

LAS REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO EN CHILE: INCENTIVOS Y RESTRICCIONES PARA LA GOBERNABILIDAD

The rules of the political game in Chile: incentives and restrictions for governability

Marco MORENO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile

✉ mmoreno@flacso.cl

BIBLID [1130-2887 (2007) 46, 15-40]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2007

RESUMEN: El propósito del artículo es explorar las instituciones y reglas del juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos chilenos desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. Se examina en qué forma las instituciones y reglas del juego –formales e informales– contribuyen positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática en Chile. Se centrará la atención primero en las instituciones políticas de carácter formal y después, en las de carácter informal. Al examinar las instituciones de carácter formal se distinguirá a aquellas que se vinculan más estrechamente con la forma de gobierno, los mecanismos de pesos y contrapesos, el sistema electoral y el sistema de partidos. En las informales se repasarán brevemente aquellas más visibles: clientelismo, circuitos extrainstitucionales del poder y captura del Estado. El punto de partida para este análisis recoge la idea de que un criterio clave para determinar el nivel de la consolidación democrática en un país es el que resulta de una adecuación razonablemente cercana entre reglas formales y comportamientos y prácticas de los actores.

Palabras clave: gobernabilidad, instituciones formales e informales, consolidación democrática.

ABSTRACT: The intention of this article is to explore the institutions and rules of the game that govern the behavior of and relations between Chilean political actors from a perspective of democratic governability. It examines the ways in which the institutions and rules of the game –both formal and informal– contribute positively or negatively to democratic governability in Chile. It first focuses its attention on formal political institutions and later examines those that are informal in nature. When examining formal institutions, a special emphasis is put on those most closely linked to the form of government, the mechanisms of weights and counterweights, the electoral

system and the party system. The examination of informal institutions concentrates on the most visible such institutions: clientelism, extrainstitutional circuits of power and the capture of the State. The point of departure for this analysis is the idea that a key criterion for determining the level of democratic consolidation in a country is the relative fit between formal rules and the behavior and practices of political actors.

Key words: governability, formal and informal institutions, democratic consolidation.

INTRODUCCIÓN¹

A partir de la década de 1990 la búsqueda de gobernabilidad en América Latina se ha articulado en torno a tres elementos centrales: i) la configuración de una determinada cultura política en términos de ideas, valores e intereses debidamente articulados; ii) el establecimiento de un conjunto de fórmulas institucionales y de reglas y organizaciones que determinan el juego político y iii) la formulación de un conjunto de políticas o cursos de acción específicos y concretos capaces de viabilizar las orientaciones, principios y valores del modelo de gobernabilidad (Camou, 2001). Estos tres ejes centrales de la gobernabilidad ayudan a entender cómo en los últimos años se ha ido articulando un verdadero paradigma de la gobernabilidad en la región que ha modelado las prácticas y conductas políticas de los actores políticos e institucionales.

El caso de Chile es de especial interés ya que, aun con omisiones, es considerado como el más exitoso en términos de gobernabilidad en América Latina. En el caso chileno el modelo de gobernabilidad intentará resolver tres desafíos: i) asegurar la estabilidad del régimen civil democrático frente a la posibilidad de regresión autoritaria; ii) hacer frente a las tendencias centrífugas de los actores políticos y iii) contener un desborde de demandas de la sociedad (Güell y Lechner, 2002).

El resultado ha sido una idea «práctica» y «temerosa» de gobernabilidad. Esta idea de gobernabilidad como contención de las fuerzas centrífugas que amenazaban la democracia condujo en el caso de Chile a una imagen de ejercicio democrático como «suma cero». Esta lógica habría influido en la configuración de su actual sistema político e institucional. Planteamos que en este caso las reglas del juego de la transición han seguido gobernando e imponiendo las reglas de democratización y de gobernabilidad en Chile (Moreno, 2006).

En Chile observamos que el énfasis de los gobiernos de la coalición en el poder desde 1990 se ha dirigido a aumentar y mejorar la capacidad de gobernar y al encuadramiento de las instituciones y actores tras el doble objetivo de que tanto la transición a la democracia como la democracia misma fueran gobernables. Esto habría evitado la regresión autoritaria y permitido avanzar en la consolidación de la democracia, mejorando así su desempeño económico, social y político. Sin embargo, esta excesiva disciplina ha tenido como consecuencia la falta de profundidad de la democracia y ha impuesto el fantasma de un Estado sin ciudadanos que se busca revertir en el actual

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

cuarto gobierno concertacionista de la presidenta Michelle Bachelet. El análisis de la idea y práctica de gobernabilidad en el contexto del proceso de transición sirve para observar esa dificultad.

En términos generales podemos decir que la gobernabilidad remite a la capacidad para enfrentar retos y desafíos en un marco de respeto del Estado de derecho y en el cual las soluciones son el resultado del consenso de los actores estratégicos (Coppedge, 1994; Camou, 2001; Prats, 2001; Tomassini, 2001). Para observar el nivel de gobernabilidad se debe poner especial atención al binomio: actores estratégicos y reglas del juego. Coppedge (2001: 216-217) ha señalado que la información más útil para este objetivo se encuentra en un nivel menor de abstracción, «donde puedan analizarse las clases de fórmulas que los actores estratégicos han creado para gobernar sus relaciones, el derrumbamiento de otras fórmulas y de síntomas de ingobernabilidad que resultan, y las formas en las que el poder cambiante de los actores impulsa el desarrollo».

Dos conceptos aparecen como básicos en la propuesta de Coppedge (1994 y 2001), en primer término los «actores estratégicos» que a diferencia del resto de los actores, se caracterizan por que disponen de recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia relevante y potencialmente un poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad. En segundo lugar «reglas y procedimientos» a través de los que se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Coppedge (2001) llama «fórmulas» a estas reglas y procedimientos, pero, en realidad, estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales– constituyen el verdadero régimen político de un país. Desde esta perspectiva, y en base a su planteo, la gobernabilidad remite al equilibrio entre demandas de los actores estratégicos y la capacidad de responder de manera eficiente a las mismas por parte del gobierno, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados y en donde los puntos de vista de los actores son considerados. Precisamente, de la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción de los actores surgirían las crisis de gobernabilidad.

De esta forma, analizar las instituciones políticas en clave de gobernabilidad implica examinar en qué medida las normas y reglas del juego –tanto formales como informales– contribuyen positiva o negativamente a la gobernabilidad de un país. Es sabido que las instituciones reducen la incertidumbre existente en el intercambio humano toda vez que reglamentan y ordenan las relaciones sociales, generando así un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción para los actores sociales. Desde esta perspectiva, las instituciones crean una serie de incentivos y desincentivos que guían y conforman la actividad económica, pero también, y de manera significativa para los efectos de nuestro análisis, impactan sobre lo social y la política.

Este enfoque permite estudiar el comportamiento actual de los actores, reconociendo que éstos son racionales y que, por lo tanto, responden a ciertos incentivos. Dichas decisiones no obstante se enmarcan en un conjunto de reglas dado que el comportamiento social no ocurre en un vacío, sino que está configurado y limitado por el marco institucional. Éste delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que éstos enfrentan en su relación con los otros.

El análisis que sigue intenta mostrar cómo a partir de algunas instituciones formales e informales se generan incentivos y restricciones para el modelo de gobernabilidad en Chile.

I. INSTITUCIONES FORMALES Y SISTEMA POLÍTICO

Lo que caracteriza a las instituciones formales es que son creadas, visibilizadas y sostenidas a través de instancias oficiales (Helmke y Levitsky, 2006). En este trabajo –y sólo para fines analíticos– al examinar estas instituciones se distinguirá a aquellas que se vinculan más estrechamente con la forma de gobierno, los mecanismos de pesos y contrapesos entre poderes, el sistema electoral y el sistema de partidos². Ciertamente esta selección es arbitraria, pero lo que nos interesa –aunque sea parcialmente– es dimensionar el peso de éstas en la configuración de proceso de toma de decisiones en clave de gobernabilidad.

I.1. Régimen político: forma de gobierno y asimetrías entre presidente y Congreso

Como se señaló más arriba, un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Coppedge (1996) divide las redes de gobernabilidad en tres esferas: la esfera de la gobernabilidad ejecutiva, la legislativa y la social.

Dos de los criterios institucionales básicos para clasificar las formas de gobierno remiten a la forma de elección del jefe de gobierno y/o Estado, por un lado, y al tipo de relaciones que formalmente se establecen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por otro. Como lo señala Coppedge (1996) atender a ambos criterios resulta decisivo para un análisis de la gobernabilidad y, más concretamente, para el análisis de dos dimensiones básicas de ésta: la gobernabilidad ejecutiva y la gobernabilidad legislativa.

El análisis de la gobernabilidad ejecutiva consiste, *grosso modo*, en examinar las relaciones entre los actores que intervienen en la esfera ejecutiva a fin de estudiar su capacidad para formular políticas oportunas y coherentes, implementar dichas políticas y lograr los resultados esperados. En tanto, en la gobernabilidad legislativa se atiende a las relaciones entre el gobierno y los partidos con representación parlamentaria, relaciones que determinan el nivel de éxito o fracaso de las negociaciones sobre política estatal (Coppedge, 1996).

2. Aquí seguimos de cerca el esquema propuesto por M. BARREDA y A. COSTAFREDA (2002) para el análisis de instituciones formales en clave de gobernabilidad.

En relación con el análisis de la gobernabilidad ejecutiva, no cabe duda de que el papel preponderante del Ejecutivo, y más concretamente del presidente en el caso chileno, constituye un elemento clave para entender su peso en el actual modelo de gobernabilidad. Este papel se expresa sobre todo en ciertas lógicas que este actor estratégico ha ido desarrollando para relacionarse con los otros actores, en especial con el Legislativo.

Esto se ha expresado en los últimos años en una suerte de presidencialismo exagerado (PNUD, 2004).

El presidencialismo chileno halla sus raíces en la institucionalización del sistema de partidos políticos que se da a partir de la década de 1930. Pero serán con mayor fuerza los últimos tres presidentes del período previo a la ruptura democrática institucional –Alessandri (1958-1964), Frei Montalva (1964-1970) y Allende (1970-1973)– quienes desde distintas posturas ideológicas convergerán en la necesidad de romper con el papel de los partidos en el Congreso que obligaba a los presidentes sin mayoría parlamentaria a buscar apoyos para implementar sus programas de gobierno a cambio de espacios de participación en el gobierno, que las más de las veces hacían muy difícil concretar las propuestas por la diversidad y heterogeneidad de las alianzas.

En paralelo, se observa hacia fines de la década de 1950 un proceso de paulatina declinación del Congreso y de fortalecimiento del papel presidencial, especialmente a partir del surgimiento e irrupción de los proyectos globalizantes y utopías excluyentes que caracteriza a la década siguiente. Paradójicamente, será la Constitución de 1980 la que termine por blindar todavía más el presidencialismo.

Tras el retorno a la democracia en 1990 el presidencialismo se legitima en la medida que el esquema institucional chileno coloca el acento en el objetivo de asegurar la gobernabilidad a través de liderazgos democráticos que permitan aumentar la capacidad de gobierno proporcionando oportunidades claras para alcanzar acuerdos y decisiones que sean racionales y consensuales, para mejorar la implementación de las políticas públicas, limitar los conflictos y canalizarlos de forma positiva, permitiendo su resolución sin amenazar la propia institucionalidad.

Un segundo factor que contribuye a abrir algunas explicaciones en relación con cómo la forma de gobierno ha sido un eje central en la arquitectura del modelo de gobernabilidad es el que remite al análisis de la gobernabilidad legislativa o grado de cooperación Ejecutivo-Legislativo, que como se señaló antes, atiende a las relaciones entre el gobierno y los partidos con representación parlamentaria, relaciones que determinan el nivel de éxito o fracaso de las negociaciones sobre política pública y más ampliamente estatal (Siavelis, 1997 y 2002; Carey, 1999 y 2002; Huneus, 2002; Nolte, 2003). Sin duda y más allá de toda consideración el papel del Congreso chileno y su contribución al sistema político ha sido reconocido como clave³.

3. Parte importante de la justificación académica descansa en la explicación de la fortaleza del Congreso de Chile tributaria entre otros de los trabajos de A. VALENZUELA y A. WILDE (1984) y que gira en torno a la experiencia acumulada sobre todo durante la República Parlamentaria (1891-1924). En este período habrían echado raíces prácticas parlamentarias que se conservaron después y que convirtieron al Congreso en un foro para forjar compromisos políticos de apoyos a los presidentes

Sin embargo, este papel fundamental ha experimentado retrocesos. La declinación del Congreso con anterioridad a la crisis institucional de 1973 está marcada por dos momentos. Por una parte el intento de la Democracia Cristiana de gobernar como partido único en 1964 y el proceso de polarización ideológica de la década de 1970 que terminó con la función fundamental del Congreso como institución forjadora de compromisos políticos, debilitado tanto por el gobierno como por la oposición (Nolte, 2003).

Tras el retorno a la democracia en 1990, se constata que en el marco de la gobernabilidad legislativa el principal aporte del Congreso ha estado en el papel jugado durante la transición y redemocratización como espacio principal y privilegiado de búsqueda, articulación y forja de acuerdos entre gobierno y oposición (Linz y Valenzuela, 1994a; Linz y Valenzuela, 1994b; Londregan, 2002)⁴.

Sin embargo, en los hechos el Legislativo en el marco del modelo de gobernabilidad ha tenido que ceder espacios frente al papel cada vez más preponderante del Ejecutivo⁵. Varios trabajos dan pistas en relación con cómo determinadas reglas del juego afectan el balance de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo (Alemán, 2003; Alemán, 2005; Alemán y Saiegh, 2005; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2002; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004).

Lo anterior se ha expresado en la práctica recurrente de legislar desde el Ejecutivo⁶. Éste se manifiesta en un proceso inicial de consultas, tanto al interior de la coalición de gobierno como con la oposición, en algunas materias para asegurar que las iniciativas del Ejecutivo encuentren apoyo legislativo. Los acuerdos y diferencias dentro de la coalición de gobierno son resueltos al interior de la presidencia y las proposiciones legislativas son enviadas al Congreso después de su evaluación política a nivel presidencial; acto seguido los aspectos técnicos son coordinados por cada ministro y las comisiones correspondientes del Congreso (Siavelis, 1997).

minoritarios basándose en una política clientelar y particularista que, a su vez, funcionaba como contrapeso y factor estabilizador en un sistema multipartidario polarizado.

4. Particularmente ilustrativo es el trabajo de J. Londregan sobre el sistema legislativo chileno. Éste centra su análisis en las posiciones ideológicas de los senadores que resultan de su manera de votar especialmente en tres áreas: derechos humanos, agenda social y legislación laboral.

5. En efecto, entre los refuerzos del Poder Ejecutivo, 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, en fin, la ausencia de efectivo control parlamentario sobre la gestión del gobierno.

6. Éstos se expresan en poderes de veto, competencias para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de legislación. A éstas hay que sumar otras tantas que, si se consideran en conjunto con las anteriores, aumentan el poder legislativo del presidente lo que, en definitiva, se expresa en la capacidad de controlar el proceso legislativo y de determinar la agenda a través de las declaratorias de urgencia. El presidente de la República puede declarar que una propuesta es urgente en cualquier etapa de su consideración o para todas ellas, sin importar en qué rama se origine la iniciativa. El Congreso debe actuar respecto de la medida en 30, 10 ó 3 días dependiendo si la propuesta es designada de «simple urgencia», de «suma urgencia» o para «discusión inmediata» respectivamente (art. 71, Constitución Política de Chile).

Dicha práctica ha sido una constante en la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, en la cual el Legislativo siempre ha ido quedando, en cierto modo, en condiciones desmedradas. Esta lógica pudo tener una justificación cuando se requería un presidente fuerte frente a la presencia del ex dictador, y comandante en Jefe del Ejército durante los primeros años de la transición, Augusto Pinochet. Pero este factor en el actual cuadro político chileno ha dejado de tener sentido.

De esta manera, muchos de los intentos por fortalecer el presidencialismo se harán a costa de las atribuciones y facultades del Congreso. Más allá de la técnica legislativa y las crecientes dificultades de los gobiernos de la coalición de centro-izquierda en el poder desde 1990 para alinear a sus bancadas, subsiste, y por momentos se agrava, la pérdida de legitimidad y desprestigio de la función parlamentaria y con ello el deterioro de la calidad de la política que se cierne como una amenaza a la estabilidad futura de la democracia en Chile⁷.

I.2. *Mecanismos de control y accountability*

Otra de las estructuras institucionales decisivas para la gobernabilidad democrática de una sociedad es la rendición de cuentas y responsabilidad política (*accountability*). Su importancia radica en que dicho ejercicio permite controlar abusos de autoridad y situaciones de ilegalidad en que puedan incurrir los poderes públicos. La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, posibilitan vigilar que éste se oriente al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que sus intereses personales.

O'Donnell (1996) ha hecho célebre la distinción entre *accountability* «horizontal» y «vertical» para referirse, en el primer caso, al control y rendición de cuentas que tiene lugar entre poderes públicos y al control de los representados sobre los representantes, en el segundo. Los controles verticales están dados por el control ciudadano de la actuación de los gobernantes, que se traduce en la responsabilidad política y en la rendición de cuentas ante las urnas. Éste constituye, sin duda, uno de los principios fundamentales para el funcionamiento efectivo de las democracias.

7. Como lo señala el sociólogo E. TIRONI en una reciente columna de opinión en el *Diario El Mercurio* de Santiago (14/05/2007) en relación con la actual falta de alineamiento de los parlamentarios de la coalición «a diferencia de los años 1990s desde la década de 1990 (los parlamentarios) ya no responden a la agenda global de la Moneda o de (el Ministerio) Hacienda; se han emancipado de la solidaridad con el gobierno y de cualquier lealtad ideológica, y actúan guiados únicamente por sus intereses; buscan desesperadamente la diferenciación frente a sus pares para ser reconocidos por los medios, lo que hace más rentable la rebeldía que seguir las instrucciones gubernamentales o partidistas, y ya no temen a los partidos, toda vez que han capturado sus estructuras internas y las han desprovisto de contenido ideológico o programático para colocarlas al servicio de sus propias estrategias de poder».

En el caso de Chile, la «*accountability* vertical» se expresa de manera concreta en la posibilidad de los ciudadanos de elegir regularmente y de manera directa a su propio gobierno entre equipos alternativos de candidatos. Sin embargo, este énfasis requiere de manera indispensable a lo menos el ejercicio libre y responsable del derecho a la crítica política de los gobernantes y de sus actuaciones como tales; la garantía efectiva de la libertad de opinión y del derecho a la información; como asimismo de la publicidad y transparencia de los actos gubernamentales, legislativos y judiciales⁸.

En el ámbito de los controles verticales, Chile muestra avances importantes que se expresan tanto en la periodicidad como en la regularidad y transparencia de los actos electorales.

En este sentido la democracia chilena exhibe un alto grado de formalidad que se refleja en un respeto ritualístico de las formas (voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación y responsabilidad ejecutiva). Existe además una administración y una justicia electoral independientes y los partidos políticos funcionan libremente con respaldo legal.

La «*accountability* horizontal», en tanto, tiene que ver más con el control interestatal. Como señala O'Donnell (1998: 19), «la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y que están fácilmente dispuestas y capacitadas para emprender acciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos». O'Donnell (1989) sostiene que se trata de división de poderes –legislativo, ejecutivo y judicial– con sus *checks and balances*, pero también incluye los mecanismos con que cuentan las democracias contemporáneas, es decir, las agencias de supervisión, como es el caso de las auditorías, defensorías, contralorías, fiscalías y órganos afines. De esta forma, el control horizontal remite al control que desarrollan entre sí los distintos órganos estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Para avanzar en esta dirección se suele recurrir a reformar las constituciones, aprobar leyes que fomenten la transparencia y a crear contralorías, comisiones o fiscalías de derechos humanos y otros organismos de control sobre la gestión gubernamental.

La experiencia chilena muestra muy tempranamente como estos principios de responsabilidad horizontal han formado parte de la tradición institucional del país. Desde mediados del siglo XIX un conjunto de normas constitucionales imponían restricciones al Parlamento para crear empleos públicos y para leyes que impliquen gastos fiscales. Entrado el siglo pasado la creación de la Contraloría General del República en 1927 (encargada del realizar el control ex ante de la legalidad de los actos del Ejecutivo, control ex post del gasto público) generó un efecto positivo de carácter preventivo frente a conflicto de intereses y uso indebido de bienes fiscales.

8. Este punto ha quedado en entredicho cuando en octubre de 2006 se conoce el fallo de la Corte Interamericana que condena a Chile. La falta de respuesta del Estado de entregar información pública por parte del Comité de Inversiones Extranjeras vulneró el derecho de acceso a información que protege la Convención Interamericana de DD.HH. El fallo ordena al Estado de Chile eliminar el secretismo y reprocha la actitud del Poder Judicial.

Por otra parte, existe en el país toda una institucionalidad pública que establece la separación entre entidades que formulan políticas (Ministerios), entidades que ejecutan (Servicios) y entidades que fiscalizan (Superintendencias), además de una superposición de funciones que contribuyen a facilitar eventuales conflictos de intereses. Se debe mencionar, en esta dirección, un conjunto de normativas dirigidas al Poder Judicial (como inhabilidades y prevención de conflictos de intereses, entre otras), Poder Legislativo (incompatibilidad entre cargos de senador o diputado y cualquier empleo público hasta 6 meses después de dejar el cargo, prohibición para celebrar contratos con el Estado y ser directores de sociedades comerciales o bancos, entre otros) y para los funcionarios públicos (inhabilidades para ingreso a la administración, incompatibilidades, selección de altos directivos públicos, declaración de intereses y patrimonio entre otras). Últimamente se ha promulgado una profusa legislación que regula el tema de contratación pública, gestión financiera del Estado, igualdad ante la ley, control público, participación ciudadana, representación de intereses y financiamiento de la política.

El precedente directo de todo este entramado institucional es tributario de la Constitución de 1980 y sus modificaciones, que articulan una serie de órganos e instituciones que operan como frenos y contrapesos de la institucionalidad pública.

Éstos quedan expresados por ejemplo en el papel del Tribunal Constitucional, que si bien ya había sido incorporado al sistema institucional en 1970, su fracaso al cabo de tres años llevó a reorganizarlo por completo siete años más tarde. Se debe mencionar el carácter contralor del ente fiscalizador que está históricamente consagrado en la Contraloría General de la República. Un papel algo similar, aunque ahora en el ámbito de las políticas económicas, lo cumple el Banco Central, institución autónoma y de carácter técnico. En esta misma perspectiva, podría ubicarse la separación de lo social y estatal, garantizando a la sociedad civil la autonomía o libertad necesaria para gestionar variados servicios públicos por entes no estatales, materializando en los hechos el caro principio de la subsidiaridad (Bresser y Cunill, 1998; Giddens, 1999). Así mismo, una real y efectiva regionalización de los sectores, tanto público como privado y no únicamente el primero, debe ser incluida en la nómina (Boisier, 2003; Tobar, 2003). Más recientemente, el listado incluye el Ministerio Público, desgajado del Poder Judicial para asumir, con carácter exclusivo, la dirección de la investigación, racional y justa, de los hechos constitutivos de delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado, ejerciendo, en su caso, la acusación penal pública en contra de los responsables por ellos.

A modo de síntesis, es posible afirmar que en Chile está en curso un proceso de creciente complejidad o diversificación de los órganos y funciones estatales. Entre todos esos órganos existe una red de competencias y controles, cuyo ejercicio requiere la intervención de dos o más de ellos, configurándose los que se llaman actos compuestos. Eso lleva a frenos y contrapesos recíprocos. Además, es necesario anotar que el papel que le cabe a la participación ciudadana y la instauración de órganos técnicos, no político-contingentes, de control parece ser cada vez más objeto de una demanda creciente (Pressacco, 2000).

I.3. Representatividad política y sistema electoral

En esta parte abordamos el impacto que la institucionalidad electoral tiene sobre el nivel de representatividad política, atendiendo fundamentalmente al sistema electoral y sus efectos sobre la gobernabilidad. Si se analiza el sistema electoral chileno en clave de gobernabilidad, aparecen como objetivos declarados dos: la estabilidad y la reducción del espectro político. Así, la meta del sistema binominal sería la disminución del fraccionamiento del sistema de partidos chileno y a través de esto el aumento de la gobernabilidad.

Dado que en el sistema existen dos cargos por distrito, el porcentaje de votos que se necesita para alcanzar un escaño es alto. Esto incentiva a los partidos a formar coaliciones ya que individualmente será muy difícil lograr los votos necesarios para ocupar un escaño en el Parlamento.

Asimismo, la necesidad de formar pactos lleva a los partidos a negociar, lo que a su vez hace necesaria la moderación de las posiciones de los distintos grupos. Por lo tanto, los grupos más radicales que no acceden a moderar sus agendas y buscar puntos de acuerdo quedan fuera de la competencia. La consecuencia de esto es una competencia política centrípeta donde las fuerzas convergen hacia el centro con la consecuente moderación de la política.

El incentivo a pactar generado por el sistema binominal da lugar a una competencia electoral «bipactista» reduciendo la cantidad de partidos que entran en el Congreso –porque deja fuera los partidos sin voluntad de pactar– aumentando con esto la efectividad del sistema.

En la práctica el resultado de este sistema obliga a construir, en cada nueva elección, dos «partidos electorales», en circunstancias que los partidos políticos reales son muchos más. Esta combinación del sistema binominal con la imposición de pactos electorales ha impedido que el Partido Comunista elija parlamentarios y se encuentre bajo una suerte de exclusión, a pesar de recibir en promedio más del 5% de los votos.

El mérito principal del actual sistema binominal, para algunos, radica en haber asegurado efectivamente la gobernabilidad a través del cumplimiento de los propósitos para los cuales fue creado, es decir, reducir el fraccionamiento del sistema de partidos y moderar la competencia política. Sin embargo, este argumento, aunque válido en parte, sólo podría aplicarse en estricto rigor mientras se producía la recomposición de la confianza como valor fundamental de la democracia durante la etapa crítica del tránsito del autoritarismo a la democracia. Esto se evidencia en particular en el carácter cíclico, tanto de la discusión académica como de la de carácter más político, en relación con la reforma del sistema electoral (Fernández, 2000).

Las posturas críticas al actual sistema electoral binominal convergen en torno a que éste no constituye una respuesta satisfactoria a la tensión que existe entre justicia electoral y gobernabilidad. Lo que se obtiene en los hechos es una suerte de manipulación que se ampara en el imperativo legal que obliga a un «partidismo de facto» (Arraigada, 1997). Desde las elecciones parlamentarias de 1989 éste se manifiesta en la negociación que hacen los partidos que deben construir acuerdos a través de largas y

complejas negociaciones la mayoría de las veces de espaldas a las realidades históricas, locales y de opinión de los ciudadanos, sobre las listas parlamentarias. Las fórmulas utilizadas para dicho proceso se expresan en «exclusiones» –negativa de un partido a llevar candidatos donde podría elegir uno–, de «dobles exclusiones» –negativa de todos los partidos de la lista a llevar candidato para favorecer a un partido abiertamente minoritario– o «cesiones de cupos» –esto es, autolimitación de un partido a llevar candidaturas en un limitado número de distritos–.

En términos de resultados, un estudio de FLACSO-Chile (2005) plantea que desde 1989 hasta la elección parlamentaria del año 2001 se ha producido una tendencia más bien igualadora en el sistema político chileno, donde las dos principales coaliciones se ven sobrerrepresentadas en el Congreso en aproximadamente 3 puntos porcentuales⁹.

Son estos elementos los que dan cuenta de una especie *sui generis* de sistema electoral híbrido –ni mayoritario, ni proporcional– con propósitos oscuros y poco democráticos, los que constituyen la crítica más importante que se hace al actual sistema electoral. Así, y en relación con el argumento de la supuesta efectividad del binominalismo, expresado en la generación de dos alternativas viables de coaliciones que garanticen gobernabilidad, lo cierto es que este efecto sería más bien tributario de la propia historia política chilena: la binominalidad ha apoyado la estabilidad pero no es su causa, porque más decisiva en la moderación ha sido la experiencia de la polarización política en el gobierno de la Unidad Popular y durante el régimen militar. De esta forma, la existencia de dos coaliciones fuertes que aseguren gobernabilidad es más un asunto forzado que un mérito propio del sistema electoral.

A nivel latinoamericano, Chile, indica el citado estudio de FLACSO (2005: 7), está ubicado entre los tres países con peor proporcionalidad; esto es, la diferencia entre los votos obtenidos y la representación de dichos votos en el Congreso. Arriagada (2005) destaca que, si bien es cierto, el actual sistema binominal tiene un similar efecto que el uninominal, en términos de reducir el número de partidos y por tanto no es un sistema cuyo objetivo sea la justicia electoral; a diferencia del uninominal, no facilita la gobernabilidad, ya que entrega una sobrerrepresentación parlamentaria a la segunda fuerza electoral lo que le permite a ésta neutralizar o hacer inocua una clara expresión mayoritaria de la voluntad popular. Lo que sucede en la práctica es que si una coalición alcanza el 33% de los votos, en todos los distritos del país obtiene el 50% de los escaños parlamentarios.

A la luz de lo expuesto, no cabe duda de que se requiere pensar seriamente en la necesidad de corregir el actual sistema dado que claramente perjudica la calidad y profundidad de la democracia ya que crea partidos que, por tener cerradas las oportunidades de canalizar ese poder a través de las instituciones, son estimulados a ejercer su

9. El estudio muestra que en 1997 al renovarse la mitad de la Cámara Alta, la Concertación obtuvo el 49 por ciento de los votos, quedándose con el 55% del Senado (+6%); la Alianza alcanzó un 36,64% de la votación consiguiendo un 45% del Senado (+8,3%). La izquierda extraparlamentaria sumó más del 10% de los votos generales, y, sin embargo, no obtuvo ningún escaño en el Senado (2005: 6).

poder por vías extrainstitucionales. La falta de competencia y la lógica intrínseca de exclusión constituyen sin duda restricciones significativas a la gobernabilidad e inhiben la profundización de la democracia.

I.4. El sistema de partidos políticos y el reforzamiento del cleavage político

La razón de ser de los partidos políticos está dada por su actuación en el marco de un sistema político, de una estructura institucional, dentro de la cual coexisten, actúan conjuntamente y establecen relaciones de competencia. De esta manera los partidos dan forma a un sistema de partidos. Scully (1992) ha planteado que los sistemas de partidos en Chile han surgido como consecuencia de profundos quiebres de la sociedad chilena; y así como se habrían cristalizado de esa manera, se habrían agotado también cuando una nueva ruptura esencial vino a cambiar el escenario político. En esta misma línea, Torcal y Mainwaring (2000) rescatan precisamente la idea acerca de cómo los factores políticos se constituirán en los principales artífices de la formación del actual sistema de partido en el Chile de la postransición. En opinión de estos autores, en la formación de los *cleavages*, la política adquiere un papel fundamental en la (re)definición de «las identidades políticas, en tanto elemento polarizador de las mismas o como atenuador de los conflictos sociales». De esta manera, el actual sistema de partidos tomaría forma a través de las dinámicas que se desarrollan a partir de los procesos políticos que se desencadenan desde mediados de la década de 1980.

El caso chileno da cuenta en buena medida de esta lógica en la conformación de *cleavages*, de esta forma el bipolarismo actual en la política partidaria chilena sería producto de una nueva y perdurable «fisura generativa de partidos» que algunos autores asocian a la relación «autoritarismo-democracia». Para esta perspectiva de análisis, el bipolarismo actual se originaría a partir del régimen militar y del plebiscito de 1989, y plantea que la división producida por estas causas no constituye una nueva «fisura generativa» en el sentido usado por Lipset y Rokkan (1967), es decir, una ruptura sociohistórica. La evolución política parece confirmar esta hipótesis. En Chile lo que ha habido se aproxima más a una gran discontinuidad entre el presente y el pasado preautoritario del sistema de partidos. Esta discontinuidad se explicaría por el hecho de que durante el régimen militar surgió una «nueva fisura generativa» de divisiones partidarias que se ubicaría en el eje «autoritarismo-democracia» y que se conformó por primera vez en torno a la campaña plebiscitaria de 1988 en la cual triunfó la opción «No» que planteaba la no continuidad de Pinochet en el poder, y la convocatoria de elecciones abiertas presidenciales y parlamentarias (Tironi y Agüero, 1999).

Los alineamientos partidarios que surgieron entonces han seguido estructurando el sistema de partidos en los 16 años que han transcurrido desde el inicio de la transición democrática, por lo cual éste tiene una morfología esencialmente bipolar, quedando relegados al pasado los «tres tercios» de derecha, centro e izquierda que lo caracterizaron hasta 1973 (Correa *et al.*, 2001; Góngora, 1988; Maira, 1998).

El sistema partidario actual se mantendría básicamente entre otros factores: por el régimen electoral, la persistencia de una serie de enclaves autoritarios, la propia Constitución que establece las reglas del juego político electoral y la recreación del conflicto «autoritarismo-democracia» en torno a acontecimientos críticos y a la discusión de los cambios constitucionales vetados por la derecha.

El *cleavage* al que aluden Torcal y Mainwaring (2000) se vería reforzado por el retorno de la transición y su conjunto de problemas aún no resueltos por la sociedad chilena y que cada cierto tiempo emergen tensionando el sistema político y reacomodando a su lógica original a los actores políticos, especialmente a los partidos políticos en torno al eje «autoritarismo-democracia». Este conjunto de hechos no hace sino poner de relieve como la variable política reforzada por una transición inconclusa profundiza el *cleavage* político que estaría a la base del actual sistema de partidos. Como señala Fuentes (2002 y 2005) la transformación inaugurada con la transición no estaría del todo completa, ya que por una parte indicadores electorales demuestran el mantenimiento sostenido de la lógica de los «tres tercios» y la naturaleza forzada del proceso que obligó a un conjunto heterogéneo de «culturas políticas» a reunirse en torno a un programa común, la necesidad de formar coaliciones dados los enclaves institucionales y el ficticio argumento del consenso habrían permitido lavar importantes tensiones en el sistema político chileno. La creciente personalización de la política expresada en una suerte de pragmatismo y el aumento de la abstención y de los votos nulos podría amenazar el nuevo perfil del paisaje político; empero, una vuelta al tripartismo anterior parece difícil aunque no imposible.

Es posible coincidir con Torcal y Mainwaring (2000) en que el sistema de partidos chileno posterior a 1989 ha sido estructurado –y agregaríamos profundizado– en torno a variables políticas resultantes del régimen autoritario y de la transición a la democracia. Agregaríamos sólo un matiz que tiene que ver, por una parte, con el sistema de incentivos y restricciones a la gobernabilidad que impone la Constitución de 1980 y su conjunto de enclaves autoritarios¹⁰. Y por otra, con el cambio significativo en el comportamiento electoral que se comienza a insinuar a partir de las elecciones presidenciales del año 2000.

Estos nuevos *issues* superan ciertamente el ámbito chileno y tienen que ver con problemas capaces de hacerse extensivos a toda la región y que dan cuenta de la fragmentación social y su correlato, los problemas de representación política. A los problemas de clase se suman las demandas de género, las culturales, las postmateriales, las regionales y las demandas de calidad de vida urbana. Dichos factores explican, al menos en parte, el aumento de la volatilidad electoral y la merma de los antiguos electorados fieles a los partidos. Además la sociedad posee ahora nuevos actores que compiten con los partidos por su representación y también abordan el cumplimiento de las otras funciones socialmente útiles que éstos han desarrollado.

10. El 13 de agosto de 2005 el Congreso aprobó después de 5 años la reforma constitucional que tras 16 años de gobiernos democráticos puso fin a los llamados «enclaves autoritarios» que mientras no fueron derogados imposibilitaban en la forma y el fondo el término de transición efectiva.

Hasta aquí el análisis que hemos realizado del sistema político-institucional formal resultante del modelo de gobernabilidad en Chile muestra un fuerte entramado de reglas y factores reales de poder que garantizará la estabilidad en el largo plazo. Es decir, las reglas del juego político e institucional han contribuido de manera significativa a la estabilidad, instalando una suerte de lógica contractual que se ha impuesto como la prescripción para asegurar estabilidad. Esto se ha visto reforzado por la disposición de los actores por la disciplina y apego a tales reglas como requisito para asegurar la gobernabilidad aun a costa de una profundización de la democracia que se ha visto constreñida por dicha formalidad institucional.

II. INFORMALIZACIÓN COMPETITIVA EN EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO

En América Latina los procesos de democratización se han dado en contextos institucionales complejos y diversos. De una parte se cuenta con instituciones políticas formalmente establecidas. Pero también existen otras, que no obstante no estar explícitamente formalizadas, son ampliamente conocidas y aceptadas¹¹.

Los actos de corrupción dados a conocer en los últimos años en Chile junto con la evidencia de una serie de ilícitos están dando cuenta del espacio y peso que han ido ganado las instituciones informales en la política chilena. Sin embargo, el escaso conocimiento y estudio acerca de las mismas está impidiendo un procesamiento adecuado de éstas. Buena parte de la literatura sostiene que las instituciones informales pueden resultar disfuncionales en relación con las formales si no hay una adecuación entre el comportamiento formal previsto y el efectivo. Ha ido quedando claro que este tipo de instituciones operan en sentidos muy diversos. En ocasiones las instituciones informales pueden resultar funcionales a las de carácter formal, pero en otras (y éste podría ser el caso chileno) pueden amenazar y erosionar el efecto de las formales.

La información de que se dispone es aún limitada en el caso chileno¹². Pero lo que se viene conociendo acerca de un conjunto de prácticas instaladas en la política chilena constituye una luz de alerta. La corrupción, el clientelismo, el nepotismo son alguno de los ejemplos más conocidos de esta forma de institucionalidad. Pero también, las *policy elites*, las redes familiares, de amistad o de ayuda mutua, que buscan darles a sus integrantes protección.

En todo el amplio espectro de los partidos muchas de estas prácticas parecen enquistadas. En algunos, el fenómeno parece mucho más evidente por su cercanía al aparato del Estado. Pero en otros, prácticas como el cohecho, el acceso a información privilegiada y recursos fuera de las influencias del aparato gubernamental (a través de los circuitos extrainstitucionales del poder) también parecen una modalidad extendida.

11. Véase G. HELMKE y S. LEVITSKY (2006).

12. Una interesante contribución sobre el caso de Chile se encuentra en el reciente estudio citado de G. HELMKE y S. LEVITSKY (2006) sobre instituciones informales y democracia en América Latina.

En todos los partidos parecen respetarse las reglas que se encuentran contenidas en los reglamentos y estatutos de las orgánicas partidarias. Los políticos adecuan sus comportamientos y prácticas a estas formalidades. Se organizan y movilizan siguiendo lo establecido en la norma interna de cada colectividad. Es decir, cumplen con sus obligaciones, plazos y requisitos como las normas expresamente lo señalan, las mismas que por lo demás se ajustan y calzan a la perfección con el resto del entramado político electoral del país. Sin embargo, parece quedar claro que tras este escenario de formalidad cohabita uno de informalidad. Lo cierto es que en paralelo se toman decisiones, se realizan actividades, se financia la organización, se vinculan con el electorado y movilizan a sus miembros con prácticas y recursos organizativos, económicos y humanos diferentes, las más de las veces reñidos y en abierta contradicción con las reglas estatutarias del partido y con los más elementales principios de ética que busca servir y no servirse de la actividad política. El elemento común a estos casos es el de la competencia entre instituciones informales e instituciones formales poco efectivas¹³. Las instituciones formales prevén que los funcionarios públicos servirán al Estado y no se servirán de éste para su beneficio particular. La compra de votos, el desvío de recursos para financiar actividades, las presiones indebidas a cambio de aprobación de leyes son otros casos de este tipo.

El problema de estas instituciones informales competitivas es que no desaparecerán necesariamente en caso de fortalecimiento de las instituciones informales, ya que sus defensores tienen intereses y posiciones importantes y son capaces de mantenerlas vigentes (Helmke y Levitsky, 2004), de allí la necesidad. El cambio institucional es mucho más complejo que el cambio organizacional. Es un proceso incremental, y es por tanto un proceso no exento de conflicto entre los agentes de cambio y los poderosos grupos de interés. De allí que puede resultar difícil intentar comprender el funcionamiento de las instituciones o su proceso de cambio sin analizar los efectos distributivos que las instituciones implican ni los conflictos que surgen a partir de estos efectos.

Para avanzar en el diagnóstico, se analizan sucintamente en este apartado algunas de las expresiones más o menos visibles de esta informalidad en el sistema político chileno: i) clientelismo, ii) dinámicas elitistas y iii) la captura del Estado.

II.1. Carácter cíclico de las prácticas clientelistas

El clientelismo político es una institución frecuente en las democracias de países subdesarrollados y claramente la región no es una excepción. Constituye una vieja práctica que se expresa en un sistema extraoficial de favores por el cual los titulares de cargos políticos regulan la entrega de prestaciones obtenidas a través de su función

13. G. HELMKE y S. LEVITSKY (2004) cruzando dos variables (efectividad-no efectividad y efecto divergente-efecto convergente) proponen una tipología de las instituciones informales. Una de éstas corresponde a la «competición» que se refiere a las instituciones informales en competencia con instituciones formales poco efectivas.

pública, o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral (Valenzuela, 1977; Auyero, 1997).

El clientelismo normalmente se presenta como una relación de intercambio entre dos personas. Sin embargo, ésta es en estricto rigor una relación de dominación de la que participan ciertos individuos (los patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político o electoral. Entre ambos (patrones y clientes) puede encontrarse a los denominados mediadores, que ejercen una especie de intermediación entre los servicios, bienes o favores que provienen del patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político que provienen de los clientes (Auyero, 1997).

Este tipo de prácticas ha estado enraizado en la cultura política chilena y responde a un carácter cíclico ya que en determinados momentos aparece más visibilizado que en otros. Ciertamente la más estrecha y vinculante relación entre Estado y partidos políticos antes del quiebre institucional de 1973 generó un significativo número de incentivos que favorecieron la utilización de prácticas clientelistas (Valenzuela, 1977).

La dictadura militar (1973-1989) también fue prolifera en este tipo de mecanismos. Durante ese período se practicó una forma de clientelismo de corte patrón-cliente, autoritario y represivo (Durston, 2005; Valenzuela, 1997). Éste se expresará sobre todo a través de los «alcaldes designados», quienes gradualmente desarrollaron sus vínculos con el centro para alimentar el clientelismo local. Como lo establece Valenzuela (1977) la dictadura militar cortó el acceso de los pobres al Estado por intermedio de sus representantes elegidos y lo limitó a los alcaldes nombrados por los mismos militares. Bajo este clientelismo autoritario, los alcaldes designados, en sus largos años sin oposición, desarrollaron las habilidades de verdaderos maestros del clientelismo. Estos actos, frecuentes durante la dictadura, sin duda no tuvieron una dimensión pública dado el escaso margen de maniobra, opacidad y ausencia de libertad para informar, en que se movían los medios de comunicación.

Tras el retorno de la democracia en 1990 se observa un cambio en las formas tradicionales de clientelismo político verificándose una mutación desde la clásica relación patrón-cliente hacia formas de *brokers* competitivos (Valenzuela, 1977). Estos *brokers* tendrán un papel central en los sistemas de generación de poder en los partidos y serán clave en los procesos de nominación de los candidatos a cargos electivos fundados en el clientelismo.

En este marco la nueva modalidad de clientelismo tendrá un marcado carácter de *brokerage* que lo vincula a formas modernas de «corretaje» o intermediación de intereses en relación con la dinámica de las «máquinas partidarias»¹⁴. La explicación

14. Recientes trabajos parecen apuntar en esta dirección. A. REHREN (2002) plantea que la entronización de la economía de mercado hizo dependiente a la élite política y a los partidos de los sectores empresariales, introduciéndolo como un nuevo componente en la rearticulación del clientelismo. E. BAROZET (2006) ve en la mayor heterogeneidad de la clase media chilena postdécada de 1990 la diversificación de los intercambios de favores. Por último, J. P. LUNA (2006) plantea que el actual

podría estar en que al disminuir de manera creciente y sostenida el número de militantes en los partidos políticos tras la ola participativa de fines de la década de 1980 y comienzo de la década de 1990, pequeños grupos de «operadores» de esas máquinas partidarias comenzarán a tener el control de bases partidarias. Esta disciplina de pequeños universos «electorales» garantizará la reelección, al interior de los propios partidos, de parlamentarios, alcaldes y concejales en sus respectivas nominaciones ya que al no existir límite a la reelección éste se convierte en un poderoso incentivo para que las autoridades acepten tácitamente y toleren este tipo de prácticas. También por esta vía, los «padrinos» (patrones) se aseguran espacios de poder dentro de las propias instancias de la estructura partidaria.

La manera como estos «operadores» pueden ejercer mejor sus funciones y de esta misma manera asegurar lealtad a sus «padrinos» políticos es ubicándolos en la burocracia estatal particularmente en aquellos servicios y reparticiones donde a través de pequeñas asignaciones discrecionales, no concursables, se puede reforzar el clientelismo con las bases de militantes cooptadas y que tienen su ámbito de acción privilegiado en las organizaciones sociales que se verán favorecidas. El control de los recursos públicos ofrecerá un amplio campo de acción en esa dirección. Se observa que en la medida que burocracia, tecnocracia y clientelismo partidario tienden a acomodarse mutuamente posibilitarán la emergencia con fuerza de modalidades de prácticas prebendarias. La clave parece estar en el acceso a recursos. La intermediación política se concentrará ahora bajo la *performance* del «operador»¹⁵, la obtención de «pitutos»¹⁶ y el *lobby*.

De este modo en el actual paisaje político chileno, la figura del «operador» será también el resultado y un subproducto de un modelo de gobernabilidad que ha impuesto límites y márgenes a la democracia. El trabajo fundamental de los operadores será la producción de operaciones políticas, en y desde el interior del aparato estatal, captando y desviando recursos para actividades partidarias vinculadas a sus respectivos «padrinos políticos» y «lotes» internos.

Sin embargo, parece estarse instalando la percepción en la ciudadanía de que los partidos políticos están utilizando el aparato estatal como una maquinaria destinada a satisfacer compromisos e intereses de grupos y donde la discrecionalidad frente a la administración de lo público parece ser la regla más que la excepción¹⁷.

sistema emergente en Chile tiene importantes implicancias en relación con la naturaleza de las redes de intermediación política.

15. Es decir, quienes desempeñan un suboficio para algunos caciques partidarios o la colectividad en dependencias del Estado.

16. El término «pituto» se vincula a la idea de «compadrazgo» o «favor». Se asocia en el lenguaje coloquial a aquella persona bien ubicada (en un puesto laboral), que puede ayudar a otros a llegar de forma «especial» a un trabajo determinado. Éstos pueden ser de dos clases: los pitutos que requieren de gente conocida y los pitutos que conforman pequeños trabajos.

17. La detección por la Contraloría General de la República de irregularidades en el manejo de asignaciones directas de los recursos del Fondo Nacional del Deporte dependiente de Chiledeportes derivó en una de las peores crisis del gobierno de Bachelet y en la mayor que han tenido los partidos del oficialismo en 16 años.

Esta distorsión está conduciendo a que, en el sistema actual, la valoración de cada autoridad no dependa de cómo ejecute las funciones propias del cargo, sino de la capacidad para conseguir proyectos estatales concursables, de carácter local, regional o nacional, que le posibilite una asignación o espacio para desarrollar o imponer sus intereses.

Lo que se observa es que bajo distintos esquemas funcionales y en diferentes organismos públicos se establecen un conjunto de prácticas «parainstitucionales» que están configurando redes de organizaciones corruptas que intermedian recursos para financiar actividades políticas. De esta forma, el carácter cíclico de estas nuevas prácticas clientelísticas de intermediación está contribuyendo a acelerar aún más la espiral de descrédito del esquema de representación democrático y erosionando de esta forma el efecto de las instituciones formales de la democracia. De allí la importancia de nuevos estudios en profundidad acerca del peso de esta institución para la gobernabilidad democrática.

II.2. Dinámicas elitistas y circuitos no formales de poder

No cabe duda de que relacionado con el punto anterior, el clientelismo resultará funcional en relación con el ascenso de la élite política y su fortalecimiento para lograr consolidarse como élite de poder.

En Chile, si bien el tema de las dinámicas elitistas ha sido objeto de diversos análisis, su abordaje desde una perspectiva de informalización y su efecto sobre la gobernabilidad del sistema político ha sido menos explorado. No obstante esto, sobre lo que no parece haber dudas es respecto del peso y papel de las élites y de los mecanismos «extrainstitucionales» del poder (Cortes, 2001). La alusión más directa con la que se asocia a este papel de las élites en el proceso de toma de decisiones es la de «poderes fácticos». Dicha expresión da cuenta de la constatación en la sociedad chilena de la existencia de un grupo de actores compacto con complicidad en sus actuaciones y que desarrollan una estrategia más o menos común en relación con sus intereses particulares.

En la medida en que distintos campos sociales se van haciendo cada vez más autónomos van emergiendo élites sectoriales que defienden sus propios puntos de vista. Desde esta perspectiva, uno de los problemas centrales resulta de la dificultad de integración horizontal de estas élites, esto es, del mantenimiento de relaciones medianamente armónicas entre distintas élites sectoriales. También presentan el desafío de la integración vertical, esto es, el establecimiento de un contacto fluido con el común de la población. Esta falta de fluidez en definitiva es consecuencia de que se emplean otros canales distintos de los formales y establecidos para incidir en el proceso de toma de decisiones políticas.

Dichos mecanismos formales son sorteados cuando no remplazados por redes informales o circuitos «extrainstitucionales» que se dan en un marco de opacidad y en los cuales se toman en definitiva las decisiones relevantes del país.

El secretismo presente en los circuitos «extrainstitucionales» se correlaciona con la producción y reproducción de un tipo de política elitizada y personalizada vaciada de subjetividad y que ha caracterizado al modelo de gobernabilidad chileno.

Esta modalidad explica en cierta medida por qué en Chile existe un espacio de elitización u oligarquización transversalizada de la política, de los procesos de formación de las políticas y, en definitiva, del proceso mismo de toma de decisiones. Ciertamente a la existencia de las élites y su accionar en espacios marcados por la opacidad, que dan lugar a circuitos no formales de toma de decisiones, debemos agregar un conjunto de elementos condicionantes que coadyuvan en este sentido. En primer término, debemos mencionar los efectos adversos de la confusión entre los límites de lo público y privado para el funcionamiento de los espacios institucionales. Dichos límites antaño nítidos, como si se tratara de mundos opuestos, se tornan ahora borrosos e imprecisos. La consecuencia es que el Estado continúa siendo un actor central dentro del sistema político, pero el pluralismo y la interacción entre los diferentes actores sociales y políticos definen los procesos de decisión, con independencia de los formalismos normativos, configurando un marco dentro del cual la tradicional supremacía del Estado frente a la sociedad se encuentra limitada por la necesaria colaboración entre agentes públicos y privados.

En segundo lugar, las decisiones técnicas intentan imponerse sobre las decisiones políticas dejando de lado la deliberación pública de este proceso. La euforia tecnócrata ha vaciado el funcionamiento de los núcleos estratégicos del Estado chileno, y parece tener un importante grado de responsabilidad también el proceso de despolitización que hoy se observa en el país. Lo cierto es que los enfoques estrictamente tecnócratas han tendido a ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de políticas, proceso que ciertamente resulta mucho más complejo que una respuesta puramente técnica. Así, la persistencia de estilos y prácticas de corte tecnocrático parecen estar fuertemente instalados¹⁸. Esto podría explicar la contradicción entre la actual línea argumental del gobierno de la presidenta Bachelet, de mayor horizontalidad en el proceso de formación de políticas, versus una «voluntad real» que resiste en la práctica y en los hechos los intentos por diseñar las políticas más desde un enfoque de «abajo hacia arriba». Lo anterior ha redundado en que las demandas de la ciudadanía sólo sean vistas como problemas para los cuales corresponde buscar únicamente soluciones técnicas. Es decir, los problemas públicos se ven sólo en tanto resultado de carencias o desatenciones técnicas.

Los procesos de globalización han traído aparejada la transferencia de poder e influencia desde lo nacional hacia estructuras supranacionales especialmente de los organismos multilaterales. Las decisiones ahora se toman lejos de los centros de poder en los respectivos territorios y pasan a ser el resultado de un complejo equilibrio entre

18. Como lo confirma P. SILVA en diversos trabajos para el caso de Chile (1991, 1992 y 2006) los expertos modernos asentados en los gobiernos de la coalición oficialista muestran claramente que la tecnocracia ha logrado ser legitimada con éxito en Chile, sobre todo a partir de un discurso modernizante que muestra las virtudes del modelo pero que invisibiliza sus muchas limitaciones.

demandas nacionales y efectos globales. En ese esquema las decisiones pasan por circuitos muy diversos y distintos a los de antaño que colocan en entredicho la legitimidad de las decisiones.

Se debe agregar, también, la falta de regulación de la relación poco transparente entre dinero, política, *lobby* y financiamiento de la política cuya articulación parece ser más virtuosa mientras más se mueve en espacios de informalidad y en donde los circuitos formales evidencian bajos niveles de efectividad en términos de resultados.

Por último, no podemos dejar de mencionar la persistencia de los llamados «enclaves autoritarios» o «territorios reservados». Ciertamente se ha avanzado en el diseño institucional con la serie de reformas que se le han introducido a la Constitución con vistas a profundizar en la democracia. Pero se ha avanzado menos en el enclave «actoral» y el «ético-simbólico» que no obstante lo avanzado siguen influyéndolo para que nuestra democracia siga siendo poco profunda. Dichos enclaves y sus lógicas de poder inherentes hacen que los circuitos «extrainstitucionales» sigan teniendo relevancia.

Estos elementos condicionantes dan cuenta de cómo muchas de las decisiones relevantes se toman al margen de las instituciones formales y de sus representantes legítimos. En su lugar observamos como las redes «extrainstitucionales» cooptan dicha institucionalidad y la erosionan anulando el peso de sus mecanismos formales.

II.3. Captura del Estado

Otro de los temas que muestran una creciente informalización es el referido al proceso de captura del Estado por parte de los grupos de poder y sus intereses corporativos, de los partidos a través de sus operadores para el financiamiento de campañas políticas y de los empresarios que buscan cooptar el aparato público para maximizar sus intereses económicos. El elemento común a estos actores es el intento por obtener beneficios corporativos por parte del Estado y el ambiente de opacidad en que dichas redes se mueven.

Los hechos de corrupción observados en los últimos años en Chile muestran que una serie de funcionarios y agentes de los partidos políticos han capturado el Estado para sus propios fines, desviando recursos hacia el financiamiento de campañas políticas y actividades partidarias. Esto se ve facilitado por la dificultad de medir el cumplimiento de los objetivos de muchos de los servicios públicos que desarrollan su acción a través de fondos concursables y ciertamente de los, aún existentes, márgenes de discrecionalidad en el uso de dichos recursos. El objetivo evidente tras esta modalidad de ilícitos es el financiamiento de partidos y, muy especialmente, de las campañas presidenciales y parlamentarias. Es normalmente en ese campo donde se inicia la captura del Estado. Por tanto, toda lucha efectiva contra la corrupción debe legislar sobre el financiamiento de la política.

En relación al papel de los actores privados, es preciso destacar el creciente aumento de la práctica conocida como «captura del Estado», que ocurre cuando determinadas élites políticas, económicas y/o sociales actúan sin necesariamente violar de modo

ostensible la ley y terminan ejerciendo una influencia o control determinante en los poderes del Estado y en el contenido de medidas o políticas públicas que le fuesen de su interés. Observamos aquí una forma menos evidente y más sofisticada de operar llegando a ser, a veces, incluso difícil de sancionar penalmente (Arraigada, 2004).

La forma por excelencia de esta modalidad de corrupción es la captura del Estado, o de instituciones claves del Estado, por empresas o grupos de poder. Ella permite, a través de decisiones administrativas que regulan a sectores productivos, fijaciones de tarifas, asignaciones o modificaciones de contratos o bien filtraciones de información privilegiada, traspasar, de un modo corrupto, enormes cantidades de recursos del Estado o del público a ciertos individuos, empresas o grupos.

Una de lecciones que nos dejan ambas prácticas vinculadas con los actos de corrupción es que debemos mejorar la institucionalidad del sector público para evitar la «captura del Estado» por grupos de interés o corporativos.

III. CONCLUSIONES

La sociedad chilena ha experimentado un importante cambio político desde el retorno a la democracia en 1990. Este cambio se ha cristalizado en el terreno institucional y en el comportamiento y actitudes de los actores estratégicos en el proceso político durante los últimos 16 años. A lo largo de estos años, éstos han desarrollado un intenso proceso de construcción político-institucional que ha posibilitado en buena medida avanzar hacia la gobernabilidad del país. Sin embargo, y a pesar de los avances, aún quedan pendientes un conjunto de temas y aspectos sobre los que habría que profundizar y trabajar para perfeccionar el sistema político actual, tanto en lo que se refiere a las instituciones de carácter formal como a las de carácter informal.

En las líneas precedentes se ha intentado mostrar cómo las reglas del juego político e institucional han prefigurado, y en cierto modo condicionado, el modelo de gobernabilidad, tanto en su emergencia como en su instalación. Esto, ya que el conjunto de reglas de juego formales e informales enmarcan, en nuestra opinión, el contenido y la dinámica del modelo de gobernabilidad en Chile. Sólo por mencionar un aspecto del análisis, vemos que la necesaria flexibilidad del sistema político para hacerse cargo e incorporar los cambios expresados de múltiples formas es en cierto modo obstaculizada por el diseño presidencialista del régimen político y por el actual sistema electoral binominal, lo que produce el encajonamiento obligado en dos bloques reconocidos al interior del sistema: uno de derecha y otro de centro-izquierda.

Para acercarnos a los contornos del modelo de gobernabilidad, sin duda una variable clave para la medición de ésta es la calidad del sistema institucional existente –lo que incluye las normas formales e informales– en un ambiente democrático y, por cierto, la capacidad de los actores. No es posible, entonces, seguir pensando en la gobernabilidad ni menos en su evaluación en el vacío o en un ambiente de asepsia.

La calidad del funcionamiento de ésta sólo puede ser apreciada si las instituciones y normas en el marco del sistema político producen decisiones y regulaciones con

impacto positivo en un conjunto de variables clave para el desarrollo y la democracia en el caso chileno. De allí que sea importante remitirse al análisis institucional en términos de incentivos y restricciones. Es posible sostener entonces que el modelo de gobernabilidad que emerge en Chile a comienzos de la década de 1990, pero que es tributario del proceso de transición a la democracia que arranca desde finales de la década de 1980, tiene un sello marcado por el papel que las instituciones, con sus fortalezas y debilidades, juegan en la articulación del mismo.

El carácter de las instituciones –de las formales, pero también de las informales– no es un dato menor. Muchos de los problemas recientes de éstas, para no hablar de los de carácter estructural de más largo aliento y más complejos, tienen que ver con la impronta que las mismas desarrollaron a partir de una lógica que se entroniza con el inicio mismo de la ya larga transición.

Este proceso puede ser definido como un período de reconstrucción y protección institucional por el carácter predominantemente jurídico y político antes que cultural y social que asumen las instituciones en el período de la transición y postransición.

Precisamente de ese intento de normalización de las instituciones formales y en nombre de la estabilidad y el consenso surgen los silencios y omisiones que han afectado el funcionamiento de las mismas y que han mermado su credibilidad y eficacia en términos de la valoración que acerca de las mismas hacen la sociedad y los ciudadanos. La dificultad para reconocer las demandas de la subjetividad social, los problemas con la transformación de la subjetividad y la consecuente retracción social constituyen síntomas inequívocos derivados de este ejercicio de estabilización de las instituciones en la década de 1990.

No cabe duda de que el actual marco institucional –con sus incentivos y restricciones– del sistema político ha estado fuertemente influido por la Constitución de 1980, cuyo diseño tiene ciertamente un marcado origen autoritario, presidencialista y elitista, lo que sin duda ha generado obstáculos significativos para la profundización de la democracia ya que obstruye el buen funcionamiento y el desarrollo democrático del principal sistema de decisiones que tiene el país. Aunque el sistema electoral haya salido ahora de la Constitución y se haya desplazado a una ley orgánica, el sistema político permanecerá distorsionado igual que antes debido al sistema electoral binominal y su relación con el régimen presidencialista, que también se mantiene.

La relación entre marco institucional y sistema político es ciertamente vinculante en el caso del modelo de gobernabilidad chileno. Ello porque se trata, ni más ni menos, de la forma en que los actores clave han organizado un modelo para la toma de decisiones, dentro de las múltiples relaciones de poder. Por eso, según como se conforma la relación entre el gobierno y el Parlamento, se prediseñan los acuerdos que derivan de él. Así, la representación en el Congreso condiciona las normas o negociaciones fundamentales. El diseño electoral institucionalizado es el que, en definitiva, dibuja previamente la composición del Parlamento y el que, a su vez, constituye el nexo donde se hacen los intercambios dinámicos de corrientes que sustituyen la fuerza y la violencia por mecanismos pacíficos de negociación e intercambio.

Por último, no es posible seguir pensando que somos un ejemplo virtuoso de funcionamiento de las instituciones formales. Es necesario y urgente poner la atención sobre la contracara de éstas especialmente llamando la atención y reflexionando acerca de la existencia y profundidad de los funcionamientos informales en el interior de los partidos. El estudio de la informalidad se presenta entonces como un desafío y asunto clave para contribuir a una democracia de mejor calidad.

Se trata ciertamente de un proceso mucho más complejo de lo que se suele creer. Tanto porque no se entiende de manera clara qué son las instituciones como por qué no se las ha estudiado con detenimiento y profundidad y por qué además las instituciones son formales e informales. De allí que la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañado de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaz de insertar en la cultura política las nuevas reglas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, Eduardo. Legislative Rules and the Amending Process: Theory and Evidence from Argentina, Chile and México. En *The Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia: Philadelphia Marriott Hotel, 2003.
- The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review*, 2005, vol. 40 (2) (junio): 3-26.
- ALEMÁN, Eduardo y SAIEGH, Sebastián. Legislative Preferences, Political Parties and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, 2007, vol. 39 (3) (abril).
- ARRIAGADA, Genaro. Chile: ¿Hacia dónde van los partidos? En *Partidos políticos y gestión estratégica*. Santiago: ILPES, 1997.
- *Los empresarios y la política*. Santiago: LOM, 2004.
- *Autopsia del sistema binominal*. Informes 463 y 464. En [<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2448>], 15 de diciembre de 2006.
- AUYERO, Javier. *¿Favores por votos?: Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada, 1997.
- BARREDA, Mikel y COSTAFREDA, Andrea. La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2002, vol. 11: 167-194.
- BAROZET, Emmanuelle. El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación social en Chile. *Revista de Sociología*, 2006, vol. 20: 69-96.
- BOISIER, Sergio. La doctrina (oculta) de la descentralización chilena. En *Desarrollo regional: balance de una década de gobiernos regionales*. Santiago: MIDEPLAN, 2003.
- BRESSER, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio preliminar*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2001.
- CAREY, John. Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en años noventa. *Revista Política y Gobierno*, 1999, vol. 6 (2): 365-405.
- Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. En MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- CARMAGNANI, Marcelo. Elites políticas, sistemas de poder y gobernabilidad en América Latina. *Revista Metapolítica*, 1998, vol. 5 (2): 7-16.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam y SAIEGH, Sebastián. Government coalitions under presidentialism and parliamentarism. *Dados-Revista De Ciencias Sociais*, 2002, vol. 45 (2): 187-218.
- Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 2004, vol. 34 (4) (octubre): 565-587.
- COPPEDGE, Michael. Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. *Revista Síntesis*, 1994, vol. 22: 61-88.
- El concepto de la gobernabilidad: Modelos positivos y negativos. En *Seminario Internacional: Ecuador un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES, PNUD, 1996.
- Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En CAMOU, A. (ed.). *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio preliminar*. México: Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2001.
- CORREA, Sofía; FIGUEROA, Consuelo; JOCELYN-HOLT, Alfredo; ROLLE, Claudio y VICUÑA, Manuel. *Documentos del siglo XX Chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2001.
- CORTES TERZI, Antonio. *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago: Ediciones ChileAmericasoc, 2000.
- DURSTON, John; DUHART, Daniel y MIRANDA, Francisca. *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Santiago: Editorial LOM, 2005.
- FERNÁNDEZ, Mario. El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas. En A. SQUELLA, Agustín y SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Democratizar la democracia: reformas pendientes*. Santiago: Universidad de Chile, LOM, 2000.
- FLACSO [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. *Agenda democrática*. Santiago: FLACSO, 2005.
- FUENTES, Claudio. Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos. En DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván (eds.). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 2002.
- GIDDENS, Anthony. *La Tercera Vía*. Madrid: Taurus, 1999.
- GÓNGORA, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile. Siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1988.
- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives and politics*, 2004, vol. 4 (2).
- (eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2006.
- HUNNEEUS, Carlos y BERRIOS, Fabiola. *El Congreso Nacional Chileno*, 2002. En [www.cerc.cl/Publicaciones/El%20Congreso%20Nacional%20chileno.pdf], 15 de diciembre de 2004.
- LIBERTAD Y DESARROLLO. Siete pecados capitales de la corrupción. En [http://164.77.202.58/LYD/Controls/Neochannels/Neo_CH3864/deploy/TP-802-Siete%20pecados%20capitales%20de%20la%20corrupcion-22-12-2006.pdf].
- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo. *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Volume 1*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1994a.
- *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America. Volume 2*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1994b.
- LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems and voter alignments. An introduction. En *Party Systems and Voter Alignment: Cross National perspectives*. New York: Free Press, 1967.
- LONDREGAN, John. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge University Press, 2002.

- LUNA, Juan Pablo. La emergencia de una nueva estructura de vínculos partidarios y sus determinantes estructurales. Ponencia presentada en el 8º Congreso Chileno de Ciencia Política. Santiago, 15-17 de noviembre 2006.
- MAIRA, Luis. *Los tres Chiles de la segunda mitad del siglo XX*. Santiago: LOM 1998.
- MORENO, Marco. *Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina: Aprendizaje de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile*. Tesis doctoral, Universidad de Leiden, Holanda, 2006. [disponible en línea] <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/4568>.
- NOLTE, Detlef. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 2003, vol. 23 (2): 43-67.
- O'DONNELL, Guillermo. Otra institucionalización. *Revista Política y Gobierno*, 1996, vol. 3 (2): 219-244.
- ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Accountability Horizontal. *Revista Ágora*, 1998, vol. 8: 5-34.
- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo]. *Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- PRATS, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2001, vol. 11: 167-194.
- PRESSACCO, Fabián (ed.). Chile. Descentralización, municipio y participación ciudadana. Síntesis de estudio de caso. En *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2000.
- REHREN, Alfredo. Clientelismo político, corrupción y reforma del estado en Chile. En *Libros Reforma de Estado*. Volumen II: *Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: CEP, 2002.
- SCULLY, Timothy. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN-Notre Dame, 1992.
- SAVELIS, Peter. Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet. [Versión revisada y actualizada del artículo en inglés: Executive-legislative relations in post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment]. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin American*. Cambridge University Press, 1997.
- Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile. En MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la concertación? *Revista de Ciencia Política*, 2004, vol. 24 (1): 58-80.
- SILVA, Patricio. Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN. *Journal of Latin American Studies*, 1991, vol. 23: 385-410.
- Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras. *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, vol. 54 (1): 139-166.
- Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 2006, vol. 26 (2): 175-190. Santiago: Universidad Católica.
- TIRONI, Eugenio y AGÜERO, Felipe. ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno? *Revista Estudios Públicos*, 1999, vol. 74: 151-168.
- TOBAR, Manuel. Balance político institucional de los gobiernos regionales. En *Desarrollo regional: balance de una década de gobiernos regionales*. Santiago: MDEPLAN, 2003, pp. 80-130.

- TOMASSINI, Luciano. Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. En CARRILLO-FLÓREZ F. (ed.). *Democracia en déficit*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- TORCAL, Mariano y MAINWARING, Scott. The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95. *British Journal of Political Science*, 2000, vol. 33 (1): 55-84.
- VALENZUELA, Arturo. *Political brokers in Chile*. Durham NC: Duke University Press, 1977.
- VALENZUELA, Samuel y SCULLY, Timothy. De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y del sistema de partidos en Chile. *Revista de Estudios Públicos*, 1993, 51: 195-228.
- VALENZUELA, Arturo y WILDE, Alexander. El Congreso y la democratización en Chile. *Revista Alternativas*, 1984, vol. 3: 5-40.