

## “El circuito extrainstitucional del poder”.

Antonio Cortés Terzi (Santiago: Ediciones Chileamérica-Cesoc. 2000)

Camilo Garber Fuentes<sup>1</sup>

### A propósito de un clásico joven de la sociología chilena

En este trabajo, el sociólogo chileno Antonio Cortés Terzi (1952-2009) se propone indagar sobre el carácter de la democracia en Chile. Para ello, no sólo atiende los factores formales e institucionales que la componen, sino que estudia una serie de prácticas, fenómenos y estructuras que operan en paralelo a ella. Esta elección analítica se sustenta toda vez que, crecientemente, el sistema político democrático no es capaz de procesar satisfactoriamente la serie de demandas sociales que lo tensionan. De esta forma, en los intersticios democráticos institucionales comienza a operar de manera racional el poder social, económico y político sin un cariz democrático, altamente incidente en la toma de decisiones, lo que viene a cuestionar el ideal *demoliberal* del Chile de la modernidad.

Las 232 páginas que componen la obra nos muestran una lúcida mirada sociológica a la realidad política chilena. Ella logra combinar la historia política del país con la teoría politológica, junto a conceptualizaciones filosóficas y una constante referencia a la coyuntura nacional. Todo ello es trabajado mediante una grilla sociológica en la que las nociones de “poder”, “cultura” e “intelectualidad” *gramsciana* funcionan como marco analítico preferencial.

---

1 Estudiante de pregrado en la Escuela de Ciencia Política y Minor Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile. Contacto: camilo.garber@mail.udp.cl

En la primera parte, el autor justifica su trabajo. Explica que, a la fecha, tiene lugar una profunda despreocupación intelectual por los procesos no institucionales e informales de la política. En la base de este vacío analítico se encuentra una acelerada transición democrática que se contentó con copar los espacios formales de la política, sin dotar de contenido social a la democracia. Adicionalmente, la pretendida racionalización de la modernidad centra el foco comprensivo en el aparato formal de gobierno (v.gr. poderes del Estado divididos e instituciones de alto impacto político y económico), desatendiendo el cúmulo de procesos extragubernamentales en los que también reside el poder y que a diario catalizan la política.

La segunda parte del libro se ocupa de realizar una incursión histórica y política del poder formal en Chile. De lo que se trata es de relevar la importancia del Estado como *factórum* político, económico y cultural del país. Hasta el inicio del autoritarismo, en 1973, el Estado era el principal actor político, en tanto lograba vertebrar al país respecto de las discusiones fundamentales. También fungía como el agente económico más relevante, pues de su discrecionalidad dependían las políticas fiscales, la intensidad de las actividades productivas y, además, era el principal promotor y consumidor del sector industrial. Respecto al influjo cultural, el control estatal de la educación y su fuerte presencia e influencia en los medios de comunicación lo erigían como la figura con poder incontestable en esta materia. Junto al gran poder del Estado, aunque con menor influencia relativa, se encontraban tanto los gremios y sindicatos como los partidos políticos. Mientras que aquéllos gozaban de una extendida presencia e intercedían en gran parte de los conflictos políticos y socioeconómicos, los partidos políticos cumplían la importante labor de socialización y educación política, además de canalizar las demandas sociales hacia el sistema político formal, funcionando como columna vertebral del país (Garretón, 1987).

Sin embargo, este panorama es pretérito. El nuevo paisaje nos muestra a un Estado debilitado y a actores sociales nóveles

e incidentes. La revolución neoliberal jibarizó el aparato estatal, disminuyendo los campos de influencia política, cultural y económica, siendo reemplazado preferentemente por el mercado (Ruiz y Boccardo, 2014). Con esto, el orden social tendió a la heterogeneidad, disminuyendo la capacidad de entendimiento y control gubernamental.

Dentro de los nuevos y pujantes actores encontramos a los tecnoburócratas, a los medios de comunicación para la sociedad de masas y, con mayor influencia, a los empresarios, quienes se proyectan hegemónicamente y, de facto, actúan como cogobierno en políticas de desarrollo económico.

El tercer capítulo del libro indaga sobre los condicionamientos internacionales. Es quizás el apartado más débil de la obra, en tanto el vínculo establecido entre la universalización y el debilitamiento de las formas políticas clásicas no queda del todo claro. Sin embargo, vale rescatar que la globalización beneficia y fortalece a algunos actores con alcance político, lo que tiene como efecto un aumento del *winset* (Tsebelis, 2006). Y, si existe una mayor cantidad de actores con capacidad de influencia, entonces el poder relativo del Estado disminuye y el proceso de toma de decisiones se complejiza.

Es en la cuarta parte del trabajo en donde Cortés Terzi nos presenta sus principales tesis. Aquí entra de lleno a la relación del circuito extrainstitucional del poder y la democracia. La extrainstitucionalidad hace “referencia a factores no reconocidos inmediata y categóricamente como entes políticos por las normas y por la ciudadanía y que circulan por canales ignotos para la política formal” (Cortés Terzi, 2000, p. 83). También incluye tanto a actores no reconocidos formalmente como a actores que sí lo son, pero aceptan actuar políticamente mediante mecánicas y recursos que no son aceptados tradicionalmente. Aquí radica la importancia de la apuesta conceptual, pues la extra institucionalidad “cubre espacios de funcionalidad no previstos o no cubiertos suficientemente por la institucionalidad” (Cortés Terzi, 2000, p. 85).

Con este marco general, Cortés Terzi (2000) se apronta a ofrecer una definición más precisa de lo que entiende como poder extrainstitucional:

- Es o puede ser competitivo en la definición de políticas de alcances públicos generales y no solo puntuales.
- Puede decidir autónomamente sobre cuestiones que afectan a la sociedad en su conjunto.
- Posee instrumentos que le permiten eludir o “sancionar” medidas adoptadas por el poder político institucional (p. 91).

Es importante destacar que los poderes extrainstitucionales son lícitos; sin embargo, no gozan de legitimidad ideológica ni social. Es más, en atención a que por definición son exclusivos, privativos y elitarios, atentan directamente contra los ideales democráticos sobre los que de forma ideal se sustenta el régimen político chileno.

Un actor que transita el circuito extrainstitucional del poder al cual el autor le presta mucha atención es el empresariado. La nueva matriz sociopolítica chilena, en la que desde la recuperación democrática el crecimiento económico es el eje fundamental, le otorga un amplio espacio de maniobra a la clase empresarial. Su grado de influencia formal, pero principalmente informal, en atención por ejemplo al lobby y al financiamiento de la actividad política, la erigen como un actor preponderante. A esto se suma una suerte de conciencia de clase sobre la cual actúa, la que le dota de mayor orgánica y coherencia en su accionar político.

Una evaluación sintetizadora realizada por el autor pone atención en los factores que vienen a complejizar el circuito del poder, dejando espacio para la extra institucionalidad:

[la] diversificación económica, ampliación de los agentes de poder, mayor heterogeneidad social estructural, período de cambios valóricos y de crisis de las “estructuras orientadoras”, superior tejido de interrelaciones con el exterior, emergencia y expansión acelerada de

problemas de la modernidad (desintegración comunitaria, anomia social, demandas por respeto de variadas pluralidades, etc.). (Cortés Terzi, 2000, p. 97).

Todo lo anterior conlleva una fuerte tecnificación de la política, no sólo para hacer frente a estas variadas problemáticas, sino que como mecanismo de contención social y democrática de la política. Surge así, con mucha fuerza, un nuevo actor: el tecnopolítico. Éste no depende de la anuencia democrática y es clave en la articulación entre el poder formal e informal, fortaleciendo el circuito extrainstitucional del poder. Sirve como canal y procesador de las influencias extrainstitucionales y ocupa un lugar preferente dentro del fenómeno del lobby.

El quinto capítulo se ocupa del ideal democrático liberal. Con una gran aceptación en la modernidad occidental, se vincula con el fenómeno trabajado en el libro, en tanto tiende a prestar más atención al tipo ideal (Weber, 2002) como referente que a su plano fáctico. Se produce, de esta forma, una abstracción respecto del contexto histórico en el que se desenvuelve la democracia. Y esta distorsión en la referencia resulta fundamental, pues genera zonas grises en las que lo extrainstitucional se acomoda, opera e influye con fuerza. Esta miopía analítica es terreno fecundo para que los poderes fácticos operen sin necesidad de cumplir los estándares democráticos. Por último, y reforzando el argumento, Cortés Terzi entiende que la no consideración de poderes privados que participan en la definición de políticas públicas, junto a la dimensión *performativa* del discurso democrático liberal, le infligen un profundo daño, posibilitando la expresión del poder informal en las dinámicas del poder político.

La parte seis del trabajo realiza una inspección del funcionamiento del proceso de toma de decisiones políticas en el Chile reciente. Estructurado como un estudio de caso del gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), se revisa la relación entre la matriz política de crecimiento económico y el accionar de los poderes fácticos y el circuito extrainstitucional del

poder. Se llega a la conclusión de que ellos vienen a reforzar el proyecto, coadyuvando política y económicamente a esta nueva matriz y promoviendo culturalmente el imperativo del crecimiento económico.

El nuevo protagonismo de los poderes informales se debe no sólo a la conjunción de sus intereses respecto al proyecto impulsado por la política formal, sino que también, y de forma muy reveladora, a la levedad de la política y su formalidad restringida. En efecto, la transición tiene como corolario una sociedad desconcentrada, etérea, y poco incidente políticamente. Esto genera un espacio que viene a ser ocupado por los poderes informales, los que, gracias a sus potestades constitutivas y la carestía de restricciones democráticas, se ven fortalecidas en su capacidad de acción e influencia.

En este sentido, y retomando su preocupación analítica, Cortés Terzi señala que el empresariado ve consolidada su posición en cuanto las estrategias económicas y de desarrollo del país requieren su concurso. Además, su presencia mediante la propiedad en áreas críticas de lo público y claves para el desarrollo del bien común —educación, salud, previsión, energía, transporte, sanitarias— lo convierte factualmente en un agente muy influyente en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

También el autor reflexiona sobre los medios de comunicación masiva, en específico, la televisión. Ella, ante todo, busca formar opinión. Y en ello compite con el mundo político. En esta relación adversativa, al parecer es la televisión la que lleva ventaja. Su simplicidad, masividad y atractivo le garantizan amplios espacios de influencia social, la que será utilizada con gran discreción por sus operadores. Vale recordar que, con la revolución neoliberal, el Estado pierde capacidad de control sobre los contenidos y la exposición, pues son las lógicas mercantiles las que definirán la programación.

Por último, se vuelve a evaluar a la tecnopolítica. La creciente complejidad de la política, su temprana adaptación a la modernidad y la facilidad con que transitan entre el mundo público y pri-

vado otorgan a los tecnopolíticos una importante capacidad de influencia en los espacios de toma de decisiones políticas. Ellos se han convertido en genuinos operadores y representantes preferentes del circuito extrainstitucional del poder.

Los tres elementos reseñados no constituyen por sí solos al circuito. Son más bien esferas delimitadas de poder. Se vuelve necesario, en consecuencia, su imbricación y entrelazamiento en orden a desempeñarse como circuito paralelo de poder, el que se ve reforzado por su naturaleza privativa y elitista. Cabe destacar, adicionalmente, que el circuito no opera todo el tiempo, sino que lo hace esporádicamente cada vez que los intereses de los actores entran en juego.

En el séptimo y último capítulo tienen lugar un resumen de los argumentos y sus conclusiones. Aquí se explica que el asentamiento de la extrainstitucionalidad en el poder se debe al debilitamiento de la política formal tradicional y a la potenciación de esferas privadas que pueden intervenir en los espacios públicos, condicionando las políticas institucionales. Aparece una lógica que propone soluciones privadas y no democráticas a problemas intrínsecamente públicos y políticos.

Sin perjuicio de lo anterior, y para finalizar, el autor no realiza sólo valoraciones negativas respecto de la emergencia del circuito extrainstitucional del poder. Explica que, en un contexto capitalista liberal, las instituciones clásicas no cuentan siempre con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las demandas sistémicas. Y es ahí cuando comienza a operar la extrainstitucionalidad: en donde los imperativos modernos y sus requerimientos objetivos no encuentran respuesta en el sistema institucional.

Mirado en perspectiva, el trabajo desarrollado por Cortés Terzi resulta sumamente valioso. En efecto, en él logra desplegar una serie de temáticas sociológicas y políticas que en la actualidad han reflatado, volviéndose centrales en el debate nacional. La relación del dinero con la política; el rol de los tecnócratas; el *lobby*; el poder de la clase empresarial y los cuestionamientos ha-

cia el modelo de desarrollo son fenómenos que tensionan actualmente a la democracia chilena. En este sentido, junto con prestar atención a la *pléyade* de nuevos trabajos de análisis sociológicos surgidos en el país, se torna fundamental detenerse y repensar las obras sobre las cuales las potenciadas ciencias sociales de la actualidad se erigen. Por tal motivo, no está de más, entonces, leer a este clásico joven de la sociología chilena.

## Referencias

- Cortés Terzi, A. (2000). *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago: Ediciones ChileAmérica-CESOC.
- Garretón, M. A. (1987). *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago: Editorial Andante.
- Ruiz, C. y Boccardo G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. Santiago: Ediciones El Buen Aire.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F.: FCE.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: FCE.