

# **El rol de la prensa escrita en la formulación política pública de la Reforma a la Salud Chilena y el Plan AUGE-GES (2000-2006).**

Gartenlaub Andrea.

Cita:

Gartenlaub Andrea (2010). *El rol de la prensa escrita en la formulación política pública de la Reforma a la Salud Chilena y el Plan AUGE-GES (2000-2006)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/59>

**TITULO DE LA PONENCIA:  
EL ROL Y LA AGENDA DE LAS COALICIONES POLÍTICAS CHILENAS EN LA  
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN  
PÚBLICA**

**AUTORA:**  
ANDREA GARTENLAUB GONZÁLEZ<sup>1</sup>  
MAIL: [GARTENLAUB@GMAIL.COM](mailto:GARTENLAUB@GMAIL.COM)  
UNIVERSIDAD DE CHILE

Este trabajo ha sido financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONYCYT), siendo parte de un Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, (FONDECYT) número 1080322 denominado: “El proceso de Políticas Públicas en Chile: Análisis de los casos de la Reforma y Modernización de la Gestión Pública, Plan Auge-Ges y Sistema de Transporte Público Transantiago” realizado durante en el período 2008-2010.

**INVESTIGADOR RESPONSABLE:** Mauricio Olavarría-Gambi.

**INSTITUCIÓN RESPONSABLE:** Universidad de Chile / Instituto de Asuntos Públicos (INAP) / Departamento de Ciencia Política

**RESUMEN**

¿Pueden ser los partidos políticos actores relevantes en la generación de una política pública? Esta pregunta de carácter general es el punto de partida para reconstruir el rol y la agenda de las coaliciones políticas chilenas en la formulación y desarrollo de la Política de Modernización de la Gestión Pública (PMGP). A través de una investigación exploratoria, de carácter empírico y descriptivo, que analiza el período 1992-2006, se da cuenta del papel reactivo de los bloques frente a los temas de la Modernización, rol que se ha expresado a su vez, en una agenda intermitente y reactivada por coyunturas electorales y crisis políticas.

---

<sup>1</sup> Periodista y Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile.

## PRESENTACIÓN

El presente trabajo se divide en cuatro partes principales. En la primera parte se caracteriza de forma general la Política de Modernización de la Gestión Pública (PMGP). En una segunda se presenta el marco teórico utilizado para la comprensión del rol de los partidos políticos, como también el proceso de políticas públicas. En una tercera, se correlaciona el eje ideológico de los partidos políticos chilenos con los discursos asociados con la PMGP. En la cuarta parte, se describe la agenda de gobierno, de la prensa escrita del período y las coaliciones políticas en relación a las distintas etapas de la PMGP. Finalmente, se expresan las conclusiones e implicancias del trabajo.

## CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La Política de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) es un proceso institucional de carácter discontinuo, episódico y coyuntural, que se ha desarrollado durante los cuatro gobiernos de la coalición de centro izquierda chilena, la Concertación de Partidos por la Democracia. Se define como discontinuo por su carácter episódico, debido sus etapas distintivas<sup>2</sup> marcadas por coyunturas que empujan o ralentizan el proceso, y donde además, la discusión de alternativas de sus decisores escapa a lo estrictamente técnico y/o administrativo. Esta característica le entrega su principal rasgo definitorio: la preponderancia del carácter político sobre la discusión y decisión técnica del proceso.

El énfasis que tuvo la Modernización del Estado en Chile se centró principalmente en la gestión pública. Algunos entrevistados indican que una reforma de carácter más profundo habría provocado mayor incertidumbre en una clase burocrática – recién formada tras el recambio producido por el sistema democrático y en muchos casos cercana a la Concertación – y, más aún, porque una transformación de esa magnitud era impracticable de materializar en un único período de gobierno, cuestión que se hace patente durante la definición de la política en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, cuando se define que la Modernización del Estado se concentraría específicamente en la Modernización de la Gestión Pública<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En el trabajo de Olavarría (2009) se ha sugerido una división operacional de cuatro etapas de la PMGP: 1) Reconocimiento (1992-1994): Se produce durante la segunda parte del gobierno de Patricio Aylwin, cuando los primeros diagnósticos de la política son parte de la campaña presidencial de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, para posteriormente ser parte de su agenda de gobierno; 2) Formalización y Establecimiento (1994- 2000): La política se desarrolla a través del llamado Comité Interministerial de Modernización (1994- 1997) y luego se pone en marcha a través del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000); 3) Declinación (2000-2002): La política adquiere un lugar secundario dentro del programa de gobierno Ricardo Lagos y, 4) Resurgimiento (2003-2006): La PMGP vuelve a tener precedencia en la agenda de gobierno debido a una serie de irregularidades administrativas que lograron captar la atención de los medios y la opinión pública. La etapa coincide con una mayor polarización política de los actores contrapuesta a la necesidad de consensos desarrollada en los gobiernos anteriores.

<sup>3</sup> La idea de modernizar el Estado se convirtió en una promesa de campaña difícil de cumplir. De forma realista ministros y subsecretarios que participaban en el Comité Interministerial de Modernización debieron asumir que una reforma de ese alcance era una meta inalcanzable para la administración Frei, menos aún a la mitad de su mandato. Según un entrevistado que participó en esas reuniones la alerta nació de parte José Joaquín Brunner (Ministro Secretario General de Gobierno, SEGEOB), quien habría señalado: “Bueno aquí tenemos que definir algo importante; nosotros no podemos hacernos cargo, en tres años, de prometer hacer la

La PMGP no surge de demandas ciudadanas, lo que es atendible por su carácter esencialmente técnico, y por lo tanto, menos accesible para la opinión pública y los medios de comunicación. En este sentido es interesante constatar que a pesar de su opacidad, la PMGP tuvo presencia en las distintas agendas, aunque este impacto no se haya reflejado en una discusión de alternativas más allá del círculo de impulsores e instancias técnicas.

Otro rasgo de la política se refiere a las diferentes aproximaciones ideológicas que cada coalición tuvo frente a la PMGP. Dentro de la coalición gobernante de centro izquierda se vivió una especie de ajuste programático, ya que con el retorno de la democracia (1989) los esfuerzos por renovar la administración del Estado prosiguieron bajo el énfasis de mejoramiento de la gestión y privatización de empresas. Para algunos de sus adherentes esto se juzgó como una especie de continuación de la tercerización de servicios de la administración pública iniciada bajo el régimen militar. Para impedir esa percepción nació la necesidad de acoplar un discurso de eficiencia pública con las urgentes presiones sociales lo que se tradujo en una tensión constante dentro de algunos sectores al interior del gobierno y de la coalición. En tanto, en la coalición de centro-derecha, la Alianza por Chile<sup>4</sup> encontró en la PMGP una forma de ampliar su oferta programática con temas que no suscitaban división abierta en la opinión pública ni en sus propios partidarios, como lo ha sido – hasta hoy – su cercanía al régimen militar. De esta forma la Modernización – en su denominación más extendida, y no sólo reducida a la Gestión Pública – ayudó a la centro-derecha a abrir su espectro de programático, y de paso, la posicionarse en su rol fiscalizador a través de una creciente preocupación por la eficiencia y transparencia dentro la administración estatal.

En este sentido, los rasgos anteriormente descritos son secuelas de la cercanía de un contexto histórico excepcional: la transición. La tensión de los primeros años de la democratización se centró en la necesidad de las nuevas autoridades de legitimar a los actores políticos y las instituciones que comenzaban a funcionar a partir de 1989. El fortalecimiento del nuevo sistema democrático se transformó en la prioridad más relevante del gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1989-1994). La estabilidad se construyó a través de una dinámica específica que descansó en una serie de acuerdos entre los componentes del sistema político. Los acuerdos fueron el mecanismo por el cual se estructuraron y canalizaron los conflictos políticos-sociales de la transición. Existe un diagnóstico histórico unánime que expresa que la consolidación democrática tras el período del régimen autoritario militar se produjo gracias al establecimiento de acuerdos políticos-sociales. Lo

---

Modernización del Estado. De lo que podemos hacernos cargo, de lo que nos presentan como paquete de posibles temas, es modernizar la gestión del sector público y quizás, para ser más preciso, la gestión de la administración central'. Eso fue un cambio sustantivo, porque se le cambió el nombre. A partir de ese minuto empieza a aparecer el asunto enfocado en la gestión pública y al poco tiempo después empezamos nosotros a firmarnos como Secretaría Ejecutiva del Comité de Gestión para la Modernización del Sector Público, más que Modernización del Estado".

<sup>4</sup> La coalición política de centro-derecha integrada por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) han sido socios de pactos formando una única lista de candidatos desde el regreso de la democracia. La coalición existe desde 1989 aunque ha tenido varios nombres: "Democracia y Progreso" (1989-1992); "Participación y Progreso" (1992-1993); "Unión por el Progreso" (1993-1996); "Unión por Chile" (1996 -2000) y entre los años 2000 al 2009, "Alianza por Chile". Actualmente lleva el nombre de "Coalición por el cambio", pero incluye otros actores como el partido político ChilePrimero (CH1), y los movimientos Norte Grande y Humanista Cristiano (MHC), que se unieron como coalición electoral para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009.

que devino en la llamada “democracia de los acuerdos” (Boeninger 2007). Esta forma de hacer política se encuentra basada en la propia historia de Chile, tal como lo explica el mismo Boeninger: “...la búsqueda de consenso, la disposición a la negociación y al acuerdo que se han alabado del Chile post-1990, tiene su origen en la trayectoria histórica del país y la confrontación extrema que fue tomando cuerpo desde mediados de la década de 1960 y duró hasta el fin del gobierno militar en marzo de 1990, constituye un interregno que no pudo – como lo ha demostrado el proceso vivido desde el restablecimiento de la democracia – erradicar las tendencias políticas de largo plazo enraizadas en la historia del país” (Boeninger 2007: 23).

En las administraciones posteriores, de los presidentes Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Lagos Escobar (2000-2006) se produjo un cambio paulatino en la polarización de las coaliciones. Si bien durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se mantuvo el estilo de negociación de la “política de los acuerdos” – como una forma heredada del gobierno anterior – el inicio del gobierno de Ricardo Lagos marcó, en un principio, el alejamiento de este tipo de acuerdos con la oposición. Esto, hasta que en una escalada de denuncias de casos de irregularidades administrativa alcanzaron su mayor tensión a fines del año 2002 (a partir de las denuncias de “Sobresueldos<sup>5</sup>” hasta el caso MOP-GATE<sup>6</sup>) lo que obligó nuevamente acudir a la dinámica de los acuerdos. Es decir, se reactivó el mecanismo usado por las administraciones anteriores. Esto se cristalizó en el acuerdo Lagos-Longueira<sup>7</sup>, llevado a cabo en enero de 2003, y que dio como resultado la Agenda de Transparencia y Probidad<sup>8</sup>. Este punto se convierte en un hito, necesario de recalcar, que pone en evidencia que la voluntad política de las coaliciones para legislar sólo se materializó tras un acuerdo político entre los líderes de cada conglomerado y, que este acuerdo, fue – en definitiva – el resultado y la solución ante una crisis política. Es decir, la PMGP sólo alcanzó la discusión

---

<sup>5</sup> Gracias a antecedentes de la Contraloría los diputados Víctor Pérez (UDI) y Lily Pérez (RN) denunciaron la existencia de sueldos paralelos en la administración pública. Esto se daba por pago de honorarios, esto es, los que se autorizan mediante decreto, del cual toma razón el organismo contralor, que en su conjunto sumaban 8.000 millones de pesos, de aproximadamente 25 mil millones de pesos que fueron autorizados en la Ley de Presupuestos de ese año (1999) para cubrir los gastos por prestaciones de servicios específicos a los distintos ministerios. Fuente Diario El Mercurio, Cuerpo de Reportajes. 3 de Noviembre de 2002

<sup>6</sup> A partir de una línea de investigación del caso “coimas” se fueron develando una serie de irregularidades en el manejo del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, que se focalizaron en la Coordinación de Concesiones. A través de la investigación que se inició a fines de 2002 se implicaron una serie de altas autoridades públicas, las cuales en algunos casos recibieron condenas como el subsecretario Guillermo Díaz y el ministro Carlos Cruz. El caso derivó en 27 distintas aristas que fueron denominados según el caso de corrupción investigado. La ministra Gloria Ana Chevesich encargada del caso sobreesayó la causa en octubre de 2008, quedando abiertos sumarios por cinco causas pendientes. En su informe final concluyó que el perjuicio fiscal por la sobrevaloración deliberada de contratos y abultamiento de costos ascendió a mil 226 millones 832 mil 295 pesos, mientras que por triangulación de dineros se defraudaron 26 millones 520 mil pesos al Estado chileno.

<sup>7</sup> La prensa de la época lo recreó así, “La decisión de Longueira, más que un gesto de generosidad, según un influyente hombre de La Moneda, fue más bien un signo de pragmatismo y de estrategia política. En los momentos en que la UDI veía el triunfo de Lavín el 2005 casi en el bolsillo, Longueira se dio cuenta de la importancia de contar con un aparato estatal más moderno en la perspectiva de conducir a la derecha a La Moneda” (Revista Qué Pasa, 26 de diciembre de 2003).

<sup>8</sup> Las medidas definidas en la Agenda se diseñaron en torno a cuatro grandes áreas: Transparencia; Probidad; Calidad de la Política y Modernización del Estado.

parlamentaria y un status de ley cuando un factor externo a la política de Modernización de la Gestión Pública influyó en el sistema, provocando una salida *legislativa a un problema político*.

En términos generales se puede decir que las dinámicas desarrolladas en la Nueva Democracia, por las dos coaliciones se expresan en términos de *consenso y cooperación versus bloqueo y oposición*. Esta forma de conducción política tiene puntos de inflexión en coyunturas políticas específicas:

- Coyuntura electoral frente a elecciones presidenciales, reflejada en programas de gobierno (promesas de campaña) que incluyeron la Modernización con uno de sus ejes, esto principalmente en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).
- Coyuntura de crisis con altos costos políticos ante casos de irregularidades de la administración pública a fines del año 2002, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006).

## ENFOQUES TEÓRICOS

Para reconstruir el rol y el establecimiento de la agenda de los partidos políticos en la PMGP se han elegido dos diferentes enfoques teóricos: políticas públicas y partidos políticos. Éstas son aproximaciones complementarias y en su conjunto pueden entregar distintas visiones que hacen más comprensible el proceso y al actor estudiado. En este punto se debe hacer un alcance al indicar la diferencia entre *política* y *políticas públicas*. Siguiendo a Lahera (2004) se entiende que la *política* como las *políticas públicas*, están relacionadas con el poder. Específicamente para Lahera la *política* es un concepto que está asociado con “el poder en general”, mientras que las *políticas públicas* son más bien “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”. Lahera recoge la distinción que hace el idioma inglés al diferenciar los conceptos: *politics* (política) y *policies* (política públicas). En ese sentido, agrega que la diferencia radica en que las políticas públicas “son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. El objetivo de los políticos – tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio – consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes”. (Lahera 2004: 7).

En suma, la política como tal no puede separarse del proceso de formulación de políticas públicas. Ésta no se entiende como una labor independiente al quehacer político-ideológico, ya que si bien las decisiones pueden desarrollarse como un proceso de origen técnico, su concreción en la práctica pasará – finalmente – por una decisión política.

## LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Dentro del marco de análisis de J.W. Kingdon (1995) los actores de una política pública son definidos tipológicamente como actores *dentro del gobierno* y actores *fuera del gobierno*. En este caso los partidos políticos son considerados actores *fuera del gobierno* y con capacidad de influir en la agenda pública (temas que tienen visibilidad pública) como

en la agenda de decisión de un gobierno (la agenda donde realmente se decide la concreción de las políticas públicas). “Los partidos políticos pueden afectar las agendas a través del contenido de sus plataformas programáticas, el impacto de sus líderes en el Congreso, y más generalmente ante el país con los reclamos que puedan hacer eco en sus adherentes, a través de las ideologías que ellos representan. Así muchas de las promesas de campaña, de las plataformas partidarias pueden ser parte central de una agenda para la consecuente administración de su partido” (Kingdon 1995: 64).

Por otra parte, para Kingdon los medios de comunicación, en sí mismos, no poseen una importancia crítica dentro del proceso, más que nada, porque el análisis de Kingdon se centra en la capacidad de establecer temas en la agenda pública; debido a ello centra el foco de su análisis, más que en los medios de comunicación, en la opinión pública. En este sentido, asume que el gobierno pone atención en las materias que pueden estar “en la mente de un gran número de personas comunes y corrientes. Pero que son difícilmente definidas como reclamos, por lo mismo, sería igual de difícil entender cuáles serían las alternativas que el gobierno debiese atender respecto a estos reclamos” (Kingdon 1995: 66). En suma se explica Kingdon, (parafraseando las declaraciones de un conocido abogado del sector salud norteamericano): “La gente casi siempre habla en términos de un clamor público, pero en mi experiencia, el clamor público sigue las actividades de un círculo de expertos”. De esta manera resume Kingdon los modelos de establecimiento de agenda pública que pudieran transformar las preferencias públicas en asuntos de gobierno parecen ser defectuosos en su efectivo funcionamiento, sobre todo desde una visión bottom-up, donde las demandas ciudadanas son escuchadas por los gobernantes. De hecho – según Kingdon – algunos autores discuten que esto pueda ser realmente posible. Dicho de otra forma, los asuntos de la agenda de gobierno muy pocas veces se encuentran reflejados en los intereses ciudadanos. “Personas como los Presidentes, Senadores y Ministros tienen sus propias metas, propósitos y agendas...y algunas veces pueden usar la agenda, donde pueden movilizar al público para sus propios propósitos legislativos” (Kingdon 1995: 67).

Otra aportación al estudio de las agendas y que complementa la anterior es la que hace Doug Mc Adam (1999). Para él cada agenda – la del gobierno; la electoral, la legislativa, la de la opinión pública y los medios – tienen sus propias dinámicas y responden a lógicas particulares. Así, por ejemplo, la agenda de los medios está compuesta principalmente por ciclos de atención e interés que se manifiestan en un gran número de artículos o columnas referidos a temas que pueden interesar a los actores involucrados: el gobierno, partidos políticos, grupos de interés, sindicatos, gremios, organizaciones sociales o la ciudadanía en general. Sin embargo, este interés tendrá su ciclo y su consiguiente descenso en la agenda de los medios. En tanto, la agenda de la opinión pública es alimentada por los medios, pero es reinterpretada por las organizaciones sociales y por las propias personas y redes. Ésta es la agenda más descentralizada de todas porque está compuesta por muchos actores no institucionales.

Por otra parte, las agendas de gobierno, electorales y legislativas se fijan por otro tipo de lógicas. Por ejemplo, los ciclos electorales pueden elevar el debate público sobre asuntos políticos, puesto que su objetivo trata de movilizar al electorado. La lógica electoral hace que algunos candidatos ignoren o destaquen algunos temas en vez de otros. Asimismo la agenda legislativa, trabaja bajo lógicas de la reelección a los cargos, mientras la agenda de gobierno se encuentra a cargo de profesionales encargados de implementar políticas y

está relacionada con el programa y la coyuntura de cada administración. (McAdam et al. 1999)

En los últimos años la construcción de la agenda de los problemas públicos ha sido relevada como una herramienta útil para las investigaciones en política pública. En general, estos estudios entregan mayor “poder de agenda” a los actores institucionales tales como el poder legislativo y los funcionarios de gobierno que, por ejemplo, los propios medios de comunicación y la opinión pública. No obstante, y según Jennings y John (2007) estas dinámicas pueden ser retratadas como un modelo de *error - corrección*, donde las agendas de políticas públicas y opinión pública coexisten en un equilibrio de largo plazo que está sujeto a cortos períodos de correcciones en la política. Para los autores esto es una especie de termostato “que representa la dinámica de *feedback* (retroalimentación) entre las políticas de gobierno y la opinión pública. La opinión pública es equivalente a tomar el control de los switches cuando hay ‘*demasiado*’ de una política, como también cuando hay muy ‘*poco*’” (Jennings y John 2007).

En este sentido las perspectivas sobre la construcción de la agenda propuestas en el campo de estudios de políticas públicas se han ido acercando a aquellas elaboradas por los estudios de comunicación, dando lugar a investigaciones que se ocupan sobre las relaciones causales entre los “hechos objetivos”: el discurso de los medios, el estado de la opinión pública y la configuración de la agenda política (electoral, gubernamental o parlamentaria) (Lorenc Valcarce 2005). Este autor explica que los estudios de agenda tienen que ver más que nada con la “*selección de problemas*”. De hecho, “la interrogación sobre la presencia o la ausencia de un tema en el debate público recibe mucha más atención que las ‘aportaciones’ divergentes que sobre él existe”, dicho de otra forma en la *selección de diferentes definiciones del problema* (una especie de selección temática, o la selección de visiones sobre un mismo tema) se produce a través de luchas entre diferentes actores que procuran imponer su punto de vista específico. (Lorenc Valcarce 2005).

En este sentido, puede ser ilustrativa la aportación del sociólogo Herbert Blumer, desde perspectiva sociológica del interaccionismo simbólico<sup>9</sup>, al extrapolar la idea de la construcción social de la realidad a la formulación de las políticas públicas. Por ejemplo, los planes oficiales contribuyen “a dar vida” al problema que dicen atacar. Es decir, determinados grupos sociales proponen una definición del “problema”, dotándole de existencia como tal. Por ejemplo, si se modifica la legislación sobre salud pública; se compra equipamiento para los hospitales, se entregan mayores recursos a los consultorios, en vez, de desarrollar políticas sobre la donación de órganos o aborto terapéutico se está diciendo a la opinión pública que se trata de “políticas de salud pública prioritarias para la mayoría de la población”, de esa forma se va construyendo la idea de que la salud en la atención primaria es un problema de importancia pública fundamental, en desmedro de otros que “objetivamente” podría tener la misma importancia.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ORGANIZACIONES TRAS EL PODER

---

<sup>9</sup> Perspectiva sociológica que entiende a lo social como una interacción simbólica entre individuos y señala a la comunicación como el proceso social fundante. “El interaccionismo simbólico se caracteriza por prestar atención casi exclusiva a la comprensión de la acción social desde el punto de vista del actor” (Carabaña y Lamo 1978: 171).

¿Cómo definir a un partido político? Autores clásicos como Anthony Downs (1957) y Joseph A. Schlesinger (1966) hasta acercamientos más recientes con Kaarem Strøm (1990) y Steven Wolinetz (2002) comprenden a los partidos como organizaciones en pos de una consecución de metas, siendo la más esencial: la conquista del poder. Los partidos, entonces, deberían poseer “una *raison d’être* (razón de ser) organizativa o de algún objetivo específico que perseguir” (Montero y Gunther 2003: 17). Así Downs en su texto clásico “Teoría económica de la acción política en una democracia” (1957) estableció a través de la analogía del funcionamiento de los mercados económicos al llamado *mercado político*, que considera a los partidos como grupos de políticos que compiten por el control de instituciones donde su principal objetivo es lograr el control del gobierno.

Visto de esa perspectiva los partidos son organizaciones que formulan políticas para ganar elecciones. En la misma línea Schlesinger (1966) elaboró el concepto de *ambición política*. Este autor define a un partido político en pos de sus logros y eficacia en la captura del poder. Según él, los partidos políticos son organizaciones políticas que consciente y efectivamente toman parte en la competencia por los cargos electivos.

El estudio de la ambición política de Schlesinger se inaugura en “La ambición y los políticos” (1966), en el cual expresa que la rendición de cuentas de los políticos elegidos democráticamente está asegurada por la “ambición”. Primero, porque desean mantener su posición de poder (conceptualizado como ambición estática) y, segundo, porque desean avanzar en posiciones más altas (ambición progresiva). En ambos casos, dice Schlesinger, los actos de los políticos están movidos por obtener los votos de los electores, porque gracias a ellos pueden escalar posiciones de poder. (Schlesinger, en Tofias 2005).

Por su parte Strøm (1990) y Wolinetz (2002) proponen un modelo de comportamiento de los partidos caracterizado según su objetivo. La idea básica fue desarrollada por Strøm (1990) y reactualizada y conceptualizada por Wolinetz (2002) y tiene como base teórica la teoría del *Racional Choice*<sup>10</sup> al comprender la lógica de la acción de los partidos por la búsqueda de objetivos: Partidos que buscan votos (*Vote-seeking parties*), Partidos que buscan cargos (*Office-seeking parties*) y Partidos que buscan políticas (*Policy-seeking parties*). Wolinetz explica que esta categorización no es estática, ya que los partidos reintegrarán en sí mismos estas tres lógicas que irán variando de intensidad según circunstancias específicas. Esta propuesta es útil para entender los cambios en las estrategias de los partidos y especialmente en la formación de coaliciones, principalmente en escenarios electorales.

## ORIGEN DE LAS COALICIONES DE PARTIDOS EN EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO ACTUAL

Debemos retroceder hacia la ruptura del sistema político de 1973 para explicar los rasgos del sistema de partidos chilenos vigente, el que se ha denominado Nueva Democracia. Varios autores indican que si bien se produjeron grandes cambios, aún se mantienen algunos rasgos del sistema anterior<sup>11</sup>, sin embargo, lo cierto es que la existencia

---

<sup>9</sup> Cuerpo teórico que explica las decisiones a través del principio de racionalidad instrumental desarrollado por Max Weber.

<sup>11</sup> En la Vieja Democracia el “... sistema de partidos se articulaba en torno a tres tercios de la sociedad y poseía grados significativos de encapsulamiento organizacional de las bases, combinando grados

de dos bloques políticos se estableció a partir de las elecciones de 1989 donde se ratificaron las tendencias a la moderación y al acuerdo de las fuerzas políticas que se habían configurado bajo el régimen militar.

En ese instante, y hasta hoy en día, el sistema político se divide en dos grandes bloques, uno de centro-derecha, en el pacto electoral y legislativo Alianza por Chile; y, el bloque de centro-izquierda, en la Concertación de Partidos por la Democracia. Se establece así la existencia de un doble sistema partidario, por un lado multipartidario en cada coalición y por otro, bi-partidario manifestado en gobierno-oposición parlamentaria, alineando al Congreso en una derecha opositora y a la Concertación o coalición gubernamental, por otro (Garretón 2001). Desde esa fecha la coalición de centro de derecha está compuesta por dos grandes partidos, Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI); mientras la coalición de centro-izquierda, la Concertación está integrada por tres partidos mayores, Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista de Chile (PSCh), Partido por la Democracia (PPD) y uno de menor importancia cuantitativa, el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), todos los cuales tienen representación parlamentaria.

Por otra parte, dentro de las dinámicas que establecieron las coaliciones se destaca el trabajo de Claudio Fuentes (1999) que rescata la idea de Angel Flisfisch sobre la dualidad *de pacto y proyecto*. Flisfisch caracterizó el dilema de la génesis de la transición en la coalición de partidos opositores, mientras Fuentes extendió la misma idea hacia ambas coaliciones políticas chilenas, la Concertación y la Alianza: “Que han enfrentado la contradicción entre constituirse en un pacto instrumental [la centro-derecha] para resolver un conflicto específico (el gobierno militar), o bien convertirse en un *proyecto* político de largo plazo (la centro izquierda)” (Fuentes 1999: 193)<sup>12</sup>. En resumen, especifica el autor “la característica central de la política chilena es que ambas nociones (pacto y proyecto) se presentan en cada gran coalición tensionándolas internamente” (Fuentes 1999: 195).

La tesis de Fuentes nos ayuda a explicar la moderada polarización de la política chilena debido a que la viabilidad de las coaliciones dependen de una serie de factores, que a su juicio, pueden ser institucionales (como las leyes electorales), políticas (la administración del poder) y meramente circunstanciales. Estos factores explican claramente el carácter coyuntural de la lógica de los partidos y de sus posturas – a veces ambivalentes – frente a hechos específicos según se exprese la necesidad de obtener votos, cargos o promover políticas específicas<sup>13</sup>. Acciones, sin embargo, que se gatillan a través de *hechos*

---

relativamente altos de estructuración ideológica con la articulación de redes de mediación clientelar y de patronaje que posibilitaban altos grados de centralización partidaria”. (Alcántara y Luna 2004: 11)

<sup>12</sup> Según el autor los pactos y proyectos de cada coalición fueron: para la Concertación, recuperar la democracia y convertirse en un proyecto de largo plazo. Para ello se necesitaba “un nuevo pacto fundante” entre las fuerzas políticas, por eso tras ganar las elecciones de 1989 se habló de propósitos programáticos que compartía la Concertación como el desarrollo con equidad, economía social de mercado, superación de la pobreza, entre otros. Por su parte, la coalición de centro derecha también enfrentó un fenómeno similar que reflejaba su propia tensión en la coexistencia de dos culturas, una depositaria del legado del régimen militar que se manifestaba en la Unión Demócrata Independiente (UDI), y otra heredada del antiguo Partido Nacional y de derecha más tradicional, en Renovación Nacional (RN). Ambos partidos se vieron en la necesidad de aunar esfuerzos en un proyecto común y se acercaron – en esta época – a una especie de continuación de la idea “democracia protegida”<sup>12</sup> una reactualización de segunda generación que afirmaba que el sistema político requería de contrapesos e instituciones vigilantes.

<sup>13</sup> Según la caracterización de Strøm y Wolinetz.

y/o *factores externos*. Esto coincide con la visión de los partidos políticos como actores reactivos y no propósitos para la formulación de políticas públicas, y que permiten entender el grado de interés variable sobre una política pública, en este caso, la PMGP.

Característica fundamental del sistema de partidos políticos chilenos es su ya señalada capacidad de consenso<sup>14</sup>. Esta forma de manejar la política chilena fue la principal forma de conducir ciertas materias de gobierno que debían discutirse en el Parlamento que, por lo tanto, tenían que contar con mayoría en ambas cámaras. Lo cierto es que además de los pactos políticos necesarios dentro de lo que se ha llamado *la democracia pactada*, el sistema político chileno posee una segunda característica primordial: su fuerte presidencialismo. La figura del presidente en Chile, además, de las características propias del poder ejecutivo, posee capacidad legislativa y de designación de un amplio número de autoridades y cargos de confianza. Todas ellas facultades que aumentan su poder provocando un desbalance frente al resto de los poderes del Estado (Siavelis 2007).

El sistema de gobierno que caracteriza a nuestro país es lo que se ha definido como presidencialismo de coalición<sup>15</sup>, sistema en el cual se debe poseer la mayoría política obtenida a través de acuerdos electorales y parlamentarios entre los partidos que conforman la coalición ganadora. Así los partidos que componen la coalición gobernante adquieren un rol de "socios", que los hace alinearse en la orientación programática del gobierno. A cambio de ello establecen relaciones y deberes de reciprocidad. Por un lado, para apoyar las decisiones de gobierno en el trabajo legislativo, y por otro, al componer el gabinete e integrar cargos estratégicos de la administración estatal. Una de las características más importantes del presidencialismo de coalición es el "poder de agenda" del Presidente, es decir, la capacidad que tiene el Presidente para determinar qué materias serán consideradas en el Parlamento y cuándo éstas debiesen entrar en el trámite legislativo.

En suma, este gran poder de agenda implica "la capacidad del Ejecutivo de influir de manera directa en el trabajo legislativo y de mitigar los efectos de la separación de poderes" (Limongi y Figueiredo citado por Nolte, 2003). Según Nolte los "poderes de agenda" acercan a los presidentes latinoamericanos a los jefes de gobierno en sistemas parlamentarios y diferencian al presidencialismo latinoamericano del sistema presidencial norteamericano. Así, por ejemplo, a diferencia de los presidentes norteamericanos, los presidentes de América Latina poseen gran influencia en el trabajo parlamentario. Ellos pueden introducir leyes (normalmente la mayoría de las leyes son iniciativas del Poder Ejecutivo) influyendo en la agenda de trabajo del Parlamento. Esto es particularmente importante en la PMGP, ya que como se indicó, en la última etapa de la política, la solución para la crisis política de los casos de corrupción se resolvió a través del envío de un paquete de medidas al Congreso (la agenda de Transparencia y Probidad) que fueron consensuadas con la Oposición de centro izquierda. Este último punto, explica que el poder de acción de

---

<sup>14</sup> "La necesidad de los consensos constituye, por tanto, una lección fundamental, basada en una vocación de negociarlo todo. Se negociaba internamente entre los partidos de una alianza y también se negociaba entre alianzas" (Roberto Funk citado en Sáez y Ruiz: 2006, 114).

<sup>15</sup> El concepto fue acuñado por Abranches (1988) y Limongi y Figueiredo (1998). Por su parte Deltef Nolte (2003) lo utiliza para describir el aporte del Congreso al proceso de transición chileno. Para Nolte las condiciones necesarias para el funcionamiento de un presidencialismo de coalición se basan en "las estructuras formales e informales que den sostén a ese arreglo institucional. Estas estructuras explican en parte el éxito y el fracaso de ese modelo presidencial en América Latina. Dentro de los casos exitosos se menciona a Brasil, Uruguay, Chile y Bolivia". Además de Nolte, tanto Garretón (2001), como Siavelis (1997) han utilizado el concepto para el caso chileno.

un presidente no es absoluto, y no depende exclusivamente de sus poderes constitucionales. Necesita forzosamente el respaldo político su partido y de los partidos de su coalición<sup>16</sup>, y en último término, de sus adversarios políticos, siendo un claro ejemplo la Política de la Modernización de la Gestión Pública.

El sistema multipartidista chileno presenta pocas posibilidades de que un solo partido gane la presidencia y obtenga la mayoría en el Congreso. Más aún, la necesidad de formar pactos no temporales (coaliciones que poseen un proyecto más allá de la coyuntura electoral) se ha convertido en la clave de la estabilidad del sistema político chileno, pero también ha promovido su estancamiento debido a la falta de incentivos para incluir nuevos actores políticos en la competencia. Este análisis, sin embargo, no sólo es aplicable para el caso chileno según Lanzaro (2001) es semejante a lo ocurrido en la región latinoamericana durante el período. “Esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano – en el contexto de la “doble” transición<sup>17</sup> y de las transformaciones en el sistema de partidos y de los modos de gobierno –, en varios lados se reanuda y en otros se inaugura el camino de los “pactos” y de los convenios de régimen. Se registran asimismo niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de “trueque” y de cooperación inter-partidaria de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia” (Lanzaro 2001: 31).

## LOS DISCURSOS Y LA IDEOLOGÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA PMGP

Al analizar la correspondencia entre el continuo ideológico<sup>18</sup>, los discursos y propuestas programáticas de los partidos políticos, según el trabajo realizado por Alcántara y Ruiz (2006) a través de los datos entregados por el Programa de Elites Parlamentarias (PELA)<sup>19</sup> se llega a la conclusión que los partidos políticos chilenos son divergentes en lo ideológico, pero convergentes en lo programático. Es decir presentan plataformas ideológicas diferenciadas pero, sin embargo, presentan al electorado programas de gobierno muy cercanos. No obstante al realizar un análisis a los discursos de los partidos políticos en la prensa escrita del período de la administración de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) se puede ver que el impulso modernizador en general, y la PMGP en específico, emprendida por el Presidente demócratacristiano (y entendida en las categorías de eficiencia en la gestión y privatización de servicios públicos) no recibió un apoyo explícito de los partidos de la coalición gobierno. Si bien no se manifestó un rechazo abierto, la PMGP no involucró a sus partidos de forma activa. Una posibilidad para comprender esta postura se puede especular en una incoherencia ideológica interna. De esta forma, los partidos políticos de la Concertación tuvieron que ser de alguna forma “disciplinados” por el presidente Frei Ruiz-

---

<sup>16</sup> Mainwaring y Shugart (1997) llamaron a ese apoyo poder partidario (*partisan power*). La verdadera percepción de la fuerza de un presidente dentro del sistema político se debe considerar el balance de estas dos dimensiones de su cargo: la presidencia de la República y el liderazgo de su coalición ya que “un presidente puede ser fuerte según sus poderes constitucionales y débil en su “partisan power” o viceversa” (Nolte 2003).

<sup>17</sup> Según explica Lanzaro (2001) existen autores que siguen la línea de Guillermo O’Donnell para definir una “segunda transición” para definir a las alternativas de consolidación que vienen después de la transición democrática.

<sup>18</sup> Tradicionalmente se entiende como un eje de izquierda a derecha en el cual se ordenan los partidos según su cercanía a distintos temas.

<sup>19</sup> El Proyecto PELA ha entrevistado a diputados de diecisiete países de América Latina desde hace una década. El trabajo de campo se realizó en Chile, en los años 1994, 1998 y 2001. En cada una de esas ocasiones se entrevistó a una muestra de aproximadamente noventa diputados.

Tagle para que éstos participaran de su interés por modernizar el Estado. En este sentido, los resultados del programa PELA para el caso chileno, y en este tema en particular, resultan ser importante al expresar los alcances del clivaje mercado-estado<sup>20</sup> muy evidentes en los discursos aparecidos en la prensa local.

Por su parte, a mediados de la década de 1990, cuando asume el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, la oposición encontró en estos esfuerzos modernizadores del gobierno un nicho propio donde establecer cierta influencia en las agendas de gobierno y de la opinión pública. Una explicación es que la coalición de gobierno entregó este “espacio político”. Si bien nunca mostró un rol obstaculizador de forma pública, lo cierto es que el tema en el conglomerado se remitió a una discusión entre expertos cercanos a los cuadros partidarios que trabajaban en el Ministerio de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. El punto a destacar aquí, es que las cuestiones ideológicas que parecían superadas paulatinamente en la competencia política posterior a 1990 – principalmente por el contexto político donde prevalecía la democracia de consenso – no se correlacionan con convergencia programática en los discursos públicos de los partidos.

En estos discursos se muestra que cada bloque político poseía sus plataformas programáticas claramente definidas. Es decir, dónde se suponía había un consenso, por ejemplo, en la adopción del modelo económico, y por ende, en lo relativo a las políticas de Modernización del Estado, se muestra una diferenciación muy clara entre ambas coaliciones, de apoyo a la modernización en la centro-derecha y de indiferencia en la centro-izquierda. En este sentido la coherencia en ambos ejes – ideológico y programático – se manifestó más claramente en la Alianza que en la Concertación.

## SIMILITUDES HISTÓRICAS DE DOS PROCESOS MODERNIZADORES

Por otra parte, cabe destacar que esta manifestación reactiva de los partidos políticos frente a los proyectos modernizadores no es un fenómeno particular de las décadas 1900 y 2000. El economista Aníbal Pinto (1971) describe circunstancias y comportamientos muy semejantes al observar las iniciativas modernizadoras del aparato estatal de los gobiernos de centro-izquierda del Frente Popular (1938-1952), que fueron dirigidas por un grupo de personeros de gobierno (tecnócratas), impulsada por el propio presidente de la República Pedro Aguirre Cerda y con la indiferencia inicial de los actores políticos. Pinto establece que los cambios impulsados en el aparato estatal tuvieron su origen en la evolución del escenario económico internacional, más que en la llegada de una coalición de centro-izquierda al poder. “En la leyenda política chilena se ha establecido una relación axiomática entre la evolución económica de esos años y el cambio político. No hay duda que ella tiene algunos fundamentos válidos: el mayor énfasis en la participación del Estado, el incremento de la demanda fiscal, los esfuerzos para mejorar el ingreso asalariado, constituyen elementos significativos del cuadro. Sin embargo, también hay que justificar otros factores [...] la gravitación excesiva de la coyuntura exterior: la restricción de importaciones, alza del volumen de exportaciones, estímulo consiguiente y “obligado” de la sustitución industrial<sup>21</sup>” (Pinto 1971: 83).

---

<sup>20</sup> Según la definición de Alcántara y Luna (2004)

<sup>21</sup> En esos años, Chile debió enfrentar la crisis del modelo primario agro-exportador estableciendo al Estado como motor de la industrialización.

En este sentido, es claro que la necesidad de modernización en la década de los noventa coincide con procesos no sólo locales, sino con reformas al sector público que se iniciaron en el mundo entero en los años 80, y que además, se empalmaron con transformaciones como la globalización financiera y comunicacional.

Otro rasgo semejante entre ambos procesos de modernización es la indiferencia inicial de los partidos políticos, la cual se modifica cuando el tema adquiere mayor interés público. Asimismo aparecen las disidencias dentro de la coalición gobernante y la predisposición de los sectores de la derecha a ser participes más dinámicos del proceso. “El repaso de las inquietudes y direcciones políticas de esa fase induce a pensar que tanto los medios de izquierda como los de derecha tuvieron una conciencia muy vaga de lo que estaba ocurriendo o debía ocurrir en el sistema económico. Si se mira a los contingentes del Frente Popular, fácil será apreciar que mientras el ala jacobina concentró sus miras en la política internacional y las medidas redistributivas, mientras la demócrata se dedicó a reforzar sus posiciones en el aparato estatal y a penetrar con esa llave en la fortaleza económica de la derecha (...) Hubo decisiones en pro del desarrollo y una Corporación de Fomento, precursora en América Latina. Pero la historia fidedigna de estas iniciativas indica que su nacimiento, más que en las directivas políticas “frentistas”, estuvo en un grupo de funcionarios y “tecnócratas”, en su mayoría ingenieros, que les dieron forma y las impulsaron, aprovechando el respaldo personal de algunos promotores, como el propio presidente Aguirre Cerda. Sintomático de esta realidad es que la mayor parte de los hombres claves en las decisiones sobre fomento económico, y en el manejo de las instituciones creadas, fue de extracción de derecha. Esto “no implica ningún abono para los partidos conservadores, que se opusieron cerradamente a esa orientación, aunque con posterioridad no tuvieron empacho en participar y en beneficiarse con ella” (Pinto 1971: 85)

Ciertamente en ambos períodos acontecen cambios sociales y políticos que produjeron saltos cualitativos en la sociedad chilena. Con la llegada del Frente Popular se produce una de las revoluciones más claras en el comportamiento social y político-electoral chileno, mientras que en los noventa se reactiva el sistema político (tras una suspensión de casi dos décadas), se detenta las tasas más altas de crecimiento del siglo (la economía llegó a crecer hasta un 12% en 1992) lo que condujo a que las expectativas económicas y las expectativas de la población se elevaran a niveles sin precedentes. Este contexto hizo que las personas aumentaran sus niveles de consumo, lo que produjo un cambio cultural enorme, aumentando sus bienes y calidad de vida. (Tironi 2003)

¿Cómo explicar adopción del impulso modernizador en los partidos de la Concertación a partir de la década de los noventa? La novedad sería la necesidad de ajuste programático en la ejemplificación de una coalición de centro-izquierda que adopta un modelo económico de libre mercado. Esto se ve reflejado en el pragmatismo, la eficiencia techno-política y el apoliticismo en los discursos políticos del gobierno. Esto produjo una tensión o falta de coherencia ideológica en algunos sectores al interior de la Concertación, lo que – como se ha señalado – puede de alguna forma explicar su indiferencia a las políticas de Modernización, principalmente en las primeras etapas de la PMGP. Es importante recalcar en este punto que en los primeros años de la implementación de la

política, ésta siempre debió vincularse con la estrategia de estabilidad social y económica<sup>22</sup>, más que su originario impulso de eficiencia. Esto se expresa en las entrevistas a actores claves, y se hace patente a través de la revisión de prensa de la época.

Al revisar un mapa de la oferta programática de las coaliciones políticas en el sistema de partidos chilenos siguiendo la clasificación de Dávila y Fuentes (2003) y el estudio de Alcántara y Luna (2004) sobre los perfiles ideológicos de los partidos, se puede ver que si bien hay un consenso en la introducción de un modelo de economía de mercado, la intensidad con que este se aplica tiene diferencias de fondo, que nacen de las plataformas ideológicas y que están en directa relación con su historia y evolución tras el colapso del sistema político en 1973. Es decir, si para la centro-derecha la agenda económica entendida siempre dentro del paradigma de Economía de Mercado, tiene que ver más con temas como la mínima intervención estatal, la privatización, y la tercerización de los servicios. El mismo paradigma será adoptado por la centro-izquierda a través la de la idea de un Estado regulador de relaciones económicas y de una política económica designada como "Crecimiento con equidad".

## EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DE LAS COALICIONES

¿Cuáles son los mecanismos con que los partidos establecen su agenda? Para entender esto nos es útil el concepto de "promesas de campaña" desarrollado por Gaxié (2004). Aquí nuevamente se remite a la analogía económica para comprender el funcionamiento de los mercados políticos, espacio virtual donde los partidos buscan movilizar y ganar la confianza de sus electores. En él los partidos proponen discursos, programas, concepciones del mundo y promesas, es decir, promueven una "oferta" de bienes políticos que son "ofertados a electores-consumidores"<sup>23</sup>. El mercado político es un lugar abstracto que está construido por la competencia por lograr el poder y donde cohabitan distintos tipos de ofertas, entre distintos tipos de actores y entre distintos tipos de bienes. Por ejemplo, las políticas distributivas constituyen un bien ofertado por los políticos como también lo son las ofertas (promesas) de políticas públicas. Su particularidad es que las promesas de políticas públicas se caracterizan por descansar en mecanismos de imputación, es decir, la capacidad de atribuir consecuencias positivas o negativas a las personas que son sus impulsores visibles. Dicho de otra forma, existe una vinculación que permite relacionar por ejemplo a la administración Frei con la Modernización de la Gestión Pública o al gobierno de Ricardo Lagos con el AUGE-GES<sup>24</sup> o el Transantiago<sup>25</sup>. Las imputaciones funcionan como un registro simbólico, porque tienden a presentar a sus

---

<sup>22</sup> "Si la modernización no se distribuye de forma pareja, no serán posibles la paz ni la estabilidad" (Luis Maira, Ministro de Planificación y Cooperación, hablando a La Segunda, 17 de enero de 1995)

<sup>23</sup> Gaxié explica que "con el propósito de movilizar a los profanos, a los grupos e instituciones y ganar su confianza o neutralidad, los actores políticos se ven impelidos a proponer programas, concepciones del mundo, promesas o planes de acción, servicios, intervenciones, etc., que pueden analizarse como *bienes* que, intencionalmente o *de facto*, se ofrecen a "consumidores" eventualmente interesados" (Gaxié 2004: 27). En ese sentido "los discursos políticos y las políticas públicas son productos particulares de los espacios de competencia para la conquista y ejercicio del poder político" (Gaxié 2004: 31)

<sup>24</sup> Política de salud pública iniciada durante el gobierno de Ricardo Lagos. Actualmente ha cambiado su denominación a programa de Garantía Explícitas de Salud (GES).

<sup>25</sup> Política de transporte público para la ciudad de Santiago diseñada en el gobierno de Ricardo Lagos e implementada en la administración de Michelle Bachelet.

promotores bajo el éxito o fracaso de sus promesas. No obstante, en términos empíricos una política pública puede fracasar, pero de forma paradójica, *simbólicamente* pueden ser percibida, al mismo tiempo, como un gran éxito político o comunicacional. Esto se explica porque las promesas de campaña tienen distintos destinatarios, por ejemplo, el electorado de una región o un gremio.

Por ello la interpretación de éxito o fracaso variara de acuerdo a los actores hacia los cuales va dirigida. Usando la conceptualización de Gaxié podemos decir que la “promesa” de Modernización del Estado a través de PMGP aparece en distintas ocasiones en el mercado político. Primero en el último discurso del presidente Aylwin. Posteriormente se retoma dentro del programa de campaña de Frei Ruiz-Tagle, y se mantiene como promesa en su primera cuenta anual. Luego se reactualiza en una tercera aparición con el presidente Lagos en el poder, cuando la política de modernización de la Gestión Pública se convierte en promesa de un gobierno eficiente y moderno a través del E-government (gobierno electrónico) y la mantención de los mecanismos de control de la gestión.

Sin embargo, en lo que se refiere a hechos concretos – no a valoraciones simbólicas o anuncios – en la agenda del gobierno de la administración Aylwin, la Modernización del Estado es un tema casi inexistente. Durante el primera parte del gobierno de Frei Ruiz-Tagle, a pesar que el tema se discute en una comisión inter-ministerial y posteriormente se plasma en un plan de gobierno, durante el principio de su mandato otros temas acapararon su esfuerzo<sup>26</sup>. El paso de la modernización como un proyecto de agenda de gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, es decir, de una “promesa de campaña” a su concreción en una política pública, fue ocupando un terreno que antes estaba circunscrito a la retórica y en definitiva interesaba sólo a unos pocos. Este desinterés que se manifestó en círculos políticos más tradicionales de la Concertación – y del propio gobierno – más alejados de áreas de interés técnicas o económicas. Sin embargo, esta lejanía fue compartida por el mundo político en general.

¿Cuál fue la posición de los partidos? Según lo expresado por los entrevistados los temas de Modernización tenían – en general – poca “*sensibilidad en el mundo político*”. Las coaliciones se movían entre un extremo de cierta indiferencia hasta una tendencia moderada que se alineaba hacia ideas afines a las privatizaciones o la búsqueda de eficacia de la gestión. Sin embargo, no participaron abiertamente en la discusión de alternativas, ya que su actuación – especialmente de la centro-derecha – no fue realmente activa sino hasta fines del año 2002. Mientras en el período anterior a la crisis de MOP-GATE, la oferta programática estaba claramente delimitada en cada coalición por sus bases ideológicas. “*El mundo político asocia al Estado con una idea más o menos definida. En la derecha, se planteaba que el Estado: ‘Era muy grande, que había que achicarlo e ineficiente per sé’. Un discurso clásico de la CPC<sup>27</sup>, ENADE<sup>28</sup>, y donde la visión del Estado es que es muy*

---

<sup>26</sup> Esta fue particularmente difícil debido al caso Stange y un escándalo por la administración de dineros de Codelco. Estos temas entramparon la discusión política, más una serie de conflictos sociales que estaban directamente ligados a otros procesos de modernizaciones en desarrollo como fueron las privatizaciones de los puertos; la huelga de los profesores, el cierre de las minas de carbón de Lota y tensiones con la CUT por el sueldo mínimo hicieron que la agenda modernizadora sólo se cristalizará en 1997 con el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. (Fuentes en Drake y Jaksic 1999).

<sup>27</sup> CPC: Confederación de la Producción y del Comercio.

<sup>28</sup> ENADE: Encuentro Nacional de Empresarios que realiza anualmente el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE).

*grande, obeso, y que había que apurar los trámites; pero las propuestas que se ven después sobre la nueva Gestión Pública, de la rendición de cuentas, eso es del 2000 para adelante. El mundo político, tanto del gobierno como de oposición eran muy lejanos a estos temas"* (entrevista a Asesor ministerial).

Paradójicamente esta falta de interés del mundo político permitió dar un espacio favorable a las iniciativas de Modernización para que éstas fuesen fácilmente aceptadas cuando alcanzaban algún nivel de decisión o discusión. Esta lógica de avanzar con el tema no tenía un afán propositivo, más bien estaba vinculado con un desconocimiento de las iniciativas de la política en cuestión. *"Este no era tema para ellos (los políticos), este era un tema a nivel de un grupo de gente dentro del gobierno"* (entrevista a ex Ministro); *"En general [el ambiente político] era favorable, pero nadie sabía mucho de que se estaba hablando, entonces cuando tú dices, 'Oye, hay que modernizar el Estado'. Es como decir obvio. O sea, ¿alguien se opone?"* (entrevista a ex Ministro). Otra declaración puntualiza esta idea de indiferencia: *"La actitud de los partidos políticos no se mostraba adversa a la reforma, aunque no implicó una acción concreta de parte de ellos"* (entrevista a ex Ministro).

Los propios entrevistados recalcan que los estudios y experiencia técnica de algunos involucrados permitieron lograr una mayor sensibilización e interés en los políticos convenciéndolos de la necesidad de abordar el tema de la gestión pública. A pesar de ello la buena disposición obtenida no se cristalizó en propuestas parlamentarias. *"[Yo] creo que el problema de la Modernización del Estado es que nunca ha estado en la agenda política, seriamente. Ha estado en la agenda política, en tanto ha habido crisis, pero en el mundo político ha habido cierta incapacidad para comprender que tienes un Estado que ha crecido inorgánicamente y que no se ha modernizado cómo se ha modernizado el resto del país. (...) Creo que los diputados, en particular diputados de izquierda, de derecha a centro, aspiran a tener un gran control del aparato público. Entonces todo aquello que signifique que ellos pierdan ese control [lo evitan]. Son conservadores, reticentes. La gran traba para que avance el Servicio Civil, tiene que ver con eso. ¿Y sí los SEREMIS dejan de ser cuoteados políticamente y son electos por el Servicio Civil, por un concurso público abierto? Ahí pierden un control importante, porque los diputados tienen un grado de influencia respecto a eso. Entonces, creo que ellos son un problema, un obstáculo".* (entrevista a ex miembro del PRYME)

La clara constatación de la reticencia de los partidos políticos se debe – entre otras razones – a que muchas iniciativas modernizadoras elevan las cuotas de incertidumbre en las relaciones de poder dentro de la administración estatal: *"Para los dirigentes políticos nada mejor que no haya gente con mucha creatividad, en que no haya mucho espacio de participación, de manera tal, que esto siga funcionando verticalmente. Por eso creo que no ha habido un gran cambio modernizador en términos de hacer un estado más participativo, más democrático. Cuando uno iba a casos concretos, – en el gobierno de Aylwin, en el gobierno de Frei – estos sectores eran poco proclives a innovar... porque cada caso concreto afecta las relaciones de poder, a las estructuras de decisión, a la burocracia..."* (entrevista a ex Ministro).

La reticencia al cambio se basó, además, en el convencimiento que la política generaría conflictos y pérdidas de apoyo electoral dentro de los trabajadores del sector público, lo que originó en cierta medida el encapsulamiento del proceso frente a la opinión pública. Por otra parte en el estricto ámbito electoral político, entendido como promesas de

campaña, la PMGP careció de una cercanía e interés directo en el electorado porque no era un tema que estaba dentro de las demandas ciudadanas. Esto, a pesar que muchos directores de servicios e impulsores de la política pensaron que una buena gestión se transformaría en la base de un apoyo electoral para la Concertación.

Reflejo de lo anterior fue el interés de los parlamentarios, y sus respectivas bancadas, donde se evidenció el mismo desinterés por la materia. *“Los que tenemos formación técnica en las áreas de gestión, los economistas, los administradores públicos que estamos metidos en política impulsamos desde todos los sectores, pero el resto no lo entendía siempre con claridad”* (entrevista a ex Ministro); *“... Había interés por cierto de algunos parlamentarios que siempre pedían información, pero no tanto como actores activos. De hecho la discusión en el Parlamento no fue para nada visible”*. (entrevista a ex miembro del PRYME). En suma, tal como los partidos políticos, los parlamentarios compartieron el mismo papel reactivo frente a la PMGP.

El estudio de la agenda de los partidos políticos muestra que en el período de los gobiernos de Alywin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos, en materias de políticas públicas y discusión programática, la Concertación fue el bloque político que más “poder de agenda” tuvo para imponer temas públicos de su interés. Esto, debido a que la oposición no lograba un discurso capaz de modificar la agenda de políticas públicas a su favor. En este sentido se recalca la importancia de la figura de los presidentes, y la entonces monolítica disciplina del “partido transversal de la Concertación” hacía que éste actuara como un sólo bloque político.

No obstante, a medida que el tiempo transcurrió, la agenda de los dirigentes poco a poco se independizó de la presidencial, hecho que comenzó a ser más evidente durante la administración Frei Ruiz-Tagle. La necesidad de autonomía de los partidos de centro-izquierda se debió principalmente a la falta de un proyecto común de la coalición. Esa falta de un horizonte compartido indujo el surgimiento de proyectos personales, siendo la mayor fuente de disidencia dentro conglomerado de gobierno. Los dirigentes que advirtieron esta dinámica comenzaron a buscar un nuevo eje aglutinador que creará un nuevo discurso capaz de atraer al electorado.

Esto empujó al origen de la Modernización como una propuesta cupular, y que fue provocada de forma paradójica, por el rápido éxito de la consolidación democrática. Según Eugenio Tironi fue el entonces Ministro General de la Presidencia de Frei Ruiz-Tagle, Genaro Arriagada, quién propuso la idea de la Modernización como eje del gobierno. *“Cuando se le empezó a poner más contenido a la Concertación se empezaron a producir las controversias. Algunos planteaban: ‘No, no es la modernización del país el objetivo [...]’. Otros señalaban que a lo mejor ‘hay que buscar un camino totalmente distinto’.* Ahí, la Concertación ha estado un poco empantanada en términos de la definición de un objetivo común a largo plazo [...] no ha logrado verbalizar un objetivo común del tipo que tuvo a fines de los ochenta, principio de los noventa” (Tironi citado en Ortega Frei 2002: 165).

La existencia de dos bloques al interior del Concertación, coloquialmente denominada la “Concertación con dos almas” ilustra la búsqueda de un nuevo proyecto político, y refleja su incoherencia ideológica en este aspecto. Según un ex directivo de servicio público entrevistado esta dicotomía se expresó de forma clara en la división de círculos políticos dentro del propio conglomerado: *“Normalmente se tendió a identificar como los autocomplacientes a la gente que estaba contenta con la gestión que el gobierno hacía en materia global del país [...] Hoy, en términos más ideológicos, se identifican con*

*los grupos más liberales de la Concertación. Al revés de los que se llamaban como autoflagelantes, que son los sectores más conservadores e izquierdistas. En materia de reforma de Estado, éstos eran los que menos agenda tenían, ya que a ellos sólo les importa que el Estado sea grande y no necesariamente eficiente [...]. En términos de caricatura, yo diría que hubo un ambiente político en la cual la coalición gobernante, tuvo una división que caracteriza básicamente a estos grupos más liberales y autocomplacientes, que eran los más reformistas, en términos de poner mucho énfasis en la gestión del Estado más que en su tamaño”.*

Si bien, la división parece ser muy esquemática el estudio de la prensa de la época aporta conclusiones similares. Más aún, algunos autores han catalogado la tensión entre Estado-mercado como un clivaje dentro del sistema de partidos chilenos para explicar la competencia y confirmar la mayor polarización – aunque siempre moderada – frente a este tema y producida a partir de la segunda etapa del gobierno de Frei Ruiz-Tagle. “El sistema de partidos chilenos se encuentra estructurado en torno a tres clivajes relevantes (autoritario-democrático, moral-religioso, Estado-mercado). El primero de dichos clivajes parece perder centralidad en el período analizado [1993-2001] luego de un primer momento de hegemonía neoliberal (probablemente hasta el comienzo de la crisis económica en 1997), el sistema parece repolarizarse en el segundo período [1997-2001] en torno a la díada Estado-mercado<sup>29</sup>” (Alcántara y Luna 2004: 155).

Por su parte, el conglomerado de centro derecha, debido a su trayectoria histórica de las últimas cuatro décadas se ha mostrado consistentemente más proclive a las privatizaciones y los cambios de gestión del Estado<sup>30</sup>. A diferencia de la Concertación, donde la política fue visible a través de ministros y otras autoridades encargadas del tema, en la oposición fueron los presidentes de partido los encargados de exponer sus posiciones sobre la materia. Destacan dentro del período la figura de Andrés Allamand, presidente de RN, y Jovino Novoa, presidente de la UDI, el cual será relevado en el cargo, en el período del presidente Ricardo Lagos, por el entonces, diputado Pablo Longueira, quien posteriormente tendrá un papel fundamental en el proceso.

Paralelamente a la llegada de Frei Ruiz-Tagle a la presidencia, la centro-derecha consolida su rol fiscalizador, siendo este uno de los discursos más representativos que posee la Alianza como conglomerado opositor. Según reporta el Diario La Segunda, en 1994, la corrupción ya era un tema de interés público al asumir la administración Frei Ruiz-Tagle. “¿Qué espera la UDI de la gestión Frei? Para Novoa lo esencial es la Modernización del Estado, y una definición más clara de las responsabilidades públicas, que dicen relación a los temas de corrupción que están aflorando. Estos temas, a su juicio, son preocupantes, considerando sobre todo algunos ‘grandes fracasos de la gestión pública, como el de Codelco’. (Novoa) enfatiza que el nuevo gobierno “o asume los errores de sus funcionarios en una actitud clara de establecimientos de responsabilidades – y no de protección – o, vamos a tener más casos de corrupción. Es claro – dice – que el

---

<sup>29</sup> El análisis de Alcántara y Luna fue realizado en base a la información proveniente del Proyecto de Elites Políticas Latinoamericanas (PELA) en dos períodos consecutivos de la legislatura chilena (1993-1997) y (1997-2001).

<sup>30</sup> En el aspecto la coalición de centro derecha se enmarca en la tendencia neoconservadora, la cual se basa una reformulación intelectual de la derecha norteamericana que se interesó en reactualizar los aspectos del *laissez faire* o la libre competencia, el “Estado negativo” y la necesidad de desarrollar una doctrina política-social cuyo origen está en el conservadurismo tradicional y el individualismo. (Dávila y Fuentes: 2003, 43)

*rol de la oposición en este período es fiscalizador. Creo que tenemos que ejercerlo en forma mucho más eficaz y enérgica de lo que se ha dado*" (La Segunda, 11 de marzo de 1994.).

Las declaraciones de Jovino Novoa son claves para explicar la participación de la derecha en la interrumpida mesa de diálogo de abril de 1994, donde precisamente se debatieron temas de modernización, pero no llegó a acuerdo debido al retiro del gobierno. El temor al co-gobierno suscitado dentro del gabinete de Frei Ruiz-Tagle provocó el cese de esta ronda de negociaciones. No obstante, ésta no será la única mesa de negociación que se instalará en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle. Es por ello, que es por esta fecha cuando Andrés Allamand acuña el concepto la "democracia de los acuerdos" para denominar la vuelta a la dinámica de los consensos entre La Moneda y la oposición.

Lo anterior expresa claramente que estas reglas tácitas del juego político se mantuvieron hasta mediados de la administración de Frei Ruiz-Tagle sin mayor cambio. La polarización paulatina se produjo cuando la coalición de centro derecha vio la posibilidad de un futuro gobierno de su sector en la candidatura del entonces alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín. Siendo uno de los rasgos más notorios de la variación en el nivel de competitividad el que se expresó en el mayor nivel de conflictividad y polarización de declaraciones entre las vocerías de ambas coaliciones, lo que escaló poco a poco hasta transformarse en una serie de denuncias en medio de la coyuntura electoral del año 1999. En 1995 era usual ver este tipo de notas en la prensa, que van denotando como la Modernización se va transformando en un tema de competencia política: "*UDI: no debe sorprender a nadie que el país pierda una década en el proceso de modernización*". *Las propuestas modernizadoras anunciadas por los ministros acerca de las modernizaciones que se propone el Gobierno, `revelan la principal debilidad de la Concertación II*". (Diario La Segunda, Política y Sociedad, 23 de enero de 1995)

Tres años más tarde una serie de denuncias de irregularidades administrativas en distintas reparticiones del Estado, ponen en dificultades el gobierno de Ricardo Lagos, siendo un caso específico, el MOP-GATE, el que más debilita la figura del Presidente debido a la supuesta responsabilidad que pudiese haber tenido en el sistema de triangulación de dineros fiscales cuando ejerció como Ministro de Obras Públicas de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

En vista a este escenario, cuáles pudieron ser las razones que tuvo la centro-derecha para – en un momento de coyuntura mediática y crisis política favorable a su sector – colaborar con sus enemigos políticos a través de un pacto. Efectivamente una de las posibilidades que se han expresado en diferentes análisis sobre el hecho, se centran en el rol del entonces Presidente de la UDI, Pablo Longueira, como el principal ejecutor del acuerdo. Asimismo, las razones que pudieron explicar la conducta de Longueira para facilitar una salida política al gobierno se han esgrimido desde la necesidad de convertirse en una figura relevante de la oposición (lo que consiguió ampliamente); como también el establecer un piso hacia un proyecto personal de alzarse como nueva opción presidencial. Otras hipótesis se dirigen al logro de los partidos de la oposición para establecer un mecanismo consensuado de control político para la administración de los gobiernos de la Concertación; o también en la capacidad de visualizar a la Modernización, de forma más amplia que un proyecto político de gobierno, sino en un proyecto para el país. Dos entrevistados, un ex ministro, y un investigador optan por el último análisis: "*Hubo un reconocimiento que la oposición actuó como una amortiguación política; de que*

*efectivamente esto no era un tema para oponerse, porque lo que al final lo que iba hacer era aumentar la productividad. Al final los iba a favorecer a ellos [la oposición], en el sentido de los empresarios y también al país en general. Entonces, no tenía sentido oponerse a modernizaciones que eran de bien común"* (ex Ministro, 2008). En este mismo sentido, otro entrevistado agrega: *"Longueira dice: 'Esto es lo que necesitamos, sino este país se va a la punta del cerro'. Y a partir de este momento se involucra con el tema, obtiene esta visión general, lo capta, y decide hacerlo más adelante cuando lo del MOP-GATE explota [...] En ese minuto, Longueira decide – a principios de enero de 2003 – ofrecer a Lagos un pacto, de que se apruebe una modernización del Estado"*.

Sin embargo, más allá del origen del pacto en sí, se debe entender que la rapidez con que se logró este acuerdo demuestra la urgencia del gobierno por disminuir la intensidad de la crisis. Tanto el Ministro del Interior, José Miguel Insulza como Longueira mostraron altas cuotas de realismo político, el primero al aceptar una propuesta desarrollada por Centro de Estudios Públicos (CEP)<sup>31</sup>, y el segundo, que tuvo la posibilidad de imponer una agenda propia al gobierno para los temas de transparencia y probidad, financiamiento de la política y Modernización del Estado. Tan patente queda esta urgencia de llegar a un acuerdo, que la fórmula trabajada para este mismo aspecto por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda no tuvo mayor consideración.

## CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS

¿Pragmatismo o ideología?, ¿Por qué los partidos deciden utilizar lógicas pragmáticas para ganar una elección o por qué se mantienen leales a sus propuestas ideológicas, aunque le perjudique con fuga de votos? Tras el análisis de las coaliciones en este periodo se puede decir, que desde el punto de vista de la oferta programática y su contrapunto con la ideología, uno de los temas más conflictivos para la Concertación ha sido la adopción al modelo económico, y por ende, su indiferencia (excepto de parte de los tecnócratas encargados del proceso) de las políticas de modernización de la gestión dentro del Estado. Por el contrario, para la Alianza la adopción de estos contenidos ha sido una opción evidente debido a su cercanía con los temas económicos.

Para la coalición centro-izquierda este *acatamiento al modelo* provocó una incomodidad latente. La forma de superar esta "disonancia cognitiva"<sup>32</sup> originó dos tendencias entre sus partidarios, un ala más conservadora denominada "autoflagelantes" y crítica al modelo y, un sector más liberal o "autocomplaciente" más conforme con los éxitos alcanzados por el sistema. Estas tendencias contrapuestas entregan una serie de

---

<sup>31</sup> Fueron los centros de estudio cercanos y asesores al bloque de centro derecha los que produjeron la mayor literatura y estudios sobre el tema. *"La discusión que se dio entre los gobiernos de Aylwin y Frei, estaba muy alejada de la influencia de los centros de estudios incluso los del mismo mundo de la Concertación. Sólo después cuando mucha gente que en ese minuto estaba dentro del gobierno sale, pasa a tener alguna opinión en centros como Expansiva"* (entrevista a Investigador). En términos generales podemos decir que en la década de los noventa no existió mayor influencia por parte de centros de estudios, siendo un tema que se instala desde el 2000 hacia adelante, que adopta principalmente el CEP y que se ve plasmado en la negociación del acuerdo que dio origen a la Agenda de Transparencia y Probidad. El interés de los centros de estudios ligados a la centro-derecha seguirá en Libertad y Desarrollo (LyD) con sus estudios sobre la corrupción.

<sup>32</sup> Concepto psicológico acuñado por León Festinger para explicar la tensión interna sobre la aceptación de situaciones, o acciones contradictorias o incongruentes con el sistema de creencias o valores de una persona.

reflexiones. Por un lado, es posible preguntarse qué racionalidad primó en la adopción. ¿Fue una lógica pragmática o de coherencia ideológica? Sin duda, fue la primera opción. La adaptación de los ideales *dirección de lo posible*, es lo que en definitiva le sucede a la Concertación con un ala más liberal económicamente que se adaptó más pragmáticamente el modelo y sus implicancias.

Paralelamente a esta necesidad de adaptación se reactivaron dinámicas propias del sistema de partidos, dinámicas anteriores a 1973, incluso más lejanas que se entroncan el sistema de partidos de la década anterior a 1960. Estas dinámicas fueron los consensos políticos. El mecanismo de consenso funcionó claramente en el gobierno de Aylwin; luego, el presidente Frei, la debió aplicar incluso en el manejo de su propia coalición. Mientras, el presidente Lagos, acató un pacto con la oposición en el momento más difícil de su mandato, cuando las investigaciones y la divulgación de los casos de irregularidades administrativas comenzaron a cuestionar su responsabilidad en los hechos.

Sin embargo, hay algo más tras esa necesidad de adaptación a través de mecanismos de consensos y ajustes ideológicos. Una explicación plausible es la que han ensayado Lechner (1996), Fuentes (1999) y Garretón (2005) acerca de la búsqueda de proyecto político de los partidos. Si para la coalición de centro-izquierda marcó su destino en la misión de superar los obstáculos de la transición; la Modernización fue una posibilidad de encontrar un nuevo rumbo programático. En círculos de gobierno nació la idea de que la Modernización podría convertirse en un nuevo proyecto de continuidad para el conglomerado. Pero el impulso modernizador sólo se desplegó más ampliamente durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, para luego situarse en un lugar secundario en el gobierno de Ricardo Lagos. Su resurgimiento estuvo ligado a la necesidad de la transparencia y probidad, lo que lo aleja ciertamente de su génesis que propendía a la gestión. Su restablecimiento tiene más que ver con una necesidad de rendición de cuentas públicas<sup>33</sup>, más que con un discurso de eficiencia. En tanto, en la coalición de centro-derecha, el desafío era también mayor debido a que se fue alejando de su proyecto inicial desde su relación con las FF.AA., una opción de sociedad más conservadora y económicamente liberal hasta la estrategia de "Cambio" con la llegada de Joaquín Lavín, su candidato presidencial más exitoso en décadas. Por otra parte, el conglomerado ha construido una estrategia de competencia política consistente a partir de su rol fiscalizador para encarar los fallos de la administración de la Concertación. Es, en este sentido, muy clara la asociación que se puede hacer con sus discursos sobre la PMGP los cuales ejemplifican a las

---

<sup>33</sup> Según Rehren (2000) la necesidad de implementación de la política también deja entrever ciertos rasgos de clientelismo que aparecen en el aparato estatal y con la necesidad de difundir un discurso acorde a la probidad y transparencia como temas sensibles en los medios y la opinión pública sobre todo durante el gobierno de Ricardo Lagos. De forma general, varios entrevistados dan cuenta efectivamente de estos rasgos clientelares "*Tuve problemas para sacar gente porque tenían muy buenos padrinos políticos, pero logré sacarlos [...] los partidos me trataban de poner gente que no era idónea a mi juicio*" (entrevista a ex Ministro); "*Una vez que pasa el peligro la gente vuelve al cuoteo político, a la amistad, a la falta de modernización*" (entrevista a ex Ministro); "*El ambiente político, en general, es siempre reactivo para todo aquello que tiene que ver con la pérdida de privilegio y de poder de grupos organizados, el sistema político es muy sensible a la acción de los grupos organizados, pero también es muy sensible para reaccionar a las demandas ciudadanas por probidad y transparencia cuando éstas se hacen muy fuertes y presionantes*" (entrevista a ex Ministro).

irregularidades administrativas como el reflejo de la “ineficiencia”<sup>34</sup>, “falta de probidad” y “focos de corrupción” del gobierno.

Se ha señalado, en que general, los partidos no fueron proactivos al proponer alternativas al proceso, sin embargo, fueron eficientes al utilizar la agenda que iba planteando la política ganando espacios dentro de los temas en debate en los medios y la opinión pública. Llegado a este punto es necesario preguntarse ¿qué o quién moviliza las agendas en el país? Una lectura evidente dirige la respuesta a la Presidencia, sobre todo cuando hemos caracterizado al sistema de gobierno como un presidencialismo en el cual, el presidente es una figura desequilibrante. No obstante, en un sistema que ha sido catalogado como presidencialismo de coalición el Presidente debe “*dosificar su poder*” con su partido y el resto de los partidos de la coalición que lo llevó a su cargo. En un país cuyo sistema de gobierno es presidencialista, es claro que el “poder de agenda” lo maneja el presidente gracias a sus amplias prerrogativas legislativas. Sin embargo, este establecimiento de la agenda del presidente no ha sido unívoco durante el período estudiado, ha necesitado del concurso de los partidos políticos para que las iniciativas se plasmen en la legislatura. En este sentido, el concepto de presidencialismo de coalición ha sido muy clarificador.

Esto se comprueba al hacer un análisis empírico de las agendas del período analizado. En el caso de PMPG, tanto el gobierno como los partidos políticos son actores con gran presencia tanto en la agenda de la opinión pública como en la agenda de los medios de comunicación, siendo también uno de los principales promotores de los temas. En el caso de PMGP fue la coalición de centro-derecha a través de sus vocerías quien instaló el tema de las irregularidades como un asunto de interés nacional. A través de ello, pudo construir un discurso muy exitoso en términos de impacto en la opinión pública, y además, pudo consolidar su rol fiscalizador. Hoy es habitual asumir este papel como parte del rol de la oposición. Al revisar la literatura y la prensa perteneciente al primer gobierno de Patricio Aylwin los temas que marcaban la agenda de la centro-derecha eran otros: su agenda se concentraba en el continuismo y al papel de las FF.AA. No obstante, poco a poco, y en vista de la necesidad de éxito electoral su agenda se fue transformando, ampliando su interés hacia cuestiones relativas a la Modernización del Estado. Exceptuando la intervención de Longueira en los acuerdos legislativos de 2003, que utilizó como base la propuesta de Servicio Público desarrollado por el CEP, la Alianza no ha presentado mayores propuestas en torno al tema, sino más bien ha mantenido en forma constante su rol denunciante hasta el día de hoy.

---

<sup>34</sup> Un reportaje publicado en el Cuerpo D del Diario El Mercurio refleja bastante bien la postura sobre el tema. Posteriormente, éste será permanentemente reactualizado por los medios y, forma destacada, en su arista de denuncia de irregularidades administrativas. Con un título expresivo “La Tramitada Modernización del Estado” se desarrolla un diagnóstico crítico acerca del desarrollo de la política: “Tras 10 años de escuchar a los gobiernos de la Concertación la cantinela de la Modernización del Estado, abundan los escépticos. Hasta ahora los esfuerzos han sido tan dispersos y mediáticos que lucen poco ante la opinión pública, a la que más que los anuncios de reducir Ministerios, fortalecer Superintendencias y nombrar Gerentes Públicos le impresiona la percepción que rescata de su trato directo con el aparato fiscal. ...Y es que la abundancia de diagnósticos vastamente difundidos sobre las enfermedades de este tremendo paciente no se condice con la lentitud para aplicar el tratamiento. Lo que tal vez responda a la reticencia de las autoridades políticas a comprarse los líos de gratis que muchas veces implican las innovaciones como plantea el director de Impuestos Internos, Javier Etcheberry, uno de los pocos emprendedores del cambio. A juicio de la investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo, Rossana Costa, aunque hay avances, aparte de ser lenta y confusa, al proceso le falta un norte” (Diario El Mercurio Cuerpo de Reportajes, 1 de septiembre de 2001).

En el caso de la Concertación, la preeminencia de la figura del presidente se convierte en un factor disruptivo a la hora de verificar el actor que posee más poder de decisión en la formulación de políticas públicas. En Chile, el Presidente en ejercicio cumple un triple rol: es el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el líder de los partidos de la coalición gobernante. Esta concentración de poderes hace que efectivamente en algunas coyunturas la figura más importante de la Concertación sea el propio Presidente. Y esta superposición se hace especialmente patente en las campañas electorales. Esta capacidad de incorporar múltiples roles en un sólo cargo fue lo que expuso a que el presidente Lagos, estuviese en una posición vulnerable durante el proceso judicial de los casos de corrupción administrativa derivados de MOP-GATE.

Cabe señalar que el proceso de modernizaciones en Chile no es un hito que comience a partir con las reformas estructurales de la década de 1980. Como ya se señaló en la década de 1940 otra coalición de centro izquierda, el Frente Popular, enfrentó problemas similares en la concreción de sus iniciativas modernizadoras. Existen claras similitudes entre ese período y el estudiado: la existencia de tecnócratas que actuaron implementando el proceso; la figura del presidente Aguirre Cerda como el impulsor, similar a la figura de Frei Ruiz-Tagle; la inicial indiferencia de los partidos políticos; las críticas de los partidos de gobierno, el aprovechamiento electoral posterior – cuando el proceso estaba en marcha – de los partidos de derecha, todo ello, en un país que vivía un profundo cambio económico-social, como el vivido en Chile en la década 1940 y el decenio 1980 y 1990. ¿Hay más paralelos entre el proceso de 1940 y el abordado en este trabajo? Quizás la gran constante sea la manifiesta incapacidad de los partidos políticos para anticiparse a los cambios sociales. En general, en este trabajo se demuestra que los partidos políticos son altamente resistentes al cambio. Esto, sin duda, constituye una paradoja para ambas coaliciones, ya que mientras la centro-derecha esgrime el cambio como estrategia política; la centro-izquierda debiese estar sensibilizada a las cuestiones de cambio social. En esta perspectiva los partidos de la Concertación parecen ser menos flexibles, mostrando posturas de indiferencia – o desconocimiento – ante otros temas que no sean los que inicialmente le dieron su éxito electoral. Mientras los partidos de la Alianza tienden a tener un rol mucho más activo al buscar nuevos temas desde su trinchera opositora.

Al concluir es necesario reflexionar ante las transformaciones a que se han visto afectados los partidos políticos. Estos se han visto expuestos a cambios sociales, económicos, pero sobre todo a una desafección del electorado, viéndose en la obligación de ampliar distintas estrategias de supervivencia y adaptación para mantener y atraer electores. Pese a ello estas lógicas parecen quedar vacías cuando se los contrasta con su dimensión ideológica. La pérdida de proyectos ideológicos hace precisamente que los partidos políticos queden huérfanos de contenido, y por lo tanto, recurran a discursos concretos sobre necesidades específicas de sus electores. Esto fue captado de forma más eficiente por la centro-derecha, donde temas como el libre mercado, la productividad y la eficiencia, seguridad ciudadana y el desempleo le han dado crédito electoral. Ese mismo apoliticismo se ha reflejado en la centro-izquierda precisamente en la eficiencia tecnocrática de la Modernización. En suma, los partidos políticos necesitan entregarle contenido a sus propuestas, y contra lo que pudiese pensarse, éstos no las generan, ya que esperan que las coyunturas les entreguen pistas para relevar nuevos temas, tal como sucedió en la Política de la Modernización de la Gestión Pública.

Esta búsqueda por dotar de un contenido y de un proyecto ha llevado a la profundización de las diferencias al interior de las coaliciones, y por lo tanto, a las fugas de militantes o diputados rebeldes. Esto se ha producido en ambos conglomerados y últimamente ha sido más notorio en la Concertación, lo que se explica porque en la coalición de centro izquierda co-habitan distintas sensibilidades, ya descritas anteriormente.

La razón de la larga existencia en el tiempo – dos décadas– de estas dos grandes coaliciones del sistema político chileno se debe principalmente a la existencia del sistema electoral binominal que empuja a la generación de pactos para la existencia consensuada de ambos bloques. Sin embargo, se piensa que la transformación ideológica provocada por cambios sociales y económicos sumada a la desafección, obligará a una recomposición del sistema de bloques, y por ende, a introducir la necesidad de que éstos tengan un papel más activo en la discusión y formulación de políticas públicas.

## REFERENCIAS

Alcántara, Manuel y Luna, Juan Pablo (2004): “Ideología y Competencia Partidaria en dos post-Transiciones: Chile y Uruguay en Perspectiva Comparada”. Santiago, Chile: “Revista De Ciencia Política” Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen XXIV / N° 1 /128

Alcántara, Manuel y Ruiz, Leticia (2006): Chile: Política y Modernización Democrática. Santiago, Chile: Editorial Bellaterra.

Boeninger, Edgardo (2007): “Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990 – 2006”. Santiago, Chile: Cieplan – Uqbar.

Dávila, Mireya y Fuentes, Claudio (2003): “Promesas de cambio. Izquierda y derecha en el Chile contemporáneo”. Santiago, Chile: Editorial Universitaria

Downs, Anthony (1957): “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En: “Diez textos básicos de Ciencia Política”. Coordinado por Albert Batlle. Barcelona, España: Ediciones Ariel Ciencia Política.

Fuentes, Claudio (1999): “Partidos Políticos en Chile: Entre pactos y proyectos,” En: “El Modelo Chileno: Democracia y desarrollo en los noventa”, Paul Drake e Iván Jaksic, Compiladores. Santiago, Chile: LOM Ediciones. Colección Sin Norte.

Gaxié, Daniel (2004): “La Democracia Representativa”. Santiago, Chile: Lom Ediciones

Garretón, Manuel Antonio (2001): “La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy”. En Biblioteca Virtual CLACSO: “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”. En: Lanzaro, Jorge, Compilador. Acceso Al Texto Completo: [Http://Bibliotecavirtual.Clacso.Org.Ar/Ar/Libros/Lanzaro/Garreton.Pdf](http://Bibliotecavirtual.Clacso.Org.Ar/Ar/Libros/Lanzaro/Garreton.Pdf)

\_\_\_\_\_ (2005): "Reflexiones en torno de la(s) izquierda(s) chilena(s) y el proyecto de país". Revista Nueva Sociedad. Nro. 197 Mayo-Junio. Acceso al texto completo: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3266\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3266_1.pdf)

Jennings, Will y John, Peter (2007): "The impact of Public Opinion on Policy Agendas in the United Kingdom, 1959-2001" Chicago, USA: Paper for presentation at the American Political Science Association Meeting. 30 August to 2 September. Panel: 14-8 Comparative Studies of Policy Agendas.

Kingdon, John W. (1995): "Agendas, Alternatives, and Public Policies". Baltimore, Maryland. USA: Addison Wesley Longman.

Lahera, Eugenio (2004): "Política y Políticas Públicas". Santiago, Chile: Serie Políticas Sociales N° 95. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Lanzaro, Jorge (2001): "Tipos De Presidencialismo y Modos de Gobierno en América Latina". En: Lanzaro, Jorge, Compilador. "Presidencialismo, Coaliciones Políticas En América Latina.—[S. N.] : Biblioteca virtual CLACSO. Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>

Lechner, Norbert (1996): "La Política ya no es lo fue". Revista Nueva Sociedad. Nro. 144 Julio-Agosto. Acceso al texto completo: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2518\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2518_1.pdf). El artículo es una revisión del artículo aparecido en *Nexos* N° 216, 12-1995, México.

Lorenc Valcarce, Federico (2005): "La Sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política". Madrid, España: Nómadas - Revista Crítica De Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad Complutense de Madrid. Diciembre.

McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (1999): "Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales". Madrid, España: Ediciones Istmo.

Montero, José Ramón y Gunther, Richard (2003): "Los estudios sobre los partidos políticos: Una revisión crítica". Madrid, España: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Estudio/ Working Paper. Diciembre.

Nolte, Detlef (2003): "El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". Revista de Ciencia Política. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen XXIII/ N° 2 / 43-67.

Ortega Frei, Eugenio y Moreno Bravo, Carolina (2002): "¿La Concertación Desconcertada?: Reflexiones sobre su historia y su futuro". Santiago, Chile: Lom Ediciones.

Pinto, Aníbal (1971): "Tres ensayos sobre Chile y América Latina". Buenos Aires, Argentina: Ediciones Solar.

Rehren, Alfredo (2000): "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado En Chile". Documento De Trabajo N° 305. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos. Junio.

Schlesinger, Joseph A. (1966) En: Tofias, Michael W. (2005): "Progressive Ambition: House to Senate 1992-2002". Durhan, NC, USA: Duke University. October. Draft Paper.

Siavelis, Peter (1997): "Chile: Las Relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet". Versión revisada y actualizada de un artículo originalmente publicado en inglés: "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A preliminary assessment". En Mainwaring, Scott y Matthew Shugart Editores (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America" Cambridge: Cambridge University Press.

Strøm, Kaare (1990): "A behavioral theory of competitive parties" en American Journal of Political Science. Austin, Texas, USA: University of Texas Press. Vol. 34, N°2, 565-98

Tironi, Eugenio y varios autores (2003): "¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos?: Balance de una década" Censo 1992-2002. Cuadernos Bicentenario.

Wolinetz, Steven B. (2002): "Beyond the catch-all party: Approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies", En: Richard Gunther, J. Ramón. Montero y Juan Linz, Editores: "Political Parties: Old concepts and new challenges". Oxford, Great Britain: Oxford University Press.