



## **Gobernabilidad, Legitimidad y Participación. El Chile que no se quiere. La necesidad de una reforma constitucional**

*Nicolás Henríquez Suazo\**

---

### **Resumen**

El presente trabajo se fundamenta en el cuestionamiento político a la triada gobernabilidad – legitimidad – participación que se da en el sistema chileno impuesto desde la caída del gobierno militar hasta la actualidad. Desde fines de la década de los años 90 en Chile el objetivo del sistema político fue la mantención de la gobernabilidad como fin último de cada uno de los actores del Chile republicano. Sin embargo, la decisión de optar por la gobernabilidad se fue contraponiendo a la idea de participación política cada vez más escasa. Esto ha llevado a que el sistema político chileno ya sea a nivel central, de partidos o local solo se sustenta en la medida que se legitima, básicamente por el proceso electoral, dejando de lado cada vez más la participación ciudadana. Lo medular de este análisis radica en que la triada gobernabilidad – legitimidad – participación no se cumple en la actualidad chilena por cuanto desde los agentes sistémicos se plantea que la posibilidad de ampliar la participación condicionaría la gobernabilidad, en donde aquellos actores que hasta ahora no participan del sistema por razones y fundamentos críticos tendrían un espacio de participación propicio a la deslegitimación del sistema y con ello – a vistas de los actuales participantes del sistema – un posible colapso de la gobernabilidad tal cual ocurrió en la década de los años 70. Este argumento es la base de la exclusión de aquellos sectores progresistas del cuadro político chileno que solo se puede romper con una reforma constitucional impulsada desde diversos sectores y su posterior materialización en una reforma del Estado.

**Palabras clave:** Gobernabilidad, Legitimidad, Participación, Democracia, Representatividad, Sistema.

---

Recibido: 22-01-10/ Aceptado: 09-07-10

\* Instituto Valle Central -IPVC. Santiago, Chile. E-mail: nicolashenriquezs@yahoo.es

## Governability, Legitimacy and Participation. The Chile that is Unwanted. The Need for a Constitutional Reform

---

### **Abstract**

This work is based on a political challenge to the triad of governability - legitimacy - participation that has existed in the Chilean tax system from the fall of military rule until today. Since the end of the decade of the 90s in Chile, the objective of the political system was to maintain governability as the ultimate goal for each of the actors in republican Chile. However, the decision to opt for governability continued to be opposed to the idea of political participation, which was increasingly scarce. This has led to the situation where the Chilean political system, whether on the central, party or local levels, is supported only to the extent that it is legitimized by the electoral process, leaving citizen participation increasingly off to one side. The core of this analysis is that the triad governability - legitimacy - participation is not fulfilled in Chile today because systemic agents raise the possibility that broadening participation would condition governability, where those actors who until now are not involved in the system based on critical reasons and grounds, would have a space for participation conducive to de-legitimizing the system, and with that - in view of the current participants in the system - produce a possible collapse of governability such as that which occurred in the decade of the 70s. This argument is the basis for excluding those progressive sectors of the Chilean political picture and it can only be broken through a constitutional reform promoted from different sectors and their subsequent realization in state reform.

**Key words:** Governability, legitimacy, participation, democracy, representation, system.

### **1. El Diagnóstico**

Cuando se necesita decir o ser escuchados en relación al tema de la democracia se apela generalmente a aquellos momentos donde es necesario crear el espacio de participación. En cualquiera de los procesos y sistemas políticos, este ejercicio es esencial. Sin embargo, existen circunstancias donde la participación ciudadana en asuntos políticos va a estar determinada por elementos legales que delimitan el ejercicio participativo. Este es el caso chileno.

El Estado es importante, quizás más en estos tiempos. El Estado nace como organización política de la sociedad para asegurar la posibilidad de que

los sujetos integrantes de una comunidad sostengan un acuerdo básico, que les permita coexistir y buscar mecanismos para la articulación de los esfuerzos de todos por progresar. Esto se traspassa a la necesidad de ampliar la participación, asegurar con eso mediante un ejercicio de legitimidad la gobernabilidad necesaria.

En el periodo post dictatorial el contexto político chileno hablaba de ampliar las garantías ciudadanas y de esa manera, permitir el acceso a cuotas de poder de quienes durante el gobierno militar no se les permitía hacerlo. Esto, a la larga se tradujo en un distanciamiento permanente entre las esferas gobernantes y la ciudadanía, llegándose incluso a los límites de una preocupación permanente por la escasa participación en la participación de sectores electoralmente beneficiosos para los ya 4 gobiernos concertacionistas.

En este contexto ha sido el concepto de democracia el que ha predominado desde el retorno a las elecciones en 1989 y que se ha mantenido en base al cuestionamiento de su perfectibilidad. Por lo tanto, conceptualmente coincido con la definición de Pasquino donde plantea que la democracia en el interior del Estado, sea éste unitario o federal, y la democracia entre los Estados, depende de las estructuras, de los procedimientos que han sido construidos, que vienen aplicándose y que se observan. En este contexto la democracia resulta ser exigente porque no contenta con una indistinta posibilidad de participación.

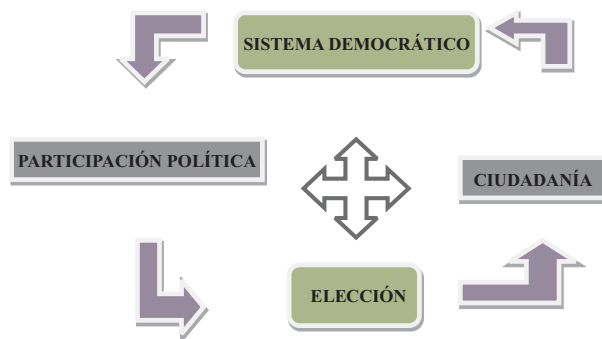
Fiel a su Origen de las palabras, de su forma y de su significado, al poder del pueblo, la democracia quiere también influencia política del pueblo. Por eso se interroga no solo sobre su cantidad, relacionada con el número de los participantes y con referencia a los porcentuales de participación electoral y a la pluralidad de sedes, en la cuales se hicieron los procedimientos representativos y decisionales que apelan directamente a los ciudadanos, sino también sobre su calidad. El grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas constituye ciertamente una medida de calidad de aquella democracia.

Es decir, desde 1990 hasta la fecha, la participación política se ha circunscrito al ejercicio eleccionario, no dando pie ni oportunidad a la manifestación de otros tipos de participación política. Este escenario se ha mantenido sustentado por una política electoral basada en el caso del legislativo a través del sistema binominal, y en el caso de las autoridades locales en un sistema proporcional.

Hoy la situación para la mayoría de los sectores políticos es preocupante. Pasan los años y el electorado se mantiene igual. Ni siquiera el fenómeno Bachelet provocó una mayor participación de los sectores ausentes en la vida política nacional. Sin embargo, las políticas públicas generadas desde las esferas de gobierno tienden a incentivar la participación política solo a través de la inscripción electoral y no de la apertura real de distintas formas de participación.

A raíz de esta situación es la democracia como sistema, la que en Chile indirecta y directamente se está cuestionando. Según G. Pasquino, La democracia es el más exigente de los regímenes políticos. Su peculiaridad, que consiste en su capacidad de aprendizaje gracias a la extensión de los centros de poder, constituye un centro de fuerza, justamente porque los centros de poder en un régimen democrático son múltiples y por la competencia entre ellos, los procesos de aprendizaje, son distintos y continuos (Pasquino, 2000), ya que el pluralismo de los centros de poder es esencial para la democracia, los intentos de trasladar el poder adquirido de una esfera a la otra, pueden provocar consecuencias peligrosas para el funcionamiento y para la misma supervivencia del régimen. En el caso chileno desde la vuelta al sistema democrático los intentos por trasladar los centros de poder han quedado reducidos solo a intentos, frenando cada vez más la posibilidad de participación. En los fundamentos de la democracia, se encuentran algunos valores, entre los cuales son preeminentes la libertad y el dominio de la ley. Los ciudadanos deciden cuanto y que espacio dar a otros valores, como la justicia social, la igualdad y la solidaridad.

Las decisiones sobre las asignaciones de importancia y preeminencia son democráticamente discutibles: en esta discusión pública, una función particular la tienen los intelectuales o open-makers (poder cultural). Cuanta mayor influencia tienen sus ideas y su toma de posición, mayor es la responsabilidad para ellos. No se trata de explorar las diferencias entre los diversos regímenes, sino el papel de las respectivas clases de intelectuales. Es más aceptable que los intelectuales adquieran credibilidad e influencia cuando formulan un discurso democrático, que procura el bien ajeno que apunta a la construcción del bien común como resultado de la confrontación de ideas, propuestas, soluciones con referencia a los valores democráticos. Así se ha llegado a una situación políticamente riesgosa. Se necesita ampliar la participación a fin de justificar y solidificar las bases democráticas del sistema. Si queremos representar como funciona el sistema político en Chile lo podríamos esquematizar de la siguiente manera:



## **2. Lo que se busca**

A partir de la necesidad de enfrentarse a este escenario político y buscar un cambio, diversos actores de la vida civil han dado pasos gigantescos en la obtención de una participación real. Con el tiempo, los llamados outsiders han obtenido cierto grado de reconocimiento entre las esferas tradicionales, sin embargo no se ha llegado al paso final de romper con la no participación y solo verse sujetos a acuerdos electorales encasillados una vez más en el juego típico de los últimos 20 años.

De esta forma la triada Gobernabilidad – Legitimidad – participación se justifica plenamente en la medida que la gobernabilidad del país solo se ha sustentado - y se pretende seguir haciéndolo- mediante la legitimidad obtenida a través del paso de elección tras elección, momento único de participación real ciudadana. Es decir, la gobernabilidad está sujeta a los más de 10 millones de chilenos que en el momento electoral logran comprometerse directa e indirectamente con el sistema. Sin embargo, con el tiempo se han ido presentando problemas mayúsculos que comienzan a cuestionar las bases de esta triada. Ejemplificando esto, son cada vez menos los jóvenes que se inscriben en los registros electorales, institución estatal que obliga a votar de por vida a quienes se inscriban, sin poder elegir efectivamente en cual elección participar.

Este hecho marca el inicio de un problema general que tiene relación con el cuestionamiento a las mismas bases de la institucionalidad democrática fomentada desde el inicio de la década de los años 90. Esto es, la mantención del sistema, legitimado solo por la acción electoral. Este conflicto, desde un tiempo hasta ahora, en forma permanente ha recaído en la justificación previa a las elecciones de que la clase política no logra encantar a los desencantados. Con este argumento solo se sigue justificando la acción o la omisión de los mismos actores a fin de encantar a quienes se sienten decepcionados, no de ampliar la posibilidad de participación hacia aquellos que realmente lo buscan o implemente les interesa.

Lo concreto es que sin remediar el asunto se han anulado las reformas a los sistemas electorales, principalmente el sistema Binominal, clave para comenzar a motivar la participación. Desde 1990 hasta la fecha han sido 8 los intentos por reformarlo, siendo siempre los votos de los sectores tradicionales de derecha del país quienes se han opuesto en pos de un objetivo para ellos determinante: la gobernabilidad y estabilidad del país.

Este ejemplo deja de manifiesto el argumento típico que se ha ido desarrollando con el tiempo. Un sistema político, amparado por una constitución creada a la medida de la dictadura militar, legitimada a través de los años incluso por el parlamento y con sectores políticos que garantizan la gobernabilidad

a través de la exclusión de los sectores políticos más progresistas ha sido la tónica de las últimas décadas en la vida republicana chilena.

Hoy el sistema no se mantiene solo. Al parecer, la urgencia de reformarlo ha golpeado nuevamente las puertas de los sectores gobernantes, principalmente por la amenaza hacia la Concertación, sector de centro izquierda de que la derecha política del país gane por primera vez una elección. Entonces la solución que se plantea desde los círculos de poder es ampliar la participación, pero a los jóvenes. Grupo absolutamente heterogéneo, sin identidad definida, con poca conciencia política y escasa definición. Sin embargo el problema es el que se presenta detallado en el presente trabajo.

Hoy día la urgencia es ampliar el padrón electoral con la finalidad de ampliar la "participación", entendida como aquel momento en que el ciudadano emite su voto. Sin embargo no se cuestiona la posibilidad de ampliar efectivamente la participación hacia aquellos sectores políticos o si solo les interesa formar parte de la toma de decisiones. Es en este punto donde comienza el quiebre teórico que al parecer no se replica en otras realidades de la región. Desde la distancia observamos como en Paraguay se rompe con la Hegemonía del Partido Colorado; como en Uruguay se da inicio a un proceso socializante a cargo de una figura promisorio; de los cambios en Brasil a partir de la llegada de Lula; de la realidad venezolana, boliviana y ecuatoriana donde elementos políticos tradicionales han sido desplazados por visiones progresistas muchas veces en su origen consideradas erróneas, sin embargo han dado paso a abrir efectivamente las esferas consideradas por décadas para algunos hacia el para todos. Hoy la realidad chilena tiende a ser distinta a ojos de la región. Se pretende ampliar la participación electoral, pero no la política. Se pretende encantar, pero para legitimar aún más el actual sistema. Se pretende por último, involucrar a los sectores postergados con un fin determinante: evitar el más noble de los objetivos democráticos, la alternancia en el poder. Este sistema además, respaldado por la constitución se hace casi inviable de modificar.

Teóricamente las críticas al sistema deberían tender al mejoramiento del mismo. Es justo que no se olvide que la democracia es un producto reciente en la historia de las instituciones políticas. En los procesos de democratización de regímenes políticos de democracia post dictatorial, nos encontramos con procesos predominantemente neoconservadores que aumentan la brecha entre lo social y lo político, expresado en el fomento de la sociedad civil (lo privado), como negación del Estado y por lo tanto como negación de la política o como expresión de los déficit de la política que a su vez se manifiesta en la reducción del papel de las instituciones públicas, en la administración de la participación política, la funcionalización–tecnificación de la participación social y la concepción de la democracia como método o procedimiento para la gobernabilidad, el control social, por medio de la desactivación de las demandas populares, la despolitización social.

En la actualidad, si bien estos procesos de democratización vienen en retirada, coexisten o se mantienen en la mayoría de los casos como una tendencia omnipresente en los regímenes políticos, oponiéndose a esta concepción neoconservadora tendencias sociales y políticas que demandan ampliación de la democracia política y social como norte de la rearticulación de las relaciones Estado- Sociedad Civil<sup>1</sup>, concibiendo el ejercicio de ciudadanía como un derecho público y no privado.

Los procesos de democratización se enfrentan ante el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por consiguiente, el conflicto en torno a ellos en un marco caracterizado por la fragmentación de la acción colectiva y, por tanto, de una redefinición del concepto de ciudadanía, una aguda desintegración social, y una creciente concentración de las decisiones políticas, ya no sólo desde las elites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales. Además la democratización se enfrenta a una pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, sobretodo en sus ejes de parlamento y partidos, tanto como en la aparición de nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia. En este contexto, la democratización pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado-Sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil es un eslabón fundamental para la construcción de democracia y de ciudadanía, redundando en la propia democratización del Estado. La participación ciudadana, en su sentido laxo de expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales, inserta en una estrategia de democratización del Estado aparece como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interface o intermediación entre el Estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas.

1 Asociado al modelo republicano de la sociedad industrial Estado nacional, sufre un estallido de su contenido.... que proviene tanto de la expansión valorativa del principio ciudadano a nuevos campos de la vida social, como de la diversificación de los espacios de poder y de reivindicaciones de derechos, no siempre unificados por el Estado, en La Sociedad en que viviremos, página 48. En la misma línea Jordi Borja señala que el concepto de ciudadano se juega en la "redefinición (de) los sujetos- ciudadanos, de sus demandas, en la relación con las instituciones y las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones..." en donde "... los derechos que configuran la ciudadanía hoy son mucho más complejos que en el pasado y se tienen que adecuar a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas", en Revista CLAD. Reforma y Democracia Nº 22, página Borja, Jordi "Ciudadanía y Globalización", en revista del CLAD. Reforma y Democracia. Nº 22 Febrero 2002. Venezuela.

Lo anterior evidenciaría que la democracia liberal representativa no garantizaría por sí misma el ejercicio real de ciudadanía, lo que se explicaría por el déficit de la política así como por la evolución de los derechos ciudadanos.

Esta situación deja en evidencia que el sistema en Chile no permite la participación de aquellos sectores por años excluidos y de quienes solo se espera su participación electoral.

En síntesis, para los sectores oficialistas y de oposición, ampliar las vías de participación más allá de la mera elección significaría a la larga incluir a aquellos sectores postergados y críticos que más que solo participar vendrían a ser elementos críticos del sistema con un discurso que romperían con la triada expuesta en este trabajo afectando directamente la gobernabilidad, pasando a ser Chile, a ojos de los sectores tradicionales, un sistema democrático absolutamente vulnerable y expuesto a situaciones de ingobernabilidad incluso propias como las vividas en la década del 70.

### **3. Lo que se propone**

Desde diversos sectores de la vida política nacional la propuesta es clara. La única posibilidad de terminar con la exclusión y garantizar una participación real es una reforma constitucional, en efecto una nueva constitución desde una Asamblea Constituyente. Si se mantiene la tendencia discursiva del impulso a la participación para efectos electorales inmediatistas el problema se mantendrá. Sin embargo, si se logra la creación de una nueva constitución con la participación en su formación de todos los sectores, necesariamente el nuevo cuerpo legal legitimaría la acción y promoción de emergentes acciones políticas representativas de todos los sectores. Esta realidad determina en gran medida las posibilidades y condiciones de ejercer la ciudadanía, más aún en regímenes de democracia restringida o indirecta donde los mecanismos de participación han sido enmarcados dentro de un sinnúmero de reglas que impiden la participación directa de bastos sectores de la población así como de las minorías.

Lo anterior se relaciona directamente con la forma en que la acción política se ha manifestado por siempre en Chile. Esto es, se abordan las decisiones desde las cúpulas políticas en torno a representantes de castas dominadas por familias tradicionales del país. Lo anterior significa además que esta también llamada "fronda" no solo obtiene cupos de poder por lo significativo de esto, sino también por la garantía que significa decidir con protección. Esto es, se toman decisiones políticas que reflejan los intereses de grupos determinados y con ello se garantiza la llamada estabilidad política.

Cada vez que se ha querido modificar esta situación, la historia de Chile ha demostrado profundas crisis que se desarrollaron principalmente en el siglo XIX con aventuras revolucionarias en algunas de las principales ciudades



del país. Por ejemplo las aventuras revolucionarias de la década del 50 del siglo XIX en Santiago, Concepción y Copiapó y posteriormente la profunda crisis que significó la Unidad Popular encabezada por Salvador Allende en los inicios de la década de los años 70 del pasado siglo.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del Estado con la Sociedad Civil por medio de la participación en las políticas y gestión públicas es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce. En general los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal, por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal.

Una nueva constitución política integradora garantizaría la creación de un cuerpo legal justo, moderno, participativo y democrático. Estos elementos que se han replicado en sistemas como el venezolano y boliviano dan paso a la esperanza de modificar el chileno sin la presión de la ingobernabilidad.

### **A modo de Conclusión**

Los procesos de democratización de sistemas como el chileno muestran un panorama deficitario desde el punto de vista de la consolidación de las democracias, centrándose en procesos de modernización basados predominantemente en modelos de acumulación capitalista neoliberal, que encuadran las reformas del Estado desde una perspectiva despolitizada y privatizadora, resintiéndose considerablemente los procesos de descentralización en curso y los aún pendientes en la mayoría de los países de la región. Se entiende de lo anterior la nula posibilidad de expresión de realidades y pensamientos políticos progresistas que pudieran poner en jaque las estructuras tradicionalistas siempre presentes en el sistema político chileno.

En este contexto, las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, lejos de estar centradas en procesos de construcción de democracia, se abocan más bien a la consecución de una gobernabilidad que permita niveles de integración y estabilidad sistémica suficientes como para poder desarrollar estrategias de inserción global a los mercados del mundo. Estos procesos se han conocido permanentemente en la realidad chilena como estabilidad política. Esto garantiza además la presencia permanente de los poderes fácticos nacionales en cada una de las decisiones que afectan los intereses de estos grupos.

Lo anterior se suma a una serie de situaciones que aparecen constantemente en la realidad política chilena y en parte se explicaría por las condiciones de fragmentación social y política existentes, provocadas por una serie de situaciones de quiebre e inestabilidad; por deficiencias del Estado en cuanto a procesos

de descentralización con una nula aplicación de reformas que lleve a ese proceso - y desconcentración- , así como en el déficit de participación política cada vez mayor, como expresión de la precariedad en la construcción de actores colectivos y sujetos faltos de representatividad y de espacios de participación.

### **Referencias Bibliográficas**

- PASQUINO, G. (2000) **La Democracia Exigente**. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, J. (2002) "Ciudadanía y Globalización", revista del **CLAD**. Reforma y Democracia. Venezuela. N° 22 Febrero 2002.
- SAEZ, J.R. (2000) "Las nuevas políticas post-ajuste" en apuntes de clases Magister en Sociología de la Modernización Universidad de Chile. Ministerio Secretaría General **"Participación ciudadana en políticas y programas públicos. Panorama de Gobierno, DOS General"** Documento de trabajo Mesa gubernamental. Santiago. Ed. Universidad de Chile.