

El sistema político de Chile

Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (Editores)

Paula Ahumada

Eduardo Aldunate L.

Octavio Avendaño

Matías Bargsted

Rodrigo Cuevas

Manuel Délano

María Cristina Escudero.

Claudia Heiss

Carlos Huneeus

Christopher Martínez

Mauricio Morales

Esteban Szmulewicz R.

Nicolás Somma

Cecilia Osorio G.



Ciencias políticas | CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

Índice

Prefacio

CARLOS HUNEEUS Y OCTAVIO AVENDAÑO | 9

CAPÍTULO 1

La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática

CARLOS HUNEEUS | 19

CAPÍTULO 2

La Constitución Política de 1980

CLAUDIA HEISS Y ESTEBAN SZMULEWICZ | 57

CAPÍTULO 3

La presidencia en el Chile de la posdictadura

CHRISTOPHER A. MARTÍNEZ | 85

CAPÍTULO 4

El Congreso Nacional: organización y funciones

MARÍA CRISTINA ESCUDERO | 119

CAPÍTULO 5

Los partidos políticos y su debilitamiento

CARLOS HUNEEUS Y OCTAVIO AVENDAÑO | 153

CAPÍTULO 6

La cultura política: diagnóstico y evolución

MATÍAS A. BARGSTED Y NICOLÁS M. SOMMA | 193

CAPÍTULO 7

Elecciones y participación en Chile (1988-2017)

MAURICIO MORALES | 225

CAPÍTULO 8

**Medios de comunicación y sistema democrático
en las últimas décadas**

MANUEL DÉLANO | 259

CAPÍTULO 9

Formulación de políticas públicas en Chile

CECILIA OSORIO GONNET | 301

CAPÍTULO 10

Gremios empresariales y sindicatos

OCTAVIO AVENDAÑO Y RODRIGO CUEVAS OSSANDÓN | 333

CAPÍTULO 11

**El Tribunal Constitucional en Chile:
tres ensayos de justicia constitucional**

PAULA AHUMADA | 379

CAPÍTULO 12

El Poder Judicial

EDUARDO ALDUNATE LIZANA | 411

Los autores | 439

Prefacio

Este libro trata sobre el sistema político de Chile y sus principales instituciones. Considera los factores que influyen en su funcionamiento y toma en consideración, a grandes rasgos, antecedentes de la historia política reciente del país, con su extensa tradición de alternancia de gobiernos mediante elecciones competitivas, sus rupturas, sobresaliendo el golpe militar de septiembre de 1973, así como la experiencia de la dictadura del general Augusto Pinochet, que redefinió las bases del Estado, la economía y la sociedad. Se centra en la prolongada y compleja transición de la dictadura a la democracia, que se desencadenó por la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 pero que se inició en marzo de 1990, cuando asumió el presidente Patricio Aylwin, y tuvo singularidades que dificultaron su consolidación, debido a las transformaciones institucionales del autoritarismo. Esto permite entender la permanencia del ex dictador como comandante en jefe del Ejército durante ocho años, en democracia, y la vigencia que ha tenido la Constitución de 1980, aprobada en un plebiscito que careció de las mínimas garantías democráticas, y que más allá de las numerosas reformas de las que ha sido objeto, mantuvo el modelo de «democracia protegida» y el poder de veto que entregó a la minoría.

En estas páginas se analiza el sistema político en las últimas tres décadas, marcado por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (la Concertación), la coalición de partidos de centroizquierda que se impuso en el plebiscito de 1988, llegando a gobernar los veinte años del período comprendido entre 1990 y 2010. Esta coalición regresó al gobierno en 2014 con el nombre de Nueva Mayoría, integrando esta vez al Partido Comunista. La coalición de centroizquierda aseguró una estabilidad sin precedentes en la

historia política de Chile y de América Latina, contribuyendo a la consolidación de la democracia y a la continuidad de las políticas públicas. Sin embargo, también limitó la capacidad de cambio al introducir rigidez en muchas de las instituciones.

A través de los capítulos que integran este libro se presenta la trayectoria de las principales instituciones y los procesos políticos que les acompañaron, destacando las singularidades de la democratización chilena. Los capítulos abarcan hasta las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017, que produjo la alternancia de gobiernos de ex presidentes –la ex presidenta Michelle Bachelet le entregó la banda presidencial al ex presidente Sebastián Piñera–, poniendo de manifiesto la escasa capacidad de renovación de los candidatos de los dos principales bloques políticos que han competido en los diferentes comicios desde 1989 hasta el presente.

Las últimas elecciones, celebradas en noviembre de 2017, confirmaron aquellos rasgos que había adquirido el sistema político desde hace varios lustros, como la caída de la participación electoral junto al debilitamiento y la fragmentación del sistema de partidos. En esos comicios participó el 49% de los ciudadanos, un porcentaje bastante menor al registrado en las primeras elecciones de presidente, en 1989, cuando alcanzó al 86,3%. Se trata del nivel de participación más bajo que se ha observado en las elecciones presidenciales en América Latina, e inferior al que suele ocurrir en las democracias avanzadas (Ver: «Abstención en elecciones de América y Europa: Chile es el país que menos vota», en <www.emol.com>, 26 octubre 2017). Esta reducida participación perjudica al sistema político, porque el Presidente de la República y el Congreso Nacional son elegidos por una minoría del país, pero deben atender las necesidades de la totalidad de la población. De los cinco partidos con representación parlamentaria que surgieron en las elecciones de 1989, se ha avanzado a 18 en las de 2017. La fragmentación se inició en los comicios de 2009 y se acentuó en los de 2013 y 2017, por rupturas en los partidos de la coalición de derecha que apoyó al gobierno de Piñera en su primer mandato (2010-2014) y la aparición de un nuevo conglomerado de izquierda, el Frente Amplio, en 2017, debido al debilitamiento de los partidos tradicionales de izquierda. Esta fragmentación ha tendido a generar dificultades para la gobernabilidad, porque obliga a poner

de acuerdo a parlamentarios de numerosos partidos, sin que exista uno que tenga un alto porcentaje electoral como para cumplir un papel de liderazgo en el Congreso Nacional.

El importante crecimiento de la ciencia política en los años recientes, en especial en los países avanzados, y las amplias posibilidades de ayuda que internet proporciona para la cooperación académica internacional, han facilitado el desarrollo de estudios comparados que han proporcionado valiosos avances en la comprensión de las instituciones democráticas. Sin embargo, esto ha tenido el inconveniente de descuidar las singularidades nacionales, dado que los proyectos comparados se basan en ciertos elementos comunes que presenten los casos considerados. El recordado trabajo de Federico Gil, *El sistema político de Chile* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969), abordó de manera detallada una serie de aspectos relacionados con el desarrollo institucional desde los inicios de la república, en el siglo XIX, hasta avanzados los años sesenta. Se centró en una caracterización del funcionamiento del gobierno, la administración de la justicia, la representación, las elecciones, además de incluir temas relacionados con la población y la dimensión socioeconómica. En épocas más recientes es posible advertir en otros países de la región algunos esfuerzos relativamente análogos, sobresaliendo el trabajo de Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: Flacso, 2016), que además de incluir el funcionamiento de la institucionalidad política a escala nacional y local, incorpora el protagonismo del movimiento indígena. De manera menos explícita, también se aprecian esfuerzos por dar cuenta del sistema político de países como Bolivia, Perú y Venezuela, sobresaliendo entre otros el libro editado por John Crabtree, *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present* (Londres: University of London, 2011); el libro escrito por Henry Pease y Gonzalo Romero, *La política en el Perú del siglo XX* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013); el libro editado por Pilar Domingo bajo el título *Bolivia. Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas, 1993-2003* (Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2006), y el libro editado por David Smilde y Daniel Hellinger, *Venezuela's Bolivarian Democracy. Participation, Politics, and Culture under Chávez* (Durham: Duke, University Press, 2011). En Argentina, Andrés Malamud y Miguel de Luca coordinaron

una publicación con el título *La política en tiempos de los Kirchner* (Buenos Aires: Eudeba, 2011), en la que se abordaron asuntos tales como la estructura del gobierno, los partidos, los grupos de interés y las políticas públicas, en un período de tiempo bastante acotado, entre 2003 y 2010. Posteriormente, Carlos Acuña compiló un libro titulado *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013), que si bien aborda varios aspectos contenidos en el estudio anterior, considera un arco temporal mucho más extenso, que abarca desde la instalación del gobierno del radical Raúl Alfonsín, en 1983, el primero después del régimen militar (1976-1983).

Hemos tomado en cuenta todos estos antecedentes para la elaboración de este libro, en el que participaron catorce académicos de siete universidades, públicas y privadas, en su mayoría científicos políticos, así como sociólogos, juristas y estudiosos de las comunicaciones, con un amplio conocimiento de sus respectivas disciplinas así como de la realidad política chilena. En este esfuerzo multidisciplinario, que tomó más de dos años desde sus inicios, participaron académicos de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica del Norte, Universidad Católica de Temuco, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Alberto Hurtado y Universidad de Talca. Todos tienen postgrados en importantes universidades de Europa, Estados Unidos y Chile, además de una reconocida trayectoria académica de investigación y publicaciones en los ámbitos en los cuales escriben en esta oportunidad.

El libro ha sido organizado en doce capítulos, cada uno de los cuales aborda uno de los elementos que constituyen el sistema político actual. El primer capítulo, escrito por Carlos Huneeus, hace hincapié en las limitaciones del régimen político que se configura con posterioridad al proceso de transición. Asigna especial importancia a la asimetría que se produce a nivel de la representación y en la toma de decisiones. Destaca el protagonismo que adquiere la tecnocracia en el ámbito de la representación política. El excesivo protagonismo de este sector, apunta el autor, acrecienta el debilitamiento y la capacidad de incidencia de los partidos. Huneeus también analiza lo que significa el funcionamiento del Estado y sus implicancias en

la gestión de gobierno. Se refiere a la reducción de ciertas funciones debido a la política de privatizaciones impulsada en los años ochenta y noventa, a un nivel que no se condice con las exigencias que requiere la coordinación de un entramado cada vez más complejo de instituciones y organismos específicos. Por otro lado, plantea que las dificultades y limitaciones que enfrenta la gestión público-estatal contrastan con la preponderancia que alcanza el mercado y el poder que fueron adquiriendo los principales grupos empresariales.

Desde una perspectiva similar, el segundo capítulo, escrito por Claudia Heiss y Esteban Szmulewicz, aborda los elementos sustantivos de la Constitución de 1980 y sus implicancias para limitar el régimen político que se inició en marzo de 1990. Heiss y Szmulewicz consideran que, desde su puesta en vigencia, la Constitución de 1980 ha impedido un acuerdo compartido por la comunidad política nacional. Como contraparte, los autores de este capítulo contrastan los objetivos de esa carta con los de la Constitución de 1925, haciendo un detenido balance de su aplicación hasta 1973. Repasan varias de las reformas introducidas a partir de los años cuarenta, cuya finalidad fue aumentar las atribuciones del Presidente de la República y, en el contexto de los años sesenta, limitar el derecho de propiedad. Heiss y Szmulewicz hacen un balance de las principales restricciones que trajo consigo la Constitución de 1980, no obstante las reformas plebiscitadas en 1989. También describen las reformas aprobadas entre 1991 y 2017, junto con sintetizar el debate iniciado a partir de 2014. Hacen hincapié en el significado que tuvieron las reformas de 2005, así como en los avances que los acuerdos de ese año y las modificaciones posteriores permitieron para la derogación de ciertas restricciones y resabios autoritarios.

En el tercer capítulo, Christopher Martínez toma en cuenta una serie de dimensiones que permiten comprender el funcionamiento de la Presidencia de la República. Junto con trazar un balance de las normas constitucionales que definen el poder y las funciones del presidente, en términos de su labor como jefe de gobierno y en relación al Congreso, expone el modo como se organiza el Ejecutivo y se forman los gabinetes ministeriales, destacando el protagonismo de los partidos y de ciertos actores políticos clave en la trayectoria de las administraciones gubernamentales controladas por la centroizquierda.