

# Hacer ciencia política en Chile y para Chile

**Carlos Huneeus Madge**  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile  
chuneeus@cerc.cl

## Resumen

El siguiente documento es una presentación efectuada por el Doctor Carlos Huneeus en su discurso de apertura para el 1º Congreso de Estudiantes de Ciencia Política (2008). Se trata de un análisis del estado de la ciencia política en el país, haciendo hincapié en el interés en el momento actual y en la labor que debemos emprender. Al mismo tiempo, señala el profesor Huneeus las singularidades de nuestra disciplina para luego analizar los cambios que el sistema político chileno ha experimentado en los últimos veinte años. Por último, se formulan algunas conclusiones para el desarrollo de la ciencia política en Chile y para Chile.

*Palabras Clave: Ciencia Política; Sistema político; Chile.*

## DOING POLITICAL SCIENCE IN AND FOR CHILE

The following document is a presentation made by PhD. Carlos Huneeus as his opening speech for the 1st Political Science Student Congress (2008). It is an analysis of the state of Political Science in the country, emphasizing the interest in the present time and in the work we must undertake. At the same time, professor Huneeus points out the singularities of our discipline to later analyze's the changes that the Chilean political system has experimented in the last twenty years. Finally, some conclusions are formulated for the development of Political Science in Chile and for Chile.

Keywords: Political Science; Political System; Chile.

## Introducción<sup>1</sup>

Agradezco muchísimo a los organizadores la invitación que me hicieron para dar esta conferencia en la inauguración del Primer Congreso Nacional de Estudiantes de Ciencia Política. Es un gran honor para mí. Cuando hace un par de semanas me pidieron una entrevista los estudiantes que han organizado este congreso, con rapidez debí abandonar mi primera reacción de pesimismo hacia la viabilidad de este proyecto. Me convencieron de que tenían la firme decisión de llevarlo adelante y la voluntad de superar las dificultades, especialmente la apatía y la indiferencia estudiantil. Y acá estamos, con más de doscientos estudiantes inscritos, pertenecientes a diversas universidades en las cuales se imparte la carrera de ciencia política. Este es un gran comienzo, que debe seguir durante estos días y continuar después, porque este congreso es apenas el primer paso para avanzar en el establecimiento de la disciplina en el país.

El título de mi conferencia –“hacer ciencia política *en* Chile y *para* Chile”– resume el objetivo de mis palabras: compartir con Uds. algunas ideas para ayudar a la legitimación de nuestra disciplina en el país. Mi punto de partida es a favor de una ciencia política que, reconociendo su relación con la que se desarrolla en el mundo, principalmente en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, se esfuerce por comprender las singularidades de nuestro sistema político y ofrezca alternativas de solución a los problemas que enfrenta.

Chile debiera ser un laboratorio para el estudio de la política y la democracia en los países del Tercer Mundo. Nuestro país es el más importante laboratorio de la minería en el mundo, con la mina subterránea más grande del planeta, El Teniente, de la cual se extraen diariamente 150.000 toneladas de mineral (un camión que vemos en la calle puede transportar 10 ton, es decir, 15.000 camiones), y tiene las dos minas a tajo abierto más grandes del mundo –Chuquicamata y Escondida–, que lleva a que la comunidad académica de los 10–15 principales

---

1 Clase magistral impartida en la ceremonia de apertura del *I Congreso Nacional de Estudiantes de Ciencia Política*, realizada en el aula magna de la Universidad Central de Chile, martes 4 de noviembre 2008.

universidades del mundo venga a Chile para investigar el desarrollo de la minería y muchos de ellos tienen proyectos de investigación en nuestro país.

Nuestro desarrollo político tiene elementos que justifican estudiarlo directamente. Ningún otro país, con la excepción de los EE.UU., tiene una experiencia de régimen presidencial durante más tiempo, que constituye una riquísima fuente de información para comprender cuáles han sido los elementos institucionales y personales de estabilidad y cambio que definen a esta forma de gobierno. Tiene singularidades que no se encuentran en otros países de América Latina, como su larga tradición democrática, sin precedentes en el Tercer Mundo, un sistema múltiple de partidos que viene desde los años 30 del siglo XX y sus orígenes se remontan al siglo XIX, que sobrevivió a cambios políticos y socioeconómicos profundos, y ha tenido una modernización económica acelerada y tardía, iniciada durante un régimen militar de acuerdo a ideas neoliberales y reformada por los gobiernos democráticos. Esto acerca a Chile a las modernizaciones hechas en regímenes no-democráticos, como Alemania y España<sup>2</sup>, que crean condiciones socioeconómicas muy distintas a la democracia que aquellos casos en que la modernización fue hecha en un contexto democrático.

Esta mirada de la ciencia política me llevó a impulsar un programa de encuestas en el área de opinión pública en el CERC de la Academia de Humanismo Cristiano, iniciado en 1985, que ha continuado hasta hoy, que permitió conocer las opiniones y actitudes de los chilenos de apoyo a un cambio pacífico a la democracia<sup>3</sup>. Hizo posible reunir una base de datos única no sólo en Chile, sino también en la región por la regularidad de las mediciones<sup>4</sup>, la amplitud de los temas tratados en ellas y la solidez de los resultados, con los cuales predijimos con exactitud el triunfo del No en el plebiscito sucesorio del 5 de octubre de 1988 y hemos predicho cada una de las cinco elecciones presidenciales posteriores, siendo aquella la primera, que fue no competitiva. Esta información constituye una película, más

---

2 Para Alemania, ver: Dahrendorf, 1971.

3 El CERC es en la actualidad una corporación privada sin fines de lucro, creada en 1990, y su presidente es el historiador Carlos Bascuñán Edwards.

4 Desde 1990 se realizan cuatro encuestas cada año, con excepción de 1994, que se hizo una.

que fotografías, de la evolución de la opinión pública, que es indispensable para comprender las actitudes de los chilenos hacia la política. Como resultado de esta labor y con la cooperación desarrollada con colegas de España, Uruguay, Brasil y Argentina y con la ayuda de la Unión Europea, surgió el Latinobarómetro, el proyecto de ciencia social de alcance regional más importante del último tiempo, una fuente indispensable para estudiar la democracia en América Latina.

La experiencia del Latinobarómetro (LB) fue imitada por países de Asia, que hoy tienen su Barómetro regional y también hay uno de África. Marta Lagos, quien sacó adelante el LB, coordina el Barómetro Mundial con los barómetros de tres continentes (Lagos, 2008: 580–593). Fue galardonada este año por la Asociación Mundial de Opinión Pública (Wapor) con el *Dinnermann Award* por su contribución al desarrollo de este campo de la ciencias sociales, la primera mujer en las Américas que lo recibe.

Usando un enfoque sistemático (Hall, 2008:304–317), sin recurrir al método estadístico, habiendo seguido la transición española y estudiando a los principales analistas de las democratizaciones<sup>5</sup>, me atreví en 1985 a predecir cómo sería la evolución política de Chile. Escribí que el cambio a la democracia se haría de acuerdo a las normas sucesorias establecidas en la Constitución de 1980, habría un plebiscito en que se formaría una coalición del “no” que reuniría a todos los que rechazan al autoritarismo, que esta postura alcanzaría la mayoría electoral y concluía que los militares reconocerían su derrota (Huneeus, 1985: 25–84)<sup>6</sup>. Todavía recuerdo la cara de asombro de Alfred Stepan en 1986, entonces decano de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Columbia, EE.UU., cuando me visitó en el CERC y me preguntó si habría plebiscito y quién ganaría, y le respondí que la oposición y le pasé este artículo. “Pero, cómo”, me respondió, mientras se acomoda en la silla. “He entrevistado a varias personas y nadie me dijo esto”. “Esperemos”, le respondí. Tres años más tarde, después del triunfo del No y cuando Mario Vargas Llosa aceptó ser candidato presidencial en el Perú me invitó

5 Quisiera recordar a algunos europeos (Juan Linz, Rainer M. Lepsius y Rafael López Pintor), norteamericanos (Alfred Stepan y Philippe Schmitter) y latinoamericanos (Bolívar Lamounier y Enrique Baloyra, QEPD).

6 Estas ideas fueron desarrolladas luego en Huneeus, 1986: 22-87.

a ser profesor visitante Tinker en la Universidad de Columbia, porque el gran escritor, que había aceptado ocupar esa cátedra, renunció a ella para entrar a la política. Creo haber sido uno de los pocos beneficiados por la decisión de Vargas Llosa de ser candidato presidencial, porque fue derrotado por Alberto Fujimori, que terminaría conduciendo al país a una gravísima crisis.

Ese mismo interés me guía hoy para reflexionar con Uds. sobre los problemas de nuestra democracia y reflexionar sobre sus posibles desenlaces. Sin embargo, no tengo la misma seguridad de entonces respecto del desenlace final, a qué lugar llegaremos porque la democracia es incierta, el poder está disperso y los actores e instituciones tienen más libertad para tomar decisiones. El autoritarismo —y con mayor razón, el totalitarismo— es predecible por la centralización decisoria en el dictador, que está convencido de su capacidad para controlar los factores de poder que él diseñó para mantenerse en el cargo.

El presente trabajo se desarrolla de la siguiente manera. Primero, hago un análisis del estado de la ciencia política en el país, porque tenemos que tener claridad del lugar en que nos encontramos y de las tareas que debemos acometer. Luego, indico las singularidades de nuestra disciplina, para luego analizar los cambios que ha experimentado el sistema político en los últimos 20 años y me detengo en el examen de cuatro de ellos. Finalmente, formulo algunas conclusiones para el desarrollo de la ciencia política.

## **1. La necesidad de estudiar el desarrollo político de Chile**

Partamos de un diagnóstico franco y directo para saber el terreno que pisamos. Estamos lejos de haber logrado la legitimación de la disciplina, que tiene una débil implantación en el país, nuestros profesionales no tienen un destino ocupacional claro y la comunidad académica está fragmentada. Si no hay profesores acá es porque en este momento se están realizando dos otros seminarios internacionales, con invitados extranjeros, que demuestra la ausencia de información y sentido de comunidad. La Asociación Chilena de Ciencia Política es una entidad muy débil (no cuenta con una lista de sus afiliados, su portal no anuncia con regularidad los

seminarios y talleres de interés para la disciplina) y su directiva fue elegida en una elección sin tener un padrón electoral, votando politólogos de otras asociaciones, que participaban en un seminario realizado en la Universidad en que se realizó la votación<sup>7</sup>. Los científicos políticos, que enseñamos que las elecciones deben ceñirse a estrictas normas para que sean libres, secretas, iguales e informadas, no las practicamos en nuestro órgano gremial.

La ciencia política ocupa un rol marginal y sólo es tomada en cuenta cuando hay elecciones. Cuando una casa tiene fisuras en las murallas se llama a un constructor civil, o a un arquitecto, pero nunca a un abogado o a un científico político. Sin embargo, frente a los problemas políticos opinan con gran seguridad profesionales de otras disciplinas, que, por supuesto, no entienden los temas a los cuales se refieren. Por ejemplo, economistas y autoridades del sector económico de gobierno defienden el sistema binominal como un factor de la gobernabilidad<sup>8</sup>, un disparate comparable a la afirmación de un politólogo de combatir la inflación a través de subir las tasas de interés y aumentar el gasto fiscal.

No basta la existencia de institutos, profesores, cursos, magíster, doctorados y algunas publicaciones en revistas especializadas para que se logre la legitimación de la ciencia política. Tiene que ser reconocida en la sociedad —las autoridades, los medios de comunicación, las empresas, etc.— por su aporte singular, a la **comprensión** de los problemas políticos del país, los cuales repercuten en la evolución general del país, incluso en el crecimiento económico, y a la **predicción**, es decir, poder anticipar posibles desarrollos futuros.

---

7 El autor se refiere a la directiva que estuvo en ejercicio durante el periodo 2006 – 2008 (N. de la R.)

8 El actual ministro de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, René Cortázar (PDC), que fue titular de Trabajo en el gobierno del presidente Aylwin, y el exministro de Hacienda durante el gobierno de Ricardo Lagos, Nicolás Eyzaguirre (PPD), han defendido el sistema binominal como un aporte a la gobernabilidad. Cortázar, René, “Pollo con helado”, *La Tercera*, 18 agosto 2002; “Para no repetir hay que aprender”, *La Tercera*, 17 agosto 2003; “Binominalismo y estabilidad”, *La Tercera*, 14 de septiembre 2003; Eyzaguirre, Nicolás, “Binominalismo y centro político”, *La Tercera*, 14 diciembre de 2005.

La ciencia política tiene un objeto que la distingue de otras disciplinas. Se diferencia de la historia, que se orienta al conocimiento del pasado, aunque ésta permite identificar tendencias que pueden tener consecuencias en el presente y en el futuro<sup>9</sup>. Nos diferencia del derecho, que examina sólo el orden jurídico, que es una parte de la arquitectura de las instituciones. La sociología explica el comportamiento social y sus instituciones, pero no tiene instrumental analítico para la comprensión del dinamismo de las instituciones y procesos políticos. Y también de la economía, que atiende a una conducta especial y a un lugar determinado —el consumidor y el mercado—, muy distintos a la política, en que prima la igualdad (un hombre, un voto), mientras que en el mercado predomina la desigualdad. Somos distintos de cada una de éstas, pero eso no quiere decir que nos desarrollemos aisladamente, sin apoyarnos en ninguna de ellas<sup>10</sup>.

Este congreso se realiza en un momento internacional favorable para la ciencia política y adverso a la disciplina dominante en el país, la economía, que se impone en los medios de comunicación y en la agenda pública como la única que ofrece respuestas y soluciones a los problemas de Chile. La crisis financiera internacional ha puesto al desnudo sus limitaciones, demostrando no poseer una capacidad de predicción para ser considerada como una disciplina superior. ¿Cuáles fueron las predicciones de los grandes economistas en el mundo? ¿Cuál o cuáles de los economistas chilenos, que trabajan acá o en los EE.UU. advirtió sobre este desarrollo? Esta debilidad predictiva de la ciencia económica confirma la afirmación de Giovanni Sartori en este mismo sentido, cuando en 1970 advirtió que los economistas no han predicho ninguna crisis (Sartori, 1970)<sup>11</sup>

---

9 Lo demostró Tocqueville con su monumental investigación sobre el “antiguo régimen y la revolución”, cuando demostró que las revoluciones se producen cuando las cosas mejoran y no “cuando se va de mal en peor”. Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*. (Madrid: Ediciones Guadarrama, 1969).

10 Por ejemplo, es imposible comprender la profundidad y alcances de la desconfianza en Chile sin recurrir a la historia de los conflictos durante la expansión de la ciudadanía política desde los años 40 y el impacto del régimen militar.

11 En español: “El método de las comparaciones y la política comparada”, en Sartori (1984: 261-318). Véase también: O’Donnell (1995) pp. 23-28.

## 2. Los cambios producidos en el sistema político desde 1990

Estamos en un momento singular, que podría estar definido por el término de una etapa del desarrollo democrático y el comienzo de otra, con profundos cambios institucionales, algunos más visibles que otros, que constituye una excelente oportunidad a nuestra disciplina para mostrar lo que puede hacer. No todos pueden o quieren ver estos cambios y están convencidos que el escenario político sigue relativamente similar y se puede actuar en éste con las mismas coordenadas empleadas durante la inauguración de la democracia en 1990. Los rostros de sorpresa de ganadores y perdedores en la noche del 26 de octubre de 2008 demostraron que no previeron esos resultados porque no vieron los cambios que se han producido. Esta es una postura perjudicial, porque la falta de percepción de los cambios, afirmó Albert Hirschman en una conferencia en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile a fines de los años 60, se puede convertir en un obstáculo para el éxito de los cambios en marcha (Hirschman, 1968: 258-270)<sup>12</sup>.

Estos cambios son el resultado del buen desempeño de la democratización y de la forma en que ésta se desarrolló, en que destaca la continuidad de los gobiernos de la misma coalición que impulsó el cambio de régimen desde fines de los años 80. Esta continuidad ha sido un hecho favorable para el desarrollo político, porque ha hecho posible la estabilidad en la implementación de las principales políticas, favoreciendo conseguir sus objetivos, como la de verdad y justicia por las violaciones a los derechos humanos cometidos en el régimen militar, la de crecimiento con equidad, con la cual se disminuyó la pobreza y se mejoró las condiciones de vida de la inmensa mayoría de los chilenos, la de inserción de nuestra economía en el mundo, etc. Esto contrasta con la inestabilidad de los gobiernos que hubo en el pasado, pues desde 1946 hasta el golpe de Estado de 1973 ningún presidente entregó la banda presidencial a una personalidad de su partido o coalición de partidos y cada nuevo gobierno creía que debía partir desde cero.

---

12 En inglés: (1970) "Underdevelopment, obstacles to perception of change, and leadership", en Dankward A. Rustow (editor), *Philosophers and Kings. Studies in Leadership*. New York: Brazillier, pp.354-366.



Sin embargo, la continuidad de los gobiernos también tiene altos costos para el desarrollo político, especialmente para los partidos de gobierno, por las dificultades de renovar las ideas para enfrentar las nuevas tareas que surgen del buen desempeño de los gobiernos, no se produce una adecuada renovación de la elite gobernante, manteniéndose en cargos de gobierno personas que pierden la energía y el entusiasmo para hacer su trabajo, en una suerte de puerta giratoria<sup>13</sup>, impidiendo que aparezcan nuevos rostros que tengan la fuerza para enfrentar los obstáculos.

Los resultados de los comicios municipales del 26 de octubre de 2008 demostraron que se han producido cambios en la población y en el sistema político. Si algo tienen en común los “descolgados”, renunciados, expulsados y otros “ados”, es que dan cuenta del agotamiento de las fuerzas centrípetas que, hasta ahora, ayudaron a la estabilidad del sistema de partidos y demuestran la existencia de fuerzas centrífugas que, aunque incipientes, poseen un potencial de influencia que puede erosionar aún más sus bases. Estos cambios no pueden ser desconocidos y no caben respuestas puntuales, guiadas por medidas de técnica electoral de corto plazo, sino que a decisiones estratégicas si se desea ejercer liderazgo, con las cuales se busque conducir este cambio y no ser empujado por éste, sin saber hacia dónde se camina.

Para una mejor comprensión de este nuevo escenario político, distinguiremos cuatro cambios producidos en el sistema político, estrechamente relacionados entre sí y que diferenciamos para poder analizar con mayor atención. En primer lugar, se ha producido el agotamiento de la política del consenso, que ha dominado el sistema de toma de decisiones que hizo posible los grandes cambios institucionales desde 1989 y que apuntaba a establecer una democracia de consenso, en la nomenclatura de Arend Lijphart, que impone la necesidad de emplear la regla de la mayoría para decisiones pendientes. En segundo lugar, se ha producido un

---

13 Un ejemplo ilustra la puerta giratoria de la élite de gobierno. Un jefe de gabinete de un ministro en el primer gobierno democrático es elegido diputado en las elecciones de 1993 y luego de dos reelecciones, aspira a un escaño en el senado el 2005, siendo derrotado, para luego ser nombrado subsecretario en el gobierno Bachelet durante un tiempo, para después asumir un cargo de menor importancia en otro ministerio.

cambio en la organización y estructura del sistema político como consecuencia de los avances de la democratización y los logros de su política económica, con una cierta dispersión y mayor complejidad del poder político, en un escenario de crecimiento económico desigual. En tercer lugar, hay una crisis de representación, porque los jóvenes no están integrados al sistema político, un hecho muy grave para una nueva democracia que requiere ser perfeccionada y profundizada con la participación de sus habitantes; crisis reflejada, además, porque los políticos y las instituciones –partidos, gobierno, parlamento, poder judicial– están siendo mal evaluados por la población. Por último los partidos de la coalición de gobierno se han debilitado seriamente, una dinámica que comenzó con el PDC, pero que ahora es muy notorio y de amplios alcances en el PS y el PPD. Cada uno de estos cambios tiene sus singularidades y tiene consecuencias que examinaremos a continuación.

## 2.1. EL AGOTAMIENTO DE LA POLÍTICA DEL CONSENSO EN UNA DEMOCRACIA DE CONSENSO

El primer cambio está constituido por el agotamiento de la política del consenso, que ha dominado la toma de decisiones del gobierno y del poder legislativo desde 1989 y ha llevado al establecimiento de una democracia de consenso. Quiero hacer una distinción analítica entre dos dimensiones distintas: **la política de consenso y la democracia de consenso**. La política de consenso se refiere a la forma en que se toman las decisiones en el sistema político, a la forma en que las élites resuelven pacíficamente sus diferencias. La democracia de consenso, por su parte, se refiere al sistema político establecido desde el fin del autoritarismo, con las instituciones en las cuales participan los actores políticos.

La democracia establecida a partir del triunfo del No en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 corresponde a la de **consenso**, en la tipología de Arend Lijphart (1999)<sup>14</sup>. Este tipo de democracia está definida por instituciones cuya mayor singularidad es la necesidad de integrar a la minoría, para superar las divisiones producidas en el país por los conflictos del pasado, en que destaca el régimen

14 En castellano: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (Barcelona: Editorial Ariel, 2000).

militar y los producidos durante el gobierno del presidente Salvador Allende, de la Unidad Popular (1970–1973), para lograr su legitimación y, con ello, su consolidación. Esa necesidad de integración explica que se haya descartado una democracia mayoritaria, que era la establecida en la Constitución de 1980, que contenía instituciones y principios que representaban a un sector del país, que fue el que la redactó, y cuya instauración habría significado mantener esa división del país en dos bloques, que le habría impedido alcanzar legitimidad y, por ende, no se habría consolidado porque excluía a un importante sector del país, que podía ser la mayoría. La democracia de consenso era la más adecuada para conseguir la consolidación del orden pluralista.

La opción por la democracia de consenso fue una decisión correcta porque correspondió a las condiciones impuestas por la democratización, a partir de un prolongado y represivo régimen autoritario que provocó profundas heridas en la sociedad que todavía perduran<sup>15</sup>. El país estaba dividido por ese traumático pasado que obligó a integrar los intereses de la minoría (Huneeus, 2003), que era poderosa en términos electorales y políticos, pues la apoyaban los empresarios y los militares, con el general Augusto Pinochet en la dirección del Ejército y formando parte del Consejo de Seguridad Nacional, sin que fuera prudente prescindir de ella, como ocurre en la democracia mayoritaria. Existían las instituciones que hacían posible este tipo de democracia<sup>16</sup>, comenzando con una amplia coalición de gobierno, que representaba a los partidos de centro e izquierda que estuvieron enfrentados hasta 1973. Había una relación más bien de equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo por el control que tuvo la oposición de la cámara alta con los senadores designados y el presidente estaba limitado en sus atribuciones frente a los militares. Hubo un sistema de grupos de interés con sentido corporativista y orientados a la cooperación, con una Central Uni-

---

15 En otro trabajo Lijphart (2008: 141) había planteado que este tipo de democracia se debiera establecer después de los regímenes militares, porque, al integrar a la minoría, evita que las fuerzas antidemocráticas mantengan “dominios reservados” que pueden poner en peligro su estabilidad.

16 Por razones de espacio no podemos aludir a los nueve componentes que considera Lijphart en su modelo, los cuales, con la excepción del federalismo y el sistema proporcional, existen en Chile.

taria de Trabajadores (CUT) que tenía considerable legitimidad por el papel que tuvieron los trabajadores en las protestas y la *apertura* desde la crisis económica de 1982/1983, que obligó al régimen a abrirse a la democracia, y el inteligente liderazgo de su presidente, Manuel Bustos (PDC) (Véase: Huneus, 2009). Había una Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) con una hábil conducción de su presidente, Manuel Feliú, que logró que los empresarios apoyaran la democratización y dejaran de lado sus intereses políticos, en los cuales sobresalía su simpatía con el régimen militar y su desconfianza hacia la Concertación.

El sistema político logró importantes avances con la política del consenso, como la reforma procesal penal, el cambio institucional de mayor alcance realizado desde 1990, y la reforma de la carta fundamental, especialmente la del 2005, que eliminó, entre otras, las barreras que limitaban la supremacía civil sobre los militares.

Esta democracia de consenso se expresó con la integración de la minoría en el directorio de varios organismos estatales –Consejo de TVN, Consejo nacional de TV, Consejo de Alta Dirección Pública, Tribunal Constitucional, etc.–.

El problema en el desarrollo político durante los 18 años estuvo en el hecho que, junto con establecer este tipo de democracia, que, reiteramos, era la más adecuada de acuerdo a las condiciones en que se produjo el cambio de régimen, se siguió una política de consenso entre el gobierno y la oposición para la definición de las principales tareas del gobierno y para la definición de la agenda legislativa. Puede haber democracia de consenso sin política de consenso cuando las diferencias sobre políticas puntuales no permiten llegar a acuerdo y la decisión debe tomarse por la regla de la mayoría.

La mayoría de las transiciones realizadas en Europa del sur y América Latina se han llevado adelante empleando políticas de consenso, pero ellas han sido transitorias y no permanentes, como ha sido en Chile. El caso de España ha sido el más ilustrativo de esta tendencia dominante, pues, luego de la consolidación del orden democrático, es decir, cuando la vuelta de los militares al poder se vio como inviable, se abandonó la política de consenso, siendo reemplazada por una política de abierta competencia entre los partidos. Eso ocurrió en las segundas

elecciones generales, realizadas en 1979, luego de ser aprobada la Constitución en 1978, apenas dos años después de los primeros comicios democráticos del 15 de junio de 1977 (Huneeus, 1985).

La política del consenso ha sido transitoria en la experiencia comparada porque su empleo ininterrumpido es perjudicial al sistema político. En primer lugar, el activo y prolongado rol que tienen los negociadores entrega demasiado poder a algunos personeros de gobierno y de oposición, en desmedro de las instituciones y de asociaciones voluntarias, que ven que se deciden temas muy relevantes por las élites, sin tener participación, ni ser consultadas en ello. En segundo lugar, se desvanece la visibilidad de las diferencias entre el gobierno y la oposición, pues ambos se atribuyen los logros, pero se recriminan recíprocamente por la responsabilidad en las fallas y errores. En tercer lugar, perjudica a los partidos, que no pueden explicitar sus propios perfiles y desarrollar en plenitud sus recursos políticos porque hay una agenda común que es única. En cuarto lugar, el empleo del consenso como la regla dominante durante cuatro gobiernos tiene altos costos para el pluralismo político, porque la prioridad asignada a ciertas políticas silencia o deja en segundo plano las posiciones divergentes, que pueden representar los intereses e inquietudes de sectores sociales mayoritarios de la población y de los militantes y votantes de los partidos. El consenso en temas económicos y el énfasis “técnico” en el tratamiento de sus principales políticas escondió las diferencias ideológicas y políticas entre la Concertación y la derecha, con un discurso económico que se ha despolitizado y hasta se valoran políticas que están más cerca de las posturas de la oposición, que aquellas que han tenido las colectividades de gobierno.

La adopción de la política del consenso fue necesaria al comienzo del cambio de régimen y produjo resultados positivos, que hicieron posible avanzar con relativa celeridad en la consolidación de la democracia en un difícil escenario. Sin embargo, tuvo consecuencias perjudiciales para el sistema político, especialmente los partidos y la opinión pública, porque se mantuvo después de alcanzada la consolidación democrática, lo cual tuvo como resultado una restricción a la competencia política, pues la agenda pública se ha definido con temas comunes a las colectividades de gobierno y oposición, excluyendo aquellos que rechazaba la oposición,

porque se le reconoce un poder de veto que le proporciona una enorme influencia política. La política del consenso fue favorecida por el sistema binominal<sup>17</sup>, pues impidió la competencia electoral entre las colectividades de gobierno y de oposición y la impuso al interior de cada bloque<sup>18</sup>. Como la derecha tenía sólo dos partidos, por lo cual el sistema le permitía una competencia más ordenada, la existencia de cuatro partidos en la Concertación creó una competencia conflictiva, que perjudicó al partido más grande, el PDC, porque el PPD y el PS, junto al PRSD, la evitaron, formando un subpacto que compitió contra los candidatos falangistas. Este tipo de competencia fue perjudicial para los partidos, como se verá más adelante.

## 2.2. LA MAYOR COMPLEJIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO: DISPERSIÓN DEL PODER POLÍTICO Y CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

El país es distinto no sólo en su expresión física —autopistas, torres, grandes centros comerciales, automóviles, etc.—, sino también en su orden político. Se han producido importantes cambios institucionales, que han llevado a una diversificación de los factores de poder en comparación a los que existían cuando se inauguró la democracia el 11 de marzo de 1990. Veamos brevemente algunas de estas transformaciones. El congreso ha cambiado, con un senado que ha recibido más poder, porque participa en la designación de altos funcionarios de gobierno, del poder judicial (ministros de la corte suprema y fiscal nacional) y de la mayoría de los ministros del tribunal constitucional. La cámara de diputados, por el contrario, ha perdido poder como consecuencia del trabajo poco cuidadoso de sus miembros. Es plausible la pregunta si acaso se justifica mantener la cámara baja y para la eficacia del sistema político, sea conveniente avanzar hacia un congreso unicameral, como la mayoría de las democracias europeas.

El tribunal constitucional tiene funciones referidas a velar por el respeto a la Carta Fundamental no sólo en las leyes y en la acción del ejecutivo, paralizando

17 Haba sido establecido después del plebiscito de 1988 para favorecer a la derecha y perjudicar a la Concertación. Véase al efecto el estudio de Gamboa, 2006: 45-64.

18 Esto es así, por la inviabilidad de que la Concertación y la Alianza pudieran alcanzar los dos escaños.

políticas impulsadas por el gobierno (píldora del día después; financiamiento del Transantiago), sino también verificando que instituciones privadas respeten los derechos económicos establecidos en ella, como ocurrió con un reciente fallo frente a las Isapres, que deben respetar la igualdad de los derechos económicos en sus planes de salud para hombres y mujeres.

La Contraloría General de la República tiene más competencias e impulsa una tarea con mayor dinamismo que antes, por el activo liderazgo del nuevo contralor que, por primera vez, no hizo carrera en la institución, impulsando una labor de fiscalización de las decisiones del gobierno central y comunal.

La reforma procesal penal creó la institución de los fiscales, que se ocupan de combatir la criminalidad no sólo en la sociedad, sino también los delitos cometidos por funcionarios del Estado, cualquiera sea la institución, sea el gobierno, el parlamento o los tribunales de justicia.

Estas modificaciones institucionales han dado una mayor complejidad al sistema político, planteando mayores exigencias a las autoridades de gobierno y a los dirigentes de sus partidos, incluso también a los de la oposición, que tienen ahora bastante poder con el triunfo de RN y la UDI en las elecciones de alcaldes. El político tradicional, aquel que entendió el sistema político como una red de relaciones personales de favores y compromisos, tiene enormes dificultades para desempeñarse en este nuevo escenario político, que plantea exigencias que superan su manera de entender la política y la formación profesional que tiene. Creer que la política se puede manejar con el sistema electoral y con decisiones de táctica electoral (el ejemplo de las dos listas en las elecciones comunales de 2008 presentadas por el PPD y el PRSD) es una demostración de seguir actuando según los criterios de un sistema político que ha cambiado profundamente.

También han cambiado las bases económicas de la democracia, por el crecimiento sostenido en todos estos años, que ha beneficiado a la inmensa mayoría de los chilenos, que tienen mejores condiciones de vida<sup>19</sup>. Esto confirma la clásica tesis

---

19 Desde 1990 a 2005 el crecimiento promedio anual fue 5,5%, el producto per capita subió desde 7.200 dólares en 1992 a 13.200 dólares el 2006, la inflación cayó a un 3%, y la pobreza disminuyó del 40% en 1990 al 13,6% en 2006 (Muñoz, 2007: 19).

de Seymour M. Lipset (1959) formulada hace medio siglo, en el sentido que el crecimiento ayuda al desarrollo democrático. Sin embargo, esa tesis no se refiere a situaciones de democracias consolidadas y en fases más avanzadas de modernización económica como es Chile en la actualidad, situación en la cual surgen desafíos y dificultades que tensionan la calidad de la política y de la democracia. Las relaciones entre la economía y la política son más conflictivas y complejas cuando hay riqueza, que en situaciones de estancamiento económico, lo cual proviene de la fortaleza de los agentes económicos privados, de las nuevas tareas que enfrenta la autoridad económica, la mayor complejidad de las leyes que deben ser despachadas por el congreso, por las nuevas funciones que asume el Estado, en que destacan las regulatorias, etc.

Las relaciones entre la economía y la política no son fáciles, lo cual se explica por el tipo de modernización económica que tuvo Chile, en que sobresale el hecho de haber sido comenzada por un régimen militar en que destacó que las privatizaciones fueron realizadas con escasa transparencia, que permitió que la mayoría de las empresas fueran adquiridas por sus antiguos ejecutivos (vease Hunneus, 2000 y 2007). Este tipo de cambio hizo posible la aparición de una clase empresarial que la hizo dependiente del poder político, forma en que se realizó la privatización, que llevó a importantes controladores de empresas privatizadas a buscar tener una relación amistosa con las nuevas autoridades con el objetivo de conseguir la legitimación que les faltaba, desarrollando cuidadosas vinculaciones con personeros de gobierno y con parlamentarios de la Concertación. Además produjo una débil legitimidad de origen del sistema económico que se expresa en las opiniones de crítica y desconfianza de los chilenos hacia la empresa privada y los empresarios.

Las privatizaciones realizadas durante la democracia —destacan la administración de los puertos, las empresas sanitarias, algunas empresas eléctricas, y las concesiones de infraestructura— se hicieron de otra manera que bajo el autoritarismo, con mayor preparación y una real transparencia, promoviendo la participación de inversionistas nacionales e internacionales e impidiendo la participación de los ejecutivos de las empresas. Sin embargo, ello no impidió que los nuevos controladores buscaran establecer especiales relaciones con personeros



del oficialismo porque se trataba de actividades reguladas, sujetas a decisiones de la autoridad en términos de tarifas y normas de funcionamiento. Fue frecuente que exministros o altos funcionarios de gobierno fueran designados en sus directorios, abriendo así un puente entre ese sector privado y el mundo político, especialmente de los partidos. La colaboración entre empresarios y personeros del sector político se dio de manera natural en aquellas empresas en que el Estado mantuvo una parte de la propiedad, como fue en las sanitarias, pero también se dio en otras en que no la tuvo, en las cuales tenía influencia por tratarse de una industria regulada.

Algunas empresas españolas desarrollaron una cuidadosa y continuada labor de reclutamiento de personal político<sup>20</sup>, lo cual ha creado una amplia red de relaciones personales entre los negocios y la política que tensiona a ésta por los conflictos de interés que origina. Uno de los coordinadores de financiamiento de la campaña de Michelle Bachelet en 2005 es el presidente de Chilectra, del grupo Enersis, que contrala Endesa, la principal empresas generadora eléctrica del país, un ingeniero que había sido subsecretario durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle y que ha tenido un rol muy activo en vincular al mundo empresarial con el mundo político de la Concertación<sup>21</sup>. Los conflictos de intereses constituyen una fuente de tensiones y amenazas a la democracia, porque en Chile no existen barreras para impedir la captura de políticos por las empresas, pues no existen mecanismos que hagan posible la independencia económica de ministros, subsecretarios, directivos de los entes reguladores y otros cuando abandonan el gobierno, pues no perciben una dieta que les dé un ingreso por un tiempo prudente, como en las democracias europeas.

---

20 Telefónica España nombró presidente a una personalidad del socialismo chileno, en 1990. Al terminar el gobierno de Patricio Aylwin, uno de sus principales ministros fue nombrado abogado jefe de esta empresa.

21 Véase la entrevista a Jorge Errázuriz Grez, uno de los socios controladores de Celfin, una de las más importantes corredoras de bolsa (*El Mercurio* sábado, 25 octubre 2008, pp.20-23).

El segundo factor de tensión proveniente del crecimiento económico en la democracia se encuentra en la estructura de las desigualdades económicas, en que los beneficios no se distribuyen de manera equitativa. Esto provoca frustración en los postergados que se traduce en malestar, desencanto y crítica hacia el sistema político, que no se expresa todavía en acciones de protesta porque hay una débil asociatividad. Esta percepción de las desigualdades es mayor porque ha habido cuatro administraciones de centro-izquierda que no las han disminuido, y no se han producido durante gobiernos de derecha, como fue el caso de los EE.UU en que el aumento de las desigualdades se produjo como consecuencia de las políticas económicas desde Ronald Reagan, profundizadas por las administraciones Bush padre e hijo (Krugman, 2007; Bartels, 2008).

Las desigualdades económicas tienen otras consecuencias políticas porque es fuente de desigualdades políticas, pues las grandes empresas tienen enormes recursos para influir en la agenda pública para fortalecer sus intereses. La ciencia económica en Chile no ve las consecuencias políticas y sociales de las desigualdades creadas en una etapa de crecimiento económico y tampoco han sido reconocidas por las autoridades de gobierno, a pesar que los obispos se quejaron de ellas en forma muy directa en marzo de 2005, cuando protestaron contra “las escandalosas desigualdades”. El reconocimiento a las desigualdades económicas fue hecho por el ministro de Hacienda del presidente Lagos, Nicolás Eyzaguirre (PPD) al final del gobierno, en el mensaje de la Hacienda Pública 2005, haciéndose eco así de la declaración de los obispos antes mencionada. Sin embargo, esquivó referirse a sus causas, no asumió la responsabilidad de los gobiernos de la Concertación en ellas y tampoco ofreció una política para enfrentarlas. Por el contrario, atribuyó su origen a la dominación colonial de España, una explicación carente de sentido, porque ha pasado demasiado tiempo. Además, tuvo el inconveniente de ser una explicación que sostuvo la imposibilidad de disminuir las desigualdades, ya que no habiéndose logrado en 200 años, no habría razón para conseguirlo ahora. Este argumento se ajusta al de la “futilidad” desarrollado por Hirschman (1991)<sup>22</sup>, que lo atribuye al pensamiento reaccionario, que sostiene que todo lo que se

---

22 En español: *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

haga carece de efectividad y termina por confirmar la realidad que se quiere modificar. Esa interpretación es insostenible en términos conceptuales y políticos y tampoco es aceptada por la ciudadanía. Las desigualdades constituyen un nuevo y poderoso desafío, que debe ser enfrentado con decisión por la autoridad porque tiene efectos muy negativos para la calidad de la democracia.

La necesidad de estudiar las relaciones entre crecimiento económico y desarrollo político debe tomar en cuenta la experiencia comparada de Italia, para conocer las consecuencias producidas por el descuido de la regulación institucional de las relaciones entre el crecimiento económico y el desarrollo político, sin establecer claras y sólidas barreras que separen el dinero de la política. Ello termina por desarrollar tendencias nocivas que terminan produciendo un grave perjuicio a la democracia, porque se crean estructuras clientelísticas y espacios a la corrupción. Ese fue el escenario que condujo en Italia a la crisis de su sistema de partido, con el desplome de la DC y el PS en una primera etapa y del PCI más tarde por el desplome de los socialismos reales, que permitió llegar a la dirección del gobierno al millonario Silvio Berlusconi, que fundó y financió un partido para lograrlo.

La compleja relación entre poder económico y poder político se da en un ámbito que ha tenido un enorme desarrollo en los últimos tres lustros, las concesiones de carreteras, en que los vacíos de la ley han permitido a las empresas concesionarias beneficiarse más allá del espíritu del legislador, por decisiones adoptadas por las autoridades del sector, que han perjudicado al Estado y a los consumidores. A partir de un cuidadoso examen de los contratos de licitación, los profesores Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic, de las universidades de Yale, de Chile y los Andes respectivamente advirtieron que “en promedio, cada una de las 50 concesiones otorgadas desde 1993 ha sido renegociada tres veces, implicando desembolsos adicionales por US\$ 2.320 millones<sup>23</sup>. Si se consideran los resultados de arbitrajes y conciliaciones que resuelven conflictos entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y las concesionarias, se le deben agregar otros US\$ 480 millones. Es decir, el 25% de los US\$ 11.270 millones invertidos en infraestructura concesionada no ha sido el resultado de una licitación competitiva,

---

23 “Reformas a la Ley de Concesiones”, *El Mercurio*, domingo 24 de agosto 2008.

sino de negociaciones bilaterales entre el concesionario y el MOP sin ser revisadas por terceros independientes (salvo en el caso de conciliaciones y arbitrajes)”. Concluyen señalando que “las renegociaciones debilitan la disciplina competitiva impuesta por la licitación. También estimulan el descuido del MOP, el que hoy es juez y parte porque diseña, adjudica, fiscaliza y renegocia.”

La propuesta de reforma de la ley de concesiones, que perfeccione su institucionalidad para resguardar los intereses del Estado y la comunidad, mejorar la calidad del servicio y evitar los abusos, ha sido fuertemente resistida por los grupos de presión de las empresas concesionarias agrupadas en una entidad presidida por un militante de un partido de oposición, ex alcalde del régimen de Pinochet y que mantiene estrechas relaciones con personalidades de las colectividades del oficialismo, Herman Chadwick<sup>24</sup>. El proyecto de ley, preparado por el ministro Eduardo Bitrán, está todavía pendiente en el congreso y no ha sido impulsado con energía por su sucesor, Sergio Bitar, ambos del PPD.

### 2.3. CRISIS DE REPRESENTACIÓN

En tercer lugar, el sistema político tiene una crisis de representación porque los jóvenes no están debidamente integrados al sistema político, como resultado de mantenerse un sistema electoral con inscripción voluntaria y no automática, un mecanismo obsoleto y discriminatorio porque hay inscripción automática para la juventud para hacer el Servicio Militar. Como consecuencia de este mecanismo, los jóvenes no se inscriben en los registros electorales y no participan en las elecciones. El padrón electoral se envejece y la agenda pública también “se envejece”, en la medida que su contenido está definido por los grupos sociales y políticos con poder para influir en su formulación. Los candidatos, de izquierda, centro y derecha, tienen que movilizar a electores de los tramos superiores de edad, sin interesarse mayormente por las necesidades e inquietudes juveniles.

---

24 Chadwick, junto con descalificar a los académicos, señaló que “más que una nueva ley, requerimos de un nuevo impulso para recuperar el camino del crecimiento acelerado de ese sector”, Chadwick, Herman, *El Mercurio*, domingo 31 de agosto de 2008, “Algunos olvidan los frutos de un sistema eficiente”. Es uno de los socios patrocinadores de la fundación Democracia y Desarrollo creada por el expresidente Lagos al abandonar La Moneda.

Desde la Presidenta de la República hasta los candidatos a concejales de derecha se lamentan de la falta de participación de los jóvenes en los recientes comicios municipales, sin reconocer que tienen responsabilidad compartida en ello al no remover esa barrera institucional. La derecha se opone a la inscripción automática, una expresión de su poder de veto, pero también tiene responsabilidad la Concertación y el gobierno por no haber tenido fuerza para obligar a la oposición a cambiar de postura, movilizándolo a la opinión pública a favor del cambio de esta situación. En cualquier país en desarrollo, la exclusión de los jóvenes sería considerada como una manifestación de crisis de legitimidad de la democracia y se corregiría a través de un acuerdo de gobierno y oposición. La democracia se fundamenta en el derecho de los ciudadanos de elegir y remover a las autoridades, en condiciones de igualdad, sin preferencias o discriminaciones hacia ciertos grupos sociales. Este derecho está limitado para la juventud, constituyendo un obstáculo a su representación política.

Como consecuencia de ello, se ha producido no sólo el estancamiento del número de ciudadanos pertenecientes a los estratos juveniles, sino que también, lo que es igualmente grave, la clase dirigente se ha acostumbrado al hecho que los jóvenes estén, en buena medida, fuera del sistema político, pues sólo una minoría de ella se inscribe en los registros electorales. Los partidos, con excepción de la UDI en la Universidad Católica, no están en las organizaciones estudiantiles, cuyas directivas pertenecen a movimientos que critican y hasta rechazan a los partidos establecidos y son elegidas en elecciones en que participa una minoría de los estudiantes. Ahí hay un potencial de protesta juvenil que no se debe ignorar. Su primera manifestación fue la rebelión escolar el 2006 contra la calidad de la educación pública, que remeció al nuevo gobierno de Michelle Bachelet. Como los jóvenes no disponen del voto para castigar a los representantes, la autoridad no se empeña con energía para impulsar aquellas políticas que buscan resolver los problemas prioritarios de la juventud. No es una casualidad que, a más de dos años de la protesta de los escolares, no ha salido la nueva ley superior de educación que el gobierno acordó con la oposición para resolver “la revolución de los pingüinos”. ¿Y si mañana son los universitarios los que protestan por la mala calidad de la educación pública, por las insuficiencias de bibliotecas, de oportunidades de trabajo, etc.?

La crisis de representación también se manifiesta en la opinión pública, en la cual predomina una visión negativa de los políticos, no así de la política. La visión que los chilenos tienen acerca de la política se ha mantenido constante y es relativamente buena, comparada con los datos de encuestas de los países avanzados. En marzo de 1991 —la primera vez que el CERC quiso conocer su imagen aplicando preguntas tomadas de estudios internacionales— un 69% estaba de acuerdo con la afirmación “*en política lo único que puede hacer la gente como yo es votar*”. En julio del 2008, ese porcentaje era casi idéntico: 71%. En los diez sondeos que hicimos en los tres lustros, por supuesto que hubo variaciones, pero fueron de alcance limitado.

También hay estabilidad en las opiniones respecto de la frase “*la política es tan complicada que con frecuencia la gente como yo no puede entender lo que pasa*”: 66% estaba de acuerdo con ese enunciado en marzo de 1991 y porcentaje idéntico al registrado en julio de 2008. Las opiniones en quince años han sido más estables que en la afirmación precedente.

Lo que se ha producido en estos años ha sido un claro empeoramiento de la imagen de los políticos. Si en marzo de 1991 un 63% de los encuestados estaba de acuerdo con la frase “*los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo*”, en el 2008 había aumentado a 84%. También aumentó el acuerdo con la frase “*la mayoría de los políticos sólo se acuerda de la gente cuando hay elecciones y después se olvida de ella*”, pues de un 73% que hubo en 1991, avanzó al 90% en 2008. Y también creció el apoyo a la afirmación “*esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales*”: el aumento fue de un 66% a un 81%. En esta última hubo mayores fluctuaciones que en dos de las anteriores frases, considerando el mismo período (ver: BARÓMETRO CERC, julio 2008)

La mala imagen de los políticos perjudica a las instituciones que ellos representan, especialmente el congreso y los partidos. Sólo un 18% tiene confianza en el Senado y la Cámara de Diputados, mientras que apenas un 10% la tiene hacia los partidos. Este resultado contrasta con la alta confianza que existe hacia las instituciones armadas, que hasta pocos años atrás formaron parte del régimen

autoritario: un 45% confía en el Ejército, 51% en la marina y 49% en la Fuerza Aérea (BARÓMETRO CERC, abril 2008)<sup>25</sup>.

La crisis de representación afecta la legitimación de la democracia porque sus representantes son elegidos por una parte de la nación, lo cual afecta su eficacia para resolver sus principales tareas pendientes.

#### 2.4. EL DEBILITAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y LA CRISIS DE LA IZQUIERDA PARLAMENTARIA

En cuarto lugar, se ha producido un debilitamiento de los partidos, lo cual tiene amplias repercusiones en el proceso político porque son uno de los pilares fundamentales de la democracia. Ella fue posible en Chile porque tuvo un sistema múltiple de partidos desde el restablecimiento de la democracia en 1931, con raíces en un sistema de tres partidos desde la segunda mitad del siglo XIX. La recuperación de la democracia desde los años 80 fue posible por la acción de los partidos históricos de la oposición democrática, que mantuvieron su organización durante el autoritarismo, superando el clima adverso en su contra. La debilidad de los partidos y la fragilidad de los sistemas de partidos en la mayoría de los países de la región favoreció el caudillismo y la hegemonía militar (Angell, 1974 y 1993; Valenzuela, 1995; Hartlyn y Valenzuela, 1998).

Excede los marcos de esta exposición indicar el momento en el cual comenzó este debilitamiento y las causas que lo provocaron. Solo me referiré al efecto muy negativo que tuvieron en el desarrollo del sistema de partidos las decisiones de sus dirigentes durante las campañas electorales de los años 90, cuando, con la excepción de la UDI, privilegiaron técnicas de marketing en ellas, abandonaron los nombres de sus respectivas colectividades, dejaron de lado los símbolos de los partidos históricos y sus candidatos buscaban conseguir el voto con su atractivo personal y no por su pertenencia a un partido, apareciendo con rostros sonrientes, camisa blanca y jóvenes. Los candidatos daban la impresión de causarles molestia indicar la afiliación a un partido. El carácter “instrumental” del PPD, que buscó dife-

---

25 Una muestra nacional representativa del 99% de la población, aplicada a la población de 18 y más años de edad que habita en el Chile continental, urbano y rural entre el 1 y el 18 de abril.

renciarse de los partidos históricos, PS y PDC, se benefició con esta orientación y fue un activo promotor de este estilo de campaña.

El debilitamiento de los partidos se expresa, en primer lugar, en el desplome de la afiliación, con un número cada vez más reducido de militantes que participan en sus elecciones internas, algunas cuestionadas por tener padrones de mala calidad. En segundo lugar, en su baja capacidad de reclutamiento de personal de buen nivel profesional para integrar sus directivas y para ser candidatos al Congreso y a los gobiernos locales, que se restringe al reducido grupo de dirigentes y funcionarios del Estado, con un perfil sociológico limitado, en que escasean académicos, profesionales exitosos, dirigentes sindicales o gremiales destacados, pero sobresalen figuras de la TV. La selección de los candidatos es errática, pues en algunos casos se emplean primarias, en otros, se recurre a las encuestas cuya calidad se desconoce o se nombra a personas desconocidas por el elector, en el marco de una negociación entre corrientes, con compensaciones que buscan asignar cuotas de poder interno, sin tomar en cuenta sus capacidades para competir con éxito. En tercer lugar, se manifiesta en su incapacidad para ofrecer respuestas a los grandes problemas nacionales, estando ausentes de los debates sobre la reforma educacional, el perfeccionamiento de la democracia y el combate a las desigualdades. Los dirigentes están preocupados de cuestiones de corto plazo y de cálculo electoral, con la calculadora en mano, mirando los cambios de corto plazo para aprovechar las oportunidades, pero sin guiar los acontecimientos, es decir, sin liderazgo.

Los problemas de los partidos se expresaron, primeramente, en el PDC hace más de una década, cuando se produjo la fuerte caída de su electorado en las elecciones parlamentarias de 1997. Las condiciones económicas en esa ocasión eran muy buenas, con un crecimiento sostenido promedio del 7% desde fines de los años 80, por lo cual no hubo factores económicos que explicaran el resultado. Además, el general Pinochet mantenía silencio y una pasividad política que no tuvo durante el gobierno del presidente Aylwin, preparando su retiro del Ejército y su posterior ingreso al senado. Sin embargo, sus dirigentes no hicieron un análisis de los factores de la derrota y no rectificaron los errores cometidos que ayudan a explicar ese resultado. No sorprende que haya continuado la decadencia



electoral, agravada por errores de sus dirigentes, expresada en la fracasada candidatura presidencial de Andrés Zaldívar en 1999, en el error de inscripción de la lista parlamentaria del PDC en el 2001, hecho bochornoso que obligó a renunciar a la directiva encabezada por Ricardo Hormazábal (Huneeus, 2003: 121-161), y las condiciones que llevaron a la directiva de la senadora Soledad Alvear el 2008 a expulsar al senador Adolfo Zaldívar. Este hecho llevó a cinco diputados a renunciar al partido en solidaridad con éste, que produjo la pérdida de la mayoría de la cámara por parte de la Concertación, que había mantenido desde los comicios de 1989.

También hay graves problemas y debilidades en las colectividades de izquierda de la Concertación, el PS y el PPD, que tienen repercusiones en la marcha del gobierno y en el sistema político porque los dos últimos presidentes pertenecen a ellos. Esto demuestra que el ejercicio de la presidencia ha tenido altos costos para estas colectividades, como lo fue anteriormente para el PDC. Es necesario analizar los problemas de las colectividades de izquierda, cuya magnitud permite calificar de crisis del sector y no sólo de cuestiones de alcance limitado.

Los problemas del PS y el PPD tienen varias manifestaciones, que permiten que hablemos de una crisis del sector. En primer lugar, se ha producido en ellos un fuerte deterioro de la cohesión interna, con la ruptura del PPD en 2006 por la renuncia al partido de uno de sus tres senadores, Fernando Flores, quien impugnó la elección de la directiva que él perdió. Luego, el partido expulsó al ex presidente de la Cámara y fundador de la colectividad, Jorge Schaulsohn, que fundó, junto con Flores, la organización "ChilePrimero". El PS ha estado tensionado por diferencias políticas y crítica a la directiva y se ha producido la ruptura de la colectividad por la renuncia del senador Alejandro Navarro, que había ganado un espacio en el partido con un discurso político contra la política económica del gobierno. La directiva del PS, presidida por el senador Camilo Escalona, adoptó una actitud distinta a la seguida en el PPD y el PDC que tomaron medidas disciplinarias para sancionar a dirigentes disidentes, temiendo que, con ella, se produciría una ruptura de la colectividad de mayores alcances. Hasta ahora, ello se ha demostrado que fue una decisión acertada porque no renunció ningún diputado,

pero la cohesión del PS está lejos de ser la adecuada para tener un rol de liderazgo en el proceso político<sup>26</sup>.

En segundo lugar, ambos partidos tienen severos problemas de reclutamiento de nuevos rostros de candidatos al parlamento y los municipios. Respecto de los primeros, los legisladores de ambos partidos siguen la tendencia dominante en Chile de ir a la reelección –80% de los diputados el 2001 y 79% el 2005–, siendo una altísima mayoría de ellos reelegido –81% en ambas elecciones– (Cordero, 2007). Esto tiene como consecuencia una escasa renovación de los parlamentarios y la lenta entrada de las mujeres al congreso, que siguen siendo una minoría.

Estas limitaciones se demostraron en la selección de los candidatos a alcaldes. El PPD recurrió al ex ministro de la secretaría de la presidencia del gobierno de Lagos, Álvaro García, para suceder a Cristina Girardi en Cerro Navia, una comuna popular. Esta comuna forma parte de un distrito dominado por el senador Guido Girardi (PPD), en que ha construido una base de poder e influencia con fuertes recursos clientelísticos, con beneficios proporcionados desde los municipios y algunos ministerios, que le ha permitido mantenerse en el Congreso desde 1993 y lograr un enorme poder en su colectividad, de la cual actualmente es vicepresidente.<sup>27</sup> Ese poder clientelístico es personal, no siendo transferible a políticos que busquen ocupar la dirección del gobierno comunal. García, académico y vinculado al mundo de las empresas, era una persona ajena a ese distrito. Además, cargaba la pesada mochila de Inverlink, que obviamente jugó en su contra.

El PS también tuvo severas limitaciones de reclutamiento de buenos candidatos. No tuvo personalidades para enfrentar la alcaldía de Concepción y recurrió al

---

26 Los problemas que enfrenta el PS han creado una situación que se asemeja a la crisis del SPD en Alemania, por la oposición de un sector de sus dirigentes y militantes con políticas económicas que califican como conservadoras y hasta de neoliberales y rompieron con su partido bajo el liderazgo de Oskar Lafontaine, que fue presidente y candidato a canciller en 1994. Este sector se ha unido a los excomunistas, creando un partido que ha enfrentado con fuerza al SPD, provocándole una caída de su electorado, como lo demuestran las encuestas y los resultados de las elecciones regionales.

27 Usamos el concepto de clientelismo siguiendo a Mario Caciagli (1996 y 1987).

mismo candidato que había sido derrotado ampliamente el 2000 por la alcaldesa de la UDI; en La Florida nominó a un actor de telenovelas, que sí triunfó.

El PS y el PPD tienen una severa limitación de definición programática, especialmente en la política económica. De partida, el PPD no ha tenido definiciones programáticas porque es un partido heterogéneo y de carácter instrumental. El PS no ha explicitado propuestas en este ámbito y destaca, por el contrario, el énfasis puesto por algunos de sus influyentes legisladores en políticas para fortalecer el crecimiento y promover la confianza de los empresarios, una postura que contrasta con la asimetría de poder existente al interior de las empresas en desmedro de sus trabajadores que se debe atribuir, entre otros factores, a la debilidad del movimiento sindical. En 1990 sólo el 19,2% de la fuerza laboral estaba sindicalizada, cifra que bajó desde 1995, llegando al 14,5% en 1999, para subir levemente hasta el 15,6% en 2004 y disminuir en los años siguientes, llegando al 14,5% en 2006<sup>28</sup>. Esto tiene como consecuencia que un porcentaje bajísimo de los trabajadores participa en la negociación colectiva para reajustar sus remuneraciones y mejorar las condiciones de trabajo. En 1991 el 10,1% de la fuerza laboral usaba este mecanismo, para bajar posteriormente, alcanzando al 5,6% en 1999, el 4,5% en 2003, el menor porcentaje en toda la democracia, para situarse en un débil 5,4% a finales del gobierno de Lagos.

Esta situación es peor que en Estados Unidos y Gran Bretaña, países con una legislación laboral más “liberal” que las democracias de la Europa continental. Sin embargo, en el caso de EE.UU. como ha argumentado recientemente Paul Krugman, la fortaleza de sus sindicatos fue determinante para lograr la disminución de las desigualdades desde la política de Franklin D. Roosevelt, que fue revertida fuertemente por las administraciones republicanas desde Reagan, lo que confirma el peso determinante de su política en el origen de las desigualdades económicas (Krugman, 2007).

Esta orientación programática más bien conservadora en sus propuestas económicas pareciera estar marcada por el peso del pasado, constituido por la memoria del fracaso del gobierno del presidente Salvador Allende de la Unidad Popular

---

28 Datos de la Dirección del Trabajo.

y se enfatiza una postura de moderación política, que se propone marcar la diferencia con la revolucionaria de entonces y terminar las desconfianzas hacia la izquierda por los conflictos de ese período. No se consideró el efecto no buscado que tendría en sus militantes y dirigentes, que no la compartieron y hasta la rechazaron. El título de un libro de Ernesto Ottone, el asesor principal del presidente Lagos, refleja esa actitud —*Osadía de la prudencia*—. Esta actitud se tradujo en acciones del presidente Ricardo Lagos, quien entre el 2000 y el 2003, acompañado de sus ministros del sector económico, visitó en siete ocasiones el Centro de Estudios Públicos (CEP), el principal *think tank* conservador, financiado por grandes empresas, especialmente del grupo Matte, y los investigadores de éste mantuvieron una estrecha colaboración con los asesores del “segundo piso” del primer mandatario. La superación de las desconfianzas fue explicitada por Ottone después del gobierno, al señalar que constituyó un objetivo central de la administración Lagos, aunque sin considerar sus repercusiones negativas en los dirigentes y votantes de la izquierda:

“Desde una perspectiva histórica, el aporte fundamental de Ricardo Lagos ha sido terminar con la sospecha de que un hombre de izquierda no podía darle gobernabilidad al país, conjugar paz social, progreso social, republicanismo y buena administración... En suma, clausuró el signo incompleto o trágico que desde Balmaceda en el siglo XIX y Allende en el siglo XX habían tenido las experiencias progresistas en Chile”. (Ottone y Vergara, 2006:47)

La falta de regulación del conflicto de intereses entre el poder económico y el poder político, que hemos analizado antes, afecta especialmente al socialismo, con ex ministros que ingresan a directorios de empresas reguladas. El caso más ilustrativo es la del expresidente del BancoEstado, Jaime Estévez, durante cuya gestión se concedió el crédito al grupo Luksic que le permitió adquirir el Banco de Chile, siendo nombrado como director de éste inmediatamente después de dejar esa posición. Este banco, además, forma parte del administrador financiero del Transantiago, el ambicioso proyecto de reforma del transporte público de Santiago, que atraviesa por graves problemas que han requerido la activa intervención del gobierno. Este exministro, además, es miembro del directorio de

Endesa, la principal empresa generadora del país, que tiene un proyecto, junto a la empresa Colbún, controlada por el grupo Matte, de construcción de centrales hidroeléctricas en Aysén que le permitirá aumentar su participación en la generación eléctrica a más del 80%.

Los problemas de la Concertación, por ende, no se limitan al PDC, sino también al PS y al PPD, que, juntos, superan ampliamente al falangismo en el electorado. Esto plantea una situación muy difícil de cara a las elecciones legislativas del próximo año, porque si se repite la competencia que ha habido en las cuatro anteriores comicios, el subpacto PS/PPD/PRSD contra el PDC, éste se vería fuertemente disminuido en su representación parlamentaria. El sistema binominal se ha convertido en un peligro para la coalición.

Las expectativas electorales de la Concertación dependen de su capacidad para percibir la amplitud, profundidad y alcances de los cambios, lo cual es posible después de un examen crítico de su labor, que reconozca sus errores y debilidades. Como está en el gobierno, esta revisión crítica no puede hacerse sin tener en cuenta la gestión de éste, que ha tenido ciertas decisiones que han complicado a los partidos, en vez de ayudarlos. Sin la participación del gobierno y de la presidenta Bachelet, esos problemas difícilmente se podrán resolver, porque algunos, como la exclusión de los jóvenes, requieren de un proyecto de ley que debe ser impulsado por el ejecutivo.

## Conclusiones

Después de este largo camino, en el cual he tocado demasiados temas y excluido otros, como los cambios y desafíos de la oposición —¿qué diagnóstico tiene de los problemas de la democracia, qué soluciones ofrece a ellos?—, quiero retomar mi argumento inicial: desarrollar la ciencia política **en** Chile y **para** Chile, es decir, que ayude a la comprensión de los actuales problemas de nuestra democracia y no se encierre en los asuntos que pueden preocupar a la comunidad politológica en los países avanzados, ni busque las respuestas fáciles en autores que estudian la política en éstos. La globalización y las nuevas tecnologías de la información

favorecen el desarrollo del conocimiento, pero también constituyen un peligro porque hacen muy fácil caer en la dependencia intelectual, copiando soluciones de problemas pertenecientes a otros contextos históricos e institucionales. Tienen muy distintas implicancias el desarrollo de la *individualización* en las sociedades avanzadas, que en una que quiere llegar a serlo como Chile. En Europa existe una alta confianza interpersonal, cuentan con un Estado fuerte que proporciona derechos económicos y sociales a los individuos, asegurándoles una vida digna, y disponen de una amplia red de asociaciones voluntarias y grupos de interés que defienden los intereses de los individuos. En Chile quienes valoran el proceso de individualización desconocen la ausencia de cada uno de estos recursos, comenzando por la baja confianza interpersonal, la debilidad del Estado para atender los derechos económicos y sociales de los individuos, la bajísima asociatividad para proteger los derechos de los individuos, dando la impresión de una paz social que no corresponde a las dimensiones de la disconformidad social y las “escandalosas desigualdades”, las cuales aumentan el poder de las minorías sobre la agenda pública, formando un círculo vicioso que las aumenta.

Esta es una tarea tremendamente difícil por la debilidad de nuestra disciplina en Chile y por el enorme desarrollo de ella en los países desarrollados, especialmente en los EE.UU. En su congreso nacional, en agosto pasado, participaron más de 12.000 politólogos. Para tener una comparación, en el congreso mundial de la International Political Science Association (IPSA) en África del Sur el 2003 fueron aproximadamente 1.200; al de Chile, a realizarse en julio del 2009, se espera asista un número similar. El enorme tamaño de la comunidad politológica norteamericana ejerce una atracción en el mundo, como la ley de gravedad, que desvía el curso de los astros y de la luz hacia su centro, habiendo sectores que buscan influir en todo el mundo y en todos los ámbitos de la disciplina, sobre lo cual no se puede ser ingenuo. Hace un par de años, el Latinobarómetro fue objeto de un feroz ataque por un grupo de académicos estadounidenses, acompañados de algunos de América Latina y hasta de Chile, que se propuso impedir su continuidad y ser reemplazado por un proyecto con sede en una universidad en los EE.UU. porque estaría siendo dirigidos por personas incompetentes (soy miembro de su directorio y, como lo dije al comienzo, es el resultado del trabajo del CERC). Esa iniciativa fracasó, pero es un ejemplo a tener presente.

Sin embargo, si concentramos nuestras energías y la imaginación en algunos temas y trabajamos con gran compromiso y hasta con pasión, como diría Weber, podemos lograr significativos avances en el desarrollo de la disciplina. Y podremos dar pasos hacia su legitimación, para que nuestros egresados puedan ayudar a una mejor comprensión de nuestro proceso político. Este esfuerzo se debe acompañar de la voluntad de participar en la solución de los problemas que enfrenta nuestra democracia y no limitarnos a un ejercicio académico, valioso, pero que debe traducirse en respuestas a las necesidades. He indicado algunos puntos en los cuales es necesario reunir mayor información y analizarla con mayor detenimiento, para poder predecir hacia dónde avanza nuestra democracia. Los problemas políticos que estamos viendo constituyen excelentes oportunidades para dar a conocer nuestra singularidad como disciplina. Este congreso es un comienzo de esa larga marcha. No hay que esperar tener publicaciones ISI para ponerse a trabajar, ni tampoco tienen que hacer encuestas. Sólo se requiere dedicación, entusiasmo y perseverancia, que sé está presente en Uds., que han hecho posible la realización de este congreso. Este congreso es un primer paso, deben seguir después porque hay un gran vacío que deben llenar.

Buena Suerte con el Congreso.

## Referencias Bibliográficas

“Reformas a la Ley de Concesiones”, *El Mercurio*, 24 de agosto 2008.

Angell, Alan (1974). *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México: Ediciones ERA.

Angell, Alan (1993). *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

Bartels, Larry M. (2008). *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*. Nueva York: Russell Sage Foundation -Princeton: Princeton University Press.

Caciagli, Mario (1987). “Clientelism”, en: Bogdanor, Vernon (editor) *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers.

Caciagli, Mario (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- CERC (2008). BARÓMETRO abril.
- CERC (2008). BARÓMETRO julio.
- Chadwick, Herman, (31 de agosto de 2008). “Algunos olvidan los frutos de un sistema eficiente”. *El Mercurio*.
- Cordero, Rodrigo (2007). “La composición social de la nueva cámara de diputados: cambios y continuidades (1961-2010)”, en Huneeus, Carlos et al. (editores) *Las elecciones chilenas de 2005. Partidos, coaliciones y votantes en transición*. Santiago: Catalonia.
- Cortázar, René (14 de septiembre 2003). “Binominalismo y estabilidad”, *La Tercera*.
- Cortázar, René (17 agosto 2003). “Para no repetir hay que aprender”, *La Tercera*.
- Cortázar, René (18 agosto 2002). “Pollo con helado”, *La Tercera*.
- Dahrendorf, Ralf (1971). *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. Colonia: DTV.
- Eyzaguirre, Nicolás (14 diciembre de 2005). “Binominalismo y centro político”, *La Tercera*.
- Gamboa, Ricardo (2006). “El establecimiento del sistema binominal”, en: Huneeus, Carlos (compilador), *La Reforma al Sistema Binominal en Chile*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 45-64.
- Hall, Peter A. (2008). “Systematic Process Analysis: when and how to use it”. *European Political Science*, Vol.7, N°3, pp. 304-317.
- Hartlyn, Jonathan y Valenzuela, Arturo (1998). “Democracy in Latin America since 1930”, en Bethell, Leslie (editor) *Latin America. Politics and Society since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-66.
- Hirschman, Albert (1968). “Liderazgo, percepción del cambio y subdesarrollo”. *Revista Estudios Internacionales*, vol.2, N°2, pp.258-270.
- Hirschman, Albert (1970). “Underdevelopment, obstacles to perception of change, and leadership”, en Dankward A. Rustow (editor) *Philosophers and Kings. Studies in Leadership*. Nueva York: Brazillier, pp.354-366.
- Hirschman, Albert (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert (1991). *The Rethoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Mass. y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Huneeus, Carlos (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.



- Huneeus, Carlos (2003). *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*. Santiago: Catalonia.
- Huneeus, Carlos (2007). *The Pinochet Regime*. Boulder, Col.: Lynne Rienner.
- Huneeus, Carlos (2008). “El gobierno de Michelle Bachelet a mitad de camino”, en Malamud, Carlos; Isbell, Paul; Tejedor, Concha (editores), *Anuario Iberoamericano 2008*. Madrid: Instituto Elcano-EFE, pp. 77-95.
- Huneeus, Carlos (1985). “La política de la *apertura* y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. VII, N° 1, pp. 25–84.
- Huneeus, Carlos (1985). *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas- Siglo XXI Editores.
- Huneeus, Carlos (1986). “La inauguración de la democracia en Chile. ¿Reforma en el procedimiento y ruptura en el contenido democrático?”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. VIII, N° 1-2, pp. 22-87.
- Huneeus, Carlos (2003). “A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile”, en: Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (editores), *Christian Democracy in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp.121-161.
- Huneeus, Carlos (2009). “Political Mass Mobilization Against Authoritarian Rule: Pinochet’s Chile, 1983-88”, en Adam Roberts, Timothy Garton Ash, y Thomas Richard Davies (editores), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Errázuriz Grez, Jorge (entrevista). *El Mercurio*, 25 octubre 2008, pp. 20-23.
- Krugman, Paul (2007). *The Conscience of a Liberal*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Lagos, Marta (2008). “International Comparative Surveys: Their Purpose, Content and Methodological Challenges”, en Donsbach, Wolfgang y Traugott, Michael W., *The Sage Handbook of Public Opinion Research*. Londres: Sage Publications, pp. 580-593.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Lijphart, Arend (2008). *Thinking about democracy*. Londres: Routledge.

- Lipset, Seymour Martin (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, Vol. LIII, N°1 pp. 69-105.
- Muñoz, Oscar (2007). *El modelo económico de la Concertación 1990-2005. ¿Reformas o cambio?* Santiago: FLACSO Chile-Catalonia.
- O'Donnell, Guillermo (1995). "Do Economists know best?" *Journal of democracy*, Vol. 6 N°1, pp. 23-28.
- Ottone, Ernesto y Vergara, Carlos (2006). *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*. Santiago: Random House Mondadori.
- Sartori, Giovanni (1970). "El método de las comparaciones y la política comparada", en Sartori Giovanni (1984), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 261-318.
- Sartori, Giovanni (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, Vol. 64, pp. 1033-53.
- Tocqueville, Alexis de (1969). *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid: Ediciones Guadarrama, S.A.
- Valenzuela, J. Samuel (1995). "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos* N°58, pp.5-77.

**Recibido: 14 de noviembre 2008**

**Aprobado: 23 de mayo 2009**