

La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos¹

MANUEL ANTONIO GARRETÓN,* MARÍA ANGÉLICA CRUZ**
Y FÉLIX AGUIRRE***

Resumen: *En este texto se revisa la articulación entre el proceso de formulación de las políticas públicas y la participación sociopolítica a partir de una investigación sobre tres consejos asesores presidenciales en Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. En el marco del debate sobre las nuevas formas de hacer política y la profundización democrática en su dimensión participativa, se trata de indagar si, pese a que los consejos emergen como una instancia de afinamiento del programa de gobierno y de mediación política frente a las demandas sociales, pueden transformarse en una alternativa para modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad a la hora de enfrentar una serie de conflictos vinculados a la “nueva cuestión social”.*

Abstract: *This text examines the link between the process of formulating public policies and sociopolitical participation on the basis of a study of three presidential advisory boards during the government of Michelle Bachelet. This analysis is set within the framework of debates about the new ways of conducting politics and deepening participatory democracy. Although these boards emerge as a means of refining the government’s program and politically mediating social demands, the authors examine whether they can be transformed into an alternative to modify relations between state and society when a series of conflicts linked to the “new social issue” have to be dealt with.*

Palabras clave: políticas públicas, representación, participación, conocimiento experto, movilizaciones.
Key words: public policies, representation, participation, expert knowledge, mobilizations.

El debate sobre el futuro de la democracia involucra pensar y poner en práctica una cultura de la participación en la construcción de los problemas públicos que legitime la actual intervención estatal en toda una suerte de relaciones privadas, con el propósito de propender al

¹ Este artículo se enmarca en el proyecto Fondecyt 1090127 (2009-2010), “Movilizaciones sociales, Estado de bienestar y conocimiento experto. El significado de los consejos asesores presidenciales”, desarrollado con la participación de Javiera Araya, Naim Bro, Francisco Espinoza, Elías Farías, Pierina Ferreti, David Mally, Tamara Ramos.

* Doctor en sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Temas de especialización: sociología política, sociología cultural, estado y sociedad, regímenes políticos, movimientos sociales, desarrollo de las ciencias sociales, educación y sociedad. Simón Bolívar 5870-K, La Reina, Santiago de Chile. Tel.: (56-2) 226-6571. Correo electrónico: <magarret@uchile.cl>.

** Socióloga por la Universidad de Chile. Instituto de Sociología de la Universidad de Valparaíso. Temas de especialización: memoria social de la dictadura militar chilena, epis-

bienestar social. La evolución de este debate ofrece un singular panorama de tradiciones que apelan a la participación como el pilar sobre el que ha de asentarse la democracia (Dagnino *et al.*, 2006; Máiz, 2006; Delli Carpini *et al.*, 2004). Singularmente, durante los últimas dos décadas el tema de la participación ciudadana ha adquirido una visibilidad creciente en el ámbito de la investigación y en los debates técnicos sobre la implementación de políticas públicas, siempre desde la visión de que se trata de una práctica llamada a reafirmar la democracia (Cunill, 2001), producir consensos más allá de la crisis de representatividad política (Ackerman, 2004) y recomponer el lazo entre el Estado y la sociedad (Avritzer, 2003). Se trata, por tanto, de una aspiración llamada no solamente a poner en entredicho una versión economicista de la democracia y dar respuesta a la creciente demanda social de participación, sino a ensayar un conjunto de iniciativas orientadas a promover una democratización que complemente la forma clásica de la democracia representativa y exprese, en distinto grado, la potencialidad de un Estado que se interesa por compartir el gobierno con la sociedad (Berg y Janoski, 2005; Aguilera, 2007).

La cuestión planteada apunta a resolver si la democracia está a la altura de las exigencias que las sociedades contemporáneas demandan de ella y, en particular, si las críticas y reformulaciones al problema de la representación política pueden tener solución en el debate sobre la importancia de la deliberación en la extensión de los valores democráticos que hace posible la constitución de un *demos* capaz de autogobernarse (Welzel e Inglehart, 2008; Przeworski, 2009). A juicio de diferentes autores, podemos encontrar argumentos de peso para pensar en la representación de una manera más amplia que incluya instancias no electorales. Sabemos que los elementos deliberativos se han ido alejando paulatinamente de la representación electoral. A ello ha contribuido la dificultad creciente de precisar el concepto de *bien común*, dada la extraordinaria heterogeneidad del cuerpo de ciudadanos y también el hecho de que las instituciones legislativas de la democracia han ido concentrando sus esfuerzos en la reso-

temología feminista, conocimiento experto y políticas públicas, metodología de la investigación social, pobreza. España 77, departamento 114, Santiago Centro, Santiago de Chile. Tel.: (56-9) 764-84161. Correo electrónico: <mariaangelica.cruz@uv.cl>.

*** Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Instituto de Sociología de la Universidad de Valparaíso, Chile. Temas de especialización: historia de la teoría política, teoría de la democracia, orígenes intelectuales y políticos del socialismo británico. Serrano 546, Valparaíso, Chile. Tel.: (56-9) 892-96088. Correo electrónico: <felix.aguirre@uv.cl>.

lución de los problemas derivados de una agenda de gobernabilidad en el contexto de sucesivas crisis económicas. Si a esta limitación, de la que adolecen los Parlamentos, sumamos la constatación del comportamiento político de una ciudadanía que cada vez vota menos pero se asocia más (Dalton, 2004), no es de extrañar que las debilidades de la representación política lleven a que la representación democrática se exprese en instancias diferentes a la confrontación electoral.

Parece coherente, por tanto, que la inclusión de los actores sociales en el ejercicio de la ciudadanía no pueda despacharse simplemente anunciando reformas destinadas a mejorar la mecánica y la organización de las decisiones democráticas, sino que la participación del público en los procesos de decisión apunte a una nueva racionalidad democrática que posibilite la inclusión permanente de toda una pluralidad de perspectivas legítimas (Habermas, 1998; Funtowicz y Ravetz, 2000; Font, 2001; Fung, 2006). Una apelación a la racionalidad que entiende la idea de representación no solamente como un soporte normativo y operativo de la mecánica democrática, sino también como una arena de la que emergen experimentos e innovaciones llamados a profundizar en ella (Urbinati y Warren, 2008). Así, como señala un trabajo reciente, durante los últimos veinte años hemos sido testigos de la emergencia de una suerte de *activismo institucional* que pretende ensanchar, con mayor o menor fortuna, la práctica democrática:

El repertorio de innovación institucional es amplio y contempla, en contextos específicos, instancias colegiadas para la definición y fiscalización de políticas, para la elaboración de prioridades en el terreno de la planeación o de la asignación de gasto público, comités participativos en diferentes instancias de la administración pública, *ombudsman*, instituciones electorales de carácter civil, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, oidorías y veedurías, por mencionar algunos casos (Gurza Lavalle e Insunza Vera, 2010: 17).

El politólogo Archon Fung ha aportado un esquema conceptual que permite graficar, en el contexto de los desafíos que supone la gobernanza contemporánea, una descripción con respecto a cómo se ven afectados los sujetos, las leyes y las políticas que participan en estos procesos, mediante una matriz para observar las posibilidades institucionales de la participación pública. Para ello, el autor propone cruzar tres dimensiones —que varían de acuerdo con los distintos mecanismos de participación— que dan forma a una matriz que él mismo denomina *cubo democrático*, la que permite observar: i) el alcance de la participación, ii) el modo como se comunica y se de-

cide un tema público, y iii) hasta dónde se extiende la autorización para que el público decida sobre un asunto público. Una matriz, sobre la que volveremos más adelante, que permite el análisis de la agenda sobre temas importantes para la gobernanza democrática, como la legitimación, la justicia y la administración efectiva de los asuntos públicos (Fung, 2006).

LA CRISIS DE UN MODELO DE GOVERNABILIDAD

Las sucesivas reformas de los Estados latinoamericanos durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa se inspiraron en la idea neoconservadora de que los conflictos de los años sesenta y setenta perjudicaban la estabilidad de un sistema productivo que era considerado el corazón y motor de la democracia liberal (Huntington, 1975; Hayek, 1980). Por ello, no fueron diseñadas para favorecer las políticas de distribución del poder en la sociedad, sino para sustraer la política de los problemas sociales, disminuyendo con ello los espacios para la participación ciudadana y la representación política (Garretón, 2000).

Esta progresiva despolitización, propia del modelo de gobernabilidad que se impulsó en América Latina mediante la transferencia de la satisfacción de las necesidades sociales del Estado al mercado, promovió la separación de la política y la economía. Se transformó, así, profundamente la naturaleza de un conjunto de servicios públicos, concibiéndolos sólo como mecanismos de canalización de las demandas y necesidades de los *consumidores*. Dicho modelo entró en crisis en la mayoría de los países latinoamericanos a finales de la década de los noventa, coincidiendo con la aparición de nuevas formas de participación popular y movilización social que produjeron significativos cambios en la institucionalidad estatal, particularmente en Colombia, México, Ecuador, Venezuela, Brasil y Bolivia (Sousa Santos, 2004; Dagnino, 2006). En estos casos, la emergencia de diferentes formas de acción colectiva y las movilizaciones sociales pusieron en cuestión el concepto mismo de gobernabilidad. A partir de ese momento, los gobiernos latinoamericanos se vieron obligados a adaptarse a un contexto internacional cada vez más dominado por actores privados, particularmente por actores económicos transnacionales. Asimismo, se tuvo que reconocer que en el proceso de gobernar interviene un enjambre de organizaciones internacionales, supraestatales, y actores públicos y privados que obligan a los Estados a posicionarse e interactuar y a los gobiernos a gobernar de un modo que se ha convenido en llamar *gobernanza*. Así, mientras la gobernabilidad

se pregunta *cómo se gobierna* evitando conflictos e inestabilidades y controlando demandas y presiones, la gobernanza debería entenderse como *la acción y el efecto de gobernar y gobernarse*, es decir, por la interacción entre gobierno, política y sociedad.²

Como sucede en el resto de los países vecinos, los problemas de que adolece el modelo de desarrollo consolidado en Chile durante casi tres décadas no son sólo económicos, sino, ante todo, políticos, y las deudas pendientes de la democracia con la sociedad deben ser también abordadas desde esta dimensión. Las transformaciones institucionales acaecidas durante los primeros veinte años desde el retorno a la democracia no fueron acompañadas de innovaciones políticas, aunque sí de una reactivación de las políticas públicas, especialmente las sociales. En lo relativo al estilo prevaleciente de las políticas públicas, lo que se llamó equivocadamente “democracia de los acuerdos” —negociaciones a comienzos de los noventa entre gobierno y oposición ratificadas por el Parlamento con el trasfondo del poder de veto militar—³ en nada contribuyó al desarrollo político de la sociedad.

¿HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA?

Hubo que esperar al tercer gobierno de la Concertación,⁴ encabezado por Ricardo Lagos (2000-2006), para que la aprobación de un sistema de garantías explícitas en salud (conocido como Plan AUGE) y los primeros pasos del

² A nuestro juicio, el concepto *governabilidad* aparece cargado de una connotación ideológica conservadora desde sus orígenes —a mediados de los setenta— hasta ahora, sin poder desprenderse de esta dimensión original. El de *governanza* intenta superar esta carga y alude a formas de gobierno que consideran a la vez gobierno, política y sociedad. El horizonte normativo del concepto dejaría de ser la estabilidad y la eficiencia de los gobiernos, como en el caso de la gobernabilidad, y pasaría a ser la eficacia de la política y la expansión de la ciudadanía y la representación, por lo que permite que el acceso a la deliberación de las mayorías signifique no un desorden sino la emergencia de una ciudadanía más integral que haga compatible la democratización desde el Estado con la eficacia que deben mostrar las instituciones políticas (Holmberg *et al.*, 2009). Véase, sobre una crítica al concepto de gobernabilidad, Garretón, 1994.

³ Se ha criticado reiteradamente la idea de democracia de los acuerdos en la transición chilena precisamente porque no hubo ningún consenso fundamental, sino simples imposiciones y adaptaciones a dichas imposiciones. Véase una versión reciente de esto en Garretón, 2010.

⁴ La Concertación de Partidos por la Democracia, conocida como la Concertación, coalición de centro izquierda, gobernó sucesivamente durante cuatro periodos desde el momento de la inauguración democrática.

programa Chile Solidario (de asistencia y promoción directa del sector de extrema pobreza) anunciaran, tímidamente, un nuevo enfoque de política pública que sin reparar el déficit de participación acumulado en los noventa pusiera el énfasis, por primera vez, en un modelo de garantías sociales universales. El nuevo enfoque pretendía encontrar un balance adecuado entre la creciente necesidad de hacer converger una heterogénea muestra de nuevos intereses y la prestación de un conjunto de servicios sociales. Se daba, así, sentido y contenido a un concepto de ciudadanía que apela a la posesión de una serie de derechos cuyo ejercicio significa que cada ciudadano pueda tener pleno control sobre su vida sin depender para ello del mercado.

En el mismo contexto del modelo de garantías universales promovido por su antecesor, y amparado esta vez en uno de los ejes programáticos de la nueva agenda del Poder Ejecutivo o en las respuestas a movilizaciones sociales dadas a partir de 2006, la entonces presidenta, Michelle Bachelet, convocó de manera sucesiva a integrar tres consejos asesores —el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (17 de marzo de 2006), el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (7 de junio de 2006) y el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (23 de agosto de 2007)—⁵ con el propósito de discutir, analizar y valorar las propuestas sobre políticas públicas en los ámbitos de previsión social, educación y trabajo. Para la reforma de previsión, el Consejo fue concebido con la finalidad de ajustar la propuesta del programa de gobierno, mientras que para educación y trabajo los consejos se transformaron en un instrumento para enfrentar movilizaciones sociales de diferente índole.

Si aceptamos que los problemas públicos se caracterizan por su interdependencia, por su coincidencia con las visiones e intereses de los actores de poder relevantes, que los incorporan a la agenda pública, y por su dinamismo (Dunn, 2004), los consejos asesores presidenciales (en adelante CAP) son un medio idóneo para indagar sobre las nuevas formas de interdependencia de los problemas públicos. Son, al mismo tiempo, una oportunidad para analizar cómo se congregan diversos actores relevantes con la finalidad de identificar tales problemas, considerando particularmente el rol que se reserva al conocimiento tecno-científico. Además, tienen una serie de particularidades que pueden contribuir al acervo de estudios comparativos dedicados a revisar la evolución de la “matriz sociopolítica”, es decir, la configuración de las relaciones entre el Estado, los sistemas de representación y los actores sociales mediadas por el régimen político (Garretón *et al.*, 2004) en las socie-

⁵ Véase un primer estudio sobre estos consejos en Aguilera, 2009.

dades postransición. Dado que en Chile estos consejos se concibieron para resolver los problemas emanados de la coyuntura política vinculada a cuestiones relativas a la desigualdad social, cabría preguntarse si apuntan a alguna modificación del rol asistencialista y subsidiario del Estado al enfrentar los conflictos vinculados a la *nueva cuestión social* (Rosanvallon, 1995). Un debate que en Latinoamérica se conecta con el estudio de la cohesión, la gobernanza y el nuevo pacto social, preocupaciones que han hecho públicas diferentes organismos latinoamericanos, como la Cepal (Cepal, 2006, 2007 y 2010), y remiten a los conceptos de *solidaridad social* y *nuevo Estado de bienestar*, que permean las cuestiones tratadas por los CAP.

En el marco de la discusión esbozada, el presente artículo indaga sobre el significado sociopolítico de estos consejos utilizando parte del material de una investigación realizada por los autores. Esto se desarrolla desde la perspectiva particular de la evaluación que hacen diversos actores —tanto los consejeros que participaron en los CAP como los representantes de sectores externos afectados⁶ por sus decisiones— respecto al significado político de los consejos, su composición y representatividad, los actores más influyentes y los niveles de participación.⁷

DESIGNACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES

La presentación en sociedad de los tres consejos que nos ocupan generó diversas reacciones, en consonancia con los diferentes contextos en que emergieron. En el caso del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CAPRP), el hecho de que se incluyera en el programa de gobierno de la futura presidenta Bachelet no estuvo exento de críticas desde el mundo po-

⁶ Usamos este término a falta de otro mejor para referirnos a sectores que sin haber estado presentes en los consejos son alcanzados, involucrados o impactados de una u otra manera por sus trabajos y decisiones, sin ninguna connotación *a priori* sobre el carácter positivo o negativo, activo o pasivo, de tal impacto.

⁷ La investigación corresponde al proyecto Fondecyt citado al comienzo del artículo. En ella, junto al análisis de los informes de estos consejos, se realizaron 72 entrevistas individuales semiestructuradas y tres entrevistas grupales tanto a miembros de los consejos como a diversos sectores involucrados en sus temáticas. En este trabajo presentamos sólo datos referidos a las dimensiones indicadas. Luego de citar a un entrevistado o entrevistada se indica entre paréntesis el consejo a que se refieren y la categoría a la que pertenecen (experto, político, sociedad civil, Iglesia, etc.), y cuando hay más de un representante por sector, se agrega un número que individualiza al entrevistado manteniendo el anonimato.

lítico, como la discusión que se dio en torno a la indefinición *versus* el sello participativo y de diálogo ciudadano que tendría su gobierno, el cual debía combinar la búsqueda de acuerdos políticos con el respaldo legislativo y técnico necesario para elaborar la propuesta de reforma previsional, que encabezaba la agenda de promesas electorales por cumplir. Por su parte, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) y el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (CAPTE) fueron precedidos por movilizaciones de estudiantes y trabajadores, respectivamente, lo que propició que fueran percibidos como una estratagema del Poder Ejecutivo para frenar y canalizar las demandas de tales actores sociales.

En relación a cómo fue realizada la selección de los actores convocados para la conformación de cada CAP, la prensa escrita coincide en la gran calidad profesional y la experticia de los consejeros, refiriéndolos como “figuras públicas del más alto nivel” o “destacados especialistas del área” (*El Mercurio*, 7 de junio de 2006). Asimismo, rescata su vocación de servicio público y su buena disposición para participar *ad honorem* (*La Nación*, 23 de agosto de 2007). Por su parte, los consejeros entrevistados coincidieron al señalar, una vez que fueron invitados, que sentían que era un deber, especialmente los consejeros representantes de organizaciones de la sociedad civil. Además, valoraron estas instancias como una posibilidad para dar a conocer sus posicionamientos e incidir, en alguna medida, en los temas que se discutían. Lo cierto es que se trata de valoraciones mediatizadas por el hecho de que en diferentes apariciones públicas la presidenta Bachelet y los personeros de larga trayectoria en la vida política de estos últimos veinte años sostenían que “nadie puede restarse” (*La Nación*, 24 de agosto de 2007). Por lo demás, los discursos presidenciales que precedieron a la convocatoria de cada consejo rescataban el componente de diálogo y participación que los debía caracterizar, apelando a la calidad humana de los convocados y haciendo hincapié en la necesidad de que fueran capaces de llegar a acuerdos en temáticas de alta complejidad que importaban a todos los chilenos.⁸ El testimonio de los consejeros es casi unánime al valorar positivamente la pluralidad que caracterizó la composición de estos organismos. Una diversidad que les permitió, entre otras cosas, conocer a otras personas con las cuales jamás pensaron que llegarían a debatir.

El tema de la representatividad fue especialmente trascendente en el CAPCE. Al respecto, cabe recordar las palabras de algunos dirigentes estudian-

⁸ Véase, por ejemplo, *La Nación*: “Los objetivos de la reforma previsional” (16 de enero de 2006).

tiles, que al calor de las primeras reuniones de este Consejo sostenían que la condición para deponer las movilizaciones era que se les otorgara el 50% más uno de los lugares del Consejo.⁹ Para el resto de los participantes, particularmente en el caso de los “expertos”, la representatividad se expresó en la inclusión de posiciones diversas, hasta el punto de que varios de ellos no se atribuyeron la representación de algún sector o grupo, sino que reivindicaron su participación en el CAP en tanto “ciudadanos que podían aportar”:

Ninguna de las personas que estaban allí eran representantes de nada; estaban allí en cuanto a ciudadano que sí podía aportar, pero no, no había tanta representatividad (...) se trataba de un informe cuyos contenidos eran idealmente orientadores para la presidenta de la República (CAPCE, experto 1).

A pesar de que eran muchas las expectativas depositadas por algunos participantes en la incidencia que las propuestas finales de los consejos pudieran tener en el modelo socioeconómico, estas últimas se enfrentaban a la urgencia que tenían otros actores por lograr acuerdos y negociar intereses en torno a los grandes temas que debían debatirse. Por el lado del CAPRP, los sectores representados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la izquierda extraparlamentaria criticaban la composición del Consejo por tener integrantes expertos y técnicos que no se habían caracterizado por ser críticos del sistema de pensiones.¹⁰ Otros sectores, como las agrupaciones de usuarios de las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), afirmaban que con sólo saber quiénes serían los consejeros se podía apreciar la falta de pluralidad con que se abordaría el problema de la reforma previsional y el

⁹ Los lugares exigidos serían destinados a profesores, auxiliares, estudiantes secundarios y universitarios, lo que posteriormente se conoció como el Bloque Social de la Educación: “Después de la reunión que tuvimos con los demás sectores sociales que están invitados a conformar esta comisión asesora, hemos decidido unificar criterios y sumarnos como bloque a la convocatoria del martes a la mesa. Planteando de antemano que descartamos que en esta mesa haya verdadera representatividad” [en línea], disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=221592>>. Véanse también las afirmaciones de Maximiliano Mellado, vocero de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES), en *El Mercurio*, 5 de junio de 2006, disponibles en: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=221338>>. También, véanse las afirmaciones de Karina Delfino, vocera del movimiento estudiantil, en *El Mercurio*, disponibles en: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=221288>>.

¹⁰ Véase *El Mostrador*: “Opiniones divididas luego de conformación del Comité de Reforma Previsional” (18 de marzo de 2006); *La Nación*: “PC expresa queja por marginación en Consejo para la Reforma Previsional” (18 de marzo de 2006); *El Mostrador*: “PC molesto porque Bachelet lo excluyó de comisión de Reforma Previsional” (18 de marzo de 2006).

carácter puramente técnico que adquiriría su discusión.¹¹ A pesar de estos juicios, el economista Mario Marcel, a la sazón presidente del Consejo de Previsión, señalaba que la conformación y mecánica de trabajo de este Consejo aseguraban la incorporación de todos los sectores que requerían ser escuchados, ya que por mandato presidencial existiría “un amplio proceso de consulta política y ciudadana, que se va a traducir en una serie de audiencias con los partidos políticos, parlamentarios, expertos nacionales e internacionales en la materia, organizaciones sociales y de ciudadanos”.¹²

En su momento, las críticas a los integrantes de los CAP también se extendieron a los presidentes y coordinadores de cada consejo, cuestionando o elogiando su idoneidad; externando, incluso, la sospecha de que sus nombramientos fuesen el fruto de “favores políticos” o el otorgamiento de posiciones políticas, que no garantizaban la imparcialidad.¹³

En cuanto a la selección, designación y convocatoria para cada consejo, se trató de una decisión reservada a la presidenta de la República, pero no hay mayor claridad en relación a los criterios que guiaron su selección. Ahora bien, al indagar en nuestras entrevistas acerca de cómo se hizo la invitación a cada uno de los consejeros, aparecen diversas modalidades, pero en todas ellas es el Poder Ejecutivo el que tiene la atribución. Así, en algunos casos fue la presidenta de la República quien llamó directamente a los consejeros, particularmente a los presidentes de cada CAP; en otros fueron sus ministros o asesores, y sólo para el caso de algunas organizaciones de la sociedad civil, que eran parte del conflicto social que motivó la creación del consejo—como el movimiento estudiantil y el CAP para la calidad de la educación—, se delegó la selección del consejero en las organizaciones respectivas.

Mira, a algunas personas las llamaba la presidenta de la República (...); por ejemplo a una amiga mía la llamó la propia presidenta para decirle “quiero que estés en el Consejo”; a mí me llamó creo que el jefe de gabinete, el ministro

¹¹ Véase *La Nación*: “Critican ‘falta de pluralidad’ en integración del Consejo de Reforma Previsional” (23 de marzo de 2006); *El Clarín de Chile*: “Sociedad civil rechaza falta de pluralidad en conformación del Consejo Previsional” (24 de marzo de 2006).

¹² *La Nación*: “Reforma Previsional: Tres meses para primer informe de Consejo Asesor” (18 de marzo de 2006).

¹³ Por ejemplo, respecto del CAPRP, véanse *El Mostrador*: “Bachelet nombra a Mario Marcel como cabeza de Consejo de la Reforma Previsional” (13 de marzo de 2006); *La Nación*: “Marcel se convierte en el zar de la previsión” (14 de marzo de 2006). Para el CAPCE, véase *El Mercurio*: “UDI pide renuncia de García Huidobro” (13 de junio de 2006), disponible en: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={9f380862-a2ca-4b5c-91d3-706be86ce24f}>>.

de Trabajo, para decirme si yo estaría interesado en hacer esto, y luego supe que el propio ministro de Trabajo, Andrade, me había propuesto como un nombre posible en una conversación que había tenido con el ministro Viera-Gallo, de la Secretaría General de la Presidencia (...); así que mi designación vino del ministro Andrade, que en lo personal nosotros teníamos una muy buena relación, pero concepciones sumamente divergentes en torno a muchos temas (CAPTE, representante empresarial).

Sí, a mí me comunicó... más bien una persona muy cercana a mí me llamó y me dijo “te están esperando en La Moneda [casa de gobierno]; te habían intentado llamar”; lo que pasa es que me llamaron y... yo no sé, tenía el teléfono celular apagado, no estaba en la oficina; en ese momento de hecho que estaba en mi casa con mi hijo, así que no me podía ubicar la secretaria de la presidenta” (CAPTE, experta).

Sí, me llamó personalmente; en el caso del de Reforma Previsional es Mario Marcel [presidente del Consejo]; en el caso de Educación es Juan Eduardo García-Huidobro [presidente del Consejo] personalmente, y en el caso de Trabajo y Equidad es Patricio Meller [presidente del Consejo], aunque hay un llamado previo, en este caso de un asesor de Hacienda, sondeándome respecto a mi interés de participar y respecto de quién sería la persona apropiada para conducir este grupo (CAPTE, CAPCE, CAPRP, experto).

A mí me llamaron del Ministerio del Trabajo (...); posteriormente me llamaron de La Moneda, o sea, el Ministerio del Trabajo me propuso a La Moneda [casa de gobierno] (CAPTE, organización de la sociedad civil).

A mí me invita directamente la presidenta; sí, incluso ella me invitó a tres consejos; ella me invitó también al de protección social y yo le sugerí otro nombre porque me pareció... te va a dar risa... me pareció que no era bueno ni para ella ni para mí, porque sería entrar en muchas profundidades, pero te lo digo así muy livianamente porque en el campo de las mujeres hay mucha competencia, hay muchos celos (...); en dos comisiones era demasiado... para el resto de las organizaciones de mujeres, sobre todo que no había otras organizaciones de mujeres (CAPRP, CAPTE, experta).

En el caso de la invitación a formar parte del Consejo de reforma o mejora en el sistema escolar, la invitación me llega a nombre de la presidenta (CAPCE, experto).

—En su caso, ¿cómo recibió la invitación a participar en el Consejo?

—De parte del... no sé si... Me parece que fue del Ministerio de Educación, ya no me acuerdo; fue del propio Ministerio de Educación; llegó de la Presidencia, me parece, directamente; ahora, no tengo antecedentes de cómo fueron propuestas las personas. No, no, nunca pregunté ni tampoco se informó; fueron seleccionadas por, según lo único que supimos de referencia determinadas actuaciones, currículum en experiencia, años (CAPCE, sociedad civil, representante de empresarios).

En mi caso, la invitación no fue personal; fue para la organización. Al único estudiante que se invitó personalmente fue a Nicolás Grau, de la Universidad de Chile [presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile]; a él lo llamaron por teléfono, no sé si un asesor muy cercano a Bachelet, o Bachelet, y lo llamó por teléfono y lo invitó a él a la comisión, pero de todas formas la invitación fue votada en la Confech [Confederación de Estudiantes Universitarios]; él no fue al Consejo porque lo hayan invitado sino porque la Confech lo eligió y dentro de la Confech elegimos cuatro representantes (CAPCE, representante de la sociedad civil, estudiantes universitarios).

Yo recibí el llamado de Mario Marcel [presidente del Consejo]. Yo a Mario lo conocía, había estado vinculado a Valores, a Hacienda indirectamente, y además todos se conocían a esta altura y recibí este llamado; yo sabía que había una comisión (...) honestamente me sentía como un candidato más o menos obvio, pero dentro de los posibles, porque había tenido experiencias como superintendente de Isapres [empresas aseguradoras de salud] que no es una dimensión previsional, aunque es un ámbito de la salud, de AFP [empresas de capitalización de fondos de pensiones para la jubilación]. Me tocó la reforma de multifondos, de afiliación provisional voluntaria y otras, y de valores y seguros; y de seguros están las compañías de seguros que ofrecen rentas vitalicias. Entonces sentía que había pasado por la regulación de todo lo concerniente a los detalles previsionales y yo estaba en cargos públicos, algunos del gobierno de la presidenta Bachelet (CAPRP, representante político).

¿QUIÉNES Y CÓMO PARTICIPAN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS? EXPERTOS, POLÍTICOS Y SOCIEDAD CIVIL

En cada consejo se pueden reconocer tres grandes grupos de actores. El de expertos, casi todos investigadores de centros de estudios, o *think tanks*, especia-

listas en alguna área temática, y algunos rectores de universidades estatales y privadas; el de representantes de partidos y ex funcionarios de la burocracia, y el de una ecléctica muestra de organizaciones de la sociedad civil, desde las no gubernamentales a las fundaciones, además de corporaciones y representantes de movimientos gremiales, sociales y religiosos.

Para poder dibujar un perfil de los consejeros resultó especialmente útil la caracterización que se provee de cada uno de ellos, así como su formación y trayectoria política y profesional. Por ejemplo, en el CAPRP la mirada social estuvo representada solamente por tres científicos sociales (dos sociólogos y un abogado), mientras que con el resto de los integrantes (diez ingenieros comerciales y un ingeniero civil industrial, una ingeniera comercial en pregrado y economistas en pregrado) se privilegiaba una mirada económica, lo que guarda estrecha relación tanto con el modo de operar como con el tipo de análisis realizado y las propuestas emanadas en el informe final de este Consejo.

En el caso del CAPTE, 96% de quienes lo integraron tenía estudios de pregrado con un claro predominio de las ingenierías, mientras 40% de los consejeros (26) se conformaba mayoritariamente por ingenieros comerciales. El resto se reparte en dos consejeros sin profesión y siete de diferentes disciplinas. Por lo tanto, se repite la tendencia del Consejo anterior en cuanto a la importancia de la ingeniería, pero aumenta comparativamente la presencia de las ciencias sociales, particularmente de los abogados.

En contraste, el CAPCE, el más numeroso y heterogéneo de todos, se compone por 32.1% de expertos, 4.9% de personas con experiencia relevante en el Estado y una expresiva mayoría de 64.2% de representantes de grupos de interés y organizaciones sociales. De los 82 consejeros, las profesiones que más destacan corresponden al área educativa (22 personas, cinco de ellas con licenciatura y el resto con diferentes posgrados), y le siguen nueve consejeros que provienen de ingenierías, nueve de economía, ocho de sociología y cinco de derecho. El resto eran estudiantes secundarios (ocho consejeros), además de otros profesionales y personas con estudios técnicos.

Por lo que se refiere a la trayectoria política, sólo fue posible establecer la filiación o simpatía política de los consejeros del CAPRP y del CAPTE. Así, en el primero se sentaron dos representantes de centros de estudio conocidos por la opinión pública por su cercanía ideológica con la entonces oposición de derecha (el Centro de Estudios Públicos y el Instituto Libertad y Desarrollo), a los que se sumó un ex ministro del régimen militar. Una amplia mayoría de los consejeros era próxima al conglomerado de gobierno de centro izquierda: cuatro militantes del Partido Socialista y de la De-

mocracia Cristiana, más cuatro consejeros que tenían o habían tenido cargos públicos en los gobiernos de la Concertación. Por lo tanto, la tendencia más representada fue la del gobierno, pero con una significativa presencia de simpatizantes de los dos grandes partidos de la entonces oposición de derecha o cercanos a ellos, mientras que la oposición vinculada a la izquierda extraparlamentaria no estuvo presente.

En el Consejo de Trabajo y Equidad, la representación política también se inclinó hacia la Concertación. Veintiocho de los consejeros —un poco más de la mitad— eran cercanos o militantes de algún partido del conglomerado oficialista. Todos los consejeros que ocuparon algún cargo de mayor responsabilidad al interior del Consejo pertenecían también a este grupo. En contraste, diez de los consejeros eran más cercanos a la oposición de derecha, lo que equivale a más de un quinto del total de un consejo en el que tampoco hubo representantes de la izquierda extraparlamentaria.

En comparación con los dos anteriores, el Consejo para la Calidad de la Educación dio muestras de un mayor eclecticismo ideológico. Se invitó a parlamentarios de la Alianza y de la Concertación y a un alcalde de la Asociación de Municipalidades. Asimismo, hubo una alta participación de ex funcionarios del Ministerio de Educación que ejercieron durante los gobiernos de la Concertación. Los investigadores convocados eran, en su mayoría, más cercanos a la tendencia concertacionista, pero hubo dos importantes investigadores vinculados a los centros de estudio más cercanos a la oposición de derecha. En este Consejo sí se incluyó a representantes de la izquierda extraparlamentaria, que fueron convocados no a través de los partidos políticos, sino de algunos dirigentes estudiantiles y gremiales.

En los tres consejos estudiados, la inclusión de actores representativos de la sociedad civil se realiza en distintas modalidades, especialmente a través de la presentación de sus posiciones en las diferentes audiencias realizadas durante los meses de trabajo. Concretamente, el Consejo de Previsión fue prolijo en la convocatoria a una serie de audiencias con una alta presencia de agrupaciones gremiales. En términos más específicos, se incluyó a representantes de la industria, de empresas y de instituciones financieras; agrupaciones de jubilados; agrupaciones de mujeres; organismos internacionales; organizaciones y centrales sindicales de trabajadores dependientes y organizaciones de trabajadores y profesionales independientes.

Por su parte, en el Consejo de Trabajo y Equidad la representación del mundo social se dividió en cuatro grupos. El primero correspondía a los convocados por su calidad de directivos de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, la Fundación para la Superación de la Pobreza y el Hogar de

Cristo); el segundo grupo estaba conformado por representantes del ámbito sindical; el tercero estaba integrado por representantes del mundo empresarial, y el cuarto aglutinaba a los representantes de las Iglesias, tanto consejeros religiosos (sacerdotes y pastores) como miembros de organismos vinculados a actividades dependientes de las Iglesias o coordinadas por ellas.

En el Consejo de Educación, el movimiento estudiantil logró asegurar 12 lugares, que equivalían a 17% de los consejeros. La Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios eligió a tres de ellos en representación de Santiago y a otros tres para el resto de las regiones. Los restantes seis lugares fueron ocupados por voceros de las federaciones y/o confederaciones de estudiantes universitarios, de instituciones estatales y privadas. Además de los consejeros, se incluyó a la sociedad civil mediante la participación de grupos organizados que dieron su opinión al Consejo en diversas instancias. De esta manera, se recogió la opinión de grupos sociales, representantes de discapacitados, minorías sexuales, agrupaciones religiosas y étnicas, entre otras; asimismo, de otros actores de la administración central especializados en el diseño y la programación de políticas públicas en el ámbito educativo; de representantes de la comunidad educativa (padres, apoderados, gremios educativos y docentes); de miembros de centros de investigación y de representantes de instituciones educacionales.

EVALUANDO LA REPRESENTATIVIDAD

En el contexto del desarrollo de las experiencias sobre innovación democrática, el enfoque sobre el fortalecimiento de la capacidad de acción y participación de la sociedad en la gestión pública (Cunill, 1991; Fung y Wright, 2003) ha sido enfático para mostrar hasta qué punto la subrepresentación o la sobrerrepresentación de la población en las instancias tradicionales resulta clave para entender la emergencia de experiencias de innovación llamadas a abrir los espacios para la acción colectiva de los propios beneficiados.

En el caso que nos ocupa, la valoración de la representatividad que lograron los consejos difiere, según se trate de la perspectiva de los consejeros que participaron en los CAP o de los representantes de los actores que fueron afectados de uno u otro modo por los resultados de estas instancias. Desde la perspectiva de los consejeros que actuaron en calidad de expertos, en los CAP se cumplió con el objetivo de dar representación a la mayor cantidad de actores relevantes, y si bien se considera que no era posible convocar a todos los actores posibles, se piensa que quienes fueron invitados

eran los más adecuados. En consecuencia, se destaca no solamente la gran heterogeneidad que habría caracterizado la composición de los tres consejos, sino también la idoneidad de los participantes:

Mira, el Consejo de Trabajo y Equidad era tan amplio que era difícil decir que faltara alguno; estaban las Iglesias, estaban los sindicalistas, expertos laborales, había gente de la OIT, etcétera; entonces, tenías para darte gusto con tanta... y gente de universidades, expertos que estaban en instancias de gobierno (CAPTE, experto 2).

Mire, yo creo que estuvieron prácticamente todos; fíjese que estuvieron los dirigentes, los dirigentes estudiantiles, los representantes de padres y apoderados, los sostenedores [dueños de colegios privados subvencionados por el Estado], los profesores. Los expertos, digámoslo así, que se ocupan del campo educativo; las Iglesias que tienen intereses, de los llamados valóricos en este tema, todas las confesiones religiosas; los expertos de los partidos, o sea, prácticamente todos (CAPCE, experto 3).

En contraste, si revisamos la percepción de algunos consejeros que podríamos catalogar como *los políticos*, especialmente los que participaron en el CAPRP y en el CAPCE, podemos observar que su visión sobre la representatividad es más crítica, a veces incluso negativa. Así, por ejemplo, en el caso del CAPRP se critica el excesivo peso que tuvieron los *técnicos y expertos*, aun cuando también hay quienes reconocen un cierto pluralismo político-partidario entre ellos. En el caso del CAPTE, la crítica a la representatividad apunta a la baja presencia y escasa diversidad de posiciones del mundo sindical:

El Consejo más bien tenía una... digamos, la composición que primó fue una, una composición conceptual profesional. O sea, si uno pone a, digamos, a un consejo, comillas, representativo, yo creo que no sería; hubiera sido muy distinto el resultado (CAPRP, político 1).

Bueno, yo creo que, en general, la presencia sindical fue menor; además, creo que la presencia laboral pudiera haber sido un poco más amplia (...), yo creo que hubiera sido más enriquecedor tener experiencias más diversas del punto de vista laboral (CAPTE, político 3).

Desde la perspectiva de los consejeros representantes de la sociedad civil en el CAPTE y en el CAPRP, hay quienes valoran positivamente la represen-

tatividad, pero también existe una fuerte crítica, particularmente porque la homogeneización del mundo del trabajo y del sindical provocó el desmedro de ciertos actores, como la mujer trabajadora, el asalariado rural y la pequeña empresa. Para el caso del CAPCE, aunque se valora la participación de diferentes actores, se pone en entredicho el excesivo número de consejeros:

Yo creo que en ese momento el mundo del trabajo estaba bastante menos representado; por ejemplo, creo que faltó mucho la representación de la mujer trabajadora, del trabajador campesino, porque las dos personas que estábamos de dirigentes allí uno era del sector industrial, como en el caso mío, y el otro compañero era del sector servicios, supermercados (CAPTE, sociedad civil 1).

Yo creo que fue una composición bastante amplia, a mi juicio demasiado amplia, que unió técnicos que tenían una mirada más bien tecnocrática; gente que venía del mundo social, del mundo de la academia, rectores de universidades, y cada uno entregando un tiempo valiosísimo, porque nosotros estábamos toda una mañana y después seguíamos trabajando, y eran personas que entregaban mucho de su tiempo, que se entregaban a la idea de que lo que queríamos era provocar un cambio en la educación chilena. Yo encuentro que debió haber sido a lo mejor con menos integrantes (CAPCE, sociedad civil 4).

Por otra parte, algunos consejeros denuncian abiertamente la exclusión del Partido Comunista en la convocatoria para integrar el CAPRP, ya que su presencia era necesaria —según esos mismos testimonios— no sólo por cuestiones de pluralismo político, sino por su rol en la historia del país. En el caso del CAPTE, se reclama que no hubiera representación de las empresas independientes, los sectores vinculados a la mujer trabajadora y los actores del ámbito agrícola, especialmente los campesinos y los trabajadores temporeros. En el caso del CAPCE, los sectores subrepresentados corresponden a los establecimientos educacionales técnico-profesionales y los colegios privados, y estuvieron ausentes los ganadores de los premios nacionales de educación.

Las críticas a la representatividad de estos consejos se agravan cuando analizamos las percepciones de los representantes de un conjunto de actores sociales que no fueron protagonistas directos en ellos, pero que de una u otra forma fueron afectados por sus recomendaciones. Nos referimos, entre otros, al Colegio de Profesores, a los dirigentes estudiantiles que abortaron su presencia en el Consejo de Educación antes de que concluyeran sus trabajos, a las organizaciones gremiales y sindicales y a académicos exper-

tos en el tema que no fueron convocados. Al tiempo que unos y otros valoran positivamente casi de forma unánime la composición de los consejos en términos de su heterogeneidad, reconocen que su principal objeción descansa en la subrepresentación de algunos sectores sociales:

Había una representación buena, equilibrada entre lo que era terreno y academia, pero que era de derecha e izquierda, por decirlo de alguna manera, que era empresario y sindical o trabajador; yo creo que fue solamente un buen esfuerzo (CAPTE, Iglesia).

La postura más crítica parece concentrarse en los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los trabajadores, y en algunos expertos, quienes reprueban tanto el hecho de que algunos sectores sociales fueran excluidos de los CAP, especialmente los trabajadores, y que los contenidos de la discusión fueran muy limitados:

Cuando nosotros vimos la nómina de integrantes de la comisión nos sentimos muy defraudados, y hablamos con algunos dirigentes de la CUT [Central Unitaria de Trabajadores]; que hubiera un contrapeso más hacia un sector más... no quiero poner un nombre político, pero más social, más humanista, con un carácter más humanista, para dar un poco más de equilibrio a esta comisión (CAPRP, trabajadores).

Ahora, esto se tradujo también en que instituciones como la nuestra, que proponen una reforma más profunda del sistema, no fueron invitadas a formar parte del Consejo, porque de antemano se sabían cuáles serían los límites de sus resultados. Por lo tanto, obviamente, se invitó a aquellas personas que estaban de acuerdo en constreñirlo en esos límites. Se dejó fuera a aquellos que querían buscar un paso más allá (CAPRP, experto).

En términos comparativos, el Consejo de Educación es el que presenta la mejor evaluación en cuanto a la representación. Por el contrario, los mayores problemas de representatividad se asocian al Consejo de Previsión, conocido por su marcado sello “experto” y por las limitaciones que impuso a la participación social. A su vez, los actores más críticos son los trabajadores y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, quienes aparecen como los principales afectados por estas limitaciones, mientras que al Consejo de Trabajo y Equidad se le critica que no incluyera a representantes de los trabajadores:

Teóricamente, estos consejos de diálogo social, que es lo que son en el fondo, deberían contener la idea de diálogo social que plantea la OIT, que lo plantea todo el mundo; entonces, eso no estaba planteado allí porque no estaban representados los trabajadores; la CUT dijo que no y al final no estuvo nadie; entonces claro es un consejo absolutamente desequilibrado (CAPTE, experto).

En relación con los sectores no representados, las entrevistas indican que más allá de la inexistencia de ciertos grupos o actores no convocados, en las discusiones desarrolladas en los CAP siempre hubo contenidos que no se trataron. De manera transversal, se trata de los entrevistados que representaban posiciones más críticas, que cuestionaban en sus respectivos ámbitos de competencia el sistema previsional, el educativo y las condiciones laborales de los trabajadores:

Lo que se dejó un poco fuera del Consejo fueron, en lo técnico, las miradas de grupos más extremas que había del sistema. Había dos especialistas que me parece que no estuvieron incluidos en la conformación de la comisión; por el lado, podemos decir, más a favor del modelo, pero también con visiones bastante más críticas de cómo funcionaba, que era Salvador Valdés, de la Universidad Católica. Y, por el lado más de los críticos del sistema, Manuel Riesco [economista asociado a la izquierda extraparlamentaria] (CAPRP, experto).

Hubo un fuerte énfasis academicista; yo diría que las visiones más reivindicativas tenían un discurso, sin descalificar, contestatario y con poca argumentación, y con poco, poca sustentabilidad; entonces, la sustentabilidad más bien venía por la parte académica, por la parte técnica, y muy fuerte el área privada (CAPCE, político).

LOS MÁS INFLUYENTES

Retomando el análisis sobre la valoración general que merece a cada consejero el funcionamiento de los tres consejos, es posible reconocer una serie de percepciones sobre la relevancia que alcanzaron algunos actores identificados como sectores con un mayor peso relativo en las decisiones; capaces, por tanto, de hacer valer sus posturas frente a los demás consejeros.

Por lo que se refiere al CAPRP, uno de estos actores identificados apunta a los *think tanks* vinculados a los partidos políticos. Hay que recordar que casi la mitad de los miembros del Consejo presentaba algún tipo de vincula-

ción, presente o pasada, con alguna de estas organizaciones, especialmente los centros vinculados a los partidos de la coalición de gobierno. A estos centros se les identifica como los sectores más influyentes en el desarrollo del Consejo, aunque sin hacer alusiones específicas sobre los temas en los que se expresó tal influencia.

En el CAPTE, los entrevistados identificaron como actores con mayor peso, especialmente en la redacción del informe final, a los consejeros más cercanos a la coalición de derecha, así como a los representantes del conocimiento experto y la academia:

En la final, final, final, final, así después de... cuando uno mira el informe sí, yo creo que claramente había... quedó quizás sobrerrepresentada en el informe la derecha, sí... Entonces ahí... o sea obviamente que hubo ahí algo... algo final que al final, final, final, claramente habían otras... otras influencias (CAPTE, experto 6).

También en el Consejo de Educación es posible identificar a los sectores con mayor poder de intervención en la redacción de los acuerdos. Entre ellos destaca a la Iglesia católica y, siempre sin olvidar la relevancia que adquirió la contingencia que provocó la convocatoria a este Consejo, la representación estudiantil secundaria y su aliado, el Colegio de Profesores. En tercer término aparecen nuevamente los *think tank*:

Bueno, está la Iglesia, que estaba representada allí, que tenía sus intereses clarísimos, y que iba a defender la libertad de enseñanza, y al mismo tiempo procurar una educación de calidad dentro de ese marco, digamos. Ése era uno de los actores relevantes (CAPCE, experto 7).

Había bloques; cada uno manipulaba las situaciones hacia su favor. Se reunía con algunos, hacía *lobby*; lograba apoyo a través de reuniones; nosotros mismos las hacíamos, viste; o sea, me acuerdo en un momento con Hugo Montes, que es premio nacional de educación, y me saca a un balcón y me dice “yo nunca pensé que tú me ibas a llegar a convencer, pero me convenciste, y voy a defender la idea que están planteando ante la asamblea” (CAPCE, sociedad).

Del lado de los actores sociales impactados por los consejos, el consenso básico es que el sector más influyente en los CAP corresponde, en palabras de un entrevistado, a una suerte de “tecno-burocracia”, asociada, por una parte, al sector privado y a los grandes poderes económicos, y, por la otra,

a la burocracia gubernamental. Se trata de un actor que es percibido monopolizando el debate y la propuesta de ideas, lo que es un indicio claro que refuerza la idea de la preponderancia que tiene el conocimiento experto en estos consejos, algo que, por lo demás, es criticado por entrevistados que son también expertos en el área temática de cada CAP:

Vamos a ponerlo caricaturescamente: había una cúpula, una tecno-burocracia democrática, que tiende a ver que todo es economía de mercado y con eso que tiene mucho mayor poder; que además hay otras instituciones; en educación es claro el poder de la Iglesia católica, para efectos de mantener un tipo de educación y de otros personeros, no sólo de la Iglesia católica. Entonces, hay una confluencia de intereses fácticos que termina dando con los que tenemos (CAPCE, experto).

La tecnocratización del Consejo y la fuerte presencia de sectores de la derecha, encabezados por Lavín [ex candidato presidencial de derecha], a mi juicio terminó transformando esto en una discusión sobre el tema de la productividad del país, del crecimiento económico, y claro, en los sectores tecnócratas sin duda esto, la existencia del movimiento sindical, es un problema; entonces, la máxima aspiración es la flexibilidad absoluta: flexibilidad laboral, flexibilidad de honorarios, flexibilidad de contratos, flexibilidad con la previsión social, flexibilidad en los salarios (CAPTE, experto).

La toma de decisiones finales fue donde el gobierno influyó, pero enormemente; allí es donde... cuando se cortaron las cosas el gobierno estuvo allí, no fue un asunto que haya sido neutral, digamos (CAPCE, sociedad civil).

PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN EN LOS CONSEJOS

Al pedir la opinión de los consejeros sobre la participación en los diferentes CAP, las respuestas son mayoritariamente satisfactorias y/o positivas, sin discriminar, por expertos, políticos o miembros de la sociedad civil:

Yo creo que de todos los que apostaban técnicamente, a los que habría que invitar simplemente para cerrar el círculo de la recepción de opiniones socialmente relevantes, había gente que no decía nada muy... no había estudiado mucho la materia, pero bueno, su sola presencia allí era material de validación del ejercicio y eso también tenía valor (CAPRP, político 4).

Lo que yo sentí es que hubo una voluntad de todos los que estaban en el Consejo de hacer un buen trabajo (CAPTE, sociedad civil 5).

Si volvemos la mirada hacia los representantes de la sociedad civil afectados por las propuestas de los consejos, las evaluaciones respecto al tema de la participación apuntan, más que a la valoración del Consejo, a las audiencias públicas que se implementaron, a través de las cuales la mayor parte intervino, expresando las posiciones de sus colectivos y organizaciones. En términos generales, se observa una opinión positiva en relación a los consejos en tanto instancias de diálogo y participación social. Para los tres consejos, independientemente del tipo de actor de que se trate, se reconoce que fomentaron la participación de los sectores sociales involucrados en los temas que trataron, calificándolos, en algunos casos, como instancias donde se produjo un verdadero diálogo deliberativo en torno a un tema de preocupación pública:

[Pregunta: En general, ¿los consejos pueden ser entendidos como mecanismos para aumentar la participación social y el diálogo social?] Sin duda alguna, porque de qué otra manera se logra un diálogo social; diálogo, y no solamente que hablen algunos (CAPCE, sector privado).

Yo hasta el día de hoy me siento orgulloso de haber sido convocado, llamado a participar; tengo amistad o vínculo con muchos de ellos, y con varios de ellos seguimos trabajando en los temas, y mucha de esa amistad y de esas inquietudes y esas posibilidades nace de ese grupo, y eso hasta el día de hoy (CAPTE, Iglesia).

No obstante lo anterior, y debido a que el debate generado en estas instancias se caracterizó por un exigente componente técnico, la participación requería un alto nivel de preparación, lo que implicó muchas horas de trabajo y estudio para todos los que intervinieron en la discusión:

Como agrupación de empleados públicos, como reparación al daño previsional, ella nos escuchó; íbamos muy bien preparados. Iba un contador auditor, experto en previsión de la Universidad de Valparaíso; iba un asistente social del sector de la Fenprus, también muy bien preparado en el tema; iba yo. Nos escucharon y todo (CAPRP, trabajadores).

La gente, cuando vio la naturaleza de la comisión, se dio cuenta que no era para ir a... no era una comisión para ir a expresar eslogans o sólo titulares.

Había que llevar una cosa un poquito más... aquellos que llegaron sólo a improvisar... claramente se los escuchó igual, pero claramente no tuvieron ninguna resonancia (CAPRP, político).

Sin embargo, este alto nivel de preparación tuvo como consecuencia negativa la reproducción de las estructuras de desigualdad entre las organizaciones que tenían más recursos para prepararse adecuadamente y las que carecían de ellos:

Hay actores a los que les fue más difícil que a otros; claramente para los estudiantes secundarios les era súper difícil. Porque cuando tú entrabas en una discusión muy técnica, la verdad es que ellos no entendían nada, se perdían en el camino (CAPCE, sector privado).

Puede haber una organización que necesite que sean tres representantes, porque su dinámica de representación hace presentes los que hablen, porque ellos se manifiestan y puede ser que ellos no sepan usar el Power Point, y puede ser que no puedan hablar en 15 minutos y que tengan que hablar en 20 minutos, pero resulta que la comisión tiene unas reglas que son categóricas [de tiempo de exposición, acordadas por la misma comisión], y que entonces van a dejar en desventaja a este grupo, y puede que sean valiosísimas; escuchar a este grupo. Y para contraponerlo la empresa no va a tener ni un problema en adaptarse a esas reglas; en ese sentido se vuelve a repetir la inequidad, se vuelve a repetir la exclusión (CAPRP, experta).

En términos comparativos, hay diferencias importantes entre cada Consejo, lo que permite establecer una suerte de *continuum* que va de una mejor a una peor evaluación. De esta forma, para el caso del CAPCE, las organizaciones que participaron en las audiencias muestran su satisfacción por haber sido “tomadas en cuenta”:

Me pareció a mí excelente la idea de ser inclusivo, o sea, por ejemplo, nosotros los evangélicos por primera vez estábamos siendo incluidos en temas tan importantes como el tema de la educación... y otros grupos creo que también se sintieron integrados (CAPCE, Iglesia).

En un nivel intermedio se ubica el CAPTE, en tanto que se reconoce y se valora positivamente su apertura a la participación de diversos actores me-

dian­te las audiencias, pero igualmente surgen crí­ti­cas, sobre todo del sector de los trabajadores:

En el mes de septiembre se abre la convocatoria y a nosotros se nos invita no a ser parte de esto, porque finalmente nosotros no fuimos parte, sino a entregar nuestro testimonio (...), y yo para hacer testimonio ya he testimoniado tanto en dictadura y después de democracia, y ya no queremos testimonios, queremos resultados (CAPTE, trabajadores).

En el nivel más crítico aparece el CAPRP, considerando que el discurso de los entrevistados cuestionó fuertemente las instancias de participación que se ofrecieron a las organizaciones durante las audiencias:

[Pregunta: ¿Cómo eran las audiencias?] Bastante, a ver, por decir lo menos, bastante irrespetuosas. Y yo siempre lo dije, se lo he dicho a los parlamentarios, a quienes corresponde, porque una cosa es ser invitado para que por lo menos le escuchen sus planteamientos y otra cosa es decirle “ah, bueno”, poco menos que darle con la puerta en las narices, algo así (entrevista grupal, CAPRP, sociedad civil).

LOS CONSEJOS Y LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

En tanto expresión participativa, la deliberación democrática, en su acepción más normativa, involucra una discusión sobre los problemas públicos que implica la defensa de argumentos razonables, la capacidad de escuchar crí­ti­cas y la toma de decisiones de manera responsable, lo que significa el cuidadoso análisis del problema, la identificación de posibles soluciones y el establecimiento de algún criterio evaluativo para encontrar la solución óptima (Thompson, 2008). Así, la teoría democrática centrada en la deliberación complementa a la centrada en el voto, enfocándose en los procesos comunicativos de opinión y formación que lo preceden. De esta forma, la responsabilidad reemplaza al consentimiento como núcleo conceptual de la legitimidad, entendida como la obligación de *dar cuenta* de algo. Se trata de que, en la justificación de una política, la deliberación pueda aspirar a cambiar los puntos de vista y transformar las opiniones de los actores que participan, promoviendo la tolerancia y el entendimiento entre grupos, al tiempo que estimulando la amistad cívica (Delli Carpini *et al.*, 2004; Levine *et al.*, 2005).

Con este criterio, podemos entender los consejos como un primer intento de acercamiento a la lógica que supone la deliberación pública. Si nos basamos en los discursos presidenciales que precedieron a su conformación, estos consejos aparecen como instancias convocadas para consensuar acuerdos en temáticas altamente complejas y de interés nacional. Como mostramos, al menos desde la perspectiva de los consejeros esta apelación al diálogo y la diversidad habría justificado la amplia convocatoria a los dos consejos vinculados en su origen a las movilizaciones sociales, lo que habría facilitado un mayor pluralismo en su composición y, por ende, en las diferentes posiciones sobre los temas a discutir. Precisamente, esto es lo más valorado por los consejeros: poder sentarse a *conversar con quienes nunca pensaron que llegarían a compartir*, aunque reconozcan que la comunicación tuvo limitaciones tanto por el número de consejeros —especialmente en el CAPCE— como por la diversidad de orígenes sociales y políticos que los caracterizaban.

Sin embargo, después de este primer análisis podemos concluir que lo que más acerca la experiencia de los CAP al debate sobre la democracia deliberativa tiene relación con la manera en que se interpreta el componente de representatividad de los consejos. Así, la representatividad es significada en dos sentidos. En primer lugar, asociada a la inclusión de diversas posiciones, donde cada una de ellas aparece encarnada en consejeros —particularmente los expertos— que no se sienten representantes de determinados actores; se trata, más bien, de una representatividad como sinónimo de pluralismo. En segundo lugar, en su sentido más clásico, entendida como representación propiamente de los actores que se verían más directamente afectados por los temas que convocaron a cada CAP, especialmente para el caso de los consejos vinculados a las movilizaciones sociales de estudiantes y trabajadores.

Con esta distinción en mente, la conformación de los consejos en términos de su representatividad generó desde un principio desconfianza en los actores que esperaban cambios más estructurales en los temas que cada consejo abordó. Lo que viene a dar cuenta de los problemas de la calidad de la democracia¹⁴ chilena que aún impiden abrir y canalizar un debate sobre el tipo de sociedad deseada.

Como ya observamos al sistematizar la integración de cada consejo, a pesar de su composición heterogénea presentan tendencias que dan cuenta de un cierto perfil que atempera y equilibra las diversas posiciones ideo-

¹⁴ Sobre los temas de la calidad de la política en Chile, véase Garretón, 2007.

lógicas. Abstrayéndonos de las particularidades, podemos sintetizar el perfil de los consejos de la siguiente manera: una marcada preponderancia de ingenieros y economistas, que constituyen el saber experto dominante en el contexto chileno postransición, salvo para el CAPCE, que se caracteriza por las profesiones especializadas en el campo de la educación. Una representación política mayoritaria de la tendencia de centro-izquierda —que en ese momento era gobierno—, acompañada también de consejeros de la oposición de derecha, que deja fuera a la oposición de izquierda extraparlamentaria. La inclusión de diversos representantes de la sociedad civil, mezcla de actores sociales tradicionales que han tenido en Chile una marcada influencia sociopolítica, como las organizaciones gremiales de la empresa privada y la Iglesia católica, junto a las clásicas organizaciones sindicales, sumando a los nuevos actores sociales que se constituyen en torno a temas como la pobreza, la equidad de género y la discriminación étnica.

La diferencia está en que, en un extremo, el único consejo previsto en el programa de gobierno está mucho más concentrado en el saber experto de la economía (el CAPRP prácticamente no tiene entre sus consejeros a representantes de la sociedad civil, sino que los incluye mediante invitaciones a las audiencias), mientras que los otros dos, cuyo origen está relacionado con las movilizaciones sociales, se abren más a la participación de la sociedad civil. Asimismo, el CAPCE, que es el que tuvo que enfrentar las movilizaciones más organizadas y con mayor repercusión política, como las protestas de los estudiantes secundarios, tiene que abrirse a una mayor diversidad política, en tanto que es el único que incluye a consejeros cuya tendencia se asocia a la oposición de izquierda extraparlamentaria, aun cuando no lo hace mediante representantes políticos sino de dirigentes sociales.

Si los CAP fueron creados para abrir la discusión y consensuar propuestas sobre ciertas reformas en materia de políticas públicas, podemos interpretarlos como un ensayo de deliberación, entendiendo que tal componente aspira a ser el principal pilar sobre el que debería asentarse una democracia participativa. No obstante, y como señalamos al presentar el debate teórico que orientó esta investigación, la aspiración de la deliberación, más allá de pretender ensayar un conjunto de iniciativas orientadas a promover una democratización que complementa la forma clásica de la democracia representativa, está llamada también a cuestionar una versión economicista de la democracia y responder a la creciente demanda social de participación. Al revisar la composición de los CAP, la preponderancia de una tecnocracia integrada por ingenieros y economistas, que naturaliza una versión de la economía como única forma objetiva de ponderar las decisiones políticas, di-

ficulta la posibilidad de cuestionar el economicismo como vector orientador de la democracia. Mientras que la ausencia de ciertas tendencias político-partidarias, como la débil inclusión de representantes de la sociedad civil en calidad de consejeros que se sientan a la mesa del consejo de manera permanente, y no sólo como invitados a las audiencias, atenta contra la posibilidad de dar respuesta a las nuevas demandas de participación social.

Por otro lado, la evaluación de los consejeros tras la disolución de los consejos difiere según el tipo de actor. Para los expertos se cumplió con el objetivo de representar a la mayor cantidad de actores relevantes porque quienes fueron invitados eran *los más adecuados*; en consecuencia, destacan la gran heterogeneidad que caracterizó a los tres consejos. En cambio, para los consejeros que hemos catalogado como *los políticos*, especialmente los del CAPRP y los del CAPCE, la visión sobre la representatividad es más crítica, ya sea porque —como en caso del CAPRP— se menciona el excesivo peso que tuvieron los *técnicos y expertos* o por el bajo peso y la escasa diversidad de posiciones que habría tenido el mundo sindical —como en el caso del CAPTE—. A su vez, entre los consejeros representantes de la sociedad civil (CAPTE y CAPRP) se valora positivamente la representatividad, pero también surgen fuertes críticas, en particular por la homogeneización que se hizo del mundo del trabajo y del sindicalismo, en desmedro de los nuevos actores del sector social.

La evaluación de la representatividad en la composición de los consejos puede complementarse con la percepción de los entrevistados, tanto con respecto a los actores ausentes como a los que podrían ser calificados como los más influyentes. Entre los primeros se menciona a la oposición de izquierda extraparlamentaria, identificada en el Partido Comunista (CAPRP), así como a algunos actores de la sociedad civil representativos de posiciones un tanto más subalternas (empresas independientes, la mujer trabajadora y campesinos y trabajadores temporeros del agro, para el caso del CAPRP, o los colegios técnico-profesionales para el del CAPCE) y corporativas, entre otras.

Ahora bien, cuando entrevistamos a los representantes de los actores sociales que pudieran haberse visto afectados por la creación y los resultados de los diferentes CAP, especialmente los políticos, la burocracia pública, el sector privado y los representantes de las Iglesias, también se valoró positivamente la composición de los consejos en términos de su heterogeneidad. Sin embargo, se criticó que hubiera algunos sectores subrepresentados (los trabajadores) o excluidos. Aun más, se criticó el hecho de que los contenidos de la discusión fuesen muy limitados, sin que hubiera espacio para las posiciones más críticas que cuestionaran, en sus respectivos ámbi-

tos de competencia, el sistema previsional, el sistema educativo y las condiciones laborales de los trabajadores. Esto último fue algo que reclamaron con mayor énfasis los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los trabajadores y los expertos.

En general, los actores afectados por los CAP atribuyen la mayor capacidad de influencia a los *think tanks*, o centros de estudio vinculados a los partidos políticos. En el caso del CAPCE, se destaca la influencia de la Iglesia católica y la representación estudiantil secundaria y su aliado, el Colegio de Profesores. Por lo tanto, el consenso básico es que quien tuvo más influencia dentro de los CAP fue la tecno-burocracia asociada al sector privado, los grandes poderes económicos y las instituciones gubernamentales, que habrían monopolizado el debate y la propuesta de ideas.

Excepto en el CAPRP, conformado sólo por expertos, en tanto los entrevistados cuestionaron el tipo de participación sustantiva que lograron en las audiencias, en general los representantes de la sociedad que se vieron afectados por las propuestas de los consejos tienen una opinión muy positiva de los mismos, debido a que se perciben como instancias deliberativas en torno a temas de preocupación pública. No obstante esta apreciación general positiva, se considera que dado el alto componente técnico de las discusiones, la participación requería de un alto nivel de preparación, lo que en muchos casos redundó en cierta reproducción de la estructura de desigualdad entre aquellas organizaciones que tenían más recursos para poder prepararse adecuadamente y aquellas que no los tenían. Esta valoración positiva de la participación, a pesar de los desafíos que supone compensar las desiguales competencias técnicas, que tanta importancia han adquirido en la discusión política, nos muestra que los CAP, más allá de sus resultados, fueron un ejercicio de participación significativa, especialmente para algunas de las organizaciones de la sociedad civil que no habían sido protagonistas del debate público durante la postransición democrática. Sin embargo, también fueron instancias donde las posiciones derrotadas por las movilizaciones sociales pudieron legitimarse y reponer su poder e influencia.

LOS CAP COMO DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS

Considerando todo lo anterior, y para intentar una hipótesis más analítica, nos parece pertinente retomar la propuesta de Fung (2006) para analizar los CAP en tanto dispositivos participativos. Como adelantamos en la discusión teórica inicial, dicho autor propone un cubo democrático, que se cons-

truye en tres dimensiones, el que nos sirve para pensar los CAP en términos más teóricos.

De acuerdo con la manera de seleccionar a los participantes (primera dimensión), el autor propone una secuencia de ocho modalidades: administradores expertos, representantes electos, grupos de interés profesionales, grupos de interés extensos (interesados en un tema público aunque no necesariamente vinculados a él), los que se eligieron aleatoriamente, la participación abierta sobre un asunto concreto, la participación libre y la esfera pública difusa. Las dos primeras se producen en la esfera de acción del Estado, las siguientes se mueven en la esfera de lo que el autor llama *minipublics*, que deben referirse a modalidades de participación que se dan en los gobiernos intermedios o en las administraciones periféricas (regiones, municipios, estados federados, etc.); mientras que la esfera pública difusa coincidiría con lo que llamamos opinión pública, que se manifiesta a través del debate en los medios de comunicación. La escala se mueve, de derecha a izquierda, de un modelo de reclutamiento más exclusivo a otro más inclusivo. En esta secuencia, podemos ubicar al CAPRP (centrado en la reforma del sistema previsional) como el más exclusivo, en tanto se conformó casi sólo por expertos, mientras que el CAPTE (pensado para abordar los problemas del trabajo y la equidad asociados a las movilizaciones de ciertos trabajadores y la presión de la Iglesia católica por un salario ético) se ubicaría en un nivel intermedio, donde además de expertos y representantes políticos había integrantes de grupos de interés profesionales; sin embargo, aunque hubo exponentes de organizaciones gremiales y sindicales, el principal e histórico organismo que aglutina al sindicalismo en Chile, la Central Unitaria de Trabajadores, no participó. Un nivel más inclusivo es el que logra el CAPCE (originado en las movilizaciones estudiantiles) en tanto alcanza a lo que Fung denomina “grupos de interés extenso”, que asociamos a los diversos actores que participaron en el conflicto social, incluidos los dirigentes del movimiento estudiantil que actuaron como consejeros en el CAP con espacios negociados con el Ejecutivo.

De acuerdo con la manera en que se comunican los participantes y se toman las decisiones (segunda dimensión), Fung propone una secuencia en continuo que va de quien escucha como espectador a quien actúa como técnico-experto en una materia, pasando por quienes expresan preferencias, quienes las desarrollan (debaten hasta lograr desarrollar una), quienes compiten y transan para lograr alguna y quienes deliberan y negocian. La escala se mueve de un estilo de comunicación y toma de decisiones

menos intenso a uno más intenso. Aunque en este artículo no desarrollamos la descripción específica de las formas en que operó cada consejo en materia de comunicación, sí expusimos detalladamente las diversas evaluaciones de los consejeros sobre el modo de operar de los consejos en cuanto a formas de participación se refiere. Con esto en mente, podemos señalar al CAPRP como el más intenso en sus formas de comunicación y decisión, si lo analizamos desde las posibilidades que tuvieron los Consejeros para actuar en tanto expertos, pero no hay que olvidar que este consejo congregó casi exclusivamente a este tipo de actores, mientras los representantes del mundo social sólo participaron en las audiencias. Los otros dos consejos se ubican en un nivel intermedio, en tanto que pudieron expresar sus preferencias, desarrollarlas y llegar a competir y transar, para el caso del Consejo sobre Trabajo y Equidad, mientras que el Consejo para la Calidad de la Educación estuvo en un nivel más intenso, caracterizado por la deliberación y la negociación, dado el tipo participación que supuso la presencia de los dirigentes estudiantiles vinculados al conflicto social que originó este CAP.¹⁵

En cuanto a la capacidad real (poder) que tiene la participación (autoridad) para ser efectiva, Fung propone una tercera secuencia, que va de los procesos de participación con menor autoridad, como cuando el resultado de la participación reporta beneficios personales, a los de mayor autoridad, cuando la facultad de decidir sobre un asunto público es directa (plena autonomía en la decisión y en la libertad de comunicarse), pasando por expresiones de participación pensadas para influir de manera comunicativa, y por otros casos donde se busca el consejo y la consulta sobre un asunto público, o, en el tercer caso (siempre de derecha a izquierda), cuando el proceso puede ser calificado de cogobernanza, es decir, iguales posibilidades de influir, con independencia de que quienes participen y decidan pertenezcan a agencias del Estado o de la sociedad civil.

En esta última dimensión, todos los CAP tenían un carácter asesor, que los aleja de la cogobernanza; pero si pensamos en términos de lo que el autor denomina menos o más autoridad, habría que preguntarse por los resultados de los diversos consejos en materia de su mayor o menor influencia en las políticas públicas respectivas.¹⁶

¹⁵ Para más detalles sobre este Consejo en particular, véase Garretón, Cruz, Aguirre *et al.*, 2011.

¹⁶ En los párrafos que siguen resumimos los resultados de la investigación mencionada, debido a que su tratamiento a detalle excedería los límites de este trabajo.

A modo de síntesis, podemos señalar que en términos de la evaluación de los propios consejeros al ser consultados sobre la relación entre la participación ciudadana y los resultados de los consejos en la formulación de políticas públicas, el discurso de los entrevistados indica que dicho vínculo es inverso, puesto que el CAP que mejores resultados tuvo en este ámbito es el de Reforma Previsional, que al mismo tiempo fue el que menos participación ciudadana tuvo. En cambio, los que tuvieron un mayor grado de participación ciudadana (CAPCE y CAPTE) no alcanzaron un impacto significativo en las políticas públicas. En este sentido, los entrevistados consideran que la importancia que tuvieron los CAP está en la función performativa política de desactivar y dilatar las problemáticas planteadas por las manifestaciones sociales y en la función parlante que cumplieron al instalar problemáticas sociales de peso en la agenda pública.

Por otra parte, cabe preguntarse cómo se transforman en políticas públicas las propuestas de los consejos asesores presidenciales. Al respecto, los tres consejos tuvieron derivaciones distintas en la institucionalización de políticas públicas. En primer lugar, el Consejo de Previsión fue ampliamente consensual y sus propuestas fueron traducidas directamente en un proyecto de ley —que derivó después en la ley 20.555— casi artículo por artículo. En efecto, en esta medida, muchos reconocen que el CAPRP fue exitoso pese a no contar con la participación de la sociedad civil y no tener gran impacto en el debate público, como los otros consejos. Cabe destacar que las propuestas del Consejo y la ley en que se tradujeron posteriormente tuvieron su impacto material no tanto sobre los trabajadores asalariados, sino principalmente sobre los miembros de la sociedad que históricamente habían sido excluidos de los beneficios previsionales, quienes por distintos motivos no habían tenido posibilidades de cotizar.

En segundo lugar, el Consejo de Trabajo y Equidad es el único que no logra una reforma legal única, sino en distintas leyes y políticas públicas no necesariamente vinculadas unas a otras. La mayoría de las recomendaciones del CAPTE no llegaron a implementarse o están pendientes en el Congreso, pero es notable que de la gran diversidad de propuestas surgidas las que tuvieron mayor éxito en la implementación fueron las que se referían a políticas anticíclicas, destinadas a contrarrestar la crisis económica que se gestaba en 2007, mientras que las que tuvieron un impacto más sustancial en la discusión pública, referidas a equidad y relaciones laborales, no corrieron la misma suerte.

Por último, el Consejo para la Calidad de la Educación fue un dispositivo de desarticulación del movimiento estudiantil de 2006, pero no rehuyó

Cuadro 1
UBICACIÓN DE LOS TRES CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES,
DE ACUERDO CON LAS VARIABLES DE FUNG

| CAP Educación | Dimensión 3 | | | | | | |
|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Menos cogobernanza | | | | Más cogobernanza | | |
| Dim. 1 Dim. 2 | Adminis- tradores expertos | Repre- sentantes electos | Grupos de interés profesional | Grupos de interés extensos | Selección aleatoria | Partici- pación libre | Esfera pública difusa |
| Escucha expectador | | | | | | | |
| Expresan preferencias | | | | | | | |
| Desarrollan preferencias | | | | | | | |
| Compiten y transan | | | CAPTE | . | | | |
| Deliberan y negocian | | | | CAPCE | | | |
| Actúan como expertos | CAPRP | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia inspirado en Fung (2006).

los temas que éste había puesto sobre la mesa. No se puede decir lo mismo del Proyecto de la Ley General de Educación, derivado de los acuerdos de este Consejo más las negociaciones parlamentarias, que dejaron fuera temas importantes que estudiantes y CAPCE habían tratado, como la dependencia de la educación pública y los mecanismos de financiamiento. Con todo, el proyecto de ley tuvo una orientación progresista respecto al sistema de educación vigente hasta aquel año. No así la ley final, que quitó a la normativa lo poco de reformista que le iba quedando hasta ese momento. De modo que la secuencia de eventos, que va en la línea de quitar profundidad en etapas sucesivas a la discusión sobre educación, se asemeja a una secuencia de cámaras de frío, que de modo efectivo desactiva, primero, el movimiento estudiantil y legítima, después, perfeccionándolo, lo esencial del modelo educativo vigente (Garretón, Cruz, Aguirre *et al.*, 2011).

Considerando lo anterior, nos parece que el CAPRP es el que menos vincula la participación a la elaboración de las políticas públicas, por lo que lo ubi-

camos en el nivel más bajo de cogobernanza de la tercera dimensión de Fung, mientras que los otros dos CAP pueden ubicarse en un nivel intermedio.

Más que reproducir el cruce de las tres dimensiones en el cubo que aporta el citado autor, hemos intentado seguir la lógica en el cuadro 1, que permite ubicar a los tres consejos analizados.

CONCLUSIÓN

Podemos concluir que los CAP surgieron como instancias para recomendar los ajustes y las reformas necesarias en determinados campos de acción de las políticas públicas porque eran parte del programa de gobierno o porque la contingencia política hizo estallar diversas movilizaciones sociales que exigían un modo diferente de abordar los problemas públicos al prevaleciente desde la recuperación democrática. No obstante, como instancias para resolver tales conflictos y operar los ajustes necesarios, contenían germinalmente otras dimensiones potenciales. Entre ellas, ser un ejercicio de representación de expertos en diferentes disciplinas, de posiciones políticas fundadas técnicamente, de posiciones político-partidarias, de intereses corporativos, de actores sociales tradicionales y emergentes, por nombrar las más visibles. De modo que más allá de sus resultados por su sola creación y funcionamiento, permitieron la confluencia parcial, a veces desequilibrada, de los tres componentes básicos de la matriz sociopolítica: el Estado (a través de los representantes de la *tecno-burocracia* pública), el sistema de partidos políticos (dirigentes y representantes políticos) y la sociedad civil (los diversos actores que participaron como consejeros o invitados a las audiencias).

Pero los CAP no reemplazan a las instancias de representación política tradicionales ni resuelven sus problemas, aunque sí amplían la posibilidad de representar diversas posiciones a la hora de discutir y proponer cómo canalizar los problemas públicos. Porque, a pesar de todas las debilidades de la representación que justifican que ésta se escenifique en expresiones e instancias diferentes a la confrontación electoral, estos nuevos espacios no resuelven por sí mismos los problemas de la representación y la participación: quiénes quedan dentro y quiénes fuera, quiénes aparecen subrepresentados o sobrerrepresentados, o quiénes terminan logrando una mayor influencia basados en recursos que están desigualmente distribuidos, como el conocimiento técnico que hace las veces de soporte para los argumentos.

Los consejos estuvieron expuestos a una serie de debilidades, problemas y limitaciones que impiden reconocer en esta experiencia algún indi-

cio irrefutable que anuncie algún cambio integral en la manera de entender la relación entre el Estado y la sociedad. A esto se agrega que su vida fue breve y coyuntural y estuvo ligada principalmente a solucionar conflictos puntuales o consensuar una determinada política, con la consiguiente falta de institucionalización posterior y la vuelta a la forma clásica de abordar los problemas públicos.

De modo que si la cuestión es ver a los consejos como parte de una nueva relación entre Estado y gobierno y sociedad, o como parte de un nuevo estilo de gobierno destinado a resolver conflictos de manera parcial sin una real transformación de tales relaciones, el desarrollo político de los últimos años pareciera validar esta última interpretación.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, Carolina (2007). "Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales". *América Latina Hoy*, vol. 46: 119-143.
- AGUILERA, Carolina (2009). *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: Flacso.
- ACKERMAN, John M. (2004). "Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial". Washington, D.C.: Banco Mundial (Documento de Trabajo del Banco Mundial, 31).
- AVRITZER, Leonardo (2003). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- BERG, Axel van den, y Thomas Janoski (2005). "Conflict theories in political sociology". En *The Handbook of Political Sociology*, ed. por Thomas Janoski *et al.* Cambridge: Cambridge University Press.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésimo Primer Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina*, del 20 al 24 de marzo, Montevideo, coordinación de José Luis Machinea, Daniel Titelman y Andras Uthoff. Santiago de Chile: Cepal/ONU.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Ca-*

- ribe*, dirección de Ernesto Ottone y Ana Sojo. Santiago de Chile: Cepal/ONU.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal/ONU.
- CROZIER, Michael J., Samuel P. Huntington y Joji Watanuky (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- CUNILL, Nuria (1991). *La participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- DAGNINO, Evelina (2006). “Sociedad civil, participación y ciudadanía ¿De qué estamos hablando?” En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera. México: Cámara de Diputados/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa.
- DAGNINO, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panchifi, coords. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- DALTON, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in the Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DELAMAZA, Gonzalo (2005). *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- DELLI CARPINI, Michael X., Fay Lomax Cook y Lawrence R. Jacobs (2007). “Public deliberations, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature”. *Annual Review of Political Science*, vol. 7, núm. 1: 315-344.
- DUNN, William N. (2004). *Public policy analysis. An introduction*. Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall.
- FONT, Joan, coord. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FUNG, Archon (2006). “Varieties of participation in complex governance”. *Public Administration Review*, núm. especial: 66-75.

- FUNG, Archon, y Erik Olin Wright (2003). *Democracia en profundidad. Nuevas formas constitucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FUNTOWICZ, Silvio, y Jerome Ravetz (1992). "Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science". En *Social Theories of Risk*, ed. por Sheldon Krinsky y Dominic Golding. Westport: Praeger.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1994). "Redefinición de gobernabilidad y cambio político". *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericana*, núm. 22 (julio-diciembre).
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2000). *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2006). "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual". En *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, ed. por Isidoro Cheresky. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2007). *Del post-pinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el bicentenario*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2010). "Fin de ciclo y perspectivas de la centro-izquierda". En *Ideas para Chile. Aportes de la centro-izquierda*, ed. por Larisa Hardy. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, et al. (2004). *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, María Angélica Cruz, Félix Aguirre et al. (2011). "Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del Consejo Asesor para la Educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile". *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 30.
- GURZA LAVALLE, Adrián, y Ernesto Isunza Vera (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

- HABERMAS, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- HOLMBERG, Sören, Bo Rothstein y Naghmeh Nasiritousi (2009). “Quality of government: what you get”. *Annual Review of Political Science*, núm. 12: 135-161.
- JARDIM PINTO, Céli Regina (2004). “Espaços deliberativos e a questão da representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, núm. 54: 97-116.
- LEVINE, Peter, Archon Fung y John Gastil (2005). “Future directions of public deliberation” [en línea]. *Journal of Public Deliberation*, vol. 1, núm. 1. Disponible en: <<http://services.bepress.com/jpd/vol1/iss1/art3/>>.
- MÁIZ, Ramón (2006). “Deliberación e inclusión en la democracia republicana”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 113: 11-47.
- O’DONNELL, Guillermo, coord. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PRZEWORSKI, Adam (2009). “Self government in our days”. *Annual Review of Political Science*, núm. 12: 71-92.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (2005). “Derechos de los ciudadanos en las decisiones globales”. En *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, coordinado por Édgar Esquivel e Israel Covarrubias. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- SAUCA, José María, y María Isabel Wences (2007). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, coord. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TATAGIBA, Luciana (2002). “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”. En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, coordinado por Evelina Dagnino. México: Unicamp/Fondo de Cultura Económica.

- THOMPSON, Dennis F. (2008). "Deliberative Democratic theory and empirical political science". *Annual Review of Political Science*, núm. 11: 497-520.
- URBINATI, Nadia, y Mark E. Warren (2008). "The concept of representation in contemporary democratic theory". *Annual Review of Political Science*, núm. 11: 387-412.
- WELZEL, Christian, y Roland Inglehart (2008). "The role of ordinary people in democratization". *Journal of Democracy*, núm. 19: 126-140.

Recibido: 11 de julio de 2011.
Aceptado: 17 de febrero de 2012.