

ПОЛИТИКА

Л.В.Дьякова

Государство, демократия и незавершенность социального проекта: чилийский опыт

В статье рассматриваются основные направления и результаты политической и социальной модернизации, предпринятой демократическими правительствами Чили на протяжении 2000—2019 гг., выявляются как безусловные достижения, связанные с поэтапной демократизацией политической сферы, так и нерешенные проблемы. Масштабная политика, направленная на преодоление бедности и социальной исключенности, кардинальное изменение системы образования, не привели к существенному сокращению социального неравенства, созданию эффективных лифтов для молодежи из беднейших слоев. Реформизм второго правительства Мишель Бачелет (2014—2018 гг.) усилил эффект обманутых ожиданий и нарастание общественного разочарования. Расхождение результатов политической и социальной модернизации, конфликт новых политических возможностей, особенно ощутимых молодежью, и старых социальных подходов стали основными причинами протестного движения. Анализируются внутриполитические процессы, упадок традиционного левоцентризма и усиление радикальных тенденций, а также перспективы выхода из кризиса, связанные с итогами общенационального плебисцита, состоявшегося 25 октября 2020 г.

Ключевые слова: Чили, политическая модернизация, протестное движение, плебисцит 25 октября 2020 г.

DOI: 10.31857/S0044748X0015376-2

Статья поступила в редакцию 01.03.2021.

Глубокий социально-политический кризис, начавшийся в Чили в октябре 2019 г., затронул всю систему отношений между властью и обществом, правящей элитой и оппозицией, между «правой» и «левой» политическими культурами в целом, приверженцами различных идеологических и этических ценностей внутри каждой из значимых политических сил. Этот кризис в плане своей глобальности, нацеленности на пересмотр основных достижений последних 30 лет демократического постпиночетовского разви-

Людмила Владимировна Дьякова — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института Латинской Америки РАН (РФ, 115035 Москва, Б.Ордынка, 21/16, <https://orcid.org/0000-0003-3684-4523>, diakova65@mail.ru).

тия страны и всех сопутствующих этому процессу политических компромиссов, действительно носил беспрецедентный характер, в очередной раз продемонстрировав «модельность» чилийского опыта — уже с точки зрения его глубоких просчетов. Не подвергалась сомнению лишь одна из фундаментальных составляющих современного развития Чили — демократия, ценность которой не отрицалась ни одной из противоборствующих сторон. В ходе споров, сопровождавших протестное движение на всех уровнях, речь шла о повышении качества государственного управления и способах реализации демократической власти, о ревизии устаревших, переживших свое время законов и норм. В этом плане чилийское общество также продемонстрировало исключительную современность не только в латиноамериканском пространстве, охваченном волнами различных по истокам и масштабам протестных движений, но и в более универсальном контексте.

Современность, отраженная в концептуальных дискуссиях последних лет, посвященных многоаспектному понятию демократии, заставляет задуматься не столько о достижениях, сколько о дефектах и рисках реальных (особенно успешных) демократических государств, предлагает осмыслить вопросы и проблемы, поставленные общественной мыслью еще в начале текущего столетия.

Кризис представительства и традиционных партий, распространение демократий «низкого уровня» неоднократно отмечались в качестве магистрального тренда, развивающегося на фоне новых глобальных феноменов — растущего разочарования в либеральных основах демократических политик, повышения роли альтернативных движений, бросающих вызов западному обществу, общей активизации радикальных сил [1]. Вступающая в общественную жизнь молодежь стремится к яркому самовыражению, бескомпромиссному отстаиванию своих позиций, что ведет к упадку влияния политического центризма, с его принципами умеренности, постепенности и соглашений. В итоге реальная демократия, консолидированная, имеющая прочный культурно-исторический фундамент, становится явлением значительно более противоречивым и сложным, чем представлялось ее теоретикам в прошлом. Неосуществимость классического демократического идеала давно не вызывает сомнений («миражом демократии» называет это явление британский политолог Дэвид Лэйн [2]), и в общественной мысли все чаще звучит обеспокоенность судьбой существующих демократических государств, их способностью предложить ответы на новые вызовы. Необходимость этического совершенствования политических систем, осуществления «моральной революции», соответствующей новым запросам постоянно усложняющегося общества, у многих исследователей не вызывает сомнений, выдвигая на первый план понятие качества демократического управления и проблему соответствия государственной политики ожиданиям широких социальных слоев [3; 4]. Реализм прошлого должен быть преодолен новым реализмом «бесконечно усложнившейся действительности», — считает итальянский исследователь Данило Дзоло [5, с. 23], подчеркивая противоречивую природу демократии и многовариантность путей ее развития.

Но наиболее трагическим в современном мире становится конфликт базовых ценностей демократии — свободы, в том числе экономической, и вечного стремления человека к равенству, к социальной справедливости. Этот конфликт был выделен в свое время американским политологом Сеймуром М.Липсетом [6; 7]. Рост общественных надежд на достижение социального равенства и невозможность их удовлетворения в условиях экономического неолиберализма считал источником будущих потрясений американский политический философ Френсис Фукуяма, подчеркивая, что социальная поддержка государства всегда воспринимается бедными слоями в качестве обязательной и при этом недостаточной ренты [8].

Описанные выше теоретические размышления приобретают особую актуальность при анализе чилийской модели общественно-политического развития, глубокие противоречия которой отмечались исследователями задолго до взрыва 2019 г. [9; 10; 11]. Авторы, отстаивающие различные идейные позиции (от радикально-левых до умеренно-центристских), выделяли в качестве наиболее опасных факторов социальное неравенство, кризис репрезентативности [12], разочарование в традиционных партиях и лидерах, «переформатирование» и рост популярности новых левых сил, нарастание неопределенности, турбулентности, уровня социального недовольства, стремление к пересмотру утвердившейся модели развития [13; 14; 15]. Таким образом, опасность социального потрясения была предсказана в научной литературе (в том числе и российской [16]), но ни политологи, ни политики не смогли предвидеть масштаб протестного движения и степень общественного разочарования.

Протестные акции, начатые 18 октября 2019 г. студентами и старшеклассниками против правоцентристского правительства Себастьяна Пиньеры (2018—2022 гг.), которое пошло на непродуманное повышение цен на проезд в метро (на 30 песо), переросли в массовое протестное движение. Оно сопровождалось актами насилия, человеческими жертвами, столкновениями с полицией, применившей жесткие меры, поджогами магазинов и разгромом более 70 станций столичного метро. Корпус карабинеров не мог контролировать ситуацию, президент ввел чрезвычайное положение во всех регионах страны и принял роковое решение вывести на улицы армию, что вызвало у граждан страны ассоциации с диктатурой Аугусто Пиночета (1973—1990 гг.).

Требования участников протестов, на которых, по оценкам СМИ, в ходе отдельных маршей собиралась не менее десятой части чилийского населения, носили выраженный социальный характер: граждане требовали сокращения социального неравенства, значительного повышения зарплат и «базовых солидарных» пенсий (выплачиваемых государством беднейшим группам населения), введения справедливой пенсионной системы, доступного и качественного здравоохранения, а также более быстрой и полной реализации начатой в 2016 г. реформы образования, гарантировавшей его бесплатность [17]. Важнейшим требованием являлось незамедлительное принятие новой Конституции, которая гарантировала бы обществу не только политические, но и социальные права, и заменила бы действующую, происхождение которой (1980 г.) связано с военным режимом А.Пиночета.

Характерной особенностью развернувшегося политического кризиса стала не только беспрецедентная демонстрация массового недовольства, но и делегитимация в общественном сознании левоцентристских сил — коалиции «Объединение партий за демократию» (*Concertación de Partidos por la Democracia*)*, руководившей страной в 1990—2010 и 2014—2018 гг. (как Новое большинство (*Nueva Mayoría*, NM)). Новый общественный контекст и внутренние разногласия последних лет обесценивали работу коалиции, ведущие деятели которой избегали публичных выступлений в защиту проводимой ими многолетней политики. В данной статье ставятся задачи проследить основные направления и результаты политической и социальной модернизации, предпринятой на протяжении 2000—2019 гг., рассмотреть как уровень достижений в этих сферах, так и нерешенные проблемы, ставшие основой глубоких общественных противоречий и растущего разочарования, выявить предпосылки протестного движения, оценить действия различных политических сил и перспективы преодоления кризиса.

Цель статьи — дать комплексный анализ истоков фундаментального конфликта чилийской модели развития, на примере Чили показать сложность, остроту и многофакторность социальных проблем, стоящих перед современной консолидированной демократией, и высокие политические риски незавершенного социального проекта. Необходимо отметить, что под термином «социальный проект» автор понимает долговременную и целенаправленную социальную стратегию чилийских демократических правительств по преодолению бедности, социального неравенства, распространению преимуществ успешной эффективной экономики на все группы общества, реализацию модели «Чили для всех». Индикаторами результативности (или недостаточности достижений) в данном контексте можно считать как объективные показатели, связанные с уровнем бедности и социального неравенства, так и субъективные, обусловленные психологическим самочувствием людей, их личным восприятием своей социальной ситуации.

Методологической основой является комплексный системный подход, позволяющий наиболее полно раскрыть взаимодействие политических и социальных явлений, оценить степень устойчивости политической системы. Процесс политической трансформации был исследован с применением методов институционального (акцентирующего роль институтов) и неинституционального (предполагающего глубокую противоречивость и постоянную изменчивость политической реальности, многообразие факторов ее нестабильности) анализа. Некоторые элементы социологического подхода применялись при рассмотрении социальных реформ, их результатов и долговременных последствий.

Рассматриваемый временной отрезок связан с деятельностью трех левоцентристских правительств, возглавлявшихся социалистами Рикардо Лагосом (2000—2006 гг.) и Мишель Бачелет (2006—2010; 2014—2018 гг.), и

* Коалиция «Объединение партий за демократию» — *Concertación de Partidos por la Democracia* — была создана в 1988 г. и включала 17 оппозиционных партий. Ее ведущими силами были: социалисты — Социалистическая партия (*Partido Socialista*, PS), Партия за демократию (*Partido por la Democracia*, PPD) и христианские демократы (*Partido Demócrata Cristiano*, PDC). С 2013 г. *Concertación* включила в свой состав Коммунистическую партию (*Partido Comunista*, PC) и получила название Новое большинство (*Nueva Mayoría*, NM).

двух правоцентристских — под руководством Себастьяна Пиньеры (2010—2014; 2018 г. — н/в). Период, начавшийся в 2000 г., представлял собой новый этап национального развития. К этому моменту риски стартовавшего в 1990 г. демократического перехода, связанные с возможностью авторитарного отката, политической ролью экс-диктатора А.Пиночета, сохранявшего (до 1998 г.) пост главкома сухопутных сил и контроль над армией, со сложными отношениями демократической власти с вооруженными силами (ВС) и ультраправыми партиями, в значительной мере были пройдены [18, сс. 128-146]; в стране утвердились демократические нормы политической жизни, и правительства *Concertación* приступили к процессу поэтапной масштабной модернизации. Эта модернизация касалась двух ключевых направлений — политического и социального. Приоритетной задачей в развитии политической сферы стало преодоление наследия пиночетизма, сконцентрированного в жестких институциональных ограничениях, навязанных военным режимом.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Конституционная реформа 2005 г.

Наиболее значительным «авторитарным анклавом» к началу XXI в. являлась Конституция 1980 г., включавшая ряд антидемократических норм: Совет национальной безопасности в составе главкомов ВС, директора корпуса карабинеров, председателей сената и Верховного суда, без одобрения которых президент не мог назначать и смещать командующих родами войск и главу корпуса карабинеров; статус девяти назначаемых сенаторов в верхней палате парламента и статус пожизненных сенаторов, предусмотренный для бывших президентов, в первую очередь для самого Пиночета. В силу ряда жестких условий переходного периода изменить Конституцию на протяжении 1990-х годов было невозможно [19].

Конституционная реформа была проведена в 2005 г. путем внесения 54 изменений и поправок в Основной закон и стала важнейшим политическим шагом правительства Р.Лагоса [20]. В измененной Конституции были полностью удалены все «авторитарные анклавы» пиночетизма. Совет национальной безопасности превратился в формальный консультативный орган; главкомы ВС и глава корпуса карабинеров могли быть смещены со своих постов до истечения срока их полномочий по решению президента и сената. Был ликвидирован институт назначаемых и пожизненных сенаторов, обеспечивавший депутатскую неприкосновенность бывшим соратникам военного режима и поддержку правым партиям, что сократило состав верхней палаты парламента с 48 до 38 человек. При этом палата депутатов (120 человек) избиралась на четыре года в ходе всеобщих парламентских выборов (совпадающих по срокам с президентскими). Сенат, как и ранее, каждые четыре года должен был обновляться лишь наполовину, в то время как другая половина продолжала выполнять свои полномочия в течение следующего президентского срока (в итоге каждый сенатор избирался на восемь лет). Полномочия парламента были расширены, был сделан акцент на роль общенациональных парламентских выборов; президентский срок сокращен с шести до четырех лет. В

новой редакции Конституции подчеркивалось право всех граждан страны, достигших 18-летнего возраста, участвовать в голосовании (это касалось и чилийцев, живущих за рубежом, многие из которых в прошлом являлись политическими эмигрантами). Однако голосование оставалось обязательным, как и механизм предварительной приписки избирателя к соответствующему округу, которая могла не совпадать с реальным местом жительства [21, р. 15]. Обязательность голосования и предварительная приписка избирателя были отменены в 2012 г. специальным законом [22].

Итогами конституционной реформы 2005 г. стали значительная демократизация политической системы страны, институциональное преодоление авторитаризма и завершение переходного периода, что позволило перейти к процессу совершенствования демократии. Правительство делало акцент на своевременности назревших изменений, на создании новых условий для формирования следующих поколений чилийцев, воспитанных уже в абсолютно демократическом обществе. В то же время сохранение формальной даты (1980 г.) придало глубокой реформе амбивалентный характер, заложив основу отсроченного конфликта.

Благодаря политическим изменениям был сделан также важный шаг в урегулировании отношений между вооруженными силами и демократической властью, решена задача перевода ВС на уровень высокопрофессиональной, но строго подчиненной демократическому государству структуры. В обществе формировался новый образ военных — спасателей во время стихийных бедствий, опоры в освоении труднодоступных регионов (прилегающих к Антарктике), участников миротворческих операций [18, сс. 233-239]. Этому процессу способствовало и назначение в 2002—2004 гг. на пост министра обороны женщины — социалиста М.Бачелет (впервые в Латинской Америке), преемницы Р.Лагоса на посту президента.

В 2006—2010 гг. деятельность первого правительства Бачелет была сосредоточена на дальнейшей модернизации государственных структур, повышении их эффективности и открытости для общества, децентрализации, усилении региональных органов власти, реализации принципа гендерного равенства путем назначения женщин на половину министерских постов. В дальнейшем в разные периоды женщины имели 8-10 министерских портфелей из 22-24 (существующих в настоящий момент); при этом ключевые министерские должности принадлежали в основном мужчинам.

Период 2000—2010 гг., отмеченный высоким экономическим ростом и реформаторской деятельностью президентов-социалистов, объективно был одним из самых успешных в новейшей политической истории Чили. Выдвигаясь на второй президентский срок, Бачелет обещала продолжить начатую социальную стратегию и приступить к разработке новой Конституции. Тем не менее ее правительство 2014—2018 гг. не смогло осуществить этот шаг, и конституционный вопрос стал одним из принципиальных моментов протестного движения 2019 г.

Трансформация биномиальной системы

В течение длительного периода единственным «авторитарным анклавом», не подвергшимся трансформации, оставалась «биномиальная» из-

бирательная система двухмандатных округов, созданная в 1988—1989 гг. для раздела политического поля между лево- и правоцентристской коалициями*, которые аккумулировали все политические голоса, вытесняя небольшие независимые партии (прежде всего левые — коммунистов, гуманистов и др.) из борьбы за места в парламенте**.

На этапе 1990-х годов эта система обеспечивала устойчивость и «управляемость» демократического перехода, но постепенно, несмотря на поддержку правых партий, стала вызывать нарастающую критику. Общество стремилось к большему разнообразию политических оттенков и мнений; начавшаяся эволюция партийной системы требовала и электоральной реформы. Недостатки биномиальной системы, ее консервирующий эффект, отставание от требований времени особенно наглядно проявились в ходе парламентских выборов 2009 и 2013 гг., подталкивая политические силы к серьезной дискуссии.

В итоге давно обсуждаемый и назревший переход к пропорциональной модели был одобрен в 2015 г. вторым правительством Бачелет [23]. Это предполагало увеличение количества мест в обеих палатах парламента: в палате депутатов — со 120 до 155 и сенате — с 38 до 43. Небольшие политические партии и блоки при пропорциональной модели получили реальные возможности провести своих кандидатов в конгресс, а политическое влияние крупнейших партийных коалиций — правоцентристской и левоцентристской, для сохранения которого и создавалась когда-то биномиальная система — неизбежно падало.

Электоральная кампания 2017 г. стала первой, в ходе которой парламентские выборы проводились по новой, пропорциональной системе. Это позволило избраться и получить 20 мест в палате депутатов представителям нового радикально-левого объединения — Широкий фронт (*Frente Amplio, FA*), в состав которого вошли небольшие партии (в том числе студенческие и региональные), выступившие с антикапиталистическими лозунгами, требованиями социальной справедливости и критикой идейных принципов официального левоцентризма. Парламентские выборы значительно усилили позиции независимого левого фланга в палате депутатов и одновременно продемонстрировали фактический распад левоцентристской коалиции *NM*, ведущие силы которой — исторические союзники социалисты и христианские демократы, — предпочли выступить отдельными группами***. Неготовность левоцентристов сохранять единство объедине-

* Правоцентристская коалиция, объединившая партии Национальное обновление (*Renovación Nacional, RN*) и Независимый демократический союз (*Unión Demócrata Independiente, UDI*), в разные периоды выступала под различными названиями.

** Во время выборов формировались списки из двух кандидатов, представляющих разные блоки. Избранным считался тот, кто набрал наибольшее число голосов в своем списке, даже если его результат в абсолютном значении был хуже, чем результат соперника из другого списка, оказавшегося на втором месте.

*** Левоцентристы выступили в составе двух предвыборных объединений: Сила большинства (*La Fuerza de la Mayoría*), в которую вошли социалистические партии и коммунисты, и Демократическая конвергенция (*Convergencia Democrática*), объединившая христианских демократов и несколько других мелких партий.

ния, отсутствие общих целей и стремления к победе проявились и в отсутствии (впервые с 1990 г.) единого кандидата для борьбы за президентский пост, в выдвижении непопулярных, заведомо проигранных фигур, уступивших, в итоге, С.Пиньере. Получив 54,57% голосов во втором туре выборов 2017 г., лидер коалиции правых партий во второй раз стал президентом страны. [16; 24]. В итоге переход к пропорциональной модели, обеспечивая возможность парламентского представительства для небольших партий, соответствовал новым потребностям более сложного и более демократического общества, объективно способствуя процессу нарастания политической турбулентности, укреплению позиций леворадикального движения и падению популярности левоцентристских сил.

Таким образом, результатом длительного процесса политической модернизации страны, осуществляемой как поэтапный демократический проект, стало размежевание с институциональным наследием пиночетизма, создание условий для совершенствования политической системы демократии. В то же время отсутствие революционного разрыва с прошлым (что особенно наглядно проявилось в сохранении даты принятия Конституции), осторожность и последовательность изменений к 2018 г. стали восприниматься определенной частью общества как свидетельство исторической исчерпанности компромиссного центристского проекта, основанного на совмещении различных идейных ценностей.

СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ

Важнейшими и наиболее острыми требованиями протестного движения 2019 г. стали требования социальные. Какие шаги могла предпринять демократическая власть на протяжении последних двух десятилетий XXI в., представляющих самый благополучный период в развитии страны, и в чем ее возможности оказались ограниченными?

С начала 2000-х годов основным направлением социальной политики, нацеленной на распространение преимуществ экономического роста на все группы общества, стало преодоление не только абсолютной (с помощью адресных денежных пособий и льгот), но и относительной бедности, обусловленной социальной исключенностью уязвимых групп, особенно домохозяйств с детьми. В 2002 г. была принята масштабная программа «Солидарная Чили» (*Chile Solidario*), относящаяся к типу программ «обусловленных выплат»* и объединившая комплекс мер, ориентированных на экономическую и социальную поддержку малоимущих семей с детьми, в том числе возглавляемых женщинами. В обмен на конкретные обязательства им предоставлялись возможности для повышения уровня образования и последующего включения в рынок труда, предусматривалась выплата ежемесячных денежных пособий. Целью программы являлось не столько прямое повышение доходов (денежная помощь на различных этапах составляла 15-25 долл. в месяц), сколько ориентация низшего слоя общества

* *Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)* в начале XXI в. осуществлялись в большинстве стран региона.

на более активное самостоятельное участие в социальной жизни — в различных программах повышения квалификации, профессионального обучения, поиска работы. К 2005 г. в программу *Chile Solidario* были включены 225 тыс. семей, живущих в условиях крайней бедности (около 1 млн человек). Проект, рассчитанный на много лет, осуществлялся до 2017 г., а в наиболее продуктивный период 2010—2015 гг. им было охвачено до 10% населения страны [25, pp. 40,41].

Важнейшим и одним из наиболее сложных направлений социальной политики стало развитие образования. В 2004 г., при Р.Лагосе, вступил в силу Закон об обязательном 12-летнем образовании, целью которого было преодолеть неравенство и сегрегацию на базовом, школьном уровне, и повысить образовательный потенциал общества в целом, обеспечив возможность законченного среднего образования для всех детей страны [26, p. 250]. В 2009 г. первое правительство Бачелет приняло новый Закон об образовании, расширяющий возможности для молодежи из бедных семей (увеличение университетских стипендий, улучшение инфраструктуры и качества преподавания в муниципальных школах бедных районов). Тем не менее оба закона не ликвидировали ни рыночных принципов, ни сегрегации, ни системы платного образования. Несмотря на значительные усилия и специальные программы, средняя школа оказывалась не в состоянии прервать «замкнутый круг» социального неравенства, превратиться в действенный лифт для молодежи из бедных слоев, а тема образования стала источником растущего общественного недовольства.

Важнейшими мерами правительства Бачелет были также следующие: закон о пенсиях (принят в 2008 г.) [27], предусматривающий обязательное минимальное государственное обеспечение («базовую солидарную пенсию») для пожилых людей, не имевших личных вкладов в частные пенсионные фонды; повышение качества первичной медицинской помощи; обеспечение доступности высокотехнологичных медицинских услуг для всех, особенно для женщин и детей. В итоге Чили стала страной с одним из самых высоких в регионе показателей по охране здоровья материнства и детства, с низкой младенческой смертностью при рождении (в 2008 г. — 7 человек на 1000 родившихся), что было сопоставимо с уровнем развитых стран мира [28, pp. 41,51].

В результате целенаправленной социальной стратегии и устойчивого экономического роста к 2008 г. бедность, составлявшая 38,6% в 1990 г. и 20,6% в 2000 г. [29, p. 132], сократилась до 11,9% [30, p. 77]. Эта позитивная тенденция, особенно заметная на фоне ситуации в других латиноамериканских странах, стала вызывать у чилийцев нарастающую неудовлетворенность. Общее улучшение жизни беднейших групп не сопровождалось принципиальным сокращением социального неравенства (индекс Джини в 2008 г. составлял 47%) [31]; сложнейшая задача преодоления социальных барьеров осталась нереализованной. Общество, становилось «более процветающим, более богатым и требовательным, но при этом в нем сохранялся высокий уровень неравенства. Процветание несло в себе и новые диспропорции», — отмечала известный чилийский социолог Марта Лагос [32].

Усиление политических рисков и протестных настроений особенно наглядно обозначилось в период первого правительства правоцентристов под руководством С.Пиньеры, пришедшего к власти в 2010 г. с программой повышения эффективности экономического развития. Наиболее зна-

ковым событием этого президентства стал неудачный проект реформы образования (2011 г.), направленный, в первую очередь, на повышение уровня и качества высшей ступени: современного уровня преподавания, поддержку лучших учащихся и профессоров, развитие наиболее востребованных экономической специальностей. Проект, целью которого было сокращение отставания от мировых стандартов, вызвал массовое протестное движение молодежи против повышения эффективности образовательной системы в ущерб принципам социальной справедливости. Реформа была отменена, но начатое протестное движение продемонстрировало растущие социальные ожидания значительной части общества, прежде всего молодежи, и глубокое недовольство сохраняющимся неравенством и самими основами неолиберальной модели.

Новые общественные настроения свидетельствовали о проявлении опасных, предкризисных тенденций, подталкивая власть к проведению более масштабного, более кардинального этапа социальных реформ. Эту повестку и предложило обществу в 2014 г. второе правительство Бачелет.

Наиболее серьезной из заявленных левоцентристами реформ стало кардинальное изменение системы обучения, введение бесплатного образования на всех уровнях — от школьного до университетского, одобренное конгрессом в декабре 2015 г. после напряженного обсуждения. Если на школьном уровне главные задачи состояли в том, чтобы обеспечить принцип бесплатности и общедоступности образования, прекратить конкурсный отбор в хорошие школы и доплаты со стороны родителей, повысить качество преподавания в школах, расположенных в бедных городских и сельских районах, то ситуация с высшим образованием была еще более сложной. Все высшее образование, представляемое как частными, так и государственными университетами, было платным. Принцип бесплатности на первом этапе предполагалось распространить не на всех, а только на 60% поступающих на учебу студентов из наименее обеспеченных слоев общества (около 200 тыс. человек ежегодно) [33]. Для финансирования программы была проведена налоговая реформа, в рамках которой увеличивались налоги на крупный бизнес (с 20 до 27%), что вызвало критику правых партий и недовольство предпринимателей.

Настаивая на поэтапности проводимых изменений, правительство выступило за сохранение существующей дифференцированной системы стипендий и образовательных кредитов (условия выплаты которых стали максимально льготными), и постепенное подключение университетов, начиная с наиболее крупных, к программе бесплатного образования (в 2020 г. их число выросло до 33). Однако отсутствие единого принципа универсальности в получении бесплатного университетского образования, незавершенность и сложность проекта, с которым было связано столько надежд, вызвало разочарование молодежи и массовые студенческие протесты 2016—2017 гг. в Сантьяго и других городах. Деятельность правительства к завершению его срока стала объектом постоянной жесткой критики: со стороны правой оппозиции и части христианских демократов — за непродуманность и популистский подход к реформе образования; со стороны новых левых течений (*FA*) и их сторонников в рядах самой правящей коалиции — за медлительность и осторожность в реализации политических проектов.

Но самым опасным политическим итогом второго президентства Бачелет стало растущее разочарование в способности демократического государства кардинально сократить социальное неравенство. К 2018 г. при относительно низких показателях бедности (8,6%) и сокращении индекса Джини (до 44,4%, что явилось самым низким показателем с 1992 г. [31]), разрыв в распределении доходов оставался высоким: 50% бедных домохозяйств владели 2,1% национального дохода, а 10% наиболее богатых — 66,5% [34, р. 62]. Это свидетельствовало о невозможности реализовать идеалы социальной справедливости, стремительно распространяющиеся в близкой к левой политической культуре молодежной среде.

В итоге глубокие реформы, начатые вторым правительством Бачелет, обострили противоречия и ускорили процессы, назревавшие на протяжении всего последнего десятилетия: от распада самой левоцентристской коалиции, стремительного роста массовых социальных ожиданий и леворадикальных настроений, до глубокого общественного разочарования в политике реформизма в целом. Избрание на пост президента правоцентриста С.Пиньеры, ориентированного, как и в 2010 г., на ускорение темпов роста и повышение эффективности экономического развития, только усилило нарастание предкризисных тенденций [24].

ЭФФЕКТ ОБМАНУТЫХ НАДЕЖД

Поступательное развитие двух десятилетий XXI в. имело непредвиденные последствия. Параллельно с сокращением бедности и ростом доходов, совершенствованием системы социальной защиты, несмотря на высокие рейтинги страны на международном уровне и лидирующие позиции в регионе (на момент 2019 г. — 33-е место из 138 стран в мировом рейтинге конкурентоспособности [35], 42-е место из 189 по индексу человеческого потенциала) [36], в обществе усиливалась тенденция к негативной оценке социальной ситуации. Нарастали нетерпимость в отношении социального неравенства в целом и безрадостное восприятие собственного положения. По данным аналитического центра М.Лагос, если в 2009 г. 82% опрошенных не считали себя принадлежащими к дискриминируемой группе, то в 2020 г. таких было всего 62%. Остальные оценивали свое положение как уязвимое с точки зрения дохода, этнической, возрастной или гендерной принадлежности, доступа к системе образования и здравоохранения [37, р. 10]. Страх перед экономической нестабильностью и потерей работы в 2017 г. испытывали 35% опрошенных, в 2020 г. — 51%, при этом 57% вообще отнесли себя к низшим (а не средним) слоям общества, а 93% считали, что распределение доходов и благ исключительно несправедливо [37, pp. 42, 18]. Разумеется, на данные 2020 г. значительное влияние оказала пандемия *COVID-19*, однако неблагоприятные тенденции, по мнению М.Лагос, развивались давно, еще на фоне экономического роста, социальной модернизации и непрекращающихся реформ, особенно масштабных в годы президентств Р.Лагоса и М.Бачелет.

В течение всего последнего десятилетия отмечался постоянный рост общественных надежд, связанных с будущим, с перспективами и возможностями, которые станут доступны «поколению детей». Этот эффект нара-

стающих ожиданий, которые демократическая власть оказалась неспособна удовлетворить, в значительной мере формировался ею самой на всем протяжении рассматриваемого периода. Проекты, с которыми приходили к власти и которые стремились развивать президенты и правительства («Чили для всех», «Чили сможет больше», «Чили соревнуется», «Чили, вперед»), были наполнены национальной гордостью, уверенностью в правильности избранного пути, делали акцент на амбициозных, нацеленных в будущее, планах, на постоянных позитивных переменах, на том, что жизнь, независимо от объективных обстоятельств (экономических кризисов и мировых событий), будет становиться все лучше с каждым новым годом и каждыми следующими выборами. На чилийской павильоне на международной промышленной выставке в Ганновере в 2007 г. был написан девиз «Чили всегда удивляет» (*Chile sorprende, siempre*), что отражало как целенаправленную стратегию по продвижению имиджа страны в мире, так и ориентиры во внутренней политике [38]. «Сегодня Чили лучше, чем вчера. Мы создаем новые, прочные основы, чтобы завтрашний день превзошел настоящее», — заявляла М.Бачелет в своем последнем выступлении перед конгрессом в июне 2017 г. [33]. Эти обещания и лозунги в какой-то момент стали трагической ловушкой и для власти, и для общества, подчеркивая расхождение с реальными процессами, усиливая настроения глубокого социального разочарования.

Когда второе правительство С.Пиньеры, в течение всего 2018 г. действовавшее медленно и вяло, срывая основные предвыборные обещания по экономическому росту, в октябре 2019 г. попыталось незначительно поднять цены на проезд в метро, это стало поводом для беспрецедентного обществено-политического кризиса — «Революции 30 песо».

Характерно, что на протяжении последних лет, даже на фоне событий 2019—2020 гг., доверие чилийцев к демократии в целом — как политическому режиму, системе ценностей и форме государственного устройства — продолжало оставаться устойчиво высоким. По данным М.Лагос, в 2020 г. демократию поддерживали 61% опрошенных (54% — в 2016 г.) [37, р. 11]. В ходе кризиса, протестуя против деятельности конкретных политиков и правительства, чилийцы выражали неудовлетворенность качеством работы своей демократической системы, выступали за улучшение ее функционирования, считая необходимым повысить уровень управления и обеспечить большую справедливость в распределении доходов (недовольство этими параметрами выросло с 54% в 2018 г. до 76% в 2020 г.) [37, pp. 16,17]. Но сам демократический путь развития не вызывал общественных разногласий, и стремления вернуться в авторитарное прошлое никто не выражал.

Таким образом, если политическая модернизация, несмотря на сопутствующие этому процессу проблемы и компромиссы, на возрастающую критику в адрес политиков-левоцентристов, все-таки привела к очевидным для общества результатам, то социальная модернизация вызвала эффект обманутых ожиданий и нарастание общественного разочарования. Этот конфликт новых политических возможностей, особенно осязаемых молодежью, и старых социальных подходов, надежд на более справедливое общество, и экономической реальности, основанной на неолиберальном принципе эффективности, стал фундаментальной

причиной протестного движения 2019 г. и сконцентрировался в требовании принять новую Конституцию.

ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПЛЕБИСЦИТ И НОВЫЕ ЗАДАЧИ

В условиях нарастающих протестных акций в октябре 2019 г. правительство приняло «Новую социальную повестку», в которой были даны обещания повысить минимальную заработную плату и «солидарные» пенсии, увеличить налоги на бизнес, провести реформу системы здравоохранения [39]. 15 ноября 2019 г. все политические партии страны (за исключением коммунистов (*PC*) и одной из групп *FA*), подписали соглашение «За мир и новую Конституцию», приняв историческое решение о проведении 26 апреля 2020 г. общенационального плебисцита. Это стало важнейшим результатом протестного движения.

Плебисцит, которому предшествовала масштабная подготовительная кампания в СМИ с участием известных политиков и общественных деятелей и активность на муниципальном уровне, где «открытые советы» (*cabildos abiertos*) принимали предложения граждан, был перенесен под воздействием пандемии и состоялся 25 октября 2020 г. Явка составила 51% жителей страны, из которых подавляющее большинство — 78,27% — высказались за новую Конституцию и 79% поддержали наиболее демократичную форму реализации этого процесса — Конституционный конвент в составе всенародно избираемых 155 членов. Вариант Смешанного конвента, где половина участников избирается конгрессом из числа действующих парламентариев, был отвергнут [40].

15 и 16 мая 2021 г., одновременно с региональными и муниципальными, состоялись выборы членов Конституционного конвента, в результате которых 37 мест из 155 получили представители правых партий, 25 — официального левоцентризма (участники бывшей *Concertación*), 28 — объединение *FA* и *PC*, и 48 мест, неожиданно для всех традиционных партий, фактически потерпевших поражение, завоевали независимые кандидаты [41]. Квота в 17 мест была зарезервирована за индейскими народами. Явка оказалась невысокой — 39%, и, несмотря на определенный успех леворадикального течения, ни одна из политических сил не получила очевидного преимущества, что означает отсутствие идеологического перевеса какой-либо из сторон в предстоящей работе. В распоряжении конвента будет от 9 до 12 месяцев для разработки и утверждения текста Основного закона не менее чем двумя третями голосов, после чего этот орган будет распущен. В 2022 г. предполагается проведение общенационального плебисцита по ратификации новой Конституции с обязательным участием для всех граждан страны, имеющих право голоса [40].

Таким образом, Чили находится в самом начале пути по разработке и принятию новой Конституции. 2021 г. потребует от власти, гражданского общества, всех политических партий и движений максимальных усилий по дальнейшему развитию политических инициатив, сохранению гражданского мира, практической реализации важнейших результатов протестного движения. Эти задачи должны быть решены на фоне подготовки и прове-

дения президентских и парламентских выборов, назначенных на 21 ноября 2021 г., в условиях глубокого экономического спада, вызванного пандемией COVID-19. Но самым тяжелым вызовом для следующих президента и правительства, для всего общества является формирование новой стратегии развития, включающей в себя надежду широких социальных слоев на труднодостижимые справедливость и равенство. У современной чилийской модели, всегда проявлявшей способность соответствовать постоянно усложняющейся реальности, есть исторический шанс предложить свой ответ на этот фундаментальный вопрос.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Plattner M.F. Is Democracy in Decline? *Journal of Democracy*. Baltimore, JHU Press, 2015, Vol.26, N 1, pp.5-10.
2. Лэйн Д. Мираж демократии. *Полис. Политические исследования*. Москва, 2014, № 6, сс.127-148. [Lain D. Mirazh demokratii [The Mirage of Democracy]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. Moscow, 2014, N 6, pp. 127-148. (In Russ.).]
3. Лукин А.В. Возможна ли другая демократия? *Полис. Политические исследования*. Москва, 2014, №1, сс. 10-27. [Lukin A.V. Vozmozhna li drugaya demokratiya? [Is another democracy possible?]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. Moscow, 2014, N 1, pp. 10-27. (In Russ.).]
4. Мартьянов В.С., Фишман Л.Г. Преодоление капитализма: от морального коллапса к моральной революции? *Полис. Политические исследования*. Москва, 2012, № 1, сс. 63-75. [Mart'yanov V.S., Fishman L.G. Preodolenie kapitalizma: ot moral'nogo kollapsa k moral'noj revolyucii? [Overcoming capitalism: from moral collapse to moral revolution?]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. Moscow, 2012, N 1, pp. 63-75. (In Russ.).]
5. Дзоло Д. Демократия и сложность. Реалистический подход. Москва, Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010, 314 с. [Zolo D. *Demokratiya i slozhnost'. Realisticheskij podhod* [Democracy and Complexity. A Realist Approach]. Moscow, Ed. SU-HSE, 2010, 314 p. (In Russ.).]
6. Липсет С.М. Третьего пути не существует. (Перспективы левых движений). *Полис. Политические исследования*. Москва, 1991, № 5, сс. 15-32. [Lipset S.M. Tret'ego puti ne sushchestvuet. Perspektivy levyykh dvizhenii [There is no third way. Perspectives of left-wing movements]. *Polis. Political Studies*, Moscow, 1991, N 5, pp. 15-32.
7. Липсет С.М. Третьего пути не существует. (Перспективы левых движений). *Полис. Политические исследования*. Москва, 1991, № 6, сс.19-39. [Lipset S.M. Tret'ego puti ne sushchestvuet. Perspektivy levyykh dvizhenii [There is no third way. Perspectives of left-wing movements]. *Polis. Political Studies*, Moscow, 1991, N 6, pp. 19-39. (In Russ.).]
8. Fukuyama F. Dealing with Inequality. *Journal of Democracy*. Baltimore, JHU Press, 2001, Vol. 22, N 3, pp.79-89.
9. Moulian T. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile, LOM, 2002, 362 p.
10. Huneus C. El gobierno de Michelle Bachelet a mitad de camino. *Anuario Iberoamericano*, Malamud C., Isbell P., Tejedor C. (eds). Madrid, Real Instituto Elcano-EFE, 2008, pp. 77-95.
11. Lagos M. Una prosperidad no democrática. *Chile Hoy. Revista de Sociología*. Santiago de Chile, 2007, N 21, pp. 139-163.
12. Castiglioni R., Rovira Kaltwasser C. Political Representation in Contemporary Chile. *Journal of Politics in Latin America*. Hamburg, 2016, N 8 (3), pp. 3-24.
13. Torres Gutiérrez O. La ruptura de un sueño. Available at: <https://nuso.org/articulo/la-ruptura-de-un-sueno/> (accessed 25.02.2021).
14. Torres Gutiérrez O. La izquierda chilena ante sus dilemas históricos. Available at: <https://nuso.org/articulo/la-izquierda-chilena-ante-sus-dilemas-historicos/> (accessed 03.03.2021).
15. Navia P. ¿Un País en crisis o en fiesta? Available at: <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=12272> (accessed 3.03.2021).
16. Дьякова Л.В. Чили: ревизия старых компромиссов. *Латинская Америка*. Москва, 2018, № 2, сс.5-15. [Diyakova L.V. Chili: revisiya staryh kompromissov [Chile: Revision of old compromises]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2018, N 2, pp. 5-15. (In Russ.).]

17. Дьякова Л.В. Чили-2020. Эволюция политического кризиса. *Латинская Америка*. Москва, 2020, № 8, сс. 6-19. [Diyakova L.V. Chili-2020. Ehvolyuciya politicheskogo krizisa [Chile-2020. Evolution of the political crisis]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2020, N 8, pp. 6-19. (In Russ.). DOI: 10.31857/S0044748X0010343-6]
18. Дьякова Л.В. Чилийская демократия: преемственность и перемены. Москва, ИЛА РАН, 2013, 325 с. [Diyakova L.V. *Chilijskaya demokratiya: preemstvennost' i peremeny* [The Chilean democracy: continuity and change]. Moscow, ILA RAS, 2013, 325 p. (In Russ.).]
19. Дьякова Л.В. «Пусть уходит!» Роль соглашений элит в трансформации военного режима Пиночета. *Латинская Америка*. Москва, 2018, № 9, сс. 5-16. [Diyakova L.V. "Pust uhodit!" Rol soglashenij ehilit v transformacii voennogo rezhima Pinocheta ["Let him go!" The role of elite agreements in the transformation of the military regime of Pinochet]. *Latinskaya Amerika*, Moscow, 2018, N 9, pp. 5-16. (In Russ.). DOI: 10.31857/S0044748X0000577-3]
20. Ley N°20.050 de 26 de agosto 2005. Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política. Biblioteca del Congreso Nacional. Available at: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241331> (accessed 20.03.2021).
21. Modernización del Régimen Electoral Chileno / ed.by Fontaine A., Larroulet C., Viera-Gallo J.A., Walker I. Santiago de Chile, CEP-CIEPLAN, 2007, 350 p.
22. Voto voluntario e inscripción automática. Biblioteca del Congreso Nacional. Available at: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/voto-voluntario-e-inscripcion-automatica> (accessed 22.03.2021).
23. Cámara aprobó en tercer trámite el fin del sistema binominal. Available at: <http://www.gob.cl/2015/01/20/> (accessed 21.03.2021).
24. Elecciones 2017. Servicio Electoral de Chile. Available at: <http://www.servelecciones.cl/> (accessed 28.03.2021).
25. CEPAL. Serie Políticas sociales. N 224. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura y inversión. Santiago de Chile, 2017, 82 p.
26. Lagos R. E. Abrir las puertas. Discursos escogidos: Marzo 2004 – Febrero 2005. T.V. Santiago de Chile, Ed. Gobierno de Chile, 2005, 393 p.
27. Ley de Pensión Básica Solidaria № 20.255 de 17 de marzo 2008. Biblioteca del Congreso Nacional. Available at: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892> (accessed 20.03.2021).
28. CEPAL. Objetivos de desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2008, 138 p.
29. Arenas de Mesa A. y Gusman Cox J. Política fiscal y protección social en Chile. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 2003, N81, pp.123-141.
30. CEPAL. Panorama social de América Latina 2007. Santiago de Chile, 2008, 290 p.
31. Chile CL: Gini Coefficient (GINI Index): World Bank Estimate. Available at: <https://www.ceicdata.com/en/chile/poverty/cl-gini-coefficient-gini-index-world-bank-estimate> (accessed 15.03.2021).
32. Latinobarómetro. Informe 2013. Available at: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013 (accessed 19.03.2021).
33. Presidenta Bachelet pronunció su discurso por la Cuenta Pública 2017 ante el Congreso Pleno. Available at: <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-bachelet-pronuncio-su-discurso-por-la-cuenta-publica-2017-ante-el-congreso-pleno/> (accessed 29.03.2021).
34. CEPAL. Panorama social de América Latina 2018. Santiago, 2019, 225 p.
35. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2019. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (accessed 15.01.2020).
36. Human Development Report – 2019. New York, 2019. Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> (accessed 13.01.2020).
37. INFORME_LATINOBAROMETRO_CHILE_1995_2020. Available at: https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_LATINOBAROMETRO_CHILE_1995_2020.pdf (accessed 10.03.2021).
38. Дьякова Л.В., Травкин В.Е. Чили не перестает удивлять. *Латинская Америка*. Москва, 2007, № 12, сс. 18-34. [Diyakova L.V., Travkin V.E. CHili ne perestaet udivlyat' [Chile never ceases to amaze]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2007, N 12, pp.18-34. (In Russ.).]

39. Gobierno de Chile. Nueva Agenda Social. Reformas sociales. Available at: <https://www.gob.cl/agendasocial/reformas-sociales/> (accessed 06.03.2021).
40. Plebiscito 2020. Proceso constituyente. Biblioteca del Congreso Nacional. Available at: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/plebiscito2020> (accessed 28.03.2021).
41. Cuatro claves de una elección inusitada – El Líbero. Available at: https://ellibero.cl/actualidad/cuatro-claves-de-una-eleccion-inusitada/?mc_cid=4016f59238&mc_eid=3ff5671c12 (accessed 18.05.2021).

Liudmila V. Diyakova (diakova65@mail.ru)

Doctor of Political Sciences. Leading researcher, Center of Political Studies, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences (ILA RAN)
Bolshaya Ordynka Str., 21/16, 115035 Moscow, Russian Federation

The State, democracy and the incompleteness of the social project: the Chilean experience

Abstract. The article examines the main directions and results of the political and social modernization undertaken by the democratic governments of Chile during 2000-2019, identifies both the unconditional achievements associated with the gradual democratization of the political sphere, and the unresolved problems. Large-scale policies aimed at overcoming poverty and social exclusion, radically changing the education system, did not significantly reduce social inequality, create effective elevators for young people from the poorest strata. The reformism of the second government of M. Bachelet (2014-2018) increased the effect of disappointed expectations and the growing public disillusionment. The divergence of the results of political and social modernization, the conflict of new political opportunities, especially felt by young people, and old social approaches, became the main reason for the protest movement. The article analyzes the internal political processes, the decline of traditional left-centrism and the strengthening of radical tendencies, as well as the prospects for overcoming the crisis associated with the results of the national plebiscite on October 25, 2020.

Key words: Chile, political modernization, social policy, protest movement, plebiscite October 25, 2020.

DOI: 10.31857/S0044748X0015376-2

Received 01.03.2021.