

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.

LOS TEMAS DE LA DISCUSIÓN PÚBLICA
EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES CHILENAS 2005:
RELACIONES ENTRE LAS AGENDAS DE LOS MEDIOS
Y LAS AGENDAS MEDIATIZADAS DE LOS CANDIDATOS
Y DEL GOBIERNO

*Public discussion subjects in Chile's 2005 presidential elections:
relationships between the agendas of mass media
and the mediatized agendas of candidates and government*

William PORATH

Pontificia Universidad Católica de Chile

✉ wporath@uc.cl

BIBLID [1130-2887 (2007) 46, 41-73]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2007

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo es analizar cuáles fueron los temas de la discusión pública que predominaron en los medios de comunicación chilenos durante la campaña presidencial de fines de 2005, y cuáles fueron los temas con que los candidatos y el gobierno aparecieron posicionados en ellos. Utilizando el marco metodológico y conceptual de la teoría de la *agenda setting* se analizan las interrelaciones entre las agendas de estos tres actores con el objetivo de describir de qué manera se articuló la discusión pública. Se realizó un análisis de contenido cuantitativo de los dos principales diarios y de los noticieros centrales de tres canales nacionales. Los resultados muestran una pauta distinta para la televisión y la prensa escrita, siendo esta última la que está más cerca de los temas con los que los actores políticos aparecen en los medios. El estudio también revela que el entonces presidente Ricardo Lagos y sus voceros muestran en los medios agendas distintas. En cuanto a los candidatos, en un marco de grandes similitudes, tiende a darse un eje de discusión entre la candidata oficialista Michelle Bachelet, por un lado, y sus tres contendores, por otro, los que aparecen con discursos homogeneizados.

Palabras clave: Chile, campañas, medios, *agenda setting*, *agenda building*.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to show the public discussion topics that dominated the mass media during the last presidential election campaign in Chile in late 2005. It also intends to determine the topics for which the candidates and the government appeared in the media. Agenda-setting's conceptual theory and methodological frame were employed to analyze the inter-relations among the agendas of these three public actors with the aim to describe how the public discussion was articulated. A quantitative content analysis was carried out on the two most influential newspapers and the three most important television newscasts. The results show a difference in television's agenda compared with newspapers'. In fact, the papers' agenda is closer to the topics, which the political actors appear in the media. The results also reveal that President Ricardo Lagos and his speakers appear with different agendas in the media. The candidates share many similarities, but while a discussion is evident between the government's candidate Michelle Bachelet and her three contenders, the latter tend to appear in the media with a homogenous agenda.

Key words: Chile, campaigns, media, agenda setting, agenda building.

I. INTRODUCCIÓN¹

Considerando la centralidad creciente que alcanzan los medios de comunicación en los procesos electorales, la presente investigación se orientó, en primer lugar, a describir los temas que los principales medios del país destacaron durante los dos meses previos a la última elección presidencial, efectuada en Chile en diciembre de 2005. Se asume aquí, como se discute en la sección siguiente, que dicha tematización puede llegar a tener efectos en el electorado, en la medida en que tienda a ser consonante. Bajo este supuesto de influencia es que los actores políticos luchan por posicionar sus temas en los medios. Consecuentemente y como una forma de adentrarse en las agendas de los políticos, analizamos también los temas que estos actores aparecieron destacando en la suma de todos los medios considerados (lo que definiremos como «agenda mediatizada» de los actores políticos).

Posteriormente esta información se procesó con la metodología que busca determinar la *agenda setting* entre dos actores en dos momentos del tiempo, como una forma de visualizar cuáles fueron los ejes de la discusión pública entre todos los actores involucrados en nuestro estudio. En este sentido, el trabajo es básicamente descriptivo, y responde a la pregunta sobre cómo se configuró la discusión pública de la campaña en los medios.

La siguiente discusión pretende, en este sentido, establecer un marco conceptual, que además justifique la importancia de poner atención a la agenda de los principales medios y a la que logran transmitir los actores políticos durante los procesos electorales.

1. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el 8.º Congreso Chileno de Ciencia Política, Santiago, 15, 16 y 17 de noviembre de 2006. Agradezco los comentarios de los evaluadores de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

II. *AGENDA SETTING* Y DEMOCRACIA MEDIÁTICA

Desde que McCombs y Shaw introdujeron en 1972 el concepto de *agenda setting* –fijación de los temas de discusión pública–, los estudios han demostrado ampliamente que aquellos asuntos que los medios de comunicación destacan en su cobertura noticiosa son los que el público señala como los más importantes de la discusión pública (Dearing y Rogers, 1996)². Junto a ello, se ha demostrado que los medios pueden llegar a transmitir también, y mediante un proceso de selección, aspectos y atributos de dichos temas que servirán de marco de orientación para la reflexión del público sobre ellos. Esta manifestación ha llevado a afirmar que la agenda mediática no sólo puede decirle al público qué pensar sino, en determinados momentos, cómo pensar e incluso qué hacer (McCombs, 2000; López Escobar *et al.*, 1996).

En función de estos efectos, la pregunta siguiente que se plantean los autores de este programa de investigación resulta altamente relevante: si los medios establecen la agenda, ¿quién establece la agenda para los medios? (Semetko *et al.*, 1991: 2; McCombs y Evatt, 1995: 17). La importancia asignada al proceso de construcción de la pauta de los medios (*agenda building*) es consistente con por lo menos dos teorías del comportamiento electoral: las líneas de investigación desarrolladas a partir del modelo de *Ann Arbor* (Campbell *et al.*, 1964) y las de la «espiral de silencio» (Noelle-Neumann, 1995). De ambos modelos es viable deducir que la agenda mediática puede llegar a influir en el comportamiento electoral del ciudadano por la convergencia entre el establecimiento de las prioridades nacionales y la determinación de los atributos de los candidatos, en el caso de la primera, o por el establecimiento de un «clima de opinión», en la segunda. Se trata de efectos mediáticos que actúan en especial sobre electores políticamente menos socializados o más aislados socialmente.

Esta situación explicaría por qué las campañas políticas en todo el mundo se organizan cada vez más como campañas mediáticas, orientadas a la construcción de imagen y a asegurar la cobertura de los medios (Swanson y Manzini, 1996). Para los políticos, los medios de comunicación aparecen hoy como el principal vehículo –más barato, rápido y masivo– para llegar al público con sus mensajes, desplazando en este rol al papel que alguna vez jugaron los partidos políticos.

Se discute entonces qué actor es el que juega el papel más importante en el proceso de *agenda building*: los medios o los actores políticos, lo que se expresa en dos modelos básicos. En la llamada «mediocracia», los medios están en el centro. Su lógica, sobre todo la de la televisión, obligaría a los actores políticos a reaccionar a su agenda.

Este poder de los medios, sin embargo, presenta límites, como son la cultura y estructura política de un país y la relación de los medios con los centros de poder de la sociedad (Semetko *et al.*, 1991). De hecho, los políticos han reaccionado a la nueva configuración de los procesos de comunicación política en las sociedades de masas y con

2. En Chile existen por lo menos dos trabajos realizados en esta línea (para la elección de 1999 véase P. DUSSAILLANT, 2005 y para la de 2005, S. VALENZUELA y T. CORREA, 2006).

el apoyo de profesionales de la comunicación³ han aprendido a «poner en escena» determinados hechos más como «política simbólica» que concreta (Sarcinelli, 1990). Esto ha implicado el diseño de eventos que se organizan bajo la lógica mediática con el fin principal de lograr su cobertura y posterior difusión. De esta manera, los actores políticos logran que los medios reaccionen a sus agendas, en lo que sería el segundo modelo posible, llamado el *top-down* (Alemann, 2001: 112-118).

La evidencia empírica sobre esta materia es hasta ahora dispar. En algunos procesos se ha evidenciado que fue la propaganda de los candidatos la que determinó la agenda de los medios (Roberts y McCombs, 1994). En un estudio comparativo entre Estados Unidos y Gran Bretaña (Semetko *et al.*, 1991), los investigadores encontraron patrones diferentes, llegando a la conclusión de que los medios en Norteamérica habrían actuado con mayor independencia frente a los esfuerzos comunicacionales de los candidatos (McCombs, 1996). Pero esto no es conclusivo, pues dentro de Estados Unidos se ha encontrado también evidencia de importantes *agenda setters* sobre los medios (Huckins, 1999). Además, no hay que olvidar que los mismos medios interactúan entre sí, y que algunos logran fijar la pauta para otros, en un proceso llamado «agenda intermedios». También se ha observado que en Estados Unidos el presidente influye en las agendas de los medios, lo que hace de él un *agenda setter* a tener presente en las investigaciones (McCombs y Evatt, 1995).

Nuevos estudios muestran diseños y relaciones más complejas aún (Esser *et al.*, 2001), lo que devuelve la discusión a la descripción que de este proceso hace Gans (1979): la relación entre fuentes políticas y medios se asemeja a un tango, en el que es difícil decidir cuál de los actores lleva el paso en un determinado momento. Incluso un estudio encabezado por Rusell Dalton pone en entredicho la capacidad de los medios de fijar la agenda del público. Los autores concluyen que la *agenda setting* es más bien un proceso de transacción en el cual las élites, los medios y el público convergen a un *set* común de *issues* más destacados en torno a los cuales se define la campaña (Dalton *et al.*, 1998).

De hecho, los políticos son tan importantes para los periodistas, en tanto fuente noticiosa, como son los periodistas para los políticos; y ambos necesitan al público, por lo que entre tres agentes se establece lo que algunos han denominado «el triángulo infernal» (Wolton, 1999). Esto lleva a que la realidad política resulte más ocultada que iluminada a través de la comunicación de masas (Sarcinelli, 1990: 161, citado por Alemann, 2001: 116). Este fenómeno es parte de lo que se ha dado en llamar la «democracia mediática» o una democracia «centrada en los medios» (Swanson y Mancini, 1996). En Chile existen diferentes elementos que hacen pensar que nos encontramos ante una variación de este tipo⁴.

3. Véase la bibliografía sobre el tema *spin doctors*, por ejemplo, N. JONES (1996) o M. LEWIS (1997).

4. Demostrar esta afirmación excedería los propósitos de este artículo, pero por nombrar sólo un elemento, considérese el papel que juegan hoy las encuestas, tanto para los medios como para los políticos en Chile.

III. ANTECEDENTES DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN CHILE

La última elección presidencial chilena, celebrada el 11 de diciembre de 2005, marcó un nuevo triunfo de la coalición en el poder, llegando la Concertación de Partidos por la Democracia a asumir su cuarto periodo consecutivo desde el retorno a la democracia⁵. Sin embargo, dos o tres años antes de esta reelección dicho éxito aparecía como muy incierto, dadas las dificultades económicas en que se encontraba el país y, en especial, debido a que el gobierno del presidente Lagos estaba afectado negativamente por denuncias de corrupción que se originaban en el Ministerio de Obras Públicas (MOP), del cual él había sido titular en la administración anterior.

Paralelamente, el seguro candidato de la Alianza por Chile (oposición de derecha) era Joaquín Lavín, quien había estado a punto de superar por mayoría relativa en primera vuelta al candidato de la Concertación en las presidenciales de 1999. Se trataba de un candidato que gozaba de amplia popularidad y de una credibilidad creciente: había sido elegido alcalde de Santiago a fines de 2000, con casi el 61% de la votación. De hecho, en septiembre de 2004 el 44% de la población del país estimaba que él sería el próximo presidente del Chile, contra el 17% del segundo mencionado (Encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC, abril de 2005).

Una hábil conducción por parte del gobierno, que consiguió negociar con el principal partido de oposición, a comienzos de 2003, una agenda legislativa pro transparencia y anticorrupción, unido a una lenta pero sostenida mejora en la situación económica, más algunas acciones en política internacional que generaron apoyo en la población, a lo que se sumó la creciente popularidad de dos ministras de su gabinete⁶, lograron revertir la situación. Se deben incluir también ciertas acciones gubernamentales destinadas a neutralizar la imagen de Lavín como alcalde de Santiago, entre las que figuran el despliegue en terreno y comunicacional del intendente de la región administrativa en que se encuentra dicha comuna⁷.

Además, en un caso policial de pedofilia fueron involucrados dos senadores del partido de Lavín (la Unión Demócrata Independiente, UDI) a partir de denuncias iniciadas por una diputada de Renovación Nacional (RN), el otro partido en el pacto de la derecha. Este hecho enturbió duramente las relaciones entre ambas colectividades, hasta ese momento plataforma política de su candidatura. Finalmente, los modestos resultados de la Alianza en las elecciones municipales de 2004 terminaron minando la imagen de triunfo de Lavín, al punto que en abril de 2005 sólo el 23% de la población creía que él llegaría a ser presidente. Un porcentaje incluso inferior respecto de

5. La Concertación se formó para derrotar al general Pinochet en su plebiscito sucesorio de 1988 y actualmente agrupa a la Democracia Cristiana (DC), al Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), al Partido por la Democracia (PPD) y al Partido Socialista (PS).

6. Se trataba de la ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, y de la ministra de Defensa, Michelle Bachelet, las que de hecho llegaron a ser las precandidatas del conglomerado oficialista.

7. La comuna de Santiago, que no abarca toda la ciudad sino sólo el centro, se encuentra administrativamente en la jurisdicción del intendente de la Región Metropolitana, autoridad nombrada por el presidente.

quienes señalaban que les gustaría que él fuera el próximo mandatario (30%) (CERC, abril de 2005).

Para la elección del 11 de diciembre de 2005 se inscribieron cuatro candidaturas: Michelle Bachelet (PS), con el apoyo de la Concertación en el gobierno; Tomás Hirsch del Partido Humanista, con el apoyo del pacto Juntos Podemos Más que, incluyendo al Partido Comunista como actor central, agrupa a la izquierda sin representación parlamentaria; mientras que la oposición de derecha no logró articular una sola candidatura, inscribiéndose Joaquín Lavín por la UDI y Sebastián Piñera por RN⁸.

La candidata oficialista venía precedida de una persistente alza en las encuestas, lo que la llevó a casi triplicar su mención en las preferencias del público entre diciembre de 2003 y abril de 2005 (CERC, abril de 2005). De hecho en julio, cinco meses antes de la elección, el 64% de los entrevistados creía que ella sería el próximo presidente. El resultado final, sin embargo, otorgó a la candidata oficialista el 45,95% de los votos válidamente emitidos, mientras que la suma de Lavín y Piñera llegó al 48,63%, situación que obligó a una segunda vuelta entre Bachelet y Piñera.

IV. METODOLOGÍA

Para el presente estudio se realizó un análisis de contenido cuantitativo⁹. Para determinar la agenda que destacó la prensa se ficharon las notas de portada de *El Mercurio* y *La Tercera*, los dos principales diarios de circulación nacional que dedican espacios importantes a los temas políticos y que estando destinados a público general (no especializado) pretenden también tener influencia en las élites políticas y sociales. *El Mercurio* es el medio principal de una cadena de diarios de propiedad del grupo Edwards (una empresa de tradición familiar en el rubro) y que ha sido caracterizado en muchas ocasiones como el difusor del pensamiento político económico de la derecha chilena (por ejemplo, Soto, 2003; Sunkel, 1986). *La Tercera* es el principal medio del grupo COPESA, de propiedad del empresario y banquero Álvaro Saieh. Ambos grupos dominan ampliamente el mercado de la prensa diaria chilena, funcionando en la práctica como un oligopolio.

Para la agenda de la televisión se codificaron las notas contenidas en los noticieros centrales de los tres canales de alcance nacional, que en ese momento presentaban los mayores *ratings* en dicho horario: Televisión Nacional de Chile (TVN), la televisión pública del país¹⁰; la Corporación de Televisión de la Universidad Católica

8. Pero ambos partidos mantuvieron su alianza para las elecciones parlamentarias, que se efectuaban conjuntamente con la presidencial.

9. La labor de fichaje fue posible en el marco de un proyecto financiado por la Dirección General de Postgrados e Investigación (DIPUC) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Proyecto N.º 2004/05CE), cuyo aporte se agradece. Los análisis y conclusiones son, por supuesto, de nuestra responsabilidad.

10. Se trata de un organismo autónomo, dirigido por un consejo nombrado conjuntamente por el presidente y el Parlamento y que tiene una misión, tradicionalmente llamada de servicio público, fijada por ley.

de Chile (Canal 13), de propiedad de la Pontificia Universidad Católica y, como tal, vinculada indirectamente al Arzobispado de Santiago¹¹; y MEGA, que es uno de los canales privados del sistema de televisión chileno, de propiedad del empresario Ricardo Claro, cabeza de un importante grupo empresarial. Hay que señalar que todos los canales, incluidos el estatal y el de la Universidad Católica, están obligados a financiarse por el avisaje, no recibiendo ningún tipo de subsidio relevante, por lo que normalmente están enfrentados a una permanente lucha por obtener altos *ratings* de sintonía (véase Godoy, 2000).

Para determinar las prioridades de las agendas de los medios se sumaron las veces que cada medio abordó un mismo tema. En esta suma se consideró el espacio/tiempo que ocupaban en los espacios analizados, variable que en definitiva es el factor de ponderación.

En la tradición de los estudios de *agenda building* se tiende a determinar la agenda de los candidatos ya sea a través de su publicidad o de sus comunicados de prensa (véase la bibliografía citada). Esto no forma parte de los objetivos de nuestra investigación, dado que si bien la publicidad política en Chile se inicia un mes antes de la elección, en la práctica a esas alturas la campaña ya está lanzada desde por lo menos un par de meses antes. Por su parte, la publicidad en televisión (la más masiva efectuada por las candidaturas) parece dirigida prioritariamente a segmentos o *targets* muy específicos de la población (Porta, 2005). Además, mediante este sistema no tendríamos la agenda del gobierno. Tampoco estaba en nuestro propósito realizar un levantamiento en terreno de los temas tratados por los actores políticos en estos dos meses. Por eso los objetivos de este trabajo están limitados a describir los temas que fueron tratados «en» los medios por estos actores, en lo que hemos denominado la «agenda mediatizada». Ésta resulta de agrupar todos los temas de los cuales los actores políticos hablan en un periodo, según son recogidos por los cinco medios analizados a la vez. Se espera así neutralizar en parte posibles sesgos de un medio particular, al querer presentar a un actor unilateralmente con una agenda. Por otra parte, en nuestra investigación de la anterior campaña presidencial pudimos observar que los diarios nacionales dedican espacios precisos a reproducir los dichos de los candidatos en sus giras, independientemente de sus líneas editoriales y de los temas que desean destacar (Porta, 2000; Porta, 2000b), lo que es coherente con lo encontrado por Dalton (1998).

Algo similar ocurre con las declaraciones de los actores de gobierno. Todos tienen su espacio, aunque sea pequeño, en la prensa, y lo que hemos fichado aquí es la frecuencia de menciones a un tema, y no el espacio que el medio le dedicó al candidato y sus dichos. Sin embargo, este tipo de indicador puede ser efectivamente el resultado de la intersección de la agenda con que un candidato se presenta ante los medios, con el interés de los medios de hacerlos referirse a ciertos temas. Por lo tanto, no se debe confundir la presentación que se hace aquí de la «agenda mediatizada» de los actores, con la agenda con la que ellos enfrentan la campaña electoral. A falta de otra alternativa, nuestro análisis corresponde exclusivamente a la agenda de los actores políticos

11. Sus estatutos también le fijan una misión de servicio a la comunidad.

que finalmente fue recibida por el público masivo a través de los medios y que de paso es la que tienen a la vista sus contendores para poder reaccionar.

De acuerdo a nuestra experiencia, en el caso del gobierno era importante distinguir entre el presidente, como un actor individual, y sus ministros políticos, aquí llamados «voceros» (ministro del Interior, Secretaría General de Gobierno, de la Presidencia, y considerando su impacto en los temas que se podían discutir durante la campaña, se agregó al subsecretario del Interior, encargado del tema delincuencia y seguridad, y al ministro de Hacienda), porque suelen presentar agendas diferentes. En el caso de las cuatro candidaturas a la presidencia se ficharon los dichos tanto del candidato como de sus voceros autorizados (presentados así en la prensa).

Para cada unidad de análisis se clasificaron hasta tres posibilidades de temas tratados, de acuerdo a un código con 44 categorías y subcategorías, las que aquí se reagruparon en un total de 16. Fueron excluidas del proceso aquellas notas que, como tema principal, se dedicaban a deportes, espectáculos, internacional (sin relación con Chile), sociales o de interés humano y farándula (estrellas del espectáculo y similares). La medición comenzó ocho semanas antes del día de la elección y aquí se analizan agrupadas de a dos semanas (quincenas).

La prueba de confiabilidad de la medición se efectuó a una submuestra de 60 casos de la agenda de los diarios, y arrojó un índice de coincidencias de 82% y una Kappa de 0,80, que son considerados aceptables en la mayoría de las situaciones (Lombard *et al.*, 2002). Una advertencia importante: el lugar en la agenda no dice nada respecto de la valencia del tema; es decir, si éste fue tratado positiva o negativamente por el emisor (medios o actores políticos) en relación a los sujetos, fuentes o actores aludidos en el mensaje.

V. AGENDA DE LA PRENSA ESCRITA¹²

Considerando el tema principal al cual estaban destinadas las notas publicadas en la portada (el que más destaca sin necesidad de leer los detalles), se puede observar que la tendencia general de los dos diarios es a tener cada cual su propia agenda para cada quincena del periodo de medición (Tablas I y II)¹³. La sola excepción es la última

12. Este tema, así como el del siguiente apartado, los hemos analizado más en profundidad en un manuscrito preparado para el libro *Chile: las elecciones de 2005*, editado por C. HUNEEUS, F. BERRÍOS y R. GAMBOA (en prensa).

13. Para dar debida cuenta de la importancia asignada por cada medio al tópico respectivo, los análisis cuantitativos se realizaron ponderando la base de acuerdo al espacio asignado a cada nota fichada (centímetros cuadrados para la prensa escrita y segundos para la televisión). De esta manera los porcentajes representan el espacio destinado al tema, descontando eso sí los temas que no se consideraron en la medición.

quincena, justo antes de las elecciones, en que ambas agendas tienden a asimilarse (índice de correlación de 0,66; $p = 0,01$)¹⁴.

Al analizar la evolución de las agendas en el tiempo, se observa que luego de la irrupción del tema «política exterior», en la segunda quincena, *El Mercurio* tiende a mantener un orden de prioridades más estable; *La Tercera*, en tanto, presenta cambios importantes de un periodo a otro. De esta manera, al llegar el momento clave de los últimos días antes de la elección, es la agenda de *La Tercera* la que tiende a asimilar el orden de prioridades dado por *El Mercurio* en las semanas anteriores.

Durante la primera quincena de medición (17 al 30 de octubre) se puede observar que mientras *El Mercurio* destacó los temas de «transporte y energía» y «religión», relegando la «campana» al tercer lugar, *La Tercera* destacó la «campana» en primer lugar, luego «empresas» y temas de «política exterior» (que incluye la relación de Chile con países vecinos)¹⁵. En ambos casos, la importancia dada a la religión se debe a la canonización del jesuita chileno Alberto Hurtado en Roma.

TABLA I. AGENDA DE *EL MERCURIO*. PRIORIDAD DE TEMAS POR QUINCENAS

1.ª quincena	%	2.ª quincena	%	3.ª quincena	%	4.ª quincena	%
Transporte/energía	19,3	Política exterior	37,0	Campaña	18,4	Campaña	23,6
Religión	17,2	Otros sectores sociales	13,9	Transporte/energía	14,0	Otros sectores sociales	14,8
Campaña	14,0	Otros	10,9	Política exterior	9,7	Economía	7,3
Salud/vida sana	9,0	Campaña	8,8	Justicia	9,3	Transporte/energía	7,3
Justicia	8,4	Delincuencia/seguridad	8,1	Otros sectores sociales	8,9	Desastres/accidentes	6,7
Otros sectores sociales	7,2	Economía	7,3	Defensa	8,7	Otros	6,6
Política exterior	5,9	Transporte/energía	3,6	Economía	6,7	Política exterior	5,9
Ejecutivo/Legislativo	5,0	Justicia	3,0	Otros	6,4	Defensa	5,0
Otros <i>issues</i> campaña	4,0	Religión	2,7	Otros <i>issues</i> campaña	6,1	Empresas	4,8
Otros	3,1	Empresas	1,7	Segmentos/sexualidad	3,3	Justicia	4,6
Empresas	1,9	Salud/vida sana	1,2	Salud/vida sana	3,0	Ejecutivo/Legislativo	3,6
Economía	1,7	Ejecutivo/Legislativo	0,7	Ejecutivo/Legislativo	2,7	Otros <i>issues</i> campaña	3,2
Segmentos/sexualidad	1,5	Segmentos/sexualidad	0,4	Delincuencia/seguridad	1,7	Delincuencia/seguridad	2,3
Delincuencia/seguridad	1,4	Defensa	0,4	Empresas	1,1	Religión	2,2
Defensa	0,1	Otros <i>issues</i> campaña	0,3	Religión	0,0	Segmentos/sexualidad	2,1
Desastres/accidentes	0,0	Desastres/accidentes	0,2	Desastres/accidentes	0,0	Salud/vida sana	0,2

El impacto del tema «transporte y energía» en *El Mercurio* se debe en gran parte a lo destacado del anuncio de que el plan Transantiago¹⁶, que modificaba el funcionamiento del sistema de transporte público de la capital, iniciaba su primera fase de operaciones. Pero al mismo tiempo, a las notas antecedentes y consecuentes a dicho momento, que daban cuenta de los problemas que enfrentaba el plan. En el caso de

14. Se utiliza el índice de correlación Rho de Spearman, pues interesa el orden de prioridades de los temas (calculado por el programa SPSS14.0). Para todos los análisis de correlaciones se eliminan las categorías de «religión», «otros temas» y «desastres y accidentes» por su nula incidencia en la discusión política.

15. Por esos días se iniciaba un conflicto diplomático con Perú por la delimitación del límite marítimo.

16. Se trataba aquí de un proyecto «estrella» del gobierno, enmarcado en un amplio plan de obras públicas. La primera fase consistió sólo en la circulación de los nuevos buses. La segunda y más decisiva sólo entró en operaciones más de un año después.

La Tercera, la ubicación del tema «empresas» se explica en parte por una política de dicho medio de incluir casi siempre un recuadro con titulares del sector denominado «negocios», en que se incluyen noticias de «economía y empresas». Esto actúa como factor de acumulación, y contribuye a que uno de estos dos ítems esté siempre entre los cinco más destacados por el medio.

TABLA II. AGENDA DE *LA TERCERA*. PRIORIDAD DE TEMAS POR QUINCENAS

1.ª quincena	%	2.ª quincena	%	3.ª quincena	%	4.ª quincena	%
Campaña	24,9	Política exterior	54,9	Campaña	28,4	Campaña	23,5
Empresas	13,2	Economía	12,3	Justicia	23,8	Política exterior	12,4
Política exterior	10,6	Justicia	7,7	Empresas	9,4	Economía	12,1
Justicia	8,5	Otros sectores sociales	7,5	Delincuencia/seguridad	5,9	Otros issues campaña	10,1
Religión	8,3	Segmentos/sexual.	5,1	Salud/vida sana	5,5	Transporte/energía	9,8
Transporte/energía	7,5	Empresas	3,5	Otros issues campaña	5,3	Justicia	8,1
Otros issues campaña	5,5	Campaña	3,0	Defensa	5,1	Desastres/accidentes	7,8
Economía	5,1	Delincuencia/seguridad	1,9	Economía	4,1	Empresas	4,6
Segmentos/sexualidad	5,0	Defensa	1,0	Política exterior	4,0	Otros sectores sociales	2,9
Ejecutivo/Legislativo	2,9	Ejecutivo/Legislativo	0,8	Transporte/energía	3,4	Ejecutivo/Legislativo	2,2
Delincuencia/seg.	2,4	Otros	0,8	Otros	1,9	Otros	2,0
Salud/vida sana	2,2	Salud/vida sana	0,6	Otros sectores sociales	1,3	Defensa	1,5
Defensa	1,3	Otros issues campaña	0,6	Ejecutivo/Legislativo	1,0	Delincuencia/seguridad	1,2
Otros sectores sociales	1,1	Desastres/accidentes	0,4	Segmentos/sexualidad	0,8	Segmentos/sexualidad	1,2
Desastres/accidentes	1,0	Transporte/energía	0,0	Desastres/accidentes	0,0	Salud/vida sana	0,8
Otros	0,5	Religión	0,0	Religión	0,0	Religión	0,0

Fuente: Todas las tablas de este informe son de elaboración propia.

Respecto de la propia campaña es sin duda la realización del primer debate televisivo el que hace saltar el tema a los primeros lugares de las agendas. No obstante, al desagregar la cobertura se aprecia una diferencia de orientación entre ambos medios. Mientras *El Mercurio* se concentra en evaluaciones del debate, *La Tercera* acentúa informar sobre aspectos de la conducción de la campaña, sobre todo por parte de la candidatura de Bachelet. En este sentido, da un importante espacio a destacar dos encuestas que mostraban un estancamiento o baja de la intención de voto de la candidata y las consecuencias para su campaña.

Esta situación pone de manifiesto lo que podemos definir como un aspecto clave de la línea editorial de *La Tercera*: se buscan temas polémicos para los titulares principales y especialmente de situaciones hasta ese momento desconocidas por la opinión pública, los que conllevan generalmente una interpretación de los hechos. También es importante señalar que la diferencia del formato de ambos medios (tabloide en el caso de *La Tercera* y estándar en el caso de *El Mercurio*) obliga al primero a priorizar muy bien un tema principal.

El tema de la corrupción se agrupa aquí bajo la categoría «otros issues de campaña». En esta quincena su impacto se ubica en un rango intermedio de la agenda de ambos diarios, pero su valencia es muy dispar, pues por un lado se destaca el desarrollo de un juicio contra Matías de la Fuente (primo político del primer mandatario) por desvíos de fondos públicos durante la campaña que le dio el triunfo al presidente Lagos, pero por otra parte se resalta el buen desempeño de Chile en el Ranking Internacional de

Corrupción. En cuanto a «justicia», este ítem incluye también los casos de Derechos Humanos y eso explica su ubicación en este periodo.

Durante la segunda quincena (del 31 de octubre al 13 de noviembre), el tema de las relaciones con Perú domina claramente la agenda de ambos medios, lo que adquirió mayor notoriedad por la llegada del ex presidente de dicha nación, Alberto Fujimori, a Chile el domingo 8 de noviembre y su solicitud de asilo político¹⁷. Sin embargo, en los restantes ítems, ambos medios mantienen divergencias en sus pautas (correlación 0,55; $p = 0,052$). Incluso en *La Tercera* el tema de la «campana» es relegado ahora al séptimo lugar.

El impacto de la categoría «otros sectores sociales» está dado por el tema ecológico, y por el seguimiento del caso del rector Cuadra de la Universidad Diego Portales¹⁸. En *El Mercurio* se suma además el seguimiento que acostumbra hacer del sector educación, de acuerdo con su política editorial habitual y que durante todo este periodo no tendría grandes vinculaciones con la campaña misma. El destacado lugar de «otros temas» en *El Mercurio* se debe a la relevancia gráfica otorgada en sus portadas a tres actividades de la política cultural del gobierno.

En cuanto a la campaña misma, *El Mercurio* destaca dos hechos: el inicio formal del periodo de propaganda electoral y los resultados de una encuesta de opinión propia, la que, según su análisis, arrojaba como resultado principal que la elección se decidiría en segunda vuelta (13 de noviembre).

En el caso de *La Tercera*, el nivel que logra el tema «justicia» se explica por las derivaciones del caso Fujimori y su proceso ante tribunales chilenos, que a esas alturas no tenía gran incidencia en la campaña¹⁹. El tema «segmentos sociales y sexualidad» aparece en quinto lugar, por las implicancias y repercusiones que el medio le dio al tema de la reforma de la previsión social propuesta por Bachelet, la que afecta directamente al segmento social de los jubilados. Originalmente se pensó que este tema, que incluye las apelaciones a jóvenes y mujeres y que por lo tanto podía aparecer unido a la agenda que en Chile se ha denominado como «valórica» (con referencias a temas como el control de la natalidad, aborto u homosexualidad), tendría más relevancia en la campaña. En parte lo fue para los candidatos, como se verá, pero no para los medios.

Durante la tercera quincena (del 14 al 27 de noviembre), la «campana» como tema llega al primer lugar de la agenda temática de ambos medios, y se mantendrá así en la quincena siguiente. Tres temas marcaron este periodo: la polémica suscitada por las acciones del presidente y del gobierno a favor de la «continuidad de sus políticas»

17. La llegada de Fujimori abrió una veta con más claras incidencias en la política interna, porque activó críticas al gobierno, en el sentido de que los sistemas de seguridad habrían fallado en este caso, pues no se evitó su ingreso al país.

18. Cuadra, un ex ministro de Pinochet, realizó declaraciones que lo involucraban en violaciones a los derechos humanos durante dicho gobierno. Sin embargo, este tema que incidía en la discusión sobre los «juicios históricos» (incluido aquí bajo «otros issues de campana») y los Derechos Humanos, tuvo casi nula repercusión en la campana.

19. Por línea editorial, «justicia» tiende a ser siempre un sector importante para *La Tercera*, lo que incluye el efecto de acumulación de una serie de casos de menor o ninguna relevancia política.

(rebatidas como intervencionismo electoral por parte de la oposición); el segundo debate televisivo; y la publicación de los resultados de la encuesta del Centro de Estudios Públicos, CEP. En este caso, ambos medios destacan con titular principal la caída de siete puntos de Bachelet y la clara posibilidad de la segunda vuelta (16 de noviembre).

En cuanto al tema del posible intervencionismo electoral (clasificado aquí como «otros *issues* de campaña»), es *El Mercurio* el que destaca más claramente este tema en sus portadas con cinco titulares principales, lo que hizo subir este ítem en el ranking de su agenda (noveno lugar). En el caso de «justicia», ubicado en lugares destacados en ambos medios, su impacto en la agenda se debe a la cobertura de los procesamientos a los que estaba sometido el general Pinochet, los que a esa altura ya no incidían en la campaña electoral por el distanciamiento que tomaron los dos partidos de derecha de la figura del ex dictador²⁰.

El preponderante lugar que tiene «transportes» en *El Mercurio* se debe en gran medida a imágenes en primera página sobre las nuevas obras viales anunciadas o inauguradas por el gobierno. Hay sólo un titular relevante que podría considerarse crítico al gobierno en este rubro. El tercer lugar que logra «política exterior» se debe a imágenes y titulares destacados con motivo de las firmas de acuerdos comerciales de Chile con Corea, China e India, además de aspectos vinculados con la relación Chile-Perú.

Para *La Tercera*, esta quincena representa la única vez que «delincuencia y seguridad» está entre los cinco primeros lugares. Influye aquí decididamente una foto destacada que informa sobre un instructivo de Carabineros (la policía uniformada chilena) que ordena no fiscalizar los buses del Transantiago. Este antecedente afectaba nuevamente a la negativa imagen de esta iniciativa del gobierno.

La importancia que este medio le da a «salud y vida sana», más allá de pequeñas notas habituales, se debe a un titular puesto en relevancia el 27 de noviembre, en que se anuncia que el presidente Lagos evaluó sacar al ministro de Salud por negarse a firmar el veto a la ley sobre investigación científica, en lo que respecta a clonación y genoma humano. Como se dijo, se trata de otro ejemplo de la búsqueda de temas polémicos y/o antecedentes no conocidos públicamente para ser destacados en su primera página.

Durante la última quincena, *El Mercurio* centra sus titulares sobre la campaña en informar acerca de cifras, análisis y pronósticos, pero esta vez focalizados en las elecciones senatoriales más emblemáticas. También se aboca al «tira y afloja» entre Piñera y Lavín para llegar a un acuerdo de apoyo mutuo en la segunda vuelta. En la última semana previa a la elección, el medio se caracteriza por titulares neutros, con presencia de por lo menos las tres candidaturas principales, o respecto del proceso electoral en general. Por su parte, *La Tercera* mantiene su tendencia a centrar sus titulares en aspectos más críticos o polémicos, especialmente en aquellos que afectaban la campaña de Bachelet.

20. Algo similar ocurrió con el tema «Derechos Humanos».

Este periodo es la única ocasión en que la categoría «desastres/accidentes» se ubica en un lugar destacado de la agenda de la prensa escrita (quinto en *El Mercurio* y séptimo en *La Tercera*). Su origen está en el naufragio de una barcaza de transporte público en un lago del sur del país. El tratamiento de la campaña también se vio afectado por un espectacular accidente de tránsito, en el cual murieron tres activistas del comando de campaña de Bachelet. Sin duda, la inauguración de la línea cuatro del Metro de Santiago y la puesta en servicio de una autopista urbana en la capital contribuyeron a darle relevancia al tema «transporte» en la portada de ambos diarios. No obstante, cada uno de ellos agregó aquí otros aspectos, no siempre favorables a la agenda del gobierno.

El tópico «otros sectores sociales» alcanza el segundo lugar en la agenda de *El Mercurio* debido a su política editorial de seguir el tema educación, que por estas fechas cobra siempre importancia debido al rendimiento de las pruebas de selección para el ingreso a las universidades. La relevancia de «política exterior» en *La Tercera* se debe a aspectos de las relaciones Chile-Perú. Más impacto en la campaña podría tener el cuarto lugar que este medio otorga al tema de los casos de corrupción en el MOP, a la luz de dos fallos de la Corte de Apelaciones que resultaban muy positivos para la imagen del gobierno. El primero anuló el procesamiento contra el primo político del presidente. El segundo, declaró proscritas las investigaciones sobre contratos irregulares en este ministerio, durante la época en que Lagos era ministro.

VI. AGENDA DE LA TELEVISIÓN

Tres aspectos llaman la atención de la agenda de los canales de televisión analizados (Tablas III, IV y V). Lo primero es la alta correlación entre las tres agendas quincena a quincena y también de un periodo a otro (Tabla VI). Ello da cuenta de la similitud de sus pautas y del bajo nivel de variación temática que tienen. Lo segundo es la importancia dada a la «delincuencia»: el tema está siempre entre los tres primeros en cada canal. Por último, el menor *ranking* que obtiene la «campaña» en comparación con la prensa escrita²¹. Esto guarda relación con la importancia que ha adquirido para los responsables de los noticieros el temor a perder puntos de sintonía, lo que ocurriría «casi automáticamente», a su juicio, cuando el tema político aparece en pantalla. Más aún, los tres aspectos pueden estar relacionados con la lucha por la sintonía, pues un axioma en televisión, en un ambiente comercialmente competitivo, es que las fórmulas exitosas serán copiadas (Doyle, 2002). Así, si un canal mejora su posición cubriendo

21. Conviene recordar que en el caso de la televisión se fichó el contenido completo del noticiero y para la prensa escrita sólo la portada. Pero en el caso de los diarios, es la portada la que logra un mayor impacto en el público general, no así su contenido en páginas interiores, donde operan en mayor medida los mecanismos de exposición selectiva por parte del receptor. En cambio, en la televisión hay menos posibilidades de exposición selectiva por parte de las audiencias pues no existe un equivalente funcional a la portada de un periódico.

«delincuencia y seguridad» y ordenando su pauta de una forma, esto tenderá a ser copia-do rápidamente por el resto.

TABLA III. AGENDA DE TVN. PRIORIDAD DE TEMAS POR QUINCENAS

1.ª quincena	%	2.ª quincena	%	3.ª quincena	%	4.ª quincena	%
Delincuencia/seg.	25,4	Política exterior	24,1	Delincuencia/seguridad	27,1	Campaña	25,0
Religión	17,5	Justicia	17,1	Campaña	22,7	Desastres/accidentes	19,0
Transporte/energía	14,3	Delincuencia/seguridad	15,2	Justicia	13,6	Delincuencia/seguridad	16,6
Salud/vida sana	10,3	Salud/vida sana	9,2	Política exterior	5,4	Otros sectores sociales	7,9
Campaña	6,7	Desastres/accidentes	6,4	Transporte/energía	4,5	Salud/vida sana	7,7
Justicia	6,6	Campaña	6,3	Salud/vida sana	4,5	Defensa	5,2
Política exterior	4,5	Otros sectores sociales	5,9	Economía	3,5	Justicia	4,9
Segmentos/sexualidad	2,9	Transporte/energía	3,2	Segmentos/sexualidad	3,2	Transporte/energía	4,9
Empresas	2,6	Otros <i>issues</i> campaña	3,2	Otros	3,1	Ejecutivo/Legislativo	2,1
Otros	2,0	Defensa	2,6	Otros <i>issues</i> campaña	2,9	Economía	1,9
Defensa	1,8	Otros	1,8	Desastres/accidentes	2,6	Política exterior	1,8
Ejecutivo/Legislativo	1,7	Segmentos/sexualidad	1,5	Otros sectores sociales	2,5	Segmentos/sexualidad	1,4
Otros sectores sociales	1,4	Economía	1,3	Empresas	2,1	Religión	1,2
Economía	1,3	Ejecutivo/Legislativo	1,2	Defensa	1,8	Empresas	0,5
Otros <i>issues</i> campaña	0,9	Empresas	1,0	Religión	0,4	Otros	0,0
Desastres/accidentes	0,1	Religión	0,0	Ejecutivo/Legislativo	0,0	Otros <i>issues</i> campaña	0,0

Debemos señalar, sin embargo, que la sobreexposición de la delincuencia en la tele-visión pudo no tener esta vez la significancia que habría tenido en la elección de 1999, cuando fue puesta en pauta por *La Tercera* (Porta, 2000). La ventaja de Lavín sobre sus competidores en este aspecto, de todas maneras su mejor atributo para la opinión pública, no era el año 2005 tan grande como alcanzó a serlo en la elección pasada respecto de Lagos.

TABLA IV. AGENDA DE CANAL 13. PRIORIDAD DE TEMAS POR QUINCENAS

1.ª quincena	%	2.ª quincena	%	3.ª quincena	%	4.ª quincena	%
Religión	22,7	Delincuencia/seguridad	22,8	Delincuencia/seguridad	36,0	Delincuencia/seguridad	23,6
Delincuencia/seguridad	16,3	Política exterior	18,3	Campaña	13,3	Desastres/accidentes	21,3
Salud/vida sana	13,7	Justicia	13,2	Justicia	7,7	Campaña	19,7
Transporte/energía	10,4	Salud/vida sana	10,1	Transporte/energía	6,7	Justicia	8,1
Campaña	9,0	Otros sectores sociales	9,4	Desastres/accidentes	5,6	Transporte/energía	6,5
Justicia	8,9	Desastres/accidentes	6,0	Salud/vida sana	4,5	Defensa	3,3
Otros sectores sociales	5,2	Campaña	5,7	Empresas	4,4	Otros sectores sociales	3,2
Segmentos/sexualidad	3,5	Defensa	3,7	Otros sectores sociales	4,1	Salud/vida sana	3,1
Política exterior	3,0	Transporte/energía	2,7	Política exterior	3,5	Política exterior	2,5
Empresas	2,7	Ejecutivo/Legislativo	2,5	Otros	3,0	Religión	2,0
Otros	1,5	Economía	1,5	Otros <i>issues</i> campaña	2,3	Segmentos/sexualidad	1,7
Ejecutivo/Legislativo	1,1	Empresas	1,4	Religión	2,3	Economía	1,5
Economía	1,0	Religión	1,4	Defensa	2,1	Empresas	1,3
Otros <i>issues</i> campaña	0,5	Segmentos/sexualidad	0,9	Economía	2,0	Ejecutivo/Legislativo	1,2
Defensa	0,4	Otros	0,5	Segmentos/sexualidad	1,5	Otros	0,8
Desastres/accidentes	0,1	Otros <i>issues</i> campaña	0,0	Ejecutivo/Legislativo	1,1	Otros <i>issues</i> campaña	0,0

En la primera quincena, además del tema «delincuencia y religión», los tres canales destacaron el tema «transportes/energía», fundamentalmente por el inicio del plan Transantiago, con sus antecedentes y dificultades prácticas en su puesta a prueba. «Salud y vida sana» alcanzó relevancia debido al caso de una negligencia que habría cometido un médico ecuatoriano en nuestro país, lo que fue complementado con el tema de las negligencias médicas en general y las acciones del gobierno al respecto. Este caso

periodístico también tuvo incidencias, por sus repercusiones judiciales, en el ítem «justicia». Pero en el caso de MEGA llega al quinto lugar de su agenda por la cobertura a los procesos del caso MOP.

La «campaña electoral» ocupa sólo el quinto lugar en TVN y Canal 13, y el sexto en el MEGA. Entre los aspectos destacados por la televisión se sitúan los resultados de las encuestas y el primer debate televisivo entre los candidatos, organizado por Canal 13 y CNN en español. En todo caso, es la conducción de la campaña por parte de comandos y candidatos, como tema genérico, al que se otorga mayor espacio como subcategoría dentro del tema «campaña». Hay que destacar que el tema «otros *issues* de campaña» alcanza mayor relevancia en MEGA (décimo) debido a un extenso reportaje sobre un caso de corrupción que afectaba a un alcalde de la Concertación, construido a partir de una denuncia de la senadora UDI, Evelyn Matthei.

TABLA V. AGENDA DE MEGA. PRIORIDAD DE TEMAS POR QUINCENAS

1.ª quincena	%	2.ª quincena	%	3.ª quincena	%	4.ª quincena	%
Delincuencia/seguridad	36,8	Delincuencia/seguridad	26,1	Delincuencia/seguridad	30,5	Desastres/accidentes	20,2
Transporte/energía	13,9	Política exterior	25,7	Justicia	12,1	Delincuencia/seguridad	19,7
Religión	10,3	Justicia	18,3	Campaña	10,6	Campaña	16,2
Salud/vida sana	9,0	Desastres/accidentes	6,7	Desastres/accidentes	7,7	Justicia	10,0
Justicia	8,0	Campaña	6,2	Política exterior	7,3	Empresas	6,8
Campaña	6,5	Salud/vida sana	4,5	Otros sectores sociales	7,2	Transporte/energía	6,5
Política exterior	4,0	Economía	2,5	Transporte/energía	4,8	Política exterior	4,7
Empresas	3,8	Defensa	2,2	Defensa	4,7	Economía	3,9
Otros sectores sociales	2,2	Otros sectores sociales	2,1	Otros <i>issues</i> campaña	4,5	Defensa	3,4
Otros <i>issues</i> campaña	2,1	Otros	2,1	Segmentos/sexualidad	2,7	Salud/vida sana	3,0
Ejecutivo/Legislativo	1,6	Segmentos/sexualidad	1,8	Salud/vida sana	2,4	Otros sectores sociales	2,5
Otros	1,0	Transporte/energía	0,9	Empresas	2,4	Religión	1,5
Segmentos/sexualidad	0,7	Religión	0,6	Economía	1,6	Segmentos/sexualidad	1,2
Desastres/accidentes	0,2	Ejecutivo/Legislativo	0,1	Religión	0,8	Ejecutivo/Legislativo	0,4
Economía	0,1	Empresas	0,0	Otros	0,4	Otros <i>issues</i> campaña	0,0
Defensa	0,0	Otros <i>issues</i> campaña	0,0	Ejecutivo/Legislativo	0,3	Otros	0,0

Durante la segunda quincena, la televisión coincide con la prensa por lo menos en el destacado lugar que le asigna a «política exterior». Pero en el resto de la agenda que se presenta al público, la correlación con la prensa escrita sigue siendo baja, al tiempo que es muy alta entre los medios audiovisuales. La «campaña» se mantiene en torno al quinto/sesto lugar en MEGA y TVN y baja al séptimo lugar en Canal 13. El ítem «otros *issues*» alcanza una relevancia media en TVN, a la luz de tres reportajes especiales relacionados con corrupción o hechos irregulares, sólo uno de los cuales tenía implicancias políticas (la polémica suscitada por la participación de funcionarios públicos en la campaña de Michele Bachelet).

En la tercera quincena se verifica, también en la televisión, un alza notoria de la importancia asignada al tema «campaña», si bien ésta no logra posicionarse en el primer lugar. Los temas que preocupan son las acusaciones de intervencionismo, la condición de empresario del candidato Piñera²², algunas disputas al interior de la Alianza,

22. Por su condición de empresario y el monto de su patrimonio, se planteó la incompatibilidad que tendría de llegar a ser elegido presidente, a lo que el candidato respondió anunciando la venta de sus empresas, en caso de ganar.

las encuestas y el tono de confrontación que alcanzaba la campaña. «Justicia» ocupa un lugar destacado en los tres canales por la situación del general Pinochet. El quinto lugar de «transporte» en TVN se debe casi exclusivamente a las extensiones del Metro de Santiago y la instalación del nuevo Metro en Valparaíso (Merval). Sólo en una nota se ponen estas acciones en conexión explícita con las críticas de la oposición a la agenda de inauguraciones del presidente. Canal 13 también informa destacadamente de estas acciones del gobierno, pero agrega una clara acentuación crítica, con varios reportajes sobre algunos defectos de funcionamiento del Transantiago y del mismo Merval.

«Política exterior» queda entre los cinco primeros lugares en TVN y MEGA, en razón de los mismos temas que destacó *El Mercurio*: firma de acuerdos comerciales en el marco de la gira del presidente a la cumbre de la APEC en Corea y más repercusiones del caso Fujimori. Conviene destacar que el tema «otros *issues* de campaña» logra esta vez un lugar intermedio en las tres agendas de los canales por la discusión sobre el significado de la intervención electoral que tendría la agenda de inauguraciones de obras públicas del gobierno y la participación de funcionarios en la campaña de Bachelet, según la explicación oficial, fuera de sus horas de trabajo.

En la última quincena, por única vez en toda la medición, la «campaña» logra el primer lugar de la agenda en por lo menos un canal (TVN). En parte esto explica que por única vez no haya correlación sincrónica importante entre las agendas dos canales (de TVN con MEGA: 0,46; $p = 0,12$). Respecto de la campaña, los tres canales ocupan sus mayores espacios en informar de ella en términos generales, abarcando normalmente a más de una candidatura (por lo menos a las tres principales), dando datos prácticos sobre el proceso o enfocándose en algunas elecciones parlamentarias más simbólicas.

TABLA VI. CORRELACIONES SINCRÓNICAS Y DIACRÓNICAS
ENTRE LAS AGENDAS DE LOS CANALES DE TELEVISIÓN

quincena	canal	1.ª quincena			2.ª quincena			3.ª quincena			4.ª quincena		
		MEGA	Canal 13	TVN	MEGA	Canal 13	TVN	MEGA	Canal 13	TVN	MEGA	Canal 13	
1.ª	TVN	0,84(**)	0,86(**)	0,58(*)	0,55(*)	0,62(*)	0,73(**)	0,54	0,75(**)	0,51	0,68(*)	0,74(**)	
	MEGA	1	0,89(**)	0,67(*)	0,44	0,62(*)	0,74(**)	0,58(*)	0,88(**)	0,43	0,62(*)	0,60(*)	
	Canal 13		1	0,60(*)	0,50	0,61(*)	0,73(**)	0,53	0,78(**)	0,61(*)	0,54	0,69(**)	
2.ª	TVN			1	0,80(**)	0,85(**)	0,78(**)	0,82(**)	0,64(*)	0,49	0,43	0,65(*)	
	MEGA				1	0,86(**)	0,77(**)	0,67(*)	0,51	0,60(*)	0,60(*)	0,70(**)	
	Canal 13					1	0,62(*)	0,70(**)	0,62(*)	0,69(**)	0,56(*)	0,73(**)	
3.ª	TVN						1	0,74(**)	0,76(**)	0,43	0,71(**)	0,70(**)	
	MEGA							1	0,74(**)	0,54	0,62(*)	0,82(**)	
	Canal 13								1	0,59(*)	0,80(**)	0,78(**)	
4.ª	TVN									1	0,46	0,82(**)	
	MEGA										1	0,74(**)	

Coficiente: Rho de Spearman. * La correlación es significativa al nivel 0,05; ** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

VII. AGENDA DEL GOBIERNO EN LOS MEDIOS²³

Durante la primera quincena (Tabla VII)²⁴ se observa un patrón que ya habíamos detectado en una medición preliminar realizada a mediados del año 2005²⁵: el presidente y sus voceros presentan agendas distintas a través de los medios ($Rho = 0,2$; ver Tabla VIII). Mientras los portavoces aparecen frente al público concentrados principalmente en la «campana» y en menor medida en destacar los temas de las «labores del Ejecutivo»; «transporte/energía» y «delincuencia», el presidente muestra a través de los medios una agenda más variada, en la cual se destacan, además de dichos temas (excluida «delincuencia», a la cual no destina ninguna alusión conocida), distintos «*issues* de la campana» (en este caso en especial los «juicios históricos» a gobiernos pasados), la «salud» e incluso el tema del Padre Hurtado.

TABLA VII. AGENDA DEL GOBIERNO (VOCEROS Y PRESIDENTE) POR QUINCENAS

Temas	Voceros				Presidente			
	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.
Campaña	35,8	18,6	63,8	45,3	17,5	19,7	27,6	29,9
Política exterior	11,3	57,1	8,6	15,1	8,8	75,4	31,0	27,6
Delincuencia/seguridad	15,1	37,1	15,5	15,1	0,0	6,6	5,2	2,3
Ejecutivo/Legislativo	18,9	25,7	17,2	7,5	19,3	27,9	20,7	28,7
Economía	13,2	15,7	6,9	28,3	12,3	6,6	1,7	10,3
Justicia	13,2	24,3	12,1	1,9	8,8	11,5	3,4	3,4
Otros <i>issues</i> de campana	7,5	2,9	13,8	5,7	19,3	0,0	31,0	12,6
Transporte/energía	17,0	1,4	3,4	3,8	10,5	0,0	13,8	17,2
Defensa	7,5	1,4	3,4	9,4	3,5	3,3	3,4	2,3
Desastres/accidentes	0,0	0,0	0,0	13,2	0,0	0,0	0,0	11,5
Empresas	3,8	0,0	1,7	5,7	5,3	4,9	0,0	5,7
Segmentos/sexualidad	5,7	0,0	1,7	0,0	1,8	0,0	0,0	2,3
Salud/vida sana	1,9	1,4	0,0	1,9	17,5	0,0	0,0	1,1
Otros sectores sociales	1,9	2,9	0,0	0,0	10,5	0,0	6,9	3,4
Religión	3,8	0,0	0,0	0,0	15,8	0,0	0,0	0,0
Otros	0,0	0,0	0,0	3,8	1,8	6,6	6,9	0,0
n	53	70	58	53	57	61	58	87

Selección múltiple, los porcentajes suman más de 100.

Sin embargo, la irrupción del tema de la relación con Perú altera drásticamente este patrón, produciendo en primer lugar una alta coincidencia entre los temas con que

23. Como ya se explicó, por agenda de los actores políticos se entiende la suma de todos los temas de los cuales estos actores «hablan» acumuladamente en todos los medios analizados. En el caso de la prensa escrita, estas informaciones se buscaron en el interior del diario y no en la portada.

24. Las agendas de los actores políticos no se encuentran ponderadas por ningún tipo de factor. Los porcentajes representan entonces la fracción de intervenciones dedicadas a un tema –en selección múltiple de hasta tres posibilidades– del total de notas periodísticas en que dicho actor apareció como fuente en los cinco medios en el período respectivo.

25. Exposición del autor en el III Seminario de Medios, Fundación Chile Unido, Santiago, 31 de agosto de 2005.

ambos agentes aparecen frente a la opinión pública ($Rho = 0,77$). Además de las «relaciones exteriores», los voceros se concentran en «delincuencia», «acciones del Ejecutivo», «justicia», «campana» y «economía». Por su parte, el presidente se centra claramente en el tema de las «relaciones exteriores», seguido de las acciones de su gobierno (subsumidas en el ítem «acciones del Ejecutivo y del Legislativo»). Mientras, evita referirse en la misma medida que sus voceros a «delincuencia», y baja notoriamente sus intervenciones sobre «economía» y «otros *issues* de la campaña», en relación a la quincena anterior.

Durante la tercera quincena se reduce el nivel de coincidencias entre la agenda mediatizada de los voceros y del presidente, pero se mantiene aún alto y significativo ($Rho = 0,64$). Los voceros vuelven a aparecer concentrados en la «campana», esta vez muy notoriamente, y en menor medida en las «labores del Ejecutivo», «delincuencia» y «justicia». Aumentan esta vez, y por única vez en el periodo de medición, sus menciones a los «otros *issues* de la campaña» (entre los que surge el tema de la intervención electoral, además de los «juicios históricos»).

TABLA VIII. CORRELACIONES SINCRÓNICAS Y DIACRÓNICAS
 ENTRE LAS AGENDAS DEL PRESIDENTE Y SUS VOCEROS

quincena	Actor	1.ª quincena		2.ª quincena		3.ª quincena		4.ª quincena	
		Vocero	Presidente	Vocero	Presidente	Vocero	Presidente	Vocero	Presidente
1.ª q.	Vocero	1	0,200	0,579(*)	0,612(*)	0,846(**)	0,508	0,619(*)	0,647(*)
	Presidente		1	0,159	0,034	0,265	0,439	0,099	0,542
2.ª q.	Vocero			1	0,771(**)	0,719(**)	0,619(*)	0,532	0,420
	Presidente				1	0,685(**)	0,357	0,673(*)	0,536
3.ª q.	Vocero					1	0,636(*)	0,669(*)	0,604(*)
	Presidente						1	0,383	0,735(**)
4.ª q.	Vocero							1	0,487
	Presidente								1

Coefficiente: Rho de Spearman. * La correlación es significativa al nivel 0,05; * La correlación es significativa al nivel 0,01.

Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

Por su parte el presidente, en contraste con la primera semana de medición, presenta una mayor concentración de su agenda en algunos temas, entre los que se encuentran «relaciones exteriores» (coincidiendo con su viaje al sudeste asiático) y, en especial, el de la «intervención electoral» (de los 31 puntos del ítem «otros *issues*», 27,6 corresponden a este tema). En este periodo, el presidente aumenta también sus intervenciones sobre la campaña misma (27,6%) mientras que se mantienen dentro de un lugar importante las menciones a las «acciones de su gobierno» (20,7%). Vuelve a tener un espacio en su agenda mediatizada el tema «transporte» (13,8%) producto de las últimas inauguraciones y anuncios de obras públicas.

En la última semana el presidente y sus voceros exhiben nuevamente agendas mediatizadas diferentes ($Rho = 0,49$). En tanto el mandatario aparece ante el público conservando entre sus cinco temas más importantes los mismos de la quincena anterior, en los voceros pierden importancia los temas de las «acciones del Ejecutivo»; «otros

issues de campaña» y «justicia». Suben «economía» (notoriamente), «política exterior» y «defensa»²⁶. El tema de la «campaña electoral» marca un constante ascenso en la agenda del presidente, para llegar a ocupar finalmente el primer lugar, una posición que casi siempre tuvo entre los portavoces.

Resulta importante destacar que el patrón que diferencia el comportamiento del presidente y sus voceros se expresa en este periodo en el hecho de que los ministros, salvo por la irrupción del tema de las relaciones con Perú en la segunda quincena de medición, tienden a mantener una agenda muy constante durante estos dos meses, con altas correlaciones de sus prioridades entre un periodo de medición y los siguientes (sólo hay una correlación diacrónica que no es estadísticamente significativa, ver Tabla VIII).

Por su parte, la agenda mediatizada del presidente va variando, manteniendo sólo entre las dos últimas quincenas la misma estructuración (0,74 y significancia al 0,01). Esto puede dar pie a inferir que son éstos los temas que él busca posicionar en la etapa decisiva de la campaña electoral. En ese caso, es posible señalar que el presidente aparece en el debate público remarcando en el periodo que entra de lleno en la campaña electoral, una agenda que destaca las acciones de su gobierno (en especial «transporte» y «política exterior»), que asume directamente los «otros *issues*», y en la cual responde a los ataques de intervención (tercera quincena) y de corrupción en la última quincena, aprovechando la coyuntura de los fallos judiciales favorables a su imagen en dos procesos ya comentados. El acento que se pone en esta agenda se refuerza no sólo por el hecho de insistir en esos temas durante el último mes, sino también por el significativo aumento de sus intervenciones en la prensa en esta quincena (pasan de un total de 58 en la tercera quincena a 87 en la cuarta, es decir, estuvo prácticamente todos los días en los cinco medios analizados). Conociendo la forma como el presidente Lagos manejaba sus relaciones con la prensa, se puede afirmar que ésta fue una acción deliberada.

Se aprecia así una división de funciones: mientras el presidente no aparece hablando de «delincuencia», sí lo hacen sus voceros. Mientras el presidente se refiere en los medios a ciertos «*issues* de la campaña», como los «juicios históricos», la «corrupción» y la «intervención electoral», sus voceros no abordan estos temas (salvo en una ocasión, pero siempre en menor medida que el presidente). En este caso específico, da la impresión de que aprovechando su alta legitimidad y respaldo público²⁷, el presidente intentó no dejar margen a la oposición para debilitar la imagen de su gobierno, asumiendo él mismo su defensa.

De las «acciones del Ejecutivo» y en especial de «transporte», al comienzo hablan por la prensa ambos actores y en proporciones similares; pero en el último mes es el presidente el que se concentra en estos temas, apareciendo sus ministros en otras áreas,

26. El aumento del tema «accidentes» se debe exclusivamente al caso de los activistas de la campaña de Bachelet.

27. Entre abril y diciembre de 2005 la aprobación de su gestión había subido de 60% a 71% (CERC, diciembre de 2005), en lo que se denominó el «fenómeno Lagos».

como «economía» –la que mostraba muy buenos indicadores a la fecha– y «justicia». En cuanto a «relaciones exteriores», pasado el *peak* producto de las situaciones conflictivas con Perú, éste es un tema al que se refiere más el presidente que sus ministros. Y en cuanto a la campaña electoral, que es el tema principal para sus voceros, el presidente interviene crecientemente sólo a medida que se acerca la elección.

Desgraciadamente la irrupción del tema con Perú dificulta comprobar si se tiene otro patrón en cuanto a la estructuración de las agendas del presidente y sus voceros: parece ser que el presidente aborda y estructura su agenda en un periodo de la manera como sus ministros lo han hecho en el anterior. Así ocurre entre la primera y la segunda quincena: la agenda del presidente en la segunda quincena correlaciona de manera alta y significativa con la de sus voceros en la primera; mientras que la de éstos en la segunda quincena no correlaciona con la del presidente en la primera (ver Tabla VIII). Además, es el presidente –y no sus ministros– quien aparece variando su agenda de un periodo a otro. Algo similar ocurre entre la tercera y la cuarta quincena. En todo caso no correspondería aquí hablar de fijación de la agenda, pues es obvio que en la práctica se trata de un mismo actor y se supone que sus discursos están coordinados. Nuevamente puede tratarse aquí de que el presidente intenta usar su legitimidad para remarcar la posición de su gobierno frente a la opinión pública, luego de que sus voceros han discutido ciertos temas por la prensa.

VIII. LA AGENDA DEL GOBIERNO Y LA DE LOS MEDIOS

VIII.1. *El gobierno y la prensa escrita*

Al comparar sincrónicamente las agendas mediatizadas del presidente y las portadas de los diarios (Tabla IX) se constata que sólo en una ocasión ambas pautas coinciden significativamente: en la última quincena, entre el presidente y *La Tercera*. Esta coincidencia contrasta con la tendencia en los periodos anteriores, en donde la agenda

TABLA IX. CORRELACIONES ENTRE LA AGENDA DEL GOBIERNO
 (PRESIDENTE Y VOCEROS) Y LOS DIARIOS

Agenda de los diarios		Agenda del presidente				Agenda de los voceros			
		1. ^a quinc.	2. ^a quinc.	3. ^a quinc.	4. ^a quinc.	1. ^a quinc.	2. ^a quinc.	3. ^a quinc.	4. ^a quinc.
1. ^a quinc.	<i>Mercurio</i>	0,54	0,01	0,32	0,42	0,20	0,10	0,01	-0,19
	<i>Tercera</i>	0,09	0,45	0,26	0,63*	0,41	0,13	0,40	0,35
2. ^a quinc.	<i>Mercurio</i>	-0,11	0,42	0,28	0,30	0,23	0,53	0,09	0,31
	<i>Tercera</i>	-0,35	0,46	-0,14	0,02	-0,12	0,31	-0,07	0,12
3. ^a quinc.	<i>Mercurio</i>	0,17	0,14	0,50	0,44	0,34	0,21	0,15	0,13
	<i>Tercera</i>	-0,02	0,25	-0,06	-0,04	0,14	0,14	0,31	0,35
4. ^a quinc.	<i>Mercurio</i>	0,05	0,28	0,29	0,49	0,38	0,21	0,12	0,25
	<i>Tercera</i>	0,38	0,37	0,45	0,70**	0,49	0,30	0,47	0,43

Coefficiente: Rho de Spearman. * La correlación es significativa al nivel 0,05; ** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

del presidente tendía más bien a coincidir con la de *El Mercurio*, pero nunca de manera significativa (0,54; $p = 0,06$ en la primera quincena y 0,5; $p = 0,08$ en la tercera, mientras que en iguales periodos las correlaciones entre el presidente y *La Tercera* eran 0,09 y $-0,06$)²⁸.

A partir de esta coincidencia entre *La Tercera* y el presidente se puede plantear que fue el medio el que se adaptó a la pauta pública del segundo, dado que la agenda mediatizada del presidente mantuvo sus prioridades al cambiar de periodo de medición. Mientras, fue *La Tercera* la que más cambió su pauta ($Rho = 0,36$) y tendió a igualarse a la que el presidente presentó en los medios en la tercera quincena, según muestra la correlación cruzada ($Rho = 0,45$). Sin embargo, esta última relación no es estadísticamente significativa como para dar un juicio definitivo.

Por su parte, los voceros del gobierno no coinciden de manera significativa en ninguna ocasión con la pauta de las portadas de la prensa escrita analizada, aunque se debe destacar el hecho de que todas las correlaciones sincrónicas son positivas y que éstas tienden a ser más altas con el diario *La Tercera* (Tabla IX).

VIII.2. *La agenda del gobierno y la televisión*

Como veremos a lo largo de este trabajo, la agenda de la televisión correlaciona muy poco con la de los actores políticos, dado que este medio ha priorizado una agenda no política. En efecto, al comparar las agendas públicas del presidente con los canales, se constata (Tabla X) que no sólo no hay ninguna correlación positiva significativa, sino que abundan las correlaciones negativas, incluso en los análisis sincrónicos, como sucede en la primera quincena con los tres canales, y en la última con TVN y Canal 13.

En contraste con el presidente, la agenda mediatizada de los voceros está más cerca de la agenda de la televisión (ver Tabla X), como ya habíamos constatado a mediados de año. En esta ocasión, sin embargo, las coincidencias significativas son pocas: sólo dos en la segunda quincena (con MEGA y Canal 13). A diferencia de lo que ocurre en el caso del presidente, aquí todas las correlaciones sincrónicas son por lo menos positivas, y también lo son la gran mayoría de las correlaciones diacrónicas. En todo caso, es difícil hablar de procesos de fijación de la agenda pues las correlaciones cruzadas (diacrónicas) tienden a ser similarmente bajas o no significativas. De esta manera, las coincidencias en la segunda quincena estarían más bien forzadas por los hechos externos a estos actores (como son los hechos de delincuencia destacados y las relaciones con Perú).

28. En la segunda quincena, por la situación ya comentada con Perú, tendió a coincidir con ambos medios.

TABLA X. CORRELACIONES ENTRE LA AGENDA DEL GOBIERNO
 (PRESIDENTE Y VOCEROS) Y LA TELEVISIÓN

Agenda de los canales		Agenda del presidente				Agenda de los voceros			
		1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.
1.ª quincena	TVN	-0,354	0,093	-0,102	-0,177	0,290	0,114	0,072	0,028
	MEGA	-0,069	0,042	0,122	-0,022	0,218	0,258	0,116	-0,052
Canal 13		-0,160	-0,079	-0,100	-0,207	0,141	0,133	-0,044	-0,188
2.ª quincena	TVN	-0,124	0,204	0,327	-0,100	0,088	0,540	0,157	0,025
	MEGA	-0,320	0,468	0,049	-0,186	0,233	0,613(*)	0,242	0,357
Canal 13		-0,265	0,388	0,141	-0,183	0,132	0,601(*)	0,113	0,146
3.ª quincena	TVN	-0,182	0,260	0,166	0,036	0,400	0,454	0,342	0,271
	MEGA	-0,384	0,184	0,363	-0,036	0,248	0,446	0,292	0,099
Canal 13		-0,180	0,057	0,066	-0,072	0,207	0,194	0,154	0,091
4.ª quincena	TVN	-0,050	0,105	0,039	-0,180	0,243	0,285	0,121	0,152
	MEGA	-0,436	0,425	-0,061	0,053	0,414	0,283	0,273	0,423
Canal 13		-0,406	0,110	0,019	-0,202	0,326	0,241	0,143	0,122

Coefficiente: Rho de Spearman. * La correlación es significativa al nivel 0,05; ** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

Se configura así una situación en la que parece haber una cierta especialidad entre ambos actores del gobierno: mientras en las apariciones públicas el presidente se concentra en ciertos temas de la política, que son más del interés de cierta prensa de prestigio, los ministros apuntan más a la coyuntura. En función de ello se centran en temas masivos y por lo tanto más tratados por la televisión. Un ejemplo paradigmático de esto sería el tema de la «delincuencia y seguridad ciudadana».

IX. AGENDA PÚBLICA DE LOS CANDIDATOS²⁹

Lo primero que llama la atención en este punto es la alta correlación entre las agendas mediatizadas de los candidatos en un mismo periodo de evaluación. De las 24 posibles comparaciones sincrónicas, 22 son estadísticamente significativas (ver Tabla XI). De alguna manera se repite aquí el fenómeno observado entre los canales de televisión: los candidatos en sus apariciones públicas tienden a estructurar sus agendas de manera parecida y a variarla de forma similar de un periodo a otro. Sin embargo, podemos hacer algunas distinciones. En la primera quincena, las dos más altas correlaciones se dan entre Piñera y Lavín (0,94; prácticamente la misma agenda) y entre Hirsch y Bachelet (0,82), en lo que podría ser visto como un eje de discusión izquierda-derecha. No obstante, en la segunda quincena las correlaciones más fuertes se dan entre los tres candidatos de oposición, sobre todo entre los extremos, representados por Lavín e Hirsch (0,97).

En la tercera quincena observamos una gran coincidencia entre las cuatro agendas mediatizadas de los candidatos (todas las correlaciones están sobre 0,8 y significativas

29. Un análisis preliminar, más detallado pero menos extendido en el tiempo, en W. PORATH (2006).

como mínimo al nivel 0,001). Este desarrollo contrasta con la última quincena, en donde por primera vez hay dos pares de agendas –de las seis comparaciones posibles–, que no son similares: Bachelet con Piñera y Bachelet con Hirsch. Por su parte, las dos más altas correlaciones se dan entre Hirsch y Lavín (0,75) y entre Hirsch y Piñera (0,86). Es decir, la candidatura de izquierda presenta al público a través de los medios una pauta similar a las dos de la derecha, configurándose así un eje oficialismo-oposición, en donde la oposición asume a través de los medios una ordenación del discurso similar, no importando su orientación ideológica. Por su parte, la candidatura oficialista aparece intentando posicionar una agenda propia, frente a oposiciones que, a pesar de venir de diferentes sectores, tienden a asumir una misma jerarquía temática en el debate electoral.

TABLA XI. CORRELACIONES ENTRE LAS AGENDAS DE LAS CANDIDATURAS

		1.ª quincena				2.ª quincena			
		Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch	Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch
1.ª quincena	Bachelet	1	0,629(*)	0,649(*)	0,820(**)	0,238	0,352	0,506	0,311
	Lavín		1	0,938(**)	0,555(*)	0,561(*)	0,660(*)	0,569(*)	0,639(*)
	Piñera			1	0,612(*)	0,593(*)	0,614(*)	0,534	0,578(*)
	Hirsch				1	0,324	0,299	0,534	0,285
2.ª quincena	Bachelet					1	0,631(*)	0,616(*)	0,688(**)
	Lavín						1	0,825(**)	0,967(**)
	Piñera							1	0,881(**)
	Hirsch								1
		3.ª quincena				4.ª quincena			
		Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch	Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch
3.ª quincena	Bachelet	1	0,821(**)	0,843(**)	0,848(**)	0,503	0,651(*)	0,837(**)	0,877(**)
	Lavín		1	0,854(**)	0,801(**)	0,487	0,652(*)	0,780(**)	0,690(**)
	Piñera			1	0,909(**)	0,270	0,496	0,733(**)	0,669(*)
	Hirsch				1	0,334	0,368	0,690(**)	0,635(*)
4.ª quincena	Bachelet					1	0,698(**)	0,548	0,542
	Lavín						1	0,645(*)	0,754(**)
	Piñera							1	0,855(**)
	Hirsch								1

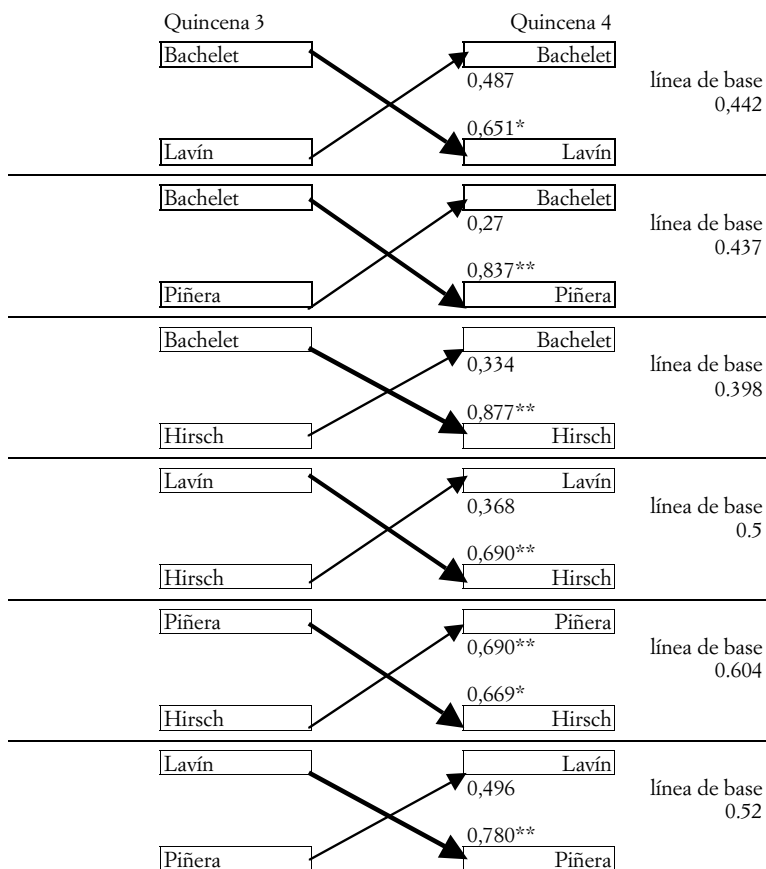
Rho de Spearman. ** La correlación es significativa al nivel 0,01; * La correlación es significativa al nivel 0,05. Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

De esta manera se configuran una serie de interacciones entre las agendas de los candidatos, las que, sin embargo, no muestran un claro patrón quincena a quincena. Por ejemplo, en la segunda quincena se aprecia la tendencia a que las pautas publicadas de Bachelet y de Hirsch adopten la pauta de temas presentados en los medios por los candidatos de la derecha durante la primera quincena, mientras que ambos candidatos de derecha varían sus agendas de manera similar. En la tercera quincena, la candidatura de Bachelet aparece adoptando el orden de la pauta que tenía Piñera en los medios en el periodo inmediatamente anterior. En general, en todas las etapas aparece siempre Bachelet como la candidatura que más varía su pauta pública de un periodo a otro, mientras que las agendas mediatizadas de Lavín y Piñera son las más constantes. A pesar de esta evolución, en la última quincena las tres candidaturas de

oposición aparecen adoptando fuertemente el orden de la agenda de la candidatura de Bachelet que había sido presentada a través de los medios en la etapa anterior.

En este punto podemos utilizar los indicadores estadísticos que la literatura utiliza para demostrar procesos de fijación de la agenda³⁰. Se trata de comparar las correlaciones cruzadas, como lo hemos hecho hasta ahora, pero a su vez compararlas con

GRÁFICO I. PROCESOS DE *AGENDA SETTING* ENTRE CANDIDATOS
 EN EL ÚLTIMO MES DE CAMPAÑA



30. Creemos que es posible hablar aquí de procesos de fijación de agenda, pues se está comparando a las candidaturas entre sí, todas medidas de la misma manera y bajo el supuesto de que es la agenda mediatizada la que el adversario llega a conocer por los medios y sobre la que debe reaccionar de cara a no perder posiciones frente al público. Como hemos advertido, es más difícil hablar de fijación de la agenda al comparar actores políticos con medios, pues la agenda de los primeros ha sido tomada de los segundos.

un indicador que establece una línea base sobre la cual se estima que una correlación cruzada es significativa³¹. Para determinar que un actor fijó la agenda del otro se espera, idealmente, que por lo menos una de las correlaciones cruzadas sea estadísticamente significativa y que se encuentre por sobre la línea de base, mientras que la otra no debe ser significativa y estar por debajo de dicho indicador. Hasta ahora no se había presentado la oportunidad de aplicar esta metodología pues no había correlaciones cruzadas estadísticamente significativas y con las configuraciones necesarias para establecer claramente procesos de *agenda setting*.

De acuerdo a este modelo (ver Gráfico 1), en la última fase de la campaña la agenda mediatizada de Bachelet fue un claro *agenda setter* para la de Hirsch y Piñera y en menor medida para la de Lavín; Lavín, a su tiempo, lo fue para la agenda mediatizada de Piñera e Hirsch; y entre Piñera e Hirsch ambas agendas se modificaron siguiendo un mismo patrón, lo que se reafirma al observar las altas correlaciones que ambas agendas mostraron en las dos últimas quincenas, en la comparación sincrónica.

En cuanto a los temas tratados en las agendas mediatizadas de las candidaturas (Tablas XII y XIII), obviamente es la propia campaña la que domina con un claro primer lugar en todas las agendas durante todo el periodo, y además con un claro ascenso entre el primer y el segundo mes de medición. Además, en la primera quincena Piñera y Lavín posicionan el tema de la «delincuencia» en segundo lugar, tema que en la segunda quincena es recogido por Bachelet e Hirsch y abandonado por Piñera. Luego el tema pierde total importancia, reiterándose así que en esta campaña este tópico no tuvo la trascendencia que llegó a tener en la campaña de 1999.

Un punto que diferencia las agendas de los candidatos con la de los otros actores es la importancia que reciben aquí los temas de los «segmentos sociales» y la «sexualidad», los cuales fueron exclusivamente puestos en la discusión por ellos. Estos temas, salvo en la segunda quincena, están casi siempre presente entre los cinco primeros de los cuatro candidatos.

TABLA XII. AGENDAS DE LAS CANDIDATURAS BACHELET E HIRSCH POR QUINCENAS

	Bachelet				Hirsch			
	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.
Campaña	90,4	92,2	124,1	117,4	89,7	56,7	78,4	102,0
Política exterior	6,8	26,6	2,3	7,0	15,4	50,0	0,0	5,9
Otros <i>issues</i> campaña	2,7	1,6	9,2	1,2	2,6	13,3	31,4	11,8
Ejecutivo/Legislativo	8,2	9,4	4,6	1,2	5,1	23,3	5,9	5,9
Segmentos/sexualidad	13,7	6,3	8,0	5,8	20,5	0,0	9,8	3,9
Economía	9,6	1,6	9,2	9,3	10,3	3,3	5,9	11,8
Delincuencia/seguridad	1,4	14,1	0,0	1,2	0,0	16,7	0,0	2,0
Otros sectores sociales	6,8	3,1	4,6	5,8	10,3	0,0	5,9	5,9
Justicia	2,7	10,9	3,4	4,7	0,0	6,7	9,8	3,9
Empresas	2,7	10,9	3,4	2,3	2,6	3,3	7,8	3,9
Defensa	4,1	1,6	2,3	3,5	0,0	0,0	2,0	2,0
Salud/vida sana	0,0	3,1	1,1	0,0	2,6	0,0	0,0	2,0
Transporte/energía	0,0	1,6	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	2,0
n	73	64	87	86	39	30	51	51

31. Se trata del indicador Rozelle-Campbell. Para procedimientos y estadísticas de comparación véase M. ROBERTS y M. MCCOMBS (1994).

TABLA XIII. AGENDAS DE LAS CANDIDATURAS PIÑERA Y LAVÍN POR QUINCENAS

	Piñera				Lavín			
	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.
Campaña	85,7	112,3	111,4	128,0	91,4	75,9	93,3	90,6
Política exterior	7,1	32,9	0,0	5,6	8,6	39,7	1,1	7,1
Otros <i>issues</i> campaña	4,3	11,0	20,0	11,2	2,9	10,3	23,3	3,5
Ejecutivo/Legislativo	11,4	13,7	2,9	3,7	14,3	20,7	1,1	5,9
Segmentos/sexualidad	14,3	2,7	5,7	5,6	8,6	0,0	10,0	7,1
Economía	5,7	4,1	3,8	8,4	11,4	1,7	5,6	11,8
Delincuencia/seguridad	17,1	2,7	1,9	2,8	27,1	12,1	3,3	4,7
Otros sectores sociales	8,6	2,7	1,9	2,8	11,4	0,0	4,4	11,8
Justicia	2,9	9,6	2,9	3,7	2,9	10,3	3,3	3,5
Empresas	1,4	5,5	4,8	2,8	2,9	0,0	2,2	3,5
Defensa	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	1,1	0,0
Salud/vida sana	0,0	1,4	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	1,2
Transporte/energía	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	1,2
n	70	73	105	107	70	58	90	85

Nota. Se destacan los cinco primeros temas para cada quincena de la agenda respectiva. Selección múltiple, los porcentajes suman más de 100.

Las «relaciones exteriores» irrumpen con fuerza en la segunda quincena, por las razones ya explicadas, pero se debe destacar que este tópico había sido introducido por la agenda mediatizada de Hirsch en la primera quincena. El tema prácticamente desaparece en la tercera quincena y vuelve en la última a ocupar alguno de los cinco primeros lugares de las cuatro candidaturas.

En las primeras dos quincenas, las referencias a las «acciones del Ejecutivo y del Legislativo» tienen un lugar importante en las agendas mediatizadas de Lavín y Piñera. En especial se trata aquí de críticas a la conducción del gobierno. En conjunto con ello comienza a aparecer el subtema de las acusaciones de «corrupción» y, sobre todo, de «intervención electoral»³², lo que implicó un aumento en la segunda quincena, y en las posteriores, de las menciones a «otros *issues*». Estos tópicos aparecen fuertemente en la agenda pública de Hirsch a partir de la segunda quincena, alcanzando una cima en la tercera. En la última quincena, las candidaturas de Piñera y Hirsch todavía lo mantienen entre sus cinco primeros lugares (claro que en el caso de Hirsch se mezcla con una mayor presencia del subtema «juicios históricos»). Ni las «acciones del Ejecutivo» ni los «otros *issues*» fueron muy abordados por Bachelet (sólo en la tercera quincena ambos tienen en conjunto un espacio importante en su agenda), quedando en claro que fue el gobierno, y sobre todo el presidente, quien salió a responder a los candidatos retadores cuando estos aspectos fueron abordados por ellos a través de los medios.

La «economía» tiene un lugar relativamente destacado en la campaña de los candidatos, con la excepción de la segunda quincena. En la última es posicionado en el segundo lugar por tres candidaturas (Piñera lo ubica en tercer lugar). Este tema había sido destacado previamente en la quincena anterior por Bachelet.

32. El tema de la corrupción además afectaba, claro que en menor medida, a Piñera por algunas de sus actividades empresariales.

X. LOS CANDIDATOS Y LOS MEDIOS

X.1. *Los candidatos y la prensa escrita*

En general, si bien predominan las correlaciones positivas en las comparaciones sincrónicas (Tabla XIV), éstas tienden a ser bajas y no significativas. Sin embargo, en la última quincena, justo antes de la elección, hay tres correlaciones altas y significativas: *El Mercurio* con Bachelet (0,726) y *La Tercera* con Piñera (0,559) y con Hirsch (0,669).

En estos dos últimos casos, pareciera que nuevamente *La Tercera* adopta los órdenes de prioridades planteados públicamente por estas dos candidaturas, dado que las correlaciones de la pauta del medio en la quincena cuatro con la de los dos candidatos en la quincena tres son más altas que las otras dos correlaciones cruzadas. No obstante, las dos primeras no son estadísticamente significativas. En todo caso, por lo observado en la relación de la agenda de *La Tercera* con la agenda del presidente y también con la de *El Mercurio* en igual periodo, estamos inclinados a afirmar que la línea editorial de este diario, que lo obliga a cambios de temáticas en sus portadas por la búsqueda de temas polémicos, hace que al llegar los últimos días de la campaña termine adoptando el orden o la pauta del tratamiento de los temas de los actores que están más de lleno en la propia campaña.

TABLA XIV. CORRELACIONES ENTRE AGENDAS DE LAS CANDIDATURAS Y LAS AGENDAS DE LOS DIARIOS

quincena		1.ª quincena				2.ª quincena			
actor		Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch	Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch
1.ª quincena	<i>Mercurio</i>	-0,180	-0,106	-0,138	0,109	0,148	0,133	0,188	0,088
	<i>Tercera</i>	0,150	0,092	0,088	0,233	0,481	0,443	0,633(*)	0,552
2.ª quincena	<i>Mercurio</i>	0,150	0,499	0,381	0,314	0,514	0,365	0,249	0,331
	<i>Tercera</i>	0,518	0,373	0,331	0,457	0,408	0,200	0,354	0,192

quincena		3.ª quincena				4.ª quincena			
actor		Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch	Bachelet	Lavín	Piñera	Hirsch
3.ª quincena	<i>Mercurio</i>	0,130	0,100	-0,126	0,090	0,634(*)	0,216	0,226	0,279
	<i>Tercera</i>	-0,017	0,180	0,235	0,255	-0,036	-0,150	0,098	0,011
4.ª quincena	<i>Mercurio</i>	0,194	0,158	-0,003	0,112	0,726(**)	0,441	0,106	0,341
	<i>Tercera</i>	0,501	0,432	0,427	0,477	0,548	0,355	0,559(*)	0,669(*)

* La correlación es significativa al nivel 0,05; ** La correlación es significativa al nivel 0,01.
 Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

Más clara es la situación que se da entre la agenda de *El Mercurio* y la agenda mediatizada de Bachelet: ambas correlacionan alta y significativamente en la última quincena (0,726*). Dado que es la última agenda de Bachelet la que aparece altamente correlacionada a la de *El Mercurio* en la quincena anterior (0,634*), y no al revés, es posible plantear que esta candidatura se adaptó en sus intervenciones ante la prensa a un orden de prioridades planteado en las primeras páginas de *El Mercurio* en la tercera quincena. En este sentido, cabe destacar la capacidad de este diario para mantener una agenda constante, la cual puede llegar a ser exitosa como posible *agenda setter* al final de la carrera electoral.

X.2. Televisión

No debiera ser sorpresa la gran cantidad de correlaciones negativas entre las agendas de los candidatos y los temas priorizados en los noticieros centrales de los tres canales analizados (Tablas XV y XVI). Este hecho vuelve a poner en evidencia el poco interés que muestran estos medios por los temas que discuten quienes llevan la conducción del país, por lo menos durante la pasada campaña electoral³³.

De entre los candidatos de la derecha, es Piñera el que menos sintonía muestra con las prioridades temáticas de los canales. De las doce correlaciones sincrónicas posibles, ocho son negativas (Lavín alcanza cuatro, Tabla XV). Los candidatos de la izquierda y de la Concertación presentan aún muchas menos coincidencias con la agenda de la televisión (Tabla XVI): en dos ocasiones (primera y tercera quincenas) las seis correlaciones sincrónicas posibles son negativas, incluso una (de Bachelet con MEGA) es estadísticamente significativa. En este sector es Hirsch el que menos sintonía muestra con la televisión (nueve de doce correlaciones sincrónicas son negativas).

TABLA XV. CORRELACIONES ENTRE CANDIDATURAS DE DERECHA
 Y LAS AGENDAS DE LA TELEVISIÓN

quincenas	actores	1.ª quincena		2.ª quincena		3.ª quincena		4.ª quincena	
		Lavín	Piñera	Lavín	Piñera	Lavín	Piñera	Lavín	Piñera
1.ª quincena	TVN	-0,061	0,011	0,093	-0,224	-0,374	-0,360	-0,230	-0,433
	MEGA	-0,020	-0,017	0,182	-0,041	-0,288	-0,277	-0,178	-0,408
	Canal 13	0,128	0,177	0,043	-0,194	-0,169	-0,229	0,025	-0,405
2.ª quincena	TVN	0,028	0,094	0,373	0,100	-0,100	-0,391	0,019	-0,050
	MEGA	0,293	0,277	0,441	0,086	-0,019	-0,322	0,222	0,063
	Canal 13	0,153	0,105	0,321	-0,019	-0,332	-0,584(*)	0,014	-0,302
3.ª quincena	TVN	0,242	0,282	0,446	0,152	0,147	-0,034	0,200	0,123
	MEGA	0,184	0,265	0,347	0,069	0,163	-0,156	0,089	0,000
	Canal 13	0,039	0,011	0,168	-0,033	-0,030	-0,109	-0,108	-0,279
4.ª quincena	TVN	0,298	0,227	0,142	-0,205	-0,058	-0,288	0,117	-0,277
	MEGA	0,189	0,099	0,275	0,069	-0,028	-0,067	0,044	-0,126
	Canal 13	0,114	0,127	0,116	-0,257	-0,058	-0,307	-0,028	-0,282

** La correlación es significativa al nivel 0,01; * La correlación es significativa al nivel 0,05.

33. En un estudio preliminar sobre estos mismos datos, W. PORATH (2006), se pudo observar que la agenda de los medios, sobre todo de la televisión, jugaba un rol central en determinar la agenda de los candidatos en sus apariciones públicas en la última quincena de campaña. En dicho análisis, sin embargo, se agruparon los tres canales de televisión como un solo actor; además, la agenda temática se desagregó en 21 temas. La diferencia de resultados se puede explicar por estas dos razones. En primer lugar, es posible pensar que los candidatos se orientaron a «la televisión» como tal y no a un canal específico. Por su parte, una mayor desagregación de temas puede facilitar que la Rho de Spearman muestre mayores coincidencias si muchos temas no son tratados en las dos pautas que se analizan.

TABLA XVI. CORRELACIONES ENTRE CANDIDATURAS DE IZQUIERDA Y CONCERTACIONISTA CON LAS AGENDAS DE LA TELEVISIÓN

quincenas		1.ª quincena		2.ª quincena		3.ª quincena		4.ª quincena	
actores		Bachelet	Hirsch	Bachelet	Hirsch	Bachelet	Hirsch	Bachelet	Hirsch
1.ª quincena	TVN	-0,438	-0,281	0,461	0,057	-0,645(*)	-0,421	-0,161	-0,581(*)
	MEGA	-0,623(*)	-0,337	0,430	0,184	-0,570(*)	-0,345	-0,299	-0,367
	Canal 13	-0,391	-0,121	0,416	-0,011	-0,459	-0,309	-0,147	-0,389
2.ª quincena	TVN	-0,288	-0,107	0,425	0,260	-0,382	-0,295	0,083	-0,141
	MEGA	0,008	0,008	0,512	0,319	-0,288	-0,329	0,301	-0,120
	Canal 13	-0,274	-0,208	0,506	0,229	-0,562(*)	-0,527	0,028	-0,313
3.ª quincena	TVN	-0,163	-0,017	0,494	0,368	-0,213	-0,121	0,227	-0,045
	MEGA	-0,163	-0,188	0,467	0,275	-0,274	-0,056	0,235	-0,124
	Canal 13	-0,488	-0,342	0,444	0,184	-0,393	-0,115	-0,069	-0,265
4.ª quincena	TVN	-0,055	-0,112	0,260	0,025	-0,235	-0,230	0,069	-0,209
	MEGA	-0,188	-0,241	0,567(*)	0,314	-0,335	-0,132	0,249	-0,206
	Canal 13	-0,197	-0,289	0,338	0,014	-0,412	-0,230	0,188	-0,384

** La correlación es significativa al nivel 0,01; * La correlación es significativa al nivel 0,05.
 Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

XI. EL GOBIERNO Y LOS CANDIDATOS

La coincidencia de las agendas que se observa entre el presidente y la agenda mediatizada de Lavín e Hirsch en la segunda quincena (Tabla XVII) pareciera marcar la agenda pública de Lagos en el resto de la campaña. En efecto, en las dos quincenas siguientes, la agenda mediatizada del presidente continúa presentado altas y significativas correlaciones con dicho ordenamiento de temas, mientras que las dos candidaturas se distancian de su propia agenda presentada en dicho periodo. De esta manera, la conjunción de temas que representaron Lavín e Hirsch en los medios durante la segunda quincena de medición juega un rol pivotal para la agenda pública del presidente en las siguientes quincenas de la campaña.

En cuanto a la relación entre los voceros del gobierno y los candidatos (Tabla XVII), se observa también la misma gran coincidencia de pautas entre los voceros y estas dos candidaturas (Lavín e Hirsch), coincidencia que nuevamente influye en las prioridades de los voceros en las quincenas siguientes. Esta vez, sin embargo, hay una relación previa. Entre la primera y la segunda quincena, tanto Lavín como los voceros se han orientado mutuamente en sus respectivas pautas (las correlaciones diacrónicas entre la primera y la segunda quincena son ambas altas y significativas), lo que explica su gran coincidencia en el momento siguiente.

En función a ello, se puede establecer que temas como la «campaña», la «política exterior» y las «acciones del Ejecutivo» (temas destacados por Lavín, los voceros y el presidente en la segunda quincena) marcan la agenda del gobierno en las quincenas siguientes, a lo que se suman los aquí llamados «otros issues», que marcan la agenda del presidente, y la «delincuencia», que lo hace en el caso de los voceros. Si bien no se puede considerar que Lavín sea un *agenda setter* del gobierno en su totalidad, la relación de pautas entre el gobierno y los candidatos muestra que ésta estuvo dominada por el eje de discusión voceros de gobierno y candidatura de Lavín entre la primera y

la segunda quincena. A esta conjunción se orientó el gobierno (tanto el presidente como sus ministros) en las semanas posteriores. El presidente parece ir a la zaga en esta discusión³⁴ y Bachelet se mantiene al margen. Sin embargo, en su momento Bachelet logra imponer su agenda a los tres candidatos de oposición en la última quincena, como ya vimos. Y en el caso aquí analizado, los voceros logran imponer su ordenación a Piñera.

TABLA XVII. CORRELACIONES ENTRE LA AGENDA DEL GOBIERNO
 (PRESIDENTE Y VOCEROS) Y LAS CANDIDATURAS

Candidatos		Presidente				Voceros			
		1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.	1.ª quinc.	2.ª quinc.	3.ª quinc.	4.ª quinc.
1.ª quincena	Bachelet	0,106	0,388	0,135	0,392	0,211	0,155	0,257	0,299
	Lavín	0,078	0,535	0,313	0,386	0,462	0,593(*)	0,562(*)	0,458
	Piñera	-0,036	0,407	0,309	0,289	0,380	0,490	0,516	0,297
	Hirsch	0,255	0,214	0,158	0,390	-0,025	0,078	0,035	0,151
2.ª quincena	Bachelet	-0,226	0,681(*)	0,173	0,245	0,292	0,506	0,419	0,291
	Lavín	0,290	0,814(**)	0,681(*)	0,632(*)	0,693(**)	0,867(**)	0,895(**)	0,666(*)
	Piñera	0,402	0,710(**)	0,543	0,710(**)	0,388	0,580(*)	0,661(*)	0,431
	Hirsch	0,259	0,821(**)	0,634(*)	0,661(*)	0,629(*)	0,783(**)	0,868(**)	0,679(*)
3.ª quincena	Bachelet	0,451	0,103	0,159	0,407	0,082	-0,013	0,269	0,150
	Lavín	0,071	0,004	0,135	0,160	0,078	0,061	0,320	0,149
	Piñera	0,228	0,071	0,030	0,312	0,157	-0,094	0,370	0,122
	Hirsch	0,245	0,027	0,059	0,273	0,065	-0,151	0,286	-0,055
4.ª quincena	Bachelet	-0,139	0,334	0,112	0,342	0,171	0,144	0,067	0,294
	Lavín	0,142	0,382	0,245	0,420	0,219	0,394	0,265	0,287
	Piñera	0,298	0,413	0,385	0,492	0,302	0,345	0,567(*)	0,438
	Hirsch	0,569(*)	0,358	0,489	0,679(*)	0,230	0,337	0,429	0,362

* La correlación es significativa al nivel 0,05. ** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Se destacan los casilleros de las correlaciones sincrónicas.

XI.1 Gobierno y candidatos en los medios

En total, en todo el periodo analizado, se contabilizaron 234 intervenciones de los voceros de gobierno en el conjunto de cinco medios analizados; 263 del presidente; 310 de Bachelet; 171 de Hirsch; 303 de Lavín y 355 de Piñera. De esta manera, si el análisis se simplifica a oficialismo (Bachelet, presidente y voceros) versus retadores (Lavín, Piñera e Hirsch) se aprecia que sus apariciones en los medios están equilibradas: 807 de gobierno y 829 de los retadores.

34. Se podría sostener que el presidente Lagos no buscó tanto marcar la pauta de las agendas en el primer nivel, que tiene que ver con las prioridades de los temas, pero sí muy probablemente en el segundo nivel, el de las valoraciones e interpretaciones de los hechos. Es decir, ante las acusaciones de los candidatos opositores, él, aprovechando su gran popularidad, buscó más bien responder a los ataques y reafirmar la posición de su gobierno ante dichos temas.

XII. REFLEXIONES FINALES

En general la televisión se mantiene al margen de los temas que se discuten en la campaña electoral, por lo menos en cuanto al orden de importancia dada a ellos. La prensa escrita tiende a definir su propia pauta, con mayor atención a las implicancias políticas de hechos relevantes. *El Mercurio* tiende a ser más constante en su agenda, lo que le da mayores posibilidades de imponer su agenda hacia el final de la campaña, mientras que *La Tercera*, por su permanente búsqueda de temas críticos, se vería obligada a cambiar más de pauta, con lo cual termina siguiendo los temas impuestos por otros actores.

Los candidatos se presentan como actores con un gran número de coincidencias entre sus agendas, tal vez motivados por el hecho de no querer dejar espacios al contrincante de cara a la opinión pública. La televisión muestra un comportamiento similar, probablemente también motivada por no dejar espacios a la competencia.

Se comprueba, además, la tendencia observada anteriormente de que el presidente y los voceros de gobierno tienden a especializarse en diferentes temas tratados durante la campaña. Si a esto se suma que no se aprecian coincidencias importantes de estos actores con la agenda de la candidatura de Bachelet, se concluye que el oficialismo enfrenta la campaña con una gran ventaja: tiene tres actores relevantes para los medios, actuando cada uno con su propia agenda, lo que permitiría mayores posibilidades de estrategias alternativas. Esta situación podría explicar por qué el oficialismo es más exitoso en fijar una pauta en las semanas finales de la campaña: los temas que los candidatos de oposición abordan en la última semana son los propuestos ya sea por Bachelet o por los voceros de gobierno a través de los medios en la quincena anterior.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANN, Ulrich von. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001.
- CAMPBELL, Angus; CONVERSE, Philip; MILLER, Warren y STOKES, Donald. *The American Voter: an abridgment*. New York: John Wiley & Sons, 1964.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD CONTEMPORÁNEA. *Informe de Encuestas Nacionales 2005*. En [<http://www.cerc.cl/Encuestas.htm>].
- DALTON, Russell J.; BECK, Paul Allen; HUCKFELDT, Robert y KOETZLE, William. A Test of Media-Centered Agenda Setting: Newspaper Content and Public Interests in a Presidential Election. *Political Communication*, 1998, vol. 15: 463-481.
- DEARING, James W. y ROGERS, Everett. *Agenda setting*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.
- DOYLE, Gillian. *Understanding media economics*. London: Sage, 2005.
- DUSSAILLANT, Patricio. *Medios y Elecciones: La Elección Presidencial de 1999*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario y Universidad de Los Andes, 2005.
- ESSER, Frank; REINEMANN, Carsten y FAN, David P. Spin Doctors in the United States, Great Britain and Germany. Metacommunication about Media Manipulation. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 2001, vol. 6: 16-45.

- GANS, Herbert. *Deciding What's News: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time (Visions of the American Press)*. New York: Pantheon Books, 1979.
- GODOY, Sergio. *¿Públicamente rentable? Evaluación de la televisión pública chilena orientada al mercado*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.
- HUCKINS, Kyle. Interest-group influence on the media agenda: A case study. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 1999, vol. 76: 76-86.
- JONES, Nicholas. *Soundbites and Spin Doctors. How Politicians Manipulate the Media - and Vice Versa*. London: Gollancz, 1996.
- LEWIS, Michael. *Trail Fever. Spin Doctors, Rented Strangers, and Thumb Wrestlers on the Road to the White House*. New York: Alfred A. Knopf, 1997.
- LOMBARD, Matthew; SNYDER-DUCH, Jennifer y BRACKEN, Cheryl Campanella. Content analysis in mass communication Assessment and reporting of intercoder reliability. *Human communication research*, 2002, vol. 28: 587-604.
- LÓPEZ-ESCOBAR, Esteban; MCCOMBS, Maxwell y REY, Federico. La imagen de los candidatos: el segundo nivel de la agenda-setting. *Comunicación y Sociedad*, 1996, vol. IX: 39-65.
- MCCOMBS, Maxwell. Influencia de las Noticias sobre Nuestras Imágenes del Mundo. En BRYANT, Jennings y ZILLMANN, Dolf (comps.). *Los Efectos de los Medios de Comunicación: Investigaciones y Teorías*. Barcelona: Paidós, 1996.
- Agenda Setting: Zusammenhänge zwischen Massenmedien und Weltbild. En SCHORR, Angela (ed.). *Publikums - und Wirkungsforschung - Ein Reader*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2000.
- MCCOMBS, Maxwell y EVATT, Dixie. Los Temas y los Aspectos: explorando una nueva dimensión de la Agenda Setting. *Comunicación y Sociedad*, 1995, vol. 8: 7-32.
- MCCOMBS, Maxwell y SHAW, Donald. The Agenda Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 1972, vol. 36: 176-185.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1995.
- PORATH, William. El Rol de los Diarios en la Fijación de la Agenda para dos temas Claves en la Campaña Electoral de 1999 en Chile. *Paper* presentado al Congreso regional de WAPOR: 21-23 de noviembre de 2000, Pamplona, España. En [http://www.puc.cl/fcomunicaciones/p4_fcom/site/artic/20040308/asocfile/ASOCFILE420040308195530.doc].
- *La agenda de la prensa nacional durante la campaña presidencial 1999*. Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Mediales, Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), 2000b. En [http://fcom.altavoz.net/prontus_fcom/site/artic/20040308/asocfile/20040308195530/ASOCFILE_320040308195530.pdf EVATT].
- Chile 2005. Agenda temática de candidatos y medios. *Diálogo Político*, 2006, vol. XXIII: 79-115.
- Medios de comunicación y campaña electoral 2005. En HUNEEUS, Carlos; BERRÍOS, Fabiola y GAMBOA, Ricardo (eds.). *Chile: las elecciones de 2005*. Santiago de Chile: Catalonia (en prensa).
- ROBERTS, Marilyn y MCCOMBS, Maxwell. Agenda Setting and Political Advertising: Origins of the News Agenda. *Political Communication*, 1994, vol. 11: 249-262.
- SARCINELLI, Ulrich. Krise des politischen Vermittlungssystems? Parteien, neue soziale Bewegungen und Massenmedien in der Kritik. En CREMER, Will y KLEIN, Ansgar (eds.). *Umbrüche in der Industriegesellschaft, Herausforderungen für die politische Bildung*. Opladen-Bonn: Leske+Budrich - Bundeszentrale für politische Bildung, 1990.

- SEMETKO, Holli A.; BLUMLER, Jay; GUREVITCH, Michael y WEAVER, David. *The Formation of Campaign Agendas: A Comparative Analysis of Party and Media Roles in Recent American and British Elections*. Hillsdale N.J.: Lawrence Erlbaum Ass., 1991.
- SOTO, Ángel. *El Mercurio y la Difusión del pensamiento Político-Económico Liberal, 1955-1970*. Santiago de Chile: Ediciones Centro de Estudios Bicentenario, 2003.
- SUNKEL, Guillermo. El Mercurio como medio de educación político-ideológica (1969-1979). En REYES MATTA, Fernando; RUIZ, Carlos y SUNKEL, Guillermo (comps.). *Investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)*. Santiago de Chile: CERC-ILET, 1986.
- SWANSON, David y MANCINI, Paolo. *Politics, media, and modern democracy: An international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. Westport, CT: Praeger, 1996.
- VALENZUELA, Sebastián y CORREA, Teresa. Prensa y candidatos presidenciales 2005. Así los mostraron, así los miraron. *Cuadernos de Información*, 2006, vol. 19: 89-96.
- WOLTON, Dominique. *Sobre la comunicación*. Madrid: Acento Editorial, 1999.

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LA ELECCIÓN DE BACHELET

Change and continuity in Bachelet's election

José M. IZQUIERDO* y Patricio NAVIA**

* *Universidad Diego Portales*

** *New York University y Universidad Diego Portales*

✉ *jose.izquierdo@udp.cl*

✉ *patricio.navia@nyu.edu*

BIBLID [1130-2887 (2007) 46, 75-96]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2007

RESUMEN: La llegada al poder de Michelle Bachelet, en 2006, supuso continuidades y cambios en la política de Chile. Las continuidades están dadas por el cuarto triunfo consecutivo de la Concertación, la coalición de centro-izquierda histórica de Chile desde el retorno de la democracia en 1989. Los cambios surgen de la misma figura de Bachelet, primera mujer en alcanzar el sillón presidencial en el país. El contexto electoral del año 2006 se caracterizó por las divisiones de la derecha, por una excelente *performance* del gobierno anterior de Ricardo Lagos así como por aciertos y errores por parte de la Concertación. Los desafíos que encara la presidenta tienen que ver con poder conjugar estos elementos de continuación e innovación de la política chilena.

Palabras clave: Chile, Bachelet, partidos políticos, coaliciones, elecciones.

ABSTRACT: Michelle Bachelet's coming to power in 2006 brought continuities and changes to Chilean politics. The continuities are seen in this fourth consecutive winning for the *Concertación*, Chilean's historical left-centered coalition since the recovery of democracy in 1989. The changes arise with Bachelet's person, being the first woman to be president of the country. 2006 electoral context characterized by divisions within right-wing parties, by an excellent performance of Ricardo Lagos previous government as well as by successes and mistakes of the *Concertación*. The challenges the president faces are linked to her ability to articulate these continuity and innovative elements in Chilean politics.

Key words: Chile, Bachelet, political parties, coalitions, elections.

I. INTRODUCCIÓN¹

La elección presidencial de Michelle Bachelet en enero de 2006 representó una singular mezcla de continuidad y cambio en el paisaje político chileno. Si bien la doctora pediatra socialista entró a la historia al convertirse en la primera mujer presidenta en su país –y en la primera presidenta en América Latina que no era esposa o viuda de un político conocido– su elección también constituyó el cuarto triunfo electoral consecutivo de la coalición centro-izquierdista que ha gobernado Chile desde que terminó la dictadura de Pinochet en 1990. Porque evidencia la enorme estabilidad política electoral que se ha observado en ese país desde que la Concertación llegó al poder y porque al mismo tiempo marcó un hito monumental en el desarrollo político y social de Chile, el triunfo de Bachelet constituye un excepcional balance entre cambio y continuidad. Su triunfo aseguró que la centro-izquierdista Concertación se convierta en la más longeva coalición de gobierno en las últimas décadas en América Latina y en toda la historia de Chile.

En lo que sigue, analizamos el contexto político, social y económico de la campaña presidencial de 2005. Destacamos tanto el ventajoso contexto económico en que terminó el sexenio del también presidente socialista Ricardo Lagos así como los conflictos que contribuyeron a la división de los partidos políticos derechistas de oposición. Después de analizar el proceso que culminó en la proclamación de Bachelet como candidata de la coalición centro-izquierdista, discutimos la forma en que se desarrolló la campaña presidencial, subrayando tanto algunos aciertos así como errores cometidos por la candidatura de la coalición oficial. Posteriormente damos cuenta de los principales motivos que explican la victoria de Bachelet y de la Concertación. Finalizamos evaluando los efectos que tuvo esta victoria en las dos principales coaliciones del sistema político chileno.

II. EL CONTEXTO IMPORTA: CHILE EN 2005

Los resultados de las elecciones son indiscutidamente influenciados por el desempeño del gobierno saliente (Grofman, 1995). Los electores tienden a premiar a los gobiernos exitosos con la reelección y castigan a los gobiernos no exitosos al votar por la oposición (Ferejohn, 1986). En general, hay suficiente evidencia teórica y empírica que sustenta una relación directa entre el desempeño económico y político del gobierno saliente y los resultados electorales. El caso de Chile en 2005 constituye un ejemplo casi perfecto del efecto positivo que tienen los gobiernos exitosos sobre el desempeño electoral de los candidatos a la presidencia del partido en el poder.

Durante el sexenio del presidente Lagos (2000-2006), la economía chilena se expandió a una tasa promedio de 4,1%. Después de experimentar una recesión de –0,8% en

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

1999 (la primera en quince años), la economía se expandió en un 4,5% durante el primer año de esa administración socialista. El enfriamiento de la economía mundial en 2001 repercutió también en Chile, cuya tasa de crecimiento cayó a un 3,4% en 2001 y a un 2,2% en 2002. En 2003, la economía comenzó a repuntar (3,9%), para luego experimentar una saludable mejoría en 2004 (6,2%) y en 2005 (6,3%).

La inflación se mantuvo bajo control durante el sexenio de Lagos, confirmando lo observado durante las administraciones concertacionistas de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Durante el período de Lagos, la inflación alcanzó un promedio de 2,9% anual. Ahora bien, el desempleo se mantuvo en tasas relativamente altas (promedio de 8,8% anual), pero en 2005 éste bajó hasta un 8%. Así, la jornada electoral del 11 de diciembre de 2005 –cuando se escogió presidente y se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado– presentaba un inmejorable contexto económico para la coalición de gobierno que buscaba mantenerse en el poder.

Lagos fue el tercer presidente elegido en Chile después del retorno de la democracia en 1990. Al igual que sus antecesores Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, Lagos gobernó junto a la coalición centro-izquierdista Concertación. Pero a diferencia de Aylwin y Frei, Lagos no era militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC), sino del Partido Socialista (PS) y además fundador del Partido Por la Democracia (PPD). Las diferencias con sus predecesores no terminaban allí, mientras Aylwin y Frei llegaron a La Moneda después de obtener holgadas victorias, Lagos se vio obligado a ir a una segunda vuelta en la elección presidencial. Además, comenzó su período en un contexto económico bastante desfavorable pero también heredó una serie de legados positivos de las administraciones anteriores. Si bien Aylwin lideró exitosamente la transición y Frei avanzó un proceso de modernización y desarrollo económico, Lagos recibió un país con mucha menos pobreza y menos problemas que el que encontraron Aylwin y Frei.

Al comparar los niveles de aprobación presidencial de Lagos con el de sus predecesores (en la respetada encuesta del Centro de Estudios Públicos –CEP–), queda en evidencia que Lagos fue el único de los tres presidentes postdictadura que terminó con niveles de aceptación superiores a los que tuvo al comenzar su gestión. Aylwin inició su período con un nivel de aprobación muy alto. Además de la usual popularidad que todos los presidentes poseen durante sus llamadas luna de miel de los primeros meses, Aylwin se benefició del entusiasmo por el inicio de un nuevo período democrático. Comprensiblemente, su popularidad comenzó a bajar a medida que la realidad de la exitosa, pero difícil, transición a la democracia evidenciaba algunos problemas. Cuando se acercaba la mitad del cuatrienio de Aylwin, su popularidad ya había caído a un 50%, lugar donde se mantuvo hasta el final de su período. En cambio, Frei experimentó una muy corta luna de miel. De hecho, su popularidad inicial de poco más del 50% rápidamente comenzó una tendencia a la baja hasta alcanzar menos del 40% a los dos años de gobierno. Las tasas de aprobación de Frei siguieron en descenso hasta caer por debajo del 30% en la última medición tomada durante su sexenio, en diciembre de 1999.

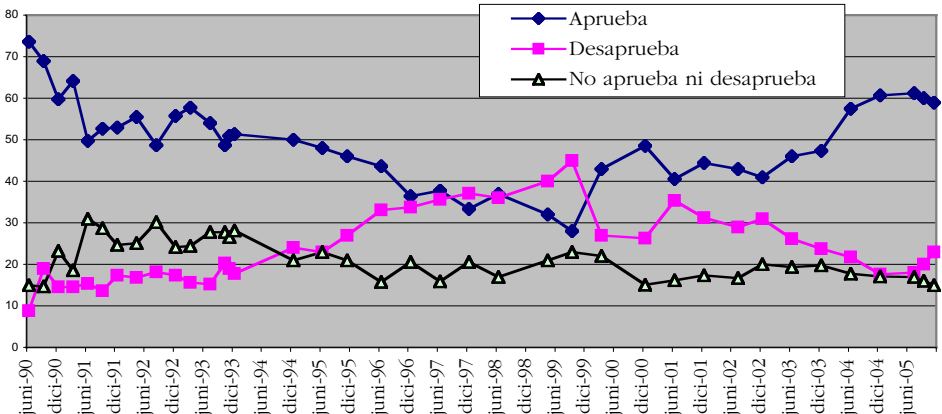
Al asumir el poder, Lagos también gozó de una luna de miel. Su popularidad marcó más de un 40% en la medición que realizó el CEP en junio de 2000. A su vez,

aquellos que rechazaban la gestión del primer mandatario no alcanzaban al 30%, cifra sustancialmente menor a los que rechazaban la gestión de Frei al final de su mandato. En la medición de diciembre del año 2000, Lagos obtuvo una aprobación cercana al 50%, mientras que los que rechazaron su gestión no alcanzaron a superar el 30%. Lagos disfrutó de un buen primer año, posiblemente gracias al efecto de haber reemplazado a un gobierno impopular y porque la economía efectivamente mostró signos de mejoría en 2000.

Los niveles de aprobación de Lagos cayeron a partir de 2001, alcanzando sus puntos más bajos en junio de 2001 y en diciembre de 2002. Durante todo el período 2001-2003, sus niveles de aprobación no superaron el 50%. No obstante, a partir de comienzos de 2003, su aprobación comenzó a experimentar una tendencia al alza. Así, Lagos se convirtió en el primer presidente de la nueva era democrática que vio su popularidad ascender a niveles superiores a los experimentados durante sus primeros meses en el poder (Navia, 2006).

Si en el peor momento de Lagos, en junio de 2001, el rechazo a la gestión del primer mandatario alcanzó su punto más alto (36%), su nivel de rechazo observó una tendencia constante a la baja a partir de entonces. En diciembre de 2004, menos de un 20% de los encuestados rechazaban la forma en que Lagos estaba conduciendo el gobierno. Comprensiblemente, en la medida que la campaña electoral introdujo mayores niveles de polarización en el país, el porcentaje de aquellos que rechazaban la gestión de Lagos aumentó levemente, para ubicarse por sobre el 20% hacia fines de 2005.

FIGURA I. NIVELES DE APROBACIÓN PRESIDENCIAL, 1990-2005



Fuente: Elaborado por los autores con datos de www.cepchile.cl.

Al comparar sus niveles de aprobación con los de sus predecesores, el sexenio de Lagos destaca por dos características. Primero, Lagos experimentó una luna de miel que se extendió por un período más prolongado que las de Aylwin y Frei. Lagos vio

aumentar su popularidad durante todo el primer año de su gestión, mientras que Aylwin y Frei –por razones diferentes– vieron su popularidad disminuir desde el comienzo de sus gestiones. Segundo, Lagos fue el único de los tres presidentes que terminó con niveles de aprobación superiores que los que tuvo al comenzar su gestión. Más aún, Lagos experimentó una creciente tendencia al alza durante los últimos años de su gobierno. Aunque esta tendencia coincidió con un buen momento económico para el país, en similares circunstancias favorables, Aylwin no tuvo la misma gloriosa y popular despedida en las encuestas que disfrutó Lagos.

Incuestionablemente, la mejora en la situación económica contribuyó a un aumento en la popularidad del presidente saliente en el año 2005. Pero ese despegue en popularidad –observado en la Figura 1– se inició con anterioridad a la mejoría económica experimentada a partir de 2003. Probablemente Lagos logró terminar su período con un nivel de aprobación superior al que tenía cuando comenzó su mandato precisamente por el buen desempeño de la economía. Pero también hay evidencia para sugerir que el aumento de popularidad de Lagos se explica también por otros motivos. Durante 2003 y 2004, Chile ocupó una banca no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Ya que el gobierno estadounidense buscó la aprobación del Consejo para declarar una guerra a Irak, Chile se vio obligado a tomar una posición respecto a los méritos de los argumentos utilizados por Estados Unidos (Muñoz, 2005).

La determinación de Lagos de defender la independencia de la ONU y de oponerse a apoyar la voluntad estadounidense aparentemente tuvo un efecto positivo en sus niveles de aprobación en Chile. Ya que en ese momento el país estaba en el proceso final de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, muchos en Chile presionaron para que el gobierno apoyara la iniciativa militar de Bush a cambio de asegurar un apoyo de la Casa Blanca a favor del acuerdo. Lagos hizo saber públicamente su intención de oponerse al intento del gobierno de Bush de legitimar en la ONU su intención de derrocar a Saddam Hussein. La determinación de Lagos pareció no tener costos demasiado elevados para su gobierno. Al final del día, el Congreso estadounidense ratificó el tratado firmado por los gobiernos de Chile y Estados Unidos y ambos países avanzaron decididamente en su proceso de integración comercial. Mejor aún, la popularidad de Lagos pareció mejorar inmediatamente después de ese incidente.

Adicionalmente, en enero de 2004, en una cumbre de líderes de las Américas celebrada en la ciudad mexicana de Monterrey, el presidente chileno respondió en términos firmes el llamado que realizó el entonces primer mandatario de Bolivia, Carlos Mesa, a que Chile y Bolivia iniciaran negociaciones para encontrar una salida a la demanda boliviana de tener acceso soberano al océano Pacífico. Lagos respondió que «para conversar hay que tener relaciones diplomáticas» e insistió en ofrecer intercambio de embajadores con Bolivia «aquí y ahora». La firmeza de esas declaraciones fue celebrada ampliamente en los medios de comunicación chilenos. En cierta medida, parecía que el personalismo relativamente autoritario de Lagos y su firmeza en defensa de principios democráticos –así como su determinación a hacer que Chile fuera una nación respetada– le rindieron dividendos positivos ante la opinión pública nacional.

Ahora bien, en forma coincidente con su postura frente a la guerra en Irak, el acuerdo al que llegó el presidente Lagos con el diputado Pablo Longueira, presidente de la derechista Unión Demócrata Independiente (UDI), el principal partido de oposición, para realizar una profunda reforma de modernización del Estado y transparentar parcialmente los gastos de campañas políticas fue también entendido como una incuestionable señal de gobernabilidad y responsabilidad política por parte del primer mandatario y del líder del principal partido de oposición. Porque Lagos fue capaz de sentarse a negociar con la oposición en un momento particularmente difícil para su gobierno, poniendo por delante los intereses del país sobre los de su propia coalición, la opinión pública aparentemente lo premió con superiores niveles de aprobación (Navia, 2004).

Naturalmente, ante la ausencia de encuestas de opinión pública que expliquen la influencia diferenciada de ambos fenómenos, sólo podemos especular respecto a las causas no económicas que influyeron en la popularidad de Lagos. Pero sea cual sea el motivo, hay suficiente evidencia para sugerir que si bien Lagos se benefició de los buenos tiempos económicos, el aumento en sus niveles de popularidad se debió también –y desde antes de la recuperación económica– a sus acciones políticas durante el año 2003. Es más, porque su popularidad comenzó a despegar antes de que lo hiciera la economía, debemos atribuirle –al menos parcialmente– el exitoso final de su sexenio, en cuanto a aprobación ciudadana, a variables políticas relacionadas con las decisiones y posturas que adoptó el presidente durante los seis años que se mantuvo en el poder. Así, la combinación de un contexto económico ventajoso con el buen nivel de apoyo con que Lagos terminaba su gestión puso a la Concertación en una inmejorable posición para ganar las elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 2005.

Pero el comportamiento electoral de una sociedad no es influenciado exclusivamente por variables socioeconómicas. Hay bastante evidencia que sugiere que los electores también son influidos por variables más permanentes en el tiempo. Diferentes estudios han demostrado que la condición de clase, la religión, la etnia o incluso la militancia de los padres ayudan a explicar el comportamiento electoral en una sociedad (Lau y Redlawsk, 2006). En Chile, existe una rica tradición que asocia el comportamiento electoral con clivajes permanentes en el tiempo (Tironi y Agüero, 1999; Torcal y Mainwaring, 2003; Scully, 1992; Valenzuela, 1977; Valenzuela y Scully, 1997; Gil, 1969). La clásica división del electorado y del sistema político en tres tercios se construye a partir de modelos –usualmente asociados con la escuela de Michigan, que entiende el comportamiento electoral de las sociedades como resultado de clivajes permanentes en el tiempo (Lau y Redlawsk, 2006)– que suponen preferencias electorales estables en el tiempo. Incluso aquellos que plantean que los tradicionales tercios fueron reemplazados por un nuevo alineamiento en torno al eje autoritarismo-democracia (Tironi y Agüero, 1999) suponen que hay patrones de comportamiento electoral profundamente arraigados en la sociedad chilena que permiten explicar el predominio electoral de la Concertación desde que retornó la democracia en 1990. De hecho, la Concertación ha salido victoriosa en todas las elecciones celebradas en Chile desde el plebiscito de 1988. En cierto modo, lo «normal» es que la Concertación triunfe en las elecciones. Ya sea

porque la coalición de centro-izquierda representa dos de los tres tercios (al centro y a la izquierda) o porque el clivaje dictadura-democracia es desfavorable para la oposición de derecha, al final del día la Concertación ejerce un incuestionable predominio electoral en Chile que se explica por razones ajenas, e incluso más poderosas, que las variables de comportamiento económico.

Subrayando el predominio histórico de la Concertación, los resultados de las elecciones municipales en octubre de 2004 representaron una clara señal de apoyo a la Concertación. La centro-izquierdista coalición de gobierno logró un 47,9% de los votos, superando por más de 10 puntos porcentuales la votación de la derechista Alianza –formada por Renovación Nacional (RN) y la UDI– en la elección para concejales. En la elección para escoger a los alcaldes de las 345 comunas del país, celebrada en forma concurrente, la Concertación también se impuso con un 44,8% de los votos, logrando escoger alcaldes en 203 comunas, muy por encima de las 104 comunas donde se impusieron los candidatos de la Alianza. Si bien cada elección se decide durante la campaña, el punto de partida de la Concertación en 2005 permitía anticipar que el electorado chileno parecía decidido a ratificar en el poder a la misma coalición que había gobernado desde el fin de la dictadura. Por ello, el contexto de esa elección debe ser definido como uno especialmente favorable para un triunfo electoral de una propuesta política de continuidad.

Así, ya sea por motivos de coyuntura económica de corto plazo (crecimiento sostenido, bajo desempleo y altas expectativas sobre crecimiento futuro) o por razones más históricas de clivajes más profundos (dos de los tres tercios o predominancia de las fuerzas democráticas en el eje dictadura-democracia), la Concertación estaba especialmente posicionada para obtener una ventaja en la contienda presidencial de 2005, en forma casi independiente de quién fuera el candidato. Aunque, como discutimos en la siguiente sección, el proceso de elección de los candidatos otorgó una ventaja adicional a la coalición de centro-izquierda sobre su coalición rival de centro-derecha.

III. CAMBIO DE GUARDIA: LA ELECCIÓN DE LA CANDIDATA DE LA CONCERTACIÓN

Si el contexto era favorable a la continuidad en políticas económicas, el proceso que culminó con Michelle Bachelet como la candidata de la Concertación reflejó una serie de quiebres y rupturas con la forma en que tradicionalmente la Concertación había escogido a sus abanderados presidenciales. En un contexto favorable a la continuidad en políticas económicas, la designación de Bachelet como candidata presidencial dio muestra de un cambio significativo en aproximación a la política al interior de la coalición de gobierno chilena.

Producto de las dinámicas propias de la transición a la democracia (Przeworski, 1991), en sus inicios, y en sus primeros años en el poder, la Concertación privilegió los acuerdos de élite para facilitar la consolidación democrática y para evitar posibles regresiones autoritarias (Boeninger, 1997; Zaldívar, 1995). Si bien la transición chilena ha sido ampliamente considerada exitosa (Menéndez-Carrión y Joignant, 1999; Drake y

Jaksic, 1999), el proceso de consolidación democrática en ese país también se caracterizó por privilegiar los mecanismos de democracia desde arriba (*top-down*) en desmedro de estrategias que privilegiaran mayor participación popular *-bottom-up-* (Winn, 2004; Moulián, 1997).

Al llegar al poder, Lagos reconoció la necesidad de promover la inclusión en su gobierno. Ya que su victoria había coincidido con la desaparición de Pinochet como actor político relevante (después de 16 meses de arresto domiciliario en Londres y su liberación por razones humanitarias), Lagos parecía llegar a un palacio de gobierno menos limitado por las amenazas (reales o imaginadas) que representó Pinochet, líder del Ejército hasta marzo de 1998, para sus predecesores. Por eso, además de hacerse cargo de la necesidad de profundizar la democracia y cerrar la transición, Lagos también parecía estar especialmente consciente de la necesidad de introducir mejores mecanismos de participación y rendición de cuentas en un sistema democrático que había pasado de la transición a la consolidación (Menéndez-Carrión y Joignant, 1999).

Probablemente, la decisión de Lagos de nombrar a un abultado número de mujeres en cargos de importancia quedará como uno de los principales legados del primer presidente socialista después de Allende. La incorporación de mujeres a altos puestos en el aparato de gobierno respondía también a una demanda por más inclusión que ya se hacía evidente al interior de la coalición de gobierno y en la sociedad en general. Además de designar a cinco mujeres en su primer gabinete de 16 ministros, Lagos fue el primer presidente en nombrar una jueza en la Corte Suprema. La cantidad de mujeres que Lagos designó en puestos importantes fue superior a la suma de todas las mujeres nombradas en puestos similares en los últimos 40 años.

Entre las mujeres que el presidente Lagos nombró en su primer gabinete destacaba Soledad Alvear (PDC), que por el importante papel que desempeñó en la campaña para la segunda vuelta de Lagos, tempranamente se convirtió en la favorita para sucederlo como candidata presidencial de la Concertación en las elecciones de 2005. Alvear fue nombrada como ministra de Relaciones Exteriores a la vez que otras cuatro mujeres fueron designadas en otras carteras del gabinete. La socialista Michelle Bachelet, médico de profesión, fue nombrada titular en la cartera de Salud. Y si bien era desconocida políticamente para la mayoría de las personas, su estilo afable y directo, su evidente simpatía y su sinceridad al momento de enfrentar a la prensa y a las personas le granjearon rápidamente la confianza de los electores. La popularidad de Bachelet fue creciendo de tal forma que en el primer ajuste importante de su gabinete, en enero de 2002, el presidente Lagos la nombró ministra de Defensa, la primera mujer en ocupar ese cargo en la historia de Chile.

Militante socialista desde su juventud, Bachelet fue también candidata de la continuidad concertacionista. Hija de un general de la Fuerza Aérea que murió cuando estaba detenido por la dictadura, detenida, torturada y exiliada, y luego capaz de simbolizar la reconciliación nacional al ser nombrada ministra de Defensa, Bachelet siempre fue una leal y disciplinada militante socialista. Su candidatura emanó fundamentalmente del enorme apoyo ciudadano que concitó su desempeño como ministra de Defensa del gobierno concertacionista. Su meteórica carrera política, que se inició como ministra

de Salud en marzo de 2000 y luego como titular de Defensa en enero de 2002, la convirtió en candidata oficial de la Concertación en junio de 2005. Su ascenso político fue posible gracias a la existencia de la alianza de centro-izquierda que ha ostentado el poder desde 1990. En este sentido, Bachelet es la más concertacionista de los presidentes de la coalición: mientras Aylwin, Frei y Lagos tuvieron herramientas propias para llegar al poder, las fortalezas de Bachelet se desarrollaron exclusivamente en el contexto del gobierno de la Concertación. Por cierto, sin la Concertación, el liderazgo carismático de Bachelet –construido a partir de la confianza y cercanía personal que la caracterizan– podría ser definido como populista. Pero, al convertirse en la candidata enormemente popular de una coalición estable formada por partidos fuertes, sería errado asociarla con el fenómeno populista ampliamente conocido en América Latina.

El proceso que permitió a Bachelet convertirse en candidata de la Concertación no estuvo exento de tensiones. Ya que es una coalición formada por cuatro partidos –los ya mencionados PDC, PS y PPD más el Partido Radical Social Demócrata (PRSD)– la Concertación se comporta a menudo como una coalición de gobierno típica de los regímenes parlamentarios. Preocupada de los balances y equilibrios entre los distintos partidos miembros, los gobiernos de la Concertación asignan puestos de confianza políticos a militantes de los distintos partidos que la componen. Si bien puede ser compleja, la negociación para asignar a cada partido distintos puestos en el gabinete y distintos espacios de poder e influencia en políticas públicas en el gobierno se ve facilitada por el hecho de que los puestos de gabinete y los puestos de confianza son divisibles. No ocurre lo mismo con la elección del candidato presidencial de la coalición. Sólo un partido puede ser representado, en la persona del candidato, en esa tarea. Por eso, el procedimiento para seleccionar al candidato presidencial de la coalición –y como hemos discutido, al más probable ganador de la contienda presidencial en el año 2005– revestía una cuota especial de dificultad.

En las tres ocasiones anteriores, el procedimiento había mezclado consideraciones de realidad política coyuntural, peso relativo de los partidos y posicionamiento en las encuestas. En 1989, considerando los complejos desafíos de la transición, los partidos de izquierda de la coalición estuvieron rápidamente dispuestos a apoyar al candidato presidencial del PDC como abanderado de toda la coalición. De esa forma, Patricio Aylwin (DC) se convirtió en el primer presidente democráticamente elegido en el Chile postdictadura (Angell, 2005; Cavallo, 1998; Otano, 1995). En 1993, la enorme popularidad del entonces senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle le daba una ventaja considerable sobre otros contendientes presidenciales, especialmente el aspirante socialista/PPD Ricardo Lagos. Más para sentar precedente que para intentar revertir una situación evidentemente favorable para el aspirante DC, los partidos de izquierda de la Concertación lograron que se estableciera un mecanismo de primarias semiabiertas para seleccionar al abanderado de la Concertación. En dichas primarias, el senador Frei Ruiz-Tagle se impuso fácilmente al líder socialista Ricardo Lagos (Godoy, 1994; Navia, 2005).

Para la elección presidencial de 1999, la popularidad de Lagos superaba ampliamente la de cualquier otro aspirante presidencial concertacionista. No obstante, ya que el PDC había logrado mantener la hegemonía sobre los candidatos presidenciales

hasta entonces, fue necesario celebrar primarias para que los simpatizantes de la Concertación escogieran al candidato ganador. En dichas primarias, Ricardo Lagos se impuso ampliamente sobre el abanderado de la DC, Andrés Zaldívar. Así, ratificado en primarias abiertas y vinculantes, Lagos se convirtió en el primer candidato presidencial de la Concertación que no militaba en el PDC (Dussailant, 2005; Navia y Joignant, 2000).

Así, cuando se acercaba el momento de escoger al candidato presidencial de la coalición de gobierno, las alternativas disponibles para escoger un nombre eran amplias y variadas. Las tres elecciones anteriores habían terminado produciendo mecanismos distintos para escoger al candidato. Si bien muchos quisieron mantener las primarias como el mecanismo más legítimo (y participativo), el desarrollo de los eventos políticos terminó por hacer innecesaria la celebración de primarias. Después de bastante tensión y negociaciones, los partidos de la Concertación optaron por celebrar primarias a fines de julio de 2005. No obstante, presionada por su bajo rendimiento en las encuestas, la aspirante del PDC, Soledad Alvear, abdicó sus aspiraciones a favor de la abanderada socialista Michelle Bachelet en mayo de 2005. Así, sin mediar primarias de por medio, Bachelet se apoyó en su enorme popularidad en las encuestas para lograr ser proclamada como candidata única por todos y cada uno de los partidos de la Concertación.

Distintos análisis han abordado los motivos de la incapacidad de Alvear para consolidar sus aspiraciones presidenciales. La ex ministra de Relaciones Exteriores de Ricardo Lagos abandonó el gabinete a fines de 2004, junto a Bachelet, para iniciar su propia campaña presidencial. Pero a diferencia de la aspirante socialista —que rápidamente recibió el apoyo del PS y el PPD, después que otros aspirantes de esas carteras anunciaran su decisión de no competir por la nominación— la aspirante del PDC se encontró con una férrea oposición interna, comandada por el presidente de su partido, el senador Adolfo Zaldívar. Si bien Alvear logró derrotar a Zaldívar en una interna del partido a comienzos de 2005, y así proclamarse como precandidata por la DC a la presidencia, los conflictos internos en su partido debilitaron sus posibilidades. Alvear nunca logró consolidar su liderazgo interno y dedicó tanto más tiempo a cuestiones internas del partido que a competir contra Bachelet por el apoyo de los simpatizantes concertacionistas. Si bien Bachelet probablemente tenía más habilidades como candidata que Alvear, los conflictos internos de la DC debilitaron a la ex canciller. Al final, Alvear terminó por renunciar a su candidatura y Bachelet se convirtió así en la abanderada de una coalición de gobierno que llegaba en condiciones inmejorables a enfrentar el desafío de ganar una cuarta elección presidencial consecutiva.

En un contexto de satisfacción generalizada con el desempeño económico del país y con el manejo político del gobierno de Lagos —y de la Concertación en general— la candidatura de Bachelet exitosamente combinó la continuidad en políticas económicas con el cambio en temas como la inclusión y una mayor participación ciudadana en las decisiones de gobierno (*bottom-up democracy*).

IV. UN NUEVO ESCENARIO DE DIVISIÓN: DOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DE LA ALIANZA

De acuerdo con la tendencia más estable en la derecha, la elección de 2005 dejó en evidencia la existencia de dos fuerzas opositoras. La debilidad de la precandidata de la DC, Soledad Alvear, impulsó el ingreso de Sebastián Piñera a la carrera presidencial, como candidato del partido de derecha Renovación Nacional. Dividida en su origen por cuestiones relacionadas al apoyo al régimen militar y a la tensión entre religiosidad y ley civil (Allamand, 1999a y 1999b), la Alianza no logró consolidar liderazgos mayoritarios, condenando a sus partes a competir por migajas de poder parlamentario. Así, la división de los desafiantes de la Concertación reforzó la idea de que el electorado pudo elegir a Bachelet privilegiando la gobernabilidad que ofrece el pacto de gobierno y el cambio de estilo, representado en el carácter femenino y en una oferta por mayor horizontalidad.

En 1999, la tendencia en la derecha pareció romperse con un candidato del partido de la extrema derecha. Joaquín Lavín (UDI) tuvo el mejor desempeño electoral de la Alianza desde el retorno de la democracia (Dussailant, 2005; Angell y Pollack, 2000).

Ya que estuvo tan cerca de obtener la victoria, Lavín se consolidó como el candidato favorito de la Alianza para las presidenciales de 2005. No obstante, hacia fines del sexenio de Lagos, la popularidad de Lavín cayó, se estableció un nuevo cronograma electoral al reducir el período presidencial a cuatro años y estableciendo la concurrencia de elecciones presidenciales y parlamentarias. Así se conjugaron factores propios de los incentivos institucionales. La opinión pública, por otra parte, comenzó a entregar señales que determinaron la opción de los partidos de derecha de presentarse divididos. Así y todo, la decisión de la Alianza de presentar dos candidatos presidenciales fue relativamente exitosa, porque permitió retener electores volátiles, aunque relativamente ineficaz en el esfuerzo por apadrinar al centro político.

Como se puede observar en la Tabla I, la derecha no logró recuperar el 43% de la votación que obtuvo Pinochet en 1989 hasta la elección de 1999.

TABLA I. RESULTADOS DE ELECCIONES PRESIDENCIALES EN CHILE, 1989-2005

Año elección	Candidatos derecha	Candidatos Concertación (centro-izquierda)	Candidatos izquierda extra-Concertación
1989	34,8*	55,17	
1993	30,59**	57,98	11,43***
1999	47,51	47,96	4,53****
2005	48,64*****	45,96	5,4

*Se consideran las votaciones obtenidas por Büchi y Errázuriz. **Se consideran las votaciones obtenidas por Alessandri y J. Piñera. ***Agrupadas como izquierda extra-Concertación se consideran las votaciones obtenidas por M. Max Neef (independiente), Pizarro (PC) y Reitze (PH). ****Agrupadas como otros candidatos, se consideran las votaciones obtenidas por Marín (PC), A. Frei (DC), Larraín (PV) e Hirsch (PH). *****Se consideran las votaciones obtenidas por Sebastián Piñera (RN) y Joaquín Lavín (UDI).

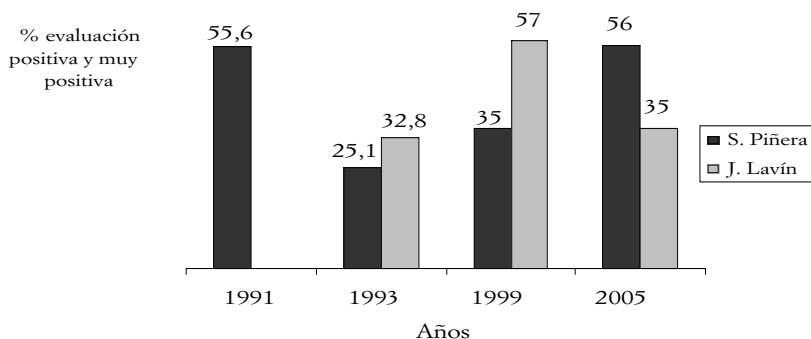
Fuente: Elaboración propia.

El año previo a la elección presidencial de 1993, este sector mostraba dos precandidaturas presidenciales, ambas provenientes de RN. Ellos eran la entonces diputada

Evelyn Matthei y el senador Sebastián Piñera. Ambos se enfrentaron en un conflicto fratricida. El hecho provocó una gran escisión entre las principales facciones del partido, la migración de Matthei a la UDI y el inicio de la hegemonía de dicho partido en la derecha. Los llamados duros –vinculados al gobierno de Augusto Pinochet– y los liberales –liderados por una nueva generación de representantes– se transformaron en las principales facciones del partido de centro-derecha, las cuales se enfrentan comúnmente en torno a la vinculación con el régimen militar y su herencia encarnada en la Constitución política (Cavallo, 1998; Otano, 1995; Bofill, 1992). Dada la gran división producida en el entonces principal partido de la derecha política ambas precandidaturas fueron desechadas. Finalmente se acordó el apoyo al senador independiente de derecha Arturo Alessandri Besa. Éste fue derrotado por Frei Ruiz-Tagle (DC), quien obtuvo un 58% de la votación.

Para las presidenciales de 1999, los partidos de derecha confiarían en el alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín (UDI), como su abanderado presidencial. Lavín había sido candidato a alcalde en la primera elección municipal celebrada en 1992. Al obtener un 31% de la votación en Las Condes, logró imponerse como alcalde de esa emblemática y adinerada comuna de Santiago. Posteriormente, Lavín presentó su candidatura municipal en 1996, momento en que obtuvo el 78% en la misma comuna. Desarrollando un estilo pragmático y desvinculado de la discusión política contingente, el alcalde adquirió gran notoriedad. Hacia 1998, Lavín propuso una candidatura basada en un discurso apolítico y centrado en «los problemas de la gente» y en la necesidad de un «cambio». Lavín se había transformado en el personaje de derecha mejor evaluado por la ciudadanía desde el ejercicio de una alcaldía identificada como un adinerado reducto de derecha (González Camus, 2005). Paralelamente, el ex senador Sebastián Piñera (RN) volvía a plantear sus aspiraciones presidenciales. Esta vez, con un partido político menos relevante, con algunos años fuera de la política y concentrado en su actividad empresarial, Piñera había perdido notoriamente en popularidad, como se aprecia en la Figura II.

FIGURA II. EVOLUCIÓN POPULARIDAD DE JOAQUÍN LAVÍN Y SEBASTIÁN PIÑERA



Fuente: Elaboración propia en base a la serie de Estudios Nacionales de Opinión Pública, CEP, en www.cepchile.cl.

Dada su desventaja ante la opinión pública, Piñera desistió de su candidatura presidencial en 1999, dejando espacio para que, por primera vez desde el retorno a la democracia, la derecha presentara un candidato único. Joaquín Lavín superó el umbral del 43% alcanzado por Pinochet en 1988, ampliándolo hasta el 47%. Sin embargo, tras ser derrotado en enero de 2000, Lavín decidió seguir ocupando un espacio en la política nacional, esta vez, desde la comuna de Santiago, un bastión amplio y plural donde Lavín había logrado más votación que Lagos en diciembre de 1999. Finalmente se impuso como edil de Santiago, en octubre de 2000, con un 62% de la votación.

Durante 6 años, el abanderado de la UDI ejerció un papel primordial en la agenda pública. Pero su sobreexposición produjo un desgaste evidente en la evaluación ciudadana de su liderazgo. Lavín alcanzó su máximo punto de popularidad en diciembre de 2001, un año después de haber triunfado en Santiago. Sin embargo, ya para fines de 2002, comenzó a experimentar una caída que no podrá detener hasta provocar uno de los principales incentivos para el surgimiento de una candidatura presidencial alternativa de derecha.

Así se configuró una primera evidencia para que la derecha tuviera, nuevamente, incentivos para dividirse en la elección presidencial. Primero, Lavín sufría una merma en popularidad que hacía prever un colapso de sus opciones. Segundo, se perfiló una candidatura muy fuerte desde la atribulada Concertación, que había padecido fuertes escándalos de corrupción. Pero con la imposición de la candidatura de Bachelet, el electorado de la DC, por definición moderado e identificado con valores cristianos, quedaba huérfano políticamente y se abría la posibilidad de que un candidato presidencial de la derecha moderada pudiera captar sus preferencias. Finalmente, según el ciclo electoral chileno, en 2005 las elecciones presidenciales coincidían con los comicios parlamentarios. Esto contribuyó a despertar dudas en RN sobre la conveniencia de apoyar a Lavín como candidato único de la coalición de derecha, entonces ya conocida como Alianza. Al tener elecciones concurrentes, el sistema mayoritario utilizado para elegir presidente plantearía un incentivo contradictorio con el tipo de competencia producida por la regla binominal que rige la elección de parlamentarios. Mientras el primero plantea un incentivo a la moderación política, el segundo provoca un fuerte incentivo a la polarización y sitúa la competencia política al interior de los pactos. Así, el grupo de parlamentarios liberales de RN, comandados por Piñera, quien ocupaba la presidencia del partido, vio en la candidatura única de Lavín un peligro para las aspiraciones de la RN.

El candidato permanente de la Alianza, Lavín, había solicitado a los parlamentarios de RN el respeto a una tríada. Él quería la unidad en la Alianza por Chile, mantener una sola candidatura presidencial y, a la vez, abrir la competencia en las candidaturas al Parlamento de la Alianza en todo el país. Esta estrategia ponía en serio riesgo la capacidad de la RN para lograr la elección de un número razonable de parlamentarios en la lista de la Alianza. Eso llevó al órgano superior de ese partido, el Consejo Nacional, a contravenir la decisión de la cúpula agrupada en la Comisión Política Ampliada que en abril de 2005 había ratificado el apoyo de ese partido a la candidatura de Lavín. En sorpresiva decisión, el Consejo Nacional buscó contrapesar la incidencia que tendría

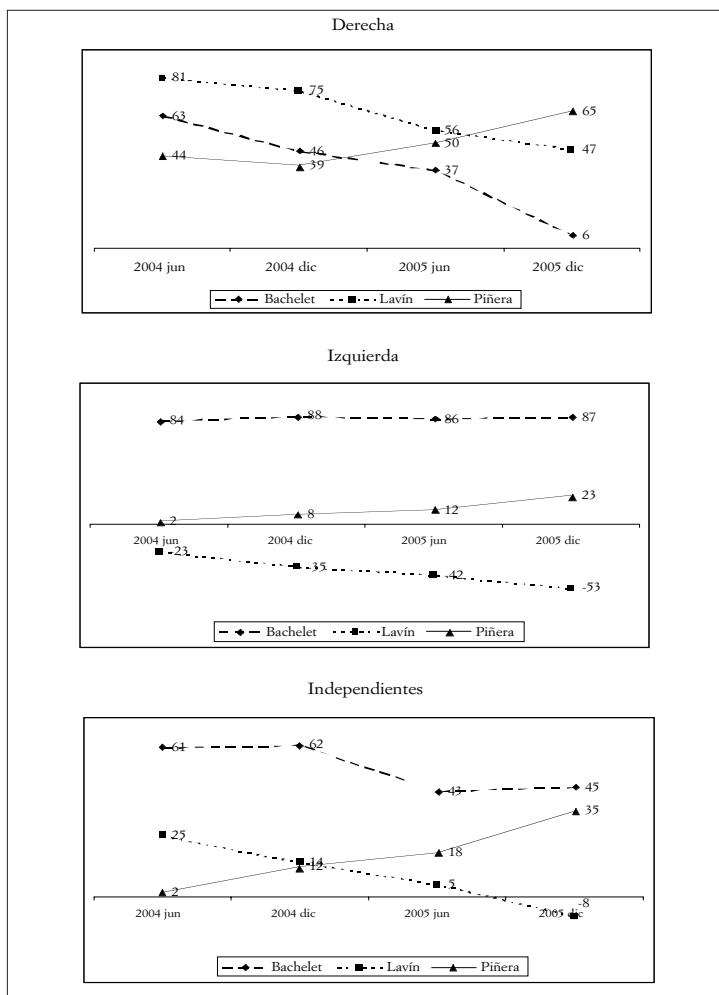
un presidenciable de la UDI en la distribución de escaños parlamentarios en la Alianza, proclamando a Sebastián Piñera como candidato presidencial de la RN. La derecha, nuevamente, se presentaría dividida a la elección presidencial.

V. LA DERECHA DIVIDIDA EN DOS CAMPAÑAS

La irrupción de Piñera en la campaña presidencial despertó grandes expectativas, previéndose un efecto en la intención de voto que tardó en reflejarse, pero finalmente provocó un reordenamiento en la distribución de las preferencias del electorado. La Figura III ilustra la evolución en la popularidad de los tres principales candidatos de la contienda de 2005. Como se puede observar, el candidato de la UDI sufrió una rápida pérdida de popularidad, aun antes de la irrupción de la candidatura de Piñera. Su imagen cayó transversalmente, incluso en su propio electorado. Mientras Lavín perdió 25 puntos de popularidad neta entre quienes se autocalificaban como simpatizantes de la derecha, Bachelet logró penetrar en este segmento. Un 39% de las personas que se identificaban con la derecha veían con simpatía su candidatura, en julio y agosto de 2005.

Consecuentemente, la intención de voto de la derecha mostraba una tendencia similar. Como queda ilustrado en la Figura IV, el 24% de los electores identificados con este segmento manifestaban su preferencia por la candidata oficialista. Mientras, Lavín perdió 6 puntos de intención de voto en este segmento entre junio y diciembre de 2004. Para junio de 2005 –con la candidatura RN ya proclamada– el entonces alcalde de Santiago ya había perdido, en un año, 27 puntos en su principal base electoral. Ahora bien, para junio de 2004 el 22% de los entrevistados se identificó con la derecha, el 12% con el centro, el 23% con la izquierda y el 38% se identificó como independiente o respondió ninguno. Para diciembre de 2004 la distribución se mantuvo más o menos similar. Esa encuesta arrojó los siguientes valores: 21% para la derecha, 12% para el centro, 24% para la izquierda y 37% para independientes y ninguno. Para junio de 2005, 25,2%, 16,5%, 26,5% y 28,1%. Y para diciembre de 2005, los valores eran 25,7%, 15,3%, 25,5% y 29,9% respectivamente. Así, si bien uno de cada cuatro electores se identificaba con la derecha, igual número se identificaba con la izquierda. Con el centro, en cambio, se identificaba siempre un porcentaje menor. Aquellos que se identificaban con otro/ninguno alcanzaban casi el 40% del electorado un año antes de la elección, pero disminuyeron a un 30% con el fragor de las campañas.

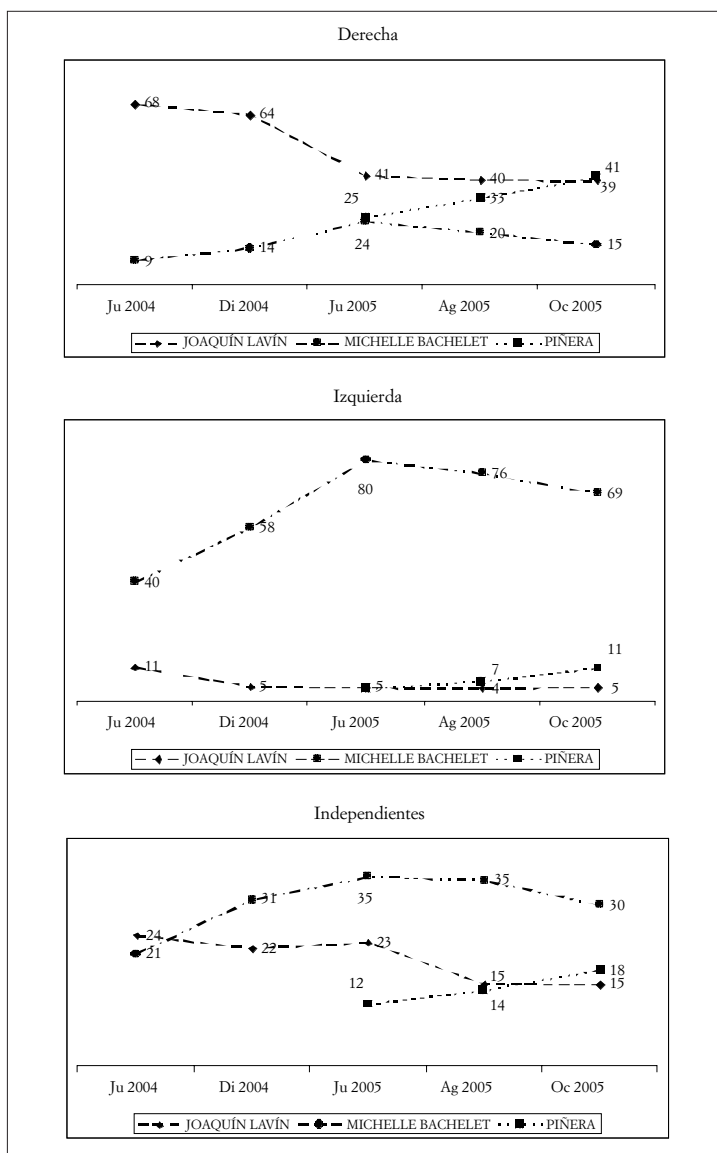
FIGURA III. EVOLUCIÓN DE LA POPULARIDAD DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES



Fuente: Recopilación a partir de la serie de Estudios de Opinión Pública del CEP, en www.cepchile.cl.

La Figura IV muestra la intención de voto expresada en las encuestas del CEP. Queda en evidencia que la intención de voto por Joaquín Lavín mostraba una tendencia a la baja desde antes de la irrupción de Piñera. De hecho, es esa baja en su intención de voto la que ayuda a entender el porqué del sorpresivo ingreso de Piñera a la campaña presidencial.

FIGURA IV. EVOLUCIÓN EN LA INTENCIÓN DE VOTO POR AUTOIDENTIFICACIÓN POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia desde las bases de datos de los estudios correspondientes de la Serie de Opinión Pública del CEP, en www.cepchile.cl.

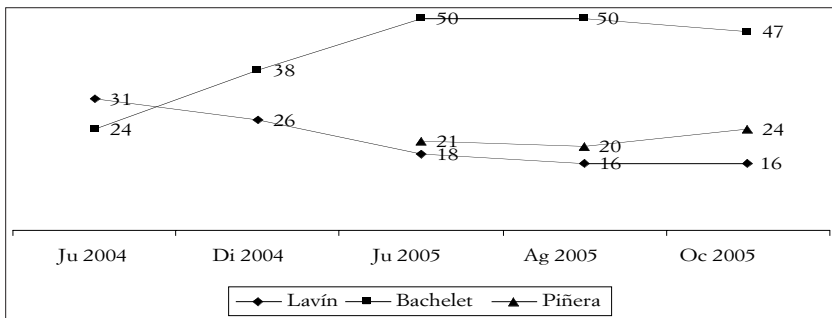
Después de declarar su candidatura presidencial, la primera medición del potencial político de Piñera no tuvo el efecto esperado en RN. Piñera recibía una intención de voto cercana al 25%. Esto significaba un respaldo inferior al que aún mantenía Lavín y muy similar al apoyo entre los propios electores de derecha que concitaba Bachelet. Asimismo, la penetración de Piñera en el electorado identificado con la izquierda era mínima (5%) y nunca lograría la transversalidad ideológica que demostró la candidatura de la primera candidata presidencial de la Concertación.

Ahora bien, el grupo electoral más importante en Chile es aquel no identificado con sectores ni tendencias: los independientes (que a junio de 2005 representaban el 38,5% del electorado). Allí estaba la última esperanza de Lavín, quien mantenía una ventaja importante sobre Piñera en este segmento (23% contra 12%). Pero ya para septiembre de 2005, una nueva encuesta del Centro de Estudios Públicos registró una mejora de Piñera tanto en el sector de derecha como entre los independientes. Afortunadamente para él, Piñera fue el único candidato que logró concitar un apoyo creciente entre los electores independientes durante los meses de campaña. Tanto Lavín como Bachelet mostraban estancamiento o pérdida de capital político entre el sector.

Esta tendencia favorable a Piñera reflejada en la intención de voto se veía también reflejada en el creciente rechazo a la candidatura de Lavín y en la mesurada caída en los atributos de transversalidad de Bachelet. El apoyo a Lavín cayó en todos los segmentos. Entre junio de 2005 y la elección de diciembre, el candidato de la UDI perdió otros 28 puntos netos de popularidad entre los electores de derecha, aumentó 30 puntos netos de rechazo entre el electorado de izquierda y, entre los independientes, pasó de 25 puntos de ventaja a contar 8 de desventaja. Así, para noviembre de 2005 Lavín sólo contaría con un 19,4% de intención de voto, Piñera, 22,6% y Bachelet 38,4%.

Como hemos señalado uno de los incentivos principales para la emergencia de la candidatura de Piñera y la nueva división de la centro-derecha fue la renuncia de Soledad Alvear (DC) a su candidatura antes de las primarias de la Concertación. Esa renuncia tempranamente abrió la oportunidad para que la derecha captara las preferencias de un electorado moderado e identificado con valores cristianos. A ese electorado apuntó

FIGURA V. INTENCIÓN DE VOTO DE AQUELLOS IDENTIFICADOS CON EL «CENTRO»



Fuente: Elaboración propia a partir de la Serie de Opinión Pública del CEP, en www.cepchile.cl.

Piñera durante el último mes de campaña y especialmente durante la segunda vuelta, al desarrollar permanentes alusiones y llamados al humanismo cristiano.

Sin embargo, como se puede observar en la Figura V, el éxito de Piñera en la consecución del voto moderado fue relativo. La tendencia a la baja de Lavín se confirma en este segmento. Pero la irrupción de Piñera, si bien implicó la recuperación de una porción de este electorado, no logró mitigar el efecto de la fuga de electores moderados hacia Bachelet, quien vio crecer el apoyo del sector de 38 a 50%, manteniéndose estable hasta el término de la campaña.

TABLA II. INTENCIÓN DE VOTO DE SIMPATIZANTES DE CENTRO
EN PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

Candidato	Intención de voto en primera vuelta	Intención de voto en segunda vuelta Bachelet vs Piñera	Intención de voto en segunda vuelta Bachelet vs Lavín
Bachelet	47%	54%	61%
Lavín	16%	–	25%
Piñera	24%	33%	–

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio Nacional de Opinión Pública N.º 51 del CEP, en www.cepchile.cl.

Esta misma estabilidad se observa en la Tabla II. Efectivamente, la aparición de Piñera concitó apoyo del sector moderado. Sin embargo, no logró mermar el potencial electoral de Bachelet. Asimismo, tanto en primera como en segunda vuelta se podría prever un mayor apoyo a Piñera desde los electores autoidentificados como de centro. Pero después de la salida de Alvear del escenario, los electores moderados se dividían al ser consultados por su votación en segunda vuelta. Así, Bachelet recibió un apoyo mayoritario del sector y, además, necesariamente recibiría buena parte del electorado proveniente del candidato de derecha que quedara en el camino.

De acuerdo a los incentivos a la división política planteados a la centro-derecha chilena en 2004 y 2005 y a la evolución de la intención de voto señalada anteriormente, podemos evaluar la efectividad de la opción tomada por la derecha ante los últimos comicios presidenciales.

Respecto al primer incentivo, consistente en la constante lucha en el sector por alcanzar la hegemonía en la Alianza, la candidatura de Piñera logró instalar a la derecha moderada como el principal referente presidencial del pacto. Sin embargo, los resultados de la elección parlamentaria celebrada junto a los comicios presidenciales muestran que RN –o más específicamente Piñera– no logró anular los efectos electorales de la asimetría de financiamiento y organicidad de los dos partidos de derecha. Así, mientras RN logró elegir 19 diputados (tenía 21), la UDI quedó con la bancada más grande de Chile, con 26 escaños (de los 120 que tiene la Cámara de Diputados.) Así, mientras la UDI mantuvo la hegemonía del sector en el Congreso, su mejor alternativa presidencial proviene del sector moderado o liberal.

Por último, debido al efecto de su candidatura sobre la intención de voto de los distintos grupos (derecha, centro, izquierda e independientes), Piñera logró reducir la

penetración electoral de Bachelet en el electorado de derecha, recuperando una porción del electorado volátil. Sin embargo, la salida de Alvear motivó en mayor medida a los moderados (independientes) y de centro a apoyar a Bachelet. La candidatura de Piñera no fue suficiente para detener esta tendencia. Así y todo, Piñera y Lavín sumaron más votación que la candidata concertacionista de centro-izquierda. Bachelet debió ir al segundo balotaje en la historia de Chile, donde se impuso con 53% de los votos.

VI. LOS DESAFÍOS DE LA PRESIDENTA

Durante su campaña, Bachelet demostró una combinación de férrea disciplina partidaria y de coalición con sorpresivas promesas y compromisos que resaltaban su intención de introducir cambios en la forma de gobernar. De acuerdo a sus declaraciones, no planea cambiar sustancialmente la orientación de las políticas adoptadas por sus predecesores. En cambio, sí prometió incrementar la participación ciudadana, tanto en la formulación como en la implementación de propuestas. Si los gobiernos de la Concertación tuvieron éxito al implementar políticas adecuadas desde arriba hacia abajo, ella prometía que las políticas ahora también tendrían un componente que se hiciera cargo de la demanda ciudadana de participación (*bottom-up*).

Tal vez su promesa más sorpresiva, la que generó mayor conmoción —especialmente en la élite política— fue su determinación a introducir la igualdad de género en su gobierno (el mismo número de hombres que mujeres en los ministerios). Pero su determinación por incluir caras nuevas también la llevó a prometer, tal vez demasiado intempestivamente, que «nadie repetiría el plato» (lo que fue ampliamente interpretado como que todos sus ministros serían caras nuevas). Estas dos promesas —acción afirmativa de género y recambio de rostros— simbolizaron, mejor que ninguna otra, la determinación de la doctora a renovar las políticas de la Concertación.

La naturaleza de sus principales promesas de campaña subraya el principal desafío de su gobierno: aunque los programas económicos y sociales probablemente privilegien una saludable continuidad, la forma de hacer política y de relacionarse con la ciudadanía inevitablemente tendrá que ser más integradora y participativa.

Ahora bien, algunas de las promesas realizadas por Bachelet implican enormes desafíos para el diseño democrático que existe hoy en Chile. Además de haber evolucionado desde una transición a la democracia tácitamente pactada por las élites partidistas y por la saliente dictadura (Godoy Arcaya, 1999), la democracia chilena en la década de 1990 fue esencialmente representativa con niveles de participación ciudadana particularmente bajos (PNUD, 2004). La preocupación de Bachelet por incentivar mayores niveles de participación la llevó a poner especial énfasis durante su campaña en iniciativas que promovieran lo que se dio en llamar «gobierno ciudadano» o «democracia participativa». Naturalmente, porque la democracia representativa se basa en el principio de la igualdad —somos todos iguales al momento de votar— las iniciativas que promueven la participación levantan sospechas sobre las desiguales condiciones en que participan distintos sectores. Ya que no somos todos iguales al momento de

votar, las propuestas a favor de mayores niveles de participación que realizó Bachelet durante su campaña deberán ser articuladas de forma tal que no alteren los principios igualitarios de la democracia representativa. A medida que avance su gobierno, las iniciativas que se promuevan desde La Moneda darán cuenta tanto del grado de compromiso de la administración Bachelet con las iniciativas de participación ciudadana así como de la capacidad del gobierno para balancear adecuadamente la preocupación con lograr mayores niveles de participación y la protección de los principios igualitarios que informan la democracia representativa.

Pero en forma independiente de qué tan exitoso sea el gobierno en su intento por promover mayores niveles de participación, la principal vara con que se medirá el éxito del gobierno tendrá que ver con la capacidad de Bachelet de liderar un cuatrienio donde se mantengan los saludables niveles de crecimiento y expansión económica que caracterizó la segunda parte del sexenio de Lagos y donde, además, se logre avanzar más decididamente en la erradicación de los (reconocidamente bajos) niveles de pobreza que posee Chile y (más importante aún) en reducir los vergonzosamente altos niveles de desigualdad que han caracterizado por décadas a la sociedad chilena.

Precisamente porque resultaría excesivamente arriesgado –y posiblemente innecesario– alterar la hoja de ruta económica que ha convertido a Chile en el país más exitoso de la región desde 1990, Bachelet deberá intentar cumplir las promesas de inclusión y participación. Durante su campaña presidencial, uno de los símbolos más exitosos fue la distribución de réplicas en papel de la banda presidencial, que eran entusiastamente utilizadas por personas, fundamentalmente mujeres, como señal de apoyo. En la medida que los chilenos –y especialmente aquellas chilenas que antes no habían votado por la Concertación– sientan que durante el mandato de Bachelet son efectivamente las portadoras de la banda presidencial, la primera presidenta mujer pasará a la historia como quien fue capaz de transformar a la exitosa Concertación en una coalición que, además de saber gobernar, es capaz de incorporar a muchas más personas en el proceso de diseño e implementación de sus políticas.

VII. CONCLUSIONES

La elección presidencial de Chile en 2005 pasará a la historia por haber sido la primera vez en que los chilenos escogieron a una mujer como presidenta de la República. Pero si bien la llegada de una mujer al poder constituye un hito innegable en el desarrollo histórico y democrático del país, la elección de 2005 también constituyó la primera vez en la historia chilena en que una misma coalición de gobierno obtiene una cuarta victoria presidencial consecutiva. Si bien 2005 será recordado como el año de Michelle Bachelet, también debiera ser recordado como el momento notable en que la Concertación por la Democracia, creada en 1988 para lograr la salida pacífica del dictador militar Augusto Pinochet, logró anotarse una victoria electoral sin precedentes en la historia de Chile y de las democracias consolidadas de América Latina. En un sistema perfectamente competitivo, la Concertación logró obtener su cuarta victoria

electoral en una contienda presidencial y su quinto triunfo consecutivo en una contienda parlamentaria en diciembre de 2005. El incuestionable predominio de la coalición de centro-izquierda en la política electoral chilena ha sido acompañado de notables resultados en términos económicos. El sostenido crecimiento experimentado por Chile desde el fin de la dictadura y los enormes avances en reducción de la pobreza simultáneamente dan fe del éxito de la Concertación así como contribuyen a explicar las razones por las que esta coalición multipartidista ha logrado mantenerse en el poder desde el retorno de la democracia a Chile en marzo de 1990.

La victoria electoral de Bachelet fue ciertamente un hito histórico en el proceso de inclusión de la mujer a la vida política de Chile. Pero el triunfo presidencial de la Concertación en la segunda vuelta de enero de 2006 también constituye una evidencia notable del fenómeno político más importante observado en Chile en las últimas décadas, la formación y consolidación en el poder de una coalición multipartidista de centro-izquierda estable, exitosa y capaz de reinventarse e innovar de una forma tal que ahora asegura una nueva razón para ocupar un lugar destacado en los libros de historia, haber logrado llevar a la primera mujer a la presidencia de Chile.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALLAMAND, Andrés. *La Travesía del desierto*. Santiago: Aguilar, 1999a.
— Las paradojas de un legado. En DRAKE, P. y JAKSIC, I. (eds.). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 1999b.
- ANGELL, Alan. La Elección Presidencial de 1989. La Política de la Transición a la Democracia. En SAN FRANCISCO, A. y SOTO, Á. *Las elecciones presidenciales en la historia de Chile. 1920-2000*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005.
- ANGELL, Alan y POLLACK, Benny. The Chilean Presidential Elections of 1999-2000 and democratic consolidation. *Bulletin of Latin American Research*, 2000, vol. 19: 357-378.
- BOENINGER, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- BOFILL, Cristian. *Los muchachos impacientes*. Santiago: Editorial Copesa, 1992.
- CAVALLO, Ascanio. *Historia oculta de la transición*. Santiago: Grijalbo, 1998.
- DRAKE, Paul y JAKSIC, Ivan (eds.). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los '90*. Santiago: LOM, 1999.
- DUSSAILLANT, Patricio. La Elección Presidencial de 1999-2000. El Siglo Terminó en Empate. En SAN FRANCISCO, A. y SOTO, Á. *Las elecciones presidenciales en la historia de Chile. 1920-2000*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005.
- FEREJOHN, John. Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 1986, vol. 50: 5-25.
- GIL, Federico. *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969.
- GODOY ARCAÑA, Óscar. Las elecciones de 1993. *Estudios Públicos*, 1994, vol. 54, otoño.
— La Transición a la democracia: Pactada. *Estudios Públicos*, 1999, vol. 74: 79-106.
- GONZÁLEZ CAMUS, Ignacio. *Joaquín Lavín. Sonriendo por la vida*. Santiago: Catalonia, 2005.
- GROFMAN, Bernard. *Information, Participation and Choice. An Economic Theory of Democracy in Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

- LAU, Richard R. y REDLAWSK, David P. *How Voters Decide. Information Processing During Elections Campaigns*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo y JOIGNANT, Alfredo (eds.). *La caja de pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel, 1999.
- MONTES, Juan E.; MAINWARING, Scott y ORTEGA, Eugenio. Rethinking the Chilean Party Systems. *Journal of Latin American Studies*, 2000, vol. 32: 795-824.
- MOULIÁN, Tomás. *El Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM-Arcis, 1997.
- MUÑOZ, Heraldo. *Una guerra solitaria. La historia secreta de EE.UU. en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Santiago: Debate, 2005.
- NAVIA, Patricio. Modernización del Estado y Financiamiento de la Política: Una Crisis que se Transformó en Oportunidad. En STEFONI, C. (ed.). *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales*. Santiago: FLACSO, 2004.
- La elección presidencial de 1993. Una elección sin incertidumbre. En SAN FRANCISCO, A. y SOTO, Á. (eds.). *Las elecciones presidenciales en la historia de Chile. 1920-2000*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005.
- NAVIA, Patricio y JOIGNANT, Alfredo. Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno. En ROJAS ARAVENA, F. (ed.). *Chile 1999-2000. Nuevo Gobierno: Desafíos de la reconciliación*. Santiago: FLACSO, 2000.
- OTANO, Rafael. *Crónica de la transición*. Santiago: Planeta, 1995.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Desarrollo Humano en Chile. El poder, para qué y para quién*. Santiago: PNUD, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- SCULLY, Timothy R. *Rethinking the Center. Party Politics in Nineteenth- and Twentieth- Century Chile*. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- TIRONI, Eugenio y AGÜERO, Felipe. ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno? *Estudios Públicos*, 1999, vol. 74: 151-168.
- TORCAL, Mariano y MAINWARING, Scott. The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95. *British Journal of Political Science*, 2003, vol. 33: 55-84.
- VALENZUELA, Arturo. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press, 1977.
- VALENZUELA, J. Samuel y SCULLY, Timothy R. Electoral choices and the party system in Chile- Continuities and changes at the recovery of democracy. *Comparative Politics*, 1997, vol. 29 (4): 511-527.
- WINN, Peter (ed.). *Victims of the Chilean Miracle. Workers and Neoliberalism in the Pinochet era, 1973-2002*. Durham: Duke University Press, 2004.
- ZALDÍVAR LARRAÍN, Andrés. *La transición inconclusa*. Santiago: Editorial Los Andes, 1995.

INTERNACIONALIZACIÓN SIN «MODERNIZACIÓN»: EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

*Internationalization without «modernization»:
the case of the Chilean Ministry of Foreign Relations*

Claudio FUENTES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile

✉ direccion@flacso.cl

BIBLID [1130-2887 (2007) 46, 97-117]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2007

RESUMEN: El artículo examina una aparente paradoja: desde la transición a la democracia se produjo una alta y dinámica internacionalización de Chile expresada en cambios en términos políticos, sociales y económicos, proceso que no ha tenido una esperada transformación burocrática-institucional en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los intentos de reforma han fracasado y el *statu quo* ha prevalecido. Mientras alguna literatura institucionalista explicaría esta situación debido a resistencias «burocráticas» internas al cambio, en este trabajo se desarrollan dos argumentaciones centrales: factores inhibidores del contexto político (*timing* electoral e incentivos políticos) y de tipo organizacional (divisiones burocráticas internas y eficientes respuestas de agencias de gobierno a las demandas de la internacionalización). La investigación intenta aportar a la literatura al definir condiciones inhibidoras de una transformación institucional. El caso muestra una adaptación institucional sin modernización.

Palabras clave: política exterior, modernización del Estado, Chile, política burocrática, cambio institucional.

ABSTRACT: This article examines an apparent paradox: even though, since the transition to democracy in Chile, the country has experienced a significant political, economic, and social internationalization, this transformation has not been followed by an expected adaptation of State bureaucratic institutions toward such challenges. In particular, several attempts to reform the Ministry of Foreign Affairs in Chile have failed and the *statu quo* has prevailed. While some authors may explain this outcome due to bureaucratic resistance, this work suggests two intertwined set

of explanations: inhibitor factors of the political context (electoral timing and political incentives) and organizational elements (divisions within the professional services and efficient parallel responses of the State to international challenges). This article attempts to make a contribution to the literature, suggesting specific inhibitor conditions for institutional transformation. The case exemplifies an institutional adaptation without modernization.

Key words: foreign policy, modernization of the State, Chile, bureaucratic politics, institutional change.

I. INTRODUCCIÓN¹

La literatura institucionalista ha llamado la atención sobre las determinantes que favorecen u obstaculizan el cambio burocrático (Mintzberg, Brian y Voyer, 1997; Zurbriggen, 2006). Factores de orden político y del contexto parecen ser determinantes para encontrar condiciones favorables para una transformación. Asimismo, transformaciones en el orden de prioridades de los actores objeto de una transformación podrían generar condiciones favorables a un cambio.

En este artículo se examinan los factores inhibidores del cambio institucional. Desde el tránsito a la democracia en Chile en 1990, las autoridades políticas establecieron como prioridad la modernización de la Cancillería. Asimismo, se generó uno de los más dinámicos procesos de internacionalización económica y política que ha significado un salto cualitativo y cuantitativo en su inserción al mundo. Paradójicamente, esta fuerte internacionalización no ha sido acompañada por una consecuente transformación de la burocracia que acompaña a dicha internacionalización. Así, observamos una brecha importante o un desfase entre una alta internacionalización y ausencia de cambios institucionales en el ministerio –y particularmente en el servicio exterior– para responder a las crecientes demandas de este nuevo contexto.

El cambio en el contexto, sin embargo, no ha implicado una completa inercia. Algunos cambios sí se han producido, aunque en forma segmentada y no necesariamente en forma coherente. De hecho, la respuesta institucional más común ha sido la creación de burocracias profesionales paralelas que dan respuestas *ad hoc* a determinadas necesidades de la política exterior.

En este artículo se plantea que tres factores principales han inhibido procesos de modernización: el *timing* político, la existencia de una división al interior del servicio exterior sobre el sentido de la modernización y la propia existencia de burocracias paralelas eficientes que han reducido la prioridad del cambio. El desfase entre un contexto internacional dinámico y un servicio exterior donde no se producen cambios institucionales provoca crecientes distancias entre la autoridad política y los funcionarios de carrera: un juego de suma cero que debilita a dicha corporación.

1. Este trabajo forma parte del proyecto FONDECYT 1050228 (2005). Se basa parcialmente en otro trabajo del autor titulado «Diplomacia a vías paralelas: respuestas institucionales a la internacionalización de Chile» (en prensa). El autor agradece el apoyo en esta investigación de Natalia Escobar sobre recopilación de información, realización de entrevistas con actores claves y sugerencias bibliográficas. Asimismo, agradezco los comentarios de Augusto Varas y, en particular, a los revisores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, por sus sugerencias.

En la primera parte de este trabajo se da cuenta del proceso de internacionalización política y económica de Chile en los últimos 16 años. Luego, se analiza por qué, pese a esta necesidad, los esfuerzos por modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores han fracasado hasta el momento. En otros términos, el aumento de demandas ha llevado a las autoridades a fortalecer instancias de apoyo técnico y político sin llegar a transformar las estructuras burocráticas existentes.

Lo anterior ha provocado soluciones organizacionales en lo que la literatura conoce como «burocracias paralelas», esto es, la existencia de cuerpos técnicos altamente preparados y que se transforman en mecanismos que intentan responder a las demandas emergentes. La transformación y modernización administrativa se ve postergada producto de una compleja red de intereses y circunstancias que hace difícil transformar el *statu quo* organizacional. Observamos un proceso de internacionalización sin una planificada modernización, donde se generan condiciones de suma cero entre los actores políticos y funcionarios de carrera que buscan optimizar sus beneficios de corto plazo.

II. EL CONTEXTO DE INTERNACIONALIZACIÓN

En los últimos 16 años, Chile observó un acelerado proceso de internacionalización motivado principal pero no únicamente por la estrategia de inserción económica internacional. Gran parte del dinamismo se explica por una política sistemática de ampliación de mercados que se ha materializado a partir de la firma de acuerdos de libre comercio, asociación económica y otros instrumentos para la facilitación del comercio. De la misma forma, la política exterior chilena ha incentivado un mayor protagonismo en foros internacionales y la vinculación estratégica con países «afines». Como resultado de este proceso, se ha incrementado la demanda sobre el Estado y las instituciones.

Desde el punto de vista económico, la política de internacionalización de la economía chilena, política denominada de «regionalismo abierto», se convirtió en el pilar fundamental de la estrategia chilena de apertura al mundo. En gran parte debido a la naturaleza del régimen, el modelo aperturista de la década de 1980 se sustentaba en la unilateralidad. Esta fórmula tenía una limitación básica: no exigía reciprocidad y, por lo tanto, no contribuía a la apertura de otros mercados (Van Klaveren, 1998). Una vez restablecida la democracia, la diplomacia chilena impulsó una triple estrategia de inserción que combinaba estrategias unilaterales, multilaterales y bilaterales.

Al comienzo, se puso un fuerte acento en la dimensión económica de la política exterior con una visión latinoamericana no excluyente a la apertura global. El establecimiento de acuerdos comerciales fue una prioridad de los gobiernos de la coalición de centro-izquierda que ha gobernado el país desde el establecimiento democrático². Tal como lo sostenía el ministro de Relaciones Exteriores José Miguel Insulza:

2. Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010).

[...] una prioridad clave de la política exterior del presidente Frei es la internacionalización de la economía chilena, es decir, de los esfuerzos de política exterior destinados a fortalecer y ampliar nuestra presencia internacional, en los planos del comercio y la inversión extranjera. Un país abierto al mundo como el nuestro debe vincular necesariamente los intereses de su inserción internacional a sus relaciones exteriores. La dimensión económica de la política exterior adquiere así un carácter prioritario (Insulza, 1998: 18).

La intensidad de la actividad comercial de Chile queda graficada en que, en el período 1990-2005, se firmaron 8 acuerdos de libre comercio, 11 acuerdos de complementación económica, 38 acuerdos de protección a las inversiones, 16 acuerdos de doble tributación y 38 acuerdos aerocomerciales para la facilitación del tránsito de bienes, servicios y personas (Cuadro 1).

CUADRO I. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
Y ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA DE CHILE 1990-2006

Tratados de Libre Comercio	Acuerdos de Complementación Económica	Otros acuerdos suscritos
Canadá 1996 México 1998 Centroamérica 1999 Corea del Sur 2003 EFTA(1) 2003 Estados Unidos 2003 China 2005 Panamá 2006 Perú 2006	Argentina 1991 Bolivia 1993 Colombia 1993 Venezuela 1993 Ecuador 1994 MERCOSUR 1996 Cuba 1998 (parcial) Perú 1998 Unión Europea 2002 P4 (2) 2005 India 2006 (parcial)	Protección inversiones: 38 países Doble tributación: 16 países Aerocomercial: 38 países

(1) EFTA: La Asociación Europea de Libre Comercio, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

(2) P4: Nueva Zelanda, Singapur, Brunei Darussalam y Chile.

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. <http://www.direcon.cl>. 2006.

Pero la internacionalización no se ha limitado solamente al intercambio comercial y la firma de acuerdos de libre comercio. A las importantes cifras en términos de inversión extranjera en Chile, se suma la inversión chilena en el extranjero, esta última localizada principalmente en el Cono Sur. Desde 1990 hasta el 2004, se invirtieron casi 15.000 millones de dólares en Argentina, 4.000 en Perú, 5.000 en Brasil y 2.000 en Colombia, lo cual totaliza una cifra cercana a los 30.000 millones de dólares. En el año 2004, Chile fue el tercer inversionista extranjero latinoamericano –después de Brasil y México–, denotando la importancia de los privados en los temas de relaciones regionales y especialmente vecinales.

Como resultado de este período la economía chilena se erige como una de las más abiertas del mundo. Al menos así lo demuestra el índice de libertades económicas que ubica a Chile en el número 11 de un *ranking* que incluye a 110 países (Miles *et al.*, 2005)³. Asimismo, Chile muestra niveles de integración financiera a la economía global todavía inferiores a las economías avanzadas pero bastante superiores al registro mostrado por las economías emergentes (Banco Central, 2003). Otro indicador relevante del incremento de la participación del sector externo en la economía nacional es el aumento de la significación del intercambio comercial en el producto interno bruto nacional. Mientras en 1997 el intercambio comercial representaba el 18,1% del PIB, en el año 2005 dicha cifra se alzaba al 26,5%. El bienio 2004-2005 demuestra el porcentaje de crecimiento más grande en el período.

CUADRO II. INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE EN RELACIÓN A SU PIB

Año	PIB (millones de dólares)	Intercambio comercial (millones de dólares)	% en relación al PIB
1997	86.920	16.184	18,1
1998	89.728	15.318	17,0
1999	89.046	14.340	16,1
2000	93.043	17.061	18,3
2001	96.185	16.814	17,4
2002	98.286	16.196	16,4
2003	102.136	17.959	17,5
2004	108.431	23.736	21,8
2005	115.314	30.636	26,5

Fuente: Banco Central de Chile, varios años.

Otra dimensión de la internacionalización es su participación en foros multilaterales. Uno de los objetivos del primer gobierno de la Concertación fue potenciar la presencia chilena en foros e instancias internacionales, lo que ha sido profundizado en forma especial bajo los tres gobiernos siguientes (Insulza, 1998: 61). A partir de la década de 1990, Chile promovió su participación como miembro de la Comisión de Derechos Humanos de esta institución y ha presidido en una serie de oportunidades el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Bajo la última presidencia chilena de este organismo (2002-2004) se impulsaron una serie de iniciativas de promoción del desarrollo social, específicamente para dar seguimiento al Consenso de Monterrey en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio. Asimismo, Chile ha sido elegido en dos oportunidades como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Cuadro III).

3. Los países que preceden a Chile en el *ranking* son los siguientes: Hong Kong, Singapur, Luxemburgo, Estonia, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Dinamarca, Islandia y Australia.

CUADRO III. CHILE Y SU PRESENCIA INTERNACIONAL (VÍA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN)

Organización de Naciones Unidas (ONU)	- Misión permanente de Chile ante Naciones Unidas. Participación en Consejo de Seguridad de ONU 1990s-2000s (Juan Gabriel Valdés y Heraldo Muñoz) - Haití. Jefe de misión, Juan Gabriel Valdés 2005-2006
Organización de Estados Americanos (OEA)	Secretario General, José Miguel Insulza 2006-2010
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Director General, Juan Somavía
Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)	Vicesecretario General, Carlos Fortín
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Miembro Comisión, José Zalaquett
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Jueza Corte, Cecilia Medina
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Miembro del Directorio Ejecutivo, Alex Foxley
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Secretario General, Francisco Rojas Aravena
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)	Secretario General, Edmundo Vargas Carreño

Fuente: Elaboración de FLACSO-Chile en base a documentos oficiales.

La preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional ha sido un tema especialmente destacado por la Concertación debido a la reciente participación de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En materia de seguridad, la política exterior de Chile se ha adscrito al concepto de seguridad humana a través de su participación desde 1999 en la Red de Seguridad Humana⁴. Asimismo, Chile activó su participación en operaciones de paz enviando tropas a partir de 1991 a Irak-Kuwait, El Salvador, Camboya, Bosnia, Kosovo, Chipre y Haití (Tripodi, 2004).

Finalmente, otro de los fenómenos que grafica la mayor apertura de Chile es el explosivo aumento de inmigrantes en Chile donde se produjo una variación muy significativa entre las mediciones del censo de 1982 y 2002, aunque como porcentaje de la población total nacional, todavía Chile se encuentra bajo el nivel que alcanzó en 1960.

CUADRO IV. PERSONAS NACIDAS EN EL EXTRANJERO VIVIENDO EN CHILE

	Extranjeros	Variación intercensal	% del total población
1960	104.853	0,94	1,42
1970	90.441	-13,7	1,02
1982	84.345	-6,7	0,75
1992	105.070	24,5	0,79
2002	184.464	75,5	1,22

Fuente: MARTÍNEZ (2003).

4. La red está compuesta por trece países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.

Desde el punto de vista de la demanda sobre las instituciones del Estado chileno, podemos observar que se ha producido un explosivo aumento de la demanda burocrática sobre el Estado chileno, particularmente a partir de fines de la década de 1990, en lo relativo a solicitudes aprobadas de permisos de residencia temporal, residencia permanente, y nacionalizaciones, incrementándose desde poco más de cinco mil solicitudes en 1985 hasta cerca de cuarenta mil en el año 2003.

III. EL CONTEXTO DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Si las condiciones internacionales han transformado y generado altas demandas burocráticas, otro factor favorable a una reforma es el discurso y prácticas instaladas en Chile sobre la modernización del aparato público. Las grandes transformaciones en el período 1990-2005 se han referido a la creación de instituciones (Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud), la creación de indicadores de gestión e impacto de las políticas públicas, la transformación de instituciones y normas dentro de políticas sectoriales (educación, justicia, salud, infraestructura) y, más recientemente, el cambio de enfoque desde una noción asistencial hacia una centrada en la universalidad de derechos (Waissbluth, 2006).

El proceso de modernización del Estado ha estado marcado por conceptos claves como mejoramiento de la calidad y eficiencia del servicio público, evaluación e incentivos, concursabilidad y profesionalización y gerenciamiento. El paquete de medidas promovido por el gobierno en el año 2003 fue quizás el más relevante impulso hacia la modernización del Estado; contiene iniciativas de transparencia, gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera y descentralización.

Algunos hechos llaman la atención de este proceso: primero, cuando se les pregunta a los actores claves del sector privado y público de gobierno y oposición sobre la gestión de relaciones exteriores, existe una muy positiva percepción de la misma (Waissbluth, 2006). Paradójicamente, y como lo observaremos más adelante, cuando se analizan los cambios en materia de gestión dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, todos los cambios que han operado en el Estado desde la transición hasta la fecha han afectado sólo tangencialmente a dicho organismo. Es decir, la positiva evaluación se refiere más a los resultados de política exterior que al proceso de modernización mismo, que de hecho no se ha verificado. Por tratarse de un ministerio con un cuerpo diplomático que actúa bajo un régimen de carrera especial, los procedimientos y mecanismos aplicados a otras instancias del Estado no han funcionado en este caso.

IV. INTERNACIONALIZACIÓN SIN MODERNIZACIÓN

El incremento de la demanda internacional y las transformaciones del propio Estado intuitivamente podrían implicar un cambio en las lógicas de trabajo institucional para responder a dichos requerimientos de forma más efectiva. Nos referimos a

una reforma institucional que no significa otra cosa que «cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público para hacer que funcionen mejor en algún sentido» (Waissbluth, 2006).

En esta sección observaremos que las respuestas institucionales no han ido por una «modernización integral» del servicio exterior sino que a través de la creación de instancias de decisión fuera del ámbito burocrático tradicional en lo que denominaremos la creación de una «burocracia técnica paralela». El aumento de demandas ha llevado a las autoridades a fortalecer instancias de apoyo técnico y político sin transformar las estructuras burocráticas existentes. Lo anterior se explica por tres circunstancias: (a) las condiciones políticas que han inhibido abordar una transformación significativa en el ámbito de la Cancillería, (b) la existencia de resistencias corporativas del propio cuerpo diplomático que, pese a que observan la necesidad de una transformación de los incentivos, resisten transformaciones relevantes de los incentivos existentes y (c) el eficiente trabajo de la burocracia tecnocrática que ha sido capaz de responder a las demandas externas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se creó en diciembre de 1871, esto es, 70 años después de producida la independencia. Desde su creación se han verificado muy pocas reformas significativas al mismo (Sánchez y Pereira, 1977). El desarrollo temprano de un Estado burocrático y altamente normado generó una tradición legalista y un estilo civil-pragmático que caracteriza a sus funcionarios⁵. En relación a la primera característica, desde muy temprano en la conformación del ministerio predominó un interés por apearse a un conjunto de normas que garantizaran, primero un marco territorial que terminó por definirse a comienzos del siglo XX con la firma de acuerdos con los países vecinos y, posteriormente, una serie de iniciativas legales para resguardar tales definiciones. La noción de una política exterior que basa sus orientaciones en el cumplimiento de los tratados y en los principios generales del derecho internacional ha marcado el sentido de tal repartición (Muñoz, 1985; Sánchez y Pereira, 1979).

A esto se agrega un segundo elemento que se refiere a la existencia de «culturas organizacionales» en la Cancillería chilena. Un primer estilo, predominante hasta 1973, se define como «civil-pragmático» y que tiende a reforzar el apego al derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades de poder mundial, una postura que valora la democracia y se identifica con valores occidentales y el *statu quo* en materia internacional (Muñoz y Tulchin, 1984; Wilhelmy, 1979 y Colacrai y Lorenzini, 2005)⁶. A partir de 1973, dicho estilo dio paso a otro de tipo «pretoriano-ideológico» donde el régimen militar habría impuesto nuevos condicionamientos a la gestión de política exterior incluyendo su propio sello jerárquico y con una visión marcadamente anticomunista del mundo (Muñoz, 1984).

La historia del régimen militar es relevante pues impuso un sello a la Cancillería dado que el control de la política exterior quedó en manos de los uniformados y no del cuerpo diplomático, por lo menos a nivel de ministros y subsecretarios. Hubo intentos,

5. Una discusión sobre el punto en M. COLACRAI y M. A. LORENZINI (2005).

6. M. WILHELMY (1979) habla de una subcultura dominante moderada.

eso sí, de dotar a la Cancillería con capacidades técnicas particularmente en el campo económico durante la breve gestión del canciller Hernán Cubillos (1978-1980), quien produjo un giro parcial hacia visiones que podrían catalogarse dentro de lo que Muñoz denomina como civil-pragmática (Colacrai y Lorenzini, 2005). En términos sintéticos, la experiencia del régimen militar tendió a centralizar las decisiones de la política exterior en las Fuerzas Armadas minimizando el rol del cuerpo diplomático durante gran parte de la dictadura, y hubo una transición desde posturas pragmáticas hacia visiones más ideológicas de las relaciones internacionales.

Esta cultura legalista y pragmática recobró fuerza con el retorno de la democracia en 1990. De hecho, para algunos autores, el pragmatismo de la política exterior chilena ha sido una de las características más persistentes en su historia diplomática (Colacrai y Lorenzini, 2005). El cambio internacional tendía a «desideologizar» los conflictos internacionales al derrumbarse la división este-oeste y al revalorarse la democracia como sistema de gobierno en el hemisferio y en el país. Las tensiones ya no se producirían entre «culturas» competitivas sino que más bien en la forma en que se deberían enfrentar los desafíos internacionales. El discurso político de la Concertación de partidos por la Democracia que asumió el gobierno en 1990 destacaba la necesidad de modernizar la Cancillería. Sin embargo, hasta el año 2006 todos los esfuerzos por realizar transformaciones significativas a la carrera diplomática no se habían concretado. Las tensiones se traducían en cuál sería el papel del cuerpo diplomático en las definiciones de política exterior y el significado que adquiriría la «profesionalización» de la gestión internacional del ministerio.

Desde el punto de vista burocrático, la dotación del Ministerio de Relaciones Exteriores no sufrió mayores cambios sino hasta el segundo año del gobierno de Ricardo Lagos. En términos absolutos, se produjo un incremento de la planta de un 18% si se compara el año 2004 con 1995. No obstante, cuando se observa la evolución de la planta administrativa del conjunto del Estado, observamos que la planta de 2004 representa a un porcentaje ligeramente inferior que lo que representaba en 1995.

CUADRO V. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. DOTACIÓN 1995-2004

Año	Dotación Ministerio Relaciones Exteriores	Dotación como % del sector público
1995	1.208	0,92%
1996	1.265	0,96%
1997	1.252	0,94%
1998	1.248	0,92%
1999	1.252	0,91%
2000	1.240	0,86%
2001	1.307	0,87%
2002	1.441	0,94%
2003	1.468	0,93%
2004	1.430	0,89%

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile. Dotación efectiva de personal civil del Gobierno Central. www.hacienda.cl.

Un dato interesante de observar es la proporción del personal de planta y con contratos parciales. Lo que el cuadro siguiente indica es que las dotaciones de planta y a contrata en el Ministerio de Relaciones Exteriores, proporcionalmente, se han reducido en 10 puntos entre los años 2000 y 2005. La diferencia se explica por un incremento en el personal que trabaja en reparticiones dependientes del ministerio pero que gozan de cierta autonomía, como la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), el Instituto Antártico y la Dirección de Fronteras.

CUADRO VI. DOTACIONES DESAGREGADAS POR AÑO.
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL Y SERVICIO EXTERIOR

Año	Total	% del total MINREL	% planta	% contrata	% honorarios
2000	1.014	81,7	83	17	–
2001	1.021	78,1	85	15	–
2002	1.014	70,3	85	15	–
2003	1.022	69,1	83	17	–
2004	1.022	71,4	82	18	–
2005	992	ND	83	17	–

Se excluyen Dirección Económica (DIRECON), Dirección de Fronteras (DIFROL), Instituto Antártico y Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) integrada en 2005 al ministerio.

Fuente: Balance de Gestión integral, Ministerio de Relaciones Exteriores 2000 al 2005. En www.hacienda.cl.

El fenómeno más interesante se ha producido en la DIRECON que vio incrementada su dotación de 98 a 281 funcionarios entre el año 2000 y 2005. El incremento más significativo se ha dado por la modalidad de funcionarios a contrata que de representar el 16% de dicha repartición en el año 2000 pasaron a representar el 84% en el año 2005. La mayor parte de estos funcionarios son profesionales del área de la economía y del derecho.

CUADRO VII. DOTACIONES DESAGREGADAS POR AÑO.
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Año	Total DIRECON	% del total MINREL	% planta	% contrata	% honorarios
2000	98	7,9	84	16	–
2001	162	12,4	58	42	–
2002	351	24,3	32	68	–
2003	362	24,6	31	69	–
2004	318	22,2	35	65	–
2005	281	ND	16	84	–

Fuente: Balance de Gestión integral, Ministerio de Relaciones Exteriores 2000 al 2005. En www.hacienda.cl.

Lo anterior es coincidente con el incremento en los recursos para el Ministerio de Relaciones Exteriores en igual período. Entre 1990 y 2003, se produjo un incremento promedio del presupuesto de dicho ministerio de 8,6%. Entre 2000 y 2003, los gastos de la Secretaría de Administración General y Servicio Exterior se explican por un mayor desembolso, no en la planta de personal que no sufrió grandes variaciones, sino que de las remuneraciones variables, esto es, contratos por prestación de servicios en honorarios (Instituto Libertad y Desarrollo, 2003).

Lo que estas cifras demuestran es que, pese a una mayor demanda producto de la internacionalización del país, la estructura burocrática ha tendido a crecer en términos absolutos aunque no en términos relativos, es decir, el crecimiento de la burocracia de la Cancillería no es equivalente al crecimiento de otros sectores del Estado. En segundo lugar, dentro del ministerio se observa una importante estabilidad hasta 1999 y una transformación significativa a partir del año 2001. Esto coincide con el crecimiento de las demandas a partir de la firma de acuerdos de libre comercio con diversos países en la década de los 2000. En tercer término, la modalidad escogida ha sido mediante el aumento de personal profesional vía «contrata» y no un crecimiento de las plantas administrativas del ministerio. Esto se explica en gran medida por los propios incentivos existentes en la actualidad en la administración del presupuesto, que inhiben al Ejecutivo ampliar plantas sin una correspondiente modificación de los presupuestos que anualmente se discuten en el Congreso. En síntesis, las autoridades de gobierno han respondido al aumento de una demanda internacional vía la creación de una burocracia «técnica paralela».

La última modificación normativa significativa se hizo durante el régimen militar en 1978 (Decreto con Fuerza de Ley 178) que definió misiones y algunas funciones de la misma. Entre 1990 y 2006, se han realizado cambios mínimos como la ampliación de la planta del servicio exterior que tuvo por objetivo incorporar ex funcionarios que fueron alejados de sus cargos durante el régimen militar (Ley 19.115), se estableció un reglamento nuevo de calificaciones del personal (1992), la modernización del sistema consular chileno (1998) y, en los años 1996 y 2005, se establecieron comisiones que discutieron la modernización del ministerio sin esto terminar en algún proyecto o reforma concretos.

El diagnóstico político generalizado entre partidos de oposición, gobierno y dentro de la propia corporación de diplomáticos de carrera, que se vio expresado en un proceso de audiencias públicas realizadas por el ministerio en 2005, planteó que se requerían cambios en la estructura organizacional, en materia de recursos humanos, para mejorar las condiciones de trabajo de los profesionales diplomáticos⁷, de incentivos profesionales, de coordinación interministerial y de coordinación entre el mundo privado y el público. Por ejemplo, el ex ministro de Relaciones Exteriores del régimen militar Hernán Felipe Errázuriz sostenía en 2005 que no sólo era necesaria una reforma a la

7. Hacia 2005 el total de diplomáticos de carrera sumaba aproximadamente 300, de los cuales 100 eran abogados, 43 licenciados en diferentes áreas, 35 ingenieros, 31 administradores públicos, 36 profesores de Estado, 18 periodistas, entre otros.

ley orgánica en cuanto a funciones, atribuciones, estructura y personal, sino que también y

[...] más urgente que un nuevo estatuto legal la modernización de la cancillería supone la introducción de criterios y prácticas modernas de gestión, que no son de rango legal y que son determinantes para su eficacia.

Agregaba que

[...] hay consenso sobre la falta de agilidad, debilitamiento del profesionalismo, politización operativa, anacronismo de algunos procedimientos, imperfecciones en los procesos de toma de decisiones, fallas organizativas y administrativas [...]. A la vez, la modernización de la cancillería debe integrarse a la modernización del aparato estatal y del servicio civil, y no puede ser independiente de estas reformas, también pendientes (Errázuriz, 2005).

Por su parte, los funcionarios de la carrera diplomática agrupados en la Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA) sostenían que ya en 1995 proponían al Ministerio de Relaciones Exteriores un plan de perfeccionamiento integral del ministerio: «Nuestra disposición al cambio y la promoción de una reforma profunda de nuestra cancillería ha sido una constante durante los últimos 15 años» (ADICA, 2005).

Para el ex diputado de la Democracia Cristiana y encargado del área internacional de su partido Tomás Jocelyn Holt resultaba imperiosa una reforma a la Cancillería. A su juicio, se requería un «servicio exterior flexible, profesional y especializado supeeditado a una estrategia que promueva a Chile como un buen *partner* y socio confiable» (Jocelyn Holt, 2005). Por su parte, el ex director de Planificación de la Cancillería y actual diputado del Partido Socialista sostenía que se requería una reforma que considerara los principios de flexibilidad, coordinación, participación, descentralización, profesionalización y especialización⁸.

V. LOS FACTORES QUE INHIBEN EL CAMBIO

Tres factores complementarios explican esta ausencia de cambios orgánicos significativos⁹: el primero se refiere a las condiciones políticas domésticas poco favorables para concretar las promesas de reforma. La segunda explicación se centra en la existencia de dos visiones polares sobre el sentido que debiera tener una «modernización» que inhiben la construcción de un consenso interno. Se advierten dos modelos competitivos de «profesionalización» que no han logrado consensuarse políticamente al interior de la Cancillería. Finalmente, la tercera explicación se refiere al eficiente

8. «La reforma de la Cancillería». Columna del diputado Marcelo Díaz. *El Mostrador*, 5 de mayo de 2006.

9. Estos factores son desarrollados con mayor detenimiento en C. FUENTES (2007).

desenvolvimiento de una burocracia paralela que ha funcionado en el ministerio para responder a la internacionalización económica del país. Esta forma de decidir se ha extendido incluso hacia esferas políticas de alto nivel, donde la diplomacia paralela se transforma en más relevante que los conductos regulares de funcionamiento de la Cancillería.

V.1. *El contexto político*

La modernización de la Cancillería alude a una serie de transformaciones en la estructura organizativa, los recursos humanos y los incentivos existentes en tal repartición. Ello implicaría por una parte la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Ministerio, lo que requeriría un amplio consenso político, o al menos el apoyo de uno de los partidos de oposición. Por lo tanto, una primera condicionante política es la necesidad de contar con los votos suficientes en el Congreso para aprobar una reforma significativa.

Desde el punto de vista de la oposición, uno de los puntos más significativos de su agenda ha sido reducir la injerencia del gobierno en la designación de embajadores, ampliando la posibilidad de que funcionarios de carrera ocupen cargos clave en el ministerio. En cada cambio de gobierno, la oposición ha demandado del gobierno una mayor «profesionalización» de la Cancillería vía la reducción de la designación de embajadores políticos. Esta demanda es compartida por la ADICA, lo que sin duda ha dificultado el diálogo con el gobierno.

Pero adicionalmente, desde el punto de vista político, existe una disonancia entre el alto costo político de la reforma y la opacidad de sus beneficios. Es decir, el costo político de asumir una reforma de esta naturaleza es alto por cuanto implicaría para el gobierno aceptar una serie de condiciones de la oposición en lo relativo a designación de cargos políticos en embajadas. Además, la reforma implicaría al menos en un primer momento un incremento de recursos para realizar la transformación, lo que generalmente no es bien visto por la opinión pública. Por otra parte, los potenciales beneficios de tal reforma no serían observados por la opinión pública dado que no se traduciría en un beneficio inmediato, como sí ocurre con reformas como al sistema de salud, justicia o pensiones. La opacidad de los beneficios desincentiva a las autoridades políticas a asumir una batalla política de inciertos resultados. A ello debe agregarse que la política exterior nunca ha figurado entre las principales preocupaciones de la población¹⁰.

Finalmente, y también desde el punto de vista político, el *timing* electoral tampoco ayuda a que se concrete una reforma integral. La existencia en Chile de elecciones en forma relativamente frecuente genera un fuerte desincentivo para que las autoridades inicien procesos de cambio estructural, salvo cuando se perciban beneficios políticos inmediatos, que como ya señalamos no es el caso de la política internacional.

10. En la Encuesta Nacional del CEP, los temas de política exterior no figuran como una preocupación de la ciudadanía (ver <http://www.cepchile.cl/encuestas>).

Aunque con la reforma constitucional de 2005 se ordenaron algunas de las elecciones, se decidió acortar el período presidencial de 6 a 4 años, lo que redujo las posibilidades de implementar políticas públicas de difícil aprobación en el Congreso. Adicionalmente, en el año 2008 se darán elecciones municipales, por lo que las autoridades del nuevo gobierno contarán en términos prácticos con los años 2006 y 2007 para desarrollar una agenda legislativa de cambios institucionales significativos.

CUADRO VIII. *TIMING* ELECTORAL EN CHILE

1993	1996	1997	1999	2000	2001	2004	2005	2008	2009
Presidente Congreso	Mun.	Congreso	Presidente	Mun.	Congreso	Mun.	Presidente Congreso	Mun.	Presidente Congreso

Fuente: www.elecciones.cl. Mun = Municipal.

V.2. *Los alcances y sentidos discrepantes de la profesionalización*

Si las condiciones políticas no ayudan a motivar una reforma, los alcances y sentidos discrepantes de la profesionalización han debilitado aún más las posibilidades de lograr un consenso básico sobre la misma. En relación a los alcances, en las propuestas de reforma iniciadas desde el gobierno (1996, 1998 y 2005) se pusieron objetivos ambiciosos de reforma y que consideraban al menos tres objetivos: primero, una reforma organizacional con el objetivo de racionalizar y homologar el trabajo de las diversas direcciones. Ello implicaba, por ejemplo, la idea de sustituir el esquema actual de una subsecretaría, mediante la creación de subsecretarías de relaciones económicas, de asuntos políticos y de asuntos administrativos. Segundo, la idea de transformar los mecanismos de evaluación a fin de introducir incentivos al mérito, reduciendo la importancia relativa de la experiencia. Tercero, reevaluar la situación económica de los funcionarios de carrera a fin de generar incentivos para la permanencia en Santiago y promover determinadas destinaciones ajustándolas a los niveles de responsabilidades. Cuarto, promover una reforma en el sistema de enseñanza para diplomáticos que, en la actualidad, se realiza a través de la Academia Diplomática. La extensa agenda de reformas, a juicio de los mismos diplomáticos, ha generado objetivos demasiado ambiciosos y que en la práctica afectan tantos intereses que son irrealizables¹¹.

Pero, adicionalmente, los actores involucrados en el debate sostienen visiones opuestas sobre el significado de lo que es la «modernización» de la Cancillería. Podríamos definir dos visiones «polares» del sentido que podría orientar una reforma. Un primer significado es de «profesionalización abierta», esto es, una concepción que destaca la meritocracia como una condición fundamental para la gestión moderna y eficiente del Estado. En esta concepción se destacan los incentivos o premios a los logros de objetivos y a la innovación como una parte esencial de la labor de los funcionarios.

11. Grupo de discusión conducida por el autor con funcionarios de carrera. Enero de 2007.

Lo anterior implica la generación de mecanismos objetivos de evaluación por desempeño y concursabilidad de cargos como instrumento de acceso a cargos de relevancia.

Se trata de una visión donde la organización es concebida en términos más horizontales que verticales. Los privilegios tienden a ser acotados y a concentrarse en ámbitos especializados con el fin de retener a funcionarios que se verían tentados a abandonar sus cargos por ofertas en el mercado laboral. El vínculo político requiere ser de alto nivel pero de carácter profesionalizante. En otros términos, en una concepción de profesionalización abierta, los vínculos políticos o sectoriales (con el mundo privado, por ejemplo) podrían llegar a ser una buena condición de un funcionario de alto rango, siempre y cuando no interfiera en su desempeño profesional. La noción de un político con altas capacidades técnicas (o un técnico con una alta visión política) en determinadas circunstancias es clave para el éxito en una gestión internacional.

En el otro lado de la balanza, encontramos una concepción de «profesionalización cerrada», esto es, una noción que privilegia la antigüedad por sobre el mérito bajo la concepción de que la experiencia diplomática es una condición crucial para el desenvolvimiento de un buen diplomático. El mérito es considerado dentro de una estructura de incentivos que pondera tanto las capacidades individuales como la antigüedad en la función. Esta noción tiende a privilegiar una concepción jerárquica o vertical de la organización. Los privilegios se darían por antigüedad y se aspira a una total insularidad o autonomía respecto de una potencial influencia política. Al considerarse la función diplomática como particular y altamente especializada, se pretende obtener una profesionalización a partir de la no injerencia política en las designaciones. La antigüedad y el mérito (en ese orden) serían los factores determinantes en quién ocupa posiciones en la escala jerárquica. Idealmente, la función diplomática debe ser ejercida por diplomáticos.

CUADRO IX. DOS VISIONES POLARES DE LA «PROFESIONALIZACIÓN»

	Profesionalización «abierta»	Profesionalización «cerrada»
Meritocracia	Incentivos al mérito Evaluación por desempeño Concursabilidad	Incentivos al mérito, respetando antigüedad
Organización	Horizontal	Jerárquica
Privilegios	Específicos y por especialización	Incentivos antigüedad
Vínculo político	Alto pero profesionalizante	Bajo (insularidad)

Fuente: Elaborado por el autor a partir de BID (2006) y MINTZBERG, QUINN y VOYER (1997).

En el caso de la reforma a la Cancillería precisamente estos dos modelos están en disputa. En los últimos tres años se ha producido un acercamiento de posturas donde algunos actores políticos y del cuerpo diplomático han destacado puntos de consenso como son el mayor énfasis en la meritocracia y el fortalecimiento de las capacidades de innovación de los funcionarios públicos. Al evidenciarse el crecimiento de una «diplomacia paralela», particularmente en el caso de la DIRECON, se han incrementado

los incentivos para establecer un acuerdo sobre una necesaria modernización. No obstante, la tensión entre un modelo y otro aún se mantiene.

Las diferencias se hacen patentes cuando se contrasta la agenda y énfasis de uno y otro sector. Por ejemplo, el gobierno decidió concursar el puesto de director de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores, cargo que fue ocupado por un connotado político, ingeniero comercial y economista del partido demócrata cristiano, Pablo Piñera. Su experiencia en puestos de función pública reflejan el sentido de una concepción de profesionalización «abierta» dado que se trata de un cargo que se decide concursar y donde se escogió a alguien que si bien tiene una historia política evidente, también tiene amplios créditos técnicos para desempeñarse en dicha función¹².

La respuesta de la Asociación de Diplomáticos representa el sentido de una «profesionalización cerrada». Para la ADICA, la función de la Dirección de Administración debiera ser ocupada por «el jefe administrativo del servicio, tener 20 años a lo menos en la planta del servicio exterior y el título profesional afín con la función» (ADICA, 2005).

Otros casos grafican esta diferencia. Para los diplomáticos se requerirían mecanismos de control sobre las embajadas a partir de un «inspector de embajadas», un funcionario de carrera (y no externo al servicio) que vele por el cumplimiento de las funciones dentro de las embajadas y atienda los problemas específicos de ella. La noción de modernización que la asociación de diplomáticos asume se sintetiza en una agenda más bien de carácter corporativo. Para la ADICA, la meritocracia se busca promover dentro del sistema. Un ejemplo patente de esta noción es la aceptación de «consultores» externos que, a juicio de los diplomáticos, deben estar guiados por un escalafón a ser incorporados por concurso y en base a antecedentes objetivos: «en este escalafón deben incluirse a aquellos funcionarios del Servicio Exterior que pierdan por tercera vez los concursos de ascensos o que permanezcan en el mismo grado por más de doce años» (ADICA, 2005). En otros términos, se busca garantizar la no salida de funcionarios de carrera, al margen de la evaluación que se haga de ellos.

La percepción generalizada de los funcionarios asociados a ADICA responde al ideal de «profesionalización cerrada». Una encuesta conducida recientemente es indicativa de este fenómeno. Entre los principales aspectos negativos mencionados por los funcionarios figura como segundo problema de la Cancillería luego de la poca coordinación (21,8%), la existencia de directores ajenos a la carrera (18,8%). Adicionalmente, los funcionarios de carrera señalan la injerencia de los intereses político-partidistas (38,0% de referencias), el amiguismo (36,3%) y el uso de influencias (28,7%) y el tener «padrinos» políticos (14,6%) como los tres principales aspectos que inciden en sus

12. Pablo Piñera es ingeniero comercial y tiene un máster en economía en la Universidad de Boston. Ha sido subsecretario de Hacienda, consejero del Banco Central, director ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, director de contabilidad y finanzas del Ministerio de Obras Públicas y subsecretario de Obras Públicas.

evaluaciones, marcando una distancia respecto de los aspectos que deberían ser considerados y que analizaremos más abajo¹³.

Existe, sin embargo, una tensión entre la necesidad de una «profesionalización cerrada» (exenta de influencias internas), y el desarrollar un mecanismo que premie el mérito por sobre un sistema jerárquico. Cuando se le consulta a los entrevistados sobre aspectos que influyen favorablemente en la evaluación de funcionarios, los tres aspectos con mayores menciones son la experiencia (26,8%), la iniciativa (24%) y el cumplimiento de objetivos laborales (19,3%). Cuando se pregunta qué aspectos deberían influir favorablemente en la evaluación de funcionarios, los tres aspectos con mayores menciones, son: el cumplimiento de objetivos laborales (82,5%), la iniciativa (80,7%), el manejo de idiomas (66,7%) y la experiencia (64,9%) (ADICA, 2006). Es decir, claramente predominan valores meritocráticos sobre los relativos a la experiencia o jerarquía. Por otra parte, el 49,7% de los entrevistados sostienen que mostrar iniciativa en el desempeño profesional es beneficioso. Al respecto, las políticas de carrera peor evaluadas por los funcionarios de carrera en la misma encuesta corresponden a las calificaciones anuales, las políticas de retiro y jubilaciones y los ascensos, demostrando de nuevo una preocupación por el ascenso y la meritocracia dentro de la carrera¹⁴.

Lo anterior es consistente con la preocupación demostrada por funcionarios de carrera en entrevistas personales y grupales¹⁵. Cuando se preguntó sobre las principales prioridades de reforma del ministerio en el futuro inmediato, se mencionó repetidamente la necesidad de establecer un mecanismo transparente de evaluación funcional, vinculando los estímulos monetarios y simbólicos con el mérito demostrado por los funcionarios:

[...] una evaluación transparente y objetivada podría ser muy positiva para estimular a los funcionarios. No puede ser que el 100% de los funcionarios esté en la máxima categoría de evaluación todos los años¹⁶.

En síntesis, la existencia de dos modelos de «profesionalización» ha inhibido el avanzar en un proyecto consensuado. La apertura hacia la competencia y a la meritocracia es sin duda el gran punto en conflicto en esta reforma. En la medida en que la coalición de gobierno promueve tal política ya sea en la designación de embajadores y/o

13. Encuesta de ADICA a funcionarios de carrera. Se envió la encuesta a los 282 funcionarios de carrera, respondiendo 171 de ellos (41,7%). Encuesta realizada entre junio y agosto de 2006 (ADICA, 2006).

14. En una escala de 1 a 7 siendo 1 pésimo y 7 excelente, el porcentaje de personas que evaluó de 1 a 3 las siguientes políticas fueron: 93,5% calificaciones, 88,6% retiro y jubilaciones, 91% los ascensos, 53,8% la formación y el perfeccionamiento y 57,7% las destinaciones.

15. Se sostuvieron entrevistas con funcionarios de carrera entre los meses de septiembre de 2006 y enero de 2007. Adicionalmente, se utilizó una técnica de grupo de discusión en el mes de enero de 2007 a fin de contrastar los resultados de las entrevistas individuales. Se organizaron dos grupos de discusión con funcionarios de alto rango y rango medio, utilizando una pauta de discusión y una encuesta estructurada. Los resultados de estos grupos de discusión en C. FUENTES (2007).

16. Intervención de funcionario de carrera en grupo de discusión. Enero de 2007.

altos puestos en la administración central de la Cancillería, se generan resistencias corporativas significativas de parte de los funcionarios de carrera. Usualmente, esta apertura se traduce en mayores niveles de politización al no existir un procedimiento adecuado para concursar cargos de significación. Pero incluso en los cargos que han comenzado a ser concursados (el de la Dirección Administrativa fue la primera experiencia de su tipo en dicha repartición), al depender la definición de los actores políticos, sigue existiendo una percepción de «politización» en las nuevas modalidades buscadas.

V.3. La eficiente respuesta de algunas reparticiones (el caso de la DIRECON)

Otro factor que ha inhibido el avance de una reforma es, paradójicamente, la buena gestión alcanzada a través del establecimiento de una diplomacia «paralela» como es el caso de la DIRECON. Esta repartición fue creada mediante el Decreto con Fuerza de Ley número 53, del año 1979. Su creación respondió al objetivo de fortalecer el papel económico de la política exterior, frente al modelo económico imperante y la necesidad de apertura. Durante la transición democrática, esta dirección se transformó en un órgano técnico fundamental para la negociación e implementación de acuerdos comerciales que han acompañado la estrategia de regionalismo abierto en las relaciones económicas internacionales de Chile.

Esta dirección tiene por funciones, entre otras: colaborar, dentro del contexto de la política económica que fije el gobierno, al desarrollo de las exportaciones del país; orientar la asistencia económica y financiera proveniente del exterior; intervenir en todo lo atinente a los grupos de trabajo, negociaciones bilaterales y multilaterales y demás comisiones internacionales mixtas en que participe Chile; estudiar en todos sus aspectos la participación de Chile en el comercio internacional y proponer las medidas pertinentes, las que deberán contar con la conformidad escrita del ministro de Hacienda; organizar misiones públicas y privadas al exterior. Asimismo, se orienta a promover la visita de misiones comerciales extranjeras, auxiliares en la programación de sus actividades y atenderlas durante su permanencia en el país; y promover y negociar tratados y demás acuerdos internacionales de carácter económico, los que también deberán tener la conformidad escrita del ministro de Hacienda.

Tal como se indicó anteriormente, la DIRECON ha cobrado una gran relevancia política y técnica al ser la dirección que ha conducido las negociaciones internacionales. Ello se ha concretado a partir del fortalecimiento de sus equipos técnicos y del fortalecimiento de una diplomacia paralela que no necesariamente pasa por la diplomacia tradicional. A juicio del anterior director, Osvaldo Rosales, se trata de una organización atípica por cuanto tiene un alto sesgo profesional, con muy baja participación de funcionarios de carrera. Las actividades de coordinación DIRECON se han desarrollado de manera informal, generando vínculos no institucionales pero crecientemente formalizados con el sector privado. No se llegó a concretar una mesa técnica de trabajo pero sí se avanzó en rondas de información y consulta con los principales gremios

empresariales del país. En cuanto a la coordinación interministerial, se estableció un comité interministerial que se reunía periódicamente para ver el avance de las negociaciones y un equipo técnico donde participaba Hacienda, Economía, Agricultura y la Secretaría General de la Presidencia¹⁷.

La DIRECON tiene la particularidad de establecer vínculos de coordinación de alto nivel, por la singularidad de las acciones y políticas en el ámbito de la política exterior, pero carecer de vínculos estrechos de mediano y bajo nivel con la Cancillería. Por ejemplo, para el director de Estudios de DIRECON, se carece precisamente de información del nivel político para mejorar los estudios o una mejor coordinación con otras reparticiones del Estado para mejorar la calidad de la información que se entrega a los tomadores de decisión. Los vínculos con la diplomacia tradicional tienden a ser débiles y a estar mediados por el estrato superior de dicha repartición o tienden a ser informales y ocasionales. Las mayores vinculaciones se dan con el Ministerio de Hacienda y Economía¹⁸. La misma percepción tiene la jefa del área de desarrollo estratégico de Pro-Chile (instancia dependiente de DIRECON), dado que enfatiza que los mayores contactos son dentro de la repartición con el área de negociaciones y con la Agencia de Cooperación Internacional, «con el resto de la Cancillería no nos relacionamos»¹⁹.

Este modelo ha generado tensiones internas dentro de la burocracia de la propia Cancillería dado que se produce una diferenciación de estatus entre los profesionales del área económica y el resto de los funcionarios. De acuerdo a algunos funcionarios, uno de los principales desafíos de la Cancillería es internalizar los temas de economía internacional por cuanto generan desigualdades que se expresan en las prioridades que las autoridades políticas le otorgan a dicha repartición, las desigualdades de sueldos entre funcionarios de similar grado, y las diferencias que en este terreno se producen entre aquellos que tienen responsabilidad diplomática y los que abordan cuestiones económicas²⁰.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo hemos dado cuenta de las respuestas institucionales a la internacionalización de Chile. Se sostiene que dada la existencia de condiciones políticas e intereses burocráticos predefinidos, se hace muy difícil avanzar en una reforma sustantiva a un sector clave para el país: el Ministerio de Relaciones Exteriores. La existencia de una estructura burocrática tradicional y que históricamente ha contado con altos niveles de autonomía hacen difícil pensar en un cambio.

17. Entrevista a Osvaldo Rosales, director de DIRECON (2000-2004), 6 de abril de 2006.

18. Entrevista con Alexis Guardia, jefe del Área de Estudios de DIRECON, 23 de agosto de 2006.

19. Entrevista con Lorena Sepúlveda, jefa del Área de Desarrollo Estratégico, Pro-Chile, 23 de agosto de 2006.

20. Grupo de discusión con funcionarios de carrera. Enero de 2007.

Se sostiene que existen tres razones que han inhibido una reforma: el contexto de intereses políticos y el *timing* asociado a la coyuntura política, el alcance y sentido que adquiere la reforma de la Cancillería cada vez que se ha planteado y la existencia de mecanismos alternativos para avanzar políticas institucionales en dicho sector. Tal como un ex funcionario lo expresó vívidamente «al principio del gobierno (Lagos 2000-2006) quisimos realizar cambios administrativos, pero el costo y energía a invertir era tal que decidimos concentrarnos en los resultados políticos más inmediatos, es decir, firmar acuerdos»²¹.

Existe un espacio de consenso político amplio para abordar una reforma basada en cuestiones de meritocracia, especialización e incentivos a la competencia. Sin embargo, el significado de la profesionalización adquiere sentidos muy diferentes y que esencialmente tienen que ver con el grado de autonomía respecto de los actores políticos y los mecanismos que definen tal profesionalización. Es muy probable que el debate en Chile sobre la gerencia pública impacte positivamente al Ministerio de Relaciones Exteriores al generar mecanismos institucionales para la selección de determinados puestos claves en dicho sector del Estado. Sin embargo, lo que ha sido un factor importante de cambio en la mayor parte de la administración pública en Chile se ha constituido en un obstáculo en la Cancillería en la medida en que no se avanza en un esquema renovado de incentivos a la carrera. El resultado del *statu quo* se debe, en parte, a la ausencia de alternativas de política definidas y que susciten consenso político fuera y dentro de la Cancillería. Todos saben que se requiere hacer algo, pero, al existir distintos modelos de desarrollo, se alcanza un resultado subóptimo del *statu quo*.

El trabajo incorpora algunas luces sobre los factores inhibidores del cambio institucional. Se requerirían más estudios comparativos para entender los factores que posibilitan la reforma en algunos casos (el Poder Judicial en América Latina por ejemplo) y en otros no. ¿Bajo qué condiciones fue posible una reforma al sector de justicia y cuáles de estas condiciones se cumplen o no en el caso de la Cancillería? Análisis comparados permitirían mejorar nuestro entendimiento sobre procesos de reforma del Estado en Chile y América Latina.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ADICA. *Hacia una Cancillería para el siglo XXI. Ideas generales de ADICA sobre modernización integral del Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2005. En [www.adica.cl].
- *Estudio de mercado. Situación del Servicio Exterior*. Santiago: ADICA, octubre de 2006.
- BANCO CENTRAL DE CHILE. Análisis del balance externo de Chile. *Economic Policy Papers*, 2003. Santiago: Banco Central de Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La política de las políticas públicas*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2005.

21. Entrevista con funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Junio de 2006.

- COLACRAI, Myriam y LORENZINI, M. A. La política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias. *Confines*, 2005, vol. 1, agosto-diciembre.
- EGAÑA, Rodrigo. Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos. *Documento de trabajo* n.º 340. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2002.
- ERRÁZURIZ, Hernán. *Modernización de la Cancillería*, 2005. En [www.adica.cl].
- FUENTES, Claudio. *Adaptación organizacional sin modernización: el caso de la Cancillería Chilena*. Informe de Investigación FONDECYT. Mimeo. Santiago, 2007.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. *Relaciones Exteriores crece y crece*, 2003. En [http://www.lyd.com/programas/economico/presupuesto2004/relaciones.html].
- INSULZA, José Miguel. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes, 1998.
- JOCELYN HOLT, Tomás. *Presentación de la Democracia Cristiana ante el Grupo de Trabajo Cancillería Siglo XXI*. Santiago: Academia diplomática, 2005. En [www.adica.cl].
- MARCEL, Mario. Las opciones para la reforma del Estado en Chile. En VALDÉS, Salvador Prieto (ed.). *Reforma del Estado. Dirección pública y compras públicas* (vol. II). Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2002.
- MARTÍNEZ, Jorge. Breve examen de la inmigración en Chile según datos generales del Censo de 2002. *Documento de Trabajo* n.º 3. Santiago: Organización Internacional de las Migraciones, 2003.
- MILES, Marc A. *et al. Index of Economic Freedom. The Link Between Economic Opportunity and Prosperity*. Washington DC: Heritage Foundation, 2005.
- MINTZBERG, H.; BRIAN, J. y VOYER, J. *El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México: Pearson Educación, 1997.
- MUÑOZ, Heraldó. La política exterior de Chile: la crisis continúa. En MUÑOZ, Heraldó (comp.). *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*. Buenos Aires: GEL-PROSPEL-CERC, 1985.
- MUÑOZ, Heraldó y TULCHIN, Joseph. *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: GEL Editores, 1984.
- ROMERO, Sergio. *Cancillería del siglo XXI*, 2005. En [www.adica.cl].
- SÁNCHEZ, Walter y PEREIRA, T. *150 años de política exterior chilena*. Santiago: Editorial Universitaria, 1977.
- TRIPODI, Paolo. La misión de Haití desde la mantención hasta la imposición de la paz: Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, año 18, vol. 1-2: 123-138.
- VAN KLAVEREN, Alberto. Continuidad y cambio en la política exterior chilena. En DI TELLA, Torcuato. *Argentina y Chile ¿Desarrollos paralelos?* Buenos Aires: Nuevo Hacer-Isen, 1997.
- Inserción Internacional de Chile. En TOLOZA, Cristián y LAHERA, E. *Chile en los noventa*. Santiago: Presidencia de la República, Dirección de Estudios, 1998.
- WAISSBLUTH, Mario. *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: Diagnóstico y Propuestas de Futuro*, 2006. En [http://www.mariowaisbluth.com].
- WILHELMY, Manfred. Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea. *Estudios Internacionales*, 1979, vol. 48, octubre-diciembre.
- ZURBRIGGEN, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 2006, vol. 26: 67-83.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DE BACHELET: CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES

Citizen participation in Bachelet's government: presidential advisory boards

Carolina AGUILERA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile

✉ caguilera@flacso.cl

BIBLID [1130-2887 (2007) 46, 119-143]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2007

RESUMEN: En el artículo se exponen los resultados preliminares de un estudio que analiza tres consejos asesores del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile. Estos consejos tenían el mandato de formular políticas públicas en temas centrales del programa de gobierno: previsión, políticas de infancia y educación. Además, tenían el mandato de ser consejos que contarán con una amplia participación ciudadana. Desde el discurso político del gobierno estos consejos se presentaron como parte de una nueva práctica del ejercicio del poder político estatal para abrir espacios de participación ciudadana directa en el proceso de políticas públicas. El artículo argumenta (a) que en la práctica dichos mecanismos no operaron como foros participativos, sino como consejos de expertos con acotada amplitud ideológica (2 casos); y (b) que estas instancias presentan una relación Estado-sociedad vertical en el proceso de políticas públicas.

Palabras clave: consejos consultivos, Chile, participación ciudadana, democracia participativa, políticas públicas.

ABSTRACT: This article presents the preliminary results of a study about three advisory boards appointed by Michelle Bachelet's government (2006-2010) in Chile. Those boards were commanded to elaborate public policy proposals in key areas of her government plan: pension system, infant policies and education. The commissions were intended to include a broad participation of citizens. The political discourse of the government presented them as part of a new form to exercise political power by the State by opening spaces for direct citizen participation in policy making processes. The article argues that (a) those mechanisms did not function as participatory forums but as expert advisory boards with a narrow ideological scope (2 cases); and (b)

that in terms of the relationship between State and society, these mechanisms produce a vertical relationship in the political process.

Key words: participatory forums, Chile, citizen participation, participatory democracy, public policies.

I. INTRODUCCIÓN¹

Que a nadie le quepa duda:
estamos construyendo una democracia más participativa.

Michelle Bachelet, 29 de septiembre de 2006

En su campaña electoral la actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet (2006-2010), propuso crear consejos asesores con el fin de que plantearan reformas de políticas públicas en áreas consideradas como pilares de su programa de gobierno (previsión y políticas de infancia).

La presidenta destacó en diversas oportunidades, tanto durante su campaña como posteriormente al inaugurar estas instancias, que estos consejos incorporarían al debate sobre las políticas públicas a actores sociales más allá del ámbito estatal y de expertos técnicos. Su intención era crear «comisiones participativas» para cambiar la manera en que se ejercía el poder desde el Estado, abriéndolo a la sociedad civil y por lo tanto democratizando la forma de gobernar:

Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. ¡Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un solo color redactar un proyecto de ley en un par de días! Pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo todas las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos (Bachelet, 21 de mayo de 2006)².

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*. Esta investigación es parte de un proyecto financiado por la Fundación Ford. Agradezco a Maggi Cook su ayuda con la recopilación y sistematización de los datos cuantitativos usados en el análisis. También agradezco los valiosos comentarios de Claudio Fuentes, Marcela Ríos, Andrés Villar y Mireya Dávila al manuscrito.

2. Cada 21 de mayo en Chile el presidente de la República da cuenta a la nación, ante el Congreso Nacional y sus ministros, de su gestión del año precedente, además de enunciar las políticas que guiarán la conducción del gobierno durante ese año.

El gobierno nombró primero dos consejos³: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CP) y el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (CI)⁴. Luego nombró el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CE)⁵.

Estos consejos tenían el mandato de elaborar propuestas que luego pasarían a ser estudiadas por una comisión interministerial del Ejecutivo, a cargo de evaluar y formular nuevas normativas y/o proyectos de ley estimados convenientes, para su eventual envío al Congreso para su legislación.

Si bien la creación de comisiones no es un fenómeno nuevo en Chile, ya que gobiernos anteriores recurrieron a mesas de diálogo con una amplia participación de actores de la sociedad civil involucrados en diversos temas (derechos humanos y derechos indígenas, por ejemplo), Michelle Bachelet recurrió a este mecanismo dándole una connotación novedosa: cambiar la manera de abordar la formulación de las políticas públicas a través de la institucionalización de un mecanismo consultivo participativo que busca ampliar la participación ciudadana en la política y en la toma de decisiones.

Por ello, la importancia del análisis de los consejos nombrados por el gobierno de Michelle Bachelet radica no sólo en que ilustra el debate en torno a cómo se estructura el proceso de toma de decisiones de políticas públicas en Chile, sino que además permite abordar dos cuestiones cruciales: cómo se representan las demandas sociales en un país democrático, y la vinculación existente entre partidos políticos y actores sociales. El artículo pretende iluminar ambas cuestiones.

Además, es necesario considerar que los consejos consultivos forman parte de la «Agenda Pro Participación Ciudadana» del gobierno, específicamente del primer eje de los cuatro que componen esta agenda. Los ejes son: incorporar la participación ciudadana en la gestión pública; fortalecer las organizaciones de la sociedad civil; políticas de acceso a información; y políticas de no discriminación y de interculturalidad (Bachelet, 29 de septiembre de 2006).

En la primera parte del artículo se discuten los análisis teóricos usados en la investigación de las iniciativas de concertación y deliberación de consejos participativos. Ello permitirá entender la discusión entre las distintas concepciones de participación existentes. Luego, en la segunda sección se explorará de manera detallada cómo se han desarrollado los consejos asesores nombrados por el gobierno de Bachelet, haciendo un

3. En realidad la presidenta ha nombrado más de tres comisiones (Comisión para la Reforma Electoral, Comisión para la Innovación y la Competitividad y una Comisión de Seguridad Ciudadana), pero éstas no han tenido el componente de participación ciudadana relevante al tema en discusión aquí.

4. El CP sesionó entre mediados de marzo y principios de julio de 2006; y el CI sesionó entre principios de abril y fines de junio de 2006.

5. El CE no estaba contemplado en su programa de gobierno, y se nombró como una estrategia para enfrentar las movilizaciones de estudiantes secundarios que clamaban por una mejora en la calidad de la educación. Sin embargo, los criterios invocados por la presidenta para nombrar el consejo van en la misma línea que los otros consejos asesores. El CE sesionó entre principios de junio y principios de diciembre de 2006.

análisis de quiénes son los que participaron en ellos y cómo se llevó a cabo la discusión dentro de los consejos. Ello debiera permitir ver las diferencias entre las distintas comisiones, y qué concepto de participación hay tras estos mecanismos institucionales. En la última sección se retoman los principales puntos sobre los modelos de participación para evaluar estas instancias.

Por último, es necesario destacar que los resultados presentados aquí corresponden a un estudio en curso, y que por lo tanto son preliminares.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS: DEBATES EN TORNO AL CONCEPTO

En el debate actual sobre la democracia en Latinoamérica destacan las recientes experiencias de participación política ciudadana llevadas a cabo en varios países. Estas experiencias de concertación entre organismos y agentes estatales por un lado y organizaciones de la sociedad civil por otro surgen en el contexto histórico de democracias electorales que se han estabilizado, pero en las que se detectan grandes falencias en la calidad de la representación de los intereses de los distintos sectores de la sociedad (PNUD, 2004). Ante estos problemas de representación, se ha propuesto que las instancias de participación ciudadana más directa sean una salida democratizadora. Estas experiencias consisten en diversos mecanismos e instrumentos en donde confluyen agentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil en torno a asuntos de política pública y toman la forma de presupuestos participativos, asambleas populares, audiencias públicas, comisiones o consejos asesores de ciudadanos, entre otros. Países como Brasil, Colombia, Bolivia y México han llevado a cabo reformas legislativas para institucionalizar estos mecanismos de concertación y deliberación en torno a temas públicos (Canto Chac, 2006).

Por su parte, en Chile se dictó en el año 2000 una resolución presidencial tendiente a mejorar los mecanismos de participación ciudadana al interior del Estado y regular las organizaciones de la sociedad civil (Gentes, 2006). Además, actualmente descansa en el Congreso un proyecto de ley que regula la participación ciudadana en la gestión pública, a lo que se suma la actual «Agenda de Participación Ciudadana» del gobierno. Aún no se sabe si estas reformas implicarán la institucionalización de mecanismos de concertación como ha ocurrido en otros países. Y, en general, aún son muy escasas las instancias de participación ciudadana directa en el Estado en Chile. Sin embargo, como se señala en la Introducción, en los primeros meses de su mandato, el nuevo gobierno de la Concertación formó, como parte de su Agenda de Participación Ciudadana, consejos asesores participativos para que asesorasen al Ejecutivo en reformas de política pública en sectores clave de su programa.

El concepto de foros deliberativos, del cual forman parte los consejos consultivos participativos, se inscribe en la corriente de pensamiento de la teoría democrática que aboga por un ejercicio del poder basado en el debate público: la democracia deliberativa. Este paradigma de gobierno nace de la crítica a los gobiernos administrados mayormente en base a criterios técnicos. Ello, en el supuesto de que estos gobiernos

«tecnocráticos» han ido perdiendo legitimidad al estar demasiado alejados de la participación directa de los ciudadanos. Por ello, el uso de mecanismos deliberativos tanto a nivel nacional como local, sobre políticas públicas, busca aumentar la calidad y la legitimidad de la democracia a través de una mayor participación ciudadana. Se argumenta que ello operaría de dos maneras: por un lado la participación en debates implica un mayor compromiso por parte de los ciudadanos con las decisiones tomadas en base a su participación; y por otro lado, estas decisiones serían mejores (más eficientes), ya que estarían basadas en una racionalidad más amplia que la puramente instrumental (aplicada por expertos técnicos), al incluir saberes y experiencias aportados por los ciudadanos comunes y corrientes involucrados directamente en el tema (Delli Carpini *et al.*, 2004).

Sin embargo, es escasa la investigación empírica sobre estos foros (Delli Carpini *et al.*, 2004; Van den Berg y Janoski, 2005). Archon Fung y Eric Olin Wright (2001) han sido de los pocos autores que han avanzado en ello, tratando de ir más allá del desarrollo puramente teórico de la democracia deliberativa, ofreciendo un esquema conceptual basado en estudios de casos, que enmarca las diversas experiencias de comisiones o consejos consultivos (Fung y Wright, 2001). En términos descriptivos estos autores proponen que hay tres características que son compartidas por la gran diversidad de foros, comisiones y consejos existentes en el mundo. En primer lugar, éstos se enfocan en problemas específicos y tangibles y generalmente tienen por lo mismo un carácter local; en segundo lugar, involucran a la gente común y corriente afectada por estos problemas y a agentes estatales cercanos al problema; y tercero, los consejos alcanzan soluciones a través del desarrollo de la deliberación. Hay que destacar que el segundo punto no significa que los expertos estén ausentes de dichos consejos, sino más bien que ellos no tienen un poder exclusivo, cumpliendo el papel de facilitadores de la discusión: que se aproveche al máximo la asociación entre los saberes profesionales y el conocimiento de los ciudadanos. Con respecto al tercer principio, la idea es que primen los argumentos serios, y no que ciertos participantes impongan su poder para legitimar posiciones sólo favorables a sus intereses.

También hay que considerar que no todas estas instancias de participación obedecen a un proyecto de profundización democrática, y muchas son más bien funcionales a un modelo de desarrollo que privilegia al mercado como el principal proveedor de servicios sociales. Sobre esto reflexionan Evangelina Dagnino, Alberto J. Olivera y Aldo Panfichi (Dagnino *et al.*, 2006) para el caso de los países de América Latina. Ellos proponen que cuando los gobiernos y las agencias internacionales promulgan instancias de participación ciudadana hay que distinguir entre dos maneras distintas de concebir esta participación: una que parte de un proyecto político de democracia participativa y otra que entiende la participación sólo como una manera de hacer más eficiente el proceso de políticas públicas en el marco de un Estado pequeño y en donde el mercado asume muchos de los servicios públicos que antes eran provistos por el Estado (proyecto neoliberal). Este proyecto entiende la participación política ciudadana en términos de la funcionalidad que presta a hacer más eficiente la gestión tanto del Estado como del Mercado (Panfichi, 2006). En este sentido, los gobiernos pasan a ser «proveedores

de servicios» y los ciudadanos «clientes» o «usuarios». Y la participación es entendida en dos sentidos:

[...] por un lado, proporciona información calificada sobre las demandas sociales, y por otro dispone de organizaciones con capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas (Dagnino *et al.*, 2006: 41).

Claramente, en este proyecto la participación no implica poder de decisión.

En cambio, el proyecto democrático-participativo propone un modelo de profundización y radicalización de la democracia representativa (Dagnino *et al.*, 2006). En éste la participación política ciudadana es entendida como «compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público» (Dagnino *et al.*, 2006: 34). Esencial a este proyecto es la definición del concepto de ciudadanía: el ciudadano es entendido como un sujeto con derechos que lucha por su reconocimiento en los ámbitos de salud, vivienda, educación, derechos étnicos, de mujeres, homosexuales, entre otros.

III. LOS CONSEJOS ASESORES NOMBRADOS POR LA PRESIDENTA BACHELET

En los casos que se analizan en este artículo, la presidenta enfatizó mucho que la participación no se reduciría a los agentes del Estado y a los expertos en políticas públicas, sino que también incorporaría a la ciudadanía organizada:

[...] este proceso de reforma será importante por la forma en que queremos llevarlo adelante, porque quiero que nos acostumbremos a trabajar también de esa manera, como país nos propongamos trabajar siempre en conjunto para enfrentar los grandes desafíos, y que la voz de la ciudadanía organizada, sea escuchada siempre al momento de diseñar las políticas públicas que nos afectan a todos⁶.

Surgen entonces las preguntas de investigación abordadas en este artículo.

1) ¿A qué modelo de participación se acercan más los consejos asesores nombrados por la presidenta: al modelo de democracia participativa o al modelo neoliberal, en los términos descritos por Dagnino *et al.* (2006)? Aquí lo crucial es entender el poder de decisión que tienen los sectores de la sociedad civil en las instancias de participación de los consejos asesores. El estudio intenta, por tanto, entender qué tipo de participación es a la que están accediendo los actores de la sociedad civil: una en donde participación se entiende como una manera de externalizar las responsabilidades tanto

6. M. BACHELET. Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. En *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*, vol. I, pp. 5-8. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>, 17 de marzo de 2006.

estatales como del mercado en mecanismos de consulta a los actores de la sociedad civil (lo que correspondería al modelo neoliberal formulado por Dagnino *et al.*, 2006); o si bien se trata de una participación entendida como «compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público», y que va más allá de considerar la participación en términos de consulta (Dagnino *et al.*, 2006: 34) (modelo de democracia participativa).

2) En segundo lugar, esto requiere entender quiénes participan, es decir, qué actores y sectores de la sociedad están convocados a participar.

Para responder las preguntas se presentarán y analizarán los datos que se han recolectado hasta el momento. Estos datos se han recopilado con la información disponible públicamente sobre los consejos asesores, la mayoría en Internet. La recopilación de datos fue facilitada por el hecho de que las instancias asesoras tuvieran una página *web*⁷, con información sobre los integrantes, los documentos presentados durante las audiencias, las actas y el Informe Final, entre otros. Ésta se completó con información, también en Internet, sobre variables como la pertenencia a centros de investigación de los integrantes, así como información sobre las organizaciones que participaron en las audiencias. Sin embargo, para obtener la información sobre la afiliación partidaria de los participantes se recurrió a dos informantes claves: personas que militan en partidos políticos. Además, se realizaron entrevistas con integrantes de dos comisiones; en el artículo se explicita cuándo se usan los datos obtenidos en estas entrevistas⁸.

Primero se presentará un análisis de la conformación de los distintos consejos, para responder quiénes participan, y luego se analizará cómo se dio esta participación.

III.1. ¿Quiénes participan?

Como se dijo, los consejos analizados son el Consejo de Previsión, el Consejo de Infancia y el Consejo de Educación. Estos consejos fueron nombrados en temas que forman parte central de la agenda política y programática gubernamental, razón por la cual fueron elegidos para el análisis aquí llevado a cabo.

En los tres consejos hubo dos instancias en las que se participó. Por un lado, había un consejo de constitución permanente durante toda la duración del proceso; y, por otro lado, se realizaron audiencias con organizaciones y agencias interesadas en el tema⁹.

7. CP: <http://www.consejoreformaprevisional.cl>; CI: <http://www.consejoinfancia.cl>; CE: <http://www.consejoeducacion.cl>.

8. Se realizaron seis entrevistas, incluyendo entrevistas a dos integrantes del consejo permanente del Consejo de Previsión, y a un integrante del consejo permanente del Consejo de Infancia.

9. Todos los consejos contaron con una Secretaría Ejecutiva que facilitaba la tarea de recolección y traspaso de información entre los consejeros. No se incluye la labor de este grupo en el análisis porque no tuvieron incidencia en la discusión, ni en la elaboración del *Informe Final*. Además, en los tres consejos se realizaron reuniones regionales con organizaciones locales fuera de la capital Santiago, las que sin embargo fueron publicadas semianónimamente en la página *web*, o no fueron publicadas, por lo que no es posible analizar, con la información disponible, qué organizaciones participaron en estas instancias.

Como se explica más adelante, los participantes en dos de los tres consejos permanentes fueron designados a título personal por la presidenta y no por ser representantes formales de alguna organización. Por su parte, a las audiencias asistieron los representantes de diversas organizaciones. Así, estas dos instancias presentan categorías analíticas diferentes, y por lo tanto serán analizadas con variables distintas. Vamos entonces a diferenciar entre ambas instancias.

Además, fueron los consejos permanentes los que estuvieron a cargo de la discusión y elaboración de las propuestas. En cambio, las organizaciones que se presentaron a las audiencias no tuvieron la posibilidad de entrar en ese debate, y sólo pudieron exponer sus puntos de vista ante los consejeros. Por lo cual el análisis se concentrará en los consejos permanentes.

Para analizar la participación en el estamento permanente de los consejos se consideraron las siguientes dimensiones: la tendencia política-ideológica de los integrantes, su pertenencia a un cuerpo académico universitario, sus estudios académicos, su participación en el sector privado y/o en el Estado, su género y el sector social al que representan.

Debido a la gran heterogeneidad de las organizaciones que participaron en las audiencias en cada consejo, se construyó una variable clasificatoria distinta para cada consejo, que aglutinara de la manera más descriptiva posible la diversidad de organizaciones que participaron. El propósito de la clasificación no fue teórico, ya que como se dijo anteriormente aún hay escaso desarrollo analítico con respecto al análisis de este tipo de instancias de participación. Además, no se quiso sobresimplificar el análisis reduciendo todas las organizaciones a tres tipos: pública, privada y tercer sector o sociedad civil, ya que se perdía mucha información.

Consejo de Previsión

El componente permanente de este consejo estaba conformado por 15 personas, bajo el mandato de un presidente. Estas personas fueron designadas directamente por la presidenta sin que se explicitara un criterio de representación, aun cuando el análisis sugiere que la designación de las personas obedeció a la búsqueda de ciertos equilibrios políticos. Así, para presidir el consejo se eligió al ex director de presupuestos del Ministerio de Hacienda de los gobiernos anteriores de la coalición (Mario Marcel), que a su vez es militante socialista y cercano a la presidenta.

La Tabla I resume la composición del grupo de consejeros permanente según las variables señaladas.

Si miramos la composición de dicho consejo tenemos que su perfil es el de un grupo de profesionales economistas de alto nivel, muchos de ellos académicos universitarios, la gran mayoría con estudios académicos superiores (todos en universidades prestigiosas de Estados Unidos o Europa), 5 de ellos con un PhD¹⁰. Esta experticia

10. Datos obtenidos de la información publicada en la página *web* del consejo sobre los integrantes.

TABLA I. COMPOSICIÓN CONSEJO PERMANENTE CONSEJO DE PREVISIÓN

Variables clasificatorias	Número de integrantes
Académicos universitarios	9
Profesión economista	12
Otras profesiones	3
Sólo con grado de Magíster	7
Con grado de Doctor (PhD)	5
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de gobierno	5
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de derecha	3
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de izquierda extraparlamentaria	0
Tiene afiliación en partido de gobierno	6
Tiene afiliación en partido de derecha	2
Tiene afiliación en partido de izquierda extraparlamentaria	0
Anterior pertenencia al sector privado	3
Anterior pertenencia al Estado	5
Actual pertenencia al sector privado	1
Actual pertenencia al Estado	1*
Hombres	10
Mujeres	5
Representantes sectoriales	0
Total	15

* Corresponde al actual ministro de Economía, que fue nombrado en el cargo después de haberse constituido el consejo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) información sobre la afiliación partidaria de los integrantes proveída por dos miembros de partidos políticos (informantes clave).

académica se complementa con el conocimiento que tienen un tercio de los integrantes sobre el Estado en la materia, por haber tenido altos cargos en agencias del gobierno; por ejemplo como ex subsecretarios y ex director de presupuestos del Ministerio de Hacienda, y ex superintendentes de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entre otros; además uno de los integrantes es el actual ministro de Economía (nombrado en este cargo con posterioridad a la formación del consejo).

Los currículos de los integrantes muestran que todos ellos son expertos en temas relacionados a la previsión social, ya sea por su experiencia académica, en el Estado o privada¹¹.

También se observa que ellos representan una cierta diversidad político-ideológica, ya que hay integrantes de centros de estudios ligados a un pensamiento político tanto cercano al gobierno¹² como a la derecha¹³. Este espectro se repite en la afiliación partidaria (conocida), la que se reparte entre partidos de gobierno y de oposición. Sin embargo, las tendencias de izquierda extraparlamentaria no están representadas en el

11. Hay una breve reseña del currículo de cada integrante en el *Informe Final* del consejo.

12. 3 son de Expansiva, *think tank* al que pertenecen muchos de los actuales ministros de Estado, 1 es de ProjectAmérica, *think tank* fundado alrededor del legado del gobierno anterior de la Concertación, y 1 es de CIEPLAN, un *think tank* tradicionalmente ligado a la Concertación.

13. 2 son de Libertad y Desarrollo (LyD), y 1 es del Centro de Estudios Públicos (CEP).

consejo. Entonces, si bien la relativa diversidad político-ideológica del grupo de consejeros permanente es una muestra del intento del gobierno de nombrar un consejo con una amplitud política, ésta se limitó al espectro político representado en el Congreso¹⁴. Ello se debe probablemente al hecho de que cualquier iniciativa legislativa resultante necesita de la aprobación del Legislativo, y, por lo tanto, de los actores políticos representados en esta instancia.

Además, es evidente la ausencia de actores sociales, como los representantes sindicales o de los empresarios, aun cuando varios de los integrantes (3) han tenido altos cargos en las empresas administradoras de los fondos de pensiones. Se podría conjeturar que los intereses de las empresas, por tanto, están más representados que los de los trabajadores. Ambos sectores tienen posturas contrapuestas con respecto al actual sistema previsional y desde el retorno a la democracia los sectores sindicales han atacado al actual sistema, acusándolo de beneficiar únicamente al sector privado en contra de los trabajadores. Así, el que los representantes de los trabajadores no hayan estado presentes en la discusión y elaboración de las propuestas es significativo porque muestra que, más allá de lo que la presidenta manifestara, «[...] que éste [el CP] sea un proceso extraordinariamente amplio, tal vez el más amplio y sistemático de consulta ciudadana sobre políticas públicas que se haya desarrollado en Chile»¹⁵, la elaboración de las propuestas recayó en un grupo de expertos economistas de tendencias políticas de gobierno y de derecha, y ex ejecutivos de las empresas administradoras de fondos de pensiones, pero en donde no participaron los sectores sociales organizados que mayor interés tienen en el tema: los trabajadores. Sin embargo, como veremos más abajo, hubo una gran participación de las organizaciones sociales en las audiencias.

También llama la atención que entre los integrantes no hay representantes del Estado o agentes estatales.

En términos de la paridad de género en la composición del consejo permanente, tema que la presidenta puso en la agenda como prioritario desde un principio de su gobierno¹⁶, si bien había más hombres que mujeres, ellas correspondían a un tercio de la composición de la instancia. Además, dos integrantes pertenecen a Comunidad Mujer, una influyente organización que busca «aportar la mirada de la mujer al debate público» (Comunidad Mujer).

Las organizaciones que participaron en las audiencias del CP fueron clasificadas según se muestra en la Tabla II.

14. Por diversas razones, entre ellas el sistema electoral vigente (binominal), la representación político-ideológica en el Congreso en Chile no es un reflejo de la diversidad existente en la sociedad, ya que hay listas parlamentarias que regularmente reciben una votación importante (entre el 5 y el 10%) que están excluidas de ambas cámaras; por ejemplo las listas de izquierda que incluyen al Partido Comunista.

15. M. BACHELET. Palabras de S.E. la Presidenta de la República, M. Bachelet, en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. En *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*, vol. I, pp. 5-8. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>, 17 de marzo de 2006.

16. Por ejemplo, los puestos de designación directa de primer y segundo nivel fueron elegidos con un criterio de paridad estricto entre hombres y mujeres por primera vez en Chile.

TABLA II. CLASIFICACIÓN AUDIENCIAS CONSEJO DE PREVISIÓN

Organización o institución	Cantidad de organizaciones
Asociaciones sindicales de trabajadores (públicos, de empresas privadas e independientes)	21
Centros de estudios con y sin tendencia política y expertos profesionales	12
Asociaciones gremiales de grandes empresas	11
Asociaciones representantes de instituciones financieras, bancos y aseguradoras	9
Organismos internacionales	6
Expertos del Estado (ex ministros del Trabajo y ex superintendentes de AFPs) y el Banco Central	5
Asociaciones de pequeños empresarios	4
Representantes de pensionados	3
Organizaciones pro derechos de las mujeres	3
Asociaciones gremiales representantes de AFP	2
Otros	2
Total	78

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; y (c) información institucional de las organizaciones participantes.

Como vemos en la tabla, en las audiencias participaron en su mayoría representantes de los sectores sociales que más interés tienen en el tema de la previsión: los grandes y pequeños gremios empresariales, y una gran variedad de representantes sindicales de trabajadores. Éstos incluyen a las asociaciones gremiales y sindicales más importantes y representativas del país, y a un sinnúmero de gremios de pequeños empresarios y asociaciones de trabajadores independientes.

Además, contaron con la participación de organizaciones de mujeres, lo que es importante, ya que ellas, por razones sociales y culturales, presentan diferencias con los trabajadores varones en materia de previsión social (distintas jornadas laborales, lagunas temporales fuera del trabajo, entre otras).

Finalmente, también hubo una importante participación de sectores con experticia técnica y del Estado, lo que acentúa la relevancia de este sector en la instancia.

Así, en términos de representación, las audiencias contaron con la participación de un amplio espectro de sectores sociales y políticos.

Consejo de Infancia

La composición del consejo permanente, también nombrado discrecionalmente por la presidenta, y que contaba con un presidente, se muestra en la Tabla III.

TABLA III. COMPOSICIÓN CONSEJO PERMANENTE CONSEJO DE INFANCIA

VARIABLES CLASIFICATORIAS	NÚMERO DE INTEGRANTES
Académicos universitarios	5
Economistas	5
Sicólogos	4
Médicos	3
Sociólogos	1
Sólo con grado de Magíster	3
Con grado de Doctor (PhD)	6
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de gobierno	0
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de derecha	4
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de izquierda extraparlamentaria	0
Tiene afiliación en partido de gobierno	5
Tiene afiliación en partido de derecha	1
Tiene afiliación en partido de izquierda extraparlamentaria	0
Anterior pertenencia al sector privado	0
Anterior pertenencia al Estado	5
Actual pertenencia al sector privado	0
Actual pertenencia al Estado	0
Hombres	7
Mujeres	7
Representantes sectoriales	0
Total	14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) información sobre la afiliación partidaria de los integrantes proveída por dos miembros de partidos políticos (informantes clave).

Como se observa en la tabla este consejo comparte varias de las características principales del Consejo de Previsión. Tal como el anterior está compuesto por profesionales expertos; la mayoría con un grado académico superior –casi la mitad doctores (PhD) en prestigiosas universidades europeas o estadounidenses¹⁷. Tampoco hay representantes sectoriales y agentes del Estado.

A diferencia de lo que ocurre con el tema de las pensiones, en el caso de las políticas de infancia los sectores más interesados, los niños, no son ciudadanos y no cuentan con organizaciones gremiales que los representen, por lo que obviamente no es esperable encontrar una representación sectorial de este tipo en el consejo. A pesar de ello, este tema afecta al mundo laboral en su conjunto de manera importante y, por razones culturales y sociales, sobre todo a las mujeres trabajadoras. Por ello llama la atención que en este consejo, que también pretendió ser un consejo en donde hubiese una participación amplia, no hubiera en su composición representantes de los trabajadores o al menos de las trabajadoras. Como vemos en la discusión de las audiencias, tampoco en esta instancia hubo una gran participación de estos sectores sociales.

17. Como aparece reseñado en los currículos publicados en la página *web* del CI.

Este consejo también presenta una relativa amplitud ideológica: cuatro integrantes pertenecen a algún centro de estudio ligado a la derecha¹⁸, y si bien no encontramos integrantes pertenecientes a *think tanks* ligados al gobierno, varios de los integrantes cumplieron funciones en el gobierno anterior (de la misma coalición de gobierno actual), y hay cuatro integrantes que militan en algún partido de gobierno. De hecho, el presidente del consejo tuvo un cargo directivo en una división ministerial del gobierno anterior¹⁹. Además, aquí también vemos que los sectores que representan a la izquierda extraparlamentaria están ausentes.

Examinando el currículum de los integrantes, vemos que todos ellos tienen una experiencia en el tema de la educación preescolar y/o de políticas públicas. A diferencia del Consejo de Previsión, no encontramos personas ligadas al ámbito privado. Ello posiblemente se deba a que en esta materia no hay empresas dedicadas al rubro, como las hay en el caso de la previsión. Pero también encontramos que un tercio de los integrantes ha sido asesor en materias de políticas públicas en diferentes ministerios o ha tenido un cargo en el servicio público.

Otra diferencia con el CP es la presencia de representantes de la Iglesia Católica en el consejo: entre los miembros se encuentra el director de una de las principales fundaciones de caridad ligada a la Iglesia Católica²⁰. Ello se explicaría por la sensibilidad del tema, que afecta a una de las poblaciones más vulnerables de la sociedad, sobre todo en casos de pobreza.

TABLA IV. CLASIFICACIÓN AUDIENCIAS CONSEJO DE INFANCIA

Organización o institución	Cantidad de organizaciones
Agencias de gobierno	13
Centros de estudios universitarios y no universitarios	9
Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y sus asociaciones	8
Organismos internacionales	5
Gremios profesionales	3
Asociaciones gremiales empresariales	2
Prestadores públicos de salud	2
Representantes de prestadores de educación escolar particular	2
Representantes de municipios	1
Asociaciones sindicales de trabajadores	1
Total	46

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; y (c) información institucional de las organizaciones participantes.

18. Dos integrantes pertenecen a LyD y dos al CEP.

19. Jaime Crispí fue jefe de estudios de la Dirección de Presupuestos y asesor del ministro de Hacienda.

20. Benito Baranda, director social nacional del Hogar de Cristo.

Por su parte, en la conformación de esta comisión sí hubo un estricto equilibrio de género.

Las organizaciones y agencias que participaron en las audiencias del CI se clasificaron según se muestra en la Tabla IV.

Al igual que en el caso del CP, la convocatoria a las audiencias del CI fue abierta, es decir, cualquier organización o institución que quiso participar podía en principio hacerlo, salvo limitaciones de tiempo. La gran mayoría (30) de las organizaciones que se presentaron corresponden a agencias del Estado y del sector sin fines de lucro dedicadas al tema de la educación preescolar (ya sea como proveedores de servicios, coordinadores de proveedores o centros de estudios dedicados al tema). También se presentaron gremios profesionales con interés: pediatras, parvularios y asistentes sociales.

La presencia del mundo católico en este consejo se refuerza con la participación de tres organizaciones sin fines de lucro ligadas, o muy cercanas, a la Iglesia Católica en las audiencias. No se encuentran representantes de otras iglesias.

Por su parte, se presentaron representantes de los sectores más tradicionales involucrados en el tema laboral: la asociación más importante de los trabajadores en Chile (la Central Unitaria de Trabajadores), y dos de los gremios empresariales tradicionales y de más peso del país (la Confederación de la Producción y el Comercio, y el Servicio Nacional de Agricultura). Sin embargo, comparado con la convocatoria que tuvo el Consejo de Previsión, en donde encontramos una gran cantidad y variedad de asociaciones gremiales y sociales, aquí sólo encontramos cuatro en total, y sólo una correspondiente a los trabajadores.

Otra diferencia con el CP es que las agencias del Estado involucradas en el tema de la educación preescolar tuvieron una masiva participación en las audiencias.

Además de estos sectores, se presentaron otras organizaciones con experticia en el tema: agencias internacionales²¹ y representantes de proveedores particulares de educación.

Llama la atención que siendo la participación en las audiencias voluntaria, no se hayan presentado organizaciones que representen los intereses de las mujeres, quienes por razones sociales y culturales tienen especial interés en el tema.

Consejo de Educación

La composición del consejo permanente se muestra en la Tabla V.

21. El BID, el BM, la UNESCO, la Oficina subregional de la OIT para los países del cono sur y la UNICEF.

TABLA V. COMPOSICIÓN CONSEJO PERMANENTE DEL CONSEJO DE EDUCACIÓN

Variables clasificatorias		Número de integrantes
Académicos universitarios		31
Economistas		11
Profesores		8
Sicólogos		4
Otros profesionales		14
Sólo con grado de Magíster		11
Con grado de Doctor (PhD)		16
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de gobierno		6
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de derecha		7
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición de izquierda extraparlamentaria		1
Tiene afiliación en partido de gobierno		36
Tiene afiliación en partido de derecha		12
Tiene afiliación en partido de izquierda extraparlamentaria		4
Anterior pertenencia al sector privado		I.N.D.
Anterior pertenencia al Estado		I.N.D.
Actual pertenencia al sector privado		I.N.D.
Actual pertenencia al Estado		2
Hombres		62
Mujeres		19
Representantes sectoriales	Representantes de universidades (públicas y privadas)	13
	Representantes de estudiantes secundarios	7
	Representantes de estudiantes universitarios	7
	Representantes de trabajadores en educación y profesores (públicos y privados)	6
	Representantes de municipios	5
	Representantes de iglesias (católica, evangélica y metodista pentecostal)	3
	Representantes de minorías étnicas	3
	Representantes de proveedores de educación particular no universitaria	3
	Representantes de ONG relacionadas con educación	2
	Representantes de organizaciones de padres y apoderados	2
	Legisladores	2
	Representantes de otros trabajadores	1
	Miembros de agencias de gobierno	1
Subtotal		50
Total		81

I.N.D.: Información no disponible en la página *web* del consejo, ni en el *Informe Final*.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) información sobre la afiliación partidaria de los integrantes proveída por dos miembros de partidos políticos (informantes clave).

Como se observa en la Tabla V, la composición del grupo permanente de este consejo dista mucho de los consejos anteriores. Esto se atribuye a la motivación que tuvo la presidenta para nombrar este consejo: las movilizaciones estudiantiles que exigían un mejoramiento de la calidad de la educación escolar. Ello implicó que se incluyeran

muchas organizaciones sociales, estudiantiles y proveedoras de educación –tanto escolar como universitaria– además de un gran número de profesionales expertos en los temas de educación.

Prácticamente todos los sectores interesados en la educación están presentes (estudiantes, profesores y otros trabajadores del área de la educación, universidades, organizaciones de padres y apoderados, y proveedores públicos y privados de educación escolar). Llama la atención, sin embargo, que si bien el consejo se dedicó principalmente al estudio de la educación escolar, hubiera muchos representantes de las universidades, en relación a los representantes de la educación escolar (como son los municipios y los proveedores de educación particular).

Además, el criterio de quienes participaron fue más allá de las personas directamente interesadas en el área, ya que se incorporaron representantes de las minorías étnicas más numerosas existentes en el país, representantes eclesiásticos de los credos más populares en Chile, y una académica experta en el tema de discapacidad.

Como en los consejos analizados anteriormente, aquí también hay un gran grupo de profesionales (casi la mitad de los integrantes), la mayoría de ellos economistas y profesores; de ellos tres cuartas partes tienen grados académicos superiores, incluyendo doctores (la gran mayoría en universidades europeas o estadounidenses)²².

Debido a la gran heterogeneidad en la composición del consejo permanente es difícil hacer una evaluación global de los equilibrios políticos. Sin embargo, alrededor de la mitad de los integrantes fueron identificados con una afiliación política, la que es mayoritariamente de gobierno, encontrándose además integrantes de militancia de derecha y del Partido Comunista (izquierda extraparlamentaria). Con respecto a los centros de estudios, se observa similar cantidad de integrantes de centros de estudios ligados a la derecha²³ como de integrantes de centros de estudio ligados a la coalición de gobierno²⁴ y un integrante de un centro de estudios ligado a la izquierda²⁵. Ello indica que, a diferencia de los otros consejos, aquí la diversidad ideológica fue un poco más amplia, ya que incluye esta vez a representantes del espectro político-ideológico de la izquierda extraparlamentaria.

Lo anterior nos permite decir que este consejo cumplió con el ideal de incluir a los representantes de la sociedad civil interesada en el tema, como se menciona en la literatura (Fung y Wright, 2001). Sin embargo, y a pesar de la heterogeneidad, amplitud y tamaño del consejo, sólo participaron dos miembros del Estado, ambos directivos de departamentos ministeriales a cargo del estudio de los proyectos de ley que el Ejecutivo manda al Legislativo, y que no pertenecen al Ministerio sectorial de Educación²⁶.

22. Según consta en las reseñas curriculares de los integrantes publicadas en la página *web* del consejo.

23. LyD y CEP.

24. Expansiva, Fundación Chile XXI y ProjectAmerica.

25. CENDA.

26. Uno es el director de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y el otro es jefe del Departamento de Estudios de la División de Modernización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Con respecto a la proporcionalidad de género, pareciera que esta vez no se aplicó el criterio paritario, ya que más de tres cuartas partes de los integrantes son hombres y no se observa a ningún integrante que pertenezca a una organización relacionada con los temas de igualdad de género.

Las organizaciones que se presentaron a audiencias en el caso del CE fueron más heterogéneas y de menor peso social que en los otros dos consejos (Tabla VI). Ello se debe, probablemente, a que la mayoría de las organizaciones sociales importantes del país, relacionadas con el tema de la educación, eran miembros del componente permanente del consejo. Fueron en total 30 organizaciones, de las cuales casi dos tercios (18) corresponden a organizaciones públicas gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en proveer, apoyar y estudiar la educación de los diversos sectores sociales y grupos étnicos.

TABLA VI. CLASIFICACIÓN AUDIENCIAS CONSEJO DE EDUCACIÓN

Organización o institución	Cantidad de organizaciones
Centros de estudio (universitarios y no universitarios)	4
Representantes de profesores	4
Representantes de institutos de formación técnica e institutos profesionales	3
Representantes de padres y apoderados	3
Representantes del Ejecutivo (Ministerio de Educación y Agencia tema personas con discapacidad)	3
Escuelas para sectores con necesidades especiales (discapacitados y adultos)	2
Representantes de municipios en tema educación	2
Proveedores de educación escolar	1
Representantes de colegios municipales	1
Representantes de la Iglesia Evangélica	1
Organización derechos de minorías sexuales	1
ONG tema niños con discapacidad	1
ONG religiosa que ofrece capacitación	1
Representantes de los gremios profesionales	1
Representantes de la juventud de minoría étnica	1
Universidades	1
Total	30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; y (c) información institucional de las organizaciones participantes.

III.2. ¿Cómo participan?

Como exponen los teóricos del tema de la participación, es fundamental para la calidad democrática de la instancia de participación cómo ésta se lleva a cabo. En el caso de los consejos asesores analizados aquí, tenemos dos casos. Por un lado en el CP y en el CI el cuerpo de consejeros permanentes estuvo compuesto por un número pequeño de profesionales expertos en el tema, y los representantes sectoriales y del Estado

asistieron a las audiencias. Por el otro, en el CE el estamento permanente estuvo compuesto tanto por profesionales expertos en el tema como por representantes sectoriales; y en las audiencias participaron organizaciones de menor peso en términos de su representación sectorial, con escasa participación de agencias del Estado. Esta diferencia es importante al momento de evaluar el grado de participación ciudadana en los consejos y del tipo de participación dada ahí. Efectivamente, si la instancia deliberativa sólo estuvo compuesta por expertos de la academia, del mundo privado o anteriores actores estatales, no hay realmente una diferencia sustancial con comisiones asesoras de expertos comúnmente usadas en gobiernos anteriores para tratar temas de alta complejidad.

Dado que tanto el CP como el CI tuvieron una manera de participar muy similar serán analizados en conjunto. Sin embargo, sobre el proceso mismo de participación en el CI no hay mayor información (salvo el contenido de las presentaciones). Por una entrevista realizada a uno de los miembros del estamento permanente del CI se pudo saber que el proceso fue similar al del CP. Por ello el análisis se basa en el CP, sobre el que hay más información disponible.

La participación de los integrantes en el cuerpo permanente de consejeros del CP se basó en la discusión, entre ellos, de distintos estudios y trabajos ya existentes sobre el tema, además de estudios técnicos y de opinión encargados para la ocasión. El propósito era consensuar las distintas posturas, consenso que aparentemente se logró en la gran mayoría de los temas ya que los votos de minoría en la redacción del *Informe Final* son mucho menores. Posiblemente, el alcance de consenso se facilitó por el hecho de tratarse de un grupo que, si bien presentaba una diversidad político-ideológica, tenía un perfil profesional homogéneo: expertos, tanto académicos como sobre el Estado y/o del mundo privado; con una formación académica muy similar: la mayoría economistas formados (en el pregrado) en las dos universidades tradicionales del país²⁷.

Por su parte, las audiencias en todos los casos consistieron en una presentación oral única de corta duración (máximo 1 hora), respaldada por documentos escritos, ante una parte del consejo permanente. El contenido de la presentación misma no era totalmente libre, ya que se les pedía con anterioridad a las organizaciones que presentaran su opinión con respecto a temas puntuales definidos por el grupo de consejeros permanentes; aunque en algunos casos usaron la posibilidad de presentar sus puntos de vista más allá de estos temas²⁸.

No se les preguntaba a las organizaciones su opinión sobre el actual sistema, sino más bien sobre puntos específicos sobre éste. Tampoco se les preguntaba a las organizaciones si estaban o no de acuerdo con algunos o todos los planteamientos de reforma considerados por el grupo de consejeros permanentes. Es decir, no hubo un diálogo (en el sentido de la teoría de la democracia deliberativa) entre las organizaciones y el grupo de consejeros permanente, sobre las alternativas de reforma al sistema

27. Al menos 14 de los 15 integrantes estudiaron en la Universidad de Chile (8) o en la Universidad Católica de Chile (6).

28. La lista de temas se reproduce en el *Informe Final* del Consejo, vol. II, 11-12.

de pensiones. Las organizaciones sólo pudieron mostrar sus puntos de vista limitándose a los temas propuestos por el consejo permanente. Dado que ésta fue la única instancia en la que los sectores de la sociedad civil pudieron participar, esto claramente le resta fuerza a la calidad de la participación en la discusión.

Además, una vez terminado el proceso de audiencias, no hubo un trabajo de análisis (ni por parte de los consejeros, ni de la Secretaría Ejecutiva), que sistematizara las propuestas presentadas por las organizaciones. Sino que más bien, los oyentes «incorporaron» (en mayor o menor grado) lo escuchado y leído a título personal²⁹. Aunque quizás muchos de ellos quedaron expuestos por primera vez a planteamientos de primera fuente, estas ideas les eran conocidas probablemente a través de artículos académicos. En el *Informe Final* tampoco se ofrece un análisis de las distintas propuestas presentadas por los representantes sectoriales, no obstante se recogen sus planteamientos en la redacción del *Informe Final* cuando éstas fueron consideradas.

Sin embargo, en el CP se hace un uso extenso tanto de los estudios de opinión que se mandaron hacer para los fines de este consejo, como de estudios de opinión existentes previamente. Y de hecho, al principio del *Informe Final*, en la sección «Exigencias al sistema previsional» se dice explícitamente:

Para identificar qué objetivos y exigencias le asigna la sociedad al sistema previsional consideramos tres fuentes: la Constitución Política, los convenios internacionales que hacen referencia a la materia y las demandas expresadas por la ciudadanía en estudios de opinión (*Informe Final* CP, p. 23).

Esto refuerza el argumento de que las opiniones expresadas por los actores sociales realmente no formaron parte del debate en torno a la reforma del sistema de pensiones.

Otra forma de participación ciudadana utilizada en este consejo fue abrir un buzón (utilizado mayormente en su versión electrónica habilitada en la misma página *web* del consejo), a través del cual cualquiera podía mandar su opinión, además de responder una breve encuesta. En el *Informe* tampoco se hace un análisis de las opiniones (800), sino que sólo se resumen los temas tocados, sin enunciar las distintas posturas que había sobre ellos³⁰.

También el CI contó con una plataforma interactiva en Internet, a través de la cual niños y padres pudieron hacer llegar sus ideas a las personas del consejo. Algunas de estas ideas, así como una selección de citas recogidas de las audiencias regionales, están incluidas en el *Informe Final* en la forma de testimonios que acompañan las ideas elaboradas en el texto del *Informe*, aunque sin formar parte integral del texto. Tampoco se presenta en el *Informe Final* del CI un análisis de las ideas expresadas en las audiencias en Santiago, las regionales, ni las recogidas a través de la página *web*.

29. Esto fue señalado por todos los entrevistados.

30. El resumen de temas está en el *Informe Final*, vol. II, p. 612.

Por su parte, en el caso del CE, dado el alto número de consejeros permanentes (81), y lo amplio del tema a abordar (una reforma al sistema educacional completo), se decidió formar subcomisiones temáticas, primero tres, a las que luego se agregaron dos más. Se sesionaba una vez a la semana, habiendo una sesión plenaria cada tres semanas.

Aquí también el objetivo era llegar a consensos sobre las distintas temáticas que iban proponiéndose. Sin embargo, al revisar el *Informe Final* queda claro que este consenso se logró sólo en los aspectos más generales, y las propuestas de solución frecuentemente están divididas entre dos o tres posturas diferentes. Ello contrasta con los otros dos consejos, que lograron consensuar sus posturas. Los temas tratados por los tres consejos son de alta complejidad y sensibilidad política y social, sobre todo la previsión y la educación. Por ello, probablemente la razón de la diferencia (entre que se haya alcanzado o no consenso) no esté ni en la complejidad del tema, ni tampoco en el número de consejeros, sino en el perfil de los integrantes; aun cuando el número de integrantes del CE (81) probablemente dificultó aún más el ponerse de acuerdo en relación al CP y CI, que tenían 15 y 14 integrantes respectivamente. Efectivamente, como se argumentó antes, el perfil de los consejeros en el caso del CP era muy similar, argumento defendible también para el CI. Sin embargo, el perfil de los consejeros del CE era muy dispar, combinándose representantes de organizaciones sociales, con expertos tanto de posturas ideológicas cercanas a la derecha, como del gobierno y la izquierda. Y de hecho, gran parte de los representantes de organizaciones de estudiantes y de profesores no quedaron satisfechos con el *Informe*, y se marginaron de la ceremonia oficial de entrega del documento (a pesar de haber participado en la redacción de éste hasta el final).

Con respecto a las audiencias, como a las mesas regionales llevadas a cabo y a la página *web*, el *Informe Final* no da mayor información sobre cómo se llevaron a cabo, ni cómo se incorporó la información. Sólo se menciona que estas instancias fueron una importante fuente de información, así como de participación ciudadana (*Informe Final* CE, pp. 12-13).

Sin embargo, una de las diferencias con respecto a los otros consejos es que la página *web* de éste tenía un *blog*, donde cualquier persona podía escribir su opinión y también leer la de los demás. De la revisión del *blog* es posible constatar que en un principio había comentarios regularmente (casi a diario), los que sin embargo cesaron (o cesaron de publicarse) mucho antes que terminara de sesionar el consejo, ya que en los dos últimos meses de funcionamiento (octubre y noviembre) no hay nuevos comentarios publicados.

IV. RESUMEN

La sección anterior muestra que en los tres casos analizados el grupo de consejeros permanentes no contó con las agencias del Estado a cargo de las políticas sociales en las materias que se debatían en los consejos (previsión, educación e infancia). Y sólo en el caso del CI hubo una participación importante de representantes del Estado

en la instancia de las audiencias. Al ser las audiencias una instancia donde no se debatían las propuestas, sino más bien se exponían las opiniones de una sola parte, en los tres casos analizados aquí los agentes del Estado no participaron en la deliberación, ni en la búsqueda de consensos sobre las materias a tratar. Esto presenta una de las diferencias más importantes con respecto a los casos típicamente analizados en la literatura sobre consejos consultivos participativos (Fung y Wright, 2001).

Otra de las características que marca a estos consejos es la importancia que tienen los expertos profesionales, ya sea de la academia y/o ex funcionarios estatales de alto nivel. De hecho, en dos de los tres consejos, el componente permanente era en la práctica un consejo de expertos. La toma de decisión, por lo tanto, descansó en estos dos casos exclusivamente en un grupo de expertos, dejando fuera tanto a las organizaciones de la sociedad civil, como a agentes del Estado.

Además, estos profesionales tienden a provenir de un pequeño grupo de centros de estudios³¹. De hecho hay dos integrantes (economistas) que se repiten en el CP y en el CE, ambos pertenecientes a influyentes centros de estudio³².

Por su parte, en el CP y el CI las organizaciones que participaron en las audiencias (única instancia en la que participaron los actores de la sociedad civil) sólo pudieron dar su opinión sobre un listado de temas pautados por el grupo de consejeros permanente y no se les pedía su opinión sobre el sistema previsional en su conjunto ni sobre las propuestas que estaba elaborando el grupo de consejeros permanente. Ello refuerza el argumento de que los actores sociales no estuvieron involucrados en el diálogo o la deliberación sobre las políticas públicas vigentes ni sobre las propuestas de reforma que el consejo estaba elaborando. Esto marca otra diferencia fundamental con los consejos asesores participativos analizados en la literatura (Fung y Wright, 2001).

Por su parte el CE sí contó con una fuerte participación de los actores sociales atinentes. La diferencia se debe probablemente a que el CP y el CI fueron conformados en un contexto de ausencia de demandas sociales. Al contrario, el CE fue nombrado en un clima de grandes movilizaciones estudiantiles³³. La formación del consejo fue una medida aplicada por el gobierno para enfrentar esta crisis. En este contexto era impensable nombrar un consejo sin la participación de los actores sociales que estaban presionando al Estado por una mejora en la calidad de la educación.

Con respecto a la diversidad ideológica, es interesante constatar que dos de los tres consejos reflejan el espectro político-ideológico encontrado en el Congreso. Ello se expresó tanto en la participación de profesionales pertenecientes a los centros de estudios que hoy en día asesoran a los partidos de gobierno y de oposición en materia de políticas públicas. Pero también se reflejó en la militancia (conocida) de muchos de sus integrantes. Ello implica que, en dos de los tres casos, los sectores que no tienen

31. El CEP, LyD ligados a la derecha; Expansiva, ProjectAmerica, CIEPLAN y Fundación Chile XXI ligados al gobierno, y el CENDA ligado a la izquierda extraparlamentaria.

32. Harald Beyer del CEP y Alejandra Mizala de Expansiva.

33. Como apareció publicado en los medios, estas movilizaciones estuvieron entre las más masivas ocurridas en los 16 años desde el retorno a la democracia en el país.

representación parlamentaria, como la izquierda extraparlamentaria, estuvieron excluidos de los consejos permanentes. Esta marginación no es menor, en cuanto las asociaciones de trabajadores, de estudiantes y de profesores (entre otros) más importantes del país están lideradas por representantes del Partido Comunista y otros partidos o agrupaciones de izquierda que no tienen representación parlamentaria. Sin embargo, la lógica de incluir sólo a los sectores con representación parlamentaria se sostiene en el hecho de que cualquier iniciativa legislativa que el Ejecutivo quisiera impulsar a partir de las propuestas de los consejos necesita de la aprobación del Congreso, prescindiendo de la aprobación o rechazo de los sectores que no tienen representación en el Legislativo.

En cambio, el CE tuvo una composición político-ideológica que incluyó a representantes de la izquierda extraparlamentaria.

Es necesario rescatar un elemento que resulta novedoso en Chile: la mayor transparencia con que operaron los consejos al poner mucha de la información sobre las instancias en Internet: información sobre los integrantes, el *Informe Final*, y las transcripciones de las audiencias.

V. CONCLUSIÓN

Hay dos elementos que alejan estas instancias de participación de un modelo de democracia participativa como los descritos en la literatura. En primer lugar, la ausencia del Estado en las instancias muestra que éstas no implicaron una relación horizontal entre el Estado y la sociedad civil. Al contrario, el Estado, una vez finalizada la instancia consultiva, forma una nueva instancia, ahora cerrada y no pública, compuesta únicamente por agencias gubernamentales, la que evaluará las propuestas pudiendo aceptar, rechazar o cambiar cualquiera de ellas. Es decir, no se produce un diálogo entre el Estado y sociedad y no se observa una participación con poder de decisión por parte de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas.

En segundo lugar, tanto en el CP como en el CI hay una clara ausencia de la representación de los intereses de los actores sociales que mayor interés tienen en el tema: los trabajadores. Ello, porque el grupo a cargo de la elaboración de las propuestas no incluía a representantes sociales de ningún tipo, sino más bien estaba conformado como un grupo de expertos. Pero también porque el espectro político-ideológico presente en el grupo de consejeros permanente no incluía a representantes de la izquierda extraparlamentaria que si bien no tienen representación en el Congreso y sólo obtienen entre el 6 y el 8% de la votación en los comicios electorales, son los que lideran las principales asociaciones sindicales, estudiantiles, de profesores, entre otros actores sociales. Así, aunque estas instancias tenían el carácter de asesoras y consultivas, en estos dos casos los que estuvieron a cargo de la discusión y redacción de las propuestas fueron expertos en los temas y no representantes sectoriales. Esto indica que el Estado está consultando y asesorándose sobre la materia con un grupo de expertos, y las organizaciones de la sociedad civil quedan fuera del debate sobre las políticas públicas.

En el caso del CE la evaluación es distinta, ya que aquí efectivamente las organizaciones de la sociedad civil debatieron en forma horizontal con los grupos de expertos. Por tanto, el *Informe Final* sí refleja la opinión tanto de los actores de la sociedad civil como de expertos. Así, en este caso el Estado efectivamente les consultó a los actores de la sociedad civil sus propuestas sobre la educación, además de a los expertos.

Entonces, para responder la pregunta de investigación: ¿Estas instancias de participación se insertan más en el tipo de proyecto que Dagnino *et al.* (2006) llaman neoliberal o de democracia participativa? Por lo que se ha argumentado aquí, sin duda no se está frente a una instancia de concertación horizontal entre Estado y sociedad, donde el principal papel de los expertos sea el de ser facilitadores. Por el contrario, el Estado está ausente de las instancias y sólo se incorpora en la discusión en una etapa posterior, por lo tanto en una relación vertical. Y en dos de los tres casos también están ausentes las organizaciones de la sociedad civil en la deliberación. Sin embargo, tampoco se observan instancias en las que se busca externalizar las funciones del Estado en el mercado o en las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, tampoco se puede concluir que se trate de un modelo de participación inserto puramente en el modelo neoliberal.

Concluyendo entonces, éstas son instancias en las que la participación de los actores sociales está muy lejos de tener algún poder de decisión o de estar en una relación de horizontalidad con el Estado. El CE se acercó un poco más al ideal de democracia participativa por cuanto el grupo de consejeros permanente incluyó tanto a representantes de la sociedad civil, como a expertos en el tema. En este caso se está frente a un mecanismo de consulta ciudadana vertical. Pero los casos del CP y del CI son una instancia asesora del Estado, formada por expertos, no muy distinta a las tradicionales instancias asesoras de expertos a las que han recurrido gobiernos anteriores en materias de alta complejidad. En estos casos no se trató de un mecanismo de consulta ciudadana estrictamente hablando.

Así, es interesante destacar que si bien el gobierno intentaba promover espacios de participación, en la práctica se produjeron limitados espacios para dicha participación. Ello, porque lo que hubo en definitiva fue un grupo de expertos, que representaba una diversidad ideológica similar a la encontrada en el Congreso, que escuchó la opinión (sobre ciertos aspectos) de organizaciones representantes de los sectores sociales con intereses en el tema. Y que además, en el caso del CI, contó con una participación muy pequeña de las organizaciones de la sociedad civil en la instancia de las audiencias. Sin embargo, hay que destacar que estos espacios no han sido las únicas instancias de participación ciudadana promovidas por el gobierno, aun cuando forman parte central de su agenda.

Por su parte, la relativa diversidad político-ideológica observada en los consejos se debe posiblemente a la intención de facilitar consensos posteriores en el Congreso. Históricamente, en Chile la política partidista ha sido y es muy influyente en muchos aspectos, incluyendo los temas de políticas públicas, y estos consejos asesores no fueron una excepción. Ello es relevante en este caso, ya que tanto el sistema educacional como el previsional fueron impuestos por el gobierno autoritario y son defendidos

tanto por la derecha como por amplios sectores empresariales. Por lo tanto, estas áreas son de una alta sensibilidad política en Chile. Y si se quiere reformarlas sustancialmente, es necesario contar con un consenso amplio que abarque a todos los sectores políticos con representación en el Congreso (el gobierno y la derecha). Por otra parte, la inclusión de los sectores de la izquierda extraparlamentaria en el CE se debió probablemente a la necesidad de incluir a representantes de los actores sociales movilizados, los que mayoritariamente pertenecen a ese sector político.

Finalmente, es importante destacar que la instancia con mayor participación ciudadana (CE) haya sido aquella motivada por protestas sociales y no haya nacido por única voluntad del gobierno. Esto lleva a pensar que la participación ciudadana en política, en Chile al menos, sigue dependiendo fuertemente de la capacidad de movilización de los actores sociales por sobre las políticas promovidas desde el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo intentó dar cuenta de un doble proceso de evolución de la relación Estado-sociedad en Chile. Por un lado se observa una mayor demanda por parte de los actores sociales de espacios de participación en la toma de decisión de las políticas públicas. Por otro lado, se da cuenta de un proceso de búsqueda, por parte de la coalición de gobierno, de diversas fórmulas para intentar incorporar y representar los intereses de la población en la toma de decisión del proceso de políticas públicas a través de mecanismos de participación como los consejos asesores. Sin embargo, el análisis muestra que ambos procesos son problemáticos y conllevan una tensión en las relaciones entre Estado y sociedad en Chile.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BACHELET, Michelle. Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet en el Lanzamiento de la Agenda Pro Participación Ciudadana. Disponible en http://www.participemos.cl/images/agenda_pro_participa/discurso_presidenta_p_ciudadana.pdf, 29 de septiembre de 2006.
- Mensaje Presidencial 21 de mayo 2006. Disponible en <http://www.presidencia.cl>, 21 de mayo de 2006.
- Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. En *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*, vol. 1, pp. 5-8. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>, 17 de marzo de 2006.
- CANTO CHAC, Manuel. Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. Presentación en el Congreso *LASA 2006*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006. Disponible en sitio web www.innovacionciudadana.cl.
- COMUNIDAD MUJER. *Quiénes Somos*. Recurso electrónico: <http://www.comunidadmujer.cl/cm/home.asp>.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. *Informe Final*. En <http://www.consejoeducacion.cl>.

- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA. *Informe Final*. En <http://www.consejoinfancia.cl>.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final*. En <http://www.consejoreformaprevisional.cl>.
- DAGNINO, Evangelina; OLIVERA, Alberto J. y PANFICHI, Aldo. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En DAGNINO, E. *et al.* (comps.). *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz y Terra, 2006.
- DELLI CARPINI, Michael X.; LOMAX COOK, Fay y JACOBS, Laurence. Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 2004, vol. 7: 315-344.
- FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 2001, vol. 29: 5-41.
- GENTES, Ingo. Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *América Latina Hoy*, 2006, vol. 42: 61-91.
- PANFICHI, Aldo. La participación ciudadana en el Perú. Disputas, Confluencias y Tensiones. En Blog de Aldo Panfichi, <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=212>, 2006.
- PNUD. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, 2004.
- VAN DEN BERG, Axel y JANOSKI, Thomas. Conflict Theories in Political Sociology. En JANOSKI, Thomas *et al.* (comps.). *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 72-95.