasa a ser un actor central en los procesos de toma de decisión. De acuerdo a Méndez-Carrión, al comprender la gobernabilidad como noción incluyente se debe incorporar la imputabilidad o *accountability* de las elites y de los agentes de representación, dando cuenta de una política fundada en responsabilidades compartidas.

14 Generalmente, los autores próximos a las perspectivas tradicionales concuerdan que la gobernabilidad como asunto de política práctica se resuelve considerando al menos dos dimensiones (Cuadro 1), tal como lo consigna John Gerring y Strom Thacker (2008). La primera de estas corresponde a la inclusión y denota en sentido lato la capacidad de un gobierno para generar agregación de demandas y su fijación para la toma de decisiones. La segunda corresponde a la autoridad entendida como la capacidad del gobierno para construir acuerdos y generar acatamiento. Conforme a este modelo en dos dimensiones, los autores mencionados postulan que existiría mayor probabilidad de generar condiciones de gobernabilidad en un escenario de mayor inclusión y mayor autoridad; vale decir en un modelo de gestión del poder de tipo centrípeto.

Cuadro 1: Modelos de gobernabilidad en dos dimensiones



Fuente: Gerring y Thacker, 2008: 17

15 En suma, el modelo de gobernabilidad en dos dimensiones de Gerring y Thacker, sostienen que existe mayor probabilidad de obtener mejores índices de gobernabilidad mediante una combinación de concentración de la autoridad gubernamental e inclusión política, lo que supone que ciertos diseños institucionales como el sistema parlamentario o las fórmulas electorales de tipo proporcional podrían generar mejores condiciones. Con todo, los autores revisitados hasta acá, se orientan a estudiar la gobernabilidad como capacidad gubernamental o de actores estratégicos, bajo supuestos de verticalidad en las relaciones y estabilidad en la estructura institucional. Sin embargo, diversos trabajos sobre inestabilidad política (Pérez Liñán) y coaliciones políticas en regímenes presidenciales latinoamericanos (Chasquetti, 1999; 2000; 2001) (Amorím Neto, 1998) (Buquet, 1998) han relativizado los efectos destructivos del presidencialismo y han revalorizado las explicaciones centradas en la interacción.

El peso de las condiciones enunciativas

16 En América latina, el enfoque tradicional de gobernabilidad fue reforzado por la necesidad política de evitar la regresión al autoritarismo y avanzar en las tareas de la consolidación, limitando las reformas de profundización democrática. Así, Camou (2001) sostiene que en la Región, el enfoque neoconservador fue traducido a un marco sociohistórico y político donde los problemas de gobernabilidad provenían principalmente de la endémica falta de democracia y no de su exceso, y de las limitadas condiciones de bienestar, y no de su acelerado desarrollo. En este sentido, la gran fragilidad institucional presente en la mayor parte de los gobiernos de la Región, los habría llevado a buscar diferentes medios de control para enfrentar las manifestaciones de la crisis de la política.

17 Manuel Antonio Garretón (1994), señala que el problema de la gobernabilidad debe ser cifrado de acuerdo al carácter y situación de cada régimen político y de las diferentes configuraciones históricas de las sociedades. Para este autor la gobernabilidad requiere ser entendida en su contexto propio de enunciación, a saber, la democracia. Por tanto, el análisis de la gobernabilidad en América Latina debe estar situado en el contexto de

sociedades democráticas que buscan respuestas a nivel de políticas frente a los problemas y demandas sociales. Democracias que se interrogan sobre quienes ejercen el gobierno y sus formas específicas de ejercicio, cuál es la función de la ciudadanía y como se abordan institucionalmente los conflictos sociales. Estos problemas son resueltos mediante principios y mecanismos que definen la especificad de un régimen político, por lo que cada sociedad tendría su propios dilemas de gobernabilidad democrática.

18 Para autores como Zumbado (1997) resulta imprescindible la resignificación de la noción de gobernabilidad para América Latina centrando la atención en asuntos como la transparencia y el *accountability* de la maquinaria gubernamental. Al mismo tiempo, enfatiza la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de participación política y consensos para que los gobiernos puedan cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, dentro de un marco de diálogo continuo y amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. En esta línea, Boeninger (1994) aboga por fortalecer la organización y la participación ciudadana para facilitar la existencia de coaliciones sociales amplias a favor del desarrollo económico y la democracia. La tarea principal de estas estructuras de intermediación consistiría en proporcionar apoyo social mayoritario como requisito indispensable para lograr un desarrollo estable y sostenido en un sistema democrático.

19 En mayor o menor medida, los países y gobiernos de América Latina han sostenido la necesidad de incluir una cultura política plural y participativa, que transforme los mecanismos de decisión desde arriba (*top down)*, hacia la incorporación y convergencia de las iniciativas sociales desde abajo (*bottom-up*), como ejes básicos de la gobernabilidad democrática. Lo anterior supone una distribución de las responsabilidades en términos de la relación Estado-sociedad, en donde la capacidad institucional para el procesamiento del conflicto y la generación de consensos necesita un nuevo diseño institucional que integre la evaluación de las políticas públicas, por parte de los actores involucrados, así como la rendición de cuentas.

20 Chile no se encuentra ajeno a este debate, considerando que representó una experiencia paradigmática de cambio de régimen desde el autoritarismo y gobernabilidad democrática en la región durante la década de 1990 según estándares elaborados por organismos internacionales de prestigio como el BID, Freedom House y Banco Mundial. De acuerdo a Manuel Antonio Garretón (1994), a partir de 1990 la búsqueda de la gobernabilidad económica, democrática y social en América Latina se centró en torno a tres elementos: el primero apuntó a la configuración de una determinada cultura política; el segundo estaba relacionado con el establecimiento de un conjunto de formulas institucionales; y en tercer lugar, la formulación de políticas a través de un curso de acción específico capaces de orientar los modelos vigentes de gobernabilidad en la región. En este contexto, el modelo transicional chileno, intentó resolver ciertos dilemas cruciales, primero asegurar la consolidación democrática frente a un posible caso de regresión autoritaria, segundo hacer frente a las tendencias centrífugas de los actores políticos, y tercero, contener un desborde de las demandas sociales, todo lo anterior, acompañado de un buen desempeño económico.

21 Dentro de este mismo itinerario, la producción del pensamiento Concertacionista en los Centros de Estudio de la oposición reformista a la Dictadura de Pinochet constituyó, desde inicios de la década de 1980, la base conceptual del modelo transicional chileno (Mella, 2011b) (Mella, 2011c). El Concertacionismo estableció el horizonte para pensar

la gobernabilidad democrática en Chile y su lógica básica consistió en reconocer las limitaciones a la soberanía y al poder del Estado, adecuando las conductas y expectativas de los diferentes actores a las oportunidades del contexto transicional (Mella, 2011c). Junto a esto, la aceptación de la gradualidad del cambio y el establecimiento de la "política de los consensos" se constituyeron, más que en nociones performativas, en verdaderas "condiciones límite" para pensar la acción política durante este período. Es así como los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010) e incluso, el actual gobierno de Sebastián Piñera, en cierta relación de continuidad estratégica con sus predecesores, se han orientado, en lo principal, a mantener el encuadramiento de las instituciones con los acuerdos (tácitos) fundacionales de la transición entre las elites políticas del país (Mella, 2011b).

22 Actualmente, el modelo transicional chileno, gatillador de la redemocratización durante los años 90, ha demostrado carecer de flexibilidad y capacidad de adaptación a los nuevos contextos. En este sentido, el relato de gobernabilidad, tanto de la Concertación de Partidos por la Democracia como de la Coalición por el Cambio (sucesora de la Alianza por Chile), han buscado legitimar una visión verticalista del poder político, en la cual los consensos se imponen "desde arriba", a pesar de la creciente referencia a la participación ciudadana que aparece a nivel discursivo en los diferentes liderazgos presidenciales desde 1990. Esta tensión entre discurso y acción ha impuesto un desgaste significativo del modelo chileno, generando movilizaciones sociales de magnitud que exigen desde el 2006 y más claramente desde el 2010, cambios profundos al sistema político y económico del país.

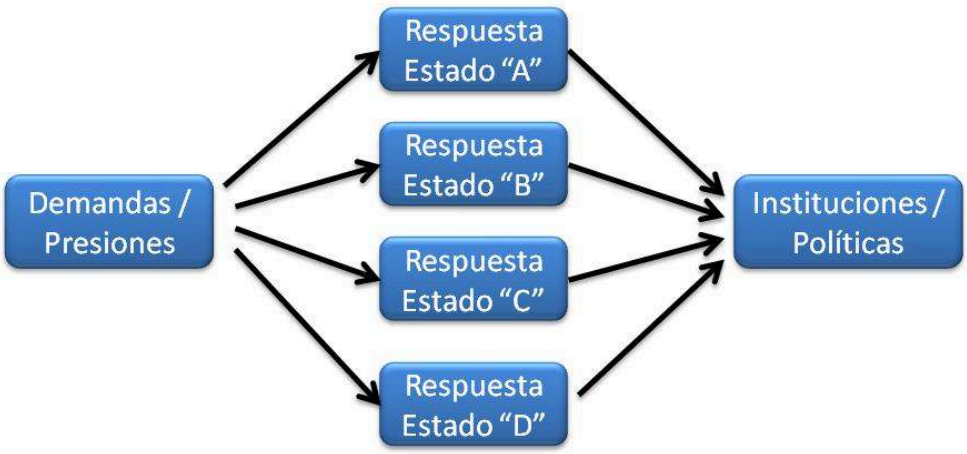
23 Si bien, durante los veinte años que siguen a la recuperación de la democracia las coaliciones políticas chilenas y gran parte del clero de la ciencia política entendieron que la gobernabilidad democrática implicaba capacidad gubernamental y estabilidad institucional, considerando la experiencia reciente en la región y en el país, esta creencia debería ser revisada. Desde una aproximación teórica, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (2009) discuten acerca del valor del contexto y la experiencia histórica en los diferentes sistemas políticos latinoamericanos como factores idiosincráticos que inciden sobre el desempeño de los gobiernos y las instituciones. Dichos autores sostienen:

24 "Nuestro énfasis en la especificidad del contexto no excluye la idea de que algunas políticas públicas, prácticas, e instituciones tendrán una mayor probabilidad de promover el éxito que otras. De hecho, nos preguntamos por qué en algunas investigaciones académicas recientes el péndulo se ha inclinado demasiado hacia el énfasis en la singularidad del contexto. Sería un error abandonar completamente la idea que algunas políticas tendrán una mayor probabilidad de ser exitosas que otras. (...) El éxito de la gobernabilidad democrática no es totalmente idiosincrásico; de hecho, algunas políticas públicas e instituciones sí tienen mayores posibilidades de alcanzar los resultados deseados que otras". (Mainwaring y Scully, 2009: 144)

25 Concretamente, esta perspectiva se interroga por el impacto de los cambios en las condiciones "estructurales" para los modos de hacer política y, tangencialmente, somete a discusión el valor la "resiliencia institucional". Se entiende que, frente a este debate, el telón de fondo para la región lo constituyen las reformas estructurales de orientación neoliberal implementadas en América Latina desde la década de 1980.

26 Frente a quienes sostienen fórmulas pretendidamente "universalistas", Mark Bevir y R.A.W. Rhodes (2001) identifican "narrativas" de gobernabilidad donde el elemento diferenciador es el grado de dogmatismo o pragmatismo del enfoque. Como expresión mayor de las narrativas dogmáticas se encuentra la perspectiva neoliberal, en la cual gobernabilidad equivale necesariamente a: estado mínimo, mercantilización y nueva gestión pública. En esta perspectiva la propuesta para generar gobernabilidad supone presiones comunes frente a los Estados y políticas e instituciones comunes sin considerar condiciones de contexto (Ver cuadro 2).

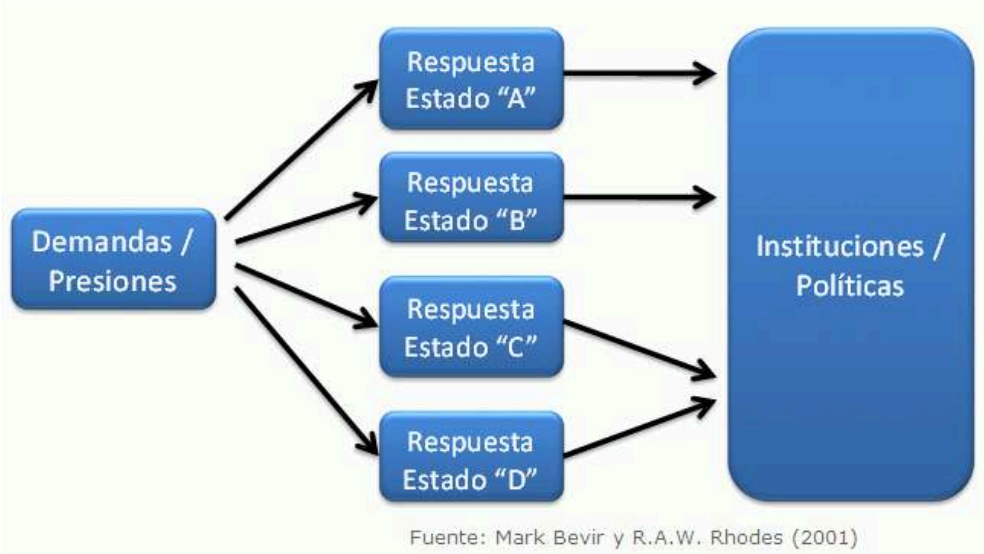
Cuadro 2: Perspectiva neoliberal: presiones comunes / instituciones y políticas comunes (estado mínimo, mercantilización y nueva gestión pública)



Fuente: Mark Bevir y R.A.W. Rhodes (2001)

27 Por su parte, las perspectivas de la elección racional y el institucionalismo constituirían narrativas pragmáticas o "agnósticas" que posibilitan diferenciarse de los dogmas del neoliberalismo. Este enfoque supone presiones comunes frente a los Estados e instituciones y políticas diversas; considerando la importancia de las condiciones de contexto y los elementos idiosincráticos en cada sistema político. (Ver cuadro 3)

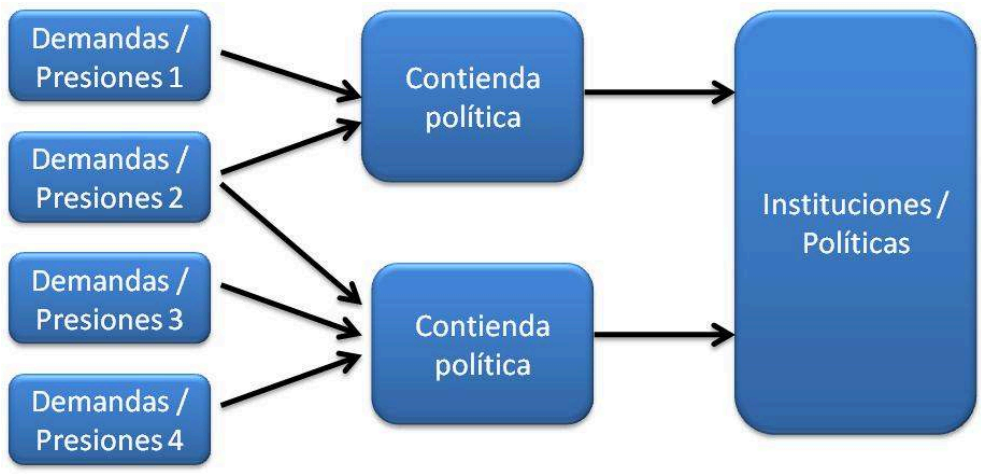
Cuadro 3: Perspectivas agnósticas (elección racional e institucionalismo): presiones comunes / instituciones y políticas diversas.



Fuente: Mark Bevir y R.A.W. Rhodes (2001)

28 Según Bevir y Rhodes, el éxito o fracaso de la gobernabilidad no se explicaría por la convergencia o desviación frente a una perspectiva de validez universal o por determinaciones de orden estructural. Tampoco parece corresponderse con la evidencia histórica de América Latina el supuesto de que las presiones o demandas (inputs) pudieran ser homologadas conceptualmente, tal como se plantea en los dos modelos anteriores. La gobernabilidad sería, en cambio, un resultado específico de equilibrio frente a luchas contingentes entre proyectos antagónicos y en contextos históricos particulares (Ver cuadro 4).

Cuadro 4: Perspectiva descentralizada: diversos inputs, contienda política y diversos outputs



Fuente: Mark Bevir y R.A.W. Rhodes (2001)

29 Un gran problema de la perspectiva neoliberal e institucionalista para el análisis de la gobernabilidad en América Latina se vincula a la fetichización de la ortodoxia económica y de la capacidad para generar control social mediante diseños de Estados fuertes con fórmulas de gobierno concentrado. De acuerdo a estas ideas, el status quo

económico o institucional constituyen las trayectorias necesarias para maximizar la gobernabilidad democrática. Actualmente en Chile, y en contradicción con las perspectivas centralizadas, el establecimiento de una noción de gobernabilidad asociada estrictamente a la mantención de status quo institucional y económico ha generado un desgaste significativo del modelo. Lo anterior tiene relación con el posicionamiento en el escenario político nacional, de nuevos grupos o actores heterogéneos provenientes de la sociedad civil con capacidad para establecer agenda y ejercer influencia en el diseño e implementación de políticas. A partir de este nuevo contexto, se hace necesario considerar la ampliación de la noción de gobernabilidad y de la categoría de *veto player* (Tsebelis) desde una acepción institucional a la de "jugadores con capacidad de veto social" (Vargas, Leinius y Pietri, 2007).

Conflictividad en América Latina y Chile

30 Fernando Calderón en un reciente estudio del PNUD y la Fundación UNIR (2011) sobre la situación de los conflictos en la Región, ha demostrado que América Latina se mantiene, aún después de superados los clivajes ideológicos tradicionales durante el siglo veinte y la guerra fría, como un espacio de intensa conflictividad. El aumento de la conflictividad, su escalada o radicalización ocurre, según este autor, por la carencia de marcos institucionales capaces de generar soluciones y plataformas eficaces de negociación (PNUD-UNIR, 2011:43). Todo lo anterior, entendiendo que existen demandas, actores, formas de interacción e instituciones que caracterizan los repertorios contenciosos y los patrones de conflictividad en cada caso.

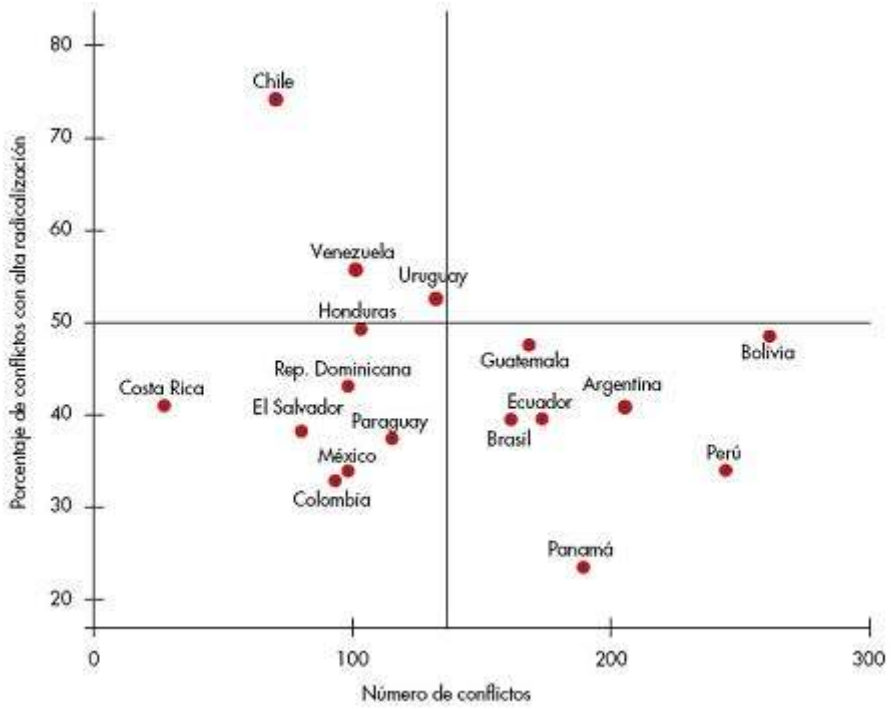
31 En el Cuadro 5 se observa la ubicación de los países de América Latina en cuatro cuadrantes según volumen de conflictos y nivel de radicalización. Estos cuadrantes son: bajo número de conflictos y bajo porcentaje de conflictos radicalizados (Costa Rica, El Salvador, Colombia, México, Rep. Dominicana, Honduras y Paraguay); alto número de conflictos y bajo porcentaje de conflictos radicalizados (Brasil, Guatemala, Ecuador, Panamá, Panamá, Argentina, Perú y Bolivia); alto número de conflictos y alto porcentaje de conflictos radicalizados; bajo número de conflictos y alto porcentaje de conflictos radicalizados (Uruguay, Venezuela y Chile).

32 Destaca la ubicación de Chile como país con bajo número de conflictos y alta radicalización, considerando lo señalado anteriormente acerca del carácter elitista del modelo de transición chilena y las especificidades de su matriz de gobernabilidad. El estudio realizado por el PNUD-UNIR, para el caso de Chile, abarca un período que va desde octubre de 2009 a enero de 2011, razón por la cual es posible que, incorporando los datos de todo el último año, marcado por una extendida movilización de estudiantes secundarios y universitarios, los guarismos sitúen al país en una ubicación todavía más extrema.

33 Respecto de la intensidad de los conflictos en Chile, el mencionado estudio señala:

> "Del total de conflictos registrados, el 73,9% presentó niveles de radicalización 3 y 4. De los cuales el 76% llegó a nivel 3 (que implica un grado de confrontación y medidas de protesta tales como huelgas, paros, etc.) y el 23,5% a nivel 4 (enfrentamientos violentos). Por otro lado, un 62,7% de los conflictos que alcanzó niveles de escalamiento de violencia 3 y 4 son conflictos por la reproducción social, un 31,3% conflictos por la gestión institucional y un 5,9% conflictos culturales. El área más radicalizada es la de otros conflictos socioeconómicos con el 57,3%, seguida por la laboral/salarial con el 42,3%." (PNUD-UNIR, 2011: 264)

Cuadro 5: Ubicación por país según volumen de conflictos y radicalización



Fuente: PNUD-UNIR, 2011.

34 El Informe PNUD-UNIR identifica tres tipos de conflictos sociales, a saber: i) conflictos por reproducción social, ii) conflictos institucionales, y iii) conflictos culturales.

35 Conflictos por reproducción social. Se refiere a las capacidades y dinámicas que posibilitan la reproducción o el cambio social; en especial alude a la conflictividad asociada a mejoras en las condiciones de vida de grupos que demandan una mejor posición en la estructura social, mayor visibilización o un régimen de derechos que favorezca el bienestar y la vida digna. (PNUD-UNIR, 2011: 46-50)

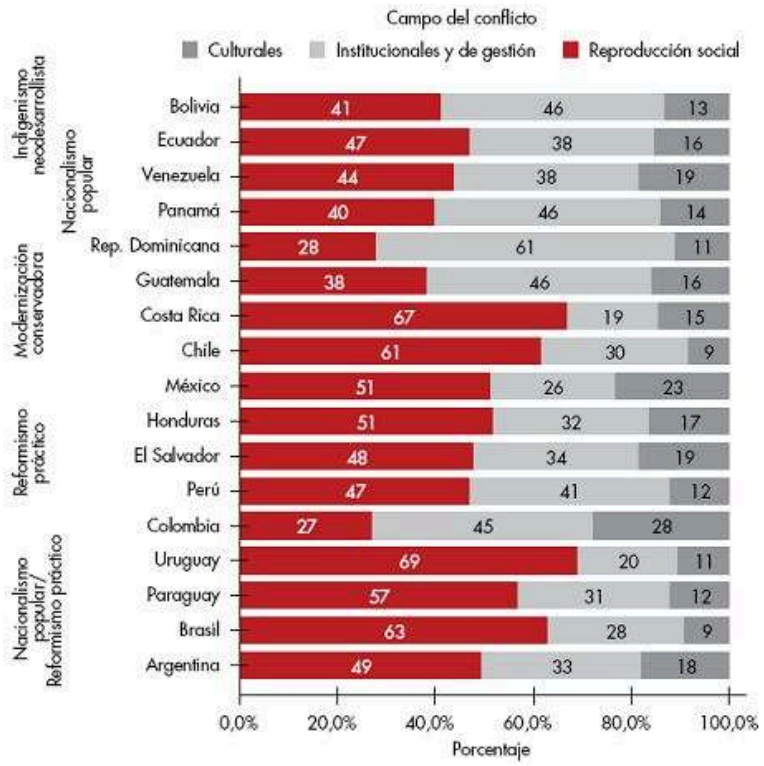
36 Conflictos institucionales. Se refiere al funcionamiento institucional o a la carencia de institucionalidad. Esta clase de conflictividad está focalizada en el mejoramiento de la institucionalidad y sus procedimientos de gestión administrativa, prestación de servicios públicos y legitimidad de las autoridades públicas. (PNUD-UNIR, 2011: 51)

37 Conflictos culturales. Se refiere a las modalidades de interacción entre los tipos de representaciones, imaginarios y sistemas de valores presentes en una sociedad. El informe del PNUD sostiene que, si bien, esta clase de conflictos son menos frecuentes, poseen un alto impacto debido a la creciente relevancia de la cultura en sociedades interdependientes. (PNUD-UNIR, 2011: 58-59)

38 De acuerdo a la información disponible (Cuadro 6), se puede desprender que, para el caso de Chile, la gran mayoría de los conflictos, en el período estudiado, corresponde a conflictos por reproducción social (61%), seguido por conflictos por instituciones y gestión (30%) y, finalmente, conflictos culturales (9%). En esta circunstancia, la conflictividad social en el país se asocia a un aumento de la criticidad y del malestar con la prolongación del orden social resultante del actual modelo de desarrollo. Secundariamente, existiría un malestar asociado a deficiencias en el funcionamiento institucional o a la implementación de políticas públicas específicas. Este patrón de

conflictividad se asemeja a la situación de Costa Rica, en donde, al igual que en Chile, se desarrolló en los años recientes, una estrategia de modernización conservadora.

Cuadro 6: Porcentaje de conflictividad por campo de conflicto, por País y por orientación ideológica.



Fuente: PNUD, 2011.

Transición inconclusa y democratización postergada

39 El proceso político chileno se ha caracterizado en los últimos veinte años, por un esquema de modernización orientado a prolongar el modelo de desarrollo y la lógica transicional vigente desde fines de los años 80, por parte de los actores políticos. Según Leonardo Morlino, Chile ha sido reconocido regionalmente como un caso de transición continua, en donde los cambios se han producido siguiendo normas de adaptación prestablecidas por el régimen saliente, vale decir, con bajos niveles de ruptura institucional y de políticas. Al mismo tiempo, este proceso se encontró definido por una incapacidad de dichos actores para asumir el desafío de la reforma y la democratización.

40 Una coyuntura especialmente importante para entender el proceso de esclerotización del régimen político chileno de pos-transición se localiza durante la administración del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000). Durante este gobierno, se presentan tres situaciones relevantes para entender la prolongación del status quo que posteriormente provocará un punto de inflexión en la relación de la Concertación por la Democracia (y posteriormente de la clase política en su conjunto) y la sociedad civil. Por una parte, la experiencia de la crisis económica internacional (Efecto Tequila 1994, Crisis Asiática 1997) que golpea al país y que posiciona a la Concertación como una

coalición adaptada a los dogmas del modelo neoliberal. En segundo término, la detención de Pinochet en Londres, las gestiones de Estado conducentes a conseguir su vuelta al País y su posterior declaratoria de inimputabilidad. Finalmente, el surgimiento de tendencias centrífugas al interior de la coalición oficialista simbolizada por el debate entre autocomplacientes y autoflagelantes alrededor del año 1997. (Mella, 2011)

41 El desenlace de esta coyuntura muestra en su conjunto, la inclinación de las dos coaliciones políticas a mantener el status quo, lo que, utilizando el esquema propuesto por Bevir y Rhodes implicaría mantener en operación la matriz de gobernabilidad para Chile en base a la hipótesis de presiones comunes (common imputs) y políticas comunes (common outputs).

42 Daniel Buquet, para el caso uruguayo, ha identificado cierta relación entre los procesos de institucionalización y desinstitucionalización de partidos y coaliciones en base a la capacidad de estas estructuras para implementar reformas electorales más o menos incluyentes. Extendiendo este enfoque a reformas sectoriales, se podría sostener que de manera análoga, la viabilidad de las reformas hace posible en coyunturas críticas el re-equilibramiento y, por tanto, la institucionalización del sistema político. La propuesta de Buquet permite discutir, además, la creencia de que la estabilidad constituye, de suyo, un factor coadyuvante de la institucionalización. Más bien, a la luz de esta mirada parece cobrar vigencia la relación de mutuo refuerzo entre adaptación institucional e institucionalización; relación significada en el proverbio latino *tempora mutantur, et nos mutamur in illis* ("los tiempos cambian y nosotros cambiamos con ellos").

43 Felipe Agüero, por su parte, ha sostenido la tesis de la transición inconclusa como explicación para el rezago observable en la implementación de reformas en el modelo heredado del Régimen Autoritario de Pinochet. Para este autor, la dilación del cierre del proceso transicional se basa en la dificultad de la clase política para cristalizar acuerdos a favor de la reforma constitucional y reformas sectoriales que permitan responder frente a las demandas de los sectores organizados de la sociedad.

44 Múltiples datos confirman este período durante el segundo gobierno concertacionista (1994-2000), como un punto de inflexión o coyuntura crítica para entender el inicio del enervamiento del sistema político chileno. Por ejemplo, siguiendo estudios de la SECC de diciembre de 1996, se puede sostener que un porcentaje mayoritario de chilenos asocia la modernización propuesta por el presidente Frei a nociones como: crecimiento económico (40,4%), nuevas tecnologías (29,2%), consumismo (20,6%) y privatización (18,1%) (Mella, 2011). Asimismo, se puede se pueden identificar, en función de los estudios de Latinobarómetro, para el período 1996 a 2001, dos opiniones relativamente generalizadas entre los encuestados: i) Primero, existe un porcentaje mayoritario de encuestados que frente a la pregunta de si los políticos ofrecen soluciones a los problemas públicos responden "pocas" o "ninguna"; ii) Segundo, existe una tendencia a la pérdida de expectativas respecto a la capacidad de los políticos para ofrecer soluciones frente a las demandas sociales.

45 En un sentido semejante se puede interpretar la proliferación durante estos años (preferentemente 1997-2000) de estudios críticos sobre el sistema chileno, entre los que se cuentan: "Chile Actual, Anatomía de un Mito" de Tomás Moulián (1997), "Una vez más la Miseria" de Marcel Claude (1997), "El Chile Perplejo" de Alfredo Jocelyn Holt (1998) y "Crónica de la transición" de Rafael Otano (1995) entre otros. Refiriéndonos a este punto hemos señalado en trabajos anteriores:

46 "La proliferación de investigaciones críticas y la emergencia de una intelectualidad progresista que se sitúa en los límites o fuera del proyecto Concertacionista, merece atención, ya que representa el primer quiebre o diáspora de intelectuales de la coalición de centro izquierda desde 1989. En este clima, el Informe del PNUD de 1998 sostenía la creencia de que al finalizar el segundo gobierno Concertacionista: *Un notable avance de la modernización en todos los ámbitos de la sociedad chilena coexiste con (...) notorias expresiones de malestar*". (Mella, 2011)

47 Por otra parte, Edgardo Boeninger analiza para el período que comprende del 12 de marzo al 31 de mayo de 2005 diez sectores temáticos de tramitación de leyes. Se presentan en cursivas aquellos sectores temáticos que tuvieron durante este período de tiempo menor porcentaje de aprobación en el Congreso, a saber; reformas sectoriales, cambios político-institucionales y Derechos humanos y asuntos militares. Los diez temas son los siguientes:

- 1. Beneficios a favor de funcionarios públicos
- 2. Proyectos económicos y financieros
- 3. Proyectos a favor de sectores de la actividad nacional
- 4. *Reformas sectoriales*
- 5. Convenios Internacionales
- 6. Acuerdos de libre comercio
- 7. *Cambios político-institucionales*
- 8. *Derechos humanos y asuntos militares*
- 9. Varios
- 10. Leyes de presupuesto

48 En el siguiente cuadro se aprecia que los temas; "reformas sectoriales" (Tema 4 con un 62,89%), "cambios político-institucionales" (Tema 7 con un 42,22%) y "derechos humanos y asuntos militares" (Tema 8 con un 61,11%) son los que poseen menor porcentaje de publicación (tramitación exitosa), situación que contrasta con el nivel de resultados legislativos en temas como "beneficios a favor de funcionarios públicos" (Tema 1 con un 93,43%), "acuerdos de libre comercio" (Tema 6 con un 100%), "leyes de presupuesto" (Tema 10 con un 100%).

Cuadro 8: Proyectos por tema y estado de situación (12 de marzo de 1990 – 31 de mayo de 2005)[2]

Tema	Pub	%	E.T.	%	Recha	%	Arch	%	Retir	%	Total
1	185	93,43	1	0,51	2	1,01	5	2,53	5	2,53	198
2	98	82,35	4	4,20	1	0,00	8	6,72	8	6,72	119
3	79	88,76	1	1,12	1	1,12	4	4,49	4	4,49	89
4	**161**	**62,89**	**24**	**9,38**	**3**	**1,17**	**34**	**13,28**	**34**	**13,28**	**256**
5	429	84,12	72	14,12	1	0,20	4	0,78	4	0,78	510
6	9	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	9
7	**38**	**42,22**	**13**	**14,44**	**9**	**10,00**	**15**	**16,67**	**15**	**16,67**	**90**

8	**22**	**61,11**	**2**	**5,56**	**2**	**5,56**	**5**	**13,89**	**5**	**13,89**	**36**
9	223	71,02	18	5,73	3	0,96	35	11,15	35	11,15	314
10	15	100,00	0	0,00	0	0,00	00	00,00	0	0,00	15
											1636

Fuente: Boeninger, 2007: 141

49 Para el caso de las "reformas sectoriales" (Tema 4) se ha desagregado este tema en cinco categorías específicas:

- 4a) Reformas sectoriales mayores
- 4b) Reformas sectoriales menores
- 4c) Modernización del Estado
- 4d) Cambios modernizadores del país
- 4e) Delincuencia, seguridad pública y narcotráfico

50 En función de estas categorías, se puede observar que los ítems de reformas sectoriales con menor nivel de avance legislativo son "reformas sectoriales mayores" y "modernización del Estado", lo que permite sostener que el impacto político de la "transición inconclusa" se podría traducir en un malestar por los resultados conservadores del sistema democrático. Particularmente, se puede argumentar que una razón posible para explicar la conflictividad por reproducción social consiste en la incapacidad para cristalizar reformas sectoriales mayores y cambios en la estructura institucional que den valor social al régimen político chileno de pos-transición.

Cuadro 9: Proyectos de la Categoría 4 y su estado de situación (12 de marzo de 1990 – 31 de mayo de 2005)

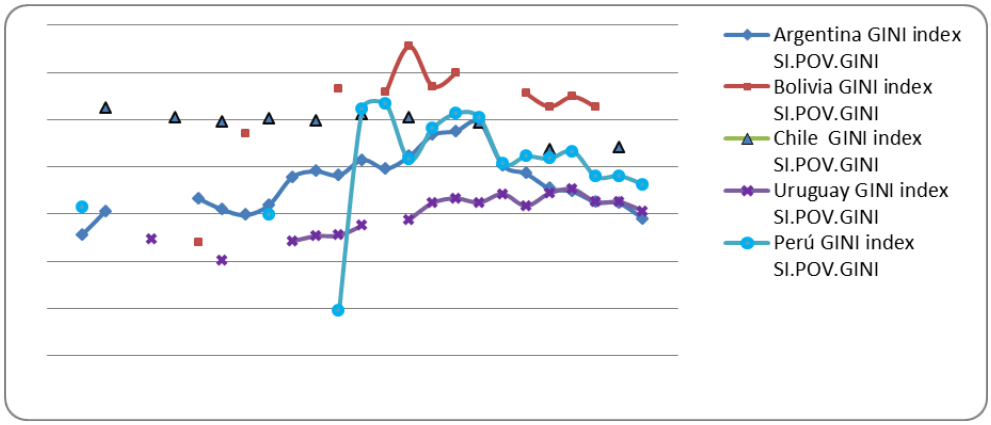
Cat	Pub	%	E.T.	%	Recha	%	Arch	%	Retir	%	Total
A	**41**	**56,94**	**9**	**12,50**	**1**	**1,39**	**14**	**19,44**	**7**	**9,72**	**72**
B	76	72,38	11	10,48	0	0,00	11	10,48	7	6,67	105
C	**21**	**67,74**	**2**	**6,45**	**0**	**0,00**	**6**	**19,35**	**2**	**6,45**	**31**
D	17	68,00	2	8,00	2	8,00	4	16,00	0	0,00	25
E	5	71,43	0	0,00	0	0,00	1	14,29	1	14,29	7

Fuente: Boeninger, 2007: 141

51 La incapacidad o imposibilidad para concretar reformas políticas al modelo heredado del autoritarismo, para el caso de Chile, se expresa mediante continuidades a nivel institucional, de políticas públicas y de resultados o desempeños. Por ejemplo, respecto de esta última dimensión, si se observan los datos del Índice Gini para Chile en el período 1985 a 2010, se podrá observar que existe solo un pequeño descenso en los niveles de desigualdad, lo que mantiene a dicho país con niveles generalmente

superiores a países vecinos, incluso considerando coyunturas de crisis políticas que significaron caídas de gobiernos democráticos para algunos de ellos.

Cuadro 7: Índice de desigualdad Gini (Banco Mundial)



Fuente: http://datos.bancomundial.org/

52 Si se considera los datos del cuadro 7 se puede apreciar que para el período contemplado Chile se caracteriza por un elevado nivel de desigualdad por sobre países vecinos que han sido afectado por crisis políticas y fenómenos de inestabilidad presidencial (excepto Uruguay). La tendencia media móvil para Chile supera al resto de la muestra salvo en los casos de Bolivia (desde 1997), Perú (1998, 1999 y 2002, 2003) y Argentina (2003).

Conflictividad emergente y desviación política

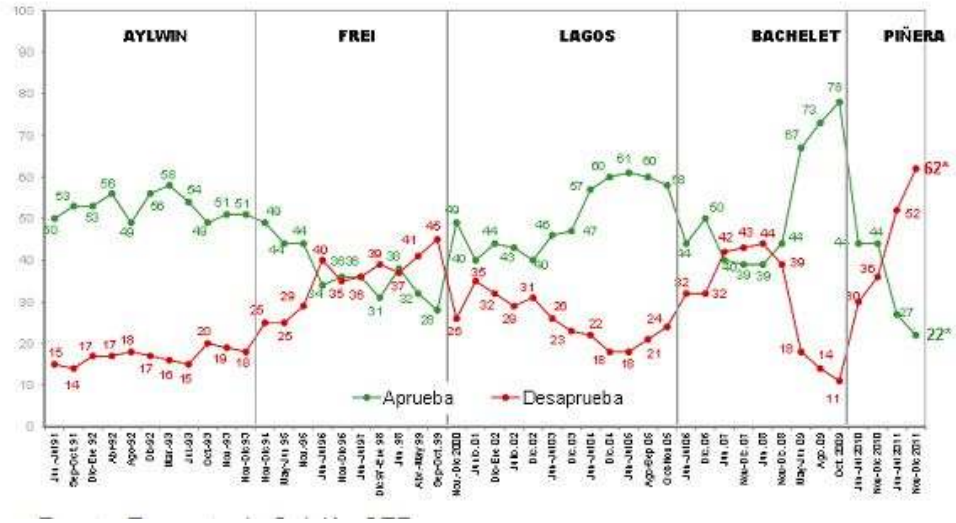
53 Desde la movilización de los estudiantes el año 2006 se ha hecho más frecuente el interés por comprender los fundamentos de la conflictividad social en Chile. Este interés ha aumentado todavía más desde 2010 con los problemas crecientes de la administración de Sebastián Piñera para consolidar una base de apoyo político y social para su gobierno.

54 Considerando los datos de la encuesta de opinión del Centro de Estudios Públicos, se observa como característica general, la evolución de los apoyos políticos en estrecha relación con la percepción de capacidad de conducción y liderazgo del presidente de turno y con la capacidad de ofrecer respuestas efectivas frente a demandas en determinadas coyunturas.

55 Desde el punto de vista de la evolución de la aprobación de los gobiernos desde 1990 hasta 2011, se aprecia como constante que dichos apoyos responden por una parte al manejo de situaciones de coyuntura, como también a la capacidad de implementar reformas estructurales y políticas específicas. En consecuencia, el gobierno del presidente Aylwin tuvo un alto nivel de aprobación en la medida que garantizó un manejo prudente y efectivo del proceso de transición, recuperando un bien de convivencia social y política que el país había perdido hacía décadas. Por su parte, Eduardo Frei Ruiz –Tagle presenta notorios problemas en su aprobación desde la coyuntura de 1995-96, marcada por la crisis económica y culminando su administración con una alta desaprobación que no logró impedir la llegada al poder de Ricardo Lagos y

la continuidad de la mayoría electoral Concertacionista. El presidente Lagos, después de un comienzo difícil, afectado por casos de corrupción (MOP-GATE), logró administrar buenos niveles de apoyo a través de un discurso caracterizado por un eclecticismo no resuelto y por el anuncio de grandes transformaciones. Por su parte, la administración de Michelle Bachelet consiguió los mayores niveles de aprobación de los cuatro presidentes concertacionistas, paradojalmente, estableciendo cierta tensión con el modelo original de la coalición que se expresó en intentos de by pass a las estructuras partidarias (nuevo trato) y distanciamiento discursivo de los desafíos de la etapa transicional. Finalmente, el gobierno de Sebastián Piñera se ha caracterizado por grandes dificultades para imponer su agenda, lo que ha generado la percepción de un gobierno de eventos y además por los mayores niveles de desaprobación desde 1990.

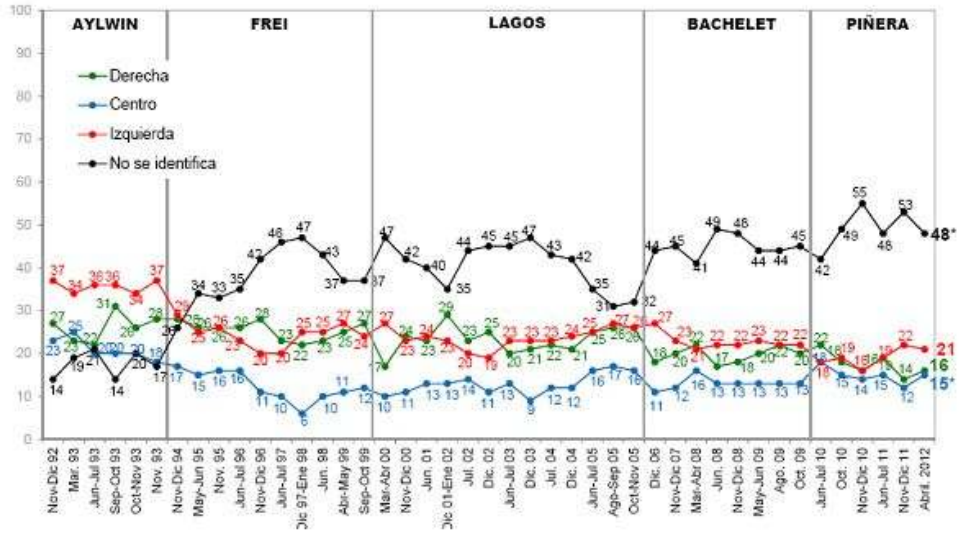
Cuadro 10: Evolución de aprobación de gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera (solo sectores urbanos) %



Fuente: Encuesta de Opinión CEP,

56 La tendencia más clara desde 1990 ha sido, sin embargo, el aumento sistemático de la no identificación política en función del clivaje derecha izquierda. De acuerdo a los datos de la encuesta del CEP, la no identificación política ha crecido desde un 14% en 1990 hasta un 53% en noviembre-diciembre de 2011, lo que expresa la inmensa perdida de centralidad de la política institucional como efecto no deseado del proceso transicional. Como explicaciones posibles de este fenómeno se cuentan al menos tres argumentos: i) la creencia de que el clivaje no da cuenta de las actuales complejidades sociales, ii) la inexistencia de una diferenciación suficiente de la oferta política y iii) la futilidad persistente de la política institucional.

Cuadro 11: Evolución del nivel de identificación con posiciones políticas de izquierda, derecha y centro. 1992-2012



Fuente: Encuesta de Opinión CEP

57 Aunque no avanzaremos demasiado en el análisis de cada uno de estos argumentos, entendemos que el gran salto en esta tendencia observable desde 1990 correspondió al gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, momento en el que se pasa de un 26% a un 47% de no identificación. Desde esta administración, cada gobierno posterior ha coexistido al menos con un peak de no identificación cercano al 47%. Para el caso de la presidenta Bachelet estos momentos de mayor desafección de la sociedad con las posiciones tradicionales de izquierda, centro y derecha (49% junio 2008 y 48% nov.-dic. 2008), prácticamente coexistieron con los peak de aprobación a su gobierno (67% mayo-junio 2009, 73% agosto 2009, 78% octubre 2009).

58 Durante algún tiempo se entendió que esta no identificación en torno al clivaje tradicional derecha izquierda podría significar la apatía y la despolitización de la sociedad civil. Sin embargo, este juicio hoy se fundamenta más bien en actitudes de evidente "miopía disciplinar" de ciertos practicantes de la ciencia política que no trascienden el estudio de los fenómenos institucionales y electorales. En concomitancia a la persistencia de una matriz de gobernabilidad vigente en Chile caracterizada por una reducción significativa del Estado, un fuerte impulso a la mercantilización de la vida social y la introducción de una visión tecnocrática de la gestión pública, se han desarrollado desde 1990 redes de confianza y organizaciones sociales con relativa autonomía que han resistido las relaciones de poder generadas por el proceso de transición.

59 Los casos del movimiento estudiantil universitario y el movimiento mapuche ambos visualizados desde 1990 ilustran las expresiones, intensidad y orientaciones políticas de dichos procesos organizativos. Ambos ejemplos se presentan en cuadros de doble entrada donde la primera dimensión (horizontal) corresponde a la orientación de los actores identificados (hacia políticas o hacia la estructura) y la segunda (vertical) corresponde al posicionamiento o ámbito de actuación de los mismos (institucional o no institucional).

60 En relación al movimiento estudiantil entre 1990 a 2011, se observa en este período una gran fluidez asociativa y un desplazamiento de las organizaciones desde el cuadrante no institucional / orientado a la estructura, al cuadrante institucional / orientado a políticas. Este efecto resultaría inverso al llamado "efecto de corrimiento a la izquierda" del sistema de partidos chileno, ambos representativos de la orientación al crecimiento de un subsistema y la aparición de cierto tipo de nuevos actores.

Cuadro 12: Movimiento estudiantil universitario (Nuevos actores desde 1990)

	Orientados hacia la política	Orientados hacia la estructura
Institucional	Movimiento Gremial de la Universidad Católica de Chile (MG UC) La Chile Para Todos(LChPT) Nueva Acción Universitaria(NAU) Nueva Izquierda Universitaria(NIU)	
No institucional	Izquierda Autónoma	Frente de Estudiantes Libertarios (FEL) Movimiento SurDA

Fuente: Elaboración propia

61 Respecto del movimiento mapuche entre 1990 y 2011, se puede apreciar semejante desplazamiento hacia el cuadrante institucional / orientado a políticas, lo que se puede explicar parcialmente por la necesidad de legitimar a los actores, manteniendo su capacidad de movilización, mediante logros o conquistas parciales.

Cuadro 13: Movimiento mapuche (Nuevos actores desde 1990)

	Orientados hacia la política	Orientados hacia la estructura
Institucional	Ad Mapu Consejo de todas las tierras Coordinadora de Organizaciones Territoriales Mapuche	Parlamento Mapuche
No institucional		Alianza Territorial Mapuche Meli Wixan Mapu Coordinadora Arauko-Malleko

Fuente: Elaboración propia

62 Considerando la alta fragmentación de ambos movimientos existen razones para creer que en esta dinámica observada desde 1990 se impone un escenario donde nadie gana

con el enfrentamiento sostenido del gobierno orientado a una concepción de poder concentrada que se enfrenta a costos más elevados para implementar acuerdos o políticas y expresiones diversas de movimientos sociales en los que se impone con el paso del tiempo prácticas y objetivos crecientemente más institucionalizados.

63 De los ejemplos anteriores se puede sostener que, a pesar de los niveles crecientes de no identificación política, existe una alta fluidez asociativa desde 1990, condición que se ha manifestado a través de la creación de un conjunto de actores, constituidos y posicionados en el marco de clivajes sectoriales, tales como el conflicto por la calidad de la educación y el conflicto por las demandas de los pueblos originarios. Esta dinámica situación contrasta con la tendencia al status quo a nivel de sistema de partidos. Asimismo, se observa una tendencia al desplazamiento histórico de los actores sociales en los dos casos presentados, desde el cuadrante "no institucional" / "orientados a la estructura" hacia el cuadrante "institucional" / "orientado a políticas".

64 El cuadro que sigue (14) muestra alternativas de incorporación de actores con veto social frente a procesos de política pública. Como se podrá apreciar, existe una escala de cuatro niveles de empoderamiento de actores colectivos de acuerdo a los cuatro tipos de gobernabilidad descritas, de menor a mayor: i) gobernabilidad mayoritaria, ii) gobernabilidad mayoritaria antagónica, iii) gobernabilidad neocorporativa mayoritaria y iv) gobernabilidad neocorporativa consensuada (Vargas, Leinius y Pietri, 2007: 205-207).

Cuadro 14: Gobernabilidad y actores con veto social

	Grupos interés sin veto	Grupos interés con veto
Gobierno ignora oposición social	Gobernabilidad mayoritaria	Gobernabilidad mayoritaria antagónica
Gobierno considera a oposición social	Gobernabilidad neocorporativa mayoritaria	Gobernabilidad neocorporativa consensuada

Fuente: Elaboración propia en base a Vargas, Leinius y Pietri, 2007.

i) Gobernabilidad mayoritaria: los grupos de interés no tienen capacidad de veto social ni de definición de agenda, por tanto, el gobierno ignora a la oposición social extraparlamentaria y se producen sistemáticamente fenómenos de criminalización de la protesta social.
ii) Gobernabilidad mayoritaria antagónica: el poder de definición de agenda pertenece exclusivamente al gobierno y los grupos de interés poseen capacidad de veto social, sin embargo, quien toma las decisiones no concede espacios de participación efectivos generando un conflicto abierto.
iii) Gobernabilidad neocorporativa mayoritaria: el poder de definición de agenda es exclusivo del gobierno, lo que supone que la participación de los actores sociales y grupos de interés solo se materializa cuando la exclusión del proceso es costosa o insostenible para el tomador de decisiones.

iv) Gobernabilidad neocorporativa consensuada: el poder es compartido entre el gobierno y los grupos de interés, lo que significa que estos actores participan desde el inicio del proceso, generando altos niveles de compromiso con la toma de decisiones.

65 Para el caso de Chile, la matriz propuesta por Vargas, Leinius y Pietri posibilita comprender las razones de la crisis de gobernabilidad, así como las vías para superar la actual coyuntura marcada por conflictos que interpelan los modos vigentes de reproducción social. El proceso político chileno se orienta a buscar alternativas para una trayectoria desde la gobernabilidad mayoritaria, hacia alguna fórmula de gobernabilidad neocorporativa. Al parecer el desplazamiento hacia estrategias de gobernabilidad con mayores costos de transacción pero capaces de reducir los costos por falta de legitimidad debiera constituir un foco de atención para la investigación politológica en los próximos años.

A modo de conclusión: escenarios para un nuevo pacto de gobernabilidad en Chile

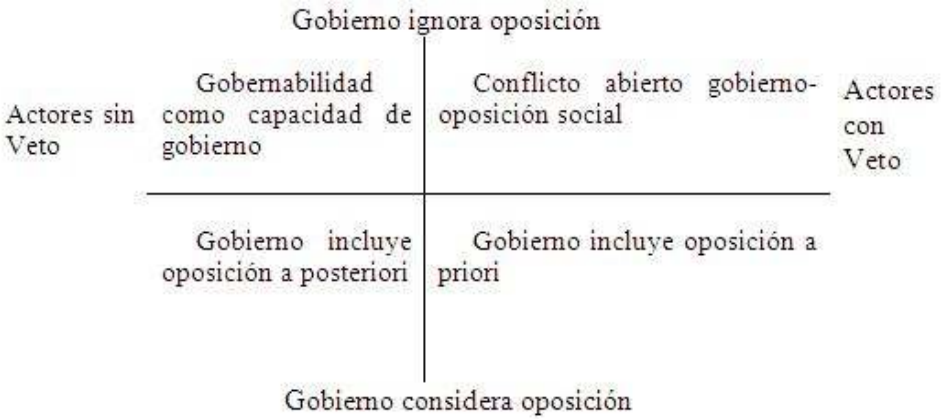
66 La pérdida de legitimidad de la matriz de gobernabilidad instalada en Chile durante la transición desde el autoritarismo y el aumento de la radicalización en los conflictos, de preferencia vinculados a las lógicas de reproducción social, determina la necesidad de consolidar un nuevo pacto de gobernabilidad. En este plano, el desplazamiento de las "perspectivas dogmáticas" de la gobernabilidad generalmente asociadas a la matriz neoliberal gradualmente han dado paso a perspectivas eclécticas o agnósticas, en las que se asume como un hecho político la diversidad de demandas y diversidad de políticas. Así también, las estrategias para contener la baja de la identificación política y el deterioro de la matriz de gobernabilidad centrada en la capacidad del gobierno, han dado paso – al menos desde una perspectiva académica- a una mayor apertura sobre reformas al régimen político y a nuevas formas de pensar el fenómeno coalicional. La revisión de la literatura (Bevir y Rhodes) ha hecho posible distinguir narrativas o perspectivas sobre la gobernabilidad que connotan este significante de manera muy distinta. El paso desde las perspectivas dogmáticas centradas en el cumplimiento de la agenda neoliberal por opciones agnósticas que entienden el concepto desde la interacción entre actores y bajo estándares flexibles en diseño institucional y elaboración de políticas, permite encontrar nuevos caminos para construir gobernabilidad en contextos caracterizados por altos niveles de malestar por la deficiente capacidad de respuesta del sistema político.

67 Nuestro planteamiento central, en esta materia, consiste en que resulta necesario, tanto desde un punto de vista conceptual como político, repensar el problema de la gobernabilidad a partir del hecho político del agotamiento del modelo transicional. En este contexto, los conceptos de gobernabilidad como capacidad de gobierno (A. Flisfisch) o como capacidad de los actores estratégicos (M. Coppegde), debiera ceder espacio a una comprensión más abarcadora de la gobernabilidad donde el aspecto central esté dado por la inclusión de los nuevos actores con capacidad de "veto social".

68 La información secundaria analizada (PNUD-UNIR) permite concluir que en un alto porcentaje, el malestar social y la conflictividad es un resultado de la reproducción del modelo de mercado o por la incapacidad de superar, como efecto de un posibilismo conservador, la herencia de las reformas estructurales neoliberales de los años 80. Si

esto es así, el cálculo la gobernabilidad en Chile debiera ser reelaborado, considerando que al aumentar la cantidad de los jugadores con veto social, los costos asociados a la legitimidad de los acuerdos institucionales disminuyen (Buchanan y Tullock, 1962). Tal como se ha señalado, esta premisa de Buchanan sobre la economía constitucional sostiene que, en contrario a la lógica de los costos de transacción (que aumentan cuando aumenta el número de actores), los costos externos disminuyen al aumentar el número de actores involucrados.

Cuadro 15: Escenarios de gobernabilidad



69 Si efectivamente las instituciones políticas en Chile expresan una creciente dificultad para procesar las demandas sociales, derivada de altos costos para legitimar acuerdos, los escenarios identificados para generar equilibrio entre costos externos y costos de transacción son los siguientes (Cuadro 15):

1. Gobernabilidad como capacidad de Gobierno: En este escenario el gobierno ignora a la oposición social y los actores extra-institucionales no poseen capacidad de veto.
2. Conflicto abierto entre Gobierno y Oposición Social: En este escenario el Gobierno ignora a la oposición social y los actores poseen capacidad de veto y alto poder de movilización.
3. Gobierno incluye a la oposición a posteriori: En este escenario el Gobierno genera prácticas cooptativas o clientelares frente a la oposición social destinadas a reducir los costos de implementación de las políticas.
4. Gobierno incluye a la oposición a priori: En este escenario el Gobierno incluye desde la fase de diseño de las políticas a la oposición social (que posee poder de veto) como una forma de construir acuerdos (más o menos formales) legítimos y eficientes en el largo plazo.

70 Las alternativas para concretar un escenario del tipo (d) depende de si la inclusión a priori de la oposición social se produce a través de mecanismos más o menos institucionales, siendo en el primer caso materia de reformas al régimen político y en el segundo caso, principalmente, nuevos modos de interacción política. En cualquier caso, los escenarios (c) y (d) suponen fórmulas neocorporativas de integración de intereses sociales que debieran descomprimir la presión social sobre instituciones y actores que operan en la ruta de la representación parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

Alcantara. M (1995), *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, pp. 24- 259

Arbos Y Giner (1993), *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI de España Editores.

Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental.* Buenos Aires: Paidós.

Bevir, Mark y Rhodes, R. (2001) "A Decentred Theory of Governance: Rational Choice, Institucionalism and Interpretation". Institute of Governmental Studies, Working Paper N° 10, University of California, Berkeley. Obtenido el 22 de diciembre de 2011 http://igs.berkeley.edu/publications/working_papers/WP2001-10.pdf

Böeninger. E (1994), "La Gobernabilidad: un Concepto Multidimensional". En Tomassini. L (editor) *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política.

Buchanan, James M., Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*.University of Michigan Press.

Camou. A (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO-IISUNAM

Coppedge. M (2001), "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina", en Camou A (2001), *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, FLACSO-IISUNAM

Delgado, Juan David (2007). "Perspectivas clásicas y contemporáneas en el estudio de los movimientos sociales: análisis multidimensional del giro hacia la relacionalidad". *Revista Colombiana de Sociología*. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Sociología. Nº 28. 2007. pp. 47-71.

Flisfisch. A (1989), "Gobernabilidad y consolidación democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3.

Garretón. M (2001), "Redefinición de gobernabilidad y cambio político". *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis*, Nº 22. Madrid: Sociedad Editorial Síntesis, S.A

Gerring, John y Thacker, Strom (2008) *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. New York: Cambridge University Press

Hirschman, A. (1991). "200 años de retórica reaccionaria. El efecto perverso". En Lechner, N. (1991). *Capitalismo, democracia y reformas*. Santiago: FLACSO.

Ibarra, Pedro (2000). "Los estudios sobre movimientos sociales: estado de la cuestión". *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1, Nº 2. Abril 2000. Pp. 271-290.

Mainwating. S, Scully. T (2008) "America Latina: ocho lecciones de gobernabilidad", *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, Vol. 19, No. 3, pp. 113-127.

Mella, M. (2008). "Los intelectuales de los centros académicos independientes y el surgimiento del concertacionismo". *Revista Historia Social y de las Mentalidades*. año XII, vol. 1, pp.

Mella, M. (2010). *El eclecticismo no resuelto del liderazgo de Ricardo Lagos*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, n°, pp.

Mella, M. (2011a). "El pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle". *Revista de Estudios Politécnicos* Tékhne, vol. IX, 15, pp.

Mella, M. (comp.) (2011b). *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*. Santiago: RIL Editores.

Mella, M. (2011c). "Referentes internacionales para el giro reformista de la izquierda chilena (1975-1990)". *Espacios Públicos*, enero-abril, 155-175.

Menéndez-Carrión. A (1991), ¡Para repensar la cuestión de la Gobernabilidad desde la Ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2ª Época Nº 1. Quito: FLACSO

Nef. J (1992), "Governability, Governanace and Human Security: a framework for the comparative study of structural adjustment policies in Latin America". En Suárez. A (2002) *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

Offe, C (1981), "Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*. Número Extraordinario, Vol. XLIII, IIS-UNAM, México, pp. 1847-1866.

Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. México D.F.: Limusa.

PNUD (PAPEP)-Fundacion UNIR (2011), "Los conflictos sociales en América Latina". Bolivia.

Suarez. A (2002), "Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Tilly, Ch. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

Tomassini. L (1993), *Estado y Gobernabilidad. La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Vargas. J-P. et al. (2007), "Del neocorporativismo y las políticas públicas a la gobernabilidad democrática inclusiva: estudio comparado sobre los grupos de presión en Centroamérica", *Avances de investigación* No. 20, Fundación Carolina CeALCI,

Zumbado. F (1997) "Introducción: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Político: el caso del PNUD en América Latina y el Caribe". En *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD. Nueva York: Ediciones Naciones Unidas.

NOTAS

1. Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012. Área temática:IV Instituciones políticas y conflicto.Mesa: Democratización y conflictividad social en Chile; perspectivas histórico-políticas. Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto financiado por DICYT - USACH titulado: "Coaliciones gubernamentales en regímenes presidenciales: análisis de los mecanismos de formación, mantenimiento y disolución en los casos de Uruguay, Argentina y Chile (1983 a 2010)".

2. Se distinguen en el cuadro los siguientes estados de situación Publicados (Pub), en trámite (E.T.), rechazado (Recha), archivados (Arch), retirados (Retir)

RESÚMENES

Luego de veinte años desde la recuperación de la democracia en Chile, el modelo transicional basado en el pensamiento concertacionista, ha demostrado carecer de flexibilidad y capacidad de adaptación a los nuevos contextos. La matriz de gobernabilidad establecida por éste modelo, bajo supuestos de verticalidad en las relaciones y estabilidad en la estructura institucional se ha visto confrontada por el surgimiento de nuevos actores con capacidad de veto social que exigen inclusión y participación en la toma de decisiones, lo que determina la necesidad de consolidar un nuevo pacto de gobernabilidad. Los objetivos generales de este trabajo consisten en identificar factores de obsolescencia de la matriz de gobernabilidad en Chile entre 1990 y 2012 y, al mismo tiempo identificar las oportunidades para establecer un nuevo equilibrio en la interacción de los actores estratégicos. Para lo anterior se describirá, en primer lugar, las líneas básicas del debate sobre gobernabilidad, así como los aspectos centrales del modelo chileno de transición. Luego se caracterizará la conflictividad social en América Latina a la luz de los procesos políticos de nivel macro experimentados en las últimas décadas. En tercer lugar, se analizarán algunos factores que explican la creciente conflictividad social en Chile y la genética de la desviación política manifestada en nuevos actores y repertorios de protesta. Finalmente, se analizaran diferentes escenarios hipotéticos para reequilibrar la relación entre actores políticos institucionales y nuevos actores con capacidad de veto social.

After twenty years since the restoration of democracy in Chile, the transitional model based on the thought concertacionista, has shown a lack of flexibility and adaptability to new contexts. The matrix of governance established by this model, under assumptions of vertical relations and stability in the institutional structure has been challenged by the emergence of new players with veto power requiring social inclusion and participation in decision making, which determines the need to consolidate a new governance pact. The general objectives of this study are to identify factors obsolescence governance matrix in Chile between 1990 and 2012 and at the same time identify opportunities for establishing a new balance in the interaction of strategic actors. To the above will be described, first, the basic lines of the debate on governance and central aspects of the Chilean model of transition. Then characterize social conflict in Latin America in the light of the macro-level political processes experienced in recent decades. Third, it analyzes some factors that explain the growing social unrest in Chile and genetics of political deviation expressed in new players and repertoires of protest. Finally, we analyze different scenarios to rebalance the relationship between institutional political actors and new actors with social veto.

Depois de vinte anos desde a restauração da democracia no Chile, o modelo de transição baseado no pensamento concertacionista, mostrou uma falta de flexibilidade e capacidade de adaptação a novos contextos. A matriz de governança estabelecido por este modelo, sob os pressupostos da verticalidade e da estabilidade das relações na estrutura institucional tem sido desafiada pela emergência de novos atores com poder de veto que exige a inclusão social ea participação na tomada de decisão, que determina a necessidade de consolidar um novo pacto de governança. Os objectivos gerais deste estudo são identificar os fatores de obsolescência da matriz de governança no Chile entre 1990 e 2012 e ao mesmo tempo identificar as oportunidades para estabelecer um novo equilíbrio na interação de atores estratégicos. Para o acima será descrita pela primeira vez, as linhas básicas do debate sobre a governação, bem como os aspectos centrais do modelo chileno de transição. Em seguida, caracterizar o conflito social na América Latina, à luz dos processos políticos em nível macro experimentado nas últimas décadas. Em terceiro lugar, ele analisa alguns fatores que explicam a agitação social crescente no Chile e genética de desvio político manifestada em novos jogadores e repertórios de protesto. Finalmente, analisamos diferentes

cenários para reequilibrar a relação entre atores políticos e novos jogadores com capacidade de veto social.

ÍNDICE

Palabras claves: democratización, conflictividad social, actores estratégicos Chile
Keywords: democratization, social conflict, strategic actors Chile
Palavras-chave: democratização, o conflito social, estratégica atores Chile

AUTORES

MARCELO MELLA POLANCO

Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile. Email: marcelo.mella@usach.cl

CAMILA BERRIOS SILVA

Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile. Email: camilaberrioss@gmail.com