



**DEBATES Y REFLEXIONES.  
APORTES PARA LA INVESTIGACIÓN SOCIAL**

**Notas Acerca del Desarrollo  
de la Ciudadanía en Chile.**

Alfonso Arrau C.  
Octavio Avendaño P.

Documento N° 1  
Santiago de Chile, Agosto de 2001

**COMITÉ EDITORIAL**

CARLOS RUIZ SCH.  
RODRIGO BAÑO  
HELIA HENRIQUEZ  
IRMA PALMA  
MARIA ELENA VALENZUELA  
EDUARDO DEVES

**CONSEJO EDITORIAL**

ALFONSO ARRAU C.  
ALINA DONOSO  
OCTAVIO AVENDAÑO  
RODRIGO FIGUEROA  
MAURO BASAURE

## **NOTAS ACERCA DEL DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA EN CHILE\***

Alfonso Arrau C.  
Octavio Avendaño P.

### **RESUMEN**

**Desde la caída de los socialismos reales, los procesos de recuperación democrática en América Latina y las masivas migraciones étnicas que han tenido lugar en Europa occidental, el concepto de ciudadanía adquiere una renovada relevancia a escala mundial. Chile, por cierto, no es ajeno a todo este proceso. Una abundante literatura técnica y acciones prácticas, especialmente en la última década, han volcado la mirada al significado clásico de la ciudadanía, sus posibilidades de construcción teórica y su potencial y vigor para la ampliación social y política de la democracia.**

**Este documento se inscribe en ese proceso. Sugiriendo algunas líneas de investigación a futuro, privilegia una primera entrada diacrónica observando el desarrollo de la ciudadanía en Chile. Se arriesga la hipótesis de que dicho proceso ha tenido una singular configuración si tenemos en cuenta los clásicos aportes de T. H. Marshall. En efecto, tras una revisión histórica, que comprende desde fines del siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX, se observa que muchas veces el propio concepto de ciudadanía aparece poco claro. En otras, los derechos sociales y políticos tienen una primacía por sobre los derechos civiles. En las últimas décadas, sin embargo, con la lucha por los derechos humanos, los elementos civiles han adquirido particular relevancia. El documento concluye con algunas observaciones relativas a la ciudadanía y al proceso de transición a la democracia.**

---

\* Este texto es la reedición de un documento de trabajo escrito en el marco del Proyecto: “Ciencias Sociales y Agenda Pública en Chile 1990-2000” que se llevó a cabo entre abril de 1998 y diciembre de 1999 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. La versión original, publicada en abril de 1999, fue además comentada y discutida por Daniela Cerva, Daniel Chernilo y Juan Enrique Opazo, integrantes del equipo de investigación.

## I.- INTRODUCCIÓN

Capitalismo, Estado nación y Democracia son para muchos intelectuales las tres instituciones fundamentales del mundo moderno. En gran medida, su importancia radica en que las tres instituciones son responsables de la emergencia de categorías que han ejercido socialmente un fuerte poder identitario. El Capitalismo en relación a las clases, el Estado al nacionalismo y la Democracia a la noción de ciudadanía. Las relaciones de cooperación y conflicto entre estas formas de identidad proveen una mirada sociológica de la historia de la modernidad, especialmente en los últimos tres siglos.

En efecto, cuando Marx escribía el último capítulo de *El Capital* —el que dejó inconcluso y que se denomina precisamente clases— seguramente se sentía del todo optimista respecto al decurso futuro de la humanidad. No le faltaban “razones” para ese optimismo. En primer lugar, había formulado una ambiciosa teoría que daba cuenta de las clases sociales. En particular, su modelo de clase asalariada, fabril y autoconciente, hacía mucho sentido a las circunstancias y condiciones de vida de los trabajadores emergentes en su época, lo cual produjo un fuerte “efecto de teoría” o correspondencia entre la “clase en el papel”, como diría Bourdieu, y las prácticas esperadas de las clases oprimidas. En segundo lugar, en términos empíricos. Por una parte, en Europa eran altamente recurrentes crisis periódicas del capitalismo competitivo con sus secuelas de concentración de capital y sus concomitantes procesos de expropiación y proletarización de las masas rurales y urbanas. Por otra, en el plano político, se asistía a un crecimiento continuo de la organización y votación de los partidos socialistas que contribuía a creer y afirmar como altamente viable, en el corto plazo, el desarrollo de una estrategia mayoritaria apoyada en el sufragio universal.

Todos estos procesos se desarrollaban en un continente marcado por la formación y consolidación de estados nacionales, cuyos hitos finales fueron la unificación italiana (1860) y alemana (1871). Estado y nación se constituyeron, así, en dos aspectos del mundo social moderno que se suponen recíprocamente, haciendo uno inteligible al otro. Para las distintas formas de nacionalismo el Estado nacional adquiriría el carácter de un sujeto con una historia relativamente lineal y con un destino propio. Tal ha sido la gravitación del Estado-nación en los dos últimos siglos que en el campo de las ciencias sociales ese binomio ha representado, principalmente en su acepción de frontera y soberanía territorial, el sinónimo de sociedad.

Hacia fines del siglo XIX, clase y nación se confrontaron como categorías ideológicamente antagónicas. La principal externalidad para los nacionalismos en boga eran las propuestas sobre el internacionalismo de los partidos clasistas que se inspiraban en el marxismo. Este antagonismo tendrá una resolución dramática con la guerra imperialista de 1914. Pero antes de 1914 en occidente se desarrolla una forma de Estado nacional que en parte es una respuesta al internacionalismo clasista. Se trata de la conversión del Estado nacional en “Estado de bienestar”. Sus primeras expresiones se dan en Alemania bajo el gobierno de Bismarck. Medidas como el seguro de enfermedad, seguro contra accidentes de trabajo, o las pensiones para la vejez asumidas por el Estado fomentan el bienestar de los trabajadores. Otro paso, más teórico que práctico, fue el concepto de Teoría del Bienestar que establece las bases de la Escuela del mismo nombre (Pigou y otros), preocupados por los criterios para medir y aumentar el bienestar colectivo<sup>1</sup>.

Pero es con ocasión de la crisis de los años treinta y en particular con la generalización de la estrategia económica keynesiana que se dan las condiciones y el instrumental doctrinario para la consolidación del *Estado de bienestar*. A partir de esta crisis, Keynes fundamenta la necesidad política de desplazar el énfasis neoclásico de la oferta hacia la demanda. Así, la insuficiencia de demanda efectiva será combatida por una política de pleno empleo y de redistribución de riqueza, lo cual plantea en términos prioritarios una potente intervención del Estado en el campo económico y social. Ante esta perspectiva, al decir de Przeworski, los trabajadores instalan sus oficinas en la sociedad capitalista. Esta instalación se fundamenta en un pacto institucional donde se combina la identidad económica de la clase con la identidad política de la ciudadanía. Las relaciones sociales del capitalismo se consolidan y se hacen más compatibles con instituciones políticas, en particular instituciones de la democracia parlamentaria, donde los trabajadores y otros sectores pueden plantear sus demandas<sup>2</sup>. De esta forma, se sientan las bases en el mundo del trabajo y de la política para la institucionalización del conflicto de clases<sup>3</sup>.

Estos hechos demuestran el carácter complejo de la relación entre clase y ciudadanía. En efecto, en todos los países capitalistas industrializados, o en procesos de industrialización, las luchas de clases constituyeron un catalizador de primera importancia en la presentación

---

<sup>1</sup> Adela Cortina: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 67-8.

<sup>2</sup> Adam Przeworski: *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza Editorial, México, 1990.

<sup>3</sup> Ralf Dahrendorf: *Class and class conflict in industrial society*, Stanford University Press, 1965.

de las cartas de ciudadanía. Prueba de ello son las luchas sociales asociadas a la ampliación del sufragio<sup>4</sup>.

T. H. Marshall en su clásica obra *Clases sociales y ciudadanía* distingue tres partes o elementos de la ciudadanía: la *civil*, la *política* y la *social*. A su juicio cada uno de estos elementos se han desarrollado por separado, al punto que para Inglaterra identifica al siglo XVIII como el siglo de la *ciudadanía civil*, el siglo XIX de la *ciudadanía política* y el XX de la *social*. La *ciudadanía civil* considera todos aquellos derechos necesarios para la libertad individual, como la libertad de expresión, de pensamiento y de confesión religiosa, el derecho a poseer propiedad y el derecho a la justicia. La *ciudadanía política* se refiere a la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político, derecho que en las sociedades contemporáneas se expresa por medio del sufragio universal. La *ciudadanía social* comprende “todo rango que va desde el derecho a un modesto bienestar económico y de seguridad al derecho a participar en la plenitud de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo a los estándar prevalecientes en la sociedad”<sup>5</sup>. El desarrollo de la educación primaria y pública a fines del siglo XIX fue el primer paso decisivo en el establecimiento de los derechos sociales de la ciudadanía durante el siglo XX.

De acuerdo a Marshall, la ciudadanía define un *status* de igualdad en términos de derechos y deberes entre los miembros de una comunidad. *Este principio igualitario y comunitario entra en conflicto con el sistema de desigualdad de las clases*. Se trata en consecuencia de dos principios opuestos que se dan en el “mismo suelo”. El suelo es la sociedad capitalista donde, por la separación de la esfera económica de la política, se hace posible la expansión de los principios opuestos de clase y ciudadanía. A este respecto, feudalismo y ciudadanía serían incompatibles porque en los sistemas estamentarios las clases están establecidas y definidas por la ley.

Como la atención principal de Marshall es la desigualdad, sostiene que es la relación entre las clases, y de sus instituciones, la que define los elementos y los avances de la ciudadanía. De este modo, a nuestro entender, la centralidad del trabajo asalariado que se registra durante parte importante del siglo XX está asociada a las instituciones del *Estado de*

---

<sup>4</sup> Siguiendo a Giddens, Rosemary Crompton ha señalado que los conflictos sociales han sido el principal medio para la extensión de los derechos de ciudadanía; tal como lo ha demostrado la lucha por la implantación del sufragio universal y el derecho a la organización de parte de los trabajadores, quienes han debido enfrentar la resistencia de la clase dominante (R. Crompton: *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1997, p. 180).

<sup>5</sup> T. H. Marshall: *Class, citizenship and social development*, Anchor Books, New York, 1965, p. 78.

*bienestar* y, con ello, se puede dar cuenta de la extensión de los derechos de los trabajadores en materia de educación, de salud, seguridad social, condiciones de empleo y derechos previsionales. La relevancia de la ciudadanía social, en ese marco, pareciera que llega a subsumir o incluso subordinar los derechos civiles y políticos del ciudadano.

En las dos últimas décadas, con el término de la guerra fría, con los procesos de reestructuración económica mundial y la crisis del *Estado de bienestar*, los conceptos de clase, nación y ciudadanía están siendo sometidas a un agudo proceso de revisión y reconceptualización. La combinación de Capitalismo, Estado-nación y Democracia están entrando a un nuevo estadio, *en donde sus respectivas claves identitarias están perdiendo estabilidad y capacidad de convocatoria*.

Debido a este nuevo escenario, muchos afirman que la formación de la ciudadanía no pasa por las relaciones y luchas de clases. Existirían movimientos sociales, no necesariamente clasistas, como movimientos de género, etarios y en general minorías excluidas que están reclamando ciudadanía con más propiedad que las clases entendidas en términos clásicos.

En el caso de Chile, la secuencia marshalliana de la ciudadanía en materia de elementos civiles, políticos y sociales no ha tenido lugar. En pasajes de la historia de Chile el propio concepto de ciudadanía, incluso aparece como poco pertinente. Un claro ejemplo es la situación de las instituciones republicanas durante el siglo XIX, debido al dominio irrestricto de la “fronda aristocrática” y las restricciones a la participación de amplios sectores de la sociedad. Durante el siglo XX, en cambio, los derechos civiles parecieran estar sobredeterminados por los derechos sociales y políticos. Sin embargo, tras la reciente experiencia del autoritarismo, los derechos civiles, en su representación contemporánea de la lucha por los “derechos humanos”, han adquirido particular relevancia.

Para dar cuenta de esta hipótesis, se propone en este documento una aproximación al desarrollo histórico de la ciudadanía, abarcando desde finales del siglo XIX y durante el transcurso del siglo XX. El documento está estructurado a partir de tres momentos que se han organizado en torno a la caracterización del Estado: *Estado oligárquico*, *Estado de compromiso* y *Estado autoritario*. En la última parte, se incluyen algunas interrogantes con relación a la transición democrática iniciada a principios de los noventa.

## II.- LA CIUDADANÍA EN CHILE BAJO EL *ORDEN OLIGÁRQUICO*

### 2. 1 Características generales del *Estado oligárquico*

La concepción actual que se tiene del *Estado oligárquico* está muy influida por la historiografía conservadora de principios del siglo XX que se constituyó en una suerte de apología de un temprano “Estado en forma”, el cual representa para muchos, incluso sus apologetas, el orden aristocrático pero hegemónico de la clase dominante. En contraposición a esta visión, recientemente se ha planteado que el Estado chileno tempranamente habría asumido un carácter eminentemente instrumental. Según el historiador Alfredo Jocelyn-Holt, el Estado chileno durante todo el siglo XIX y parte del pasado “no era otra cosa que un instrumento al servicio de una elite social cuya base de poder residió en la estructura social más que en el aparato propiamente estatal, siendo este último sólo un instrumento auxiliar de la oligarquía”<sup>6</sup>.

Por cierto, la configuración de la estructura social pasa a ser determinante en la conformación de un orden social que caracteriza al período oligárquico y, por ende, en el carácter adoptado por el Estado. Este orden tenía como sustento el poder de una elite conformada por hacendados, comerciantes y mineros. Debido a que durante este período el país estaba compuesto por una población mayoritariamente rural, la fuente del poder político y social estaba en manos de aquella “aristocracia” ligada a la hacienda. Una demostración de la influencia que ejercían los hacendados frente al Estado lo constituye la política económica de mediados del siglo XIX, la que se orientó básicamente a la construcción de obras públicas en función de la exportación de productos agrícolas. Ferrocarriles, caminos, telégrafos, puertos y canales de regadío se extendieron por toda la zona central. De igual manera, es importante destacar la incorporación al sector tradicional por parte de los grupos comerciantes y mineros, tanto por el establecimiento de redes familiares como por la compra de extensas propiedades (muchas veces motivados por razones de prestigio). Sobre esto último, junto a la importancia que tiene la estructura hacendal para la oligarquía chilena, nos detendremos más detalladamente en el apartado 2.3 de este documento.

Por otra parte, la estrecha relación entre la Iglesia y el Estado, que se restablece durante la “era portaliana” y que se logra mantener hasta los conflictos iniciados en la década de 1860,

---

<sup>6</sup> Alfredo Jocelyn-Holt: *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*, Editorial Ariel/Planeta, Buenos Aires, 1997, p. 28.

tendrá una enorme incidencia en términos ideológicos y políticos. Sobre todo por la exclusividad de culto que tenía la Iglesia Católica y por una serie de funciones que ejerce en materia educacional como en la esfera de lo civil. Tal situación se empieza a modificar a partir del conflicto anticlerical promovido por los sectores liberales, lo que se traduce posteriormente en una serie de reformas en la legislación civil, en materia de contratos matrimoniales, cementerios laicos y culto en recintos privados.

Desde el punto de vista del régimen político, el *Estado oligárquico* se inicia con el autoritarismo presidencialista predominante desde 1833, y cuya dinámica desde 1861 está marcada por la conformación de coaliciones de gobierno y las constantes intervenciones del poder ejecutivo. La guerra civil de 1891 pone fin a éste régimen y, a partir de ese momento, el Estado chileno adopta un nuevo carácter que está dado por la forma en que se distribuye el poder político, así como por la manera en que influye sobre una serie de ámbitos de la vida económica y social. Este régimen político, denominado régimen parlamentario, se diferencia del presidencialismo autoritario “a través del simple expediente de las alianzas partidarias efímeras e inestables (que) fue capaz de reducir la independencia del Poder Ejecutivo merced al control político del Gabinete Ministerial”<sup>7</sup>.

En el período parlamentario, el *Estado oligárquico* acentúa su carácter elitista y excluyente que se venía presentando desde la misma formación del Estado nacional<sup>8</sup>. Sin embargo, no era una formación muy cohesionada y en su interior la distribución del poder se presentaba de manera más bien fragmentada entre los distintos sectores de la clase dominante. El muy “sui generis” liberalismo imperante significaba la obstrucción sistemática de un régimen político como mercado competitivo de franquicias. La fragmentación o atomización del poder hacía posible que el parlamento funcionara como un ámbito de negociación neutralizadora, desplazando el poder hacia los grupos oligárquicos pero con la indispensable colaboración funcional de la elite política que actuaba como intermediaria. Así, por ejemplo, los excedentes apropiados por el Estado a través del impuesto a las exportaciones se repartía entre los segmentos oligárquicos según el grado de participación en un poder político atomizado pero “igualitario” entre las distintas facciones en pugna.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Raúl Atria: “Tensiones políticas y crisis económica: El caso chileno 1920-1938”, en Raúl Atria y Matías Tagle (Editores): *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*, CPU, Santiago, 1991, p. 223.

<sup>8</sup> Un claro ejemplo es el mantenimiento de los miembros más representativos de la clase dominante en posiciones de poder político, evitándose con ello lo que se podría denominar “circulación de las elites”.

<sup>9</sup> Tomás Moulian: “Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno”, en Adolfo Aldunate, et al: *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile*, FLACSO, Santiago, 1985, p. 26.

Esta misma situación se ve claramente reflejada en el sistema de representación. Pues, como se señaló anteriormente, las organizaciones políticas existentes eran bastante débiles en cuanto a su composición y grado de representación. La fragmentación, y o división, que se produjo de manera recurrente en cada una de ellas no respondía a diferencias político-ideológicas sino más bien a pugnas de poder entre sus facciones.

Otro rasgo importante que permite caracterizar lo excluyente y elitista del sistema político es el mantenimiento de una serie de restricciones para la participación en los procesos electorales, pese a que desde 1874 se habían abolido aquellas normas de carácter censitario. A ello se agrega la marcada política de dirección de notables al interior de los partidos<sup>10</sup>. El carácter elitista de los partidos no pudo ser contrarrestado ni siquiera por la creación a fines del siglo pasado del primer partido de inspiración obrera: el Partido Democrático. En el régimen parlamentario surgen partidos con escasa fuerza como para gobernar por sí solos debiendo acudir sistemáticamente a la formación de coaliciones electorales cuya existencia fue generalmente efímera<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista económico, el aspecto más importante durante este período dice relación con la autonomía relativa del Estado respecto a esta esfera. De igual manera, reviste bastante significación la política aperturista implementada. En efecto, desde que se inicia el auge de la explotación salitrera hasta la Gran Depresión de 1930, se deja sentir el principio de la autorregulación y del *laissez faire* —sobre todo en materia de relaciones laborales—, derivando en un importante aumento de la actividad exportadora. Como señala Raúl Atria: “Después de la Guerra del Pacífico (1879-1884), la economía chilena se convirtió en un caso típico de lo que se ha dado en llamar una ‘economía abierta’. La incorporación de las valiosas provincias del norte dentro del territorio nacional y la explotación subsecuente de sus enormes yacimientos del salitre, dio al Estado chileno una entrada presupuestaria considerable a través de los impuestos a la exportación (...) Las utilidades financieras de la explotación salitrera quedaron principalmente en manos de

---

<sup>10</sup> La reforma electoral de 1874 había eliminado aquellos requisitos tales como la posesión de propiedad. Con lo cual “tuvieron derecho a voto todos los ciudadanos varones mayores de 21 años, que sabían leer y escribir” (Eduardo Cruz-Coke: *Historia electoral de Chile, 1925-1973*, Editorial Jurídica, Santiago, 1984, p. 35). Sin embargo, deja fuera de la participación a un alto porcentaje de analfabetos, quienes hasta 1930 alcanzaban todavía el 25,3% de la población en su conjunto, y a la totalidad de la población femenina existente.

<sup>11</sup> En un reciente balance realizado por Edgardo Boeninger sobre este período señala que “la hegemonía de la clase dominante sólo podía mantenerse mediante una mayoría política sólida, sustentada en las instituciones formales de la República. Por el contrario, las disputas intestinas de la clase dominante dieron como resultado un juego político volcado hacia adentro y marcado por la inestabilidad y la consiguiente ausencia de una coalición política mayoritaria que hubiese podido hacer sentir su autoridad” (E. Boeninger: *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997, p. 79).

empresas extranjeras y grupos de empresarios mineros locales, pero también accedieron al Estado, controlado a su vez por las viejas aristocracias y la burguesía industrial que surgió en medio de ese período de auge económico”<sup>12</sup>.

## **2. 2 Clase y ciudadanía bajo el *Orden oligárquico***

El auge de las actividades ligadas a la exportación, especialmente la minería, genera durante este período un notable incremento del proletariado que se concentra tanto en los campamentos mineros como en los principales centros urbanos del país. A su vez, va a desencadenar un importante proceso migratorio de la población rural, la que se desplaza tanto a las ciudades como a los lugares de explotación minera. Este último proceso, que tuvo lugar desde 1885 a 1907, se va a traducir en una significativa importancia del proletariado como actor social, cuyo protagonismo empieza a tener un enorme impacto político-social en la opinión pública en las primeras décadas de siglo XX. De acuerdo a Julio César Jobet en 1907, “la población del país alcanzaba a 3.250.000 habitantes de los cuales el 43% se concentraba en las poblaciones de más de 1.000 habitantes (en 1875 la población urbana correspondía al 27% y la rural el 73%)”<sup>13</sup>. Tomando en cuenta los resultados del Censo de 1907, agrega además que “la población activa llegaba a 1.250.000 (40%), de los cuales casi un millón constituirán la clase asalariada o proletariado; 300.000 obreros trabajadores libres; 240.000 gañanes; 40.000 mineros; 140.000 comerciantes y empleados de comercio”<sup>14</sup>.

Paralelo al desarrollo de la actividad minera y de la incipiente industrialización, se ha observado que los sectores asalariados experimentan precarias y difíciles condiciones de vida y de trabajo. El acelerado proceso migratorio genera enormes dificultades de asentamiento y de vivienda, tanto en las ciudades como en los centros mineros. En estos últimos, los problemas de habitación y de vivienda van acompañados de una abierta desprotección de los trabajadores.

Esta situación deriva en una doble reacción. Por un lado, de parte de los propios sectores obreros y, por otro, de las elites intelectuales. Estas últimas llevan a cabo una denuncia acerca de la “crisis moral” generada por las condiciones de vida de los trabajadores. Es decir, de la llamada “cuestión social”. En algunos casos puntuales, se promueven también

---

<sup>12</sup> Raúl Atria: “Tensiones políticas y crisis económica...”, op. cit., 1991, p. 225.

<sup>13</sup> Julio César Jobet: *Ensayo crítico sobre el desarrollo económico y social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1956, pp. 132-33.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 133.

ideas de legislación a fin de paliar algunas de las carencias sociales, tal como fue expresado en el estudio de Arturo Alessandri Palma *Habitaciones para obreros*. Estas voces de denuncia también van acompañadas por un cuestionamiento social más de fondo, como los ensayos de Luis Emilio Recabarren (*Ricos y pobres*) y Julio Valdés Canje (*Sinceridad. Chile íntimo en 1910*). Por otra parte, la precariedad en las condiciones de vida de los sectores obreros, junto con otros hechos como la presión inflacionaria que se produce desde fines del siglo pasado, trayendo consigo carestía y disminución de los salarios, desencadenan un importante proceso de movilización y agitación social<sup>15</sup>. Algunas de estas movilizaciones van a ser canalizadas por las organizaciones obreras que se venían gestando desde las últimas décadas del siglo XIX (como las mutuales y las mancomunales); otras, en cambio, tendrán un carácter claramente espontáneo. En las grandes ciudades, puertos y oficinas salitreras, se genera una seguidilla de protestas y huelgas muchas de las cuales culminan con trágicos saldos.

De esta forma, al interior de la sociedad chilena adquiere una enorme centralidad la llamada “cuestión social”. Como bien la ha definido James Morris, “la cuestión social” representa “todas las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización naciente: una nueva fuerza cada vez más compleja, implican movilizaciones referidas a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva clase trabajadora; huelgas y demostraciones callejeras, y cierta popularidad de las ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los trabajadores”<sup>16</sup>. Pero además la “cuestión social” posee una connotación histórica definida: “Se refiere a un período inicial de tensión social, protesta obrera y efervescencia intelectual que comienza con la industrialización misma. En Chile este período inicial duró casi cuarenta años, desde mediados de la década de 1880 a mediados de la década de 1920”<sup>17</sup>.

El desarrollo de los conflictos sociales, así como las denuncias que suscita “la cuestión social” se traducen “en fuentes de preocupación, primero para las elites y luego para la

---

<sup>15</sup> Patricio Meller sostiene que la tensión política entre trabajo y capital comenzó a manifestarse tempranamente en nuestro país. “Entre 1890 y 1925 se registró un promedio de 9 huelgas al año (...) Este ambiente introdujo ‘la cuestión social’ en el debate político aun antes de la Gran Depresión” (P. Meller: *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 57). Cabe señalar que este tipo de conflictos laborales no incluye a las asonadas y mítines populares que se llevan a cabo desde principios de este siglo.

<sup>16</sup> James Morris: “La cuestión social”, en Hernán Godoy: *La estructura social chilena*, Editorial Universitaria, Santiago, 1971, p. 251.

<sup>17</sup> *Ibid.*

naciente opinión pública”<sup>18</sup>. Esta preocupación se va a centrar principalmente de los aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, las organizaciones laborales y sus formas de negociación. No obstante, también incluirá los temas relativos a la vivienda, la salud y la previsión de los trabajadores.

Crisóstomo Pizarro señala que los niveles alcanzados por la lucha obrera en las primeras décadas del siglo XX “guarda estrecha relación con la inexistencia de canales institucionales para la resolución del conflicto industrial más que una predisposición de los trabajadores a iniciar acciones de fuerza”<sup>19</sup>.

A fin de superar este déficit institucional, se toman las primeras iniciativas tendientes a solucionar algunos de los problemas y demandas de los sectores populares. Entre 1897 y 1906 se aprueban una serie de iniciativas que tenían como propósito la construcción de viviendas obreras. “En materia de salud —sostiene Arellano—, luego de dos décadas de intentos fallidos, en 1918 se aprobó un Código Sanitario que otorgaba atribuciones a la autoridad para enfrentar epidemias y otros problemas del área. En materia educacional, desde 1901 se presentaron proyectos que hacían obligatoria la enseñanza primaria, la que se convirtió en ley en 1920”<sup>20</sup>.

Con relación a las condiciones de trabajo, “se aprobaron, en 1914, una ley que establecía para los empleados de comercio un descanso de una hora y media para almorzar; en 1916, una rudimentaria indemnización por accidentes del trabajo, y en 1917 el perfeccionamiento de una disposición de 1907 que establecía la obligación del descanso dominical”<sup>21</sup>.

Como se puede apreciar, hasta los inicios de la segunda década de este siglo el Estado logra garantizar solo algunos derechos relacionados con la seguridad social, haciéndose altamente resistente a la extensión de los derechos civiles y la mayoría de los derechos políticos. Siguiendo la perspectiva de Marshall, la reducida condición de “ciudadanos” se entiende durante este período solamente por la recepción de estos derechos sociales en aquellos grupos con un incipiente nivel de organización, quedando todavía postergados amplios sectores de la población.

---

<sup>18</sup> José Pablo Arellano: *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985, p. 22.

<sup>19</sup> Crisóstomo Pizarro: “Rol de los sindicatos”, CIEPLAN, Colección Estudios N° 22, Santiago, marzo de 1978, p. 9.

<sup>20</sup> José Pablo Arellano: *Políticas sociales y desarrollo*, op. cit., p. 25.

<sup>21</sup> Ibid.

### 2.3 La continuidad de estructuras sociales y de poder tradicionales

En el ámbito de la sociología latinoamericana y chilena, existen una serie de contribuciones que dan cuenta de aquellas estructuras que fundamentaban y caracterizaban el llamado *orden oligárquico*; así como de la crisis y transformación que enfrentan posteriormente. Entre esas contribuciones cabe destacar la importancia de la obra de José Medina Echavarría *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, ya que nos permite identificar aquellos aspectos que subsisten y coexisten por varias décadas del siglo XX en buena parte de los países de América Latina. Tales aspectos influyeron para que la modernización estuviese condicionada por paulatinos procesos de tránsito y de transformación de ciertas estructuras e instituciones económicas y sociales.

Para Medina Echavarría una de las instituciones que reviste especial consideración, a fin de entender el proceso de transformación que experimenta la sociedad latinoamericana desde las primeras décadas del siglo XX, lo constituye la hacienda. El sentido sociológico que tuvo esta institución a nivel continental se puede apreciar a través de la propia caracterización que realiza dicho autor: “Toda la historia económica, social y política de América Latina es en buena parte la historia de la consolidación y transformaciones de esa unidad económico-social. Y el relato del ocaso de la estructura tradicional se confunde por consiguiente con el lento declinar de esa vieja organización. *Ocaso y no extinción, desde luego, pues todavía persisten tanto su presencia como sus influjos*”<sup>22</sup>.

De acuerdo a Medina Echavarría es posible distinguir en la hacienda una serie de rasgos tales como “a) el haber sido célula de poder político-militar al lado del económico; b) el haber constituido el núcleo de una dilatada estructura familística; c) el haber constituido el modelo circunstancial de la autoridad, d) el haber sido la creadora de un tipo humano de un ‘carácter singular’”<sup>23</sup>. Estos rasgos permiten entender el por qué la fuerte y prolongada permanencia de una institución que, en términos económicos, presentaba muchas insuficiencias y limitaciones. A juicio de Medina Echavarría, desde su constitución la hacienda “es algo más que una unidad de producción económica. Es un instrumento de instalación de un orden en el dilatado espacio vacío del agro, y por tanto significa de hecho un núcleo de poder político, tolerado o utilizado según circunstancias por las autoridades estatales, y al que se otorga a veces o toma por sí mismo una significación militar”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> José Medina Echavarría: *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, SOLAR/HACHETTE, Santiago, 1969, p. 30. Las cursivas son nuestras.

<sup>23</sup> Ibid., p. 32.

<sup>24</sup> Ibid.

Al igual que en el resto de América Latina, la sociedad chilena durante el siglo XIX fue predominantemente rural. Por ende, la hacienda poseía una gran centralidad al ser el espacio en torno a la que se concentraban mayoritariamente las relaciones económicas y sociales. No obstante, las actividades económicas desarrolladas al interior de las haciendas, que se ubicaban a lo largo de todo el valle central y sur del país, van a experimentar una serie de fluctuaciones en virtud de la contracción y expansión del mercado externo. Pese a los obstáculos económicos que generaba muchas veces esta situación, la hacienda tendrá también una enorme importancia en términos políticos. Respecto de esto último, José Bengoa ha señalado que en nuestro país “el estado portaliano se transformó en el gran mecanismo de acceso a los negocios, a la renta minera, a los medios financieros y actividades especulativas. En este cuadro, la agricultura aparece ligada a la importancia política que otorga el control de la población y el territorio. Los terratenientes manejaban el país pobre de las provincias y, a cambio, controlaban el aparato estatal y los negocios capitalinos. El camino para lograr estos beneficios fue, durante casi un siglo y medio, la política parlamentaria, el sistema electoral”<sup>25</sup>.

La enorme influencia política que poseía la hacienda llevó a la mayoría de los terratenientes a centrar su preocupación en controlar la población rural, más que a proponer políticas de fomento agropecuario. “*El control de una ‘clientela cautiva’ fue la base de su poder social.* Es lo que explica que familias que a mediados del siglo pasado construyeran sus riquezas en la minería o en la banca, se emparentaban o directamente adquirieran predios agrícolas, como forma de entrar en el juego político de la clase que comandaba los destinos del país. *La tierra en Chile dio más prestigio que dinero, esto es, intermedió el acceso al poder*”<sup>26</sup>.

En definitiva, la hacienda configuraba la principal fuente de poder del *orden oligárquico*. Orden que, como hemos visto, se traducía en el control absoluto del aparato estatal por parte de las elites.

El carácter elitista y excluyente del sistema político empieza a ser modificado con la emergencia de los sectores medios y obreros urbanos en los albores del siglo XX. A partir de ese momento, el conflicto interoligárquico es desplazado por las presiones de mayor

---

<sup>25</sup> José Bengoa: *Historial social de la agricultura chilena*, Vol. 1, *El poder y la subordinación*, Ediciones SUR, Santiago, 1988, p. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 12. Las cursivas son nuestras.

integración por parte de los sectores aludidos. Este último hecho, junto a otros factores como el incremento de la urbanización y la mayor complejidad que asume la estructura social, provocan por cierto el agotamiento de las instituciones políticas y sociales prevalecientes.

No obstante estas transformaciones, una buena parte de las haciendas logra mantener su predominio. Incluso, pese a que desde fines del siglo XIX en una gran cantidad de estas unidades se dan ciertos niveles de modernización no logran, en el sentido de Medina Echavarría, transformarse verdaderamente en empresas<sup>27</sup>.

Desde otra perspectiva, es importante destacar que la crisis de la oligarquía más tradicional suscitada en esta etapa tampoco logra alterar la persistencia de las haciendas. Ello se debe, en gran medida, a los fenómenos de asimilación social y de integración económica que experimentan las nuevas elites, que se expresan, por ejemplo, mediante la compra de tierras por parte de industriales y comerciantes, debido a razones de prestigio como por las oportunidades que ofrecía el sistema tributario<sup>28</sup>. Sin embargo, a pesar de seguir constituyendo una importante fuente de poder político, va a manifestar síntomas de decadencia que culminan en los años sesenta con la implementación de la Reforma Agraria.

#### **2. 4 Crisis del *orden oligárquico***

Como hemos visto, la adopción de los primeros derechos sociales, expresados preferentemente a través de la legislación de seguridad social, responde directamente a la movilización que desencadena el propio movimiento obrero y las emergentes clases medias. La presión de las clases medias será bastante significativa, sobre todo por que la demanda a integrarse en el sistema político, va a agudizar la crisis política y social del

---

<sup>27</sup> En la década de 1930, dice Bengoa, “la agricultura volvió al refugio de sus prácticas tradicionales, tanto en cuanto a cultivos como en la organización del trabajo. La producción nacional se estancó, la propiedad de la tierra se mantuvo inmodificada en la zona central, y los terratenientes comenzaron a presionar al Estado para evitar la transformación del sector rural. El inquilinaje —que en el período de fines de siglo y comienzos de éste se encontraba sometido a transformaciones, a lo menos en algunas zonas— volvió a fortalecerse; muchas faenas se desalarizaron, volviendo a imperar el sistema de mediería, regalías y rentas” (J. Bengoa: *Historia social de la agricultura chilena*, Vol. 2, *Haciendas y campesinos*, Ediciones SUR, Santiago, 1990, p. 209). Agrega además que las grandes haciendas se convirtieron en estructuras incapaces de liderar el proceso de modernización. Por su parte, los terratenientes “de ser una clase abierta al progreso, atenta a reaccionar frente a los mercados externos, que roturaba las tierras y canalizaba los ríos del Valle Central se transformó en una clase conservadora, retrograda culturalmente y reaccionaria políticamente” (Ibid., p. 29).

<sup>28</sup> Raúl Urzúa: “Notas acerca de la estructura de poder en Chile”, en Raúl Atria, et. al: *Hacia un nuevo diagnóstico de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1973.

régimen parlamentario<sup>29</sup>. La crisis del salitre, por otro lado, desencadenada luego de la Primera Guerra Mundial, trae consigo una serie de consecuencias económicas y sociales que ponen en cuestión el largo período de predominio del *laissez faire*, el que será reemplazado luego de la Gran Depresión.

A partir de 1920 se configura un nuevo escenario al implementarse una nueva institucionalidad política y social. Desde el punto de vista del sistema político, el derrumbamiento del parlamentarismo será resultado, según Boeninger, “de la conducta de los actores y de la incapacidad de las instituciones políticas para superar sus propios conflictos y absorber, procesar y resolver los acuciantes problemas desencadenados al interior del orden económico y del orden social”<sup>30</sup>. Se constituye, a partir de ese momento, un sistema político que logra incorporar a las clases medias y algunos sectores provenientes de la clase obrera organizada. Además, va a implementar importantes canales de representación social y política, que le permitirán una mejor mediación y regulación de los conflictos<sup>31</sup>. Con lo cual surge lo que algunos autores —como Cavarozzi, Garretón, Campero, entre otros— han denominado la “matriz Estado-céntrica”.

Pese a estos cambios experimentados por el sistema político, un porcentaje importante de la población continúa excluida de la participación electoral, ya que se mantienen los requisitos de saber leer y escribir y la no-inclusión de la mujer<sup>32</sup>. Como veremos más adelante, solamente a principios de los años cincuenta se crearán mayores condiciones que permiten

---

<sup>29</sup> Como señala James Petras, “en 1920, el descontento de la clase media cristalizó en la campaña presidencial de Alessandri (...) Sobre la base de este programa reformista, la clase obrera aceptó el liderazgo de la clase media. El antiguo conflicto acerca de las relaciones entre la iglesia y el Estado quedó relegado a un segundo plano, y el ‘problema social’ pasó a ser el centro de la lucha política” (J. Petras: *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1971, pp. 112-13).

<sup>30</sup> Edgardo Boeninger: *Democracia en Chile...*, op. cit., p. 80.

<sup>31</sup> A juicio de Gabriel Salazar, “el Estado de 1925 fue una estructura que entró a trabajar, en terreno difícil, con un doble *handicap* incorporado: su incapacidad constitucional tanto para desarrollar las fuerzas productivas (ahora en un contexto de oportunidades perdidas y plazos por vencerse), como para resolver con eficiencia la ‘cuestión social’ (cuando los movimientos sociales, en tren de organización, se aprestaban a lanzar ofensivas reivindicativas cada vez más politizadas). Por su modo de origen, pues la democracia liberal de 1925 quedó condenada a evolucionar determinada por el zapato chino de ese doble *handicap*, el mismo que había ya sellado el destino del autoritarismo implantado en 1833” (G. Salazar: *Violencia política popular en las ‘grandes alamedas’*. *Santiago de Chile 1947-1987*, Ediciones SUR, Santiago, 1990, p. 83).

<sup>32</sup> El 17 de Marzo de 1925 se dicta el decreto Ley N° 343, relacionado con las inscripciones electorales permanentes. “Creaba un registro Electoral, para la inscripción permanente de los ciudadanos que tuvieran derecho a ello de acuerdo con la ley. Establecía que estas serían continuas...” Además estipulaba que tenían derecho a inscribirse “los chilenos varones, que tuvieran 21 años de edad, supieran leer y escribir, estuvieran domiciliados en la subdelegación respectiva y hubieran cumplido (nuevo requisito), con la Ley de Servicio Militar” (Fernando Campos Harriet: *Historia constitucional de Chile*, Editorial Jurídica, Santiago, 1956, pp. 515-16).

incrementar el derecho al sufragio y la participación electoral, aunque no se puede hablar todavía de la presencia de sufragio universal.

En la esfera económica, el Estado entra a jugar un rol protagónico, especialmente luego de la depresión de los años treinta, la cual “condujo el brusco abandono de la estrategia orientada a la exportación de recursos naturales y de la política del *laissez faire* (...) El efecto perjudicial de las crisis y desafíos externos evidenciaba cuán vulnerable era la economía chilena. En consecuencia, de acuerdo al entorno internacional de la época, las prioridades del desarrollo tendrían que orientarse hacia los sectores que producían para el mercado interno”<sup>33</sup>.

Desde el punto de vista de las políticas sociales y de seguridad social, lo más significativo de este período dice relación con la legislación laboral dictada en 1924. Con ella, se promulgaron leyes sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a huelga, tribunales de conciliación y arbitraje e indemnización por accidente de trabajo. Además se crearon la Caja de Seguro Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares. Durante ese mismo año, fue creado el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Sociales. En 1925, se creó la Caja Nacional de Empleados Públicos. De acuerdo a José Pablo Arellano, con la implementación de toda esta legislación “los problemas sociales dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia”<sup>34</sup>.

Pese a la presencia de ese marco institucional que se implementa en 1924, y que se refuerza luego de la promulgación del Código del Trabajo en 1931, se constata una cierta autonomía del movimiento sindical, debido a que su masificación proviene de antes. Distinta es la situación de otros países latinoamericanos en donde el proceso de masificación de los sindicatos es producto de la inducción por parte del Estado<sup>35</sup>. Según Crisóstomo Pizarro, los grados de autonomía alcanzados por los sindicatos obreros hasta ese momento se ven reflejados también en la creciente politización que ellos mismos venían manifestando. “La etapa de 1916 a 1931 —afirma Pizarro— puede distinguirse desde muchas perspectivas, pero su elemento más destacado fue sin duda la acción política y la propagación ideológica ejercida por pequeños grupos ilustrados de dirigentes laborales nacionales y extranjeros, sobre el conjunto del movimiento sindical existente hasta entonces. Fue el momento de la politización de las masas laborales y de la constitución de un liderazgo político surgido

---

<sup>33</sup> Patricio Meller: *Un siglo de economía política chilena...*, op. cit., 1996, p. 49.

<sup>34</sup> José Pablo Arellano: *Políticas sociales y desarrollo...*, op. cit., 1985, p. 28.

<sup>35</sup> Crisóstomo Pizarro: *La huelga obrera en Chile*, Ediciones SUR, Santiago, 1986, p. 17.

desde las mismas organizaciones obreras. En el nacimiento de la izquierda chilena, el sector propiamente laboral jugó un rol preponderante al nivel de la dirección política, y no fue tan sólo la base sobre la cual se concentró la acción ideológica de la 'intelligentsia' burguesa, ni una masa ajena a los intereses políticos y sujeta a la influencia de agentes externos al medio laboral"<sup>36</sup>. Sin embargo, a partir de los años treinta las acciones y el conflicto generado por el movimiento sindical pasa a ser canalizado por el aparato estatal y a depender, en gran medida, de los partidos políticos.

En el ámbito de las relaciones laborales, con la promulgación del Código del Trabajo en 1931 se extiende el papel interventor y la función reguladora de parte del Estado. Además, a través de este código se logra integrar la totalidad de la legislación dictada en los años precedentes y se le otorga un reconocimiento oficial a la actividad sindical.

Recapitulando. A fines del período oligárquico es posible apreciar una extensión de la legislación relacionada con la seguridad social y, en menor medida, de los derechos políticos. En este nuevo escenario, es posible advertir que los aún limitados derechos sociales se promueven con un mayor énfasis que los derechos políticos y civiles. En el caso de los derechos civiles, durante todo este período, los hitos más importantes estarán dados por los conflictos entre la Iglesia y el Estado que se inician en las últimas décadas del siglo XIX —los que traen como consecuencia el establecimiento de la educación laica y las reformas de la legislación acerca de los contratos matrimoniales y defunciones— y que culminan a mediados de los años veinte del siglo de marras con su separación oficial.

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 69.

### III.- CLASE Y CIUDADANÍA EN EL CONTEXTO DEL *ESTADO DE COMPROMISO*

#### 3. 1 Características generales del *Estado de compromiso*

A fines de los años treinta el Estado entra en una fase de mayor profundización de sus intervenciones en el plano económico y social, lo que logra contrarrestar algunas de las repercusiones generadas en nuestro país por la Gran Depresión<sup>37</sup>. Además, durante la segunda guerra mundial, el Estado se ve obligado a tener que impulsar una política de desarrollo basada en la industrialización sustitutiva de importaciones. Esta nueva estrategia de desarrollo es facilitada, en un primer momento, por el nivel de compromiso que se genera entre los diferentes sectores que se logran integrar al sistema político a través de la constitución de una importante alianza político-social: el Frente Popular.

Mediante la presencia de este tipo de alianzas en el sistema político, el Estado chileno asume un carácter similar al del *Estado de bienestar* europeo. Ello, debido a que se establece una coalición de gobierno que expresa, por un lado, una política de alianzas entre sectores liberales de centro y de izquierda y, por otro, un cierto grado de compromisos entre los sectores representados (burguesía industrial, clases medias y clase obrera organizada).

Sin embargo, la aceptación de compromisos obliga a ciertas fuerzas políticas integrantes del Frente Popular a tener que evitar promover movilizaciones que pongan en peligro la estabilidad de la coalición y la reacción de aquellos sectores dominantes que habían aceptado la implementación del nuevo estilo de desarrollo<sup>38</sup>. Este tipo de concesiones va a

---

<sup>37</sup> Según Cecilia Montero, las intervenciones del Estado en materia económica “comienzan a tomar forma a fines de los años 20 en respuesta a las demandas de agricultores e industriales que habían tenido dificultades durante la Primera Guerra Mundial y fue el reflejo de los cambios políticos que se estaban gestando a raíz de la transformación en la estructura social...” (C. Montero: *La revolución empresarial chilena*, Dolmen-CIEPLAN, Santiago, 1997, p. 84).

<sup>38</sup> Anibal Pinto ha señalado al respecto que “el Frente Popular, a fin de constituirse electoralmente, debió suavizar al extremo toda sus implicaciones izquierdistas, entregando de hecho el control del movimiento a la fracción conservadora y terrateniente del radicalismo” (A. Pinto: “Desarrollo económico y relaciones sociales”, en A. Pinto et al: *Chile hoy*, Editorial Siglo XXI, Santiago, 1971, pp. 20-1). Tomás Moulian, por su parte, coincidiendo con esta observación señala que uno de elementos que contribuyó a la estabilidad política durante el Gobierno del Frente Popular “fue el realismo político de la izquierda en esa época. Sin embargo, esa virtud jugó un papel ambivalente. Por una parte demostraba su responsabilidad frente al régimen democrático (...) Por otra, era un ‘realismo concesivo’, expresaba la incapacidad para dirigir la política de reformas, lo que la obligaba a adaptarse a la actitud acomodaticia y ‘transformista’ del centro radical. Expresado en un discurso de otro tipo, esa izquierda tenía el programa desarrollista que más a fondo atacaba las razones estructurales del atraso” (T. Moulian: “Violencia gradualismo y reformas...”, op. cit., pp. 57-8).

postergar toda posibilidad de democratización de la sociedad chilena, debido a que se mantienen las restricciones en el ámbito de la participación política, sobre todo en términos de las condiciones para la participación electoral. De igual manera, pese a que se llevan a cabo importantes avances en el plano de las políticas sociales, se mantiene la desprotección de una buena parte de los trabajadores del agro.

Luego de la ruptura de este tipo de alianzas políticas y sociales se van a producir intentos de reorientación de la política económica, especialmente con los gobiernos de Carlos Ibañez y Jorge Alessandri. Sin embargo, no se logran modificar los aspectos esenciales del modelo de sustitución de importaciones. Por el contrario, se asiste con posterioridad a un intento de su consolidación, expresado principalmente en la ampliación del mercado interno, lo que se vio facilitado por el impulso de ciertos cambios estructurales llevados a cabo desde mediados de los años sesenta.

### **3. 2 La ciudadanía durante la vigencia del *Estado de compromiso***

Indudablemente que una de las repercusiones sociales más importantes que trae consigo la política de industrialización sustitutiva es el aumento en el nivel de la salarización, la que se expresa tanto en el crecimiento del número de trabajadores ligados a la producción manufacturera como de los empleados de las actividades de servicio. Las figuras del obrero industrial y del empleado adquieren un enorme significado en términos de la relación que establecen con el Estado, por medio de instancias a las que se le reconoce un importante sentido identitario; en especial a través de organizaciones de carácter sindical y gremial. De igual manera, el crecimiento de la estructura administrativa del Estado se transforma en un importante espacio ocupacional para los sectores medios.

Como certeramente afirman Campero, Flisfisch y otros, bajo el compromiso aludido, las variables empleo, condiciones de trabajo y salarios adquieren un carácter eminentemente político e independiente de la “legalidad económica”. La política de pleno empleo, de mejora y compensaciones sectoriales en las condiciones de trabajo y aumento de salarios, eran negociadas con alta presencia protectora de los gobiernos a favor de los trabajadores asalariados. Estos objetivos eran concebidos como patrones universales y la acción sindical y gremial podía proponerse empujar las políticas gubernamentales en esa dirección.

La función reguladora del Estado, aludida anteriormente, se deja sentir con gran fuerza en el ámbito de las relaciones laborales<sup>39</sup>. De acuerdo a Cecilia Montero, “durante los gobiernos del Frente Popular y de Carlos Ibáñez, se produjeron avances considerables en la legislación laboral y en los servicios sociales. El movimiento sindical participó ampliamente en la legislación sobre salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad social y negociación colectiva. Pero el Gobierno controlaba la política laboral. La negociación colectiva ocurría a nivel sectorial y nacional, y los sindicatos de fábricas eran débiles. Los empresarios mantuvieron una posición defensiva e ideológica frente a los conflictos laborales y no vieron que un mejoramiento de las relaciones laborales podía ser un aporte positivo al crecimiento del país”<sup>40</sup>.

En cuanto a los beneficios sociales, desde 1935 a 1955 se asiste a una expansión que favorece tanto a los sectores obreros como a las clases medias. En materia habitacional en 1936 se crea la Caja de Habitación Popular, destinada a favorecer la construcción de viviendas para los trabajadores. En materia de salud, en 1938 se organizan servicios destinados a la prevención médica de los trabajadores extendiéndose, en el caso de los obreros, la atención curativa a la madre y al niño. En 1952, con la creación del Servicio Nacional de Salud, esa medida se hace extensiva a toda la familia. En materia previsional, junto a la incorporación de nuevos trabajadores se establecen otros beneficios, tales como la asignación familiar, el subsidio de cesantía y el de maternidad. Además se organiza un régimen de pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares. Por último, en el campo educacional desde que se promulga la ley de instrucción primaria obligatoria, en 1920, se asiste a una expansión de las matriculas en todos los niveles, con especial intensidad en el nivel medio. En 1953 se crea la Junta nacional de Auxilio Escolar para apoyar con alimentación y útiles escolares a los estudiantes de escasos recursos<sup>41</sup>.

Pese a la expansión de las políticas y de los derechos sociales en este período, se mantienen una serie de restricciones tanto en la promoción de los derechos políticos como en la esfera de la participación política. Al hacer un balance de la experiencia del Frente Popular, Tomás Moulian sostiene que durante su gestión “las reformas políticas no estuvieron en la agenda”. Según Moulian, esto se debe a que el principal partido de la coalición de

---

<sup>39</sup> Esta situación favorece únicamente a los trabajadores urbanos, puesto que los acuerdos políticos y sociales que se adoptan luego del triunfo del Frente Popular dejan fuera al conjunto de los trabajadores del agro.

<sup>40</sup> Cecilia Montero: *La revolución empresarial...*, op. cit., p. 98.

<sup>41</sup> José Pablo Arellano, op. cit., pp. 31-2.

gobierno, el Radical, “aprovechaba las deficiencias del sistema electoral, usando, igual que la derecha, los trucos del control de las inscripciones y la manipulación de votantes”<sup>42</sup>.

Solamente en 1949, cuando se había disuelto dicha coalición de gobierno, se lleva a cabo una importante reforma electoral que le otorga a la mujer el derecho a voto en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Sin embargo, la participación electoral continúa siendo débil. De acuerdo a un estudio realizado por Guillermo Briones, “en la elección presidencial de 1958 Chile tenía una población estimada de 7.091.636, de la cual 1.492.424 personas entre hombres y mujeres de 21 años y más estaban inscritas en los registros electorales. Estas cifras dan una tasa de participación electoral de 21.0 por ciento calculada sobre la población total y de 42,8 por ciento, considerando las personas de 21 años y más, que suman 3.483.726”<sup>43</sup>. La abstención electoral, según constata Briones, es mayor en las clases bajas. No obstante, la situación difería entre las poblaciones urbanas de provincia respecto a las ubicadas en Santiago, y en los grupos campesinos, que poseían mayores tasas de analfabetismo y menor exposición a las informaciones.

Será solamente a partir de la reforma electoral de 1962 que se constata un crecimiento acelerado de la población electoral, debido a que se establece la obligatoriedad de la inscripción para votar así como del acto mismo del voto. Se produce a partir de ese momento lo que Genaro Arriagada ha llamado una “fuerte expansión de la ciudadanía”<sup>44</sup>. La población electoral experimenta un crecimiento de alrededor de un doscientos por cientos hasta 1973. En esta expansión también incide la reforma electoral de 1970 que otorga el derecho a voto de los mayores de 18 años y de los analfabetos<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Tomás Moulian, op. cit., p. 57.

<sup>43</sup> Guillermo Briones: “La estructura social y la participación política”, en Hernán Godoy: *Estructura social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1971, p. 478. De acuerdo a las estimaciones realizadas por J. Samuel Valenzuela el bajo número de votantes “seguía debiéndose, ante todo, a la elevada proporción de la población en condiciones de votar que no se molestaba en inscribirse para hacerlo y al número también considerable, de aquellos que no acudían a votar al día de la elección. De hecho, la población susceptible de votar que se abstenía de inscribirse y de votar aumentó, incluso, en términos relativos, en comparación con el período anterior a 1925. Las elecciones presidenciales atraían un número ligeramente mayor de votantes, pero en la contienda de 1946, por ejemplo, de la población susceptible de votar consistente en 1,05 millones de varones alfabetizados mayores de 21 años, sólo 631.257 (el 60,1%) se inscribieron y 479.310 votaron realmente (un 75,9% de quienes se habían inscrito y un 45,6% de quienes podían hacerlo)” (J. S. Valenzuela: “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, en *Estudios Públicos*, N° 58, Santiago, 1995, p. 60).

<sup>44</sup> Genaro Arriagada: *¿Hacia un ‘big bang’ del sistema de partidos?*, Editorial Los Andes, Santiago, 1997, p. 49. De acuerdo con esta afirmación, la ciudadanía es concebida solamente como una condición para ejercer el derecho a sufragio. Vale decir de la ciudadanía política, en el sentido de Marshall.

<sup>45</sup> Valenzuela señala que una serie de “analistas, especialmente de derecha, han argumentado que el auge de la izquierda se debió a la expansión del electorado. Dicha tesis no es compatible con el hecho de que los partidos de izquierda apenas si incrementaron sus porcentajes de voto en los años 60 (...) y que Salvador

### 3.3 Algunos rasgos predominantes bajo el *Estado de compromiso*.

Como hemos visto, bajo la vigencia del llamado *Estado de compromiso* se incrementa la función reguladora del Estado en la esfera de las relaciones y de los conflictos sociales. Junto a ello, se van ofreciendo, de manera gradual, mayores canales de integración por parte el Estado, cobrando por ende enorme importancia el sistema de representación.

Estos antecedentes, por cierto, van a definir de manera bastante peculiar la relación entre Estado y Sociedad. Sobre todo por la enorme influencia que posee el Estado en la formación de las clases (como el empresariado y la clase obrera industrial) y, a partir de los años sesenta, en el impulso de la movilización de los grupos más marginados. Por estos motivos, en el ámbito de la historiografía y de la sociología se han podido constatar dos marcadas situaciones que cruzan la totalidad de este período: i) una *sociedad civil debilitada* y ii) la constante presencia de *relaciones clientelistas*.

Respecto de la primera situación, el historiador Alfredo Jocelyn-Holt señala que a lo largo del siglo XX la sociedad chilena se ha caracterizado por carecer de autonomía y, por ende, estar dirigida principalmente por el Estado. “Los gobiernos locales —dice Jocelyn-Holt— han sido francamente inexistentes. Las redes asociativas han dependido fuertemente del apoyo del estado administrativo, y siempre han sido absorbidas por la política nacional. Los medios de comunicación públicos se han sometido a una estricta supervisión, cuando no han sido abiertamente monopolizados por los gobiernos de turno. Hasta hoy, incluso, la educación fiscal y su supervisión pública han marcado los estándares culturales del país. El Poder Legislativo —ya no ‘parlamento’— se ha convertido en un mero Congreso que renuncia permanentemente a su función de dictar leyes, delegándola al Ejecutivo a través de decretos con fuerza de ley y aceptando la progresiva ampliación de la potestad reglamentaria...”. Por estos motivos, continúa Jocelyn-Holt, “en el siglo XX, *el gobierno de las mayorías*, con su confianza total en el estado administrativo, *ha abrumado a la sociedad civil dejándole muy poco espacio para maniobrar*”<sup>46</sup>.

Similar opinión ha manifestado más recientemente Gabriel Salazar al analizar las diferentes formas de participación ciudadana que han predominado en el Chile contemporáneo. A juicio de este autor, un antecedente importante se encuentra en la eliminación de la clase

---

Allende recibió menos apoyo en 1970 (36,2%) que el que obtuvo en 1964 (38,6%) como candidato presidencial” (J. S. Valenzuela: “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos...”, op. cit., p. 61, nota 67).

<sup>46</sup> Alfredo Jocelyn-Holt: *El peso de la noche*, op. cit., pp. 53-4. Las cursivas son nuestras.

media rural —la que tradicionalmente tendía a vivir en comunidad, en aldeas y ciudades menores—, desde mediados del siglo XIX, debido al predominio alcanzado por el sistema de haciendas y la instalación de compañías salitreras (que centraron su acción en el eje mercantil y político de Santiago-Valparaíso). De esta forma, “el proyecto democrático-republicano, usualmente vinculado al dinamismo autónomo de los gobiernos locales y a la participación local de la ciudadanía careció, en Chile, de la ‘clase social’ que lo testimoniara y promoviera. Su ausencia favoreció el enquistamiento crónico del centralismo político y económico, por arriba, y el aposamiento de una sociedad de masas en vez de una auténtica sociedad civil, por abajo”<sup>47</sup>.

Complementando esta situación, se constata también que el sistema político durante este período se caracteriza por la constante presencia de *relaciones clientelistas* entre los ciudadanos y los agentes intermediarios del Estado y los partidos políticos.

Desde una perspectiva más general, Robert Castel, al remitirse al período de vigencia del *Estado de bienestar* europeo, da cuenta que la implementación de ciertas políticas sociales generaba una clara tendencia hacia la apatía y el inmovilismo de la sociedad civil. No obstante, advierte que contra este inmovilismo “había que refundar la acción política y social haciendo participar a los ciudadanos. Su pasividad era el precio que pagaban por haber delegado en el Estado la función de conducir el cambio desde lo alto, sin control de la sociedad civil”<sup>48</sup>.

Por su parte, en nuestro país, la participación ciudadana está condicionada tanto por las restricciones que, en términos institucionales, se presentaban en un primer momento como por los efectos que generaban las relaciones clientelistas. A nivel del sistema político este tipo de relaciones tiene sus orígenes durante el *Estado oligárquico*, debido especialmente a la implementación de la llamada “comuna autónoma”. Sin embargo, el *clientelismo* tiende a acentuarse posteriormente bajo el *Estado de compromiso* al ampliarse la intervención estatal y el sistema político<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Gabriel Salazar: “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable”, en *Proposiciones* N° 28, Santiago, septiembre de 1998, p. 168.

<sup>48</sup> Robert Castel: *La metamorfosis de la cuestión social*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997, p. 397.

<sup>49</sup> Según Raúl Urzúa, la característica que asume el sistema político en este período se traduce en “un cuadro en el cual la participación en el poder político y, por consiguiente, la acción de los partidos políticos, constituye el eje en torno al cual se produce la integración al sistema de las clases y sectores menos privilegiados” (R. Urzúa: “Notas acerca de la estructura de poder en Chile”, op. cit., p. 116).

De acuerdo a Raúl Urzúa el *clientelismo* tiene que ver con un *tipo de movilización* que se promueve desde el Estado. En palabras del propio Urzúa: “Esta forma de movilización expresa la integración desde arriba y es consecuencia del carácter central que tiene el Estado en toda la sociedad chilena. En esta forma remozada del antiguo sistema los políticos y toda una gama de intermediarios sirven de nexo entre los distintos grupos y el estado todopoderoso (...) Sea o no un político (muchas veces es un burócrata), él pasa a desempeñar el papel que antes desempeñaban los patronos o los antiguos caciques políticos, pero el cliente no es ahora una persona sino un grupo que tiene sus propias metas y organización y que, por consiguiente, no se caracteriza solamente por su lealtad a quien le sirva de contacto con el Estado”<sup>50</sup>.

Urzúa destaca dos manifestaciones del clientelismo bajo el período aludido. La primera manifestación tiene que ver con la relación existente entre los partidos políticos respecto de los gremios y sindicatos. Según él, “son los gremios y sindicatos los que necesitan convertirse en clientes de algún partido político para que su acción sea eficaz (...) El otorgamiento de favores y prebendas pasa así a ser una forma de asegurarse la lealtad de los clientes”<sup>51</sup>. La segunda manifestación consiste en “que si los grupos de interés empresariales y las empresas quieren llegar a tener influencia en las decisiones políticas deben también desarrollar lazos personales y clientelísticos con intermediarios políticos, incorporándolos a sus directorios o por otros medios. El promedio de los no agricultores en la SNA y de los políticos en una primera época de la SOFOFA es una manifestación de lo que estamos diciendo”<sup>52</sup>.

Por último, Urzúa sostiene que la integración desde arriba que propicia el *Estado de compromiso* en nuestro país presenta una serie de limitantes. “Desde luego, hay ciertas clases sociales y sectores que quedan fuera de la integración. Tal es el caso de los campesinos, la clase media independiente, la clase obrera independiente. Cuando se produce, la integración tiende a ser fraccionada (...) Todo nuestro sistema político se ha basado en la exclusión de aquellos que no logran integrarse al sistema de clientelas y en una compleja red de relaciones personales y particularísticas entre los miembros de la elite política, los partidos políticos, la burocracia, y los grupos de interés ligados a distintas clases y sectores”<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Raúl Urzúa, op. cit., p. 117.

<sup>51</sup> Ibid., p. 118.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

Una opinión bastante similar posee Arturo Valenzuela al analizar la política chilena desde mediados del siglo XX. Según este autor, el sistema de partidos se caracterizó “por la importancia central de las transacciones particularistas que involucraban pequeñas gratificaciones y recompensas a cambio de un apoyo político. Los funcionarios electos, de todos los grupos y facciones, dedicaban gran parte de su tiempo a mantener montepíos para viudas, cargos para profesores, aumentos salariales para sindicatos y un sinnúmero de otros favores y reivindicaciones (...) En Chile, el advenimiento de un estilo político basado en ideologías y programas no reemplazó a la política particularista de los años anteriores, simplemente agregó una nueva dimensión al sistema político”<sup>54</sup>.

En términos analíticos, Valenzuela distingue dos escenarios que definen —durante toda esta etapa— el sistema de partidos. “En el escenario central, situado principalmente en la capital predominaban las mayores controversias sobre materias tales como la legislación redistributiva, la sobrevivencia de los gabinetes y la estructuración de nuevas alianzas presidenciales. Los actores principales eran los ministros, los altos funcionarios públicos, los dirigentes políticos, los líderes juveniles y los parlamentarios”<sup>55</sup>. Paralelo a este escenario, a nivel local, “las redistribuciones y los favores políticos constituían la actividad primaria de la política (...) Los candidatos a cargos parlamentarios en circunscripciones grandes, con frecuencia usaban intermediarios de niveles inferiores, tales como los regidores municipales, para asegurar el apoyo a sus candidaturas. A su vez, los dirigentes locales esperaban que los diputados o senadores los ayudaran a satisfacer las necesidades de su propia clientela política o a través de la acción parlamentaria”<sup>56</sup>.

Esto último, según Valenzuela, permite entender el sentido que logra alcanzar la movilización y participación de parte de los diferentes grupos sociales. Incluso en la etapa de mayor movilización social y política, que se inicia desde mediados de los años sesenta. “La movilización en sí —afirma Valenzuela— no generó una amenaza. Este aumento en la participación podría haber sido fácilmente asimilado por el sistema político chileno si el sistema no hubiera experimentado una transformación básica”<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Arturo Valenzuela: *El quiebre de la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago, 1989, p. 48.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 48-9.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 104.

### 3. 4 Tensiones y conflictos generados bajo el *Estado de Compromiso*

Las transformaciones económico-sociales que se generan desde finales de los años treinta se ven debilitadas a partir de los años cincuenta por una serie de limitantes que presenta la política de industrialización sustitutiva. Entre ellas la incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo que emigra desde el sector rural, dado el atraso que arrastra por décadas la actividad agrícola. Como resultado de esta incapacidad de absorción se produjo un incremento significativo del sector terciario, “que incluye una elevada proporción de personas parcialmente ocupadas y falsamente ocupadas. Entre los años 1940 y 1954, mientras la ocupación en la industria aumentaba del 13,2 al 16,7% de la población económicamente activa los servicios personales aumentaron del 15,1 al 20,5%”<sup>58</sup>. El fenómeno de migración campo-ciudad trae consigo una serie de problemas de concentración y déficit habitacional que se traduce posteriormente en el inicio de un ciclo de movilizaciones de parte de los grupos marginales.

El proyecto político que inspira la constitución del Frente Popular sufre una serie de traspíe que se va a expresar en las victorias electorales de Ibáñez y Alessandri. Durante la presencia de estos gobiernos se intentan implementar, incluso, algunas medidas de corte neoliberal, especialmente antiinflacionarias, como la misión Klein-Sack durante Ibáñez, las que se ven frustradas debido a las graves tensiones políticas y sociales que desencadenan. En cambio, desde mediados de los sesenta, en el proceso político se logran imponer aquellos proyectos que abogan por la implementación de reformas estructurales y una mayor participación ciudadana para la concreción de ciertas políticas.

Durante este período, se asiste a una nueva fase de profundización en la implementación de las políticas sociales<sup>59</sup>, las cuales van acompañadas de ciertos cambios que se introducen en materia económica y social. También, a partir de 1964, se llevan a cabo algunos planes de promoción social que se traducen en una mayor participación y beneficio de los sectores hasta ahora marginados como los pobladores urbanos y los campesinos. Estos últimos, en materia laboral, se ven favorecidos con la aprobación de una importante ley de sindicalización en 1967.

---

<sup>58</sup> James Petras: *Política y fuerzas sociales...*, op. cit., p. 23.

<sup>59</sup> Por todo ello, se dice que las políticas sociales en este período pasan a tener un carácter universal (Mariana Schkolnik y Josiane Bonefoy: *Un propuesta de tipología de las políticas sociales*, Unicef, julio de 1994).

Desde el punto de vista institucional, se crean una serie de departamentos que tendrán como propósito promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad. El marco general de esta forma de participación, en el período 1964-1970, será definido como política de *promoción popular*. Esta política consistía básicamente en estimular la organización de base, a nivel barrial y comunal, bajo una inspiración comunitaria. El referente teórico de dicha política fueron las concepciones desarrolladas por el Centro de Desarrollo Social de América Latina (DESAL), tales como la idea de “integración social” (de los sectores marginados urbanos y rurales) y “comunidad organizada”. En la práctica, la política de *promoción popular* resultó efectiva principalmente a nivel de organizaciones vecinales, en la formación de centros de madres y, en menor medida, en algunos sindicatos campesinos<sup>60</sup>.

La década del sesenta está marcada por el incremento de la conflictividad político social. Diversos autores coinciden en señalar que en gran medida esta conflictividad es producto del incremento de la movilización social que se vive desde mediados de la década. Siguiendo con atención a Samuel Valenzuela, creemos que es más pertinente explicar los conflictos de esta época estableciendo una diferencia entre la movilización social, así como en el incremento de la participación más directa en espacios de la vida social y económica, respecto del aumento de la participación electoral. Es decir, respecto de la extensión o universalización de los derechos políticos.

Efectivamente, el incremento de la movilización social y política conlleva a una saturación de las demandas, que muchas veces no logra satisfacer el sistema de representación imperante desde mediados de los años veinte. Por otra parte, es importante destacar que esta movilización no solamente responde a un proceso de ideologización, y por ende de radicalización política que por cierto vive la sociedad chilena en estos años, sino que también es producto de algunas determinantes estructurales. Entre ellas, como vimos, las limitaciones que presentaba el propio modelo de sustitución de importaciones para la absorción de la población que emigraba a los centros urbanos; así como la exclusión de quienes no lograban ser incorporados en aquellos programas económicos y sociales que se implementan desde mediados de los sesenta y principios de los setenta<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Véase los estudios de N. Lechner: *La democracia en Chile*, Ediciones Signos, Buenos Aires, 1970 y J. Petras: *Política y fuerzas sociales...*, op. cit.

<sup>61</sup> Sobre este punto resultan bastante sugerentes los estudios que realiza Manuel Castells y el CIDU (Centro de Investigaciones del Desarrollo Urbano de la Universidad Católica), a principios de los años setenta. De igual manera, es importante considerar algunos de los diagnósticos que se han realizado acerca de la Reforma Agraria que dan cuenta de cómo la postergación de sectores del campesinado a incorporarse a dicho proceso

A modo de conclusión, el Estado de compromiso, principalmente desde los años 60, representó una notable extensión y universalización de los derechos sociales y políticos. Sin embargo, por un conjunto de restricciones estructurales, no logra en su última fase previa al quiebre de la democracia encauzar la alta conflictividad social y política generada por la participación. Para los sectores identificados con el régimen militar, dicha ampliación de derechos se constituyó precisamente en la causa fundamental del crecimiento exponencial de la violencia y del conflicto y sus ulteriores consecuencias políticas. Este predicamento pasa a ser compartido por algunos sectores opositores en los años ochenta, en especial por quienes participaron activamente en la ingeniería que hizo viable el inicio del proceso de transición a la democracia.

#### **IV.- LA TRANSFORMACIÓN POLÍTICO SOCIAL BAJO EL RÉGIMEN AUTORITARIO**

##### **4.1 Características generales del *Estado autoritario***

A diferencia de la etapa precedente, el *Estado autoritario* que se instaura en nuestro país en 1973 estuvo conducido por una elite tecnocrática y militar. Este régimen rompe completamente con la lógica de representación y canalización de los conflictos sociales. De hecho, desde el primer momento se produce la abolición del sistema de partidos (pese a que estos permanecen fuera de la ley) y la clausura de los registros electorales. Sin embargo, desde el punto de vista ideológico van a confluír una serie de vertientes que configuraron durante gran parte de este siglo el pensamiento conservador y de la derecha chilena en general, la que se cristaliza en la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile* del año 1974<sup>62</sup>.

Paradójicamente, en un primer momento, al menos hasta principios de los años ochenta, la mayoría de las decisiones y de las políticas implementadas poseen algunos rasgos bastante heterogéneos, debido a la variedad de tendencias ideológicas que confluían hacia el oficialismo. Entre ellas, la nacionalista y semi-corporativista, la neoliberal, y una serie de expresiones neoconservadoras. En materia económica, incluso, surgen discrepancias

---

genera un aumento de la movilización, que se expresó en múltiples oportunidades en huelgas y ocupaciones espontáneas de algunas propiedades.

<sup>62</sup> Renato Cristi y Carlos Ruiz: *El pensamiento conservador en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1992.

especialmente frente al predominio de la corriente monetarista<sup>63</sup>. Pese a todo, a lo largo de este período se aplican una serie de medidas que definen claramente la importancia del Estado en términos instrumentales.

En efecto, y aunque muchas veces se afirme lo contrario, el Estado va a jugar un papel clave en el proceso de transformación económica y social<sup>64</sup>. “Lejos de debilitar al Estado —sostienen Martínez y Díaz—, el neoliberalismo constituye un proyecto para su refortalecimiento, vía una radical reforma que intenta desvincular la gestión económica de las presiones del sistema político y la sociedad civil no empresarial. El neoliberalismo real no fue un proyecto que pretendió debilitar el Estado y por lo tanto la fuente del orden y la hegemonía. En el contexto de crisis económico-políticas, lo que constituyó en los casi dos decenios de autoritarismo y neoliberalismo fue un Estado fuerte, asociado al empresariado, pero regido por élites tecnocráticas y militares”<sup>65</sup>.

Martínez y Díaz agregan que el intervencionismo del Estado en materia económica durante el régimen autoritario se expresa claramente en cinco aspectos. En primer lugar, el incremento del gasto fiscal, con indicadores superiores a los del período 1961-73<sup>66</sup>. Segundo, se compacta el aparato estatal y se eleva el nivel de jerarquización de las relaciones internas, potenciando su capacidad de intervención en la sociedad y en la economía. Tercero, recepción de los recursos de la gran minería del cobre nacionalizado en 1971. Cuarto, mantención del dominio estratégico de los precios relativos de la economía. Quinto entrega de subsidios y ayuda fiscal a los sectores de “extrema pobreza” para quienes, durante el período 1985-88, va a significar la mitad de sus ingresos<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Estas discrepancias también las hace sentir, hasta 1983, la principal base social de apoyo al proyecto político de los militares: el empresariado. Sobre todo, aquellos que se ven perjudicados por la política económica aperturista, la que trae consigo el ingreso masivo de productos importados (Guillermo Campero: *Los gremios empresariales en Chile, 1973-1983*, ILET, Santiago, 1983; Cecilia Montero: *La revolución empresarial...*, op. cit., 1997).

<sup>64</sup> Dado lo extenso que puede resultar un debate sobre este tema, utilizamos como base el estudio de Javier Martínez y Alvaro Díaz: “Chile: La gran transformación”, SUR, Documento de Trabajo N° 148, Santiago, junio de 1995.

<sup>65</sup> Ibid., p. 62.

<sup>66</sup> Según estos autores, durante “el período 1983-88, la media gasto fiscal/PGB (excluido el servicio de la deuda pública) fue de 25.1 por ciento, superior a la media del período 1967-72, que fue de 23.6 por ciento. Entre 1983-88, la media ingresos tributarios/PGB fue de 25.6 por ciento, superior a la media del período 1967-72 (21.2 por ciento). La indexación de los ingresos fiscales -excepción de los impuestos a la renta salarial- protegió de la erosión inflacionaria” (Javier Martínez y Álvaro Días: “Chile: La gran transformación...”, op. cit., p. 64).

<sup>67</sup> Ibid.

Pero además, el Estado interviene creando una serie de condiciones que facilitan la modernización capitalista. Entre ellas destaca: la privatización de un porcentaje significativo de las empresas públicas; abandono de la política industrial, que caracterizó al estilo de desarrollo de la etapa precedente; impulso de una política aperturista, que se expresó en una primera etapa en el ingreso masivo de bienes importados, etc. De igual manera en el plano de las relaciones laborales, se implementó una política de desregulación, la que a partir del llamado Plan Laboral se tradujo en el predominio de la política de flexibilización en la mayoría de las empresas. A ello se agrega, la desarticulación del movimiento sindical, tanto por la persecución que sufre en los primeros años este tipo de organizaciones como por las restricciones presentadas en la propia legislación laboral.

Por otra parte, cabe destacar que el Estado va a tener una importante influencia política e ideológica a través del control que posee de una serie de ámbitos de la producción cultural. Desde ahí, el autoritarismo induce un proceso de fragmentación de la cultura. Al decir de José Joaquín Brunner, en los años ochenta por cierto, “la cultura pierde su capacidad de producir una imagen conceptual y de identidad integrada de la sociedad, ni puede proporcionar, en la práctica, un centro de cohesión y estabilidad a la economía, la política, la estructura social o incluso la nación y los mundos de vida individuales”<sup>68</sup>.

En términos políticos, el régimen militar se va a empeñar en crear una nueva institucionalidad cuyos lineamientos generales son establecidos en la Constitución Política de 1980. Además lleva a cabo una reforma político-administrativa que incluyó a todas las regiones del país.

#### **4. 2 La ciudadanía en el contexto del régimen autoritario**

El proceso de modernización capitalista que lleva a cabo el régimen militar va a generar la desarticulación de las identidades estructurales de aquellos actores sociales protagónicos en la fase del *Estado de compromiso*. Por un lado, se provoca la destrucción de una parte importante del segmento burocrático en el que se integró la clase media, de otro, la reducción de las dimensiones y calificaciones del proletariado industrial. En opinión de Gabriel Salazar, “el objetivo —consciente o no— de esas acciones era transformar las clases sociales que habían alcanzado niveles de desarrollo ‘en sí’ y ‘para sí’, en masas con

---

<sup>68</sup> Alfonso Arrau: “Modernización y redemocratización en Chile”, en *Revista de Sociología*, N° 6-7, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 1992, p. 12.

identidad social pero sin proyecto histórico; es decir, en masas amorfas, esencialmente anómicas, en estado de disponibilidad para una conducción política modernizante”<sup>69</sup>.

Por cierto, el énfasis principal del discurso oficial será la sacralización del mercado como la esfera principal de la vida social. Pues, por una parte, se concibe como la esfera en la que es posible la integración y la participación, aunque diferenciada y desigual por el consumo de los ciudadanos. Además, se considera que su dinámica puede ser adoptada en otro tipo de instancias. De ahí que se ponga en práctica el principio de la mercantilización de todas las relaciones sociales, comenzando por las relaciones laborales<sup>70</sup>.

La legislación laboral, que se implementa en este período, conlleva la desaparición de la “definición colectiva” de las condiciones de empleo de los asalariados en general. Su aplicación “ha favorecido la negociación individual de contratos, salarios y condiciones de trabajo”<sup>71</sup>. De igual manera, la “definición colectiva” del trabajo, típica de la fase de industrialización sustitutiva, experimenta un cambio significativo con la aplicación —a nivel del Estado y de las empresas privadas— de la subcontratación de servicios y la flexibilización laboral.

Esta “definición colectiva” del empleo se ve afectada por la dinámica que asume la economía chilena desde finales de los años setenta. En opinión de León y Martínez, la caída que experimenta la tasa de salarización, a fines de los setenta y principios de los ochenta, genera una marcada tendencia hacia la inorganicidad. Entendiendo por tal el “débil grado de colectivización implicado en las redes de relaciones sociales aparejadas con las distintas posiciones socio-ocupacionales”<sup>72</sup>. Como efecto de la caída de la salarización se produce un aumento del empleo informal y, ligado a lo mismo, del empleo precario.

Respecto a la seguridad social, el hito más importante está dado por el traspaso al sector privado de gran parte de los servicios que llegaron a estar en manos del Estado. En la práctica, este traspaso se tradujo en la creación de un sistema privado de pensiones y de

---

<sup>69</sup> Gabriel Salazar: *Violencia política popular...*, op. cit., p. 353.

<sup>70</sup> “Si se analiza el proceso de modernización desde el punto de vista de los trabajadores se observa una caída de los salarios obreros, la evolución negativa de la escala salarial (...) y el deterioro de las condiciones de trabajo (...) se puede concluir entonces que el aumento de la productividad y de los rendimientos (utilidades) de las empresas se hizo en detrimento del factor trabajo” (Cecilia Montero: “¿Modernización versus democratización?”, en *Proposiciones*, N° 18, Santiago, enero de 1990, p. 51).

<sup>71</sup> Cecilia Montero: “¿Modernización versus democratización?”, op. cit., p. 51.

<sup>72</sup> Arturo León y Javier Martínez: “La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX”, en Cristián Toloza y Eugenio Lahera: *Chile en los noventa*, Presidencia de la República-Dolmen, Santiago, 1998, p. 290.

salud. Con lo cual, desde luego, se reformulaba el sentido universalista alcanzado por la política social bajo el *Estado de compromiso*.

Desde el punto de vista de la participación política, durante este período existirá una restricción total de la participación ciudadana en las decisiones generales. Especialmente a través de los procesos electorales. Respecto de los partidos políticos, estos se van a mantener al margen de la legalidad hasta que se autoriza su inscripción recién en 1987. Sin embargo, la mayoría de los partidos existentes en la etapa anterior van a continuar funcionando. Muchos de ellos salen a la luz pública con las primeras protestas nacionales iniciadas en 1983.

La manifestación política en este período asume un nuevo sentido. Por sobre las demandas de integración predominan más bien reivindicaciones que tienen que ver con el respeto a las libertades individuales y a los derechos humanos. Tales demandas, a nivel del discurso político, se expresan en la necesidad de generar condiciones de democratización.

Paralelo a la acción de los partidos políticos, y a los canales tradicionales de participación política, cobran importancia una serie de organizaciones de base. A nivel poblacional, estos espacios de movilización social y política van configurando una nueva red de relaciones sociales. En ellos, la acción colectiva está marcada por una activa participación juvenil. Pero desde mediados de los ochenta, en una serie de ámbitos, la lucha social se empieza a supeditar a la lucha política, lo cual se transforma en una importante base de apoyo a ser convocada por el accionar de los partidos políticos.

#### **4. 3 Consecuencias sociales y políticas del *Estado autoritario* y de los inicios de la *transición hacia la democracia*.**

Como señalamos al concluir la sección 3.4 de este documento, entre los argumentos que se utilizan para explicar la agudización de los conflictos políticos y sociales que desencadenan la crisis de la democracia y, posteriormente, la implantación del régimen autoritario en Chile, figura con gran énfasis el aumento de la participación y movilización social. Dicho argumento, utilizado preferentemente por algunas tendencias neoconservadoras, que toman como referencia la obra de Samuel Huntington, requiere de mayores precisiones y aclaraciones.

Por un lado, se afirma que el incremento de la participación y movilización, generada especialmente desde mediados de los años sesenta, se traducía en un aumento de las demandas que no podían ser satisfechas por medio de las políticas implementadas<sup>73</sup>. Pero además, se intenta con ello dar cuenta de un nivel de fortalecimiento que alcanzaría la “sociedad civil” por sobre el sistema político<sup>74</sup>. Situación que, bajo el régimen autoritario, se revierte dado el fortalecimiento alcanzado por el Estado y el debilitamiento y fragmentación que sufre la “sociedad civil”.

Respecto de esto último, Eugenio Tironi ha señalado que durante el autoritarismo el aspecto más importante lo constituyen los efectos desintegradores generados por el proyecto económico y político que había tras de sí, debido a que “prohibió o impuso severas limitaciones al funcionamiento de las organizaciones intermedias (sindicatos, asociaciones barriales, colegios profesionales, partidos políticos). Pero lo más peculiar del experimento neoliberal fue el proceso de desorganización material al que fue sometido el sistema de clases, lo que dificultó luego decisivamente la gestación de movilizaciones sociales capaces de poner en jaque el poder del Estado”<sup>75</sup>. Fenómeno que es complementado con los cambios que experimenta el modelo de desarrollo, el que —como se señaló anteriormente— trae consigo la caída de la salarización en sectores medios y obreros. “Pero la dispersión de la sociedad chilena —continúa Tironi— iba más allá de sus bases materiales. Ello afectaba también a ese conjunto de valores y normas que se expresan y se reproducen en instituciones, ritos y ceremonias que tienen la función de crear en los individuos el sentimiento de pertenecer a una nación (...) Como sustituto —el Estado— ofreció la ideología neoliberal y su propio imaginario: la libertad individual entendida como acceso a mercados abiertos; el placer del consumo (...) la movilidad social (...) Pero este imaginario perdió también, y de modo abrupto, su pie de apoyo fundamental —el ‘milagro económico’ 1978-83—, lo que desencadenó nuevamente el proceso de desorganización”<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Genaro Arriagada, op. cit., p. 36-7.

<sup>74</sup> Manuel Antonio Garretón: *Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1995; Guillermo Campero: *Los gremios empresariales en Chile...*, op. cit.

<sup>75</sup> Eugenio Tironi: “Crisis, desintegración y modernización”, en *Proposiciones*, N° 18, Santiago, enero de 1990, p. 23.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 24. Por su parte, Norbert Lechner también ha reconocido que la modernización implementada por los gobiernos autoritarios, predominantes en América Latina desde los años setenta, ha tendido a generar una cierta fragmentación de la sociedad (N. Lechner: “A la búsqueda de la comunidad perdida”, FLACSO, Documento de Trabajo N° 2, Serie Estudios Políticos, Santiago, octubre de 1990; “Modernización y modernidad: La búsqueda de la ciudadanía”, en *Modernización económica, democracia política y democracia social*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 1993). Por este motivo, plantea que una real democratización debe recuperar el sentido de “comunidad”, desintegrada por los procesos socioeconómicos. “Hasta ahora —dice Lechner—, las políticas de ajuste llevadas a la práctica en América

Si bien no es posible desconocer la situación de fragmentación que, debido principalmente a cambios estructurales, experimentan aquellos sectores que se habían consolidado bajo el *Estado de compromiso*, ello —a nuestro juicio— no se traduce directamente en un debilitamiento de la “sociedad civil”. Sobre todo si se tiene en cuenta que el estado interviene, especialmente en materia económica, con la misma fuerza durante las dos etapas<sup>77</sup>.

Un cambio importante que se registra durante el autoritarismo dice relación con el carácter que asume la participación de base. La forma de participación comunitaria y organizativa que se impulsa desde mediados de los sesenta da paso a formas mucho más restringidas. Tal como ha señalado Dagmar Raczynski al referirse al período autoritario: “Los lazos del municipio con los habitantes y las organizaciones territoriales y funcionales en la comuna eran débiles o estaban instrumentalizadas. Los alcaldes eran designados y estaban sujetos a controles políticos estrictos. Las juntas de vecinos dejaron de operar u operaron con dirigentes designados. La participación de los vecinos se limitaba a la dimensión de aporte para la pavimentación de pasajes y veredas y obras de adelanto comunitario (proyectos mano a mano). La relación del municipio con los habitantes que postulaban a beneficios de la red social para aliviar su situación económica era individual, atomizada, vertical y se encontraba mediatizada por una tarjeta, poco comprendida por muchos habitantes y también por muchos funcionarios municipales, que decidía quiénes calificaban de extremadamente pobre y, como tales tenían, derecho a un beneficio, marginando a los no tan pobres”<sup>78</sup>.

La restringida participación ciudadana existente bajo el autoritarismo mantiene ciertos rasgos una vez constituido el primer gobierno de transición hacia la democracia. Pese a que, desde luego, se observa una notable diferencia en relación a la participación político-electoral.

---

Latina provocaron una mayor segmentación de las sociedades y confirmaron la exclusión de una proporción creciente de la población” (N. Lechner: “A la búsqueda de la comunidad perdida”, op. cit., p. 10). Agrega además, que el proceso de democratización debe tener en cuenta la necesidad de fortalecer la “sociedad civil”, lo que significa “una reforma al estado que fortalezca su carácter democrático (...) El ‘estatismo’ se combate mediante más ciudadanía. En esta perspectiva, creo yo, hay que explorar las posibles respuestas de la democracia a la demanda de comunidad” (Ibid., p. 29).

<sup>77</sup> Javier Martínez y Álvaro Díaz, op. cit..

<sup>78</sup> Dagmar Raczynski: “Para combatir la pobreza en Chile: Esfuerzos del pasado y desafíos del presente”, en René Cortazar y Joaquín Vial: *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN-Dolmen, Santiago, 1998, pp. 206-7.

Uno de estos rasgos dice relación con la limitación de la decisión ciudadana. En gran medida, este fenómeno ha sido explicado a partir del carácter consociativo que asume el régimen democrático. Es decir, por el predominio de pactos y negociaciones entre las elites de los partidos y miembros del gobierno con los representantes de la oposición. De acuerdo a lo señalado por algunos autores, el carácter consociativo de la democracia ha llegado a poseer una connotación negativa en cuanto inhibe la participación política. Como señala explícitamente Robinson Pérez, el efecto del consociacionalismo entre los partidos de gobierno y oposición “ha sido una tendencia a la centralización de la política democrática en pocas manos y el progresivo distanciamiento o divorcio con algunos sectores y actores significativos”<sup>79</sup>.

El predominio que alcanza la política de consensos, definida por algunos autores como un factor clave de la gobernabilidad democrática, ha sido determinante en el proceso de transición al lograr delimitar las demandas sociales. La expresión más clara de ello la encontramos en el llamado “pacto social”, que significó la supeditación de dichas demandas en función de los acuerdos políticos que daban inicio a la democratización del país<sup>80</sup>. Con ello, fue posible que, durante el primer gobierno de la transición, se registrará un bajo nivel de conflictividad social, salvo entre los trabajadores del sector público.

En el transcurso de los 90 se ha manifestado una especial preocupación por algunas expresiones de desafección hacia el sistema de representación y hacia las instituciones políticas más tradicionales. De igual manera, y junto a la limitación del poder de los ciudadanos frente a cierto tipo de decisiones, se constata también lo determinante que resulta la influencia que ejercen algunos sectores provenientes de la misma “sociedad civil” y de algunas instituciones que logran cierta autonomía, configurando lo que se ha definido como “poderes fácticos”<sup>81</sup>. Los cuales pasan a tener mayor capacidad de decisión respecto de los ciudadanos, sobre todo en aquellos espacios que actualmente manifiestan un bajo nivel de politización.

---

<sup>79</sup> Robinson Pérez: “Ideas para analizar el desencantamiento y reencantamiento ciudadano”, en *Revista Avances de actualidad*, N° 29, Santiago, marzo de 1998, p. 10. De igual manera, Carlos Ruiz ha manifestado que “esta racionalidad elitista puede llegar a representar una amenaza cierta para el desarrollo de un espacio público activo y deliberante y, en definitiva, para el desarrollo de la política misma” (C. Ruiz: “Democracia y consenso”, en Fernando Quesada (Editor): *Filosofía política I. Ideas políticas y movimientos sociales*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, p. 71).

<sup>80</sup> Eugenio Rivera y Mario Albuquerque: “El debate en torno a la concertación social y económica”, en *Proposiciones*, N° 18, Santiago, enero de 1990; Edgardo Boeninger: *Democracia en Chile...*, op. cit.

<sup>81</sup> Rodrigo Baño: “Chile: Paradojas de la estabilidad política”, en *Revista de Sociología*, N° 11-12, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 1997-1998; Carlos Ruiz: *Seis ensayos sobre teoría de la democracia*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1993).

## V.- CONSIDERACIONES FINALES

A través de este recorrido, hemos tratado de dar cuenta de las principales experiencias de ciudadanía presentes en la sociedad chilena durante buena parte del siglo XX. O, más bien, del desarrollo que ha experimentado la ciudadanía en tres contextos sociales y políticos distintos: el del *Orden oligárquico*, del *Estado de compromiso* y del *autoritarismo*.

A diferencia del desarrollo de la ciudadanía en la sociedad inglesa descrita por Marshall, que se expresa en la secuencia de su célebre trilogía de derechos civiles (siglo XVIII), políticos (siglo XIX) y sociales (siglo XX con la constitución del *Estado de bienestar*), se constata que en nuestro país el despliegue de esos derechos adquiere una particular diferencia.

Teniendo como referente la relación entre clase y ciudadanía, podemos sostener que el reconocimiento de la condición de ciudadano ha sido fruto de un proceso de lucha social y política que se viene dando desde principios del siglo XX. Pero también es posible advertir que la condición o el *status* de ciudadano conlleva una connotación marcadamente excluyente<sup>82</sup>. En efecto, los conflictos sociales que se desencadenan en los albores del siglo XX derivan en el otorgamiento de los primeros derechos sociales. Sin embargo, la implementación de estos derechos por parte del propio *Estado oligárquico*, destinados a dar solución a la llamada “cuestión social”, deja en evidencia la superposición que se produce de los derechos sociales, o de la ciudadanía social en el sentido de Marshall, respecto de los derechos civiles y políticos. Producida la crisis del *Orden oligárquico*, y con la extensión de los derechos sociales y políticos hacia la clase media y la clase obrera organizada que trae consigo el advenimiento del *Estado de compromiso*, se aprecia nuevamente la restricción o exclusión de la ciudadanía política a importantes sectores de la sociedad chilena. En especial, la población femenina, por más de medio siglo, y un porcentaje significativo de campesinos y analfabetos.

Con el advenimiento del llamado *Estado de Compromiso* se genera un mayor vínculo de parte del Estado con la “sociedad civil”. Esto se expresa fundamentalmente a través del

---

<sup>82</sup> Como señala Carlos Ruiz la ciudadanía “es también un concepto marcado por criterios de exclusión. Si su significado se transforma en el que conocemos hoy, ello ocurre a través de un movimiento doble: de expansión de una lógica democrática por una parte, y por otra, de un cambio en las representaciones sociales referidas a los trabajadores y las mujeres exigido por estos actores mismos en su lucha” (C. Ruiz: *Seis ensayos...*, op. cit., p. 142).

desarrollo y la extensión de los derechos sociales y políticos, así como por su función de intermediario en el conflicto político social. En este contexto además se va estableciendo el fundamento económico social que, al igual que el *Estado de bienestar* europeo, constituye una de las principales formas de integración: la salarización de la clase obrera y de la clase media. A fines de la década del sesenta se habría producido una completa ampliación de los derechos sociales. Tales derechos se complementan posteriormente con el establecimiento del sufragio universal, a principios de los setenta, que hacía extensivo por primera vez los derechos políticos.

Con todo ello, queda claro que la relación entre Estado y “sociedad civil” pasa a ser bastante estrecha. A tal punto que se ha llegado a plantear la existencia de una dependencia de dicha esfera respecto del Estado, a causa de sus reiteradas injerencias en materia económica y social.

Posteriormente, tras todo el proceso de modernización capitalista que se lleva a cabo bajo el predominio del *Estado autoritario*, se va a producir una notable transformación tanto de las formas que fueron definiendo la ciudadanía hasta principios de los setenta como de las formas de participación en la esfera pública. Además, debido a los cambios que se introducen en esta etapa respecto de la función y orientación del Estado, en materia de regulación social, se desplaza por completo su papel de intermediador de los conflictos sociales. En este ámbito, como en muchos otros, entra a primar el principio de autorregulación. El mismo principio que estuvo presente durante el predominio del *Orden oligárquico*. Sin embargo, encontramos nuevamente que la intervención del Estado se hace bastante extensiva en otras esferas de la vida social. Con lo cual aparece como la “mano invisible” del nuevo proyecto modernizador.

Además, cabe destacar que el acelerado proceso de modernización capitalista, que se lleva a cabo desde mediados de los años setenta, provoca un notable cambio en las clases sociales. Tal fenómeno estuvo principalmente determinado por la transformación que experimentaron las principales fuentes que sustentaron la salarización de la clase obrera y de la clase media: la industria y el sector público.

De esta forma, junto a la redefinición que se ha venido produciendo de la esfera pública se ha modificado notablemente la noción de ciudadanía, así como la de sus principales dimensiones, como ocurre por ejemplo con el tema de la participación. Motivo que ha

llevado a muchos autores a concebir ideas de ciudadanía de manera heterogénea y a veces difusa.

Teniendo presente estas consideraciones finales es oportuno volver a los temas sustantivos de nuestra introducción y terminar preguntando ¿qué pasará en Chile en los próximos años y la clásica combinación de Capitalismo, Estado-nación y Democracia? Esta pregunta será objeto de una discusión más avanzada.