

La participación de los partidos en el gobierno (*party government*). Un análisis del caso de Chile¹

Party government in Chile.

CARLOS HUNEEUS MADGE

Universidad de Chile.

RECEPCIÓN: 04/10/2017 • ACEPTACIÓN: 27/03/2018

RESUMEN: El artículo analiza la participación de los partidos en los cuatro gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010), un tema conocido en la Ciencia Política como *party government*. Esta participación estuvo influida por los rasgos institucionales del presidencialismo, con la centralidad decisoria del Presidente, por los cambios programáticos y organizativos llevado a cabo por partidos del conglomerado durante la dictadura, en el contexto más amplio de las lecciones extraídas por la caída de la democracia en 1973, y por decisiones estratégicas de los gobiernos. Estas tuvieron amplias repercusiones en la agenda del gobierno, no solo porque impusieron la primacía de la política económica sobre la agenda pública y no consideró la naturaleza política de la gestión del gobierno sino, también, porque se les descuidó en esas tres dimensiones, que explica su debilitamiento electoral, organizativo y en sus capacidades para participar en el gobierno. El artículo entrega elementos conceptuales y empíricos para el análisis de un tema hasta ahora no considerado por los estudios del presidencialismo en América Latina.

1. Agradezco las observaciones de Esteban Szmulewicz a una primera versión, a Rodrigo Cuevas, que hizo una cuidadosa revisión de un segundo manuscrito, que también se benefició de las observaciones de los evaluadores anónimos.

ABSTRACT: The article analyzes the participation of parties in the governments of the Concertación in Chile, a subject known in political science as party government. The characteristics of this participation, and its effects on government, depend on the institutional features of the presidential system, in which the president plays the central decision-making role. This is due to the nature of the State, in which power is fragmented into dozens of institutions, and to strategic decisions taken by governments in defining the policies that they promote – which in turn affect electoral support for parties and thus influence their organization. We analyze the impact of two decades of unbroken government on electoral support for the parties which make up the Concertación, and their organization. The article provides conceptual and empirical elements for the analysis of a topic not considered in studies of the presidential system in Latin America.

PALABRAS CLAVES: Presidencialismo, partidos, party government, Chile

KEY WORDS: Presidential system, parties, party government, Chile

Introducción

El artículo analiza la participación de los partidos en los gobiernos en Chile antes de 1973 y durante los años de la Concertación (1990-2010)². Este es un tema de la Ciencia Política conocido como *party government*, que no ha sido considerado en los estudios del presidencialismo de América Latina. Los partidos en América Latina y en Chile en particular han sido estudiados principalmente, cuando no, solo, en torno a su participación en el electorado³.

Es un tema muy relevante porque la democracia es gobierno de partidos, pues estos organizan la competencia electoral, presentando los candidatos y las propuestas programáticas sobre las cuales optan los votantes y de las elecciones

2. La continuidad de los gobiernos en ese periodo constituye una singularidad que nos ha llevado a concentrar el análisis en esa etapa y excluir el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y el segundo gobierno de Michelle Bachelet, en el cual participaron los partidos de la antigua Concertación junto al partido Comunista (PC), formando la Nueva Mayoría.

3. El reciente libro de MAINWARING (2018) sobre la institucionalización, caída y colapso de los sistemas de partidos en América Latina confirma la preocupación sobre el aspecto electoral en el estudio de los partidos, sin considerar el impacto que tuvo su participación en el gobierno en sus apoyos electorales.

saldrá el nuevo gobierno, cuya integración estará definida por los resultados electorales⁴. La nueva administración estará integrada por ministros designados por los partidos, que definirán y llevarán adelante las políticas. Su labor será evaluada en las siguientes elecciones, que determinará el futuro del gobierno. En síntesis, la democracia representativa es, antes que todo, gobierno de partidos, en la cual estos representan y responden a las preferencias del pueblo y gobiernan⁵.

Numerosas investigaciones han demostrado la influencia de los partidos en las políticas públicas (*policies*), especialmente en las de bienestar social y laboral. También influyen en las políticas impulsadas por los gobiernos de los estados federados, como lo ha documentado Schmidt para el caso de Alemania⁶. En síntesis, los partidos son muy importantes en la definición e implementación de las políticas, *parties matter*⁷.

Chile es un caso muy interesante para el estudio de este tema, por su larga tradición de gobiernos surgidos de elecciones competitivas, en los cuales los partidos tuvieron un gran protagonismo en su formación, desarrollo y resultados. Esta tradición se extiende al siglo XIX y es excepcional en América Latina, con la excepción de Uruguay. Todos los presidentes elegidos en elecciones competitivas militaron en alguna colectividad y los que no lo fueron (el general Carlos Ibáñez, 1952-1958 y Jorge Alessandri, 1958-1964) fueron apoyados para ganar las elecciones y formaron sus gabinetes con personalidades de los partidos. El desarrollo de la democracia y los esfuerzos por superar al subdesarrollo están ligados a la acción de los gobiernos de los presidentes, que fueron destacados militantes de su colectividad. Destacan Pedro Aguirre Cerda, del Partido Radical (PR) (1938-1941) cuyo gobierno impulsó la industrialización a través Corfo (Corporación de Fomento de la Producción), la modernización económica y social, con la transformación en el campo llevada adelante por el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (PDC) (1964-1970), con “la revolución en libertad”, y la profundización de estos cambios con el gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende (PS) (1970-1973).

Los partidos fueron un recurso fundamental de la democracia, elogiado por los estudiosos. Giovanni Sartori calificó a Chile como “el (país latinoamericano) más importante por lo que respecta a la tradición democrática y a la consolidación

4. WILDEMANN, 1986.

5. CARAMANI (2017), p. 54.

6. SCHMIDT (1982).

7. SCHMIDT (1996).

estructural del sistema de partidos”⁸. Federico Gil, uno de los principales estudiosos de la política de América Latina en aquellos años, escribió: “Chile es un país que ha llegado a alcanzar un sistema político bastante maduro con sus características de respeto por la legalidad, elecciones libres, alta proporción de votantes y partidos que constituyen un elemento integral y eficaz de la maquinaria política”⁹.

Las dificultades que enfrentaron los presidentes provinieron no solo de la complejidad y amplitud de las tareas propuestas. También se debieron a los problemas planteados por los partidos que le apoyaron¹⁰, que tendrían consecuencias negativas en el desarrollo político, con desenlaces que después sus dirigentes lamentarán. El debilitamiento de los partidos Liberal y Conservador y su desaparición en 1966, para formar el Partido Nacional, no se puede explicar sin considerar la opaca gestión del gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), un empresario independiente, y la mala relación que tuvo con sus directivas. Los presidentes Frei Montalva y Allende debieron enfrentar una oposición al interior de su partido, con dirigentes que criticaron sus decisiones y buscaron imponer sus preferencias en sus políticas (*policies*)¹¹. La crisis y la caída de la democracia en 1973 no es ajena a los conflictos al interior del partido del Mandatario, que acentuaron la polarización que llevaría al golpe militar de 1973.

Esta tradición de gobiernos de partidos fue restablecida en 1990, sobre otras condiciones. Los dirigentes de las colectividades de centro y de izquierda, que se enfrentaron en el pasado y se reencontraron en la oposición a la dictadura, sacaron lecciones del fracaso de la democracia y se propusieron evitar los errores. Optaron por una política de alianzas, que los llevaría a la formación de una alternativa unitaria de la oposición, la Alianza Democrática en 1983 y la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante, la Concertación), que derrotó al general Pinochet en el plebiscito de 1988. Se impusieron en las cuatro elecciones presidenciales y parlamentarias siguientes, con la continuidad en el gobierno durante dos décadas, con cuatro presidentes, dos del PDC y dos de izquierda¹². El PDC, el PR

8. SARTORI (1976), p. 173.

9. Gil (1969), p. 8.

10. Chile tuvo un presidencialismo de coalición, HUNEEUS (2012). La excepción fue el gobierno de Eduardo Frei Montalva, que gobernó sólo con el PDC.

11. Sobre la oposición del PDC al gobierno de Frei Montalva, HUNEEUS (2016a); sobre la oposición del PS a las iniciativas del presidente Allende para lograr una salida democrática a la crisis de 1973, GARCÉS (1976).

12. Como se dijo (nota 2) los partidos de la Concertación volvieron a controlar el Poder Ejecutivo en 2014 en otras condiciones: como Nueva Mayoría, con el Partido Comunista.

y el PS, junto al PPD, fundado en 1988 por políticos, especialmente del PS, el PC y el PR, apoyaron a los presidentes, y tuvieron una alta disciplina en el Congreso, favoreciendo la acción de los gobiernos.

En esos años, se consolidó la democracia con políticas de justicia en las violaciones a los derechos humanos, y alcanzó un importante crecimiento económico, que ha permitido que la inmensa mayoría de los chilenos alcanzara mejores condiciones de vida, como nunca en su historia¹³.

Esta continuidad fue única en Chile, porque antes de 1973, con la excepción del periodo de presidentes del PR (1938-1952), ningún Presidente entregó el poder a un candidato de su partido o coalición de partidos que le apoyo, sino que a uno de la oposición¹⁴.

Estos logros de los gobiernos de la Concertación se consiguieron en un contexto muy difícil, representado por una doble continuidad: la del exdictador, como comandante en jefe del Ejército por ocho años, durante los cuales no colaboró con la democratización, y la de la Constitución de 1980, redactada según el modelo de la “democracia protegida”. El texto constitucional impuso un veto de la minoría, con senadores designados por el régimen anterior, que impidieron que la Concertación tuviera mayoría en el Senado, estableció altas mayorías para la aprobación de importantes materias ley (supra mayorías) y un sistema binominal que acentuó el poder de veto de la minoría, restringió la competencia electoral y afectó el desarrollo del sistema de partidos¹⁵.

La continuidad de gobiernos de la misma coalición favoreció su gestión, pues sus políticas pudieron ser impulsadas sin interrupciones de cambios en la dirección del Poder Ejecutivo. Sin embargo, también tuvo costos para sus partidos, que enfrentaron enormes exigencias para atender sus funciones procedimentales¹⁶, aquellas referidas a proponer políticos y profesionales con altas credenciales para ocupar los puestos superiores del gobierno y de los órganos paraestatales, y proporcionar las ideas programáticas para la formulación de las políticas, que debían enfrentar desafíos cada vez más complejos. Los partidos descuidaron ambas necesidades,

13. Hubo un crecimiento promedio anual de 7,7% promedio entre 1990 y 1997, la inflación cayó del 28% en 1989 a un 2-4%, mejoró el empleo y las remuneraciones y se redujo en forma sustancial la pobreza, del 40% en 1990 al 13,9% en 2009. FFRENCH DAVIS (2018). Véase también MUÑOZ (2007).

14. Para una historia política del periodo, véase COLLIER y SATER (1996).

15. HUNEEUS (2014).

16. MAIR (2015).

lo cual perjudicaría su participación en el gobierno, afectaría la gestión de este y dañaría sus capacidades electorales. Los presidentes no se preocuparon del estado de los partidos, desentendiéndose de sus dificultades y conflictos, sin considerar que ellos perjudicarían su labor.

La tesis que guía este artículo es que los recursos que definen el *party government* están constituidos por el orden institucional del presidencialismo y por decisiones estratégicas adoptadas por los gobiernos. En estas destacó la estrategia de legitimación democrática en torno al crecimiento económico, con el convencimiento de que este producirá bienes materiales y políticos que consolidarán la democracia. Esta decisión impuso la primacía de la economía sobre la política y descuidó a los partidos, que no recibieron financiamiento público hasta 2017¹⁷. Ello limitaría su autonomía frente al gobierno y a las empresas, pues recurrirían al *patronage* del Estado, es decir, obtener beneficios económicos o políticos de parte de las autoridades¹⁸, y buscarán financiamiento de empresas, empleando prácticas irregulares e ilegales. Este fue un grave error, que tuvo consecuencias muy negativas en los partidos y en el desarrollo político.

A diferencia del *party government* en la anterior democracia, en la cual los partidos tuvieron un activo protagonismo y enorme poder, en los gobiernos de la Concertación los partidos tuvieron una menor participación y menor poder. Este cambio se explica, como se dijo, por la autocrítica de aquella época, producida por las transformaciones programáticas y organizativas que tuvieron por la represión, en especial en los de izquierda y por el contexto institucional de la dictadura. Esto último fue un importante factor, constituido por la reducción de la arena política de la oposición a la defensa de los derechos humanos, el desempeño profesional y los centros privados de investigación, en el cual trabajaron centenares de académicos e intelectuales de oposición, muchos de los cuales tuvieron militancia activa en los partidos, llegando a ocupar puestos en sus directivas¹⁹. En ellos se empleaba una lógica tecnocrática en sus investigaciones, que llevaría a que se desarrollara una lógica de expertos en el diagnóstico de la realidad nacional. Sus directivas, especialmente en el PS, no tuvieron la diversidad del pasado, que incluyó con dirigentes sindicales, sino, ahora, profesionales, académicos y hasta

17. Los partidos en Uruguay tienen financiamiento público desde 1929, uno de los más antiguos del mundo. Agradezco esta información a Ignacio Zuasnábar, profesor de la Universidad de la República del Uruguay. Sobre el financiamiento de partidos, véase CASAS (2008).

18. El concepto de *patronage* sigue a BLONDEL (2002).

19. HUNEEUS, CUEVAS y HERNÁNDEZ (2014).

empresarios. Esta menor diversidad influyó en una menor disposición a articular la variedad de asuntos políticos.

Esta lógica de expertos²⁰, siguiendo una reflexión racional y usando conceptos científicos sería un legado de la participación de políticos y académicos de la oposición a la dictadura, que les llevaría a tener una visión tecnocrática en las decisiones de los gobiernos de la Concertación, con mayor claridad en las políticas económicas, las cuales, como se verá más adelante, ocuparon el primer lugar de su agenda. Esta lógica fue impulsada por economistas que ocuparon las principales posiciones en el gobierno y en los partidos²¹. Siguiendo la tipología de Caramani²², el *party government* tuvo que convivir con una representación política tecnocrática, que perjudicó a los partidos y a los gobiernos.

El artículo se organiza en seis partes. La primera, precisa el objeto de estudio, la literatura sobre *party government* y se presenta el marco conceptual que se empleará; la segunda, analiza la participación de los partidos en el gobierno antes de 1973; la tercera, considera los cambios organizativos en las colectividades de la Concertación durante la oposición a la dictadura; la quinta, revisa *party government* entre 1990 y 2010 y la sexta, presenta las conclusiones.

1. El estudio del *party government* y el enfoque de análisis

Decíamos que el estudio del *party government* está dominado por el parlamentarismo europeo, sin prestar atención a la que se da en el presidencialismo norteamericano,

20. Se impuso en ellos la convicción de que “los economistas saben más” que los profesionales de otras disciplinas, O'DONNELL (1995).

21. Ningún otro país de América Latina en su democratización tuvo un mayor número de economistas en los principales puestos de poder. Dos de los cinco presidentes eran economistas, Ricardo Lagos (2000-2006) y Sebastián Piñera (2010-2014), así como también destacados políticos de derecha, centro e izquierda. Los economistas dominaron no solo la dirección económica desde el Ministerio de Hacienda, desde el cual tomaron decisiones de otros ministerios, incluso en Educación, también el ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, que fue vicepresidente del PDC en 1987-1990. Varios ministros de Educación fueron economistas, los tres que tuvo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, uno de ellos, José Pablo Arellano, había sido Director de Presupuestos en el de Aylwin. Los economistas también fueron parlamentarios y presidentes de partido, Sergio Bitar, tres veces presidente del PPD (1992-1994; 1997-2000; 2006-2008) y senador (1994-2002); Jorge Arrate, presidente del PS (1990-1991) y Alejandro Foxley, ministro de Hacienda de Aylwin, presidente del PDC (1994-1997) y senador (1998-2006). Desarrollo estas ideas en HUNEEUS (2017).

22. CARAMANI (2017).

como ha anotado Fiorina²³. Más aún, agrega este autor, los estudiosos de *party government* tienen una visión muy marcada por los gobiernos parlamentarios de Europa occidental.

Es importante tener presente las diferencias que existen entre el parlamentarismo y el presidencialismo, que influyen en la participación de los partidos en el gobierno. En el régimen parlamentario hay una separación de poderes entre el Jefe de Estado y el jefe del gobierno, este último es el presidente del partido mayoritario, ejerciendo las dos funciones. Por ello, está interesado en que su colectividad conserve su fortaleza organizativa, su unidad y sus apoyos electorales, porque de ello depende su continuidad en el cargo. En el presidencialismo, el Presidente concentra las funciones de Jefe de Estado y jefe de gobierno, acumulando un enorme poder. Puede nombrar y sacar a sus ministros sin necesidad de consultar a las directivas. El liderazgo del Presidente es fundamental para lograr una inserción favorable al *party government* y considere a las colectividades en la formación y aplicación de las políticas. El Presidente debe cumplir una función de líder de la coalición que le apoya y ello requiere tener ciertas habilidades para lograrlo. No todos los presidentes poseen la experiencia de haber participado en la dirección de su colectividad y conocer sus complejidades y pocos, además, poseen las habilidades políticas para cumplir la función de líder de la coalición gobernante. Todo ello incide en el carácter que adquiere el *party government*. De los presidentes de la Concertación, solo Patricio Aylwin (1990-1994) tenía la experiencia y las habilidades de un político de partido.

Tampoco ha sido considerado por los estudiosos del presidencialismo. Cotta concentra su estudio en los gobiernos parlamentarios y destina un párrafo al semi-presidencialismo, haciendo referencias muy generales al presidencialismo²⁴.

En sus clásicos estudios Linz no considera a los partidos entre los factores institucionales que caracterizarían esta forma de gobierno y lo distinguiría del parlamentarismo²⁵. Los vio en la legitimidad dual, con un presidente y un congreso elegidos en distintas elecciones, que producen diferentes mayorías, que conducen a conflictos entre ambos poderes. Además, el Presidente es elegido por un periodo fijo, lo cual le da una gran rigidez para enfrentar las crisis política, pues es muy difícil sacarlo cuando es necesario para resolverla, pues el juicio político es excepcional y

23. FIORINA (1986).

24. COTTA (2001).

25. LINZ (1990); (1994).

muy complejo²⁶. Linz no considera las diferencias y hasta conflictos que pueden surgir entre los ministros, o entre los partidos y el gobierno, que pueden dominar su gestión²⁷. Por último, Linz no tiene en cuenta que el Presidente no tiene solo las funciones de Jefe de Estado y de gobierno; también debe cumplir la función de liderazgo en su partido y en la coalición que le apoya para colaboren en cumplir el programa de gobierno.

Tampoco Shugart y Carey consideraron a los partidos en el gobierno en su importante investigación sobre el presidencialismo, considerando solamente su dimensión en el electorado y su papel en el Congreso, resaltando en ello la importancia de la disciplina de sus legisladores para aprobar los proyectos de leyes presentados por el Ejecutivo²⁸.

Samuels y Shugart se propusieron analizar el impacto de los presidentes y los primeros ministros en los partidos, pero no examinaron la participación de estos en el gobierno, limitándose a formular una escueta referencia a ciertos “*governing dilemmas*”²⁹.

Los estudios sobre la composición y dinámica de los gabinetes en los gobiernos de coalición del presidencialismo entregan antecedentes para el estudio de la participación de los partidos en el Ejecutivo³⁰. Sin embargo, se concentran en la militancia partidista de los ministros, sin estudiar su trayectoria anterior en el partido, ni sobre la participación de los partidos en la designación de los ministros y en la preparación de las principales políticas.

No se ha estudiado en forma sistemática la relación que ha habido entre el Presidente y las colectividades que le apoyan, ni cómo éstas se insertan en los ministerios y en los gobiernos regionales.

La abundante bibliografía sobre los partidos en América Latina ha girado en torno a su presencia en el electorado. Mainwaring y Scully definen su institucionalización considerando, en primer lugar, su implantación electoral, sin tomar en cuenta sus recursos como organización, ni tampoco su participación en el gobierno, cuyos resultados, en términos de políticas, pueden explicar su debilitamiento ante el electorado³¹.

26. PÉREZ-LIÑAN (2009).

27. BITAR (1995) destaca las diferencias que hubo en el gobierno de Allende entre los ministros políticos y los económicos, que llevaría a decisiones contradictorias.

28. SHUGART y CAREY (1992).

29. SAMUELS y SHUGART (2010), pp. 51-52.

30. AMORIM NETTO (2002); AVENDAÑO y DÁVILA (2018).

31. MAINWARING y SCULLY (1995).

Lupu ha estudiado el desplome de los partidos desde su dimensión electoral, sin preguntarse por el impacto que pudo haber tenido su participación en el gobierno en aquello³². Argumenta: “el colapso de partido es fundamentalmente sobre las actitudes y opciones de los votantes. Serían los votantes individuales los que rechazarían a un partido establecido, que solo recientemente han apoyado. En verdad, los colapsos de partidos están precedidos por la caída de las adhesiones partidistas”³³. Sin embargo, los partidos que estudia, de Argentina y Venezuela, estuvieron en el gobierno y el desplome electoral se produjo después de permanecer en la dirección del Ejecutivo. No se puede explicar el debilitamiento del partido Radical en Argentina sin considerar su participación en el primer gobierno democrático (1983-1989), que fue monocolor, y que sería desbordado por crisis económica que tuvo gran responsabilidad en la derrota de su candidato en los comicios presidenciales 1989³⁴.

Se ha prestado bastante atención al debilitamiento de los partidos chilenos en el electorado, analizando los apoyos electorales y sus variaciones. Algunos autores explican el debilitamiento de los partidos por su incapacidad para movilizar a los votantes³⁵ o por el contexto político, caracterizado por la caída de la confianza en las instituciones políticas y de la participación, que daría cuenta de una crisis de representación, reproduciendo tendencias que se darían en las democracias avanzadas³⁶. Otros autores, como Morgan y Meléndez, argumentan que las causas de su debilitamiento electoral estarían en sus estrategias de movilización electoral, que han fallado³⁷. Sin embargo, no han considerado los costos de la participación continuada en el gobierno de las colectividades de la Concertación y su impacto en el apoyo electoral y en su organización.

La participación de los partidos en el gobierno es una de las tres dimensiones de la clásica diferenciación de Key para el estudio de esta institución³⁸. El distinguió tres dimensiones de los partidos. Ellos son, en primer lugar, un conjunto de votantes, militantes y a activistas que se preocupan de competir en las elecciones (el partido

32. LUPU (2014).

33. LUPU (2004), pp. 562-563.

34. NOVARO (2009).

35. LUNA y ALTMAN (2011); LUNA (2017).

36. CASTIGLIONI y ROVIRA (2016).

37. MORGAN y MELÉNDEZ (2016).

38. KEY (1994).

en el electorado); en segundo lugar, son una organización extraparlamentaria, con activistas, dirigentes y recursos institucionales, diseñada, en gran medida, para participar en las elecciones, reclutando y capacitando dirigentes, articulando y agregando intereses políticos (el partido *como organización*) y como una organización que se propone crear una mayoría de gobierno, de organizarlo (nombramiento de ministros y altos funcionarios), definir e implementar los objetivos de política y controlar a controlar la administración (partido *en el gobierno*, *party government*).

Estas tres dimensiones están muy relacionadas entre sí, aunque la más importante para la sobrevivencia del partido, en opinión de Strom³⁹, es su capacidad de desempeño en el gobierno porque “los votantes solo podrán confiar en los partidos si ellos tienen alguna capacidad de liderazgo para hacer realidad políticas públicas acordadas en el gobierno”⁴⁰. Los partidos en el gobierno deben cuidar que se impulsen políticas que resuelvan los problemas prioritarios de la población y que los resultados sean percibidos por la mayoría. Los ciudadanos los evalúan en las elecciones según los resultados de las políticas públicas, por lo cual los errores o insuficiencias en estas tendrán consecuencias en los apoyos que reciban en las urnas. Una opaca o débil gestión de gobierno los castigará en las elecciones, como ocurrió a liberales y conservadores en Chile en las presidenciales de 1964 y parlamentarias de 1965.

Wolinetz⁴¹ tiene presente la diferenciación de Key, cuando distingue tres tareas de los primeros. La primera apunta a la lucha electoral, buscando votos (*vote-seeking*), la otra es la formulación de las políticas que impulsaría el partido en el gobierno (*policy-seeking*) y la tercera, está constituida por los esfuerzos para llegar al poder (*office-seeking*). Los partidos antes de 1973 abarcaron esas tres tareas, pero durante la dictadura de Pinochet los de la Concertación se concentraron en dos de ellas: la lucha electoral (*vote-seeking*) y la búsqueda del poder (*office-seeking*), que giraban en torno al plebiscito sucesorio, que apareció como el camino para recuperar la democracia. La tercera tarea, la formulación de las políticas (*policy-seeking*), fue delegada en los centros de investigación independientes, en adelante, los centros, y asumida por académicos y profesionales que se guiaron más por una lógica tecnocrática, lo cual tuvo enormes consecuencias porque no consideró las cuestiones políticas, que se hará visible cuando algunos de ellos estén en el gobierno.

39. STROM (2000), p. 182.

40. STROM (2000), p. 183.

41. WOLINETZ (2002).

La representación política de partidos tuvo un alto componente de representación tecnocrática, siguiendo los conceptos de Caramani⁴².

Para Katz, *party government* abarca, a lo menos, tres condiciones: “En primer lugar, dice el autor, las principales decisiones del gobierno tienen que ser tomadas por personas elegidas en elecciones conducida a través de orientaciones partidistas o individuos designados por y responsables ante aquellas personas. En segundo lugar, las políticas (policies) tienen que ser decididas por el partido de gobierno cuando es un gobierno de partido único o por negociaciones entre los partidos, cuando es uno de coalición. Y, en tercer lugar, los más altos funcionarios (es decir, ministros del gabinete y especialmente el primer ministro) deben ser seleccionados al interior de sus partidos y ser responsables a la población a través de sus partidos”⁴³.

Estas tres condiciones fueron aumentadas a cinco por Katz en un trabajo posterior, en los que llamó la atención que los partidos, para cumplir sus funciones centrales según el modelo del *party government*, deben actuar cohesionadamente para llevar adelante las decisiones políticas y deben ser responsable de ellas ante el electorado⁴⁴. En la práctica, estas cinco condiciones se dan de distinta manera en los sistemas políticos, habiendo una variedad de *party government*.

Blondel ha dado una definición restrictiva del *party government*, señalando que es el estudio de la “inserción de los partidos elegidos para apoyar al gobierno y compartir su vida gubernamental, y que busca clarificar la **naturaleza** de esa inserción”⁴⁵ (destacado nuestro). Además, analizó una dimensión que no ha sido suficientemente considerada por los estudiosos: el *patronage*, es decir, el uso de los recursos del Estado por los partidos para favorecer sus necesidades organizativas y electorales. Sin embargo, esa inserción depende de varios factores, desde las elecciones, que determinan el tipo de mayoría que dará origen a la formación del gobierno, hasta la opciones de políticas que impulsa el gobierno, las decisiones estratégicas para alcanzar los objetivos y la forma de integración de los partidos en el gobierno, con la distribución de ministerios entre ellos, si es un gobierno de coalición, o entre las corrientes o fracciones si es “monocolor”.

Por otro lado, la relación entre las colectividades y el gobierno varía entre una cercanía moderada, con un uso moderado de los recursos de *patronage* y una cercanía

42. CARAMANI (2017).

43. KATZ (1986), pp. 43-44.

44. KATZ (1987) p. 7.

45. BLONDEL (2002).

extrema, cuando el Estado es invadido por aquellos, perdiendo los ministros y los altos funcionarios la autonomía política y profesional para tomar las decisiones. Esto es conocido como “la *partidocracia*, que es una insalubre simbiosis entre los partidos que están en el gobierno y el gobierno y la administración pública”⁴⁶. Esta invasión se traduce no solo en un extremo uso de los recursos de *patronage* sino, también, de prácticas clientelísticas y de corrupción, que dañan la gestión del gobierno y su imagen ante la ciudadanía. La otra alternativa extrema ocurre cuando los gobiernos invaden a los partidos, que se expresa en la influencia que ejercen los ministros en las organizaciones partidistas, interviniendo en sus elecciones y en la selección de candidatos⁴⁷.

La participación de los partidos en el gobierno plantea otra función, además de las indicadas por Katz y Blondel, destacada por Katzenstein⁴⁸. Sirven como una fuerza centrípeta para la cohesión y eficacia del sistema político, que cobra más relevancia cuando crece de tamaño y adquiere una mayor complejidad por la diferenciación de sus funciones, con nuevas instituciones, al interior o fuera de los ministerios, que plantea la necesidad de coordinación de las decisiones.

Esta función es muy importante porque el Estado ha crecido y se ha diferenciado en su organización, siguiendo una dinámica centrífuga⁴⁹. El Presidente tiene un mayor número de cargos que debe llenar y el sistema político requiere tener capacidades centrípetas para tomar decisiones coordinadas y con eficacia. Esta necesidad tiene una complejidad adicional, representada por la debilidad de la administración pública chilena, que no tiene la autonomía y la fortaleza que tienen las democracias avanzadas. En estas, hay una administración pública fuerte, con funcionarios de carrera, no politizados, que se mantienen por encima de los cambios de regímenes políticos y de gobiernos. Poseen conocimientos y experiencia y trabajan bajo la dirección de altos directivos que tienen enorme poder (“los mandarines”, como los llama Dogan⁵⁰). En la práctica, las políticas son preparadas por los altos funcionarios que tienen los conocimientos de las materias de cada ministerio y también ven su aplicación, bajo la dirección y control de los ministros. El *civil service*, en definitiva, permite a los ministros y al jefe de gobierno concentrarse en las tareas políticas⁵¹.

46. BLONDEL (2002), p. 235.

47. BLONDEL (2002), p. 237.

48. KATZENSTEIN (1987).

49. Usamos el concepto de crecimiento del Estado en el sentido que le da GARCÍA PELAYO (1977).

50. DOGAN (1975).

51. BLONDEL (1995); DOGAN (1975); PAGE y WRIGHT (2007).

En Chile, los ministros se apoyan en asesores que vienen de fuera del Estado para formular y evaluar las políticas, que poseen los conocimientos técnicos, pero no disponen de la información sectorial, carecen de experiencia política y no conocen las complejidades de la administración del Estado⁵². El gobierno de Ricardo Lagos creó un “servicio civil”, una importante reforma que perfecciona la administración pública, de alcances específicos, pues establece un sistema de nombramiento de altos funcionarios por concurso público a través de la Alta Dirección Pública⁵³. No es un servicio civil propiamente tal, sino un método de selección de personal superior del Estado, la mayoría de los cuales proviene de fuera de éste, no conocen la administración pública y carecen de experiencia política, que les lleva a tener dificultades para entenderse con las asociaciones de funcionarios⁵⁴. Esta ley tuvo la ventaja de limitar el poder de *patronage* de las colectividades en el gobierno, pues numerosos puestos fueron designados por concurso público de antecedentes.

2. La participación de los partidos en el gobierno antes del golpe militar de 1973

En el anterior periodo democrático los partidos tuvieron enorme poder, con organizaciones que tenían numerosos militantes activos, con implantación territorial a lo largo del país y con presencia en las organizaciones sindicales y estudiantiles⁵⁵. Buscaron influir en las decisiones de los gobiernos, exigiendo presencia en los gabinetes y en los ministerios y múltiples servicios públicos, que incluía las empresas públicas. Sus directivas no hicieron excepción en ello con presidentes de su colectividad, dificultándoles su labor. Los presidentes no tuvieron una relación fácil con su respectivo partido y con los que le apoyaban⁵⁶. Los excesos de los partidos, en sus exigencias por ocupar cargos en el gobierno, favoreció el desarrollo de un discurso crítico a ellos, promoviendo un gobierno sin su participación y a favor

52. Decisiones de colaboradores del ministro Lagos de Obras Públicas del gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que no eran funcionarios de carrera del Ministerio de Obras Públicas, llevaron a cometer actos ilegales –“el Mop-Gate”- que serían investigados por la justicia, impactando a la opinión pública.

53. GONZÁLEZ-BUSTAMANTE *et al.* (2016).

54. Entrevista con Carlos Insunza, presidente de la ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales), 3 de marzo de 2017.

55. ANGELL (1972).

56. BRAHM, BERTELSEN y ECHEVERRÍA (2002).

del apoliticismo en el debate público, resaltando el liderazgo de personalidades independientes, que tendrían las capacidades para dirigir el gobierno, sin estar atado a las exigencias particulares de los partidos⁵⁷. Hubo presidentes elegidos con una campaña contra los partidos (Carlos Ibañez en 1952) y gobernó sin ellos (Jorge Alessandri en 1958). Sin embargo, ambos mandatarios formaron gabinetes con los partidos que lo apoyaron en la elección. En el caso de Alessandri, contó con el apoyo del PR en el Congreso desde un comienzo, que le dio el respaldo de sus parlamentarios para su elección por el Congreso pleno, pues había obtenido solo el 31,1% de los votos en la elección presidencial, el más bajo de los presidentes elegidos durante la vigencia de la Constitución de 1925.

Los presidentes no podían nombrar a sus ministros sin contar con la aprobación del partido (“el pase”), exigencia que relativizaba la atribución constitucional del Mandatario de nombrar a sus ministros⁵⁸. Las bancadas parlamentarias de la coalición de gobierno no siempre mostraron la disciplina necesaria para aprobar sus proyectos de ley, exigiendo para ello concesiones del gobierno y para nombramientos que requerían la aprobación del Senado (embajadores). El presidente Pedro Aguirre Cerda (PR), que había presidido su colectividad, elegido Presidente en una coalición con partidos de izquierda, el Frente Popular, amenazó renunciar al partido por la falta de cooperación de sus parlamentarios⁵⁹. Su prematura muerte impidió que escalara el conflicto. .

Su sucesor, otra personalidad del Partido Radical, Juan Antonio Ríos, expresidente del PR, también tuvo muchas diferencias con su colectividad, que dificultaron su gestión⁶⁰. Renunció a la mitad de su mandato por enfermedad, que le llevó a la muerte en 1945. Su sucesor, Gabriel González Videla (PR) (1946-1952), también expresidente de la colectividad, logró que su partido lo apoyara en forma disciplinada, en lo cual no está ajena su política anticomunista, que polarizó el conflicto político y no dejó

57. Ese discurso contra los partidos y la política correspondería a la representación política populista en la tipología de CARAMANI (2017).

58. El presidente del PR, el senador Raúl Rettig, le entregó al presidente Jorge Alessandri los nombres de los ministros que debía nombrar cuando llamó a su partido al gobierno en 1961. El Mandatario le señaló que él tenía la atribución constitucional de nombrar a sus secretarios de Estado, pero tuvo que nombrar a los propuestos por el PR. Agradezco esta información a Paulino Varas, exministro de Tierras y Colonización de ese gobierno, en una de las numerosas conversaciones que hemos tenido como profesores en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile.

59. COLLIER y SATER (1996).

60. COLLIER y SATER (1996).

espacio para diferencias entre el PR y el Presidente. Esta política provocó enorme daño al PR, que rompió la confianza de la izquierda para la formación de futuras coaliciones electorales, con la cual había logrado que tres militantes llegaran a La Moneda, y lo perjudicó electoralmente, perdiendo las elecciones presidenciales de 1952.

Le sucedieron dos presidentes sin militancia partidista y que emplearon un discurso contra los partidos y los políticos en la campaña electoral, el general Carlos Ibáñez (1952-1958) y Jorge Alessandri (1958-1964). En sus gobiernos, especialmente en el de Alessandri, predominó una representación política populista, en la tipología de Caramani⁶¹. Ibáñez gobernó haciendo un amplio uso de los estados de excepción, convocando, en el primer año, al gabinete, militantes de los partidos que le apoyaron en la elección⁶². Después, recurriría a personalidades independientes y hasta militares, lo cual demostraba que no se apartaba de su profesión y de su estilo de liderazgo presidencial cuando fue dictador (1926-1931).

Jorge Alessandri fue más explícito que su antecesor en su postura crítica hacia los partidos que lo llevaron a La Moneda. Algunos parlamentarios del Partido Conservador se quejaron de que el mandatario no hubiera incorporado militantes de su colectividad al gabinete cuando se formó en 1958, formando uno con independientes⁶³. Debió recurrir a cuando en las elecciones parlamentarias de 1961 liberales y conservadores disminuyeron su representación parlamentaria, por lo cual Alessandri perdió el tercio parlamentario, que le permitía detener los proyectos de leyes aprobados por la mayoría opositora. En esa situación, debió incorporar a las colectividades de derecha al gabinete y al PR, que obtuvo las importantes carteras de Economía, Relaciones Exteriores y Salud⁶⁴. Con todo, Alessandri mantuvo una

61. CARAMANI (2017).

62. Clodomiro Almeyda, socialista, fue ministro del Trabajo. Carlos Altamirano, también socialista, fue subsecretario de Hacienda.

63. El senador conservador Juan Antonio Coloma planteó que Alessandri llegó a La Moneda por el peso de los partidos y que no más del 10% de los votos que recibió fueron “independientes”. Agregó que “independientes” no tienen responsabilidad política, pues “cuando el independiente fracasa se va a su casa”, lo cual no ocurre con el militante de un partido, que “debe seguir dando la cara por los errores o debilidades”. *Ercilla*, N° 1257, Santiago, 24 junio 1959, p. 9.

64. Antes del régimen militar, el Ministerio de Economía tenía enorme poder por el papel del Estado en la economía, desde la fijación de los precios de productos, hasta las numerosas empresas públicas, que dependían de esta cartera. El desmantelamiento del Estado empresario y la importancia de la política fiscal en la lucha contra la inflación a través de la reducción del gasto público debilitó el poder del Ministerio de Economía y convirtió al de Hacienda en el más importante del sector económico.

relación distante con ellos y los criticó, sin hacer distinción entre los de gobierno y de oposición. Este estilo de gobierno y los mediocres resultados económicos acentuaron el debilitamiento electoral y organizativo de liberales y conservadores, que llevaría a una penosa situación en las elecciones de 1964, en la cual abandonaron la candidatura presidencial conjunta con el candidato presidencial del PR, apoyando a Eduardo Frei. También repercutió en las parlamentarias de 1965, en que se desplomaron, que llevaron a la disolución de ambas colectividades y a la fundación del Partido Nacional.

El presidente Eduardo Frei Montalva formó un gobierno de partido y fue monocolor, aunque nombró ministros independientes (Hacienda, Educación y Salud). Numerosas personalidades del PDC asumieron altas posiciones en el Poder Ejecutivo y en puestos de asesoría, con lo cual buscó la integración de su colectividad al gobierno. Impulsó un ambicioso programa, que fue preparado por el partido⁶⁵, definiendo la agenda del gobierno y cumpliendo uno de los rasgos de *party government*, que incluyó la reforma agraria⁶⁶. Sin embargo, esta inclusión de militantes en el aparato estatal y las reformas no satisficieron a un grupo de parlamentarios y dirigentes del partido, que buscaron imponer un nuevo programa –“la vía no capitalista de desarrollo”, agrupados en dos facciones, “rebeldes” y “terceristas”, que ganaron su dirección en julio de 1967. El conflicto entre el partido y el Presidente escalaría, llevando a la caída de esa directiva. El sector juvenil de los “rebeldes”, que controlaba la Juventud Demócrata Cristiana (JDC), asumió posiciones ideológicas ajenas, asumiendo el marxismo y el leninismo, y siguió una política de confrontación contra el gobierno. Ello dio la imagen de un partido dividido, que lo perjudicó en su imagen pública, perdiendo votos en las elecciones municipales de 1967 y en las parlamentarias de 1969⁶⁷. Los “rebeldes” romperían con este en mayo de 1969, abandonando la colectividad dos senadores y un diputado, junto a numerosos dirigentes de la juventud, fundando el MAPU, que se integraría a la coalición de izquierda: la Unidad Popular. En las elecciones presidenciales de 1970 su candidato, Radomiro Tomic, salió tercero, con el 27,8%, superado por Salvador Allende y Jorge Alessandri, casi la mitad del porcentaje obtenido por Frei seis años antes, 55,6%⁶⁸. En 1971, un sector de los “terceristas”

65. LABARCA (2017).

66. AVENDAÑO (2017).

67. HUNEEUS (2016a).

68. CRUZ-COKE (1984).

renunció al PDC, formando la Izquierda Cristiana (IC), que se incorporó al gobierno de la Unidad Popular.

El gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende (PS) (1970-1973), que se propuso impulsar una revolución al socialismo con el apoyo de una minoría del electorado (obtuvo un 36,6% de los votos), fue en el cual los partidos tuvieron mayor poder. Los principales del conglomerado, el PC y el PS, controlaban la principal organización sindical (la CUT) y numerosos sindicatos industriales y campesinos. También tenían organizaciones juveniles que controlaban las federaciones estudiantiles, con excepción de la Universidad Católica. Además, tenían una poderosa organización, con intelectuales y académicos, con una fuerte presencia en algunas universidades. Los partidos tuvieron mayor poder en el nombramiento de ministros que en los anteriores gobiernos. Además, participaron en la deliberación sobre las principales políticas, a través del comité político, formado por presidentes de las colectividades y los ministros. El Presidente tenía que mediar entre posiciones muy distintas entre ellos, buscando mantener la unidad de la coalición. Esta función fue más difícil de llevar adelante cuando se agravó la crisis económica y política y las alternativas eran discrepantes y la opción por una era rechazada por algún dirigente, lo cual ponía en riesgo la unidad de la coalición⁶⁹. El PS asumió posiciones maximalistas, proponiendo ir más allá del programa electoral (“avanzar sin transar”) y el PC fue partidario de mantener los objetivos del programa y buscar un acuerdo con el PDC.

La división en la UP paralizó al gobierno y dejó al Presidente ante la alternativa de buscar un acuerdo con el PDC para resolver la crisis política, pero fue rechazado por el conglomerado. Como lo planteó el presidente del MAPU-OC en la reunión del comité político de la UP el sábado 8 de septiembre de 1973, como recuerda el ministro Sergio Bitar: “entre diálogo (con el PDC) y unidad de izquierda optamos por unidad de la izquierda”⁷⁰. Esa preferencia acentuaría la crisis política, que condujo al golpe militar tres días después.

3. Los cambios de los partidos de oposición a la dictadura

Decíamos que la participación de los partidos desde 1990 está marcado por los cambios programáticos y organizativos que tuvieron las colectividades de la Concertación durante la dictadura. Los de izquierda valoraron la democracia, abandonaron el

69. Información de Sergio Bitar, ex ministro de Minería de Allende, 10 de marzo de 2018.

70. BITAR (1995), p. 370.

programa revolucionario y admitieron el papel del mercado en el sistema económico. Algunos dirigentes históricos llegaron a valorar la transformación económica de la dictadura y se incorporarían más tarde al sector privado y ejercerán influencia política en los años de la Concertación a través del *lobby*, la consultoría de empresas y en directorios, sirviendo de puente entre empresarios y parlamentarios para recaudar financiamiento de campañas electorales y partidos. Esto se reforzaría por la puerta giratoria de exministros y altos funcionarios en directorios y puestos superiores en empresas privadas. El PDC renunció a la estrategia de actuar en solitario (“camino propio”) que siguió en el pasado, e impulsaría una política de acuerdos con el PS para luchar por el retorno a la democracia, que consideraba formar un gobierno de coalición cuando se restableciera la democracia. Esto último se justificaba no solo por el temor ante la magnitud de las tareas que enfrentaría el primer gobierno democrático sino, también, por el interés de compartir los costos y no asumirlos en solitario, como ocurrió con el gobierno de Frei, que puso enormes presiones sobre el PDC, enfrentando una oposición desde la izquierda y la derecha.

Hubo profundos cambios en la dirección de los partidos, especialmente de izquierda, por la dura represión que amputó a su élite dirigente por la muerte y el exilio, y con las muy difíciles condiciones para su sobrevivencia, con una minoría de dirigentes y personalidades de las colectividades de centro e izquierda que siguieron en política. Las directivas de las organizaciones de izquierda estuvieron dominadas por intelectuales y académicos, sin presencia de dirigentes sindicales y sociales. Este cambio influyó en el trabajo de las colectividades, con una preocupación más intelectual y tecnocrática de los problemas, y no política, y sin considerar la participación de los dirigentes sociales en sus deliberaciones y decisiones.

Por otro lado, la acción política se redujo al máximo porque los partidos fueron prohibidos (de izquierda) y los demás “suspendidos”. El PDC fue tensionado por el hecho de que tuvo distintas visiones ante el golpe, la directiva lo respaldó y un sector de dirigentes (“los trece”), lo condenó, reproduciendo la división que tuvo en los últimos meses de la democracia. El PDC fue la principal colectividad de la oposición y mantuvo una cierta capacidad para actuar, aunque su organización territorial dejó de funcionar.

El único espacio en el cual pudieron reunirse los dirigentes de oposición fue en las organizaciones de defensa de los derechos humanos y en los centros privados de investigación (en adelante, los centros), que recibieron financiamiento internacional.

Los centros reunieron a centenares de profesionales y académicos, muchos de los cuales fueron expulsados de las universidades y eran militantes o simpatizantes de partidos. Hubo claridad desde un comienzo que la oposición sería a través de los

partidos. En 1985 había cuarenta y tres centros en los cuales trabajaban centenares de profesionales de distintas disciplinas, mayoritariamente de las Ciencias Sociales e importantes personalidades de la oposición a la dictadura⁷¹. Solo siete existían desde antes del golpe militar, dieciséis se fundaron entre 1974 y 1979 y veinte fueron creados desde 1980.

El PDC contaba con centros privados financiados por la Fundación Konrad Adenauer, de Alemania Federal, que continuó con sus programas durante la dictadura. Destacaban el Instituto de Estudios Políticos (IDEP), que en 1974 se transformó en el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), dedicado a la difusión de las ideas a través seminarios y cursos de capacitación y la publicaciones y la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), que orientó su labor al análisis de la situación de las universidades, el desarrollo de las ciencias y el apoyo a las organizaciones estudiantiles⁷². Más tarde, personalidades del PDC fundarían dos *think tank*: en 1976 surgió CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica), dirigido por Alejandro Foxley, y el Centro de Estudios del desarrollo (CED), fundado en 1982 por Gabriel Valdés. CIEPLAN llegó a ser el principal centro de estudios económicos independiente en el país y a fines de la década de 1980 tendría veinte economistas a tiempo completo, con doctorados en las principales universidades de los países avanzados⁷³.

Quienes estaban vinculados a las distintas facciones del PS, a la IC y el MAPU dispusieron de la Flacso (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), el Centro *Avance*, Sur Profesionales y otros *think tank*, creados desde 1983, que incluyó el regreso a Chile de centros creados en el extranjero, como el ILET y el *Instituto para el Nuevo Chile*.

Los centros de estudios cumplieron importantes funciones políticas, pues permitieron el reclutamiento de activistas y dirigentes, formularon críticas al régimen militar, que sirvieron para el discurso de la oposición, promovieron diálogos y encuentros que ayudaron al reencuentro de dirigentes que se habían enfrentado en el pasado, ayudando a la convergencia de los partidos. Fue en ellos donde se preparó la alternativa programática y de liderazgo para cuando los militares volvieran a los cuarteles⁷⁴.

71. DÍAZ, LANDSTREET y LLADSER (1984); LLADSER (1986).

72. HUNEEUS (2016a).

73. SILVA (1992); HUNEEUS, CUEVAS y HERNÁNDEZ (2014).

74. HUNEEUS, CUEVAS y HERNÁNDEZ (2014).

Cuando fue posible una cierta actividad política desde 1983 y la oposición se organizó y desarrolló una activa labor, los investigadores de los *think tank* que pertenecieron a alguna organización partidista no participaron en ella, por lo cual no llegaron a conocer los intereses y expectativas de sus militantes. Su aproximación a los problemas del país fue más bien académica, desde la preparación de las políticas, *policy seeking*, sin considerar los aspectos programáticos y organizativos que se deben atender para ganar las elecciones.

El poder de los *think tank* se extendió a la democracia, pues casi la mitad de los ministros y numerosos altos funcionarios del gobierno de Aylwin y una parte considerable en los demás gobiernos trabajaron en alguno, especialmente del equipo económico y siguieron el estilo decisorio de los años de la dictadura, de expertos y ajeno a las repercusiones electorales de las *policies*. (Tabla 1).

Tabla 1.

Procedencia de los ministros de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)

Presidencia	Centros de estudios ¹	Ejercicio profesional ²	Políticos ³	Total
Patricio Aylwin (1990-1994)	10	11	4	25
Eduardo Frei R-T (1994-2000)	14	22	1	37
Ricardo Lagos (2000-2006)	11	11	10	32
Michelle Bachelet (2006-2010)	8	24	5	37
Total	43	68	20	131

¹ Corresponde a aquellos ministros que antes de incorporarse al gobierno realizaban labores de investigación en algún centro privado de investigación.

² Comprende a los ministros que se han destacado por ejercer sus profesiones en el ámbito privado.

³ Agrupa a ministros que han sido parlamentarios o dirigente de partidos políticos.

Fuente: HUNEEUS, CUEVAS y HERNÁNDEZ (2014), elaboración propia a partir de la información en LLADSER (1986) y DÍAZ, LANDSTREET y LLADSER (1984) e información de prensa.

Centenares de profesionales de los *think tank* fueron nombrados en altos puestos del gobierno o fueron asesores de los ministros, participando en la preparación y aplicación de políticas, funciones que podrían haber cumplido los altos funcionarios de la administración pública (“los mandarines”⁷⁵).

75. DOGAN (1975).

4. La participación de los partidos en la era de la Concertación (1990-2010)

La participación de los partidos en los gobiernos de la Concertación fue distinta a la que hubo antes de 1973. Ello estuvo influido por las lecciones extraídas por sus dirigentes a raíz de la crisis y caída de la democracia, y por los cambios organizativos y programáticos durante la dictadura. También se debe a los cambios en el contexto institucional, con un presidente que, aunque dotado de mayor poder que el que tenía en la Constitución de 1925, estuvo limitado por los senadores designados, las supra mayorías para aprobar amplias materias de ley, y por la autoridad de órganos paraestatales autónomos (destacan el Banco Central y el Tribunal Constitucional)⁷⁶. El liderazgo presidencial fue muy importante para definir la inserción de los partidos en el gobierno.

La principal lección extraída por los de centro y de izquierda de la anterior experiencia de gobierno en democracia fue entregar al Presidente la autonomía para nombrar a los ministros y para definir las orientaciones programáticas. Los gobiernos no serían de partidos, sino suprapartidarios. Para reforzar esta decisión, el presidente Aylwin suspendió la militancia en el PDC, habiendo sido antes seis veces presidentes de la colectividad y fue senador durante los gobiernos de Frei Montalva y de Allende, conociendo por ello los conflictos entre el partido y el Presidente⁷⁷. Durante su mandato cuidó mantener una buena relación con los partidos de gobierno, cumpliendo la función de líder de la coalición. Sus sucesores se preocuparon de que estuvieran representados en el gabinete, siguiendo un criterio de proporcionalidad, sin ser líderes de la Concertación como fue Aylwin⁷⁸.

Decíamos que el liderazgo presidencial fue muy importante en la participación de los partidos en el gobierno. Con la excepción del presidente Aylwin, sus sucesores no tenían las habilidades de él y no valoraban la función de los partidos. Fueron militantes de una colectividad, pero tardíamente tuvieron puestos en la directiva nacional. Además, tuvieron un estilo de liderazgo muy diferente al de Aylwin, pues aquellos mantuvieron distancia de su colectividad. Frei Ruiz-Tagle era un empresario y entró a la política a la muerte de su padre, el ex Presidente, en 1982. Lagos,

76. HUNEEUS (2014).

77. Se han puesto en la web los documentos del Presidente, incluyendo su correspondencia, entre las cuales se encuentran las que intercambié con el presidente Frei cuando era presidente del PDC. www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/3467, acceso 1 de marzo de 2108.

78. HUNEEUS (2012); AVENDAÑO y DÁVILA (2018).

abogado, economista y profesor universitario, militó en su juventud en el PR, renunciando para ser independiente de izquierda, tuvo protagonismo político en la Universidad de Chile durante la reforma universitaria (1966-1973), ingresando al PS en la década de 1980, sin pertenecer a una facción⁷⁹. Fundó el PPD en 1987, del cual fue su primer presidente, con la perspectiva de preparar su postulación presidencial. Michelle Bachelet, médico, militante del PS desde su juventud, tuvo una militancia activa en la dictadura, en la clandestina, sin ocupar puestos directivos hasta fines de los años 80, ingresando a su comité central⁸⁰.

Ninguno de los tres sucesores de Aylwin mantuvo una relación directa con las directivas. Frei se desentendió del PDC y delegó las relaciones con aquellas en el ministro del Interior. Lagos cuidó la relación con el PS y el PPD, con los cuales se reunían regularmente y tuvo una mala relación con los presidentes del PDC⁸¹. Bachelet fue la más distante, optando desde la campaña presidencial por una “democracia ciudadana” y un estilo de liderazgo “ciudadano”, que estaba más cerca del estilo presidencial de la democracia delegativa de O’Donnell⁸².

El estilo presidencial de Bachelet fue el que tuvo mayores costos para las colectividades de la Concertación. Ella se mantuvo alejada de los conflictos internos que llevaron a rupturas, a pesar de que podían perjudicar al gobierno, como ocurrió. Comenzaron en el PPD en 2006, con la renuncia al partido de un senador y un diputado. Siguieron en el PDC en 2007, con la expulsión del expresidente Adolfo Zaldívar, con la renuncia de cinco diputados en solidaridad con él y en el PS, un año después, con la renuncia de dos senadores, un diputado y un expresidente del partido. Las rupturas del PPD y el PDC le hicieron perder la mayoría en ambas cámaras, que había alcanzado el conglomerado por la eliminación de los senadores designados por la reforma constitucional de 2005, que le permitió obtener la mayoría del Senado en las elecciones de ese año. Sin mayoría en el Congreso, la

79. LAGOS (2013).

80. INSUNZA y ORTEGA (2005).

81. Lagos no escondió su mala opinión de Ricardo Hormazábal, presidente del PDC al comienzo de su gobierno. Después, el presidente de la colectividad fue el senador Adolfo Zaldívar, tuvo una difícil relación con Lagos, exigiendo el nombramiento de ministros de su sector. En un almuerzo de la directiva con Lagos, con los ministros DC del gabinete, entre los cuales estaba Mario Fernández, ministro Secretario General de la Presidencia, Zaldívar le enrostró al Mandatario que el PDC no tenía un militante en el comité político, al cual pertenecía Fernández, pero no era parte de su sector en el partido. Después de algunos meses, Lagos cambió a Fernández, nombrando a un DC aceptado por Zaldívar. Información proporcionada por Mario Fernández.

82. O’DONNELL (1992).

acusación constitucional presentada por la oposición contra la ministra de Educación el 2007, Yasna Provoste (PDC), por irregularidades administrativas y legales de la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana, sería aprobada en la Cámara de Diputados y destituida por el Senado. Esta fue la primera ocurrida desde los conflictivos años del gobierno de la Unidad Popular, cuando la oposición empleó la acusación constitucional contra ministros para presionar al gobierno a cambiar su política⁸³.

También influyeron en la participación de los partidos en el gobierno las decisiones estratégicas de este. Sobresalen dos decisiones estratégicas, una en la política económica y la otra fue su estrategia político-electoral. La primera decisión fue definir la legitimación democrática en torno al desempeño económico. Se consideró que, aunque en el corto plazo, la estabilidad democrática dependía de la subordinación de los militares a la autoridad civil y de la actitud del general Pinochet en ello, a mediano y largo plazo la estabilidad del orden político se jugaba en una buena gestión económica, con cinco millones de pobres, el 40% de la población. El crecimiento produciría los bienes económicos que permitirían la consolidación de la democracia. Esta decisión fue adoptada por el equipo económico basada en consideraciones económicas, sin tener en cuenta los factores políticos en la formulación de las políticas, pues están presente desde el hecho que “los gobiernos son creaturas políticas”⁸⁴. La política también interviene en la evaluación que hacen los ciudadanos de las *policies*, que puede ser crítica, a pesar de que haya indicadores objetivos favorables. Esta decisión, en una palabra, se inspiró en una lógica tecnocrática.

Tuvo amplios alcances porque quienes la adoptaron no eran propiamente tecnócratas, como los define Dargent⁸⁵, pues habían sido dirigentes políticos en la oposición a la dictadura. Además, impuso la primacía de la agenda económica y la subordinación de las cuestiones políticas a las decisiones del equipo económico un grave error porque el crecimiento económico depende de decisiones políticas, comenzando por el hecho de que el mercado es creado y modificado por la política⁸⁶.

Esta decisión fue complementada por otra: optar más por la continuidad que por la reforma del sistema económico establecido en la dictadura, por una

83. Bachelet conservó este estilo durante su segundo gobierno, con efectos perjudiciales para los partidos.

84. HALL (1996), p. 274.

85. DARGENT (2015).

86. HALL (1986).

transformación económica guiada por un paradigma de neoliberalismo radical⁸⁷, que desmanteló el Estado empresario y el Estado de bienestar⁸⁸. Fue reafirmada cuando la izquierda llegó a La Moneda el año 2000, con Ricardo Lagos, el primer socialista después de Salvador Allende. Ello contradecía la postura de los partidos cuando estaban en la oposición a la dictadura, que criticaron su política económica y anunciaron que revisarían las privatizaciones, que luego no harían. Las autoridades de gobierno y los dirigentes de la Concertación no dieron una justificación de esta nueva posición a los electores y activistas, como lo han hecho en otros países cuando han cambiado su programa de gobierno una vez que llegan a la presidencia⁸⁹.

Esta decisión también se basó en estrictas consideraciones económicas –asegurar la confianza de los empresarios–, desconociendo el hecho de que la transformación económica no fue neutral políticamente. Por el contrario, tuvo un importante carácter, pues se propuso contribuir a la legitimidad del orden autoritario, integrar a los empresarios al orden político y debilitar las bases sociales de los partidos de centro e izquierda y favorecer al de derecha, que existiría cuando los militares regresaran a sus cuarteles⁹⁰.

Esta decisión estratégica impidió a las colectividades tener un programa económico propio, que fuera distinto al de los Chicago *boys*. La diferencia por el énfasis en la política social y el combate a la pobreza, expresado en el programa de Aylwin de “crecimiento con equidad”, no fue suficiente. El paradigma económico del régimen anterior no fue reformado ni interpelado. Tampoco los partidos de la Concertación se esforzaron por enfatizar sus diferencias económicas con los de derecha. Este los perjudicó, porque la diferenciación entre los candidatos es fundamental para que los votantes vean distintas alternativas entre las cuales elegir⁹¹. Cuando ello no es claro, los votantes tienen menos atractivo para concurrir a las urnas. Esto se expresó en el desinterés de los jóvenes por inscribirse en los registros electorales, que permaneció estancada desde 1993. Más tarde, cuando se estableció la inscripción automática, no concurrirían a votar.

Además, la primacía de la agenda económica y la subordinación de la política no consideró las necesidades organizativas de los partidos, que incluye el financiamiento

87. El concepto de paradigma sigue a HALL (1993).

88. HUNEEUS (2016).

89. STOKES (2001) analiza varios casos de América Latina.

90. HUNEEUS (2016).

91. SCHMIDT (2013).

público. Este indispensable para que sus dirigentes y parlamentarios tengan autonomía del Estado y de los empresarios. Esto último tiene especial relevancia en Chile, porque los grandes empresarios estuvieron cerca de la autoridad durante la dictadura, lo cual les permitió obtener ventajas institucionales que favorecieron sus inversiones. Faltó visión de los gobiernos de la Concertación para poner barreras que impidieran que el poder económico influyera en las decisiones políticas, una de las cuales era el financiamiento público de los partidos.

Durante más de un cuarto de siglo, estos carecieron de financiamiento público, un muy grave error. Este hecho no podía dejar de tener consecuencias muy negativas en el proceso político y económico. En efecto, los dirigentes y parlamentarios de la Concertación recurrieron al *patronage* del Estado, con centenares de operadores políticos en la administración pública y muchos aprovechando los recursos que proporcionaban los programas del gobierno. Esto llevó a excesos y a casos de corrupción que precipitó la reforma legal de 2003 que creó el Servicio Civil a través de la Alta Dirección Pública⁹². También los parlamentarios recurrieron a aportes irregulares e ilegales de las grandes empresas y de los grupos económicos. Aún más, hasta los candidatos a presidente de la república en los comicios de 2009 y 2013, de la Concertación y la derecha, recurrieron a financiamiento ilegal de empresas, que son investigados por la justicia⁹³ (tabla 2). Este hecho adquiere mayor gravedad, porque los gobiernos de la Concertación siguieron una agenda política favorable a los intereses de los grandes empresarios, sin aumento de los impuestos y reformas laborales que hubieran fortalecido la organización de los trabajadores⁹⁴.

El caso que tuvo mayor impacto en el electorado y en los militantes de la Concertación fue la petición de ayuda por candidatos de todos los partidos, incluso a presidente de la república, a SQM, una empresa emblemática de las privatizaciones de la dictadura, controlada desde entonces por Julio Ponce Lerou, yerno del general Pinochet⁹⁵. Quien financió a políticos de todo el ámbito político, de gobierno y de

92. GONZÁLEZ-BUSTAMANTE y OTROS (2016).

93. MÖNCKEBERG (2015).

94. Edgardo Boeninger, ministro Secretario General de la Presidencia en el gobierno de Aylwin y senador designado (1998-2006), justificó que los partidos de gobierno se financiaran con apoyos del Estado y los de derecha, de las empresas. Lo reconoció después de abandonar la política, en una entrevista al periodista Mauricio Carvallo, en *El Mercurio, Reportajes*, 3 de diciembre de 2006. La entrevista fue reproducida en CARVALLO (2016).

95. MÖNCKEBERG (2015).

oposición, construyendo un campo minado para defender sus intereses⁹⁶. El conocimiento público del financiamiento ilegal fue una bomba de racimo a la democracia y constituyó un severo golpe a las colectividades de la Concertación, que pidieron ayuda al yerno del dictador⁹⁷.

Tabla 2.

Financiamiento ilegal de candidatos, 2009-2013, según partido

Partidos	Empresa	Monto (en millones de pesos \$)
PDC	SQM	181,9
	Angelini	92,2
	Aguas Andinas	196
	Blumer (pesquera)	11,1
PS	SQM	7,7
	Pesqueras	99,6
PPD	SQM	121,5
	Angelini	105
PRSD	SQM	6
UDI	SQM	638,4
	Penta	147
	Angelini	328
	Pesqueras	289,2
RN	SQM	770,8
	Penta	7
	Angelini	7,7
	Pesqueras	4

Fuente: información de prensa y Ciper, elaboración propia.

La primacía de la agenda económica tuvo aún más alcances políticos, porque fue impulsada por una política del consenso, que fue permanente. La literatura de las transiciones ha destacado que la política del consenso debe ser limitada en el tiempo, solo al comienzo de la transición, pues su prolongación daña a los partidos⁹⁸. Ello porque restringe la competencia electoral, pues no pueden explicitar sus

96. MÖNCKEBERG (2015).

97. La UDI, el principal partido de la oposición, también se vio involucrado en financiamiento ilegal, especialmente a través de las empresas del grupo Penta. (Mönckeberg, 2015).

98. En España, a pesar que el consenso se usó solo durante los dos primeros años de la transición, GUNTHER, MONTERO y BOTELLA (2004) argumentan que perjudicó a los partidos.

propuestas económicas, que son muy importantes en la competencia electoral para que el votante vea las diferencias entre los candidatos. Hasta se inhibieron de mostrar sus identidades históricas y diferenciarse de los otros⁹⁹. Sin que el elector vea las diferencias entre las colectividades, tomará una decisión por simpatía o antipatía a este, sin considerar razones políticas, que son las que definen la representación¹⁰⁰. La falta de diferenciación de candidaturas y partidos es un factor que favorece la despolitización y la apatía, pues el ciudadano estima que es indiferente quién resulte elegido, pues “las cosas seguirán igual”¹⁰¹.

Los resultados de la política del consenso se distribuyeron de manera desigual, favoreciendo a los candidatos de derecha, argumentando que el mayor bienestar de la población fue el resultado de la transformación económica del régimen anterior, y no favoreció a los de la Concertación, que no podían atribuir los logros a la gestión de su gobierno.

Conclusiones

En este artículo hemos analizado la participación de los partidos en el gobierno en Chile, antes de 1973 y en los años de los gobiernos de la Concertación. Hemos argumentado, siguiendo los estudios sobre este ámbito de la Ciencia Política, *party government*, que participación estuvo influida por los rasgos institucionales del presidencialismo, con la centralidad decisoria del Presidente, por los cambios programáticos y organizativos llevado a cabo por las colectividades del conglomerado durante la dictadura, en el contexto más amplio de las lecciones extraídas por la caída de la democracia en 1973, y por decisiones estratégicas de los gobiernos. Estas decisiones tuvieron amplias repercusiones en la agenda del gobierno y en los partidos, no solo porque impusieron la primacía de la política económica sobre la agenda pública y el descuido de la naturaleza política de la democratización sino, también, porque se les descuidó. Por esos cambios en dictadura y las decisiones estratégicas, de una representación política de partidos (*party government*), que dominó la democracia antes de 1973, se avanzó de una representación política que tuvo fuertes componentes de representación tecnocrática, en la tipología de

99. SCHMIDT (2013).

100. BARTOLINI (1999), (2000).

101. MERKEL y PETRING (2012).

Caramani¹⁰². Esta tendencia hacia una representación política tecnocrática limitaría la competencia política, pues no hizo posible que hubiera una diferenciación programática y política entre las colectividades de gobierno y las de oposición y entre las de cada bloque, que es indispensable para que se dé la competencia electoral e interés de la ciudadanía de participar en las elecciones¹⁰³.

Peter A. Hall ha destacado el papel de las ideas económicas en las políticas (*policies*), señalando que los *policymaker* trabajan siguiendo un paradigma, es decir, un marco de ideas y estándares que especifican los fines de la política, señalan el tipo de instrumentos que debieran ser usados para alcanzar esos objetivos e indica la naturaleza misma de los problemas a los cuales se están dirigiendo¹⁰⁴. Los países, en general, siguen un paradigma en sus políticas económicas que se caracteriza por su gran coherencia y por su flexibilidad para enfrentar nuevos desafíos¹⁰⁵. Los paradigmas no son rígidos, continúa este autor, pues tienen capacidad de adaptarse a nuevos desafíos, con cambios en instituciones y en políticas, especialmente cuando hay alternancia de gobiernos. Hall distingue dos tipos de cambios. Los primeros se refieren a los instrumentos básicos de la política económica, como los que buscan el equilibrio, sin alterar los objetivos generales y los instrumentos de política¹⁰⁶. Cambios de segundo nivel son aquellos que modifican las técnicas básicas empleadas para alcanzar los objetivos, como consecuencia de la insatisfacción con los resultados alcanzados con aquellas¹⁰⁷.

El gobierno de Patricio Aylwin y los que le siguieron llevaron a cabo importantes reformas del sistema económico, pero fueron en el primer y segundo nivel. Ellas no apuntaban a establecer un nuevo paradigma, que reemplazara al impuesto por la dictadura. Cambios del primer tipo fueron las políticas salariales, que incluyeron el aumento del salario mínimo y las de reajustes de las remuneraciones de la administración pública. La reforma laboral del gobierno de Aylwin y en las

102. CARAMANI (2017).

103. Sobre la competencia política, véase BARTOLINI (1999), (2000); sobre la competencia electoral, véase SCHMIDT (2013).

104. HALL (1993).

105. El keynesianismo en Gran Bretaña y en varios países europeos y el estructuralismo en Chile después de la gran crisis de 1929, fueron casos de paradigmas que perduraron en el tiempo, por encima de los cambios de gobiernos. El gobierno de Margaret Thatcher reemplazó el paradigma keynesiano por el monetarista, HALL (1993).

106. HALL (1993), p. 278.

107. *Ibid.*

regulaciones del mercado de capitales en los sucesivos gobiernos, que incluyó la inversión de las AFP en el exterior, los multifondos de las AFP y otros cambios, tendientes a “profundizar” el mercado de capitales, estaban en el segundo nivel. También están en esta línea la introducción de la regla de superávit estructural y el diseño e implementación de la política fiscal contra cíclica por el gobierno de Lagos. Las políticas sociales, que tuvieron prioridad en los gobiernos y un gran éxito, porque redujeron la pobreza del 40% a menos del 14%, estaban en esa misma perspectiva, sin que constituyeran un cambio de paradigma. Pero el crecimiento también tuvo costos, especialmente para los partidos, que fueron descuidados y hasta ignorados.

La Concertación no tuvo otro paradigma y, al optar más por la continuidad, que por la reforma del “modelo” heredado del régimen de Pinochet, confirmó el que tuvo la dictadura. No consideró sus componentes políticos impuestos por el contexto político, como el concepto de empresa en torno al capital, sin considerar al trabajo y a las organizaciones de trabajadores, los componentes de patronazgo que tuvo, expresado especialmente en las privatizaciones, que permitió que los altos ejecutivos las controlaran cuando pasaron al sector privado, lo que daba cuenta de que no hubo una separación clara entre los intereses públicos y privados, con empresarios que estuvieron muy cerca del poder y pudieron beneficiar decisiones. Una de los peores legados de la continuidad del paradigma de los Chicago *boys* fue que ignoraba la política democrática y el papel fundamental de los partidos en ella, que llevó, entre otras decisiones, como se dijo, a que no se les diera financiamiento público durante un cuarto de siglo, que marcó su desarrollo y debilitamiento, y no se apreciara la importancia de establecer fuertes barreras que separen los intereses públicos y privados.

Institutions matter, pero también *politics matter*! El presidencialismo establece mayores exigencias para la participación de los partidos en el gobierno, como lo demuestra la experiencia de Chile antes de 1973 y entre 1990 y 2010. Esas exigencias pueden ser acentuadas o disminuidas por las decisiones de los presidentes y sus ministros.

El estudio de la participación de los partidos en el gobierno es un tema necesario para comprender los problemas que enfrentan los presidencialismos en América. Su debilitamiento en las tres dimensiones analizadas en este artículo, visible desde hace varios, no se puede explicar sin considerar las políticas y los estilos de liderazgo presidencial empleados cuando estuvieron en el gobierno. *Party government* es un ámbito del estudio del presidencialismo en América Latina que se debiera desarrollar, para lo cual este artículo ha tratado de dar algunas ideas a partir de la experiencia de Chile.

Referencias bibliográficas

- AMORIM NETO, Octavio (2002). “Presidential Cabinets, electoral cycles, and coalition discipline”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (ed.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 48-78.
- ANGELL, Alan (1972). *Politics and the Labour Movement in Chile*. London: Oxford University Press for Royal Institute of International Affairs.
- ARMINGEON, Klaus (2012). “The impact of political parties on Labour relations: European post-communist democracies in comparative perspective”, en Hans Keman y Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Party Government in the New Europe*. London: Routledge, pp. 113-136.
- AVENDAÑO, Octavio (2017). *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1964-1973. Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*. Santiago: Lom Ediciones.
- y Mireya Dávila (2018): “Together we govern. Portfolio allocation in Chile (1990-2014)”, en Cecilia Martínez-Gallardo & Marcelo Camerlo (eds.). *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*. London: Routledge, pp. 90-110.
- BARTOLINI, Stefano (1999). “Collusion, competition, and Democracy Part I”. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11 Nº 4, pp. 435-470.
- BARTOLINI, Stefano (2000). “Collusion, competition, and Democracy Part II”. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, Nº 1, pp. 33-65.
- BITAR, Sergio (1995). *Chile 1970-1973. Asumir la historia para construir el futuro*. Santiago: Pehuén. (Primero publicado en 1979).
- BLONDEL, Jean (1995). *Comparative Government: An Introduction*. London: Prentice Hall, 2ª edición.
- BLONDEL, Jean (2002). “Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe”, en Gunther, Montero y Linz, (eds.), pp. 233-256.
- BRAHM GARCÍA, Enrique, BERTELSEN REPETTO, Raúl y AMUNÁTEGUI ECHEVERRÍA, Andrés (2002). *Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- CARAMANI, Daniele (2017). “Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critiques to Party Government”. *American Political Science Review*. Vol. 111: 1, pp. 54-67.
- CARVALLO, Mauricio (2016). *Hora de cierre. Civiles y militares en dictadura y democracia*. Santiago: Lom Ediciones.
- CASAS, Kevin (2008). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. London: ECPR Monographs Series.

- CASTIGLIONI, Rossana y ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (2016). “Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile”, en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 8: N° 3, pp. 3-24.
- COLLIER, Simon y SATER, William F. (1996). *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DARGENT, Eduardo (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts running Government*. Cambridge: Cambridge University.
- DÍAZ, Harry, LANDSTREET, Peter y LLADSER, María Teresa (1984). “Centros Privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile”, Academia de Humanismo Cristiano, Centre for Research on Latin American and the Caribbean, Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies.
- DOGAN, Mattei (ed.) (1975). *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York: Halstead.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017*. 6ª ed. Santiago: Taurus.
- GARCÉS, Joan E. (1976). *Allende y la experiencia chilena*. Barcelona: Ariel.
- GIL, Federico, (1969). *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, Bastián y otros (2016). “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13)”. *Revista de Administración Pública*, , 50 (1). Rio de Janeiro, pp. 59-79.
- GRAYSON, George (1969). “Chile’s Christian Democratic Party: Power, Factions, and Ideology”, the Review of Politics, vol. 31, N° 2, pp. 147-171.
- GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón y BOTELLA, Joan (2004). *Democracy in Modern Spain*. New Haven: Yale University Press.
- GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón y LINZ, Juan J. (eds.) (2002). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- HUNEEUS, Carlos (2009). *La guerra fría chilena. Gabriel González Videla y la ley maldita*, Santiago: Debate.
- HUNEEUS, Carlos (2012). “Variedades de Gobiernos de Coalizão no Presidencialismo. Chile, 1990-2010”. *Dados*. Vol. 55, N° 4, pp. 877-910.
- HUNEEUS, Carlos (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- HUNEEUS, Carlos; Rodrigo Cuevas; Francisco Hernández, (2014). “Los centros de investigación privados (*think tank*) y la oposición al régimen autoritario chileno”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, N° 2, pp. 19-37.
- HUNEEUS, Carlos (2016). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus. Publicado originalmente el 2000.

- HUNEEUS, Carlos (2016a). “El Partido Demócrata Cristiano de Chile durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva”, en Carlos Huneeus y Javier Couso (eds.). *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la Revolución en Libertad*. Santiago: Editorial Universitaria.
- HUNEEUS, Carlos (2017). “Representación, party government y economistas”. Trabajo preparado para ser presentado en la IV Cátedra Brasileira-Mexicana Guillermo O’Donnell, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 16-18 de octubre de 2017.
- INSUNZA, Andrea y ORTEGA, Javier (2005). *Bachelet. La historia no oficial*. Santiago: Random House Mondadori.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1987). *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- KEY, V.O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5ª edición. New York: Crowell.
- LABARCA, José Tomás (2017). “Por los que quieren un gobierno de avanzada popular: Nuevas prácticas políticas en la campaña presidencial de la Democracia Cristiana, Chile, 1962–1964”. *Latin American Research Review*. 52(1), pp. 50-63.
- LAGOS, Ricardo (2013). *Mi vida. De la infancia a la lucha contra la dictadura. Memorias I*. Santiago: Taurus.
- LINZ, Juan J. (1990). “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, vol. 1:2, pp. 51-69.
- LINZ, Juan J. (1994). “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” en el libro editado con Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, vo.1, pp. 3-87.
- LLADSER, María Teresa (1986). *Centros Privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile*. Santiago: Academia de Humanismo Cristiano-FLACSO.
- LUNA, Juan Pablo y ALTMAN, David, (2011). “Unrooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Institutionalization”, *Latin American Politics and Society*. Vol. 53, Nº 2, pp. 1-28.
- LUPU, Noam (2014) “Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America”, *World Politics*, vol. 66, Nº 4, pp. 561-602.
- MAINWARING, Scott (ed.) (2018). *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (1995). “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Mainwaring, Scott & Scully, Timothy R. (eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-34.

- MAIR, Peter (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- MERKEL, Wolfgang y PETRING, Alexander (2012). “Politische Partizipation und demokratische Inklusion”, en Tobias Mörschel y Christian Krell (eds.) *Demokratie in Deutschland*. Berlin: Springer Verlag, pp. 93-119.
- MÖNCKEBERG, María Olivia (2015). *La máquina para defraudar. Los casos Penta y Soquimich*. Santiago: Debate.
- MORGAN, Jana y Carlos Meléndez (2016). “Parties under Stress: Using a Linkage Decay Framework to Analyze the Chilean Party System”. *Journal of Politics of Latin America*, 8, 3, 25–59.
- MUÑOZ, Oscar (2007). *El modelo económico de la Concertación 1990-2005. ¿Reformas o cambio?* Santiago: FLACSO Chile-Catalonia.
- NOVARO, Marcos (2009). *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- PAGE, Edward C. y Vincent Wright (eds.) (2007). *From the active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PÉREZ-LIÑÁN, Andrés S. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni (1976). *Parties and Party System. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHMIDT, Manfred G. (1980). *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt: Campus Verlag.
- SCHMIDT, Manfred G. (1996). “When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy”. *European Journal of Political Research* vol. 30 N° 2, September 1996, pp. 155-183.
- SCHMIDT, Manfred G. (2002). “The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy”, en Keman, Hans (ed.) *Comparative Democratic Politics*. London: Sage Publications, 2002, pp. 166-184.
- SCHMIDT, Manfred G. (2013). “Parteiendifferenztheorie – am Beispiel del Sozialpolitik”, en: Alexander Gallus (ed.). *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*. Baden-Baden: Nomos, pp. 535-546.
- SILVA, Patricio (1992). “Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”. *Journal of Latin American Studies*, vol. 23:2, pp. 385-410.
- STOKES, Susan C. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- STROM, Kaare (2000). “Parties at the Core of Government”, en Dalton, Russell J. y Wattenberg, Martin P. (eds.). *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press, pp. 180-207.
- WILDEMANN, Rudolf (1986). “The Problematic of Party Government”, en Francis C. Castles y Rudolf Wildemann (eds.) *Visions and Realities of Party Government*. Berlin y New York: Walter de Gruyter, pp. 1-30.
- WOLINETZ, S. B. (2002). “Beyond de Cath-All-Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies”, en: Gunther Montero y (eds.), pp. 136-165.