



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Concertación de Partidos por la Democracia: Coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010

Yopo Herrera, M.D.

Citation

Yopo Herrera, M. D. (2013, October 2). *Concertación de Partidos por la Democracia: Coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21849>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21849>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/21849> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Yopo Herrera, Mladen Daslav

Title: Concertación de partidos por la democracia : coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010

Issue Date: 2013-10-02

Capítulo 1

Condicionantes de la política de alianzas en el marco de la transición

El proceso de transición a la democracia de América Latina en la década del 80 y su afianzamiento ha sido objeto de numerosos estudios desde distintas perspectivas de las ciencias sociales. Asumiendo las complejidades de los cambios del sistema socio-político, estos análisis se han centrado fundamentalmente en las características de los regímenes autoritarios y las hipotecas que dejaron, en el proceso de transición, en la democracia como punto de llegada, en los distintos actores (sistema de partidos), en los sistemas de gobierno (tipo de régimen), en los sistemas electorales y en los contextos institucionales y clivajes en que se anclan, entre otros.

Precisamente en la perspectiva de esta tendencia y como un aporte al conocimiento, planteo ver el proceso de transición a la democracia en Chile (y posterior afianzamiento) desde la teoría de las coaliciones, en este caso la Concertación de Partidos por la Democracia, en términos de eficiencia (logros y retornos crecientes) y de legitimidad (credibilidad-adhesión) y cuyo resultado ha sido avanzar hacia una democracia de mejor calidad (gobernanza) con el empoderamiento ciudadano.

Esto lo analizo desde el marco del path dependence y la relación de causalidad con la variable dependiente que nos proporciona el método del “process tracing y el institucionalismo histórico centrado en las personas, entre otros. Para esto centro el análisis en seis variables independientes que consagra este estudio como son Coalición Política, Sistema de Partidos, Sistema Electoral, Tipo de Régimen Político, Marco Normativo (anclado en particular en el Institucionalismo Histórico centrado en las personas y la Cultura Estratégica) y Concentración de Medios en función del proceso histórico-político en el cual se inserta la Concertación.

Todo proceso de transición cuenta, al menos, con cuatro etapas: la de liberalización, la transición, la democratización y la de consolidación. En este marco y asumiendo las palabras de O’Donnell y Schmitter (1988:19 y ss) la transición es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”. En su transcurso, dicen, las reglas del juego político no están definidas y, por lo mismo, las partes tienden a buscar maximizar sus intereses.

Estos autores, lo relatan de la siguiente forma:

“Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y, por el otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria (...) Las reglas del juego político se hallan en flujo permanente y, por lo general, son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores”.

Sin embargo, también podría existir un estadio intermedio entre transición y democratización y que no necesariamente conduce a esta última: la transformación. La Rusia de hoy es un buen ejemplo de esta etapa intermedia, al seguir vigente lo expresado por Magdalena Garrido hace unos años, en cuanto que “(...) muestra más una continuidad estructural con el pasado y presenta dificultades para ser considerada un régimen plenamente democrático (...) igual ocurre en otras antiguas ex repúblicas soviéticas (...) los especialistas parecen confirmar que en Rusia tan sólo existe una democracia formal, pero no real. Por este motivo es más común emplear el término ‘transformación’ que el de democratización para abordar el (...) cambio experimentado (...) en la ex URSS”.¹ Los elementos limitadores y/o retardatarios para Garrido son, entre otros, una herencia de décadas del totalitarismo reflejada sobre todo en las prácticas políticas (“parece un país gobernado por la vieja elite comunista”), la heterogeneidad étnica y la existencia de una sociedad civil débil.

Sin entrar a discusiones minimalistas y maximalistas sobre los diversos significados del concepto de democracia, en el marco de esta disertación utilizaré la definición entregada por Lynn Karl (1997: 46), quien entiende por democracia un “conjunto de instituciones que permiten a toda la población adulta actuar como ciudadanos escogiendo a sus principales responsables de adoptar decisiones en elecciones competitivas, justas y periódicamente programadas que se celebran en el contexto del gobierno de derecho, las garantías de la libertad política y las prerrogativas militares limitadas”.

Lynn Karl (1997: 46-47) enfatiza también en su definición, la existencia del debate de las políticas y las competencias políticas por los cargos mediante la acción partidista, asociativa y otras formas de acción colectiva; la rendición de cuentas de los gobernantes

¹ Ver Magdalena Garrido Caballero (2004), “Transiciones a la democracia en el contexto Europeo: Las peculiaridades del caso español y ruso y ecos de la transición española en la perestroika”, en www.ahistcon.org

a los gobernados mediante mecanismo de representación y el gobierno de derecho; y, el control civil sobre el ejército, fuerzas armadas para ser más exacto.

Concordando con los análisis de Huntington (1991: 26-30) y posteriormente de Hidalgo Rodríguez (2007: 48,49,50), asumo que el establecimiento de sistemas democráticos en los tiempos modernos ha pasado por tres grandes fases y una en marcha como lo es la llamada “primavera árabe” y que podría quedarse en una fase solo de transformación. La primera, y como punto originario, se relaciona a las revoluciones liberales inglesas del siglo XVII, la Revolución Francesa y la Guerra de Independencia de Estados Unidos entre finales del XVIII y principios del XIX. Su influencia se traslada paulatinamente a países como Argentina, Chile, España, Suiza o Uruguay, que experimentarán la aplicación de tales modelos hasta el primer tercio del siglo XX.

Esta influencia tuvo el efecto de construir un consenso mínimo en torno a la organización del Estado, la extensión de la educación y, sobre todo, al desarrollo económico basado en el impulso industrializador, la urbanización y evolución de los transportes, que contribuyen a generar la aparición del segmento social llamado a ser el gran protagonista de la moderna democracia liberal, la clase media, cuya importancia irá aumentando en el espacio político del centro frente a los absolutismos monárquicos o los sectores aristocráticos u oligárquicos junto con la fuerza motriz de tal crecimiento, la clase obrera.

Estos avances de la democracia, sin embargo, se vieron amenazados por su propia incapacidad para evolucionar ante los bruscos cambios que propuso (y propone) el capitalismo, sistema económico a la que está ligada, a partir de la persistencia de estructuras de poder tradicionales muy arraigadas en algunas naciones que intentan su advenimiento y profundización. Junto a ello, en el plano exterior, estaba la presencia de dos factores interpeladores: por un lado, destacó la irrupción de dos grandes alternativas sistémicas, el fascismo y el comunismo, que se proyectarán de forma dinámica y compleja hacia el resto del concierto internacional y, por la otra, importante fue la continuidad de la actitud expansionista de las potencias democrática referenciales (léase Estados Unidos, Reino Unido y Francia).

Una segunda fase democratizadora se inscribió directamente en el proceso de la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial y de aquí surgieron tres categorías de países que acceden a la democracia:² los vencidos (Alemania, Japón, Italia y Austria);

² Ver John Markoff (1996), *Waves of democracy: Social Movements and Political Changes (Sociology for a New Century)*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

los que fueron arrastrados por estos ejemplos como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Grecia, Perú, Turquía, Venezuela, etc.; y, por último, todas aquellas naciones liberadas a causa del proceso de descolonización posterior, especialmente en África.

El efecto democrático de la victoria aliada no fue del todo completa, ni menos definitiva; al igual que en la primera fase hubo importantes retrocesos. La existencia del comunismo como alternativa sistémica y su disputa con Occidente expresada en la radical división del mundo que proponía la Guerra Fría, produjeron una avalancha de retrocesos democráticos (golpes militares), particularmente en las recién creadas democracias africanas y las latinoamericanas sin olvidar países como Pakistán, Filipinas, Taiwán y Grecia.

Con la “Revolución de los Claveles” en Portugal del 25 de abril de 1974, se inaugura el tercer gran ciclo democratizador (Hidalgo, 2007: 49). Alrededor de una treintena de países adoptan el sistema democrático como forma de ordenamiento social.

En el seno de la “Tercera Ola” suelen identificarse además dos subfases: las transiciones democráticas antes de 1989, como la española y la argentina, entre otras, en la que los países democratizados se anclan a la esfera de influencia del mundo Occidental. Y aquella posterior a esa fecha, con los procesos de cambio político que se inscriben en la ex URSS y ex República Socialista Federativa de Yugoslavia (excepciones fueron Chile, Panamá o Nicaragua).

A diferencia de las dos oleadas democráticas anteriores, la tercera se produjo, por lo general, sin la utilización de la violencia como fórmula de acceso al poder. Las transiciones de fin de siglo fueron procesos de cambio político negociados entre el liderazgo del régimen no democrático y la oposición democrática, y recorrieron geografías, historias y culturas muy diversas.

En el caso de la Europa meridional, el proceso portugués fue acompañado por los de España, Turquía y Grecia; en el centro y Este resaltaron las ex áreas de influencia de la URSS como Letonia, Lituania y Estonia en el Báltico, República Democrática Alemana, Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Hungría, Bulgaria, Rusia, Bielorrusia, Ucrania, etc.; y en los Balcanes los países de la extinta confederación yugoslava como Serbia, Eslovenia, Croacia y Bosnia – Herzegovina.

En América Latina, esta tercera oleada alcanzó Guatemala, el Salvador, Nicaragua, Panamá, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile, entre otros.³ En Asia a India,

³ Ver Manuel Antonio Garretón (1997), “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad* 148: 20-29.

Filipinas, Pakistán o Corea del Sur. En África a Argelia en el Norte y Sudáfrica y Nigeria en el Sur. Por último está la tardía primavera árabe con final abierto, en la perspectiva de que su desarrollo podría también transitar hacia otras formas autoritarias y/o integristas.

En general, si bien los nuevos sistemas “democráticos” constituidos tras 1989 han evolucionado de forma distinta, casi ninguno de ellos ha fenecido por muy crítica que haya sido su estabilidad. En el caso de América Latina esta realidad se explica por cinco razones claves.⁴

Primero, el mundo ha cambiado. La Guerra Fría acabó, la URSS colapsó y la democracia, como idea y como sistema de gobierno, ha triunfado sobre todos sus competidores. Esto permitió, entre otros, la existencia y aplicación de la cláusula democrática de la OEA (diplomacia preventiva) en la crisis peruana de 1992, del autogolpe en Guatemala en 1993, la grave crisis institucional en Bolivia en el 2008, el golpe de Estado en Honduras en el 2009 y revuelta de sectores policiales en contra del gobierno del Presidente Correa en Ecuador en el 2010 y/o el papel clave que jugó el Mercosur en Paraguay para evitar un golpe de Estado en 1996.

Segundo, hubo un cambio de las mentalidades en la región. Para la izquierda, junto a los cambios mundiales, la experiencia y sufrimiento tanto por la represión como del exilio impulsó un cambio de actitud positivo sobre la democracia y el compromiso que necesita para no erosionarse. El caso de Chile es una buena ilustración de este fenómeno.⁵

Tercero, y ligado a la segunda razón, con las reformas del mercado, la derecha también aceptó la democracia en gran parte, porque ya no tenía que temer a las políticas redistributivas radicales (propuestas de cambio revolucionario).

En cuarto lugar está la ruptura de la alianza histórica entre las élites conservadoras, y dueñas del capital, con los cuestionados militares en este nuevo escenario democrático. Este cambio, sin duda, es uno de los corolarios más importantes de la tercera ola democratizadora.

Por último, está el hecho de que muchos países implementaron reformas institucionales tendientes a mejorar y contrabalancear el funcionamiento del sistema presidencialista que se mantuvo en la región. Entre otros, hablo de la creación de

⁴ Ver Frances Hagopian (2006), “Democratización: Avances y retrocesos en América Latina”, *Revista de Ciencia Política* 26(2): 231-239.

⁵ Ver José Natanson, “Una izquierda huérfana pero feliz”, revista *Umbrales* 100: 99-109.

institutos electorales autónomos, ajustes a los ciclos electorales que permiten elecciones presidenciales y legislativas simultáneas, reformas en los sistemas electorales, mayor autonomía en otros órganos del Estado, etc.

Desde entonces se ha interpretado la llegada de la democracia (por cierto, junto al mercado en un doble proceso)⁶ como pieza clave y definitiva de la evolución de la humanidad en términos de regulación y convivencia política, sin por ello constituir el “fin de la historia” de la cual pregonó Francis Fukuyama como se ve en parte del mundo asiático y del Medio Oriente.

Resueltos en el tiempo estos problemas con la consolidación o al menos una estabilización de una democracia representativa tanto en Chile y América Latina en general, la discusión actual apunta a las condiciones y capacidad de gobernanza democrática a partir del desarrollo de una democracia sin ciudadanos de la cual nos habla Luis Ortiz Sandoval,⁷ más que a las especificidades relacionadas al tipo de régimen, sistema de partidos, sistema electoral u otros, por sí solos.

Los avances democráticos en América Latina son impresionantes y los cambios anclados a esta ola son de enorme significación. Pero, al lado de los éxitos y los avances, hay que admitir que la tercera ola ha traído consigo también retrocesos. Las democracias, con mayor o menor fuerza, parecen restringidas, incapaces de generar crecimiento y empleo estable y bien compensado, de proveer seguridad a las personas y consolidar el estado de derecho, de acabar con la pobreza y la marginalidad, de garantizar los derechos de ciudadanía como la participación y mejorar el nefasto legado de la desigualdad.⁸

En todo caso, el éxito o fracaso de los gobiernos enfrentados a estas dos caras se correlaciona directamente al tipo de decisiones asumidas por los actores políticos (élites) para hacer frente a los desafíos y amenazas presentes en este proceso. En el caso de la Concertación en Chile, se optó en parte por lo que Arend Lijphart (2000: 17-19) llama la democracia de consenso, la que se caracteriza no solo porque el gobierno es de “mayoría”, sino también porque se preocupa de la integración de una minoría relativa a través de la negociación y el compromiso como estilo político. Al final esto redundará en

⁶ Un muy buen artículo al respecto es el de Pablo Vargas González (1999), “La consolidación democrática en el fin de siglo en América Latina. Un recuento de la agenda”, en *Espiral, Estudio sobre el Estado y la Sociedad*, 5(16): 95-109.

⁷ Ver Luis Ortiz Sandoval (2006), “Democracia sin ciudadanos: Crítica de la teoría de la transición”, *Perfiles Latinoamericanos* 028: 263-277. Ciudad de México: FLACSO.

⁸ *Op cit.* Frances Hagopian (2006), pp. 231-239.

que el poder no esté concentrado en el Ejecutivo, sino distribuido entre algunas instituciones. La mayoritaria, en cambio, pone énfasis en la democracia como procedimiento destinado a otorgar el poder a los representantes de las mayorías.

1.1 Una coalición política estratégica

La necesidad de contar con una correlación de fuerzas favorables (mayorías) que operacionalizaran un tránsito pacífico y estable a la democracia en la segunda mitad de los ochenta y, posteriormente, para la consolidación del resultado de su gestión, obligó a la oposición chilena de entonces a tomar una serie de decisiones acertadas (virtuosas en esencia) que concluyeron en la conformación de la alianza política llamada Concertación de Partidos por la Democracia y que incluyeron propuestas programáticas, hoja de ruta y formalidades simbólicas y operacionales.⁹

Entenderemos coalición desde una concepción genérica y que se define como una alianza o confederación temporal entre distintas personas o entidades para lograr un objetivo común en ámbitos diversos. En el caso de su acepción política, esta se ancla en un grupo de personas (movimientos) o colectivos (partidos) que unifican sus esfuerzos para conseguir un objetivo común en relación al poder político, en el caso de la Concertación para lograr una transición pacífica a la democracia en Chile y, posteriormente, dar un salto al desarrollo en aspectos tanto materiales como democráticos.¹⁰

Robles (1999: 279) señala al respecto que:

“La coalición política representa a la desdichada necesidad de establecer pactos de gobernabilidad, es decir, de cooperación para lograr la legitimidad, la estabilidad y la eficacia que toda gobernación desearía. (...) Nuestro enfoque considera a las coaliciones políticas, en sus diferentes niveles institucionales o geográficos, como instrumentos de valor democrático, capaces de fomentar la estabilidad y la eficacia de gobierno y de poner en práctica una modalidad de ejercicio del poder más dialogante y consociacional, independientemente de la necesidad de contar con el principio de la mayoría”.

⁹ Ver, entre otros, Eugenio Ortega Frei (1992), *Historia de una alianza*. Santiago: CED-CESOC; Manuel Antonio Garretón (1993), “La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición”, en Paul W. Drake e Ivan Jaksic (eds.), *El difícil camino hacia la democracia en Chile 1982-1990*. Santiago: FLACSO; y, David Vásquez (2005), “Algunas notas acerca del origen de la Concertación de Partidos por la Democracia”, en [http:// www.bcn.cl /bibliodigital/pbcn/informes/estudios_pdf_informes/nro144.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/informes/estudios_pdf_informes/nro144.pdf)

¹⁰ Ver Carmen Oyarzo Vidal (2007), “Las razones de los presidentes: Análisis argumental de los discursos presidenciales inaugurales de la transición política de Chile (1990-1994-2000)”, en *Sociedad Hoy* 012: 9-28, Universidad de Concepción.

Chile tiene una larga experiencia en la formación de coaliciones. Según Scully (1992:204), la opción por el gobierno de coalición estaba dada no por la convicción de que éste fuera “mejor”, sino más bien por una decisión tomada sobre la base de las necesidades de gobierno. Así, desde los inicios de la República en el siglo XIX se han conformado alianzas políticas de diversos signos, rangos y profundidades (varias decenas de coaliciones electorales por no contar las programáticas y/o de presión).¹¹

Ahí está, por ejemplo, la temprana Alianza Conservadora, pacto que llevó a los conservadores (*pelucones*) a unirse con ciertos moderados y diferentes grupos de poder económico de la capital y provincias para sostener el poder político tras la abdicación de O’Higgins (1823). Fueron exitosos al dominar el Congreso hasta 1825, fecha en que la Alianza Liberal-Federal (pacto tácito entre liberales-pipiolos y federalistas) les arrebató el poder hasta la Guerra Civil de 1830.¹²

También han existido en Chile alianzas ideológicas de signo transformador como la Convención Revolucionaria de 1906 que agrupaba a elementos revolucionarios, marxistas y representantes de los intereses obreros. La mayoría de sus miembros formaron parte de la Convención Democrática compuesta por el Partido Proteccionista, el Obrero Socialista y el Obrero de Francisco Bilbao. En 1921, esta pasó a llamarse Movimiento Revolucionario de Chile y, aunque los resultados electorales nunca le fueron muy alentadores, se le considera el inicio de la izquierda política en el país.¹³

Se constata igualmente coaliciones en contra de otros y/o para detener el cambio como la de Defensa de la Democracia de 1941. Esta se conforma principalmente con el Partido Liberal y Conservador, adhiriéndose la Falange Nacional, el Liberal Progresista, el Demócrata, el Agrario y Laborista, entre otros movimientos y partidos social-cristianos opositores a la amistad formalizada de los radicales con socialistas y comunistas. No logró los resultados esperados, ya que su opositora Alianza Democrática de Chile conformada por los partidos Socialista, Comunista, Democrático y Socialista de los Trabajadores y continuadora del Frente Popular de Pedro Aguirre

¹¹ Ver Germán Urzúa Valenzuela (1992), *Historia política de Chile y su evolución electoral. Desde 1810 a 1992*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica; y Jordi Fuentes y Lía Cortés (1967), *Diccionario político de Chile, 1800-1966*. Santiago: Editorial Orbe.

¹² Para una profundización, entre otros, ver Francisco Antonio Encina (1983), *Historia de Chile*, tomo XVIII, Santiago: Editorial Ercilla; Lía Cortés y Jordi Fuentes (1967), *op cit.*; Fernando Campos Harriet (1992), *Historia constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica.

¹³ Ver, entre otros, Fuentes, Jordi; Fernando Castillo y Lía Cortés (1996), *Diccionario histórico y biográfico de Chile*. Santiago: Editorial Zig Zag.

Cerda, logra triunfar en las elecciones presidenciales con Juan Antonio Ríos (1942-1947).¹⁴

Se han conformado también alianzas efímeras con un fin meramente electoral coyuntural como la Alianza de Centro (centroderecha) conformada por la Democracia Radical y Avanzada Nacional, que se juntaron para las elecciones presidencial y parlamentaria de 1989. Además de no obtener diputados ni senadores, Avanzada Nacional apoyó al candidato populista de derecha Francisco Javier Errázuriz (*Fra-Fra*), mientras que la Democracia Radical avaló al candidato de la derecha (UDI), Hernán Büchi Buc, ex ministro de Hacienda de Pinochet.

Samuel Valenzuela ha mostrado que las coaliciones gubernamentales formaron la gobernabilidad chilena, ya que desde 1891 (a excepción de la DC) “ningún partido por sí solo ha contado con una mayoría absoluta del electorado chileno y, por tanto, una constante en la política del país ha sido la formación de coaliciones para las elecciones presidenciales y para crear mayorías parlamentarias operativas” (Valenzuela, 1995: 79).

Como se aprecia, entonces, el concepto de coalición no solo carece de un anclaje único en la cotidianeidad histórica tanto mundial como chilena, sino que también, como lo expresa Reniu (001: 14-18), entre los principales problemas en el estudio de las coaliciones destacan la falta de homogeneidad en el objeto de estudio por parte de las diversas teorías y el hecho de que tampoco los estudiosos de las coaliciones coinciden en el uso de las diferentes acepciones y taxonomías del concepto de coalición política.

En este sentido, por ejemplo, un importante grupo de estudios se centra en el análisis de las coaliciones gubernamentales o ejecutivas (Taylor y Laver 1973: 205-248), mientras que otros lo hacen de las coaliciones políticas en general, sin considerar la ambivalencia del significado de pertenencia, el que más allá de la definición, tiene implicaciones diversas para las distintas teorías.

Las teorías formales centran su interés en las coaliciones gubernamentales de nivel estatal (Rallings y Thrasher, 1987: 501), sobre todo, en la negociación sobre el poder político expresado en el reparto de los ministerios o a lo sumo en la distancia ideológica entre los actores como elementos clave en la formación de las coaliciones. Desde esta óptica, el hecho de llegar a ser titular de un gabinete es el único criterio que cuenta para considerar a un partido como actor dentro de una coalición y, en definitiva, como objeto

¹⁴ Ver, entre otros, Ricardo Cruz-Coke (1984), *Historia electoral de Chile. 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica; y Luis Palma Zúñiga (1967), *Historia del Partido Radical*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

de sus postulados teóricos, puesto que desde las teorías formales apoyar al partido del gobierno sin formar parte del mismo no requiere ninguna negociación que afecte a esa distribución de los ministerios.

Ello supone, además, que solo se tenga en cuenta aquellas coaliciones gubernamentales ganadoras (Riker, 1962: 256), aquellas que cuentan con el apoyo de la mayoría absoluta y/o peso decisivo, sin contemplar la posibilidad de la existencia de gobiernos minoritarios de coalición o unipartidistas (Matas, 2000: 11-12) por nombrar algunas variantes.

Por otro lado, este anclaje teórico además de considerar que los participantes en el juego coalicional son “exclusivamente” los partidos políticos, los ven como actores unitarios (de alto nivel de disciplina y de pertenencia), cosa que no siempre es así, más aún cuando las negociaciones en un conglomerado pueden tener el efecto de fraccionamiento, la pérdida de liderazgos o el “walk away”..

Esto último, por ejemplo, ocurrió en el Partido Socialista (integrante de la Concertación) tras la elección del ex presidente Eduardo Frei como abanderado presidencial de la Concertación para las elecciones en el 2010 con el alejamiento de los senadores Carlos Ominami y Alejandro Navarro y el diputado Marco Enríquez Ominami, entre otros. La Democracia Cristiana también integrante de la Concertación, por otro lado, había sufrido un proceso parecido a fines del 2007 y principios del 2008 con el retiro de la facción dirigida por el senador Adolfo Zaldívar junto a los diputados Jaime Mulet, Alejandra Sepúlveda, Pedro Araya, Eduardo Díaz y Carlos Olivares y que formaron el PRI.

Claramente, como se ve, las concepciones clásicas no dan cuenta plena de la amplitud y complejidades de las coaliciones políticas modernas, y mucho menos de la Concertación en Chile como alianza estratégica y no solo como instancia transicional o de logros como coalición electoral.

Por otro lado, encontramos las teorías multidimensionales que amplían el espectro al considerar también dentro del concepto coalición política, a aquellas alianzas que pueden producirse fuera del poder ejecutivo y, por lo mismo, estudian otro tipo de coaliciones políticas desde ámbitos y categorías más complejas. En el caso de Chile, están la Alianza por Chile hasta fines del 2010, hoy por el Cambio y en el gobierno, y el Junto Podemos Mas del Partido Comunista, con los cuales la Concertación se ha visto en la necesidad de negociar para ser eficaz en la gestión a partir del sistema electoral binomial y de las leyes de alto quorum, entre otras limitantes.

Geoffrey Pridham (1986: 203 y ss) argumentó tempranamente esto al decir que si se tienen solamente en cuenta las coaliciones gubernamentales difícilmente se podía percibir adecuadamente una realidad política distinta como es la italiana y su multipartidismo, basada en muchas ocasiones en coaliciones "informales" o parlamentarias, esto es, en el apoyo de los partidos que, sin entrar a formar parte del ejecutivo, lo apoyan de variadas formas coyunturales o más estables.

Autores como Luebbert (1986: 52) abordan la formación de coaliciones a partir de asunciones respecto de la política intrapartidaria al asumir, por ejemplo, que los líderes partidarios están altamente motivados por asumir cargos públicos a la vez de permanecer como líderes partidarios.

En el caso de la Concertación esto ha sido así, por ejemplo, al ocupar la mayoría de los presidentes de los partidos que la constituyen cargos legislativos, mientras que otros dirigentes relevantes se reparten otros cargos parlamentarios, gubernamentales y/o municipales. Por ejemplo, Ignacio Walker, además de ser presidente de la Democracia Cristiana, fue ministro de Relaciones Exteriores y posteriormente senador; Osvaldo Andrade, además de ser presidente del Partido Socialista, fue ministro del Trabajo y luego diputado; José Antonio Gómez, además de ser presidente del Partido Radical Social Demócrata, fue subsecretario de Justicia, ministro de Justicia y finalmente senador; y Carolina Tohá, ex presidenta del Partido Por la Democracia, en su momento fue subsecretaria General de Gobierno, luego diputada y dejó el cargo para ser nombrada ministra Secretaria General de Gobierno de la presidenta Bachelet (ahora es la alcaldesa de Santiago).

Laver y Schepsle (1990: 6) formulan un modelo para la formación de coaliciones a partir de la consideración de los efectos que diferentes regímenes de toma de decisiones intrapartidistas tienen sobre el proceso de negociación coalicional. En general, al interior de los partidos de la Concertación la toma de decisiones se ha basado en la negociación y acuerdo entre las élites que disputan el poder en el marco de una lealtad a la figura del líder (abanderado) que lleva el estandarte presidencial y una absoluta subordinación de los militantes, por cierto con las recompensas respectivas para los partidos.

Concuerdo con Llera (1999: 31-34) al ampliar (y flexibilizar) el término al decir que "la política de coalición puede entenderse como una serie de círculos concéntricos que pueden comenzar en el equilibrio interno entre fracciones partidistas, la coalición electoral entre dos o más partidos, los acuerdos de investidura, presupuestarios y/o

puntuales en el Parlamento, los pactos más o menos estables de legislatura y, finalmente, la coalición propiamente tal y que constituiría el núcleo central de esta dinámica política, con implicaciones muy distintas sobre la gobernabilidad y el funcionamiento del sistema político en su conjunto”.

Académicos como Reniu,¹⁵ proponen, inicialmente y con un propósito fundamentalmente operacionalizador, diferenciar entre coaliciones electorales, coaliciones parlamentarias y coaliciones gubernamentales o gobiernos de coalición, teniendo todas como denominador común la relación que se establece entre dos o más partidos políticos u organizaciones que tienen la voluntad de hacer un número de cosas en común. En todo caso y tratándose de un contexto democrático, el objetivo del triunfo electoral es considerado un bien mayor en términos de poder (recompensa – office seeking) y trascendencia (plataforma – policy driven). Así fue, por ejemplo, en el temprano de la Concertación del uso del escenario electoral-institucional (triunfo en el plebiscito de 1988) como herramienta principal por parte de los opositores al general Pinochet, para el recambio de las autoridades, recomposición democrática e iniciar un proceso de remodelación societal.

En este entendido, entonces, diremos que las coaliciones electorales, que puede ser pre o postelectorales dependiendo cuándo se interrelacionan los actores, están condicionadas por las facilidades que ofrece el sistema electoral para un triunfo en la elección presidencial y/o la obtención de escaños, esto último particularmente en un régimen parlamentario. Así, mientras más desproporcional sea el sistema electoral, más grande van a ser los incentivos para un acuerdo preelectoral (Strom, Budge y Laver, 1994: 303-335), incluso a veces sobrepasando los verdaderos intereses o esencia de los partidos, como lo veremos con claridad al tratarse del castigador sistema binominal chileno para los no coaligados y/o terceras mayorías.

La decisión de coaligarse también se encuentra interrelacionada con la evolución futura de la coalición: es decir, un acuerdo preelectoral contempla siempre la posibilidad de seguir unidos en la arena parlamentaria y/o ejecutiva (transformarse en una coalición gubernamental), más aún cuando existe un éxito electoral y una vocación programática y de transformación de la sociedad que acompaña la esencia e historia de todos los partidos de la Concertación. Esto se potencia con la necesidad de evitar repetir

¹⁵ “Las coaliciones políticas. Definición, tipologías y crítica”, en www.cidhem.edu.mx/Coaliciones_AyR-Reniu.htm

las trágicas pugnas Ejecutivo-Legislativo registradas en distintas épocas de la historia nacional, particularmente negativas durante el gobierno del Presidente Allende.

Desde el punto de vista de la trascendencia en el tiempo, las coaliciones pueden ser temporales como “La Hora del Pueblo” del radicalismo argentino (1970)¹⁶ o de larga duración como el izquierdista Frente Amplio de Uruguay (1971),¹⁷ dependiendo si se centran en un problema específico o hay una colaboración más estratégica como es el caso de la Concertación, aunque todas están abiertas al debate por la temporalidad que hacen referencia Lane y Ersson (1998: 203). Este ha sido un tema permanente y debate constante en la propia Concertación (incluso ahora tras la derrota electoral del 2010), al plantearse objetivos crecientes que iban desde la reinstitucionalización y normalización democrática pos Pinochet hasta el cambio sistémico con las políticas de profundización democrática, programas y líneas sociales, de redistribución, de inclusión y fiscalización-control de parte del Estado, entre otras.

Tras el proceso electoral, la actividad negociadora se traslada al escenario legislativo y aquí existen dos grandes líneas: los pactos parlamentarios como meros apéndices circunstanciales del gobierno o parte de él y, por el otro, como resultado de procesos de negociación interpartidario. Esto nos permite distinguir entre las coaliciones puntuales de carácter efímero (las de mayorías cambiantes) y aquellas más permanentes (estables) producto de una negociación entre partidos intra y extra gobierno.

Las principales características de las coaliciones parlamentarias estables y que grafican un aspecto esencial de la Concertación son, además de la subordinación a la figura presidencial del conglomerado, acuerdos previos a la formación de gobierno, explícitos en relación a las políticas a desarrollar y en la garantía de la supervivencia del gobierno. Si bien en el caso de Chile se trata de un sistema presidencialista, la expresión coalicional en el parlamento está preconditionada por un proceso previo de negociación intra e interpartidario. En América Latina desde ya hace algún tiempo, los estudios de caso sobre el ejercicio del poder presidencial revelan la importancia e intensidad que

¹⁶ La “Hora del Pueblo” fue un agrupamiento multipartidario argentino conformado en 1970 con el fin de presionar a la dictadura militar denominada “Revolución Argentina” a abrir una salida electoral. Tuvo éxito y dejó de funcionar a principios de septiembre de 1973. Ver Robert A. Potash (1994), *El ejército y la política en Argentina, 1962-1973*, Segunda Parte. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. Un buen artículo también es el de César Teach (2011), “El enigma de las coaliciones en la historia política argentina”, *Iberoamerica Global*, 4(2): 1-16. The Hebrew University of Jerusalem.

¹⁷ Ver, entre otros, Marta Harnecker y colaboración de Isabel Rauber (1991), *Frente Amplio: Los desafíos de una izquierda legal*, 4 tomos. Montevideo: Editorial la República.

está adquiriendo el debate sobre la consistencia de los regímenes políticos y su contribución a la estabilidad de la democracia en la región.¹⁸

Los gobiernos de coalición son el principal objeto de estudio de las teorías de coaliciones políticas a partir del trabajo germinal de Riker (1962) y en parte importante de mi tesis, fundamentalmente por la apuesta y desarrollo que hace la propia Concertación desde su fundación de las mayorías que necesita para operacionalizar su capacidad transformadora.

Dejando de lado por el momento la discusión y profundización del sentido ganador de la coalición o subcondiciones como “coalición vencedora mínima” o tipologías como las expuestas por Bogdanor (1983: 10-12) de gobierno de unidad nacional, el gobierno de coalición previo a la fusión de partidos integrantes y/o coalición basada en el principio del poder compartido, entre otras, nos quedaremos con la definición que expuso Jordi Matas (2000: 11) al acercarse más a la esencia de la Concertación. Este autor expresa que un gobierno de coalición puede definirse como “un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a distintos partidos políticos” agregando elementos propios de una dinámica coalicional (distribución de poder, negociación cotidiana de la acción gubernamental, garantía de un determinado apoyo parlamentario, programa común, etc.).

Entiendo, entonces, como coalición política la dinámica de colaboración que se establece entre dos o más organizaciones políticas (especialmente partidos), bien sea esta temporal o permanente, a fin de obtener algunos resultados (beneficios).

Esta conceptualización mínima implica la posibilidad de realizar múltiples tipologías, atendiendo a diversos criterios como el tamaño de los partidos coaligados, su caracterización ideológica o el momento en que se coaligan. A ello podemos agregar la arena política en la que se desarrolla la colaboración entre los partidos políticos. Así, los

¹⁸ En el caso de Argentina, por ejemplo, ver a Vicente Palermo (1998), “Mares agitados: Interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada”, ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 1998. Para Bolivia, ver Eduardo Gamarra, “Hybrid Presidentialism and Democratization: The case of Bolivia”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. En el caso de Brasil, está el texto de Octavio Amorin Neto (1994), “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação”, en *Novoa Economia* No. 1, Rio de Janeiro. Para el caso mexicano se puede consultar a Jeffrey Weldon, (2001), “Reforming electoral systems in Mexico”, en Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press. Para el caso venezolano véase Enrique Baloyra (1997), “Deepening democracy with dominant parties and presidentialism: The Venezuelan regimen in a period of turbulence”, en Kurt von Mettenheim y James Malloy (eds), *Deepening Democracy in Latin American*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

partidos políticos pueden llegar a acuerdos de colaboración en tres diferentes escenarios interrelacionados entre sí: el electoral, el parlamentario y el ejecutivo. Como veremos en este estudio, la Concertación ha llegado en estos tres planos a partir de su misión de perpetuación para la transformación.

Scully (1995: 112) grafica bien y tempranamente el proceso chileno diciendo que una renovada predisposición para formar coaliciones y alianzas en el sistema de partidos constituye una diferencia crucial al compararla con los antecedentes del sistema de partidos. Su alta significación es revelada al revisar décadas de competencia de los partidos en Chile, período en el cual ningún partido tenía una ventaja electoral decisiva.

Este autor agrega que la formación de una alianza electoral y gubernamental de centro-izquierda representada por los partidos de la Concertación, y especialmente a partir del acercamiento entre demócratacristianos y socialistas, también sugiere la posibilidad de que una nueva coalición electoral de larga duración haya sido forjada (rompe los tradicionales tres tercios).¹⁹ Recalca, además, que con el poder compartido entre ambos partidos en el gobierno de transición de Patricio Aylwin, los costos y beneficios de gobernar son repartidos más equilibradamente y, por lo mismo, hacen disminuir los incentivos para retirarse.

Por último, Scully enfatiza que otro indicador de la flexibilidad del sistema de partidos puede ser encontrada en la capacidad de los actores de la derecha, el centro y la izquierda para acordar condiciones mínimas que deben regir la transición a la democracia (a partir de los impactos traumáticos de la dictadura hay una suerte de inauguración de un ciclo de centro que favorece los acuerdos: política de los consensos).²⁰

1.2 Un sistema de partidos de pluralismo moderado con inclinación coalicionista

La historia sociopolítica chilena tanto antes como después del golpe de 1973 y el posterior devenir de la transición, está condicionada por uno de los rasgos más distintivos del sistema político chileno, su sistema de partidos. Su comprensión, entre

¹⁹ Interesante resulta para comprender los inicios y anclajes teóricos de este proceso el texto-entrevista a Jorge Arrate, “El socialismo chileno, rescate y renovación”, editado por el Instituto para el Nuevo Chile (Holanda) en 1983 y reproducido por los Archivos Internet Salvador Allende en el 2004. En http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/arratej/1/1arratej0019.pdf

²⁰ Ver, entre otros, Óscar Godoy A. (1999), “Transición chilena a la democracia: Pactada”, *Estudios Públicos* 74: 79-106; y a Manuel Antonio Garretón (1991), “La redemocratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución”, *Estudios Públicos* 42: 101-133.

otros, nos permite entender tanto el quiebre de 1973 como la importancia de las colectividades en la negociación y recuperación democrática. Esto es de especial significación en la historia republicana chilena, porque tanto las reglas del juego democrático como su canalización se han materializado a través de la existencia y consolidación temprana de los partidos políticos.²¹

Respecto a los sistemas de partidos, Leslie Lipson (1969: 499) afirmó que "en un Estado democrático (ellos constituyen) el punto de intersección hacia donde convergen todas las fuerzas políticas; todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos políticos y en las relaciones entre ellos".

Las primeras agrupaciones políticas en Chile se crearon tempranamente durante la Independencia entre los realistas (partidarios del Rey de España) y los patriotas (partidarios de una República más o menos independiente), que a su vez se subdividieron en moderados (partidarios de un proceso de mayor autonomía dentro del imperio) y los exaltados (su meta era la independencia).

Una vez consumada la Independencia, surgieron una enorme cantidad de corrientes políticas, agrupadas muchas veces no tanto en torno a ideales políticos comunes, como en torno a diversos caudillos más o menos populares. Las dos agrupaciones políticas más fuertes (ideológica, organizativa y con representación) fueron los *pelucones* (conservadores) y los *pipiolo*s (liberales).²²

Si bien los partidos políticos chilenos tienen data desde el inicio mismo de la República y a pesar de ser Chile un país en extremo legalista, la regulación institucional de los partidos recién encuentra vigencia en 1958 con su reconocimiento en la Ley Electoral, la que les exigía la adhesión de 3 mil personas y les otorgaba la representación exclusiva de la ciudadanía en medio de una ebullición de organizaciones y movimientos.

Posteriormente en 1962 y ante la excesiva cantidad de entidades que podían presentar candidaturas, la Ley N° 14.852 aumentó el número de adherentes para inscribir el partido a 10 mil y se diseña un protocolo de partidos que lo lleva el Registro

²¹ Ver, entre otros, Gonzalo Vial Correa (1996), *Historia de Chile (1981-1973)*. Santiago: Editorial Zig-Zag; Sergio Villalobos (1979), *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria; Francisco Frías Valenzuela (1993), *Historia de Chile. Desde la prehistoria hasta 1973*. Santiago: Editora Zig-Zag.

²² La obra de Alberto Edwards, conformada por un conjunto de artículos de prensa reunidos en los libros *Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos de 1903*, *La fronda aristocrática en Chile de 1928* y *La organización política de Chile de 1943*, son un buen referente para comprender esta realidad. Una síntesis puede ser encontrada en Cristián Gazmuri (2004), "Alberto Edwards y la fronda aristocrática", *Historia*, 1(37): 61-95, Santiago.

Electoral, quien además le otorga personalidad jurídica, realidad que se integra a la Constitución en 1970 (estatuto de partidos y personalidad jurídica de derecho público).

La Constitución de 1980, en el artículo N° 19, reconoce a los partidos, pero su existencia se da con la Ley Orgánica de Partidos N° 18.603 de 1987, la que complejiza el proceso de formación (ej. para su reconocimiento nacional se le exige el 0.5 por ciento de los inscritos en el registro electoral), control y participación.²³ Factores como este, por lo general, ayudan a la fusión de los partidos pequeños entre ellos o con agrupaciones mayores de modo de cumplir con las cantidades exigidas.

Los partidos políticos, como unidades integrantes del sistema político, mantienen relaciones entre sí, con el resto del sistema y con la sociedad en general; es decir, configuran un sistema de partidos. La complejidad del fenómeno de los partidos políticos condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas con el fin de facilitar la comprensión de esta realidad y sus efectos en la vida política.

Los primeros intentos de clasificación de los sistemas de partidos se centraron en la cantidad de actores (sistema de partido único, bipartidismo, multipartidismo) y su directa relación con el sistema electoral. Así, se vinculó el partido único con regímenes autoritarios y/o totalitarios, el bipartidismo con el reequilibrio entre burgueses y nobles desde la Revolución Francesa (además de la exclusión o discriminación de las minorías) y el pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional de mayor cantidad de actores e inicialmente también se relacionó la cantidad de partidos (alta fragmentación) con la polarización, la crisis y la inestabilidad del sistema democrático. Chile, en todo caso, ha pasado por todas estas fórmulas con resultados no siempre iguales a los expuestos.²⁴

Posteriormente, autores como La Palombara y Weiner (1966: 3-42) propusieron criterios más cualitativos y los clasificaron según competitividad (competitivo versus. no-competitivo), tomando en cuenta también la diferenciación entre ideológica y pragmática. Estos autores distinguieron los sistemas competitivos en cuatro subtipos: a) alternante-ideológico; b) alternante-pragmático; c) hegemónico-ideológico; y d) hegemónico-pragmático. Entre los no competitivos, distinguen el partido único autoritario (como el régimen español de Francisco Franco), el partido único pluralístico

²³ Para una mayor profundización ver a Juan Ignacio García (2006), "Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile", en Daniel Zovatto (ed.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, pp. 305-332. Ciudad de México: International IDEA.

²⁴ Un interesante trabajo al respecto es el de J. Samuel Valenzuela (1995), "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos* N° 58: 5-80.

(como el PRI mexicano hasta la erupción del PAN en el 2000 con Vicente Fox) y el partido único totalitario (como el régimen alemán de Adolfo Hitler).

El esquema de La Palombara y Weiner, sin embargo, ha sido criticado porque agrupa bajo el mismo rótulo a realidades políticas y societales muy diversas, y usa criterios que, al dejar de lado la variable numérica considerando solo la intensidad de la ideología y la presencia de alternancia, el análisis resultaba demasiado general y perdía información relevante.²⁵

Sartori (1976), por su parte, combinó la tipología numérica con criterios de competición e interacción entre los partidos políticos en un marco dinámico (relevando las variables de la fragmentación y la polarización, y su relación), así como la posibilidad de transformación del sistema de partidos. Los catalogó de la siguiente forma: a) sistema de partido único o no competitivo (Cuba);²⁶ b) sistema de partido hegemónico, hay más de un partido pero la hegemonía de uno de ellos es irreversible (el PRI mexicano y su corporativismo antes de las reformas de los noventa); c) sistema de partido predominante, donde uno conquista la legislatura varias veces (el Partido Liberal Democrático de Japón en su momento); d) bipartidismo, dos partidos compiten por la mayoría y uno la logra y gobierna solo (Estados Unidos, Gran Bretaña); e) el pluralismo moderado, donde es difícil gobernar solo y se forman coaliciones (Alemania, el Chile de hoy); y, f) pluralismo polarizado, hay presencia de partidos anti sistema, existencia de oposiciones bilaterales, oposiciones irresponsables, el centro es ocupado por uno o varios partidos (Chile hasta 1973, por ejemplo).

Por último, hay una fase de atomización que describe Fisichella [1990], la que puede ser una fase proto-partidista o una situación "de retorno" o disgregación de un sistema anteriormente existente, y se caracteriza por la falta de estabilidad y la "nacionalización" del sistema. Bolivia es un caso que tendería a calzar en esta fase proto-partidista durante el gobierno de Evo Morales al desaparecer o perder toda relevancia las instituciones políticas tradicionales (MNR, MNRI, MIR, ADN, etc.) en el marco de la irrupción de movimientos que no alcanzan la categoría de partidos propiamente tal.

Carlos Toranzo (2009: 61-62) expresa respecto de esto último, que solo después de la dictadura de Banzer (1971-1978) Bolivia inicia la construcción de un sistema de

²⁵ Ver Andrés Malamud (2003), "Partidos políticos", en Julio Pinto (ed.), *Introducción a la ciencia política*, pp. 321-350. Buenos Aires: Editorial Eudeba.

²⁶ Interesante diagnóstico del PC Cubano hace Carmelo Mesa-Lago (2011), "Cuba: Qué cambia tras el VI Congreso del Partido Comunista", en *Nueva Sociedad* 234: 4-18.

partidos. No obstante, señala que, entre 1979 y 1982, asistimos a lo menos a 5 elecciones presidenciales y otros tantos golpes militares, lo que mostraba la debilidad del sistema de partidos y del propio sistema político.

En esa época, agrega Toranzo, nace un partido pro empresarial, Acción Democrática Nacionalista (ADN) de Bánzer y que resulta vital para comprender el período 1982-2005. La existencia del mencionado sistema de partidos fue muy corta, duró poco más de dos décadas y dio señales de debilidad desde el inicio de las protestas del 2000. El descalabro del sistema de partidos llegó con la elección del 2005 al aplicarse al pie de la letra el “*que se vayan todos*” y no dejar con vida a ningún partido político que desarrollaron la democracia representativa. Desde el 2005, dice, es difícil hablar de un sistema de partidos, al ser la característica especial de la democracia boliviana una que funciona sin partidos.

Por último, afirma que el Movimiento al Socialismo (MAS) no es un partido ni pretende serlo, como tampoco las organizaciones de oposición. Podemos o UN, a lo sumo son agrupaciones ciudadanas que no sabe si llegarán a convertirse en partidos políticos en el futuro. Con el hundimiento del sistema de partidos vino lo que en teoría se conoce como el retorno de la sociedad civil; son los movimientos quienes incluyen los temas en la agenda y no los partidos, la política está en las calles y no necesariamente soporta la institucionalidad democrática.

El cientista político René Antonio Mayorga (2004: 27) concuerda con este análisis al destacar que “la democracia en Bolivia se encuentra particularmente en una grave encrucijada porque los partidos como actores claves del sistema político...están desgastados y arrinconados en un panorama antipolítico y antipartido que ellos mismos han creado”. Entre 1993 y 2006 se extinguieron 41 organizaciones políticas, dejando a 11 en el espectro electoral nacional. Analistas encuentran como causas de esta situación la crisis de 1982, la toma del poder del MAS el 2005 y la devaluación del sistema de partidos políticos.²⁷

Con relación a la calidad y estabilidad democrática de estas categorizaciones, Maurice Duverger (1957: 243) tempranamente afirmó que la estabilidad de la democracia estaba fuertemente asociada con la presencia de un sistema político bipartidario. Dijo que “el bipartidismo parece presentar una forma natural...cada vez que la opinión pública se ve enfrentada a grandes problemas de base, tiende a cristalizarse

²⁷ Diario electrónico *La Razón* (Bolivia), 9 de marzo del 2011.

en dos polos opuestos (por tanto) el movimiento natural de las sociedades tiende al dualismo”.

De acuerdo a este autor, los sistemas políticos organizados bipolarmente resuelven sus disensos mediante la regla de la mayoría. Así, por ejemplo, en las elecciones nacionales un partido conquista el gobierno y una mayoría en la asamblea, y el otro queda en minoría y asume la función de oposición y control del gobierno. En palabras de Duverger (1957: 237-44):

“(…) cada política produce una alternativa entre dos soluciones, pues las soluciones conciliantes se apoyan en una o en otra. Esto sólo indica que en la política no existe ningún centro. Puede existir un partido del centro pero no una ‘tendencia’ de centro, ni una ideología de centro (...)”.

Claro que los referentes en que apoya Duverger su reflexión eran Estados Unidos y el Reino Unido, los que a lo largo del siglo XX mostraron una democracia estable a pesar de las inestabilidades que les tocó vivir (crisis políticas, sociales o económicas) y que contrastaba con la inestabilidad del parlamentarismo de la IV República Francesa. Ello explica, en cierto modo, la aversión que Duverger sentía por los sistemas de partidos con exceso de fragmentación.

A pesar de la existencia y funcionamiento de numerosos partidos, en Chile prima una suerte de dualismo con la Alianza por Chile (hoy Coalición por el Cambio) y la Concertación de Partidos por la Democracia que ha dominado la escena política de los últimos 20 años, a partir de diversos factores que se irán develando más adelante, ello a pesar de la interpelación que sufre el sistema de partidos hoy.

La aseveración de Duverger de la estabilidad democrática del dualismo fue altamente cuestionada, primero por Lipset, quien expresó que un sistema multipartidista podía llegar a ser más apto para el mantenimiento de la democracia, ya que en sociedades complejas el multipartidismo contaba con mayor capacidad de representación de intereses al tiempo que se adaptaba mejor a las características y demandas del pluralismo social como en la India, por ejemplo. En palabras de Lipset (1969: 182):

“(…) en las sociedades modernas existen condiciones bajo las cuales un sistema bipartidista sirve mucho menos para mantener el orden democrático que un sistema multipartidista (...) Allí donde la estructura de solidaridad es polarizada mediante la clase, raza o religión y allí donde las líneas de fuerzas políticas se presentan

paralelamente con los conflictos sociales, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos, en lugar de promover la integración de la sociedad (...)

Luego vino la contraargumentación del politólogo holandés Lijphart (1977: 62-63), quien manifestó que las divisiones sociales debían ser contempladas tanto por las estructuras políticas como por el diseño institucional:

“(...) dada la probabilidad y conveniencia de los partidos sectoriales, el multipartidismo con relativamente pocos partidos es óptimo para una sociedad plural. Esta proposición reta al saber tradicional de que los sistemas bipartidistas son superiores a los multipartidistas (...)

En este sentido, constató que los sistemas multipartidistas en sociedades plurales con profundos clivajes resultaban eficaces para el mantenimiento de la democracia como en Canadá (más de 20 partidos de diverso alcance). Expresaba también que la condición indispensable para que ello ocurriese, era la existencia de un sólido compromiso de cooperación entre las élites políticas y el diseño de formatos institucionales que se hicieran cargo de la pluralidad de intereses, brindando garantías a los diversos grupos de la sociedad (democracia inclusiva y sistema de partido institucionalizado). Todo esto, por cierto validado esencialmente por un Estado que ejerza soberanía en su territorio, si no, la fragmentación que representa el multipartidismo puede resultar amenazante para la estabilidad democrática y la unidad del mismo país. Decía (Lijphart, 1977: 62-63):

“(...) en las sociedades plurales con elecciones libres, las divisiones sociales sobresalientes tienden a ser trasladadas en divisiones de sistema de partidos (...) La presencia de partidos representantes de sectores sociales es favorable para la democracia consociativa (...)

El concepto de la democracia consociativa apunta a aquellos países de la Europa de los ochenta, generalmente pequeños como Suiza, que tenían una cultura política altamente fragmentada (católicos, protestantes, socialistas, liberales, conservadores, divisiones regionales, etc.) y en la cual sus elites necesariamente debían buscar el consenso para poder armar gobiernos relativamente estables, por ejemplo en el marco de una democracia parlamentaria. Pero el acuerdo entre ellos no llegaba solo a la formación de un gobierno, sino también que a darle espacios institucionales que diera seguridades a los miembros de la oposición que no estarían dispuestos a esperar hasta la próxima

elección con las manos políticamente atadas, incluyendo en ello a las minorías.²⁸ Investigaciones posteriores demostraron que también en las democracias mayoritarias o las que acentúan el conflicto, también existen mecanismos consociativos que aseguran a la oposición un espacio institucional para no quedar fuera del ejercicio del poder, aunque fuera un espacio muy parcelado, horizontal o verticalmente.²⁹

Los sistemas políticos consociacionales suelen tener las siguientes características: a) gabinetes de coalición, donde el poder ejecutivo es compartido entre las partes, no se concentran en una sola. Muchos de estos gabinetes son de gran tamaño, que son las partes que no son necesarios para una mayoría parlamentaria; b) equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo; c) gobierno descentralizado y federal, donde las minorías tienen una considerable independencia; c) bicameralismo incongruente, donde es muy difícil que un partido para ganar la mayoría en ambas cámaras. Normalmente una cámara representa los intereses regionales y los intereses nacionales; d) la representación proporcional para permitir que las minorías obtengan representación también; e) grupos de intereses corporativistas organizados y que representan las minorías; f) una constitución rígida, lo que impide el gobierno de cambiar la Constitución sin el consentimiento de las minorías; g) la revisión judicial, que permite a las minorías para ir a los tribunales para pedir reparación contra las leyes que consideran injustas; h) los elementos de la democracia directa, que permiten a las minorías a que aprueben leyes impiden; i) empleo proporcional en el sector público; j) a la cabeza neutral del Estado, ya sea un monarca con sólo deberes ceremoniales, o un presidente elegido indirectamente, que renuncia a su afiliación a un partido después de su elección; k) referendos solo se emplean para permitir que las minorías para bloquear la legislación: esto significa que deben ser iniciativa de un ciudadano y que no hay ninguna obligación de votar; igualdad entre los ministros en el gabinete, el primer ministro es sólo primus inter pares; y, l) un banco central independiente, donde los expertos y no los políticos establecen las políticas monetarias.³⁰

En el caso de Chile y sin existir condiciones plenas para una democracia consociativa, existen y han existido variados mecanismo (puros y reciclados) ligados a este tipo de democracia como lo veremos a lo largo del texto.

²⁸ Ver Eva Anduiza Perea (1994), "Consociacionalismo y democracia directa en Suiza. El referéndum sobre adhesión al espacio económico europeo", *Revista Estudios Políticos (Nueva Época)* 85: 291-311.

²⁹ Ver William C. Porath, "Democracia de los acuerdos y cuoteos", *La Segunda*, 3 de febrero de 2010.

³⁰ http://centrodeartigos.com/articulos-educativos/article_14507.html

A excepción de períodos muy particulares, el compromiso entre las élites (la llamada política de los consensos) ha permitido la existencia de un régimen presidencial y de un multipartidismo expresado en un dualismo (máxime una triada con la erupción de los partidos de centro) sin afectar la estabilidad institucional y social. Incluso más, el factor de la polarización producto de los clivajes existentes han sido más determinantes que la bi o multipolaridad en la estabilidad democrática en Chile como lo muestran la Guerra Civil de 1829 (también llamada Revolución Conservadora), las revoluciones de 1851 y 1859, la Guerra Civil de 1981 o el golpe de 1973.³¹

Para explicar sociológicamente la formación del sistema de partidos, es decir aquellos factores que lo han condicionados, Lipset y Rokkan (1967: 1-64) establecen cuatro tipos de fracturas socio-políticas o clivajes a partir del proceso de construcción del Estado-Nacional y de la industrialización en Europa.

En primer lugar está la fractura entre el centro y la periferia, que aparece entre los siglos XVI y XVII y su eje fundamental es la línea de ruptura entre los esfuerzos de expansión y control del centro, evaluados en términos de recursos, distancias y canales de comunicación, y los esfuerzos de la periferia para resistir la dependencia y la pérdida de control de su destino; o si se prefiere, entre la cultura central de la construcción de la nación y la resistencia de las poblaciones periféricas sometidas, de cultura local.

Ahí están la Constitución de 1833 y la República de los Decenios, incluida la Revolución de 1851 y la mal llamada Pacificación de la Araucanía de 1861, con el absoluto dominio del centro conservador. Hoy este clivaje (fractura) se encuentra representado en la mayor autonomía que reclaman las regiones y provincias frente al uso de los recursos locales y/o toma de decisión en general (ejemplo son las no lejanas protestas del 2010-2011 en Arica, Aysén, Calama y Punta Arenas, entre otras).

El segundo clivaje es la fractura entre el Estado y la Iglesia. Este se manifestó después de la Revolución Francesa y del pensamiento liberal que impulsó, y que tenía como problema fundamental la creación de los sistemas nacionales y laicos de instrucción o la aceptación de escuelas confesionales. En Chile, la separación Iglesia-Estado se consagra con la Constitución de 1925³² y en particular con el Partido Radical

³¹ Ver, entre otros, Simon Collier y William Sater (1998), *Historia de Chile, 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press.

³² Artículo 10: La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: La manifestación de todas las creencias, la libertad de conciencia y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, pudiendo, por tanto, las respectivas confesiones religiosas erigir y conservar templos y sus dependencias con las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas. Las iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier

y su historia.³³ Sin embargo, veremos que esta no es una fractura resuelta con los llamados temas “valóricos” como la educación y sus contenidos en los colegios (como señalaremos más adelante el ex Presidente Lagos se enfrentó al conservadurismo civil y principalmente eclesiástico por las Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad – JOCAS, entre otros).

El tercero es la fractura entre los propietarios de la tierra (oligarquía terrateniente) y sectores comerciales-empresariales (burguesía), y que surge inmediatamente tras el afianzamiento de la Revolución Industrial y se manifiesta en el conflicto sobre el proteccionismo (grado de control y de libertad).

Por último, está el clivaje representado por la fractura entre propietarios de los medios de producción y prestadores de mano de obra (la clásica lucha de clases de Carlos Marx), que se presentó en forma más aguda después de la revolución bolchevique y se manifestó en el dilema entre integración en los sistemas políticos nacionales o apoyo al movimiento revolucionario internacional. Representativo de este clivaje, entre otros, es la “*Era del Salitre*” (1890-1924) y el surgimiento del movimiento obrero en Chile y la apropiación de los excedentes de la producción (plusvalía).

Como se percibe, estos clivajes están claramente presentes en el devenir chileno.³⁴ Scully (1995: 83) señala:

“Usando el modelo de Lipset y Rokkan como lente analítico, argumento que la distintiva evolución de la política de partidos en Chile puede entenderse mayormente sobre la base de fisuras sociales básicas que se tradujeron en alternativas concretas de partidos en tres ‘coyunturas críticas’. Primero, al examinar de cerca el desarrollo del conflicto clerical-anticlerical en el siglo XIX, se obtiene un cuadro sorprendentemente coherente de la cristalización inicial de la política de partidos. Segundo, el conflicto de clases a comienzos del siglo XX redistribuyó a los competidores principales dentro del sistema de partidos, una reorganización política marcada especialmente por el surgimiento de partidos de clase obrera en zonas urbanas. Y tercero, la extensión de la movilización política de la clase trabajadora al sector rural en la década de 1950 precipitó una coyuntura crítica caracterizada por el surgimiento de un fuerte partido alternativo de centro, y la creciente polarización del sistema de partidos chileno”.

culto, tendrán los derechos que otorgan y reconocen, con respecto a los bienes, las leyes actualmente en vigor; pero quedarán sometidas, dentro de las garantías de esta Constitución, al derecho común para el ejercicio del dominio de sus bienes futuros. Los templos y sus dependencias, destinados al servicio de un culto, estarán exentos de contribuciones (...).

³³ Entre otros, ver Enrique Silva Cimma, *et al.* (1984), *El Partido Radical: Antecedentes históricos y programáticos. Perspectivas futuras*. Santiago: CIEDES; y, Jorge Mario Quinzio F. (1964), *El Partido Radical. Origen, doctrina, convenciones*. Santiago: Imprenta Bocanegra.

³⁴ También resulta interesante el trabajo de Eugenio Tironi, Felipe Agüero y Eduardo Valenzuela (2001), “Clivajes políticos en Chile: Perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín”, publicado en *Revista Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), 5(1): 73-87.

Posteriormente, Lipset (1996: 74) añade una quinta categoría que se hará explícita en el clivaje ecología-industria, post material en palabras del autor, el cual reclama a través de una oleada de movimientos sociales un redireccionamiento de la modernidad occidental. Dicha modernidad debería procurar más democracia, mayores niveles de inclusión social, igualdad, pluralidad, respeto del medio ambiente, etc. “*Patagonia sin represas*” es una expresión cabal de esta fractura al querer un grupo importante de ciudadanos evitar la construcción de grandes centrales hidroeléctricas en los ríos del sur de la Patagonia chilena.³⁵

Otras conclusiones de los estudios de Lipset y Rokkan (1967: 1-64) fueron, primero, que la elite en su época tenía varias posibilidades para formar coaliciones. Segundo que los contrastes decisivos entre los distintos sistemas de partidos emergieron antes del ingreso de los partidos representativos de la clase obrera en la arena política, y el carácter de estos partidos de masas fue notablemente influido por la constelación de ideologías, de movimientos y de organizaciones con las cuales interactuaron (ahí están, por ejemplo, los partidos Comunista, Socialista y Radical en Chile). Tercero, que la coalición concluida en el momento mismo de la primera movilización del grupo social fue, por regla general, permanente. Por último, que los sistemas de partidos políticos resultantes de la estructura sociopolítica de cada país adquirieron un carácter persistente.

En palabras del propio Lipset (2001: 5): “Rokkan y yo buscamos especificar la forma en que los partidos de los sistemas políticos de Europa occidental emergieron y se estabilizaron alrededor de ciertos clivajes sociales básicos”.

Anclada la Concertación como coalición política a un escenario de transición a la democracia, asumimos desde una perspectiva de política comparada tres clivajes más desarrollados por Aguilar (2008: 7-12) y que los aplica a la transición española.

En primer lugar nos encontramos con el clivaje transicional propiamente tal, ya que estos procesos persiguen el final feliz de la consolidación democrática, proceso en el cual operan también factores de desconsolidación (retrocesos) y que representan el anclaje de una parte de la sociedad a los valores del antiguo régimen. Tales factores introducen clivajes nuevos y específicos (estructurales) que no hacen sino señalar el origen de la actual sociedad política en un pacto transicional forzosamente incompleto, precario y plagado de ambigüedades. Así, por ejemplo, cuanto más hegemónicas sean

³⁵ Para más información ver Alex Latta (2011), “Los desastres planificados: Megaproyectos y el trauma socio-ambiental, el caso de Hidroaysén”, *Sociedad Hoy* 20: 111-129 (Universidad de Concepción).

las fuerzas vinculadas con el antiguo régimen en el momento de configurarse las negociaciones y el pacto, más probable es la aparición de una estructura política de baja calidad democrática y viceversa.

En el caso de Chile, por ejemplo, la continuidad del dictador, primero, como Comandante en Jefe del Ejército y luego como senador institucional, si bien condicionó el ritmo y alcances de la transición, su impacto fue mediatizado por su derrota electoral, el propio avance de la institucionalidad democrática, los procesos de transición en la región, el fin de la Guerra Fría con la caída del Muro de Berlín en 1989 y, por ende, de la doctrina de seguridad nacional de contención al comunismo. Pero igual estuvo presente con sus manifestaciones de poder.

En segundo lugar, está el clivaje plurinacional que se da en el caso de la transición española y se mantiene aún semi dormido en el Chile de hoy con la política de pacificación de 1861 (aunque despertando con las movilizaciones de los pueblos Mapuche y Pascuense en 2011-2012), donde la referencia ambigua en las constituciones sobre regiones y nacionalidades, además de levantar el tema de la necesidad de una descentralización administrativa, activa los clivaje identitario (o centro-periferia) y el clivaje territorial (campo-ciudad).

Por último, destaca el clivaje original propiamente tal, al ser todo proceso de transición un intento de negociar (al no haber ganadores absolutos y, por lo mismo, tampoco modelos) una forma de democracia política que permita superar, sin conflicto, un proceso traumático previo que ha dividido radicalmente a todo el país. En el caso de Chile, este fue el golpe de Estado de 1973 a partir de una dicotomía sistémica de paradigmas, y donde las elites que sellaron el pacto de la transición, conscientes de su potencial conflictivo, decidieron hipotecarlo con un cierto silencio en espera del fortalecimiento de la estructura democrática (Aguilar relata una situación similar en el caso de España y que también está representada en la obra de Enrique Tierno Galván, “*Cabos sueltos*”).³⁶

En muchos casos son las fuerzas del antiguo régimen quienes controlan los tiempos y características de los procesos de transición, lo que explicaría los pactos de silencio y la elección del “second best” escenario como único posible para no trabar el proceso de democratización. Las consecuencias de esto, sin embargo, “dejan una profunda miseria

³⁶ En él Tierno Galván relata, desde un prisma crítico-reflexivo, el devenir de la España de ayer y de hoy, de los personajes que hicieron su historia, en la perspectiva de impedir futuras dictaduras del cualquier signo.

moral y (una) cultura política deficiente” (Aguilar, 2008) que, en el caso de Chile, consolidada la democracia tiende a interpelar a las propias élites que sellaron el pacto ya durante el último gobierno de la Concertación de la Presidenta Bachelet y, principalmente, en el gobierno de derecha del Presidente Piñera a través de las movilizaciones sociales que cuestionan las bases del sistema imperante como el rol subsidiario del Estado.

Como se expresó, muchos de los clivajes mencionados están presentes desde el principio del Estado chileno en toda su historia. Así, por ejemplo, entre las principales causas de uno de los grandes conflictos de la vida nacional, la Guerra Civil de 1891,³⁷ se encuentran las siguientes:

En primer lugar, el conflicto presidencialismo-parlamentarismo. El presidente Balmaceda gobernó interpretando la Constitución como presidencialista, con lo que se ganó la oposición de los partidos políticos y del Congreso Nacional, que habían desarrollado una lectura parlamentarista de la Carta fundamental. Ello le significó múltiples obstáculos a Balmaceda, por parte del Parlamento, para poder cumplir sus propósitos.

A ello, se agregó la acusación de intervención electoral: Balmaceda pretendía designar, tal como lo habían hecho sus antecesores, al Congreso y a su sucesor en la presidencia por medio de la intervención electoral del gobierno y en contra de los llamados por la libertad electoral hechos por los partidos políticos.

En tercer lugar, el presidente Balmaceda amenazó la hegemonía oligárquica con la ascendencia de la burguesía: nombró como ministros a jóvenes no pertenecientes a la oligarquía tradicional. Este grupo reaccionó al prever la posibilidad de disminuir su poder político y social, por lo que se opuso al Presidente.

Ante la contradicción económica, el presidente Balmaceda tenía la intención de aumentar la exportación del salitre, incrementando los ingresos fiscales, para así, poder financiar el plan de obras públicas del gobierno. Pero los empresarios del salitre (principalmente John North) y parte de la oligarquía y el Parlamento, querían exportar cantidades limitadas para que no disminuyera su precio en el mercado internacional.

Para el desarrollo de la guerra fue fundamental la división de las fuerzas armadas, ya que sin este suceso, el bando de Balmaceda no habría podido oponer resistencia. Gran

³⁷ Ver, entre otros, el libro de Alejandro San Francisco (2007), *La guerra civil de 1891. La irrupción política de los militares en Chile*, Tomo 1. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario. Y su artículo *La guerra civil de 1891. Chile. Un país, dos ejércitos, miles de muertos*, tomo 2, en *Estudios Públicos* 97: 161-197.

parte del Ejército (de tradición prusiana) apoyó al Presidente y la Armada (de tradición inglesa, rivales de los alemanes) al Congreso.

Se gestó una fuerte polarización. Los niveles de respeto a las autoridades de gobierno y a los opositores, y que habían marcado la convivencia anterior, se vieron sobrepasados, por medio de la agresión de una prensa virulenta que llegó a incluir en sus ataques a los familiares y a las vidas privadas de los hombres públicos.

Finalmente hay que mencionar el clivaje Iglesia-Ejecutivo. Por la condición liberal de Balmaceda, y su antiguo apoyo a la enajenación del poder eclesiástico sobre el Estado, los clérigos y los políticos conservadores mantuvieron una oposición virulenta al presidente, en particular por parte de la juventud conservadora.

Sartori (1992) ha demostrado que la fragmentación que lleva el multipartidismo y la polarización³⁸ son fenómenos completamente distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea. En palabras de Sartori (1980: 156):

"(...) el número de partidos indica inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado". Agrega que "cuanto mayor es el número de partidos (que tienen voz) mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema".

Claramente, la distancia ideológica entre los partidos políticos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación claramente no es predictivo para la falta de viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos (la gobernanza) a pesar de lo que dice la literatura tradicional (Lijphart, 1991: 122).

Nohlen (1988: 44-153), por ejemplo, habla que el contexto hace la diferencia al estudiar la época del presidente Allende al verificar cómo la reducción del grado de fragmentación de un sistema de partidos puede ayudar incluso a aumentar la polarización política aunque ponga más el acento en otras variables como vínculo entre el presidencialismo y el sistema de partidos (dice que el Presidente constituía un elemento estabilizador en medio de un cuadro muy cambiante) o la distancia ideológica. En todo caso, también es válido expresar que una gran fragmentación dificulta más la

³⁸ La polarización se relaciona con la magnitud de las diferencias entre los distintos partidos respecto de su ideología y su base social. En los sistemas polarizados, la formación de coaliciones es más compleja al estar obstaculizada la gobernabilidad democrática. Estos sistemas perjudican la estabilidad y el desempeño de gobiernos de centro acentuando la polarización y puede desestabilizar el régimen.

negociación (y también la posterior subordinación a los acuerdos), lo que puede favorecer tensiones y conflictos, aunque no necesariamente lleve a interpelaciones más globales.

Como veremos en esta tesis, Chile relativizó parte de sus clivajes en el período de la transición a través, entre otros, de las autocríticas partidarias tras el golpe de Estado de 1973. Esto se demuestra con claridad en el libro del ex Secretario General del Partido Socialista, Carlos Altamirano (1977), *Dialéctica de una derrota* y de muchos otros trabajos de lo que se denominó como socialismo renovado, tales como los *Textos de la Renovación Socialista* de Jorge Arrate (1983), *Socialismo, 10 años de renovación* de Ricardo Nuñez (1989), *Un Socialismo renovado para Chile* de Hernán Vodanovic (1988), etc.

A lo anterior se agrega la reducción responsable de las reivindicaciones de parte de la ciudadanía, a partir de la revalorización democrática y del miedo a una nueva intervención militar (se le da una “luna de miel” al Ejecutivo), y por los impactos de los enormes cambios acontecidos en el escenario internacional en las décadas posteriores.

Esto produjo un reanclaje en la ecuación ideología-pragmatismo y en la prudencia que da como resultado un cierto congelamiento de los clivajes, favoreciendo la flexibilidad que facilita una nueva política de alianzas y la llamada política de consenso (acuerdos básicos entre élites) en el período de transición y, con ello, la consagración de un pluralismo moderado (con competencia centrípeta) inicial de Sartori o multipartidismo de pocos partidos de Lijphart. Estos acuerdos fueron además facilitados por el pragmatismo dado por los sectores tecnocratizantes en ambos bandos.³⁹

En todo caso, durante la redemocratización de los años 1980 se observó una tendencia relevante hacia una cierta estructura bipolar de la competencia en los sistemas de partidos de América Latina. Por un lado, hay muchos más casos de bipartidismo de lo que comúnmente se cree. Por otro lado, donde no baja la cantidad de partidos a nivel del Parlamento en la misma forma y no se producen por lo tanto porcentajes de concentración tan altos en los dos partidos mayores, la bipolaridad se manifiesta en la formación de dos polos pluripartidistas del sistema de partidos (coaliciones), como en el

³⁹ Ver Patricio Silva (2008), *Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.

caso de Chile y de Nicaragua,⁴⁰ o de un polo unipartidista y otro pluripartidista como en el caso de Argentina.⁴¹

Incluso en sistemas de pluralismo moderado como el de Bolivia a partir de 1985, la competencia política adquiere características bipolares (máximo tripolares) debido a la formación de pactos o coaliciones de gobierno en función de la inclusión o exclusión reflejada ahora último, por ejemplo, en la toma de decisión acerca de la elección presidencial por el Congreso y la de mejorar la gobernanza propuesta por el presidente Evo Morales.⁴²

Una excepción a esto sería el caso de Perú que, a pesar de las alianzas que se formaron para hacer frente a la competencia electoral de abril del 2011 (5 alianzas representan el Congreso peruano), la fragmentación partidaria y la inscripciones de múltiples movimientos regionales en un contexto de alto cuestionamiento al sistema de partidos ha configurado una suerte de multipartidismo extremo (10 candidatos presidenciales, 27 partidos y cientos de movimientos inscritos – solo en el distrito de Amazonas hay 10).⁴³

La tendencia a la bipolaridad facilita la formación de mayorías parlamentarias en apoyo al Presidente, siempre y cuando la disciplina interna de los partidos o de los polos pluripartidistas lo permitan, o en el caso de Chile también hay que recalcar que el propio sistema electoral lo permita (cosa que cuesta más con el sistema binominal y su fórmula de empate que consagra a fuerzas alternativas y equivalentes como “veto players”). Reafirmación de esto lo pone Chasqueti (2001: 333), al decir que la “línea tendencial indica que a medida que crece el apoyo presidencial disminuye el número efectivo de partidos del sistema. Del total de 18 presidentes electos con sistema bipartidista, solo 2 no lograron superar el 45 por ciento de la cámara baja”.

No debemos confundir la estructura bipolar con bipolarización o simplemente polarización, conceptos que expresan una agudización de conflictos ideológicos. La

⁴⁰ En el caso de Nicaragua, entre otros, ver *The sandinistas and Nicaragua since 1979*, editado por David Close, Salvador Martí i Puig, y Shelley A. McConnell (2012). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

⁴¹ En el caso de Argentina, se puede consultar la recopilación de Juan Manuel Abal Medina (2011), *La política partidaria en Argentina. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires: Editorial Prometeo.

⁴² Ver trabajo de Manuel Alcántara, Esther del Campo y María Luisa Ramos (1992), “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina” en revista *Justicia Electoral* 1(1): 57-83, Tribunal Electoral, Ciudad de México. Para el caso específico de Bolivia ver Hugo Moldiz (2009), *Bolivia en los tiempos de Evo. Claves para entender el proceso boliviano*. La Habana: Colección Contexto Latinoamericano, Editorial Ocean.

⁴³ Interesante frente a esta realidad resulta el artículo de Martín Tanaka (2009) “El sistema de partidos realmente existente en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política”, *Economía y Sociedad* (CIES) 72: 54-62.

señalada tendencia en la región está acompañada, precisamente, de un mayor pragmatismo y un menor grado de polarización ideológica entre los partidos en competencia (excepciones son países como Bolivia, Venezuela y algunos de América Central).⁴⁴ Lo anterior, se manifiesta en programas electorales bastante similares (de corte centrista) y la competencia está en la pregunta de quién puede implementar mejor estas políticas (eficacia y eficiencia). Esto se da más aún cuando ya se ha anclado un cultura estratégica de cierto consenso de la sociedad como lo fue el caso de Chile durante la transición o sistémica en ciertas democracias anglosajonas (léase Estados Unidos, Gran Bretaña, etc.).

Es importante señalar que la capacidad de los partidos políticos de conquistar una mayoría absoluta en el parlamento no necesariamente se restringe a estas situaciones bipolares, como demuestran los casos de Panamá y Perú. Este también fue el caso de Chile durante las elecciones parlamentarias de 1965, comicios que le dieron al presidente Eduardo Frei Montalva y a su partido Demócrata Cristiano un 42 por ciento de los votos y mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Uruguay es otro ejemplo de mayoría en un contexto de un pluralismo “moderado”, como se refleja en el triunfo en las elecciones presidenciales de 2004 en primera vuelta (50,6 por ciento) del socialista y oncólogo Tabaré Vázquez. Su coalición izquierdista “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, logró una mayoría absoluta en el Parlamento. En el caso de la elección de 2009, si bien José Mujica del Frente Amplio se erige como triunfador en el balotaje (52,4 por ciento) instaurado tras la reforma de 1996, también logra una mayoría legislativa con el 48 por ciento de los votos.

En América Latina, en todo caso, se observan un cierto tránsito hacia un multipartidismo moderado o al menos un sistema de partidos tripolar: ahí está, por ejemplo, México donde desde ya podemos citar el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como fuerzas determinantes, más otras agrupaciones menores fundamentalmente de carácter regional.⁴⁵

A través de la historia de la región, se pueden encontrar todos los tipos de sistemas de partidos. La tipología de Sartori (1992) ofrece una visión panorámica de esto al

⁴⁴ Aporta interesante información al respecto, el Informe 2011 del Latinobarómetro, octubre de 2011.

⁴⁵ Ver a Antonio Lugo Morales (2012), *Los partidos políticos en México y las Sucesión presidencial del 2012*. Ciudad de México: Del Puerto Publicaciones. También resulta interesante la publicación de Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (2012) (eds.), *Los grandes problemas de México*, Edición Abreviada, Colegio de México; y, el trabajo de Juan Reyes del Campillo (1997), “El sistema de partidos en la transición mexicana”. Buenos Aires: CLACSO.

señalar los sistemas de partidos que van desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico (México antes de las reformas de los años 1990, Nicaragua en los años 1980), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el multipartidismo moderado (Venezuela en los años 1970, Ecuador, Perú durante los años 1980), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia hasta 1985, El Salvador, Chile 1964-1973).

Sin embargo, en la temática de los partidos es muy valioso vincular en el análisis los enfoques politológicos y sociológicos. Esto debido a que el sistema de partidos, su estructura y su relación con la sociedad, no se puede explicar sólo recurriendo a un factor o argumentando en forma lineal y determinística como lo demuestran un sin número de estudios. Llevándolo al campo de la semiología, el sistema de partidos se desarrolla en un escenario abierto lleno de particularidades (variables) que lo determinan y encauzan y, por lo mismo, necesita anclajes contextuales e históricos para su comprensión.

Para nuestro estudio también destacaremos otras dos distinciones: la de sistemas de partidos institucionalizados y la de sistema de partidos nacionales que vendría a ser la generalidad de los partidos en el caso de Chile. En el primer caso, los cambios de identidad partidaria y de los actores varía muy poco a la largo de la historia partidaria (alta vinculación con el elector), por lo que hay mayor probabilidad de lograr políticas coherentes y de largos plazos basados en acuerdos estables, más aún si son partidos de alcance nacional. Esto brinda, además, apoyo en la legislatura a los presidentes electos.

Estos sistemas partidarios (institucionalizados y/o nacionales), por lo general, tienden a ser programáticos (tienen una propuestas global para el país), pero también pueden tener una vertiente clientelista (ajusta sus propuestas de acuerdo a las sensaciones e intereses de los votantes). En general, los electores votan sobre la base de sus preferencias de políticas públicas (rational choise), esperando una mejora en la inversión en bienes públicos universales como salud y educación, así como en la rendición de cuentas y los partidos nacionales e institucionalizados tienden a responder mejor a estos intereses al dejar de lado particularismos.

Un sistema de partidos institucionalizado como el chileno, entonces, refleja las siguientes características y que se mantienen al menos hasta el fin del gobierno de la presidenta Bachelet, donde se empieza a dar curso a una nueva dinámica política. Primero, los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables. Segundo, los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas. Tercero, los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos

únicos para determinar quién gobierna. Por último, las organizaciones partidistas se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables.

Esta situación, sin embargo, tiende a sufrir ciertas modificaciones en Chile y en el mundo en general a partir de la maduración democrática y desarrollo científico-tecnológico, entre otros, sobre todo en lo referente a la consolidación democrática, el empoderamiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y del surgimiento de nuevos instrumentos de articulación favorecidos por el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC),⁴⁶ que al final terminan promoviendo una democracia más directa y/o imponen nuevos patrones a la mediatización de los partidos en las democracias representativas.

En el caso de América Latina, sin embargo, el sistema de partidos históricamente ha sufrido variaciones cíclicas. Los factores que han influido en este fenómeno son numerosos y entre ellos, por ejemplo, destacan el ciclo democracia-autoritarismo-democracia, el marcado presidencialismo, la mayor volatilidad de los votos, las reubicaciones ideológica-programáticas de los actores, el desencanto o la frustración ciudadana respecto a las gestiones de gobierno (eficacia), la profunda crítica a los partidos políticos (fenómeno muy influido por los medios de comunicación y la industrial cultural global), etc. Esto, además de afectar su buen funcionamiento, puede incluso motivar su destrucción como en los caso de Venezuela y Bolivia, y en parte en Perú, independientemente de su estructura, conduciendo a fases populistas y/o protopartidistas.

En la era de los medios caliente (sensitivos) de la Aldea Global de Marshall MacLuhan y Zbigniew Brzezinski, la revolución científico-tecnológica ha tenido efectos democratizadores o impugnadores sobre el sistema de partidos a nivel mundial a través de los que se ha denominado la democracia electrónica,⁴⁷ realidad que se ha manifestado en una creciente articulación (redes) y comunicación de la ciudadanía con claros impactos políticos. Ahí está el uso de la tecnología en las revueltas del mundo árabe, los más de 27 mil censores que necesita el gobierno chino para controlar a la

⁴⁶ Ver, entre otros, el artículo de Jesús Alberto Silva Machado, "Movimientos sociales y activismos en redes", en Renata Segura, Ingrid Bolívar y Adriana Posada, *El papel de las ONG's en la sociedad civil: La construcción de lo público*, en *Revista Controversia* 170: 57.

⁴⁷ El adjetivo "electrónica" no es preciso del todo, pudiendo referirse a varias tecnologías y utilizaciones. De esta forma, el término puede referirse a la utilización de un procesador inteligente o a la utilización de la televisión. Al mismo tiempo, existen varios sinónimos que, como el de "democracia digital", "cyberdemocracia", "democracia virtual" o "democracia de la sociedad de la información". Sin embargo, ha sido el término "electrónica" el más aceptado para expresar la aplicación de las tecnologías interactivas.

ciudadanía de los efectos políticos del internet, el movimiento estudiantil 2.0 en Chile o México y/o el uso constante de la clase política de instrumentos como el twitter o el internet en su relación con los electores. La toma de decisiones y la gobernanza en general, se enfrenta hoy a la resolución institucional de los conflictos mediados por múltiples intereses y propósitos y que se encuentran imbricados en organizaciones y grupos de organizaciones que se articulan en redes.⁴⁸

Los TIC, en general, han favorecido un modelo de democracia cercano a las raíces socialdemócrata y republicanas que ve a la ciudadanía como un elemento vital para el funcionamiento democrático no solo por su labor de control, sino, sobre todo, por su participación en el proceso político a través de la deliberación. Es aquí donde el ciudadano ejerce toda su influencia en el funcionamiento de la democracia.⁴⁹

En cuanto a un sistema de partido nacional que caracteriza al sistema de partidos en Chile, los partidos tienden a favorecer políticas de alcance nacional en vez de centrarse en regiones o segmentaciones específicas (gremiales, culturales, zonales, etc.). Así el Poder Ejecutivo tiene una mayor capacidad para forjar coaliciones legislativas centradas en temas nacionales y no encontrarse entrampado o dificultado por una gran fragmentación de intereses para el logro de acuerdos. Esto es particularmente fuerte en Chile con sus procesos de centralización y unificación.

Autores como Lechner (1989: 93-97), Garretón (1987: 64) y Valenzuela (1985: 5-80), entre otros, asumiendo en su análisis el institucionalismo histórico y la cultura estratégica, coinciden en caracterizar el sistema multipartidista en Chile a partir de los siguientes hechos. Primero por su tradición histórica, debido a que el sistema de partidos políticos se institucionaliza tempranamente en el siglo XIX al iniciar su vida independiente. Y aunque se caracteriza por su elitismo y dependencia del Estado, la sociedad política demuestra una gran vitalidad como se aprecia en el cambio del presidencialismo fundado en la Constitución de 1833 a las formas parlamentarias vividas desde 1891 a 1924. Esto se expresa, desde 1949 al 1973, en una gran movilización social y una amplia participación electoral (desde 1950 a 1970 la población inscrita en los registros electorales se triplica).

⁴⁸ Un muy buen artículo al respecto, es el de Javier Esteinou (2003), “La revolución del ciberespacio y la transformación de la sociedad de principios del siglo XXI”, en revista electrónica, *Razón y Palabra* N° 36, Ciudad de México.

⁴⁹ Ver, entre otros, Joan Oriol Prats y Óscar Del Álamo (2003), “Democracia electrónica: Concepto, tipos y posicionamiento”, en *Revista Futuros* 1(4).

Luego, por la existencia del eje izquierda-derecha como principio diferenciador de las posiciones políticas. Esto se ha traducido en la práctica en una gama completa de opciones políticas expresadas a través de organizaciones, las que a partir de los sesenta se estructuran en tres campos de similar potencial electoral y que acerca al sistema de partidos a la realidad europea: la derecha (conservadores y liberales), el centro (democratacristianos y radicales) y la izquierda (comunistas y socialistas). Los tres tercios de la política chilena.

Por otro lado, destacan el anclaje de los partidos con un sector social definido más allá del pluriclasismo que los cruzaba (clivaje de clases). Así, los partidos de derecha tenían como referencia la clase alta relacionada al capital, el Partido Radical y el democratacristiano a los sectores medios y los partidos Comunista y Socialista los sectores populares.

Otro factor representativo es la continuidad de los partidos y de sus identidades ideológicas y de representación. Hay una gran estabilidad de los principales partidos a pesar de la corriente autoritaria que culpa a los partidos y al parlamento (en general a “la política”) de los males sociales y las divisiones del país (gobiernos de Ibáñez en 1952, Jorge Alessandri 1958 y Pinochet 1973).

También está la superposición de los partidos políticos con la totalidad de las organizaciones sociales, lo que facilitó el desarrollo de una diversificada clase política que ofrecía una amplia gama de opciones políticas (situación completamente válida hasta finales del gobierno del presidente Lagos). Junto a lo anterior, está una relativa debilidad y dependencia de las organizaciones autónomas de la sociedad civil. Todas las organizaciones sociales tenían que operar a través del sistema de partidos para lograr acceso al instrumento de ordenamiento y distribución: el Estado. Lechner (1989: 93) caracteriza esto como la “representación reivindicativa de los partidos”.

Hay también una legitimación del liderazgo que se cristaliza en el apoyo al sistema democrático, en particular a las instituciones republicanas más representativas como el Ejecutivo y la figura presidencial. Por último, se resalta una cierta primacía histórica del Estado. Es a partir de un Estado nacional, con poder concentrado y centralizado, que se plantea la pluralidad política.

Scully (1995: 83-112), por su parte, enfatiza que a pesar de los esfuerzos de Pinochet por reestructurar el sistema de partidos en Chile, parece claro que la conocida

repartición de los tres tercios del electorado ha reaparecido en el sistema de partidos.⁵⁰ Sin embargo, y aun cuando el mismo clivaje fundamental que causó el conflicto político en el sistema de partidos por más de doce décadas sigue presente en el sistema de partidos, el período de Pinochet transformó las políticas partidarias en forma substancial.

La experiencia del régimen autoritario traumatizó a grupos sociales y políticos claves, provocando en ellos tanto una revalorización del valor como de la fragilidad de la democracia política.⁵¹ Esto, unido al fracaso de las políticas confrontacionales, llevaron a las élites políticas a privilegiar la cooperación sobre el conflicto pero sin perder sus concepciones básicas y al electorado, fortalecido por una cultura global que favorece la individualidad y/o el individualismo en su peor acepción, a “debilitar” sus niveles de pertenencia partidaria no así de sus posturas frente a la realidad.⁵²

Para Sartori (1976: 121-131) una variable crucial para determinar un pluralismo polarizado de uno moderado es la “distancia ideológica” de los extremos. En el caso de Chile, hablamos de un pluralismo moderado, en la medida que ha existido una reducción de la distancia ideológica entre los partidos de los extremos con el proceso de secularización que permeó a la política y a la sociedad en su conjunto, proceso que fue reforzado desde el exterior con el fin de la Guerra Fría y de la mayoría de los llamados socialismo reales, la valoración universal de la democracia y los derechos humanos y el fracasado Consenso de Washington,⁵³ en su momento, que exacerbó el equilibrio, la liberalización económica y por sobre todo el mercado.

El asentamiento de políticas democráticas, en gran medida, depende de la capacidad de generar compromisos en relación a los conflictos fundamentales (clivajes) y, por lo

⁵⁰ En palabras de Scully: “Se ha observado con frecuencia que Chile es el único país en América Latina donde las fuerzas políticas, desde el comienzo de la política de partidos, han estado clara y distintamente alineadas en tres grandes bloques ideológicos, con partidos que están en los polos opuestos del espectro político y uno al menos situado entre los polos. En términos de la amplitud y profundidad de sus fisuras ideológicas, el sistema de partidos chileno es tal vez el mejor ejemplo de un sistema multipartidario en América Latina. semejante a los de muchos países europeos” (1995: 83).

⁵¹ Ver Patricio Silva (1999) “Collective memories, fears and consensus: The political psychology of the Chilean democratic transition”, in Kees Koonings and Dirk Kruijt (eds.), *Societies of fear: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*, pp 171-196. Londres: Zed Books.

⁵² Esta capacidad de llegar a acuerdos no ha sido apreciado por todos. Ver a Alfredo Jocelyn-Holt (1998), *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago: Editorial Planeta.

⁵³ Se entiende por “Consenso de Washington” un listado de políticas económicas consideradas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C., Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericano debían aplicar. Este contemplaba: disciplina fiscal, reordenamiento de prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de los tipos de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derecho de propiedad.

mismo, los políticos buscan crear opciones de centro para optimizar las condiciones que favorecen los compromisos (una posición intermedia, una secularización), virajes que resultaron vitales para la transición chilena.

A diferencia de autores como Duverger (1951: 242-243) y de Sartori (1987: 168-169) que “tienden a subestimar la capacidad del centro para generar una identidad política y un proyecto propio”, autores como Scully (1992: 238-240) han sugerido para la experiencia histórica chilena la existencia de dos tipos de posiciones de centro en esta perspectiva: la posicional y la programática.

En la primera (posicional), el partido toma una postura intermedia en el eje del mayor clivaje sin mayores compromisos con objetivos particulares o conjuntos de políticas. Su razón de ser es lograr el poder gubernamental y retenerlo, y para ello está dispuesto hacer pactos electorales y/o de gobierno con partidos de derecha o de izquierda, incluso con ambos. Estos partidos pueden moverse con relativa libertad para mediar entre los polos porque fueron formados en el contexto de un clivaje nonato, ahora secundario.

El mismo Scully (1992: 238-240) coloca en la historia del desarrollo político chileno a los partidos Liberal y Radical en esta categoría. En mi opinión, sin embargo, y si bien ambos partidos han tenido una movilidad circunstancial en el espectro ideológico para negociar tanto con la izquierda como con la derecha, tanto los liberales como los radicales se han planteado más constantemente como fuerzas de transformación con objetivos y programas claros.

En el caso de los liberales, por ejemplo, José Manuel Balmaceda (su figura emblemática) representó para muchos las transformaciones sociales y económicas de fines del siglo XIX y fue considerado el gestor de los cambios para lograr un mayor desarrollo industrial. Los ingresos provenientes del salitre fueron utilizados por su gobierno para impulsar un ambicioso programa de obras públicas, las que estuvieron concentradas en expandir las obras ferroviarias como el Viaducto del Malleco y en ampliar la cobertura educacional (se construyeron nuevas escuelas públicas en todo el país y en 1889 se fundó el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, que llegaría a ser un importante centro de producción y debate intelectual). Se le consideró como un precedente de las políticas económicas nacionalistas y de la lucha contra el

imperialismo. Para otros, sin embargo, fue el dictador que pasó por sobre la institucionalidad y desencadenó la Guerra Civil de 1891.⁵⁴

Los radicales, herederos del liberalismo decimonónico, por el otro, remontan sus orígenes a las primeras insurrecciones en contra de la oligarquía a mediados del siglo XIX en Chile. Sus planteamientos (Sepúlveda, 1993: 19-36) apuntaron a reformar la Constitución de 1833 con el fin de promover un régimen más democrático, liberal y anticlerical. Forjaron sus espacios de sociabilidad militante a través de su vinculación con la masonería y los cuerpos de bomberos que fundaron. Desde sus orígenes, los radicales abogaron por la reforma electoral; la ampliación del sufragio universal y de las libertades republicanas; la consagración de la sociedad civil frente al poder del Estado; la separación de la Iglesia y del Estado; la reestructuración de la guardia nacional junto a la descentralización administrativa del país; tal como se desprende del primer programa radical aprobado tras su primera convención en 1888. De todas formas, tanto los liberales a fines del siglo XIX y principios del XX y los radicales hasta fines de los cincuenta, correlacionaron sus programas a la construcción de coaliciones estables que dieran gobernabilidad al sistema de partidos al no existir ningún grupo que sustentara posiciones mayoritarias.

Por el contrario, un partido programático (puro) de centro en general no estará dispuesto a buscar acuerdo en la medida que su identidad está anclada a un clivaje fundamental (por ejemplo, urbano y rural) en el sistema de partidos. En este escenario un partido programático de centro encontrará más resistencia interna y externa para jugar un rol mediador entre los extremos, lo que limita su movilidad para negociar acuerdos.

En el caso chileno, el Partido Demócrata Cristiano (Grayson, 1968: 100-137) es un partido programático por esencia, al nacer como institución de centro en un espectro de partidos basado en la división de clases y, por lo mismo, no tuvo la voluntad ni pudo jugar un rol de mediador entre la izquierda y la derecha.

La historia de la Democracia Cristiana⁵⁵ se remonta a fines de 1920, cuando comienzan a resquebrajarse las convenciones ideológicas de la juventud católica afiliada al Partido Conservador. Desde esos tiempos, grupos de jóvenes críticos se interesaron

⁵⁴ Ver, entre otros, Hernán Ramírez Necochea (1972), *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*. Santiago: Editorial Universitaria.

⁵⁵ Ver, entre otros, Bernardo Leighton Guzmán (1957), *Partido Demócrata Cristiano*. Santiago: ECPA; Jaime Castillo Velasco (1968), *Las fuentes de la Democracia Cristiana*. Santiago: Editorial del Pacífico; Leonard Gross (1968), *The Last Best Hope: Eduardo Frei and Chilean Democracy*. Nueva York: Random House; y Ricardo Boizard (1963), *La Democracia Cristiana en Chile*. Santiago: Editorial Orbe.

en la doctrina social de la Iglesia (encíclica *Rerum Novarum*) y en la corriente del humanismo cristiano que había surgido con las publicaciones de Jacques Maritain (tomismo en el mundo moderno) en contraposición a las doctrinas decimonónicas del capitalismo liberal y de la defensa de la Iglesia Católica frente a los avances de la secularización del Estado que sustentaba el liderazgo del partido. Entre estos disidentes figuraban Bernardo Leighton, Eduardo Frei Montalva, Rafael Agustín Gumucio, Ignacio Palma, Manuel Garretón y Radomiro Tomic. Se organizaron en diversas agrupaciones al interior del mismo Partido Conservador (Asociación Nacional de Jóvenes Católicos en 1928, Movimiento Nacional de la Juventud Conservadora 1935, Falange Nacional 1937) y en 1938 se produce el quiebre definitivo a raíz de la campaña presidencial.

El período que siguió fue dedicado a la reagrupación de fuerzas y la fundación oficial del PDC, llevada a cabo en 1957 con el Partido Conservador Social Cristiano, grupo escindidos del Partido Conservador. Posteriormente se sumaron grupos menores como el Partido Nacional Cristiano y los grupos agrario-laboristas.

De esta manera, el PDC se constituyó en un tercer polo programático en medio del espectro político chileno, alternativo a la izquierda y la derecha. El presidente Frei Montalva develó este propósito con su propuesta de “*Revolución en Libertad*”, programa que planteaba una reforma estructural del país a través de la creación de cooperativas y nuevas organizaciones sociales de promoción popular, como juntas de vecinos y centros de madres. Se trataba de crear organizaciones de base, capaces de enfrentar sus propios problemas. Con ello, se pretendía mejorar las condiciones de vida de los sectores marginales; los cambios no se realizarían desde el Estado sino desde la comunidad misma y, por ello, dio especial impulso al sindicalismo y a la educación.⁵⁶

Este posicionamiento programático alternativo si bien contribuyó al patrón del centro en la competencia partidaria, influyó en la imposibilidad de un acuerdo que diera mayorías y estabilidad al proceso de cambio propuesto en las plataformas presidenciales del candidato del PDC, Radomiro Tomic y de quien fuera el abanderado por la izquierda, Salvador Allende, a pesar de las grandes similitudes de ambos programas.

⁵⁶ Ver, entre otros, a Tomás Moulián (1986), *La Democracia Cristiana en su fase ascendente: 1957-1964*. Santiago: FLACSO; y Alberto Sepúlveda Almarza (1996), *Los años de la patria joven: La política chilena entre 1938-1970*. Santiago: CESOC.

La posterior secularización (aprendizaje) del PDC en el período autoritario, entre otros, facilita “romper” con los tradicionales tres tercios y generar alianzas mayoritarias. Las primeras fórmulas de apertura al diálogo de la Democracia Cristiana se encuentran en el documento “Una patria para todos”, emitido en octubre de 1977 (Aylwin, 1998:138-139; Ortega, 1992: 66-72). En esta misiva, la DC resignaba la opción de partido programático de centro, lo que significaba desechar el proyecto propio alternativo a la derecha y la izquierda.

En la actualidad y con predominio del centro, el espectro político de derecha a izquierda en Chile se conforma de la siguiente manera:

- a) Derecha: Unión Demócrata Independiente (UDI) y parte de Renovación Nacional (RN).
- b) Derecha más Liberal y/o Centro Derecha: Otra parte de RN y los movimientos ChilePrimero (CH1) y Humanista Cristiano (MHC), Partido de los Regionalista Independientes (PRI - ex PDC).
- c) Centro: Partido Demócrata Cristiano (PDC).
- d) Centro Izquierda: Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Partido por la Democracia (PPD), Partido Socialista (PS) y Partido Progresista (PRO - aún un movimiento).
- e) Izquierda: Partido Comunista (PC), Partido Izquierda Cristiana (IC), Partido Humanista (PH), Partido Ecologista (PE) y Movimiento Amplio Social (MAS – ex PS).
- f) Más allá de la izquierda: Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).
- g) Regionalista-Caudillista: Fuerza País.

De lo anterior, y más allá de la existencia de número no menor de agrupaciones políticas provenientes de asociaciones gremiales, se desprende la existencia de un escenario de pluralismo moderado de tendencia centrípeta, donde los partidos se agrupan en tres grandes referentes sin redituarse los tres tercios en que se dividía la política antes de 1973, pero con presencia de los clivajes históricos (ver Gráfico I): la Coalición por el Cambio (derecha), la Concertación (centro-izquierda) y el Junto Podemos (izquierda).

Se habla de "sistema electoral",⁵⁷ el que se da tempranamente en Chile a través del Reglamento Constitucional Provisorio del Pueblo de Chile de 1812,⁵⁸ en forma restringida para hacer referencia a las reglas que establecen la forma en la que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos, en un régimen electoral determinado.

Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá (principio mayoritario o proporcional) y el procedimiento que se prefiere aplicar: la posible subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación (emisión de uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo, la barrera de representación o umbral mínimo inicial.

El efecto directo de los sistemas electorales, sin embargo, se liga a la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del resultado en forma de adjudicación de puestos. Hay dos líneas de influencia que están interrelacionadas. Los sistemas electorales influyen en la votación misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada fundamentalmente por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, según los sistemas electorales. Ejemplo claro de esto, como se verá más adelante, es el sistema binominal chileno y que excluyó del Parlamento por dos décadas, junto a otros factores, a la izquierda del Junto Podemos y otras agrupaciones menores (se rompe en las últimas elecciones del 2009 con el acuerdo Concertación-PC). Por otra parte, los sistemas electorales generan, con base en la misma votación, diferentes resultados electorales.

El significado de los sistemas electorales no se restringe a la relación entre votos y escaños y al efecto reductivo o no reductivo, que se produce en el momento de votar, sino en el sentido de representatividad y la calidad de la democracia. Es decir, más allá de afectar la fragmentación del sistema de partidos y/o la capacidad (u obligatoriedad)

⁵⁷ Ver, entre otros, Dieter Nolhen (1981), "Elementos configuradores de los sistemas electorales" en *Sistemas electorales del mundo*, pp. 106-14. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; y del mismo autor (2008), *El sistema electoral en su contexto*. Ciudad de México: UNAM.

⁵⁸ Ver "Reglamento constitucional provisorio del pueblo de Chile", Impreso en Santiago en la Imprenta del Gobierno por S.B. Johnston y S. Garrison en 1812, disponible en cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2011/05/constitucion-1812.pdf

de formar mayorías, los sistemas electorales influyen en la relación votante y candidato (adhesión, cercanía, legitimidad, fuerza), dependiendo de factores técnicos como tamaño de las circunscripciones, de la forma del voto (uninominal o de lista) u otros elementos. También dependen de él qué estructura institucional surge y qué prácticas políticas se producen.

Los sistemas electorales tienen incidencia, por tanto, además de la relación voto-escaño y candidato-votante, en la polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos; estructuración de los partidos políticos en referencia a la organización interna y la relación de estos con el electorado; representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad (regiones, etnias, confesiones y otros) que procura la integración política en el ámbito de Estado en tanto entidad unitaria; tipo de competencia política; formas de participación política prevalecientes, incluyendo tipos de comportamiento electoral; las características de las campañas electorales; la capacidad del sistema político de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas; y, finalmente, en la legitimidad del sistema político, en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.⁵⁹

Los sistemas electorales son estructuras complejas.⁶⁰ Se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los cuales pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su ecuación.

⁵⁹ Ver Fátima García Díez, “Una herramienta clave de la democracia: Los sistemas electorales”, en <http://campus.usal.es>. También de la misma autora (2001), “Reformas electorales y sistema de partidos parlamentarios en América Central”, *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca Ediciones, pp. 37-65. Por último, también resalta el trabajo de Maurice Duverger (1992), “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en Albert Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Editorial Ariel.

⁶⁰ Algunos interesantes textos además del de Maurice Duverger (1992), son los de Dieter Nohlen (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; y, el de Giovanni Sartori (1996), *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

En el caso de la representación, esta puede darse, al menos, de tres formas: la representación geográfica (por zonas); la representación de las organizaciones políticas y su anclaje con las divisiones ideológicas (clivajes) en la sociedad; y, una representación de la composición nacional (etarea, género, social, étnica, religiosa, etc.).

Los sistemas electorales pueden ser clasificados en razón de la distribución territorial, en función de la organización política o bien atendiendo al carácter acumulativo del sufragio.

Los sistemas electorales basados en la distribución territorial pueden ser de tres tipos. Primero está el distrito electoral único, en que todo el territorio del Estado se considera un colegio electoral único. Todos los electores pueden votar todos los cargos públicos elegibles. Luego, el distrito uninominal, en que el ámbito territorial del Estado se divide en tantos distritos electorales como cargos públicos a cubrir, de manera que cada elector dispone de un voto para sufragar a un solo candidato. Y, por último, los distritos plurinominales, donde el territorio del Estado se divide en muchas circunscripciones, a las cuales se les atribuye un número determinado de cargos públicos electivos de manera que cada elector pueda votar por una lista de candidatos correspondiente a esos cargos o bien algo menor a fin de otorgar representación a la minoría.

Los sistemas electorales basados en la organización política y cómputo de sufragios corresponden, por un lado, a los mayoritarios y que consisten en adjudicar en cada distrito electoral todos los cargos públicos al candidato o lista de candidatos que haya obtenido la mayor parte de los votos emitidos y válidos. Esta mayoría puede ser relativa o simple, o bien de carácter absoluto, es decir, comprendiendo la mitad más uno de los votos. Cuando se exige un carácter absoluto como en la elección presidencial chilena (50 por ciento más 1), también se tiene considerado, sino se ha alcanzado esta mayoría absoluta, la realización de una elección complementaria (balotaje o segunda vuelta), de la cual participan solamente los candidatos más votados en la primera vuelta en una perspectiva legitimadora.

Por el otro, están los representación minoritaria, complementando la mayoritaria y a fin de mitigar las insuficiencias de esta última. Su caracterización permite distinguir a este sistema de los de representación proporcional en el sentido de que la representatividad otorgada a la minoría no es proporcional sino de índole empírica. Los sistemas de representación proporcional procuran que la organización política expresada

en el cuerpo elegido guarde una proporcionalidad lo más exacta posible con la composición del cuerpo electoral (Chile durante la vigencia de la Constitución de 1925).

En todo caso, existen dos grandes principios de representación política. En el caso del principio de representación por mayoría como se expresó, el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría parlamentaria. Es decir, que los sistemas electorales de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

En el caso de la representación proporcional como en Chile hasta 1973, Argentina hoy y predominante en general en América Latina y en Europa occidental, se trata por el contrario de reproducir lo más fielmente posible en el parlamento las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población. Los sistemas de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia relativa entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos u otro tipo de agrupaciones organizadas.

Ambos principios de representación (mayoritario y proporcional) están enfrentados en un sentido histórico-ideológico, político y sistemático (Rivas 2007:45-46). El histórico – ideológico, porque el gran debate teórico sobre la representación desde mediados del siglo XIX se orienta en la alternativa de la representación por mayoría versus la representación proporcional. Político, porque la lucha por la representación política de los trabajadores, de las minorías y de los pequeños partidos estuvo asociada en muchas ocasiones con la demanda de representación proporcional y contra la representación por mayoría vigente; esta lucha llegó a su fin en un gran número de países tan solo con la introducción de un sistema de representación proporcional. Y sistemático, en cuanto a que la mejor forma de clasificar a los sistemas electorales es a través de los principios de representación; la representación por mayoría y la representación proporcional constituyen las clases básicas en la tipología de los sistemas electorales.

Lo claro es que hoy ya no podemos clasificar a los sistemas electorales en términos absolutos sino a través de gradualidades. Los distintos elementos técnicos (distribución de las circunscripciones electorales, forma de la candidatura, votación y procedimiento de conversión de votos en escaños) se pueden combinar de múltiples formas entre sí. Según se combinen los elementos y según sean los efectos políticos así producidos, pueden construirse tipos muy distintos de sistemas electorales al interior de los dos

principios de representación. Por lo mismo, hay una gran variedad de categorías dentro de los mayoritarios y proporcionales.

Sin abundar mayormente en la variedad de posibilidades que ofrecen estas dos grandes categorías, diremos que el sistema electoral actual de Chile tiene sus orígenes en la Constitución Política del 1980, donde se establecen sus principales disposiciones en términos generales, y que son complementadas específicamente por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, y por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios que estableció el sistema electoral aplicable a las elecciones de senadores y diputados (art. 109 bis, 178, 179, 180 y 181) que a juicio de algunos juristas (Verdugo y García 1996: 199) se trata de un sistema electoral binominal “sui generis” que no es mayoritario ni proporcional.

En primer término, se puede argumentar que con la aprobación de la Constitución Política de 1980 en un plebiscito carente de estándares democráticos el 11 de septiembre de ese mismo año, se dejó sin efecto el tradicional sistema electoral de representación proporcional vigente hasta 1973 y se incorporó el sistema binominal con aplicabilidad directa para el Senado como para la Cámara de Diputados.

Entre 1925 y el año del quiebre institucional de 1973, el país estaba dividido en 25 provincias (algunas equivalentes aproximadamente a las actuales provincias y otras a las actuales regiones). Estas provincias correspondían cada una a un distrito electoral, excepto la provincia de Ñuble, que contenía dos distritos, y la de Santiago que contenía cuatro, dando un total de 29 distritos electorales. Cada distrito elegía a su vez a una cantidad distinta de diputados (entre 2 y 18, dependiendo de su población), formando con ello la Cámara de Diputados. Ésta no tenía un número prefijado de escaños, sino que dependía de la población del país de acuerdo con el censo oficial vigente: en 1925 estos eran 132, en 1932 llegaban a 142, en 1936 a 146, en 1941 a 147 y desde 1969 a 150.

En tanto, para la elección de senadores existían 9 agrupaciones senatoriales (10 desde 1967 en adelante) que se componían de la unión de varios distritos, eligiendo 5 senadores cada una. Así, el Senado estaba compuesto por 50 miembros en 1970.

La determinación de los candidatos electos se efectuaba mediante un sistema de representación proporcional (el método D'Hont)⁶¹, según los votos de cada lista de

⁶¹ El método consiste básicamente en ordenar de mayor a menor los votos obtenidos (en estas elecciones, sólo los que hayan conseguido más del 3 por ciento de los votos). Luego se van haciendo sucesivas

partidos o coaliciones políticas. Una vez determinado el número de electos por cada lista, se proclamaban a las mayorías individuales correspondientes dentro de cada una de ellas.

Todo esto cambia con la Constitución de 1980 y en 1989 se organizó un nuevo sistema electoral parlamentario concordante con ella. Para las elecciones de diputados, existen 60 distritos electorales compuestos por conjuntos de comunas contiguas entre sí (con una sola excepción: el distrito 6 de la Región de Atacama), de dos escaños. Para las elecciones de senadores, hay 19 circunscripciones electorales de dos escaños, donde la mayor parte de las regiones forman por sí mismas una sola circunscripción, excepto seis (Valparaíso, del Maule, del Biobío, de la Araucanía, de los Lagos hasta agosto de 2009 y Metropolitana) que se particionan en dos circunscripciones. En 2007, fue creada la Región de Arica y Parinacota, escindiéndola de la Región de Tarapacá, pero no se creó una nueva circunscripción, por lo que la I Circunscripción pasó a ser birregional (existe un proyecto de ley en trámite que busca resolver esta situación). En tanto, en agosto de 2009, la Región de Los Ríos (segregada de la X Región de Los Lagos) heredó la XVI circunscripción, aunque el distrito 55 fue trasladado a la XVII Circunscripción, manteniéndose así la equivalencia territorial entre ésta y la Región de Los Lagos.

El sistema binominal (Nolhen, 1998: 281) sugiere el respaldo a un único candidato, lo cual ciertamente estimula, en la mayoría de los casos, la presentación de listas conjuntas en los procesos electorarios (coaliciones electorales en caso de no haber un partido mayoritario). Por lo tanto, el sistema binominal es un sistema mayoritario con efectos peculiares, puesto que cuentan los votos de las dos más altas mayorías. Y aún más, dado que hay dos escaños en disputa, se favorece al segundo partido, porque alcanza el 50 por ciento de los escaños sin igualar a la primera mayoría o tener una votación sustancial. Es necesario, eso sí, que obtenga más de la mitad de los votos del partido con mayoría relativa o absoluta, pero el margen virtual es grande. La lista que obtenga en una circunscripción un poco más del tercio de la votación obtendrá un escaño, al igual que la lista que obtenga casi dos tercios de la votación. Además, altera el sentido original del voto depositado por el elector en las urnas al traspasarse este al primero de la lista en caso de no superar los dos tercios de la votación.

divisiones entre 1 y el número de escaños de cada circunscripción territorial, para ir asignando los escaños de forma proporcional a los votos. En <http://www.microservos.com/archivo/mundoreal/como-funciona-la-ley-d-hondt.html>

Inédito en Latinoamérica y dadas sus características, presenta dificultades para ser clasificado de acuerdo a los dos principios de representación: mayoritario y proporcional (distributivo). Sin embargo, dentro de lo que podría llamarse un sistema mixto, se considera que el caso de Chile es una variante del sistema mayoritario, mayoría absoluta con doble vuelta para la presidencia y circunscripciones binominales, con “premio” a las minorías, para el Congreso.⁶²

Esto se reflejó clara y tempranamente en la elección parlamentaria de 1989, donde el ex presidente Lagos no obtuvo el escaño senatorial de la circunscripción en disputa a pesar de haber obtenido una ventaja de más de 13 puntos sobre el principal contrincante de la Alianza por Chile, el ex ideólogo del régimen militar y fundador de la UDI, Jaime Guzmán Errázuriz (ver Cuadro 1).

Cuadro 1			
Elección senatorial Santiago Poniente de 1989			
Candidato	Pacto-partido	Votos	Porcentajes
Ricardo Lagos E.	Concertación - PS-PPD	399.721	30,62
Andrés Zaldívar	Concertación PDC	408.227	31,27
Miguel Otero	Alianza-RN	199.856	15,31
Jaime Guzmán	Alianza-UDI	224.396	17,19
Sergio Santander	Independiente	59.834	4,58
Rodrigo Miranda	Independiente	13.435	1,03

Fuente: Registro Electoral on line: www.servel.cl/

A modo de ejemplo, en el Cuadro 2 se simulan las distorsiones que produce el sistema binominal teniendo como base los datos de la elección de diputados en las parlamentarias del 2005, a partir de la comparación del número de diputados que obtendría cada conglomerado de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos y su anclaje en el sistema que rige en Chile, a uno de elección directa en cada distrito y a otro que reparte los asientos parlamentarios de acuerdo a los votos obtenidos a nivel nacional. Más allá del aumento de representación de otros actores (Junto Podemos con el proporcional), la coalición más perjudicada con otro sistema resulta la Alianza por Chile, hoy por el Cambio, de la derecha con otro sistema: con la elección directa pierde cuatro y con proporcional ocho diputados. Esto último, entre otros factores, explicaría la reticencia de la derecha a cambiar el sistema electoral vigente.

⁶² Ver Marco Antonio Córdova Montúfar (2010), “Influencia del sistema electoral y sistema de partidos en los procesos de democratización. Análisis comparado entre Chile y Ecuador”, Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador.

Si bien el sistema electoral no es una determinante automática del sistema de partidos al ser una variable entre tantas, se presentan ciertas tendencias como que las fórmulas de mayoría facilitan un formato bipartidista y obstruyen el multipartidismo, mientras que las fórmulas de representación proporcional facilitan el multipartidismo, y difícilmente conducen al bipartidismo

Cuadro 2				
Distorsión del binominal en las elecciones de diputados de 2005				
Tipo de Sistema	La Concertación	Alianza por Chile	Junto Podemos Mas	Regionales Independientes
Sist. Binominal	65 dip.- 54,20%	54.dip - 45,00%	0 dip.-0%	1 dip. -0,83%
Elección Directa	69 dip.- 57,50%	50 dip. - 41,60%	0 dip.- 0%	1 dip.-0,83%
Sist. Proporcional	62 dip. - 51,60%	46 dip.- 38,3%	9 dip.-7,5%	1 dip.-0,83%

Fuente: Registro Electoral on line: www.servel.cl/

Un conocedor de Chile como lo es Peter Siavelis (2004: 79), en todo caso, piensa que los efectos de los sistemas electorales sobre la formación de coaliciones son menos absolutos de lo que parecen a simple vista, subrayando que hay que repensar en profundidad la relación entre las reglas electorales y sus supuestos resultados en términos de la dinámica competitiva del sistema de partidos. Agrega que con diferentes variables contextuales, las dinámicas operacionales de los sistemas electorales son también distintas. Precisa que “expertos han reconocido la relación entre sistemas electorales y el número de partidos y coaliciones, y la competencia dinámica entre ellos. Sin embargo, variaciones mucho más sutiles en las áreas de selección de candidatos, la sincronización y la secuencia de las elecciones, y la capacidad para recompensar a los perdedores (solo por nombrar unos pocos) pueden afectar profundamente las consecuencias de las distintas fórmulas electorales para los sistemas de partidos”.

Así, por ejemplo, si asumimos la hipótesis de que la sincronización de la elección reduce la fragmentación de partidos y fortalece la posibilidad de que el Presidente obtenga mayorías legislativas, concordamos con Siavelis (2004: 72) de que en Chile se da un “escenario sub-óptimo” al elegirse cada cuatro años conjuntamente con el Presidente de la República, la totalidad de los diputados y la mitad de los senadores.⁶³

Lo claro, en todo caso, es que el sistema binominal en términos de representación democrática, restringe las posibilidades de recoger una gran cantidad de demandas de

⁶³ A diferencia del Presidente y los diputados, los senadores duran ocho años y se renuevan por parcialidades cada vez: en una elección los que representan a las regiones I, III, V, VII, IX, XI y XV; cuatro años después, les corresponde a los senadores de la II, IV, VI, VIII, X, XII, XIV y Metropolitana.

diferentes sectores de la sociedad en la medida que ha generado un fenómeno de sobre-representación de las fuerzas políticas mayoritarias, focalizada en las dos coaliciones de mayor representatividad electoral como son la Concertación por la Democracia y la Alianza por Chile (hoy indistintamente Coalición por el Cambio). A contra sensus esto ha producido una suerte de exclusión política de aquellos partidos minoritarios evidenciado en el hecho de no alcanzar la votación necesaria para obtener representación parlamentaria (sub representación), corriendo el riesgo además de ser eliminados del sistema de partidos si no cumplen con el umbral estipulado del 5 por ciento.

Por otra parte, la lógica del sistema binominal tiende a excluir a nuevos candidatos del Congreso, en la medida en que se trata de un sistema electoral que induce a presentar pocos candidatos en las 19 circunscripciones (2 senadores por cada una) y los 60 distritos (2 diputados por cada uno), favoreciendo así a aquellos que compiten por una reelección y que representan a sectores sociales dominantes y/o mayoritarios.⁶⁴

En definitiva y como lo anclan los autores del libro “El otro modelo” (Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant), el sistema binominal puede ser considerado como la “trampa de Jaime Guzmán”, cuyo objetivo era dejar a salvo del juego democrático las definiciones fundamentales del orden neoliberal. Expresan:⁶⁵

“Esta estructura descansa fundamentalmente en tres mecanismos. En primer lugar, en reglas que exigen supermayorías en el Congreso para reformar la legislación que contiene los elementos centrales de ese programa; en segundo lugar, en un sistema electoral que hace casi imposible alcanzar esas supermayorías, lo que otorga a los herederos de Pinochet un poder especial de veto, debidamente disfrazado en legitimidad popular; y en tercer lugar, para el caso excepcional en que las dos primeras salvaguardas no fueren eficaces, un sistema de control de constitucionalidad de las leyes -el Tribunal Constitucional- que normalmente ha operado como una protección adicional del statu quo heredado”.

En definitiva, el sistema electoral binominal ha sido un fuerte soporte del modelo heredado a través de la exclusión de la representación y las limitaciones que impone a la

⁶⁴ Ver Sergio Micco (2002), “*El binominal y el club político*”, en www.revistapoliticayespíritu.cl/01-06-2002-sisb.htm

⁶⁵ <http://www.theclinic.cl/2013/07/19/carolina-toha-y-su-presentacion-del-libro-el-otro-modelo/>

generación de nuevas ecuaciones del poder de sectores fuera del Ejecutivo y el Legislativo.

1.4 Un presidencialismo pluralista y de coalición

El régimen político o sistema político de un Estado responde a un concepto amplio, que involucra la forma de gobierno del Estado, la organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones, etc.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (1998: 666-671)⁶⁶ asumiendo las mismas categorías genéricas expresadas por Santori, dice que,

“(…) es presidencial el régimen en el que el Estado asume la forma republicana de gobierno, con división de poderes estricta y rígida, y con un ejecutivo preeminente ocupado por un solo individuo llamado presidente de la República, quien asume el carácter de jefe de Estado y del Gobierno. El criterio decisivo es ante quién es responsable el ejecutivo. Si el presidente es electo, directa o indirectamente, por el pueblo y tiene pleno control en la constitución del gabinete y de la administración, y si su permanencia en el poder no depende de un voto formal de confianza de los representantes del legislativo, entonces, el sistema de gobierno es presidencialista”.

La gran mayoría de los países latinoamericanos tienen un régimen presidencialista en contraposición al parlamentarismo europeo. En los regímenes parlamentarios, en cambio, la única institución con legitimidad es el Parlamento y de la confianza de este deriva la autoridad del Ejecutivo.

Como lo veremos más adelante, tras el término del parlamentarismo en Chile con la promulgación de la Constitución de 1925, el Ejecutivo fue recobrando el rol central que tenía antes de la revolución de 1891. El asentamiento del régimen presidencial se logró plenamente durante el segundo período de Arturo Alessandri Palma (1932-1938). Sin embargo, Arturo Fernandois Vöhringer (2009: 283) afirma que los dos ejes constitucionales más desequilibrantes del presidencialismo actual -la iniciativa legislativa exclusiva presidencial y la protección de las ideas matrices de un proyecto de ley-, fueron promovidos y consagrados durante el gobierno del presidente Frei Montalva, a través de la reforma constitucional de 1970 y, por lo tanto, la Constitución

⁶⁶ En http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

de 1980 solo vino a ratificar todo lo obrado en este ámbito por la constituyente de 1970 (Ley N° 17.284).

Godoy (2003: 13) a este respecto, expresa que los tres últimos presidentes constitucionales anteriores al golpe militar (Alessandri, Frei y Allende), sostuvieron la necesidad de ampliar los poderes ejecutivos y disminuir los del Parlamento, en distintas cuentas sobre el "estado de la nación", ante el Congreso Nacional. Agrega que el presidente Jorge Alessandri Rodríguez pidió la facultad de demandar al legislativo la aprobación de "leyes normativas", que permitieran ampliar los poderes presidenciales para legislar a través de decretos-leyes, la institucionalización del plebiscito y la facultad presidencial de disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones, y la limitación del legislador para tener iniciativa de ley en relación con sueldos y salarios y asuntos previsionales.

El presidente Frei Montalva, por su parte, también pidió reformas para incluir el plebiscito y llamar a elecciones; además, en un contexto histórico proclive a una intensa participación del Estado en la economía, el Presidente Frei argumentó a favor de la planificación, y manifestó su aspiración a que el Parlamento solamente aprobara líneas generales de planificación y ejerciera control sobre su ejecución, delegando en el Ejecutivo el poder de legislar en términos más específicos.

El presidente Salvador Allende también se hizo eco de las demandas de sus predecesores, pues necesitaba más poderes dada su situación minoritaria en el parlamento. Godoy (2003: 13) concluye que durante el régimen militar ese proceso se profundizó con la Constitución de 1980, donde no solo se incorporan las principales reformas propuestas por Alessandri y Frei, sino que las contextualizó en un marco constitucional autoritario, cuyo propósito era proteger a la democracia de la inestabilidad y de las doctrinas y prácticas consideradas no democráticas.

Las novedades de la Carta Magna de 1980 respecto a la de 1925, son de dos tipos. Algunas se refieren al fortalecimiento del poder presidencial. Y otras, a la inclusión de elementos autoritarios, y propiamente no democráticos, en la estructura democrática del país: los "enclaves autoritarios".⁶⁷

⁶⁷ Ver Peter Siavelis (2009), "Enclaves de la transición y democracia chilena", *Revista de Ciencia Política* 29(1): 3-21.

Entre los refuerzos del poder Ejecutivo, por ejemplo, hay que anotar la ampliación de los poderes legislativos del presidente, destinada a darle iniciativa legislativa exclusiva en los asuntos públicos capitales; la facultad de establecer las urgencias legislativas; la mayor amplitud para aplicar el veto a la legislación aprobada por el Congreso; y, al final, la ausencia de efectivo control parlamentario sobre la gestión del gobierno.

Entre los "enclaves autoritarios" iniciales de la transición, los principales eran aquellos que habilitaban a las Fuerzas Armadas para ejercer funciones de tutores del proceso y las instituciones políticas chilenas. Ahora bien, el presidencialismo reforzado chileno, en rigor, se caracteriza por los poderes que se le atribuyen al presidente, que podrían darse sin que la Constitución incluyese los "enclaves autoritarios". Sin embargo, estos últimos tienen una importancia crucial en la configuración de las relaciones de poder entre el Parlamento y el Ejecutivo.

Uno de los puntos que ha suscitado mayor discusión en la ciencia política son los efectos que han tenido el tipo de régimen o sistema de gobierno, presidencialista o parlamentario, en los procesos políticos y en la estabilidad de las democracias, especialmente latinoamericanas.

La vuelta a la democracia en la mayoría de los países sudamericanos durante los ochenta, asignó importancia a la discusión sobre la reforma constitucional y sobre la transformación de las instituciones para favorecer la consolidación democrática. En este contexto, se dio la polémica entre aquellos investigadores que sostenían el fracaso de las democracias presidenciales considerando la lógica inherente a su funcionamiento y los argumentos de aquellos que se proponían comprender el origen, contexto y funcionamiento empírico de la institución presidencial en América Latina.

Linz argumentaba que la gran fragilidad política de las democracias latinoamericanas tiene fuertes raíces en las condiciones estructurales características de sus formas de gobierno, esto es, en su carácter presidencialista. Agregaba que, con la sola y notable excepción del presidencialismo norteamericano, la mayoría de las democracias estables han tenido regímenes parlamentarios (y unos cuantos semiparlamentarios o semipresidenciales), mientras que la mayoría de los países con sistemas de gobierno presidencialistas, han sido democracias inestables o han derivado lisa y llanamente en regímenes autoritarios.⁶⁸

⁶⁸ El impulso de promoción del cambio de régimen político en Chile fue exógeno y se impuso como moda en los centros de pensamiento chileno. Así, por ejemplo, con la publicación del libro *The Failure of*

Los problemas que se atribuyen a los regímenes presidencialistas derivan de tres factores. El primero se relaciona a la combinación de principios antagónicos en el sistema mismo (empoderamiento del presidente versus límite a la personalización del cargo), lo cual los hace rígidos y especialmente conflictivos. El segundo, se ancla a la existencia de una doble legitimidad democrática (presidente y legisladores gozan de la legitimidad electoral, es decir ambos son electos por los ciudadanos). Y, por último, resalta la carencia de flexibilidad que proviene de que tanto el presidente como el cuerpo legislativo son electos por un período determinado y ninguno necesita la confianza o el apoyo del otro poder para permanecer en sus funciones.⁶⁹

Una segunda posición se encuentra en autores como Mainwaring y Shugart (1997: 19-20) que sostienen que, aunque la estabilidad de la democracia no puede anotarse en la lista de ganancias de los sistemas presidenciales, el funcionamiento de éstos es más complejo al estar estrechamente relacionados con otras dimensiones de los sistemas políticos, como los arreglos institucionales que otorgan o niegan poderes legislativos a los presidentes, y las características de los sistemas de partidos. Expresan que la democracia presidencial ha sido el régimen predominante en América Latina, por lo cual se hace difícil dilucidar cuáles de los problemas obedecen a él y cuáles se originan en las condiciones socioeconómicas o en factores de otra naturaleza como los clivajes predominantes. También relevan que los regímenes parlamentarios propuestos como alternativa al presidencialismo, existen casi exclusivamente en Europa o en países que previamente estuvieron bajo el dominio colonial inglés, lo cual introduce serias dudas en cuanto a la idea de que en América Latina esta modalidad de gobierno funcionaría mejor que la presidencial. Por último hacen saber sus dudas acerca de que uno de los tipos de régimen sea claramente superior al otro, al señalar (1997: 62-63):

“Creemos que existen concesiones mutuas que deben hacerse el presidencialismo y el parlamentarismo; que el presidencialismo tiene algunas ventajas que contrarrestan parcialmente sus desventajas, y que por medio de una atención cuidadosa al diseño constitucional e institucional sus ventajas pueden ser maximizadas y reducidas sus desventajas (...) reconocemos el generalmente pobre historial del presidencialismo en lo que se refiere a la sustentabilidad de la democracia, creemos que la explicación más

Presidential Democracy de 1994, Juan Linz y Arturo Valenzuela alentaron a algunos académicos y políticos en sus propuestas de reemplazo del histórico régimen presidencial por uno semipresidencial o, sencillamente, introducir alguna variante del parlamentario.

⁶⁹ Ver Ignacio Rivadeneira Hurtado (2008), “Chile hacia un gobierno semi presidencial: Diez razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial”, revista *Derecho y Humanidades* 13: 213-247, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

importante de este fenómeno no es institucional, sino que se trata de un efecto de los menores niveles de desarrollo y de la presencia de culturas políticas no democráticas”.

Un tercer enfoque, representando por autores como Dieter Nohlen (1998: 21-23) y con el cual concuerdo más, sostiene que a la hora de explicar los procesos y las prácticas políticas en América Latina conviene considerar, junto a los sistemas de gobierno, los diferentes contextos en los cuales estos gobiernos operan, tales como la región misma y las tradiciones y cultura política latinoamericana. Usando el enfoque “histórico-empírico” enfatiza ciertos rasgos globales de la cultura política latinoamericana, como la aceptación del autoritarismo y su consecuencia el “autoritarismo institucional”, expresando que forman parte de las tradiciones históricas y de los procesos que permitieron la constitución de las naciones latinoamericanas y que, por lo mismo, están en los viejos y en los nuevos presidencialismos. Habla que en el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos; en forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado (1998: 14).

En general, en todo caso, se puede afirmar que los diseños institucionales y constitucionales no son neutros en relación con los procesos y las prácticas políticas. En general, las instituciones son cuerpos normativos que regulan la vida de un país; son una parte esencial sobre la cual se erige la estructura del mismo; y son, al mismo tiempo, una suerte de guía que reglamenta y determina el comportamiento y la relación de los actores de dicho país.

Los sistemas presidencialistas de gobierno, en esta perspectiva, pueden operar maximizando ciertas ventajas que le son inherentes, como la concentración de poder en ciertos casos para asegurar una toma de decisiones efectiva y a tiempo, y una ejecución de las políticas. Pero, por otro lado, también pueden potenciar rasgos no democráticos presentes en la cultura política latinoamericana como el autoritarismo.

Previendo este último problema, por ejemplo, James Madison, padre fundador y cuarto Presidente de Estados Unidos, ya en 1787 cuando se dirigió al pueblo de Nueva York en el diario de *Federalist* N° 51, fue muy claro en la necesidad de relevar la necesidad de los frenos y contrapesos en los gobiernos democráticos. Expresó en este sentido que:

“Si los hombres fueran ángeles, no habría necesidad de gobierno. Si los ángeles gobernarán a los hombres, no habría necesidad de controles internos ni externos sobre el

gobierno. Al construir un gobierno que ejerza el poder del hombre sobre el hombre, la mayor dificultad es la siguiente: El gobierno debe tener poder para controlar a los gobernados al tiempo que debe ser obligado a controlarse a sí mismo. Del pueblo proviene sin duda el control primario sobre el gobierno, pero la experiencia le ha enseñado a la humanidad la necesidad de tomar medidas auxiliares”.⁷⁰

En esta perspectiva, además de la consagración constitucional de la división de poderes y de su independencia relativa en el desarrollo de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*), en el caso de la región varios países se han ido plegando a las fórmulas de “presidencialismo de compromiso” y de “presidencialismo de coalición” para evitar mayores controversias a partir de la realidad de un fuerte presidencialismo.

Lanzaro (2004: 15), siguiendo las categorías de Lijphart (mayoría y de consenso) nos propone distinguir a los regímenes presidenciales en dos grandes tipos: mayoritarios y pluralistas. Esta clasificación se basa en los parámetros de distribución-concentración de la autoridad pública y de los poderes políticos. Esquemáticamente puede decirse que en los regímenes mayoritarios el que gana gobierna en forma más o menos exclusiva. Generalmente los dispositivos políticos obran para que así sea y en general los poderes gubernamentales están más concentrados. En los sistemas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo.

En el caso de Chile, además de la voluntad de consensuar de parte del Ejecutivo (mayoría relativa) y del sistema de partidos en su conjunto, las limitaciones a los poderes presidenciales se da por la relación que impone el sistema binominal y las leyes especiales, es decir de una minoría relativa pero con capacidad de veto al requerir estas leyes establecidas en la Constitución de 1980 para ser aprobadas, modificadas o derogadas de la adhesión de tres quintos de los diputados y senadores (interpretativas de la Constitución), de cuatro séptimas partes (orgánicas constitucionales) y de mayoría absoluta (quórum calificado).⁷¹

Las materias que contempla leyes de alto quórum son la reserva o secreto de los actos y resoluciones de los órganos del Estado; conductas terroristas y su penalidad; pena de muerte; delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de la libertad de emitir opinión y la de informar; organización y demás funciones y atribuciones del Consejo Nacional de Televisión; regulación del ejercicio del derecho a la seguridad social;

⁷⁰ James Madison (1982), “The Federalist No. 51” en *The Federalist Papers*. Nueva York: Bantam Books.

⁷¹ Las leyes ordinarias o comunes para ser aprobadas, modificadas o derogadas, solo requieren de la concurrencia de la mayoría de los diputados y senadores asistentes a la sesión.

autorización del Estado y sus organismos para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas; limitación o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes; autorización para contratar empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial; indultos generales y amnistías; derecho a poseer o tener armas u otros elementos similares (control de armas).⁷² En tal esquema, entonces, la implementación de las políticas de gobierno a través de normas legales requiere necesariamente de un compromiso entre el Ejecutivo y el Parlamento positivas (particularmente de oposición), los cuales tienen, cada uno a su manera, facultades y una capacidad mutua de veto establecida ex profeso, inhibiendo una extrema concentración del poder.

También, el Congreso se ha ido fortaleciendo de manera persistente a través de varias reformas constitucionales, partiendo con la de 1989 (Hunneus, 2009: 256-258). Este, además de tener la capacidad para hacer fracasar la promulgación de un proyecto de ley, tiene la capacidad fiscalizadora radicada en la Cámara de Diputados, aunque débil al no tener obligatoriedad de parte del Ejecutivo de responder, es de alta visibilidad y escrutinio público. A ello se suma la potestad de la acusación constitucional que conduce a un procedimiento de destitución y que no es un juicio político, sino un juicio provocado por la eventual trasgresión de la Constitución. También está la capacidad técnica de perfeccionar su estructura para disponer de un sistema de "evaluación legislativa", que les permita un real poder de control de las políticas aprobadas y llevadas a la práctica, como para proponer iniciativas legislativas.

Por último, tiene capacidad de proponer, participar y/o ratificar nombramientos en la cabeza de importantes instituciones públicas (Banco Central, Consejo Nacional de Televisión, Televisión Nacional, Consejo de Alta Dirección Pública, designación de los principales puestos del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc.).

⁷² Ver, entre otros, Alejandro Silva Bascuñán (2000), "Tratado de Derecho Constitucional", tomo VII: "Congreso Nacional. La función legislativa". Santiago: Editorial Jurídica.

Otro factor limitante del presidencialismo chileno en cualquiera de sus fórmulas, es el fortalecimiento de la autonomía de órganos paraestatales como los llama Hunneus (2009: 261), como el Banco Central, la Contraloría General de la República (organismo auditor del Estado) y el Tribunal Constitucional (la reforma de 2005 le da el control total de la constitucionalidad de las leyes). Por lo mismo, tiendo más a coincidir cuando se habla en el caso chileno de un presidencialismo con matices y que coincide con las clasificaciones que hacen autores como Reniu y Abdala de los países latinoamericanos (ver Cuadro 3).

Cuadro 3					
Clasificación de los sistemas presidenciales latinoamericanos					
Puro		Con matices		Parlamentarizado	
Brasil		Chile		Argentina	
Ecuador		Colombia		Guatemala	
Honduras		Costa Rica		Perú	
México		El Salvador		Uruguay	
Rep. Dominicana		Nicaragua			
Venezuela		Panamá			
Bolivia		Paraguay			

Fuente: Reniu-Abdala 2012: 167.

Cualquiera sea el caso, concuerdo plenamente en el análisis que hace tempranamente Nohlen (1998b: 17), en relación a la expresión y resultado del presidencialismo en la región (su reafirmación) en la tercera fases democratizadora, al expresar que:

“(…) el pronosticado nuevo derrumbe de las democracias en América Latina no se produjo, observándose, por el contrario, una permanencia de la democracia nunca antes visto en la región, y con ello una relativización de la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia (...) Lo que la realidad de la región presenta es, en suma, una cierta flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema presidencial, en medio de inmensos desafíos económicos, sociales y políticos (...) En este difícilísimo contexto socioeconómico y de reestructuración de la relación Estado/sociedad no sólo no se produjo el derrumbe de la democracia por los déficit del presidencialismo, sino que más bien se manifiesta a nivel político-institucional lo que debiera ser un fundamento empírico central del pensamiento institucional para América Latina: la reafirmación de la democracia presidencialista”.

En esta misma línea reivindicativa, Lanzaro (2004: 29-30) unos años después resalta que a pesar de que el debate teórico iniciado por Linz aún sigue presente, en la región los procesos políticos y la transición histórica que conducen a una rotación fundamental en los modelos de desarrollo, continúan ventilándose en el cauce del presidencialismo,

con saldos diferentes pero sin duda importantes en materia de eficiencia gubernamental, de innovación política y de reformas estructurales. Señala:

“(...) estamos de hecho en otra etapa del presidencialismo latinoamericano en la cual las nuevas improntas se combinan con los rastros seculares del mestizaje que lo caracteriza, un neopresidencialismo que viene con la ola democrática de las últimas décadas y como protagonista de las grandes obras de reforma, alineándose a las conversiones de la política y de los partidos, del Estado y de la economía”.

El corolario lo pone el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, cuando constata que "tenemos el continente más democrático que hemos tenido nunca (...) hay un afianzamiento fuerte del proceso democrático, tanto el electoral como de estabilidad de los gobiernos".⁷³ Esta afirmación positiva de los presidencialismos no implica evitar la necesidad de una discusión constate de la institucionalidad política en función de la calidad de la democracia y su gobernanza.

1.5 Marco normativo, institucionalismo histórico y cultura estratégica como trazadores de decisiones

Funk y Figueroa (2010: 71) señalan que “a diferencia del tradicional institucionalismo, analíticamente más descriptivo de las organizaciones, normas y procedimientos formales y su determinación sobre la conducta de los sujetos, el nuevo institucionalismo observa situaciones determinadas por objetivos y la distribución del poder entre los actores políticos, asumiendo el supuesto de que los factores institucionales determinan de algún modo la conducta de éstos, elaborando a partir de aquello, teorías explicativas de los procesos políticos asociados”. El institucionalismo histórico, entonces, realiza el análisis de la relación entre las instituciones⁷⁴ y los agentes políticos y sus funciones desde una perspectiva amplia y comprehensiva. Esta relación es considerada central dentro de la ciencia política debido a que permite avanzar más allá de la descripción del modo en que los factores institucionales (institucionalidad) condicionan, en algún

⁷³ *La Tercera*, 6 de junio de 2011.

⁷⁴ Entiendo las instituciones como cuerpos normativos que regulan la vida de una país; son parte fundamental sobre la cual se erige la estructura del mismo y son también una guía que condiciona el comportamiento y las relaciones entre los actores. Dicho funcionamiento conlleva y determina la forma en que se estructurará y definirá la vida política, social, económica y cultural de un Estado. Entonces, es a partir de ellas que se desarrolla la sociedad y el Estado mismo. Ver, entre otros, Douglass North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

sentido, la capacidad de alterar la agenda y las estrategias de los actores, permitiendo también explicar de qué manera las transformaciones institucionales pueden generar reformulaciones en los objetivos de los propios actores, así como también en las ideas e intereses que dan forma a las acciones políticas.

Pierson y Skocpol (2008: 7 y ss) se refieren al institucionalismo histórico como el análisis de las configuraciones organizacionales, centrado en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, estableciendo de este modo la comprensión de los fenómenos políticos a partir de contextos amplios y procesos que, por medio de su relación e interacción, reestructuran la política. El institucionalismo histórico centrado en los actores plantea la necesidad de combinar el enfoque centrado en los actores (teoría de la elección racional) con el enfoque centrado en las instituciones y el enfoque culturalista, con el fin de lograr una estructura integrada (Bedoya, 2009: 35-36).

La teoría de la elección racional en ciencia política se basa en la idea de que el juego político es el resultado de la interacción de actores autónomos que persiguen sus intereses y maximizan sus preferencias, siendo al mismo tiempo capaces de determinar los medios para alcanzar dichos fines, por ejemplo, la “luna de miel” que se le otorgó al presidente Aylwin en el primer período de la transición con la reducción al mínimo de las exigencias y reivindicaciones de parte de sus partidarios con el fin de afianzar la democracia.

Para los defensores de la elección racional, las instituciones son importantes en tanto son asumidas como características de los contextos estratégicos (en el institucionalismo clásico son entes protagónicos), imponiendo limitaciones en interés del propio comportamiento o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Bedoya, 2009: 37), pero no necesariamente determinísticas (Scharpf, 1997: 39-42).

Por un lado, las instituciones serían el resultado del juego consciente de los actores y por otro, serían endógenas como producto de las preferencias de estos. Así, las instituciones son las reglas formales de un recurrente juego político o social [Bedoya, 2009: 38], diferenciando dichas reglas de las normas o costumbres. Dentro de los defensores de esta corriente se encuentran diferencias sobre la racionalidad del actor como en Kato (1996: 553-582), quien diferencia entre el institucionalismo de la acción

racional que pretende calcularlo todo y el de la racionalidad limitada, que reconoce limitaciones en el cálculo racional y deja espacio a lo contingente.⁷⁵

Para los institucionalistas históricos culturalistas, por otro lado, las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos y estos, a su vez, son moldeados en su racionalidad por las instituciones, para la formación de sus intereses y preferencias (March y Olsen, 1989:21). Así, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político (Steinmo, 1992: 9), determinando las estrategias y fines de la acción y modelando las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas, ya que se moldean mediante la combinación de herencia cultural, educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones; mientras que las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales.

En este enfoque, las instituciones solo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios.⁷⁶ En este sentido, se define a las instituciones como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”.

Por lo tanto, la importancia del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública, en este caso de la Concertación de Partidos por la Democracia como actor político estratégico, radica en que esta se analiza no solamente como el resultado del funcionamiento de las instituciones que se han ido formando a lo largo del tiempo ni tampoco únicamente como el resultado del cálculo racional de los actores que están implicados en ellas. Es el resultado de unas acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos e intereses que pueden variar en el tiempo y que pueden ser exógenos o endógenos al sistema político, dado que se encuentran, en gran medida, influidos por el marco institucional y el entorno de la política.

⁷⁵ Ver también Cristina Zurbriggen (2006), “El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política* 26(1): 67-83.

⁷⁶ Interesante discusión al respecto desarrolla Richard Ortiz Ortiz (2006), “Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, pp. 1-29. Ciudad de México: UNAM.

Los actores, con sus capacidades, percepciones, preferencias e intereses, forman parte del juego político y del proceso de elaboración de la política pública y reciben la influencia del marco institucional que los regula. La constelación de actores, como conjunto de actores que participan en esa política, adopta diferentes estrategias de acción con respecto a la misma, teniendo en cuenta los resultados viables, las preferencias y las valoraciones. Y, los modos de interacción o formas en que unos actores se conducen respecto a otros, también están condicionados por el marco institucional específico de los contingentes, lo que influye sobre las estrategias que finalmente escogen los actores.

En el caso de institucionalistas históricos culturalistas, el comportamiento individual se explica con argumentos culturales y organizacionales: las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas (marcos normativos y procesos) para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización (March y Olsen, 1989: 26-27). Los sujetos pertenecientes a esas organizaciones participan de procesos de socialización en los que aprenden a seguir el comportamiento apropiado, esto es, a obedecer normas institucionalizadas, lo cual les permite una simplificación de la realidad y una toma de decisiones de manera mucho más sencilla. Es decir, las instituciones son marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad (Bedoya, 2009:39-40).

En síntesis, para esta investigación tiendo a pensar en una perspectiva más constructivista cuya premisa fundamental plantea que la realidad es socialmente construida y, por lo mismo, tiendo a compartir lo expresado por Bedoya (2009: 55-56):

“(…) el institucionalismo histórico centrado en los actores, explica el cambio mejor que el institucionalismo cultural, al permitir entender las diferentes dinámicas de los actores y los resultados de determinada interacción política, teniendo en cuenta que estas se producen en espacios estructurados por relaciones de poder y formas de control. Así mismo, permite introducir elementos nuevos que no están presentes en el institucionalismo de la elección racional y que ayudan a entender cómo influye el marco institucional y el entorno de la política en las percepciones, preferencias y estrategias de los actores. Es un enfoque relacional que puede contribuir de manera decisiva a un mejor conocimiento de los procesos de elaboración e implementación de la política pública (...).”

Joseph Colomer (2001: 16) reafirma esta idea al decir que:

“Las instituciones conforman estrategias de los actores, y éstas, en su interacción producen resultados colectivos. Las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias”.

En una relación “simbiótica” con el institucionalismo histórico centrado en los actores está la llamada cultura estratégica en la determinación del racional choice. Jack Synder (1977: 8), quien retomó la cultura política para integrarla a los temas de seguridad, la definió como “la socialización de un conjunto semi permanente de creencias, actitudes y patrones de comportamiento que conforman un modo de pensamiento distintivo”. En el caso de Chile, por ejemplo y entre otros, un cierto conservadurismo-realismo a partir de la condición de aislamiento geográfico-cultural que vivió el país durante años y que tiende a privilegiar el acuerdo por sobre el conflicto en períodos donde maduran las condiciones para el cambio, explicando y determinado (trazando) las decisiones y hoja de ruta de la transición y el posterior afianzamiento democrático.

A pesar de que los estudios culturales son de vieja data, no muchas veces estos son considerados en el análisis de los conflictos sociales y políticos y, por lo tanto, en el éxito o fracaso de los gobiernos y, en este caso particular en la supervivencia de las coaliciones política como la Concertación. Los estudios en estos ámbitos, por lo general, se reducen a la dinámica institucional y de los actores sociales y políticos que protagonizan el conflicto, dándole poca importancia a los elementos de “sentido” que le dan vida y dirección a las instituciones, actores y procedimientos. De ahí que en muchas ocasiones los orígenes de los desafíos y conflictos encuentran explicación en condiciones objetivas como las contradicciones sociales, las situaciones de injusticia, explotación, marginalidad o exclusión, debilidades o entropía del sistema o mecanismo, pero pocas veces en elementos culturales, narrativas históricas o “inter subjetivos” que determinan una manera específica de ver las relaciones sociales conflictivas, pero al mismo tiempo una manera singular de resolver y negociar esas mismas relaciones.

Relacionado con lo anterior, comparto la idea de que un análisis que no considera el ámbito de lo social (su espacio-tiempo)⁷⁷ es insatisfactorio, pues reduce el conflicto político a una interacción entre actores supuestamente autónomos, sin poder plantear la conformación de un orden colectivo en un tiempo determinado. La significación social

⁷⁷ Ver Immanuel Wallerstein (1997), “El espaciotiempo como base del conocimiento”, *Análisis Político* 32: 1-15, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

de la dinámica institucional, entonces, no reside en el sentido imputado por los actores a su interacción, sino, fuera de ella, en las representaciones colectivas que se hace la sociedad de sí misma. Parte importante de esta narrativa histórica común (imaginario) es promovida por las élites a partir de realidades previamente negociadas entre ellas.

Tal como lo expresan Mainwaring y Scully (2008: 125), el éxito o fracaso de la gobernanza democrática es una combinación de factores más que de políticas específicas o instituciones. La Concertación de Partidos por la Democracia, su valoración y capacidad, por lo mismo sería producto de una combinación que se anclan⁷⁸ en procesos históricos, mecanismo y procedimientos institucionales, la narrativa y su imaginario en cuanto tendencia dominante que configura una pauta prevaleciente a la cual los actores deben ajustar sus estrategias (*path dependence*).

Una idea básica de esta narrativa nacional es que Chile a pesar de su aislamiento natural (mar, cordillera, desierto y Antártica) y que se traslada a la cultura a través de un conservadurismo que limita las miradas, desde sus inicios ha sido influenciado por factores exógenos y ha compartido el devenir de la región y de ciertas tendencias mundiales. Tempranamente estos factores exógenos se expresan en una independencia nacional influenciada por las ideas libertarias de Francisco Miranda, la llegada de barcos de Estados Unidos con comercio e ideas republicanas, la invasión de España y el arresto del rey Fernando VII, y por darse al unísono la independencia de la gran mayoría de las colonias españolas.⁷⁹

También se percibe, por ejemplificar desde una perspectiva más contemporánea, en una transición que se inscribe en la tercera ola democratizadora en el continente en los ochenta y, en particular, en una fuerte reflexión de los actores a partir de los enormes cambios mundiales (por ejemplo, fin de los socialismos reales con la Perestroika y el glasnost iniciada por Gorbachov, globalización y mercado, etc.).

Otro patrón de esta singularidad nacional es el origen doblemente excluyente del país: elitista⁸⁰ y centralista (oligarquía agraria del valle central). Así, por ejemplo, en la Junta de Gobierno de 1810 sólo participaron los “vecinos más destacados” que vivían en Santiago y/o los próceres (O’Higgins y Carrera) provenían de familias acomodadas.

⁷⁸ Ante interpretaciones polisémicas como lo son las realidades histórico-sociales, los anclajes nos ofrecen un camino común de lectura e interpretación.

⁷⁹ Ver Simon Collier (2012), *Ideas políticas de la independencia chilena 1808-1833*, pp. 37-70. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

⁸⁰ Entendemos por elite el conjunto de individuos que controlan los recursos económicos y políticos, toman las decisiones concernientes a la gestión de poder, especialmente al interior de los partidos, Parlamento y Estado.

Esto asentó con el resto de la ciudadanía una relación de paternalismo-clientelismo propia de los populismos que mantiene rasgos importantes hasta hoy. Así, por ejemplo, la Guerra Civil de 1891 dirimió un conflicto político en el seno de la elite e instaló un sistema más proclive a las negociaciones para resolver las contiendas, pero a nivel social no aportó a ningún ajuste substancial a las durísimas condiciones de vida de los trabajadores que coexistían con la opulencia de la sociedad oligárquica. Esto si bien entra a explicar la huelga general de 1890 y el posterior desarrollo del movimiento social, no modifica el rol preponderante de las élites en la hoja de ruta del país.⁸¹ Es decir, desde la Independencia son escasos los “*veto players*” fuera de las élites y, por lo mismo, son ellas la que pactan la llamada política de los consensos de la transición.⁸²

El historiador Gabriel Salazar, al hablar de la potestad soberana de la ciudadanía para construir el orden social, dice que:

“No siempre, sin embargo, puede hacerlo: hay “grupos fácticos” (militares, eclesiásticos, políticos, oligárquicos) que, siendo facciones minoritarias, se apoderan de la soberanía ciudadana por medio de ‘la fuerza’ (armada, moral o social). Hay países donde nunca la ciudadanía ha podido construir libremente el Estado porque, una vez y otra, repetidamente, esos grupos le han usurpado el poder constituyente. Es el caso conspicuo de Chile. Porque (aunque para algunos es irreverente siquiera leerlo), la intervención dictatorial de esos grupos (encabezados por algunos estatuarios próceres de innecesaria fama) violentó y engañó a la ciudadanía, a saber: a) en la coyuntura constituyente post-independencia (cuando se dictó la Constitución de 1833), b) en la coyuntura social del primer centenario (cuando se dictó la Constitución de 1925) y, de nuevo, c) en la coyuntura política de los años ‘70s (cuando se dictó la Constitución de 1980, que nos rige)”⁸³.

Concordando plenamente con Paulo Hidalgo al citar a varios politólogos al respecto (2011: 35), la “ley de hierro de las oligarquías” es buscar repetirse el poder, acotando y/o limitando el acceso de otros actores considerados “advenedizos”. Una élite puede perder el poder electoralmente, pero por ello no dejará de pertenecer a la elite hegemónica. Más aún la existencia de una elite política en el gobierno y otra en la

⁸¹ Ver, entre otros, Gabriel Salazar (1990), *Violencia política popular en las grandes alamedas, Santiago de Chile 1947-1987 (Una perspectiva histórico-popular)*, pp. 76-81. Santiago: Ediciones SUR; y Julio Heise González (1982), “El período parlamentario 1861-1925”, tomo II, *Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario*, Instituto de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

⁸² Quien describe bien esta realidad en la época de la transición es Alan Angell (2005), en “Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet”, Centro de Estudios Bicentenario e Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁸³ Gabriel Salazar, “Dolencias del Estado chileno”, *La Nación Domingo*, semana 6 al 12 de diciembre de 2009, pp. 26-27.

oposición, no implica la pérdida de prerrogativas a partir de un comportamiento corporativo de ellas (redes de amistad y parentesco).

Muy gráfico de esta realidad excluyente y de democracia restringida, elitista y anti liberal en esencia, resultó tempranamente en la historia nacional discurso como el de Héctor Rodríguez de la Sotta, candidato Presidencial del Partido Conservador en 1932, quien expresó que (Gómez, 2004: 162):

“Libertad, sí; pero dentro del orden. Democracia, también; pero, con igualdad de posibilidades y no de derechos. No pueden tener los mismos derechos políticos el capaz que el incapaz; el sabio que el ignorante; el virtuoso que el vicioso; el inteligente que el necio (...)La democracia así entendida es absurda; es la aristocracia del descamisado (...) Cuán absurdo es el sufragio universal, la mayor imbecilidad que han inventado los hombre(...)Debemos luchar por el sufragio restringido (...) los comunistas no deben ser electores ni elegidos (...) En cuanto a las clases modestas de la sociedad (...) que son las de mayor número (...) se debe tomar para este caso la representación gremial. Se reservaría una cuota importante de los asientos de las instituciones políticas a los gremios profesionales de los ciudadanos sin derecho a voto”.

Otro aspecto de esta cultura estratégica es el desarrollo de un sentido de pertenencia nacional tardío (solo a partir de la derrota en Rancagua el 1 de octubre de 1814 y sus efectos)⁸⁴ y con temas pendientes. La Independencia interesó preferentemente a la élite, mientras la mayoría de la población observó desde lejos y/o peleó tanto por uno como por otro bando. Esta identidad nacional histórica, sin embargo, no logra un acoplamiento total con la diversidad existente (racial, cultural, social, de género) y, por lo mismo, ha tenido que imponerse prácticamente de manera forzada hasta hoy (Chile nación única e indivisible, construcción de la nacionalidad), desvalorizando las propuestas de pluralidad y multidimensionalidad que conlleva la democracia de cooperación y solidaridad, consociacionista (ahí está el clivaje plurinacional) y que hoy se manifiesta especialmente con la lucha de los pueblos originarios, especialmente Mapuche.

Óscar Godoy (2002: 119) ofrece una lectura al respecto, al decir que “la función de integración del Estado democrático tiene como punto de partida la pertenencia de la comunidad al sistema político, más que a la comunidad histórico-cultural. Este tipo de

⁸⁴ Durante este período hubo una fuerte represión contra los que habían apoyado a los patriotas, con arrestos de muchas personas, algunas de las cuales fueron desterradas a la isla Juan Fernández. Se incautaron los bienes de los sospechosos y se vendieron en remate.

pertenencia permite la integración de minorías que conservan su identidad, pues, en definitiva, se funda en el consentimiento. Y respecto de las minorías, en la democracia la integración de las minorías, en una comunidad políticamente organizada, no pasa ni por el olvido de la propia identidad histórica, ni por su absorción o inclusión coercitiva en una mayoría dominante”. Sin embargo, lo asentando por Godoy se da en una situación “pura”, ya que en la práctica de la realidad democrática las relaciones de poder también imponen una integración a la comunidad histórico-cultural a través de una lengua hegemónica, un relato único, un marco normativo dado por las instituciones y las leyes no negociables, etc. Ni las leyes ni la socialización favorecen un multiculturalismo en sociedades nacionales fundadas por élites hegemónicas.

Un rasgo muy presente en la cultura estratégica de Chile, es también la consolidación temprana del Estado a través de una alta institucionalización y su respeto (ahí están la convocatoria a la elección de un primer Congreso Nacional en abril de 1811 o la primera Constitución Provisoria de 1818) como principal factor cohesionador e integrador de la sociedad (por cierto, con la ayuda impositiva permanente de las Fuerzas Armadas) y de un sistema de partidos estable. De aquí se desprende el fuerte rol del Derecho en la organización de la República como lo sugieren Collier y Sater (1996: 41) al afirmar que:

“Los nuevos políticos de 1820 creían generalmente que la legislación por sí sola era efectiva: buenas leyes, sobre todo buenas constituciones producirán maravillas. Este optimismo utópico alcanzó una consolidación definitiva con la nueva ola de sentimiento patriótico; se creía que el futuro nacional sería luminoso”.

Esto ha tenido como contraparte negativa para la democracia la falta de autonomía y desarrollo de la sociedad civil frente al Estado y sus instituciones, principalmente los partidos.⁸⁵ Así, por ejemplo, los grandes movimientos sociales han estado cruzados más por un marco ideológico-partidario que gremial-asociativo, aunque esto vaya cambiando con el creciente alejamiento de la ciudadanía de los partidos a partir del desprestigio que los cruza.

La institucionalización estatal de lo social en el imaginario chileno es otro elemento relevante de la cultura nacional. Desde posiciones conservadoras a progresistas (eje

⁸⁵ Interesante al respecto, entre otros, resulta el estudio de Joan del Alcázar y Nuria Tabanera, “El sistema político oligárquico en Argentina y Chile: Un análisis comparativo”, disponible en www.ucm.es/info/cecal/encuentr/areas/historia/2h/alcazar

derecha-izquierda), el sentido del orden radicaría en la integración político-estatal de la diferenciación social, y no solo la nación. Esto refuerza dos anclajes propios del imaginario nacional. Por un lado hay una concepción estatista de la política, es decir, de que solo por medio del Estado (y con mediación de los partidos) lo social es reconocido oficialmente. Lo otro es una identificación de lo público con lo político-estatal: lo público se reconoce e identifica solo a través de la acción de los partidos políticos, siendo estos más que simples instrumentos de acción, la existencia pública de la subjetividad. Solo en años recientes se ha empezado a reconocer la política y lo público en el ámbito de lo no estatal.

También ha destacado la sobreideologización de los partidos con principios absolutos e inmutables, lo que en algunos períodos ha dificultado la capacidad de negociación (consociatividad) y la construcción nacional de un orden democráticamente compartido.⁸⁶ Este rasgo se manifiesta ya en la contienda entre liberales y conservadores durante el gobierno de Bernardo O'Higgins y perdura sinuosamente (con más o menos fuerza) hasta avanzada la transición. Ahí están las dos almas de la Concertación o la interpelación al modelo impuesto por la dictadura de un Estado subsidiario del mercado, y que ha sido mantenido por los gobiernos democráticos con ciertas mediatizaciones.

Otro aspecto de esta caracterización de la famosa chilenidad es la violencia como otro factor de resolución de controversias y conflictos. Ahí están, por ejemplo, los dos golpes de Estado dirigido por José Miguel Carrera (4 de septiembre y 15 de noviembre de 1811); el asesinato de los hermanos Carrera y de Manuel Rodríguez; la Guerra Civil entre conservadores y liberales de 1829-1830; la Guerra Civil de 1891; las matanzas de obreros de Valparaíso de 1903, de Santiago de 1905 o de Iquique de 1907 por citar unos pocos ejemplos. Si bien Chile gozó de largos períodos de resolución pacífica de las controversias a través de compromisos estables (governabilidad democrática), la existencia de clivajes básicos en medio de una polarización aguda, condujeron a soluciones violentas con la intervención de las Fuerzas Armadas en más de una ocasión como lo demuestra el golpe de Estado de 1973.⁸⁷

⁸⁶ Ver, entre otros, el artículo de Norbert Lechner (1989), "El sistema de partidos en Chile. Una realidad problemática" en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, *Los Sistema Políticos en América Latina*, pp. 69-105. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

⁸⁷ Ver Luis Corvalán Márquez (2009), *Nacionalismo y autoritarismo durante el siglo XX en Chile*. Santiago: Editorial Universidad Católica Silva Henríquez.

Junto a lo anterior, resalta el hecho de que el uso de la violencia pierde peso en el análisis del imaginario nacional con los importantes períodos de negociación (democráticos). En este sentido, por ejemplo, Padilla (1995: 11-12) ve dos grandes períodos en el siglo XX hasta la ruptura institucional de 1973: el período de exclusión de 1880 a 1920, donde los mecanismos de resolución de los conflictos sociales son la exclusión y la violencia (no hay leyes laborales que regulen las relaciones entre el capital y el trabajo); y, el período de integración de 1920 a 1970, donde se desarrolla el sistema democrático con espacios de negociación de los distintos actores (el Estado promueve la legislación laboral, mientras los sectores populares encuentran en la lucha sindical y las elecciones instrumentos de inclusión).

A fines de los treinta esta negociación se extiende a los procesos electorales con un nuevo estilo de hacer política basado en el “compromiso” y la formación de coaliciones en vista a los procesos electorales, ya que ningún partido tenía fuerza suficiente para gobernar solo y dar estabilidad a los procesos. Parte importante del desarrollo del Chile actual se explica por la llamada “*política de los consensos*”. Es decir, Chile se piensa a sí mismo más como un país democrático con métodos acordes más que de la resultante de sus dilemas.

Norbert Lechner y Pedro Güell ven en esta dicotomía violencia y olvido-negociación en la memoria nacional una especie de fórmula de reducción de una disonancia que nos hace perder la historicidad, nos bloquea los sueños, pero nos adapta a la rápida transformación social, al poder normativo de lo fáctico, etc. Expresan que:

“Las memorias chilenas parecen estar hechas de silencios. El escritor José Donoso gustaba hablar del “tupido velo del silencio” que se abate desde hace mucho sobre Chile. El silencio se ha instalado de a poco. No obedece a orden alguna, no expresa una consigna. Un silencio que no es olvido. Conoce las historias, pero las calla. Tal vez una manera de expresar lo innombrable; tal vez una estrategia de lidiar con afectos contradictorios. Un silencio que hace gesto de cortesía entre desconocidos y busca la complicidad entre amigos. Un sucedáneo de la conversación. Pero el silencio no es simple ausencia de palabras. También es activo: el silenciamiento. No tiene que ser una acción deliberada. A veces es una mera omisión (...)”.⁸⁸

Otro rasgo se relaciona al moldeamiento institucional de la disputa (nuevas constituciones). Así, por ejemplo, tras el triunfo conservador a la inestabilidad que acompañó al período de la “anarquía” (ocho gobiernos entre 1817 y 1831) da lugar a la

⁸⁸ En “Construcción social de las memorias en la transición chilena”, www.cholonautas.edu.pe/memoria/lechnerguell.pdf, pp. 1-18.

adopción de un sistema de gobierno muy centralizado en la capital y en la figura del presidente (principio del sistema presidencialista). Este poder se expresó claramente en la Constitución de 1833 de Diego Portales, la que mantuvo al catolicismo como única religión que se podía ejercer abiertamente y que concentraba el poder en manos del Presidente de la República, cuyo mandato de 5 años podía prolongarse gracias a la reelección inmediata. Esto inaugura “La República de los Decenios” de los presidentes conservadores (1831-1871). El rasgo principal, sin embargo, era el control de la vida política por una muy pequeña minoría. En el caso del golpe militar de 1973, es la Constitución de 1980 con sus leyes de amarre la que moldean la institucionalidad de la transición y, por lo mismo, las posibilidades y límites del proceso de consolidación democrática.

El hecho que la derrota política y/o militar no ha sido una limitante para influir en los procesos políticos es otra de las características trazadoras de la cultura nacional. Esto se demuestra, por ejemplo, en cómo los derrotados liberales en los intentos de golpe en 1851 y 1859 lograron la prohibición de la reelección inmediata de Presidente en 1871 (ese año también ganaron el poder), la abolición del mayorazgo (1852), la libertad de culto (1865), el voto “universal” en 1874 (con la excepción de los analfabetos y las mujeres), el matrimonio y los cementerios laicos (1883). Además, en estos contextos adversos, aparecieron pensadores más socialistas como Santiago Arcos⁸⁹ y, a mediados de 1860, una tercera fuerza política de carácter renovador: el Partido Radical.

Se da una cierta inclinación por la cooperación, el diálogo y la búsqueda del consenso al igual que en Uruguay. Valenzuela G. relata esto en relación a este país del río de La Plata diciendo que esta realidad se ve reflejada desde las primeras tratativas para construir en el país instituciones políticas modernas durante el segundo gobierno del presidente Battle y Ordóñez entre 1911 y 1915. Dicha facilidad por entablar diálogos interpartidarios es uno de los elementos centrales que permite mantener una democracia presidencial de larga data e incluso facilitar el ingreso de nuevos actores al sistema, como es el Frente Amplio a partir de 1971.⁹⁰

⁸⁹ El objetivo de Arcos era crear una organización controlada por artesanos, destinada a educar al pueblo y crear conciencia en él de sus derechos a un mejor salario, trato y habitaciones dignas, entre otras aspiraciones. En enero de 1850, con la llegada de Francisco Bilbao desde Europa, se dio el último impulso a este nuevo referente, constituyéndose la Sociedad de la Igualdad a finales de marzo del mismo año.

⁹⁰ Ver Pablo Valenzuela Gutiérrez (2012), “Estabilidad presidencial y democracia en Uruguay: Una mirada en tres momentos”, *Revista Divergencia* 1(1): 56-57.

En todo caso, y a pesar del conservadurismo imperante, era imposible mantenerse con legitimaciones tardías frente a las demandas sociales y, por lo mismo, se hacía perentorio tomar en cuenta de alguna forma a la marginada sociedad civil.⁹¹

Por último y a pesar del sentido republicano que ha cruzado el devenir político, ha existido un cierto “resguardo moral” de parte de las FF.AA. que se ha expresado en la intervención parcial o total de ellas en la escena política. Este se avala en el cultivo de una doctrina casi inmutable de esencia nacionalista (por añadidura antimarxista), de los conceptos de orden y disciplina como rectores de la sociedad y de un sentido de autopercepción basado en la idea de preeminencia y superioridad frente a los componente civiles de la sociedad. Un ejemplo simbólico de esto último y donde se usa al Ejército como palanca de apaciguamiento, fue la huelga de los obreros del salitre en la Escuela Santa María de Iquique, en diciembre de 1907, y que terminó con la matanza de unas dos mil personas.

Frederick Nunn (1997), uno de los principales investigadores del comportamiento militar chileno, señala que “el desarrollo institucional del ejército chileno anterior a 1970 indica que la clase de oficiales considera a la democracia como frustrante, tediosa, divisoria, corrupta, oligárquica, explotadora, personalista, excesivamente libertaria, desordenada, antipatriótica, y la lista continúa”.

1.6 Veto players: concentración del poder y de los medios

A diferencia de las transiciones en España y Sudáfrica, por ejemplo, el retorno a la democracia en Chile se encontró con una fuerte concentración del poder y de los medios, situación que a pesar del triunfo electoral de la Concertación, limitó los alcances de la democratización y puso cortapisas al desarrollo de los programas de gobierno y la evolución de la propia coalición triunfante.

Veinte años más tarde, esta situación no sólo no había mejorado sino que había empeorado como lo insinuó ex presidente y actual senador Eduardo Frei al decir que Chile está “frente a la mayor concentración de poder político, económico y comunicacional en su historia republicana de los últimos cien años”.⁹²

⁹¹ Ver, entre otros, Gabriel Salazar y Julio Pinto (1999), *Historia contemporánea de Chile. Tomo I*. Santiago: Editorial LOM.

⁹² www.correodelorinoco.gob.ve, 13 de abril del 2010.

La concentración del poder de hoy si bien tiene una raíz histórica, esta fue potenciada por decisiones económicas y políticas impuestas por el gobierno militar. En el ámbito político (y económico también), la Constitución de 1980 aseguró a la derecha la posibilidad de veto a través del sistema binominal en el sistema electoral, la existencia de senadores designados y leyes de alto quórum, así como aseguró el “resguardo” de esta legalidad con unas FF.AA. altamente formadas (ideologizadas) a través de la “Doctrina de Seguridad Nacional” y la inamovilidad de los Comandantes en Jefe.

En el caso de la economía, ya hace más de un siglo Eduardo Matte Pérez, bisabuelo de Eliodoro Matte Larraín, actual cabeza de una de las pocas familias tradicionales que continúan controlando el grueso del Producto Interno Bruto (PIB) de Chile, decía con un aire de aristócrata monárquico: "Los dueños de Chile somos nosotros, los dueños del capital y del suelo; lo demás es masa influenciable y vendible; ella no pesa ni como opinión ni como prestigio".⁹³

Esta realidad de concentración se agudizó durante la dictadura (Dahse, 1983) a través de la contracción del ingreso real de los trabajadores, incluyendo rebajas de salarios en ciertos períodos; el traspaso subsidiado de recursos económicos del Estado a los mayores sectores empresariales través de la "privatización" de los activos del Estado; la venta de los bancos en poder del Estado, lo que permitió a los grandes grupos económicos manejar el mercado de capitales; las normas que concentraron la captación de recursos externos en esas mismas instituciones, permitiendo así controlar indirectamente empresas pequeñas, medianas o grandes sin acceso a estos mercados; la privatización de las pensiones; etc.

Esto llevó a una gran concentración de la riqueza. Ya para el año 2004 el diario *La Nación*⁹⁴ relataba que solo 16 grupos económicos controlan el 80 por ciento del PIB nacional; cuatro bancos dominan el sector financiero; siete empresas de Fondo de Pensiones (AFP's) manejan 45 mil millones de dólares del sistema de pensiones; D&S y Cencosud (del grupo Ibáñez y Paullman, respectivamente) controlan casi el 55 por ciento de los supermercados; Iansa, el 78 por ciento del azúcar; Telefónica CTC Chile, el 75 por ciento del mercado de la telefonía fija; Endesa y Colbún, el 70 por ciento de la generación eléctrica; Lever, el 75 por ciento de los detergentes; CCU, el 89 por ciento de las cervezas; LAN-Chile, el 88,2 por ciento del transporte aéreo de carga y el 70 por

⁹³ <http://www.voltairenet.org/article120593.html>

⁹⁴ *La Nación*, 26 de septiembre de 2004, pp. 3-6.

ciento de pasajeros; y Chiletabacos, el 98 por ciento de los cigarrillos. El 2007 los diez grupos económicos chilenos más grandes representaban cerca del 50 por ciento del PIB.

Esta concentración se refleja también en los medios de comunicación que, pese de ser un "fenómeno mundial", en pocos sitios se observa los niveles que se ha alcanzado en Chile, particularmente vinculado a un empresariado "muy ideologizado" y con una "mentalidad muy conservadora". Este fenómeno se explica en gran parte por la ligazón del capital con la socialización gramsciana (medios de comunicación, universidades, colegios, etc.) y por las limitaciones que puso el propio proceso de transición que ahogó la prensa opositora a la dictadura por su potencial interpelador y se inhibió en generar una propuesta más independiente.⁹⁵

A fin de cuentas, la interrelación de grupos económicos tradicionales y surgidos durante la dictadura, los partidos políticos de derecha (en particular dirigencia y financiamiento) y los medios de comunicación, han constituido una triada (*veto players*) que ha condicionado esencialmente la transición y el proceso político que le siguió no siempre de forma positiva, ya que muchas veces pusieron sus intereses por encima del bien social común debilitando con ello la práctica y la gobernanza democrática y la credibilidad en el sistema de partidos, incluidos los de la Concertación.

Esta realidad, sin embargo, por otro lado, fortaleció la cooperación de las fuerzas que propiciaban el cambio para hacer frente a este "*Goliat*", a la vez de reducir las demandas en los primeros años de la transición para no entorpecer los avances democráticos.

El potencial de estos "*veto players*" se verificó con fuerza en su papel por deteriorar la imagen del ex presidente Lagos. Ernesto Ottone, sin duda el principal asesor del ex Presidente, se quejaba de esto al expresar:

"Cuesta encontrar en la historia de Chile, salvo después de episodios violentos como los del 1891 o 1973, una operación mediática y política de demolición de una obra de gobierno como el que realizó en Chile la derecha en los años posteriores a su gobierno, todo ello mientras en privado seguían reconociendo sus virtudes. Quizás no había nada personal, como en 'El Padrino', se trataba solo de bloquear a cualquier precio la posibilidad de su eventual retorno a la presidencia. Desgraciadamente esa operación tuvo más silencios que defensas en no pocos dirigentes concertacionistas, movidos por cálculos que terminaron siendo no solo pequeños, sino además errados".⁹⁶

⁹⁵ Ver María Olivia Mönckeberg (2009), *Los magnates de la prensa: Concentración de los medios de comunicación en Chile*. Santiago: Editorial Debate.

⁹⁶ En Ernesto Ottone, "La dimensión estratégica del Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)", en <http://www.ernesto-ottone.com/Resources>

Sin embargo, no han sido solo los presidentes de la Concertación quienes han sufrido las imposiciones de los “veto players”. El propio presidente y empresario, Sebastián Piñera, ha debido lidiar, por ejemplo, con las advertencias del grupo Matte sobre la necesidad de contar con una política nacional de energía que cuente con amplios consensos, poniendo en duda su continuidad (a través de la empresa Colbún) en el controvertido proyecto de Hidroaysén. En este sentido, los Matte, a través del presidente de Colbun, Bernardo Larraín Matte, lograron poner críticamente en la agenda política la necesidad de esta política la sentencia de que esta no sea tratada entre cuatro paredes para no aumentar más las ya fuertes interpelaciones sociales a los proyectos y a los empresarios que hay detrás⁹⁷ y enfatizaron la falta de certezas que da este gobierno al empresariado en general.⁹⁸ Este episodio termina obligado al Presidente a reunirse con los empresarios del rubro eléctrico.⁹⁹

⁹⁷ Por ejemplo, en el caso de Hidroaysén, su tendido eléctrico pasaría por 8 sectores indígenas, 6 parques nacionales y otras 2.000 propiedades, lo que augura nuevos problemas.

⁹⁸ Ver, “El impacto en La Moneda tras la ‘pataleta’ del grupo Matte”, diario electrónico *El Mostrador*, 6 de junio de 2012.

⁹⁹ *La Tercera*, 8 de junio de 2012, pp. 2-3.