

D. ... Flacso-Chile  
15 julio 2004

FLACSO - CHILE

**Chile 2003-2004**

**Los nuevos escenarios  
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983  
C430  
4da  
10250

**Chile 2003-2004**

## Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile  
F572 Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.  
363 p. Serie Libros FLACSO  
ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /  
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /  
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /  
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263  
Casilla Electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile  
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile  
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores  
Impresión: Lom Ediciones

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE</b>
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

# ÍNDICE

Presentación ..... 5

Chile en el 2004. La agenda nacional ..... 9

## I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak  
*Claudio Fuentes y Francisco Rojas* ..... 15

La democracia y la economía  
*Marta Lagos* ..... 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea  
*José Antonio Sanahuja* ..... 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad  
*Ricardo Ffrench-Davis* ..... 77

¿El fin de las dictaduras militares?  
*Andrés Villar Gertner* ..... 83

## II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país  
*Manuel Antonio Garretón M.* ..... 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar  
*Elizabeth Lira y Brian Loveman* ..... 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos  
*David Álvarez Veloso* ..... 145

## III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos  
*Luciano Tomassini* ..... 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis  
que se transformó en oportunidad  
*Patricio Navia* ..... 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de  
financiamiento electoral en Chile  
*Claudio Fuentes* ..... 195

#### **IV. Economía**

El eslabón perdido de la economía chilena  
*Alexis Guardia B.* ..... 215

#### **V. Reflexión e investigaciones en FLACSO**

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades  
*José Olavarria* ..... 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos  
en mujeres adolescentes  
*M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P.* ..... 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?  
*Lorena Nuñez y Carolina Stefoni* ..... 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a)  
Valparaíso  
*Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas* ..... 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la  
interpretación  
*Sebastián Madrid P.* ..... 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico  
*Detlef Nolte y Francisco Sánchez* ..... 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social  
*María Pía Martín* ..... 345

# EL SENADO CHILENO: PAUTAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PERFIL IDEOLÓGICO

**Detlef Nolte**  
**Francisco Sánchez**

El Senado chileno fue diseñado como uno de los instrumentos de “amarre” para dificultar la reversión de las políticas llevadas a cabo durante el régimen militar y/o para evitar decisiones contrarias a los intereses de la elite de dicho régimen. Manifestación clara de esa estrategia son los senadores institucionales y el sistema electoral binominal para la elección de los otros senadores, factores que en combinación hacen que sea muy difícil obtener amplias mayorías en la cámara alta. Pero el senado chileno de la constitución de 1980 no cumple sólo funciones de salvaguarda, sino que se inserta también en la tradición institucional de antes de 1973 y en las funciones clásicas que se les adscribe en los sistemas bicamerales (Llanos y Nolte 2003; Nolte 2003a). El senado chileno está integrado por parlamentarios con una larga trayectoria y con mucho peso y experiencia política. Se ha convertido, desde el retorno a la democracia, en un espacio privilegiado de la integración de elites y de grandes acuerdos políticos; pero también, en el órgano legislativo en el que fracasaron muchas iniciativas, especialmente en el área de reformas constitucionales.

Los estudios empíricos sobre el senado chileno son más bien pocos. Las investigaciones hechas sobre el Congreso y sus integrantes se han centrado generalmente en la cámara de diputados; en este sentido, el esfuerzo más importante quizá constituye el trabajo realizado por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, que ha encuestado a los diputados de tres legislaturas consecutivas. Los datos sobre la cámara alta que aquí se presentan son parte de una investigación más amplia sobre la función y el funcionamiento de los senados en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay<sup>1</sup>. En ese marco se realizó una encuesta a 37 senadores chilenos

---

<sup>1</sup> El estudio es financiado por la DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft), forman parte del equipo de investigación Detlef Nolte (coordinador), Mariana Llanos y Francisco Sánchez. Agradecemos el aporte de Pilar Mascaró en la edición final del artículo.

(77% de los integrantes de la cámara alta), en entrevistas llevadas a cabo entre el 22 de julio y el 22 de agosto 2002 en Santiago y Valparaíso<sup>2</sup>.

Tabla N°1  
CONFORMACIÓN DEL SENADO (agosto 2002)

	Total integrantes del comité	Entrevistados	Porcentaje entrevistado del comité
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	12	8	66,67
Partido Por La Democracia (PPD)	3	3	100,00
Renovación Nacional/Ind.(RN)	7	5	71,43
Partido Socialista (PS)	5	4	80,00
Unión Demócrata Independiente/Ind. (UDI)	11	9	81,82
Institucionales (1) (Inst.) 1 *	5	4	80,00
Institucionales (2) (Inst.) 2 **	4	4	100,00
Vitalicio***	1	—	—
Total	48	37	77,08
Total Senadores electos	38	29	76,32

\* Integrado por los Senadores: Fernando Cordero, Julio Canessa, Jorge Martínez Busch, Ramón Vega y Marcos Aburto.

\*\* Integrado por los Senadores: Edgardo Boeninger, Augusto Parra, Enrique Silva y Enrique Zurita Camps.

\*\*\* Actúa dentro del Comité de la Democracia Cristiana.

Aquí se adelantan resultados en dos áreas, una en que ofreceremos elementos para comprender algunas pautas de representación política y otra en la que analizaremos las posiciones de los senadores respecto a una serie de temas que van desde su posición en una escala política izquierda-derecha, hasta la valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante el gobierno del General Pinochet, pasando por la percepción de una serie de ítems socio económicos<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Para el diseño de la encuesta y el tratamiento de los datos se han usado los comités parlamentarios como criterio de estratificación.

<sup>3</sup> Parte de estos resultado se han publicado ya en Nolte (2002). Al respecto queremos aclarar que es posible que hayan pequeñas variaciones en los porcentajes presentados entre el trabajo antes citado y este debido a la ponderación de los datos por comité parlamentario que se ha hecho para este artículo. Otra aclaración necesaria es que se ha optado por incluir solamente los valores de los porcentajes válidos, dejando fuera las respuestas de no sabe o no contesta, informaciones que de cierta manera se suplen con el dato del N que se ha incluido en casi todos los cuadros.

## 1. PAUTAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: PARTIDOS Y TERRITORIO

En otro trabajo (Nolte 2003) se plantea la situación paradójica que se da en Chile de un parlamento que ha logrado una institucionalización horizontal bastante exitosa –aunque mejorable– que ha aportado a la consolidación democrática; pero que no ha tenido el mismo éxito en lo que tiene que ver con el reconocimiento de los ciudadanos como espacio de representación. Los niveles de confianza que tienen los chilenos en sus Cámaras son relativamente bajos; aunque si los datos se ponen en contexto, parecen responder a una tendencia general en la percepción de los ciudadanos sobre las instituciones políticas (véase CERC 2002). Además, la situación chilena no es tan excepcional en comparación con la confianza ciudadana en los otros parlamentos latinoamericanos<sup>4</sup>. Buscando matices en las percepciones ciudadanas recurrimos a las encuestas del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) que son de las pocas que permiten diferenciar la opinión pública sobre cada Cámara integrante del Congreso.

Tabla N°2

PORCENTAJES DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES E INTEGRANTES DE LAS CÁMARAS 1996-2002

	Confianza en instituciones		Confianza en integrantes	
	Senado	Cámara	Senadores	Diputados
	% de mucha y bastante confianza		% de mucha y bastante confianza	
1996	27	26	28	27
1997	20	20	20	20
1998	20	21	23	22
1999	15	15	16	17
2000	21	22	26	24
2001	12	12	16	17
2002	12	11	14	12
Promedio	18	18	20	20

Fuente: CERC (2002: 9-11).

Los resultados muestran que el senado y la Cámara son evaluados en términos muy similares y que los índices de confianza son relativamente bajos en ambos casos. Esto nos permite indicar, a manera de hipótesis, que los problemas de legitimidad democrática que tienen que ver con el hecho que no todos los

<sup>4</sup> Es necesario hacer hincapié que según las encuestas del Latinobarómetro la confianza en el Congreso chileno es más alta que en la mayoría de los otros países latinoamericanos (véase Payne et al. 2003: 41). Además, los valores de confianza son mucho más altos que en las encuestas del CERC o del CEP (2002). No es objetivo de este estudio explicar las variaciones entre los resultados de las diferentes encuestas de opinión pública realizadas en Chile.

senadores son electos democráticamente, parecen no trasladarse en una peor percepción de los ciudadanos sobre el senado y sobre sus integrantes. Con estos y otros antecedentes nos interesamos por la opinión de los senadores respecto a la “crisis de confianza” en el Poder Legislativo, para lo que ofrecimos una serie de elementos que podrían influir en la percepción negativa de la ciudadanía sobre el trabajo de los legisladores.

Tabla N°3

## CAUSAS PARA QUE SE FORME UN OPINIÓN NEGATIVA DEL TRABAJO DEL PODER LEGISLATIVO

	<b>Nada importante</b>	<b>Poco importante</b>	<b>Bastante importante</b>	<b>Muy importante</b>	<b>Total</b>	<b>N</b>
Críticas por parte de los medios de comunicación	—	13,2	50,2	36,7	100	37
Corrupción de algunos de sus miembros	59,1	22,3	5,2	13,4	100	36
La incomprensión de los ciudadanos de la labor legislativa	2,7	6,9	48,4	42,0	100	36
El predominio del ejecutivo	—	19,5	37,8	42,6	100	35
La crisis de los partidos	—	27,3	38,4	34,3	100	35
La escasa difusión de su labor por parte del propio legislativo	5,7	29,4	38,7	26,2	100	34

Por las respuestas dadas se puede argumentar que los senadores ven la brecha de confianza entre los ciudadanos y el Poder Legislativo como resultado de varios factores. Es notable que, de entre las alternativas que se proveían con la pregunta, los senadores optaron de forma mayoritaria por motivos que están fuera de su control, a saber: la incomprensión de la labor legislativa por parte de los ciudadanos, las críticas de los medios de comunicación, y el diseño institucional con un presidente predominante.

Especial atención merece la respuesta sobre la corrupción de algunos de sus miembros como causa de la mala imagen del Poder Legislativo, que sólo concentró el 18,6% de las respuestas entre bastante y muy importante, lo que refleja, a nuestro criterio, la buena autopercepción de la clase política sobre su ética pública. En ese aspecto los senadores chilenos se diferencian claramente de sus pares en Argentina y Brasil, países en los cuales el factor corrupción fue percibido de suma importancia. Cabe puntualizar que los datos fueron recogidos antes de las acusaciones de corrupción que se hicieron sobre algunos diputados en 2002.



Tabla N°4

LA CORRUPCIÓN DE ALGUNOS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO COMO CAUSA DE  
DESCRÉDITO DEL PODER LEGISLATIVO (comparativo por países)

	Nada importante	Poco importante	Bastante importante	Muy importante	Total	N
Argentina	—	12,3	39,8	47,9	100	52
Brasil	3,8	14,0	38,8	43,4	100	31
Uruguay	22,1	47,1	22,2	8,6	100	23
Chile	59,1	22,3	5,2	13,4	100	36

A pesar de que la crisis de los partidos políticos ya es un debate de larga data, no deja de ser importante al momento de analizar la situación de las instituciones representativas, a cuya suerte los partidos están estrechamente ligados y viceversa. Hay dos datos que se pueden interpretar como indicadores de la “crisis” de los partidos políticos en Chile: la baja confianza de los ciudadanos en los partidos según las encuestas de opinión pública (11,6% en promedio en los años 1996-2002 de mucha y bastante confianza; CERC 2002) y la propia percepción de los senadores, donde un 71,2% dice tener ninguna o poca confianza en los partidos. Lo segundo llama más la atención e incluso resulta un poco contradictorio si se toma en cuenta que la mayoría de los senadores son o han sido militantes activos o altos dirigentes. Comparando los cuatro países considerados en el estudio, se ve que la mayoría de los senadores de Chile y Argentina<sup>5</sup> piensan que la crisis de los partidos políticos es una de las principales causas del descrédito del poder legislativo. De igual manera, los senadores uruguayos comparten en un alto porcentaje esta idea. Por el contrario sus pares brasileños atribuyen más bien poca relevancia a la crisis de los partidos en el descrédito del poder legislativo<sup>6</sup>.

Tabla N°5

LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO CAUSA DE DESCRÉDITO DEL PODER  
LEGISLATIVO

	Nada importante	Poco importante	Bastante importante	Muy importante	Total	N
Argentina	2,2	20,3	29,0	48,5	100	51
Brasil	11,7	60,9	15,8	11,6	100	33
Uruguay	4,4	17,4	60,4	17,8	100	23
Chile	—	27,3	38,4	34,3	100	35

<sup>5</sup> Queremos dejar anotado que los datos fueron relevados en la Argentina en el período posterior a la crisis del gobierno de Fernando de la Rúa.

<sup>6</sup> Lo interesante es que Chile, con Uruguay y Costa Rica, es de los países con sistemas de partidos más institucionalizados de América Latina según el índice de Mainwaring y Scully (1995).

En la tabla N°6, en el que se desagregó los niveles de confianza según los comités de los que forman parte los senadores, se puede ver que los porcentajes más bajos de confianza corresponden a la UDI y Renovación Nacional, como también al que integran los senadores provenientes de las Fuerzas Armadas.

Tabla N°6  
CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR COMITÉS

	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha	Total	N
Partido Demócrata Cristiano	—	50,0	50,0	—	100	8
Partido por la Democracia	—	66,7	33,3	—	100	3
Partido Socialista	—	50,0	50,0	—	100	4
Renovación Nacional	—	100	—	—	100	5
Unión Demócrata Independiente	—	87,5	12,5	—	100	8
Institucional 1	50,0	25,0	25,0	—	100	4
Institucional 2	—	75,0	25,0	—	100	4
Total	5,3	65,9	28,8	—	100	36

Dentro de las paradojas del senado chileno, se da el caso de que los partidos siguen siendo organizaciones rectoras de la política y mediadoras en el proceso de toma de decisiones a pesar de que no resultan muy fiables ni para sus propios miembros en el senado. La influencia de los partidos no se limita a su rol electoral o a la agregación de intereses para su procesamiento en el sistema político, sino que también, estructuran la toma de decisiones al interior del senado, tal y como se refleja en las respuestas de los senadores sobre distintos aspectos relacionados con los partidos (ver tabla N°7).

Tabla N°7  
ASPECTOS RELACIONADOS CON PARTIDOS

	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha	Total	N
En la toma de decisiones, los senadores toman en cuenta la opinión de los líderes del partido al que pertenecen	—	13,9	68,6	17,5	100	37
En la toma de decisiones, los senadores toman en cuenta la opinión de los votantes de su partido	—	23,6	43,3	33,1	100	35
Importancia de las disposiciones del partido para integrar comisiones en el senado	10,8	45,9	29,7	13,5	100	37

Los comités parlamentarios (o las bancadas en la Cámara de Diputados) representan la “cara legislativa” de los partidos chilenos, cuya importancia para el funcionamiento del senado es altamente valorada por los senadores (7,9 en una escala donde 1 es nada importante y 10 muy importante). Asimismo, el 60,2% de los senadores afirmaron que por regla su voto sobre una determinada ley se decide en el comité parlamentario y sólo el 8,9% respondieron que toman su decisión en el plenario tras escuchar la argumentación de las partes a favor y en contra de la ley. Los otros senadores explicaron que depende de la ley: si se trata de leyes que se refieren a cuestiones de conciencia votan siguiendo su propio criterio, pero sí los proyectos no tienen estos alcances se votan de acuerdo al comité.

En otras preguntas de la encuesta relacionadas con los partidos no se puede ver una tendencia clara y precisa, por ejemplo en el tema de la formación de comisiones legislativas (ver cuadro 7), en el caso de cambios en el comité parlamentario o en el de la disciplina partidaria en el voto. A la pregunta: ¿Qué debería hacer un senador que ha sido electo bajo la lista de un determinado partido, si posteriormente decide abandonar la vinculación con ese partido? el 66,5% de las respuestas válidas se ubicaron en la casilla que dice que el senador debería conservar su escaño e integrarse a otro comité parlamentario y solo el 33,5% es participe de que el senador traspase el mandato a otro integrante del partido por el que fue electo<sup>7</sup>. Respecto a la disciplina de partido, por un lado, el 66% de los senadores que respondieron, opinaba que cada uno debería votar siguiendo su propio criterio, el 20,2% piensa que se debería exigir disciplina dependiendo de los temas y solo el 13,6% es partidario de una férrea disciplina en el comité parlamentario. Por otro lado, como ya fue mencionado, en la mayoría de los casos el voto de los senadores sobre una determinada ley se decide en el comité parlamentario.

Los senadores chilenos conservan en general una postura de bastante independencia en su voto. Esta independencia se basa en su experiencia y larga trayectoria política y en la duración de su mandato (8 años). Para muchos integrantes del senado, éste es el punto final de su carrera política y es muy difícil para un partido político “sancionar” a un senador rebelde. La disciplina de voto o más bien dicho, el hecho de que los senadores de un comité voten generalmente de la misma manera, parece responder más a que los integrantes de cada comité tienen posiciones ideológicas programáticas parecidas, que al verticalismo de la cúpula.

<sup>7</sup> Hay que notar que, de acuerdo con la constitución vigente, no está prevista la renuncia del cargo como Senador.

El asunto de la disciplina de voto en Chile adquiere más relevancia a la vez que se complica si se toma en cuenta que, desde el retorno a la democracia, siempre hubo mayorías muy ajustadas y muchas leyes necesitan un quórum especial, por lo que la disidencia de uno o dos senadores pueden cambiar la suerte de un proyecto de ley en el pleno o en las comisiones parlamentarias, que se integran solamente con cinco senadores.

Con una postura tan independiente cabe preguntarse ¿a quien representan los senadores según su propia visión? Preguntamos hasta que punto los senadores toman en cuenta la opinión de diferentes grupos, personas o instituciones cuando adoptan decisiones políticas (ver tabla N°8). De acuerdo a las respuestas, los senadores chilenos se muestran en sintonía con la teoría normativa de la democracia y con los diferentes principios de representación parlamentaria, porque prestan atención a la opinión pública en general, a los ciudadanos de su circunscripción y a los votantes de su partido, en ese orden. Otros actores políticos de gran influencia son, desde la perspectiva de los senadores, los líderes de los partidos políticos y el Presidente de la República. Esto último es una manifestación del presidencialismo fuerte que caracteriza al sistema político.

Tabla N°8

HASTA QUE PUNTO LOS SENADORES TOMAN EN CUENTA LA OPINIÓN DE LOS SIGUIENTES GRUPOS PERSONAS O INSTITUCIONES CUANDO TOMAN DECISIONES POLÍTICAS

	<b>% sumado de mucho y bastante</b>	<b>N</b>
Los ciudadanos de su circunscripción	91,7	34
La opinión pública en general	91,4	36
Los líderes del partido al que pertenece	86,1	37
El Presidente de la República	80,5	35
Los medios de comunicación	76,4	37
Los votantes de su partido	76,4	35
La Iglesia Católica	72,8	36
Otras iglesias	54,4	37
Los Ministros	49,7	34
Los grupos empresariales	48,9	37
Asociaciones ciudadanas (ONGs)	46,2	37
Colegios profesionales	43,7	37
Sindicatos	42,1	36
Las autoridades de su región	34,6	36

Tienen poca influencia, en cambio, las autoridades de la región que representan los senadores, lo que refleja, probablemente, la falta de legitimidad democrática directa de las autoridades regionales (intendentes) y su dependencia exclusiva de la confianza del Poder Ejecutivo. Pero, ¿cuál es la relación de los senadores con su región?, la que a la vez constituye su distrito electoral o el distrito electoral forma una parte

importante de la región. Según nuestros datos los senadores otorgan mucha importancia a la representación de intereses de su región, lo que por un lado refleja la orientación hacia el electorado de su circunscripción (ver tabla N°8). Interés que se refuerza por las duras condiciones de competencia entre los candidatos de una misma lista que marca el sistema electoral chileno. Por otro lado, puede interpretarse también, como una afirmación y resultado del proceso de regionalización llevado a cabo en Chile, manteniendo siempre el marco del Estado unitario. Para medir el peso de lo territorial y lo partidista en las decisiones de los senadores, preguntamos cuál sería su posición en los casos de una votación en la que entre en conflicto el interés del partido con los intereses del distrito; la respuesta es abrumadora y no deja lugar a dudas.

Tabla N°9

EN CASO DE UN CONFLICTO ENTRE LAS NECESIDADES DE SU REGIÓN Y LAS POSICIONES DE SU PARTIDO POLÍTICO, ¿CÓMO VOTARÍA?

Con el partido	De acuerdo a las necesidades de la región	Depende de los temas	Total	N
3,3	78,7	18,1	100	28

Preguntamos a los senadores respecto a la importancia que otorgan a las diferentes funciones de la cámara alta. Nuevamente resalta la representación de los intereses de las regiones que se combinan con la representación de la nación (ver tabla N°10). Como consecuencia de la representación de intereses territoriales, los senadores dan mucha importancia a conseguir recursos para su región (80,3 % de bastante y mucha importancia) en su labor parlamentaria, a pesar de que actúan en un marco constitucional y presupuestario mucho más restringido que sus pares en otros países de América Latina. Durante las conversaciones que acompañaban la realización de la encuesta, algunos senadores hicieron hincapié en dicha antinomia entre la pretensión y la realidad de sus facultades respecto a conseguir recursos para su región.

Tabla N° 10

GRADO DE IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS SENADORES A LAS SIGUIENTES FUNCIONES\*

	Ninguna y Poca	Bastante y Mucha	Total	N
Grado de importancia que dan los senadores a la representación de la Nación	19,7	80,3	100	36
Grado de importancia que dan los senadores a la representación de intereses de las regiones	16,3	83,7	100	37
Grado de importancia que dan los senadores a la defensa de los intereses de su partido	43,2	56,8	100	36
Grado de importancia de los senadores en la elaboración de leyes	2,6	97,4	100	37
Grado de importancia de los senadores en el control de la actuación del gobierno	79,2	20,8	100	32
Grado de importancia de los senadores en la discusión y aprobación de los presupuestos del Estado	29,3	70,7	100	37

Pero el senado tiene identidades y funciones múltiples aún más allá de los temas incluidos en la tabla N° 10<sup>8</sup>. En el caso de Chile, está presente la tradición histórica respecto al papel del senado, que le ubica como una especie de “Consejo de Estado” para el Presidente, que se refleja –al lado de su papel como instrumento del “amarre”– en la figura de los senadores institucionales. Además, el senado constituye un elemento de control del poder, entre otros, y un “*veto player*” más en el sistema político, lo que hace que los cambios del *statu quo* por regla sean más difíciles en los parlamentos bicamerales que en los unicamerales. El Senado tiende a incrementar la estabilidad de las decisiones legislativas, porque su rol en el proceso decisorio disminuye la probabilidad de que determinada legislación sea revertida de manera substancial y a corto plazo. Sirviendo a la vez como estímulo para que la toma de decisiones sea más meditada. Otra de las funciones que se atribuye a la cámara alta es la de aumentar la eficiencia del proceso legislativo y mejorar la calidad de la legislación por medio de una “división del trabajo” a través de la doble discusión y votación de las leyes por parte de dos cuerpos legislativos con diferente composición. Estas funciones se reflejan en las atribuciones del senado chileno y su composición pero también en la auto percepción de los senadores, cuando se les hizo una pregunta abierta en la que se les pedía que diferencien entre las funciones del senado y de la Cámara de Diputados (véase Nolte 2002).

<sup>8</sup> Sobre las diferentes funciones adscritas a los senados en la actualidad y la historia véase Nolte (2003a).

## 2. PERFIL IDEOLÓGICO DE LOS SENADORES

### 2.1. Ubicación espacial de los senadores entre izquierda y derecha

A pesar de que en el debate público y en los medios de comunicación de vez en cuando se ha planteado que las diferencias ideológicas se diluyen y que ya no se puede aplicar a la política el parámetro derecha-izquierda, los datos de la investigación que estamos desarrollando parecen indicar lo contrario. Nos parece importante destacar que los conceptos de derecha e izquierda todavía tienen validez para dibujar el paisaje político del Chile, por lo menos a nivel de la elite política. De 37 Senadores entrevistados, 36 se auto-ubicaron sin problemas en una escala derecha-izquierda, incluyendo a ocho senadores institucionales. El sólo hecho de que adopten una posición, y reconozcan a la escala como válida, ya es de por sí un indicador de su vigencia.

Tabla N° 11

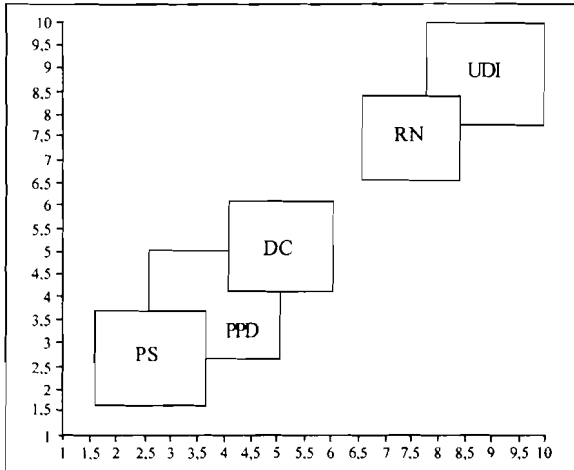
MEDIAS DE LAS POSICIONES DE LOS PARTIDOS EN LA ESCALA IZQUIERDA – DERECHA

	Media de la posición personal de los Senadores integrantes de los Comités	Media de la percepción de todos los Senadores sobre los distintos partidos
PS	2,50	2,68
PPD	4,00	3,89
PDC	4,75	5,07
RN	7,25	7,50
UDI	7,33	8,96

Los senadores entrevistados tampoco tuvieron problemas para ubicar a los partidos políticos representados en el senado a lo largo de la escala. Además de ofrecer información sobre la posición de los respectivos partidos, los resultados de esta pregunta indican el grado de polarización percibida por los senadores en el sistema de partidos, la misma que es de un total de 6,2 puntos de distancia entre las medias de los partidos ubicados en los extremos del continuo: el PS por la izquierda y UDI por la derecha. El siguiente gráfico (N° 1) de dos dimensiones permite observar de forma espacial el posicionamiento ideológico de los partidos según la percepción de los senadores, cada cuadrado corresponde al área que ocuparía cada partido dentro del espectro izquierda-derecha. Los valores corresponden a las medias más la suma y resta de las desviaciones estándar, operación que nos permite observar la amplitud de las respuestas dadas.

Gráfico N° 1

ÁREA QUE OCUPAN LOS PARTIDOS EN LA ESCALA IZQUIERDA – DERECHA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE TODOS LOS SENADORES (1 izquierda – 10 derecha)

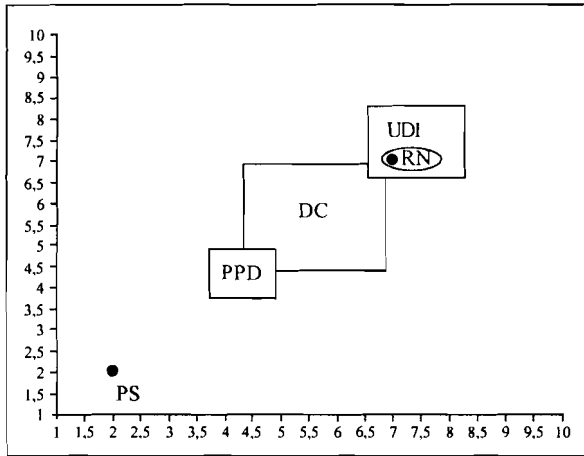


Es interesante comparar el lugar en que los Senadores posicionan a su propio partido político (ver gráfico N°2) con la ubicación que le atribuyen el resto de los senadores (ver gráfico N°1). Los socialistas, por ejemplo, posicionan de forma unánime a su partido más hacia la izquierda del lugar que le atribuyen los otros parlamentarios. Todos los senadores de RN también ubicaron a su partido en el mismo punto de la escala. La mayor diferencia de percepciones se da entre los senadores en general y los integrantes de la UDI, ellos se ven bastante menos de derecha que como los ven los otros legisladores. Otro asunto sugestivo es la ubicación de la Democracia Cristiana, partido al que sus senadores ven un poco más volcado a la derecha, ocupando así todo el centro político.



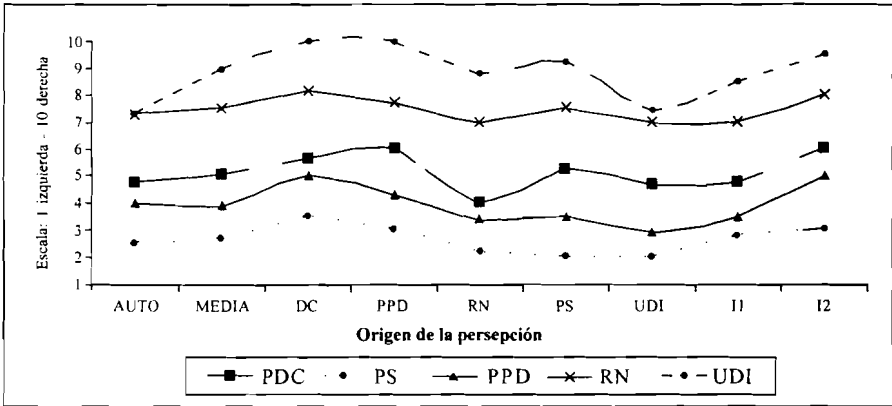
Gráfico N°2

ÁREA QUE OCUPAN SUS RESPECTIVOS PARTIDOS EN LA ESCALA IZQUIERDA – DERECHA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE LOS SENADORES INTEGRANTES DE LOS DIFERENTES COMITÉS PARLAMENTARIOS (1 izquierda – 10 derecha)



Una de las posibles explicaciones que se ha dado al asunto de la crisis de los partidos es que éstos no abarcan todo el espectro ideológico de la población, razón por la cual, un importante sector podría quedar excluido al no sentir afinidad con ninguno de ellos. Recurriendo a la escala derecha-izquierda, que tiene la ventaja de agrupar en una sola dimensión y de acuerdo a los parámetros locales a diversos temas, volvemos a analizar la posición de los partidos en Chile. Esta vez hemos realizado un gráfico (N°3), en el que combinamos todas las percepciones que tenemos sobre la escala derecha-izquierda, incluyendo: las auto percepciones de los senadores, las medias totales para cada partido político, las valoraciones propias y las de los otros partidos. El resultado fue un escenario variable según el observador, pero en el que cada partido ocupa su espacio sin cruzarse con los otros, ocupando todos en su conjunto, casi todo lo ancho del espectro político. De acuerdo a estos datos, no habrían razones para pensar que la crisis de representación provenga de la exclusión de algún sector ideológico importante.

Gráfico N°3  
POSICIÓN DE LOS PARTIDOS SEGÚN DISTINTAS PERCEPCIONES



- AUTO = Media del autoposicionamiento de los Senadores agrupados por comité parlamentario
- MEDIA = Media del posicionamiento de los partidos según las percepciones de todos los Senadores
- DC, PPD, RN,... = Media del posicionamiento de los diferentes partidos por los miembros de los diferentes comités.

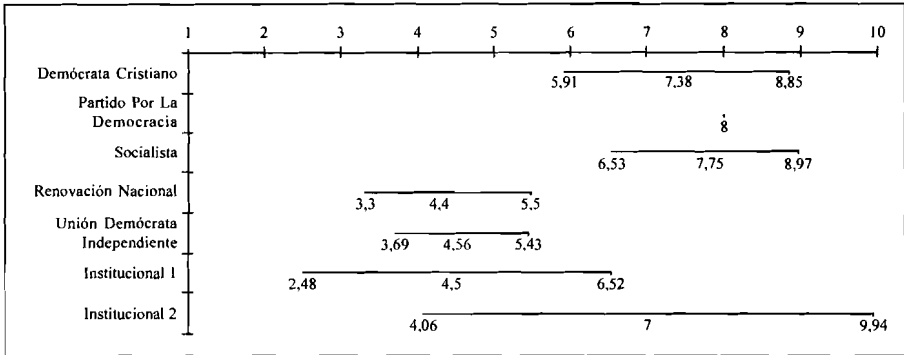
## 2.2. Posiciones sobre temas de política económica y social

El modelo económico aplicado durante la dictadura chilena fue el primero de corte neoliberal que después –con diferentes matices– también fue aplicado en la mayoría de los otros países latinoamericanos. A pesar de la larga trayectoria del neoliberalismo en Chile y los buenos indicadores de la economía chilena, no existe una visión homogénea o predominante sobre el modelo económico adecuado para Chile, tal y como se refleja en las diferentes respuestas que dieron los senadores a una serie de preguntas que tienen que ver con la relación entre Estado y mercado.

Debido a la disminución del papel regulador-interventor del Estado que se produjo en América Latina durante la década pasada, la discusión actual gira más bien en torno del grado de supervisión que tiene que ejercer el Estado sobre el mercado. En ese sentido, hicimos la siguiente pregunta a los senadores: ¿Podría decirme si Ud. está a favor de una mayor o menor supervisión del Estado sobre el mercado? Valorando en una escala donde 1 es menos supervisión y 10 es más supervisión. Las respuestas fueron variadas y en consonancia con las diferentes posiciones programáticas de los partidos, es decir, mientras que los senadores de los partidos que se ubican más a la izquierda se muestran más partidarios de una mayor supervisión, los partidos de derecha son más reacios al control del Estado.

Gráfico N°4

POSICIONES DE LOS SENADORES POR PARTIDOS RESPECTO AL GRADO DE SUPERVISIÓN QUE DEBERÍA EJERCER EL ESTADO SOBRE EL MERCADO



El gráfico N°4 fue construido tomando la media de las respuestas de los senadores de cada comité parlamentario a las que se les sumó y restó el valor de su respectiva desviación estándar, para así contemplar más claramente el espectro de las respuestas de los senadores de los diferentes comités parlamentarios. El gráfico permite ver también que las coaliciones que se formaron desde el cambio de régimen comparten posiciones en diferentes temas del plano ideológico programático, yendo más allá de la coyuntura electoral o de las “condiciones iniciales” del proceso democratizador. Un comentario especial merece la posición de los comités de senadores institucionales, sobre todo el que hemos denominado con el número 2, debido a la amplitud de sus respuestas. Una posible explicación estaría en su integración ya que lo forman algunos senadores que provienen de la tradición más estatista del antiguo Partido Radical con otros de tendencia más liberal en lo económico.

Con el fin de establecer si existe algún grado de correlación entre la posición de los senadores en la escala izquierda-derecha, con el grado de supervisión que debe ejercer el Estado frente al mercado, realizamos una correlación bivariada, que mostró que existe una relación fuerte y positiva de 0.667 (significativa al nivel 0,01) de acuerdo al coeficiente de correlación Pearson. Confirmándose así que el auto posicionamiento de izquierda o derecha refleja diferentes posturas políticas substantivas respecto al papel del Estado en relación con el mercado.

Dentro de la misma temática, se presentó a los senadores varias afirmaciones relativas al papel del Estado y del mercado, ante las cuales el entrevistado debía manifestar su acuerdo o desacuerdo. Los resultados confirman las diferencias existentes entre los partidos del gobierno y los de la oposición y muestran también

algunos matices específicos en los dos bloques políticos. La pregunta que más acentúa la diferencia entre el gobierno y la oposición concierne al papel que debe tener el Estado respecto a la reducción de las desigualdades sociales en la que los senadores de los partidos gobernantes se inclinaron por un rol mucho más activo del Estado. Menos significativa es la diferencia en otras preguntas. Los senadores socialistas y demócrata cristianos, pero también una mayoría importante de los de Renovación Nacional entrevistados, no se muestran de acuerdo con la tesis relativa a que en una sociedad tan compleja como la actual el Estado sea incapaz de solucionar eficientemente los problemas de los ciudadanos, mientras que los senadores de la UDI y del PPD, en cambio, tienden a estar más bien de acuerdo con dicha opinión. Por otra parte, el PDC se acerca a los senadores de la oposición con una posición muy a favor de un Estado subsidiario, que debe orientar su labor hacia una serie de campos concretos (salud, educación, justicia y seguridad ciudadana) y dejar el resto de actividades en manos de particulares. Una gran parte de los senadores del PDC también está más bien de acuerdo con que el Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades de la ciudadanía. Asimismo, esta posición es predominante en las respuestas de los senadores de la oposición (ver tabla N°12).

Tabla N°12

GRADO DE ACUERDO DE LOS SENADORES, POR PARTIDO, SOBRE UNA SERIE DE AFIRMACIONES SOBRE TEMAS ECONÓMICO - SOCIALES

	PS	PPD	DC	RN	UDI	Inst 1	Inst 2.	Media
<b>En una sociedad tan compleja como la actual, el Estado es incapaz de solucionar eficazmente los problemas de los ciudadanos</b>								
Más bien de acuerdo	—	66,7	37,5	40,0	75,0	75,0	50,0	48,7
Más bien en desacuerdo	100,0	33,3	62,5	60,0	25,0	25,0	50,0	51,3
<b>La intervención del Estado en la vida socioeconómica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales</b>								
Más bien de acuerdo	100,0	66,7	75,0	40,0	22,2	—	25,0	47,9
Más bien en desacuerdo	—	33,3	25,0	60,0	77,8	100,0	75,0	52,1
<b>El Estado debe concentrar su labor en una serie de campos concretos (salud, educación, justicia, seguridad) y dejar el resto de actividades en manos de los particulares</b>								
Más bien de acuerdo	50,0	33,3	87,5	80	100,0	100,0	25,0	78,1
Más bien en desacuerdo	50,0	66,7	12,5	20	—	—	75,0	21,9
<b>El Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades de los ciudadanos</b>								
Más bien de acuerdo	—	33,3	57,1	60	87,5	100,0	25,0	57,6
Más bien en desacuerdo	100,0	66,7	42,9	40	12,5	—	75,0	42,7
<b>El mercado necesita de ciertas reglas para su funcionamiento. La formulación y supervisión de las mismas es una tarea fundamental del Estado</b>								
Más bien de acuerdo	100	100	75	100	100	75	100	90,6
Más bien en desacuerdo	—	—	25	—	—	25	—	9,4

Si se reduce la ingerencia del Estado en actividades económicas, la consecuencia en principio sería una mayor relevancia del sector privado. A partir de esta suposición, les preguntamos a los senadores por su confianza hacia las organizaciones empresariales. Las respuestas muestran una variación que se corresponde en buena medida con el partido político al que pertenece el senador. Los de los partidos que se ubicaron más hacia la izquierda en el espectro ideológico tienen ninguna o poca confianza, mientras que los senadores de los partidos de derecha tienen, en cambio, mucha o bastante confianza en organizaciones empresariales. Los senadores de la DC, fieles a su posición de centro político, tienen una posición intermedia.

Tabla N° 13

## CONFIANZA EN LAS ORGANIZACIONES DE EMPRESARIOS POR PARTIDO

	(%) Ninguna/ poca	(%) Bastante/ mucha	N
PS	100,0	—	4
PPD	100,0	—	2
PDC	50,0	50,0	8
RN	—	100,0	5
UDI	—	100,0	9
Inst. 1	25,0	75,0	4
Inst. 2	50,0	50,0	4

### 2.3. Los Senadores y las Fuerzas Armadas

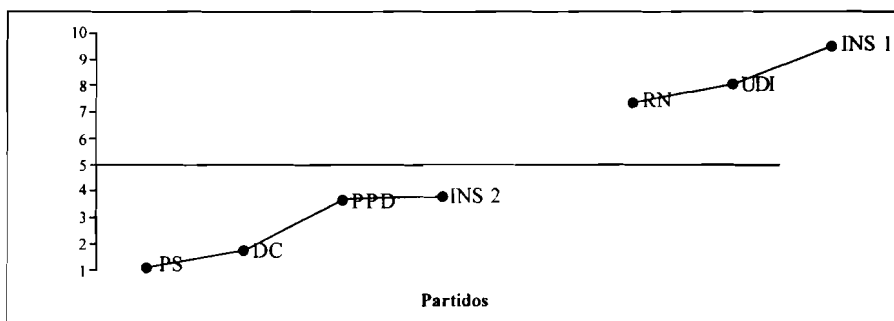
La presencia de senadores designados en representación de las fuerzas de orden y seguridad junto a la polarización de la sociedad que ha producido el golpe de 1973 y la posterior dictadura, confieren especial interés a la percepción de los Senadores sobre las Fuerzas Armadas. La posición respecto a la dictadura militar es uno de los elementos que más diferencia a los senadores, los mismos que se posicionan en dos grandes grupos: por un lado los que integran los partidos de la Concertación y algunos senadores institucionales, que valoran negativamente el rol de las Fuerzas Armadas durante el período 1973-1989, mientras que, por el otro lado, están los senadores de RN y UDI que se inclinan por una evaluación positiva del régimen, al igual que el otro grupo de los senadores institucionales, muchos de los cuales fueron parte del gobierno autoritario (ver tabla N° 14).

**Tabla N°14**  
**VALORACIÓN DEL PAPEL DE LAS FF AA DURANTE EL PERÍODO 1973-1989**  
 (1=muy negativo - 10=muy positivo)

	<b>Media</b>	<b>Desviación</b>	<b>N</b>
PS	1,05	0,97	4
DC	1,75	1,13	8
PPD	3,67	1,53	3
INS 2	3,75	3,10	4
RN	7,40	0,86	5
UDI	8,00	1,31	9
INS 1	9,50	0,56	4
Todos los Senadores	5,07	3,35	37

En el gráfico N°5 se ve claramente que se forman dos grupos bien definidos en base de la valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante la dictadura, grupos que además muestran cierta polarización ya que el centro del espectro de valoración esta vacío. Pero esta dicotomía no es un asunto de los senadores únicamente, sino que responde más bien a los patrones políticos de la mayoría de la sociedad chilena.

**Gráfico N°5**  
**UBICACIÓN ESPACIAL POR PARTIDO DE LA VALORACIÓN DEL PAPEL DE LAS FF. AA. DE CHILE DURANTE EL PERÍODO 1973-1989 (media por partido/comité y de todos los Senadores)**



Los senadores chilenos tienen en promedio una evaluación mucho más positiva del papel de las FF. AA. durante el régimen militar que sus pares en los países vecinos en los que hemos llevado a cabo la misma investigación. Ese valor es atribuible a la muy buena valoración por parte de los senadores de UDI y RN como también del comité 1 de los senadores institucionales. En los otros países

estudiados, no existen partidos que defiendan tan abierta y positivamente el papel de la Fuerzas Armadas durante las dictaduras<sup>9</sup>.

Tabla N° 15

EVALUACIÓN DEL PAPEL DE LAS FF. AA. DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR, POR PAÍSES

	Media	N
Chile	5,07	37
Uruguay	1,80	21
Brasil	4,40	31
Argentina	1,70	51

Hay una correlación entre el posicionamiento de los senadores en la escala de izquierda a derecha y la valoración del papel de las Fuerzas Armadas. El coeficiente de correlación (Pearson) fue de 0.787 (significativa al nivel 0,01). Lo que se puede leer como una relación positiva bastante alta entre la posición ideológica y la valoración de las Fuerzas Armadas. La dirección que se observa es que los senadores que se ubican a la izquierda del espectro político tienen una posición más adversa al papel de las Fuerzas Armadas en el período estudiado, y mientras más a la derecha del espectro se ubican, los senadores tienen una visión más positiva. Este resultado no sorprende si se considera la orientación política del gobierno militar, que se manifestó en la represión de la izquierda y en la persecución política del Partido Demócrata Cristiano durante el régimen de Pinochet.

Como era de esperarse, también existe una correlación positiva alta (con un coeficiente Pearson de 0.732 y significativa al nivel 0,01) entre una posición favorable o en contra de una mayor supervisión del Estado frente al mercado y la evaluación del régimen militar. La dirección de la relación es que, a menor supervisión estatal, mejor valoración del papel de las Fuerzas Armadas. En esta correlación influye el programa económico de corte neo-liberal que impuso el gobierno militar entre 1973 y 1989 a las fuerzas políticas de izquierda y del centro político.

Respecto a las respuestas a la pregunta sobre cuánta confianza tienen los senadores en las Fuerzas Armadas actualmente se nota una actitud más crítica en algunos sectores de la Concertación, con excepción de la Democracia Cristiana. Los partidos de derecha mantienen su posición monolítica respecto a su confianza y apoyo a las Fuerzas Armadas. Los senadores agrupados en el Comité Institucional 1, en el que se encuentran los militares que han sido designados, respondieron por unanimidad con el valor máximo de confianza,

<sup>9</sup> En Uruguay, hubo fracciones conservadoras dentro de los partidos tradicionales que prestaron respaldo al golpe militar en su momento, pero en actualidad ya no juegan ningún rol en el sistema político.

una auto-percepción positiva que se puede ver también en la valoración del papel de las FF.AA durante la dictadura.

Tabla N°16  
 CONFIANZA EN LAS FF. AA. POR PARTIDO

	% Ninguna/ poca confianza	% Bastante/ mucha confianza	N
PS	75,0	25,0	4
PPD	66,7	33,3	3
PDC	12,5	87,5	8
RN	—	100,0	5
UDI	—	100,0	9
Ins. 1	—	100,0	4
Ins. 2	25,0	75,0	4

Los senadores en su amplia mayoría consideran que el papel principal de las Fuerzas Armadas, en el futuro inmediato, tiene que consistir en la defensa del territorio nacional frente a agresiones extranjeras. Las siguientes opciones en la encuesta presentaron respuestas más dispersas, ahí propusimos roles tales como el de contribuir a las tareas de desarrollo económico y social e intervenir en casos de catástrofes o desastres naturales. Hay que subrayar que la opción de velar por el orden interno casi no fue seleccionada por los senadores encuestados.

Tabla N°17  
 PAPEL PRINCIPAL DE LAS FF. AA. EN EL FUTURO INMEDIATO

	Primer lugar (%) (N=37)	Segundo lugar (%) (N=37)
Defender el territorio nacional de una agresión extranjera	85,2	6,1
Velar por el orden interno del país	2,5	2,7
Contribuir a las tareas del desarrollo económico y social nacional	9,7	34,1
Combatir al narcotráfico	—	4,8
Contribuir a procesos de pacificación internacional	2,6	14,8
Intervenir en casos de catástrofes o desastres nacionales	—	37,6



## CONCLUSIONES

Uno de los aspectos más destacados que nos trasmite la encuesta es el grado de escepticismo de los senadores chilenos respecto a los partidos políticos –una de las estructuras básicas del régimen de representación– posición crítica que comparten con los ciudadanos. Los partidos políticos reciben una evaluación muy negativa a pesar de que los senadores son o han sido militantes activos o altos dirigentes de partidos políticos. En lo territorial, en contraste con Argentina y Brasil que son Estados federales, Chile combina un sistema bicameral con un Estado unitario. No obstante la representación de los intereses de las regiones como sub-entidades territoriales es vista como una de las funciones básicas del senado al lado de otras funciones normalmente adscritas a las segundas cámaras en sistemas bicamerales.

Los senadores chilenos reflejan un amplio espectro de posiciones ideológicas de izquierda a derecha, que además se combinan con posiciones distintas en varios ítems de política socio- económica. Además en el senado se manifiesta la misma línea divisoria como en la sociedad respecto a la evaluación del régimen militar. Esos elementos a priori harían pensar que en el senado se cubren las diferentes posiciones políticas de la sociedad. Pero los ciudadanos no tienen mucha confianza en sus senadores. Posiblemente el problema se encuentra en que el Poder Legislativo no refleja todas las inquietudes de los ciudadanos y tal vez existe un desfase entre las identidades políticas congeladas a nivel del elite política y las identidades y intereses a nivel de la sociedad. En ese caso habría que retomar el tema de las estructuras de articulación y agregación de intereses y de reclutamiento político que son funciones básicamente adscritas a los partidos políticos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- CEP (Centro de Estudios Públicos) (2002) Encuesta Nacional de Opinión Pública Diciembre 2002 (Estudio Nacional de Opinión Pública N°44), Santiago de Chile.
- CERC (2002) Informe de prensa sobre temas económicos y políticos, septiembre. Santiago de Chile.
- Llanos, Mariana (2003) Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta, se publica en: Res Pública, Buenos Aires.
- Llanos, Mariana/Nolte, Detlef (2003) Bicameralism in the Americas: Around the extremes of symmetry and incongruence, se publica en: Journal of Legislative Studies 9.3.
- Mainwaring, Scott/ Scully, Timothy (1995) Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford: SUP.
- Nolte, Detlef (2002) Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002. Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier N°8, Hamburgo.
- Nolte, Detlef (2003a) Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado, se publica en: Res Pública, Buenos Aires.
- Nolte, Detlef (2003b) El Congreso chileno en perspectiva comparada: Una visión diacrónica, sincrónica y desde las relaciones entre los poderes, se publica en: Revista de Ciencia Política, Santiago de Chile.
- Payne, J. Mark/Zovatto, Daniel G/Carrillo Flórez, Fernando/Allamand, Andrés (2003) La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Washington D.C.: BID.
- Sánchez, Francisco (2002) Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002, Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier N°9, Hamburgo.