
CARLOS HUNEUS

LA DEMOCRACIA SEMISOBERANA
Chile después de Pinochet

TAURUS

HISTORIA

ÍNDICE

Introducción	15
Capítulo 1. El doble carácter de la democratización: cambio de régimen y modernización económica	27
Introducción	27
Debilidades del desarrollo político	33
Sombras en el crecimiento económico.....	37
El fin de la época de la Concertación	40
Las cuatro singularidades de la democratización.....	43
Decisiones estratégicas	46
El impacto de la memoria histórica de la caída de la democracia y el efecto <i>path dependence</i>	50
La democracia semisoberana.....	53
Los componentes de la democracia semisoberana	57
La larga búsqueda del desarrollo económico y político	61
Capítulo 2. El cambio del autoritarismo a la democracia ..	67
Visiones elitistas del cambio de régimen	68
La crisis económica de 1983 y la política de la <i>apertura</i>	71
Los efectos de la coerción y la valoración de los derechos humanos.....	75
La crisis económica y el liderazgo del ministro Hernán Büchi	81
El papel de los medios de comunicación.....	85
El cambio en la composición de la élite opositora: el papel de los expertos.....	90
La irrupción de los expertos en la acción política: el plebiscito de 1988.....	93
El resurgimiento de los partidos y el liderazgo de la DC.....	99
Accidentada elección del candidato presidencial de la DC.....	104
La integración de la élite autoritaria en la democracia: el papel de Jaime Guzmán y su acuerdo con Gabriel Valdés...	107

Capítulo 3. La inauguración de la democracia

semisoberana.....	111
La biografía política de Patricio Aylwin	111
Los ministros del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994).....	115
<i>El gran negociador: el ministro Edgardo Boeninger</i>	117
<i>El ministro de la dirección económica: Alejandro Foxley</i>	119
<i>El ministro de izquierda en La Moneda: Enrique Correa</i>	121
La definición estratégica del gobierno de Aylwin	124
La política de derechos humanos y el Informe de la Comisión Rettig	129
Justificaciones para decidir la continuidad del sistema económico	133
La ratificación de la estrategia de la continuidad del sistema económico por el presidente Ricardo Lagos.....	139
La intervención del Ministerio de Hacienda en políticas sectoriales: el caso de la educación	147
El problema sucesorio de Patricio Aylwin.....	150

Capítulo 4. Componentes institucionales de la

democracia semisoberana	155
Una transición por la vía de la reforma	155
La Constitución del autoritarismo	159
Hostilidad hacia los partidos y los sindicatos.....	162
El poder de veto de la minoría: «las supramayorías»	166
El sistema binominal	170
Los argumentos de los partidarios del sistema binominal... ..	173
La reforma constitucional de 2005.....	178
La continuidad del general Pinochet en la dirección del Ejército.....	181
Fundamentos políticos del poder del general Pinochet.....	183
Bases institucionales del dominio reservado de los militares.....	187

Capítulo 5. La dispersión de la autoridad superior del

Estado y los cambios en el sistema político.....	191
El fortalecimiento del Senado	191
Limitaciones a la autoridad del presidente: el Banco Central.....	194
El poder presidencial y la autonomía del Banco Central	195

Tensiones en la autonomía del Banco Central durante los períodos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos.....	199
El Tribunal Constitucional y su impacto en la democratización	201
Decisiones estratégicas de las élites y el dominio reservado de los expertos.....	204
La legitimación de la democracia por el desempeño económico	205
La política del consenso y su impacto en el sistema político	209
Los extremos del consenso: «el modelo norteamericano».. ..	213
La lógica de los expertos.....	217
La lógica de los expertos y la visión de Edgardo Boeninger	220
Argumentos políticos en las decisiones de los expertos: la memoria de la crisis y caída de la democracia.....	224
El debilitamiento de los partidos y los grupos de interés	227
La debilidad de los sindicatos.....	228
Las organizaciones empresariales	232
La influencia de los empresarios a través de un <i>think tank</i> : el Centro de Estudios Públicos	234

Capítulo 6. El componente militar de la democracia

semisoberana. La continuidad del general Pinochet.....	239
La participación política del general Pinochet en democracia.....	243
El apoyo al protagonismo político del general Pinochet: el Comité Asesor del comandante en jefe	245
El fortalecimiento del poder de Pinochet: un apoyo del Congreso	246
Seduciendo al exdictador: el protagonismo del ministro Enrique Correa.....	249
El general Pinochet contra el gobierno de Patricio Aylwin (I): El «ejercicio de enlace»	251
El general Pinochet contra el gobierno de Patricio Aylwin (II): El «boinazo»	255
El general Pinochet durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Condena y prisión del general Manuel Contreras.....	263
Nueva demostración del poder político de Pinochet: la amenaza de querrela contra el diputado José Antonio Viera-Gallo (PS).....	266

La izquierda se acerca a los militares: el seminario de El Escorial	268
La imagen de Pinochet ante los chilenos	271
La imagen de Pinochet como dictador	272
Imagen del general Pinochet como «el mejor gobernante del siglo XX»	276
Una tipología de opiniones sobre el general Pinochet	278
El perfil de opiniones sobre el general Pinochet	282
El Ejército después de Pinochet	286
Capítulo 7. Los presidentes de la Concertación	291
Incertidumbres sobre la viabilidad del presidencialismo en 1990	291
Los recursos institucionales del presidente	295
El liderazgo presidencial	297
Estilos de liderazgo presidencial	301
La integración de los partidos y la organización del gobierno	310
La popularidad presidencial	315
Causas de la popularidad presidencial: ¿la economía o la política?	321
Capítulo 8. Bases económicas de la democracia semisoberana (I)	325
El equipo del ministro de Hacienda Alejandro Foxley	327
Cambios al sistema económico: un análisis cuantitativo y cualitativo	332
Modernización económica sin modernización política	338
Las limitaciones de las capacidades de los expertos y del sector privado: el Transantiago	342
Del programa de «crecimiento con equidad» al de crecimiento a secas	344
Continuidad de las preferencias políticas de los empresarios	347
Politización de los empresarios y su efecto en el sistema económico: las AFP	350
La imagen de los empresarios en la población	353
La baja confianza en las instituciones económicas	359
Los beneficiarios del crecimiento económico	361

Volatilidad de la evaluación subjetiva del estado de la economía y de sus perspectivas	364
Las opiniones sobre el ingreso familiar	368
Percepciones de los obstáculos estructurales en la reducción de la pobreza	372

Capítulo 9. Las desigualdades. Bases económicas de la democracia semisoberana (II)	377
¿Quién gobierna en un sistema político con grandes desigualdades?	378
Magnitud de las desigualdades económicas según los datos objetivos	381
Percepciones subjetivas de las desigualdades económicas ..	385
Percepciones subjetivas sobre las desigualdades políticas ..	390
La imagen del principio de la igualdad ante la ley y la justicia	397
Justificación de las desigualdades por personalidades de la Concertación	402
El argumento del desarrollo por etapas	405
El argumento de la futilidad	407
El argumento del riesgo	412
La tesis de la futilidad y del riesgo como argumentos para rechazar la reforma tributaria	416

Capítulo 10. La cultura cívica de la democracia semisoberana	421
Un país dividido por el pasado	423
La memoria del régimen de Pinochet	428
La confianza interpersonal y en las instituciones políticas ..	431
Los cambios en la confianza hacia el Ejército y la Iglesia católica	436
La imagen de la política y de los políticos	438
El apoyo a la democracia	444

Capítulo 11. El agotamiento de la democracia semisoberana y el fin de era de la Concertación	455
El debate entre «autoflagelantes» y «autocomplacientes» ..	460
Una reforma en la dirección equivocada: el voto voluntario	463

Enfrentando el debilitamiento de los partidos: la ley de primarias.....	467
El debilitamiento organizativo y electoral de la Concertación.....	470
Las primarias presidenciales de 1999.....	472
El debilitamiento de los partidos de izquierda y su ruptura (2006-2009).....	477
El cuestionamiento de la democracia semisoberana desde la sociedad: las protestas de 2011.....	479
Conclusiones. Hacia el establecimiento de la democracia soberana.....	489
Notas.....	499
Bibliografía.....	577
Índice onomástico.....	607

INTRODUCCIÓN

Este libro es una investigación sobre el desarrollo político durante los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) y su debilitamiento, en un contexto más amplio de crecimiento económico, con un aumento del PIB de un 5% promedio anual entre 1990 y 2009, y mejores condiciones de vida de los chilenos como nunca en su historia. Explicar esa contradicción es el propósito de esta obra.

El enfoque de análisis utilizado tiene en cuenta los estudios de la transición desde el autoritarismo¹ y de la calidad de la democracia². Sin embargo, la investigación se organiza en torno a un tipo de democracia con adjetivo (Collier y Levitski, 1997), establecida después del régimen de Pinochet, que caracterizo como «semisoberana» porque tiene limitaciones institucionales y políticas que han restringido el poder de los ciudadanos. Destacan la Constitución de 1980, redactada según el modelo de «democracia protegida y autoritaria», con importantes disposiciones que persisten a través de numerosas reformas, y la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército durante ocho años, quien asumió como senador vitalicio en 1998 en su calidad de expresidente. Cuando dejó La Moneda mantuvo desde el Ejército una actitud de hostilidad hacia el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), con actos de provocación que llegaron al límite de la legalidad («el ejercicio de enlace» en 1990 y «el boinazo» en 1993) para defenderse de ser alcanzado por las investigaciones sobre sus actuaciones en la dictadura.

El libro examina cómo se estableció la democracia semisoberana e identifica sus componentes institucionales y políticos, que provienen no solo de legados del régimen militar, sino

CAPÍTULO 4
COMPONENTES INSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA
SEMISOBERANA

Una transición por la vía de la reforma

La transición a la democracia en Chile siguió un camino de reforma, de acuerdo a la institucionalidad establecida por el régimen autoritario, manteniendo algunas instituciones de este, ni más ni menos que su Constitución y la permanencia del exdictador por largos ocho años como comandante en jefe del Ejército. Esto explica que la transición chilena no haya concluido con una «ruptura» democrática¹, como sucedió en España, otro caso emblemático de transición por la reforma, sino en el establecimiento de una democracia semisoberana, con recursos institucionales y acuerdos de élites que limitan la autoridad del gobierno y el Congreso.

Dentro de estos recursos institucionales limitantes de la autoridad de los poderes Ejecutivo y Legislativo sobresale la Constitución de 1980, que se guía por un modelo político distinto al de la democracia pluralista, pues sigue uno de «democracia protegida», con tutela militar y desconfianza en la soberanía popular. Otro fenómeno que limitó la soberanía democrática fue la continuidad del general Augusto Pinochet en la dirección del Ejército, quien además intervino en la arena política para defender los intereses de su institución y los de su familia. La autonomía de las Fuerzas Armadas que actuaron como un dominio reservado, favoreció este protagonismo de Pinochet, quien mantuvo presencia en la vida pública, puesto que en 1998 asumió como senador vitalicio. Su actuación

tuvo consecuencias en la cultura cívica de los chilenos, manteniendo la división que hubo en ellos respecto de la valoración sobre la coerción aplicada durante el régimen que encabezó.

Sumadas a los dos casos mencionados existen instituciones paraestatales que dispersan la dirección superior del Estado y restringen la autoridad del presidente, haciendo más compleja la acción del gobierno, como el Banco Central, responsable de la estabilidad monetaria, que limita las competencias del presidente en esta política, o controlan al Ejecutivo y Legislativo; como el Tribunal Constitucional, que, junto a la Contraloría General de la República, han reforzado el control sobre el Poder Ejecutivo².

Esta dispersión de la autoridad ha afectado la centralidad del poder en torno al presidente, modificando su función de eje del presidencialismo, siendo esta dispersión de la autoridad el tercer componente de la democracia semisoberana. Estos cambios hacen más complejo llevar a cabo sus responsabilidades como jefe de Estado y jefe de gobierno, y ser, además, líder de la coalición gobernante, para que sus parlamentarios le apoyen en el Congreso y mantener la adhesión de los ciudadanos a los partidos que le llevaron a La Moneda. Tales transformaciones a las bases de la autoridad del presidente ponen de relieve la importancia del liderazgo del primer mandatario, para hacer un uso efectivo de sus recursos institucionales.

Un cuarto factor que define a la democracia semisoberana son las decisiones estratégicas adoptadas por las élites, que refuerzan esta complejidad institucional, al tiempo que determinan las orientaciones del proceso político que condicionan la acción de las instituciones. Las élites tienden a legitimar la democracia a través del desempeño de la economía, una tendencia que ha desembocado en el predominio de lo económico por sobre lo político.

Estas decisiones fueron acompañadas de otras que reforzaron esta orientación: la práctica del consenso, especialmente con los empresarios, para lograr su confianza y alcanzar los objetivos de crecimiento, y la lógica de los expertos en las

decisiones del gobierno y en el debate público, con énfasis en los argumentos económicos; en este sentido, predomina el convencimiento de que los economistas «saben más» (O'Donnell, 1995) que los profesionales de otras disciplinas. Este escenario generó un dominio reservado en las decisiones de política económica, aislándose de las presiones de los partidos y el Congreso, bajo el liderazgo del ministro de Hacienda, un cargo que hoy concentra más poder del que tuvo en momentos anteriores en la historia de Chile. En efecto, las facultades del ministro de Hacienda no estuvieron limitadas por las demandas de los partidos y los grupos de interés, especialmente las organizaciones sindicales, como ocurrió antes del golpe de Estado de 1973, ni por la concentración de poder en el general Pinochet y en los militares durante el régimen autoritario³. Este poder no disminuyó con el paso del tiempo ni por el contexto económico más favorable⁴.

Este amplio poder de decisión del titular de Hacienda quitó espacio al protagonismo de los políticos y de los partidos, y reforzó una tendencia hacia la despolitización del debate público y de la competencia electoral. Este poder ganó respaldo desde un comienzo por el éxito de la gestión económica, que sirvió para justificar su continuidad más tarde, cuando esos resultados fueron ostensiblemente menores, lo que se expresó en el rechazo de las propuestas que se formularían para enfrentar un escenario económico adverso.

La relativa dispersión de la autoridad superior del Estado en diversas autoridades estimula el desarrollo de fuerzas centrífugas, que expresan intereses particularistas, especialmente los que tienen más poder, que restan cohesión al sistema político⁵. Estas tendencias —el quinto elemento de la democracia semisoberana— no son neutralizadas por los partidos, debido a su debilidad institucional. En las democracias soberanas, los partidos son las instituciones que integran los intereses particulares en torno a objetivos comunes, actuando como una fuerza centrípeta en el sistema político, es decir, dando cohesión al mismo y ayudando a que se impulsen políticas que

interpreten a la mayoría, por encima de las demandas particulares de los actores con más poder. Tampoco se observa esa fuerza de integración debido a la estructura de los grupos de interés y al desequilibrio de poder entre las organizaciones empresariales y de trabajadores, muy fuertes las primeras y débiles las segundas. La debilidad de los sindicatos limita su capacidad de protesta, de tal manera que la paz social que ha dominado la era de la Concertación no es atribuible a la satisfacción de los dirigentes sindicales y afiliados con sus resultados y el hecho que exista un conflicto social latente (Dahrendorf, 1959) se puso de manifiesto con las movilizaciones ciudadanas convocadas por los estudiantes el 2011.

La confluencia de factores institucionales y de recursos de poder que componen la democracia semisoberana tiene como consecuencia una limitada capacidad de reforma para resolver sus principales problemas y carencias. Esta restricción es acentuada por la actitud de complacencia que domina en la élite política respecto de sus logros y por su inseguridad para tomar decisiones controvertidas y por temor a enfrentar a una ciudadanía con una cultura cívica caracterizada por tener una baja confianza en las instituciones y en las élites. Esta limitada capacidad de reforma explica que predominen decisiones sobre necesidades de corto plazo, que pueden lograr simpatía en la población, hasta con medidas clientelísticas, como son los bonos, esquivando aquellas de mediano y largo plazo, que exigen enfrentar intereses controvertidos, como contar con una nueva Constitución, reformar la educación, o decisiones sobre el sistema económico, como restablecer una relación de equilibrio de poder entre los empresarios y los trabajadores e impulsar una reforma tributaria.

En este capítulo se analizarán los primeros dos componentes de la democracia semisoberana, las continuidades del exdictador en la arena política y de la Constitución de 1980; los demás componentes se examinarán en los siguientes capítulos.

La Constitución del autoritarismo

El primer y más importante recurso de la democracia semisoberana es la Constitución de 1980. Este es un recurso institucional de esencial importancia, que expresa los acuerdos logrados por las élites, y establece los derechos de los individuos, los principios comunes y la organización del poder, con sus límites y controles. Todas las democracias de la «tercera ola» (Huntington, 1991), o bien crearon nuevas cartas fundamentales (España y Brasil, por ejemplo) o han restablecido la vigencia de una ya existente (Argentina).

No obstante, en el Chile posterior a Pinochet la Constitución que rige es la que fue aprobada por el régimen militar, siguiendo el modelo de «democracia protegida», considerada como una alternativa a la democracia liberal, estimada «débil» ante el marxismo, que sería la principal amenaza al sistema político. Este tipo de Constitución adopta principios ajenos al constitucionalismo democrático. Fue preparada por una comisión de expertos nombrada por la Junta de Gobierno algunos días después del golpe militar (la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, conocida como «Comisión Ortúzar»)⁶, que elaboró un anteproyecto que fue después revisado por el Consejo de Estado, y especialmente por la Junta de Gobierno, que introdujo numerosos e importantes cambios, los cuales enfatizaron su vocación original de imponer una «democracia protegida»⁷.

En los artículos del texto fundamental sobresale la función tutelar que entrega a los militares y la amplia autonomía que recibieron las instituciones armadas en materia de ascensos y destinaciones de los oficiales. Además, impuso un pluralismo limitado (art. 8º) para excluir a los partidos de orientación marxista y tuvo una visión crítica de la soberanía popular, lo que se lleva a la práctica con la inclusión de nueve senadores designados frente a veinticuatro elegidos por votación popular.

Importantes instituciones de la «democracia protegida» se mantienen actualmente vigentes, a pesar de las numerosas

reformas a la Constitución, las más importantes fueron las de 1989 –donde se introdujeron 54 cambios, incluyendo la eliminación del art. 8º, la reducción del poder de los senadores designados, el aumento a 38 senadores elegidos y se moderó la tutela militar–⁸, y la de 2005 –que eliminó los senadores designados y restableció la autoridad del presidente sobre los militares (art. 104, inc. 2)–⁹. La de 1980 es la Constitución que ha sufrido más reformas en la historia del país. En sus casi cien años de vigencia, la Constitución de 1833 fue modificada una docena de veces, la de 1925 solamente fue reformada diez veces en casi medio siglo, en tanto que la de 1980, en su breve existencia (empezó a regir en plenitud en 1990), ha sufrido ya dieciocho reformas (Ríos Álvarez, 2006: 2)¹⁰.

Cuatro elementos institucionales sobresalen en la Constitución de 1980, que limitan la soberanía popular, los que nos llevan a considerarla un componente central de la democracia semisoberana, ya que no han sido eliminados por las numerosas reformas que ha tenido. En primer lugar, establece las normas de un sistema económico de orientación neoliberal, que sigue las ideas de los llamados Chicago Boys, que fueron expuestas por estos ante la Comisión Ortúzar. Esto impidió que otras versiones de política económica fueran consideradas para ser incluidas en la Constitución. En segundo lugar, tiene un tratamiento hostil hacia los partidos políticos; además, su visión de los sindicatos es negativa; en cuarto lugar, establece un sistema de «supramayorías» que le entrega un poder de veto a la minoría y le permite abusar de ello. Esto rigidiza considerablemente la Constitución, y la carga con más exigencias de mayoría que las que tienen constituciones promulgadas por gobiernos democráticos (Lijphart, 2000). Como si lo anterior no fuera suficiente, se estableció un sistema electoral que favoreciera a la minoría, el binominal.

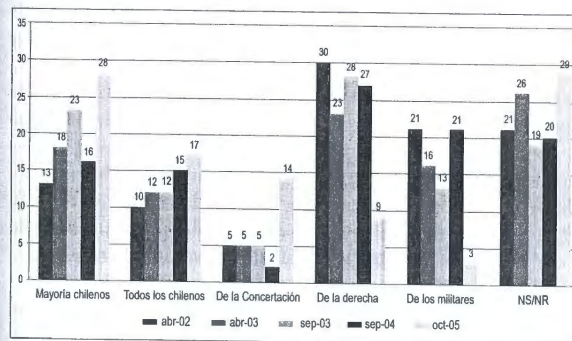
El origen de la Constitución y su identificación con el régimen militar la hacen ilegítima ante los chilenos. No es un instrumento que se reconozca exprese los valores de los chilenos, sino solamente los de una parte del país, los de la derecha y

las FFAA. Esta evaluación estuvo presente en el resultado de una pregunta aplicada en el 2002 por medio de la cual se quiso conocer qué ideas han predominado en la Constitución. Una minoría del 23% opinó que han preponderado en la Carta Fundamental las ideas de todos o la mayoría de los chilenos; un porcentaje superior, 30%, estimó que dominaban las ideas «de algunos chilenos, de la derecha»; 21% consideró que han prevalecido las ideas de los militares, y apenas 5% sostuvo que las ideas que sobresalen en la Constitución eran de «algunos chilenos, de la Concertación». Uno de cada cinco chilenos no tenía opinión al respecto, un alto porcentaje, confirmando el hecho de que se trata de un texto ajeno a los ciudadanos.

Las opiniones eran muy diferentes según la posición política: los partidarios de la UDI y RN tienen una mejor opinión sobre la Carta Fundamental, mientras que los de la Concertación eran más críticos.

Gráfico 4.1. La imagen de la Constitución de 1980, 2002-2005

PREGUNTA: Queremos saber su opinión sobre las ideas contenidas en la Constitución de 1980. ¿Diría usted que en ella han prevalecido las ideas de...?



Fuente: Barómetro CERC, 2002-2005.

Este perfil de opiniones no cambió en los sondeos del 2003 y 2004, pero sí varió en 2005, como consecuencia de la reforma constitucional, pues aumentó fuertemente el porcentaje de personas, 45%, que afirmaban que prevalecían las opiniones de todos o la mayoría de los chilenos, y se desploman al 9% las opiniones que estimaban que prevalecían las de la derecha, y al 3% las opiniones que consideraban que predominaban las ideas de los militares. Sin embargo, subieron al 29% los que no respondían la pregunta, remarcando la lejanía que sentía una parte significativa de la población respecto de la Carta Fundamental.

Estos resultados pueden apreciarse con mayor claridad al compararlos con la legitimidad de la Constitución española de 1978, preparada por un Congreso Constituyente y acordada por consenso: una amplísima mayoría, 64%, opina que representa las ideas de «todos en general y ninguno en particular»¹¹.

Hostilidad hacia los partidos y los sindicatos

La Constitución da un tratamiento hostil hacia los partidos políticos y los sindicatos, desconociendo en los primeros sus importantes funciones, como lo hacen las constituciones de las democracias avanzadas. Así sucede, por ejemplo, con la Ley Fundamental de Alemania de 1949 y la Constitución española de 1978¹². El recelo a los sindicatos manifestado en la Constitución chilena se debe a que este es uno de los principales componentes del modelo de «democracia protegida». Por lo mismo, los constituyentes, guiados por el mencionado modelo, ubicaron las disposiciones sobre los partidos en el capítulo III, «De los derechos y deberes constitucionales», y no el capítulo I, que establece las «Bases de la institucionalidad», mostrando así que no les reconoce a los partidos una función relevante.

La referencia que hace el texto a los partidos es negativa, pues establece numerosas prohibiciones y limitaciones a su organización y funcionamiento. Según la Constitución de 1980, los partidos no pueden «intervenir en actividades ajenas a las

que les son propias», pero sin definir cuáles son ellas. Agrega que los partidos no tienen «el monopolio de la participación ciudadana», disposición que recoge un antiguo planteamiento del expresidente Jorge Alessandri¹³, en el sentido de que los partidos debían participar en las elecciones en igualdad de condiciones con los independientes, desconociendo así la función que los partidos tienen en las elecciones. Esta idea había sido defendida por Jaime Guzmán, quien también cuestionó el papel de los partidos, aunque pronto cambió de opinión, cuando en 1983 fundó una colectividad, la Unión Demócrata Independiente (UDI). Asimismo, el régimen militar reguló la organización y funcionamiento de los partidos para preparar el plebiscito sucesorio que se realizaría el 5 de octubre de 1988¹⁴.

Enseguida, la Constitución prohíbe el financiamiento externo a los partidos, una disposición que tenía como propósito evitar que algunas colectividades recibieran apoyo foráneo, principalmente el PDC y el PRSD de fundaciones políticas alemanas, una norma que ni siquiera se cumplía durante la dictadura, pues ambos partidos recibían apoyo económico y político de la Fundación Konrad Adenauer, vinculada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU), y la Fundación Friedrich Ebert, vinculada al Partido Socialdemócrata (SPD) respectivamente. Esta es la referencia que hace la Constitución sobre los partidos:

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan

y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución¹⁵.

La animadversión hacia los partidos está en el origen del trabajo de la Comisión Ortúzar. En efecto, en su primera sesión, dos semanas después del golpe militar, el 24 de septiembre de 1973, su presidente, Enrique Ortúzar, hizo un largo planteamiento sobre los partidos, con ideas que se traducirían en el texto constitucional. Esto incluyó promover el pluralismo limitado –para que el Partido Comunista no fuera reconocido–, los partidos no podían participar en «los cuerpos intermedios», apuntando de forma directa a los sindicatos, y limitó la función electoral de los partidos, pues debían competir en las elecciones en igualdad de condiciones que los independientes¹⁶. Estas directrices fueron desarrolladas en una sesión posterior por Jaime Guzmán¹⁷ y serían mantenidas en el anteproyecto que se entregaría al Consejo de Estado, que también conservó esta visión, y por la Junta de Gobierno, quedando así establecidos en la Constitución¹⁸.

La continuidad de esta regulación desfavorable para los partidos, a pesar de las numerosas reformas constitucionales hechas en democracia, pone de manifiesto que no fue una prioridad de los gobiernos ni de los parlamentarios eliminarla, para así establecer normas que le reconozcan al sistema partidista la función que le corresponde en la democracia; esto es, recoger los intereses ciudadanos en la agenda pública, servir de puente de estos con el Estado y participar en las decisiones públicas, colaborando en el gobierno y en el Congreso. Esta actitud guarda relación con el predominio de una lógica tecnocrática, que entrega poder a los expertos y no a los políticos profesionales, lo que favorece una tendencia hacia la personalización de la política que debilita aún más a los partidos.

La Constitución considera negativamente a los «grupos intermedios», tales como organizaciones sindicales y asociaciones voluntarias (de consumidores, de derechos humanos,

organizaciones juveniles, etc.), a los cuales, si bien es cierto «les garantiza la necesaria autonomía» (art. 1º, inc. 3), no especifica sus funciones, ni siquiera en el caso de los sindicatos. Se reconoce la libertad de los trabajadores de afiliarse a un sindicato, pero no se admiten derechos a este; por el contrario, se establecen limitaciones a los dirigentes, pues el texto es enfático en señalar que se sancionará a los que «hagan mal uso» de esa autonomía (art. 23). No reconoce la huelga, sino que la alude de manera negativa, indicando con extrema generalidad los ámbitos de trabajo en que ella no es permitida, desde el Estado y las municipalidades, hasta diversas actividades del sector privado. Esto refleja la hostilidad del constituyente hacia este recurso de los trabajadores: «Tampoco podrán hacerlo [declararse en huelga] las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional» (art. 19, N° 16)¹⁹. Esta disposición reproduce una norma de la Ley de Seguridad Interior del Estado de 1937, que no sería modificada por los posteriores gobiernos (Huneeus, 2009 B).

El constituyente reitera la animosidad hacia los partidos al imponer un antagonismo entre la actividad de estos y los sindicatos, señalando que «las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político-partidistas» (art. 19, N° 19). Se sanciona a aquellos dirigentes que intervengan «indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos», sin tampoco precisar cuáles son ellos, y prohíbe a los dirigentes sindicales ocupar cargos directivos en los partidos. La Carta Fundamental va aún más lejos, porque sanciona a los dirigentes de los partidos que «interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios», disposición dirigida contra los partidos de centro e izquierda, en los cuales hay atracción por vincularse con los grupos de interés y, en particular, con el movimiento sindical. Además, sus dirigentes obreros no pueden ser candidatos a diputados o senadores (art. 57, N° 7)²⁰.

La continuidad de la visión corporativista de los sindicatos y la hostilidad hacia los partidos no se explica solo por el veto de la derecha a los proyectos de reforma de la Constitución, sino también por el desinterés de las nuevas autoridades, los dirigentes de los partidos y hasta los intelectuales de la Concertación por imponer reformas que reconocieran las funciones de estas instituciones²¹. Esto se explica, como veremos más adelante, en el contexto más amplio de las ideas que dominaron la acción de los gobiernos democráticos, que basaron la legitimidad democrática en el desempeño económico, optando más por la continuidad que por la reforma del sistema económico neoliberal establecido por el régimen militar, y adoptaron una visión tecnocrática, desconociendo la importancia del desarrollo político y de los partidos. El proceso económico se enfocó más en el esfuerzo del empresario, que debía recibir incentivos institucionales para que desplegara sus capacidades, y no consideró en similar importancia el papel del trabajo y de los trabajadores en el proceso económico. Esto hace necesario un sistema de relaciones capital-trabajo impuesto por el modelo neoliberal caracterizado por el poder extremo del capital.

El poder de veto de la minoría: las «supramayorías»

La Constitución de 1980 entregó a la minoría un enorme poder al establecer mayorías especiales no solo para reformar la Carta Fundamental, sino también para la aprobación, modificación o derogación de leyes en un amplio número de importantes materias, estableciendo dos categorías de leyes, ratificando la voluntad del constituyente de impedir las reformas al sistema político y económico: las «leyes orgánicas constitucionales» (LOC)²² y las leyes de «quórum calificado». Ambas leyes constituyen las llamadas «supramayorías». Esto le entrega a la minoría un poder de veto que le permite condicionar la aprobación de la agenda legislativa, obligando a la mayoría a negociar con ella los cambios constitucionales y legales. La

lógica del consenso ha quitado dramatismo a este poder de la minoría, porque los cambios se han hecho de acuerdo con esta, a partir de proyectos en los cuales, de antemano, la Concertación excluye aquellos temas vetados por la derecha.

La Constitución es extremadamente rígida, pues sus creadores impusieron en ella valores e instituciones que regirían después de que los militares abandonaran el gobierno. Es esencial que una Carta Fundamental tenga una larga duración en el tiempo, porque ella expresa los acuerdos existentes en la sociedad para organizar el poder político, limitarlo y reconocer los derechos de los individuos. «Por su naturaleza, las constituciones operan en el tiempo, buscando regular el futuro, teniendo presente el pasado» (Ginsburg, 2011: 112). Esa vigencia en el tiempo supone un proceso constituyente durante el cual se exprese la diversidad de intereses existentes en la sociedad, la que es recogida en la Constitución, lo que no ocurre cuando ha sido impuesta por un régimen autoritario, que persigue perpetuar sus principios ideológicos.

Las constituciones establecen una mayoría especial para su reforma, con la finalidad de proteger a la minoría mediante «efectivas salvaguardias a lo que cabría denominar, con Tocqueville, la tiranía de la mayoría» (Friedrich, 1975: 288)²³, que Lijphart (2000) ha analizado en las 36 democracias que son el objeto de su estudio, distinguiendo tres tipos de mayorías para dar rigidez a la Carta Fundamental: una mayoría entre ordinaria y dos tercios de los parlamentarios, que tienen nueve democracias; una mayoría de dos tercios o equivalentes, la que tiene mayor acogida, pues está en 16 constituciones, y supermayorías superiores a dos tercios, tienen once países (Lijphart, 2000, 2005-2006). Solo seis países tienen mayoría ordinaria (Cuadro 4.1).

Podría argumentarse, como lo hace Sergio Verdugo (2012), que la Constitución chilena no se ha apartado de los textos fundamentales de las democracias modernas, para lo cual él cita la de Bélgica. Sin embargo, el hecho principal que separa a la Constitución de 1980 de las demás que estudia Lijphart, como la

de Bélgica, es que fueron redactadas por parlamentos elegidos por el pueblo en elecciones libres y competitivas, y su contenido representa el consenso existente en la sociedad y no la visión del régimen de la época, como fue el caso de Chile. Más aún, la Constitución de 1980 ha ido bastante más allá porque esas «salvaguardias» (o «cerrojos», como los denominaría Loewenstein) se expanden más allá, pues están las numerosas «leyes orgánicas constitucionales» que exigen supramayorías similares a las requeridas para reformar la Carta Fundamental. El objetivo de esos «cerrojos» era asegurar la permanencia del orden institucional establecido por los militares después de que estos volvieran a sus cuarteles, y no cautelar los derechos de la minoría.

Cuadro 4.1. Tipos de mayorías requeridas para reformar la Constitución en 36 democracias, 1945-1996

Supermayorías superiores a dos tercios (4,0)		
Australia	Suiza	Alemania (3,5)
Canadá	EE.UU.	
Japón		
Mayorías de dos tercios o equivalentes (3,0)		
Australia	Malta	
Bahamas	Mauricio	
Bélgica	Países Bajos	
Costa Rica	Noruega	
Finlandia	Papúa-Nueva Guinea	
India	Portugal	
Jamaica	España	
Luxemburgo	Trinidad	
Mayorías entre ordinarias y de dos tercios (2,0)		
Barbados	Irlanda	Francia
Botswana	Italia	(Colombia, a partir de 1991)
Dinamarca	Venezuela	(Francia, a partir de 1974)
Grecia		(Suecia, a partir de 1980)
Mayorías ordinarias (1,0)		
Islandia	Nueva Zelanda	Colombia (1,1)
Israel	Reino Unido	Suecia (1,3)
		(Colombia, antes de 1991)
		(Francia, antes de 1974)
		(Suecia antes de 1980)

Nota: Los índices de rigidez constitucional están entre paréntesis.
Fuente: Lijphart (2000, tabla 12.1).

Para reformar la Constitución se requieren los votos de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, y las dos terceras partes para modificar ciertos capítulos.

Los constituyentes de 1980 no se limitaron a imponer el modelo de democracia protegida en la Constitución, sino que también la desarrollaron en numerosas leyes orgánicas constitucionales (LOC), que requieren mayorías especiales para su reforma (cuatro séptimos de los senadores y diputados), y las leyes de quórum calificado, que exigen la mayoría absoluta²⁴.

Las LOC abarcan un amplio e importante número de materias: diecisiete, que van desde las principales instituciones del Estado (Congreso, Poder Judicial, partidos, elecciones, FF.AA., Carabineros)²⁵ a ciertos derechos (la enseñanza) y actividad económica (pertenencias mineras). Con la excepción del Ministerio Público, todas fueron establecidas por los constituyentes de 1980²⁶. Las autoridades de la dictadura se preocuparon de promulgar las principales leyes orgánicas constitucionales para aquellas materias más identificadas con el orden político, antes del término de su gobierno, para impedir que esto fuera realizado por el nuevo Congreso. Así, la LOC de las FF.AA. fue promulgada el 27 de febrero de 1990²⁷, la de Carabineros de Chile el 7 de marzo de 1990²⁸ y la de enseñanza (LOCE) el 10 de marzo de 1990, el último día del régimen de Pinochet²⁹.

La amplitud e importancia de las materias que deben ser reguladas por las leyes orgánicas constitucionales ha significado que una proporción considerable de la labor legislativa se concentre en este tipo de legislación, representando un número cada vez mayor de leyes que tienen este carácter. En la Presidencia de Patricio Aylwin hubo 41 leyes que tenían disposiciones orgánicas, que constituían el 15% de las leyes aprobadas en ese período. En el mandato del presidente Lagos, que fue de seis años, hubo 131 leyes con disposiciones orgánicas, que equivalían al 31% de las leyes promulgadas³⁰.

Además, las leyes orgánicas constitucionales deben ser revisadas por el Tribunal Constitucional, que ejerce un control preventivo de ellas, un trámite innecesario, que se explica

solamente por la desconfianza del constituyente en la autoridad del Congreso (Couso, 2011).

Las leyes de quórum calificado se refieren a materias más específicas: la pena de muerte (art. 19, N° 1), los indultos generales y amnistía (art. 63, N° 16), la actividad empresarial del Estado (art. 19, N° 21, inc. 2°), la regulación del derecho a la seguridad social (art. 19, N° 18, inc. 2°).

Como si los derechos de la minoría no estuviesen fuertemente defendidos, se agregó otro importante recurso institucional para fortalecer sus facultades políticas: el sistema electoral binominal³¹, adoptado inmediatamente después del plebiscito de 1988, el cual le permite alcanzar la mitad de los escaños con solo el 33,4% de los votos. Si bien es cierto que la derecha ha tenido un apoyo electoral superior a este porcentaje, el objetivo del constituyente fue establecer un poderoso recurso que restringiera el poder de la mayoría, lo que consiguió porque para tener mayoría es necesario duplicar la votación de la lista de los candidatos de la minoría. Desde las elecciones parlamentarias de 1989, la Concertación logró varios doblajes en la Cámara de Diputados, pero apenas tres en el Senado en las seis elecciones entre 1989 y 2009³².

El sistema binominal

El sistema binominal fue establecido después del plebiscito de 1988, reemplazando al sistema proporcional que rigió antes del golpe militar. Esta modalidad electoral se instauró con la finalidad de favorecer a la UDI y a RN, partidos que habían apoyado la candidatura de Augusto Pinochet, previendo un amplio triunfo de la Concertación en los comicios parlamentarios de 1989, que dejarían muy debilitados a los partidos de derecha³³.

La Cámara de Diputados consta de 120 miembros, elegidos por cuatro años, dos por cada uno de los 60 distritos electorales. El Senado tiene 38 miembros, elegidos dos por cada uno

de los 19 distritos y, hasta la reforma constitucional de 2005, había además nueve senadores no elegidos, llamados institucionales o designados³⁴. Los senadores duran ocho años en su cargo y se renuevan por mitad cada cuatro años, en elecciones simultáneas con las de diputados.

El binominal obliga a los partidos a formar coaliciones electorales por el alto umbral de votos para conseguir el escaño, un 33,4% de los sufragios, lo que excluye en la práctica a los que no se integran a alguna de las coaliciones mayoritarias. Las listas pueden presentar solo dos candidatos por distrito y sale elegido aquel que obtiene la mayor cantidad de votos en la lista más votada. Para que la lista consiga los dos escaños requiere un 67%. Es un sistema único en el mundo y favorece a la primera minoría y no a la mayoría, por lo cual no es mayoritario ni proporcional, porque permite que una lista obtenga la mitad de los escaños con el 34% de los votos, provocando distorsiones en la representación. En las elecciones de diputados de 2009 la UDI, con el 24% de los votos, logró elegir 38 diputados, el 31,7% del total de la Cámara.

Han existido dos coaliciones que han concentrado las preferencias electorales, la Concertación de Partidos por la Democracia, que agrupa a los partidos que estuvieron en la oposición al régimen de Pinochet —PS, PPD, DC, PRSD— y la Alianza por Chile, integrada por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), que apoyaron a la dictadura.

El sistema binominal obliga a una competencia electoral al interior de cada coalición y no entre los partidos adversarios, lo cual no es complicado en la Alianza por Chile porque son dos partidos, pero sí lo es para la Concertación, con cuatro, en la cual los de izquierda, el PS y el PPD, fomaron un pacto con un candidato común para competir contra el PDC.

Además, el binominal excluye a los partidos minoritarios que no desean integrarse a alguno de los dos bloques o cuya integración es vetada por alguno de los partidos de estos. El binominal excluyó al PC manteniéndolo fuera del Parlamento hasta el 2010, sin que lo hubiera hecho desaparecer, pues ha

recibido entre un 5 y un 7% de los sufragios, que son votantes de izquierda que no se sienten identificados con las políticas de los gobiernos de la Concertación, teniendo especial atracción en la juventud y en el movimiento sindical³⁵. Esta exclusión terminó en las elecciones del 2009, cuando la Concertación llegó a un acuerdo electoral con el PC, integrando seis candidatos de este en las listas de las elecciones de diputados, lo que le permitió obtener tres parlamentarios, compitiendo con candidatos de los otras colectividades. En las elecciones 2013 se reiteró el acuerdo, pero esta vez el PC y la Concertación formaron una coalición, la Nueva Mayoría. El PC obtuvo en esta ocasión seis diputados, apoyó la postulación de Bachelet y entró al gobierno con un ministro en el gabinete.

Desde la eliminación de los senadores designados el 2005, el binominal ha provocado un empate en la Cámara Alta³⁶, lo que lleva a una parálisis decisoria para lograr reformas, aunque cuentan con un amplio respaldo en la ciudadanía³⁷.

Personalidades de la Concertación finalmente aceptaron el sistema binominal, asumiendo los argumentos de los partidarios del régimen militar que lo había promovido. Se le atribuye haber producido efectos muy favorables a la consolidación de la democracia, pues habría ayudado a su «gobernabilidad», formando «gobiernos mayoritarios», lo cual favoreció la estabilidad democrática. A esto se agrega que habría impedido la fragmentación del sistema de partidos, que se habría producido de haberse establecido el sistema proporcional, que es considerado como uno de los causantes del desplome de la democracia, al fomentar la fragmentación partidaria previa a 1973.

Se le atribuyen al binominal efectos que poco o nada tienen que ver con este, como habría sido su contribución a la gobernabilidad de la democracia, en circunstancias que esta se consiguió a pesar de los obstáculos impuestos por el sistema binominal. Además, se ignoran las secuelas negativas que ha dejado, al provocar limitaciones en la competencia política, que lleva a que se elijan parlamentarios sin competencia³⁸, y en

el sistema político, al favorecer la reelección de los parlamentarios, dificultando la renovación de la élite parlamentaria³⁹ (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Tasas de reelección de los diputados en las elecciones desde 1993 a 2009

	Número de diputados que buscan reelección	%	Número de diputados que logran reelección	%
1993	86	71,6	70	58,3
1997	87	72,5	74	61,6
2001	92	76,6	72	60,0
2005	91	75,8	76	63,3
2009	90	75	76	63,3
2013	90	75,0	76	84,4
Promedio	89,7	74,7	74,0	82,5

Fuente: Bunker (2010), con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>, actualizados con las elecciones del 2013 por Kenneth Bunker, que agradezco.

Los argumentos de los partidarios del sistema binominal

Eugenio Guzmán, investigador del Instituto Libertad y Desarrollo en 1993, que asesora a las bancadas de la UDI y RN, ha defendido el binominal por su contribución a la gobernabilidad porque produjo cambios en las actitudes de élites y en el electorado hacia la moderación y ha impedido la fragmentación del sistema de partidos.

La competencia electoral, opina Guzmán, se realiza hacia el centro, provocando una «convergencia hacia posiciones moderadas», llevando a que «los bloques en disputa se orienten hacia posiciones medianas del electorado. Es decir, cada bloque se mueve hacia su oponente ideológico, de manera que los bloques en disputa tienden a converger» (Guzmán, 1993: 307). Por otro lado, el binominal ha impedido la fragmentación del sistema de partidos al imponer una alta exigencia electoral para lograr un escaño, que les obligue a «unirse y fusionarse en alianzas para conseguir umbrales de votación mayores de los que individualmente captarían» (Guzmán, 1993: 307). El

binominal, a diferencia del sistema proporcional, que favorecería la fragmentación partidista, contribuye a su concentración, que es fundamental para la estabilidad y eficacia del sistema político. Guzmán resume su argumento de la siguiente manera:

Lo que consigue el sistema binominal es establecer sanciones para aquellos que no cooperan, evitando así la proliferación dañina a que induce un mecanismo electoral que potencia, como verdadera fuerza centrífuga, la multiplicación de partidos y que por consiguiente hace más costoso el proceso de negociación y, por lo mismo, la gobernabilidad.

Esta interpretación atribuye efectos al binominal en el sistema político que nada tienen que ver con el sistema electoral. La moderación de las opiniones y actitudes de las élites y del electorado eran rasgos que existían antes de que se estableciera el binominal. Las razones que explican estas opiniones y actitudes no se encuentran en este factor institucional, sino en las lecciones aprendidas del desarrollo político por los dirigentes de los partidos de centro e izquierda y la población sobre las consecuencias negativas de la confrontación ideológica que hubo antes del golpe militar de 1973, y que ayudaría a la crisis y caída de la democracia.

La afirmación de Guzmán en el sentido de que el binominal ha contribuido a la concentración del sistema de partidos, marcando así una diferencia con el sistema proporcional, no se ajusta a la realidad. El binominal no ha disminuido el número de partidos, pues su impacto en la formación de grandes coaliciones permite a los partidos minoritarios negociar cupos para agregar un porcentaje del electorado que puede ser muy beneficioso para el bloque. Esto explica la continuidad del PRSD, que no habría logrado escaños con un sistema proporcional, pero los ha obtenido por un acuerdo electoral con la DC en las primeras elecciones parlamentarias (1989 y 1993) y después con el bloque PS/PPD⁴⁰.

Desde las elecciones parlamentarias de 2009 existe un número de partidos con representación parlamentaria similar al que hubo luego de las elecciones de 1973, dominadas entonces por dos grandes alianzas, la Unidad Popular y la oposición. Entonces había ocho colectividades –cuatro a la izquierda, PS, PC, MAPU e IC; tres en el centro, PR, PIR y DC⁴¹, y uno a la derecha, el Partido Nacional–. Actualmente el Congreso también tiene ocho partidos: cuatro pertenecen a la Concertación –PDC, PRSD, PS y PPD, los tres primeros estaban en ambas cámaras en 1973–, dos de la Alianza –UDI y RN, retomando el bipartidismo histórico del sector, representado por liberales y conservadores–, más el PRI y el PC.

Uno de los defensores del binominal en la Concertación ha sido el economista e investigador de Cieplan René Cortázar (DC), y lo hizo cuestionando severamente el sistema proporcional. Cortázar, exministro del Trabajo de Aylwin y titular de Transportes en el primer gobierno de Bachelet, expuso su argumento en cuatro columnas en el diario *La Tercera*, en las cuales planteó la idea de que el sistema proporcional conducía al multipartidismo, que sería responsable de la existencia de gobiernos de minoría que provocaron inestabilidad política y tuvieron una mala gestión: «Los resultados están a la vista. Durante todo ese tiempo crecimos menos que el resto de América Latina»⁴². No es que el sistema proporcional fuera malo en sí mismo, agrega Cortázar; lo que ocurre es que es incompatible con el presidencialismo. Podría darse en el parlamentarismo, pero no en la forma de gobierno que tiene Chile⁴³.

El sistema binominal solo tendría limitaciones en el caso del Senado, que serían de menor relevancia porque el sistema permite formar gobiernos mayoritarios consolidados: «El sistema binominal tiene problemas, especialmente en el Senado. Pero su gran virtud es que favorece la existencia de gobiernos fuertes y mayoritarios»⁴⁴.

Esta afirmación se aparta de la realidad, porque el Senado es la Cámara más poderosa del Parlamento, la cual ha visto reforzada su autoridad desde la inauguración de la democracia.

Por esto no es irrelevante que el binominal tenga «problemas» en este. Además, no ha habido mayorías en la Cámara Alta, sino que un empate entre la Concertación y la Alianza.

Cortázar retomó sus argumentos contra el sistema proporcional con ocasión de los treinta años del golpe de Estado de 1973, en una columna que lleva el sugestivo título «Para no repetir hay que aprender», invitando a sacar lecciones del colapso de la democracia, temiendo que se repita un desenlace similar si se establecen los mismos recursos institucionales de entonces. La primera lección estaría constituida por el sistema electoral, argumentando que la modalidad proporcional habría llevado al surgimiento de «varios bloques de partidos, los famosos “tres tercios”. Un tercio tratando de gobernar y dos tercios tratando de hacerle la vida imposible». Dada esa experiencia negativa, agrega Cortázar, es aconsejable mantener el sistema binominal, que solo produciría efectos positivos, ya que «induce a que se conformen dos grandes bloques [la Concertación y la Alianza por Chile]», que deben competir hacia el centro, lo cual «refuerza la tendencia hacia la moderación de la política».

Lo que hay que evitar a toda costa, mientras tengamos un régimen presidencial, es la vuelta al sistema proporcional, que induce a fraccionar el sistema político y que lleva casi inexorablemente a la constitución de gobiernos de minoría⁴⁵.

Cortázar reiteró sus argumentos en un tercer comentario, rebatiendo al cientista político Jorge Heine, doctor por la Universidad de Stanford, y que llegaría a ser vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencias Política (IPSA) entre 2006 y 2009, que había cuestionado el binominal. Ahora, Cortázar lleva al extremo su argumento, porque defiende el efecto más negativo del binominal, que provocó el mayor rechazo en la comunidad académica nacional y extranjera, y en los políticos de la Concertación: la exclusión de aquellos partidos

que no quieren entrar o no son admitidos a los dos grandes bloques formados desde 1989:

La segunda crítica es que se excluye a terceras fuerzas. Es efectivo. De eso se trata. De incentivar la creación de dos grandes bloques, que permitan la existencia de gobiernos «fuertes y mayoritarios». Sin embargo, pueden existir muchos partidos pequeños, en tanto estén dispuestos a aliarse para formar coaliciones que puedan aspirar a gobernar⁴⁶.

También se manifestó a favor de la continuidad del binominal Edgardo Boeninger (DC), exministro secretario general de la Presidencia del gobierno de Aylwin y senador designado (1998-2006), desde una perspectiva similar, porque favorecería la gobernabilidad, aunque empleó un lenguaje más cuidadoso que Cortázar. Cuestionaba al sistema proporcional, con lo cual justificaba la permanencia del binominal, sosteniendo que aquel llevaría al aumento del número de partidos y, por ello, a la formación de gobiernos de minoría, lo cual impediría la gobernabilidad de la democracia, un requisito fundamental para lograr el crecimiento⁴⁷. El sistema binominal serviría a la gobernabilidad. No desconocía sus defectos, pero los consideraba de menor relevancia porque ningún sistema electoral era perfecto, ya que «cada sistema tiene su propio sesgo: lo tiene el binominal, el uninominal o cualquiera que uno analice» (Boeninger, 2009 B: 168). Iba incluso más lejos Boeninger en su opción a favor del binominal, pues consideraba que formaba parte de los sistemas proporcionales, aunque, usando un juego de palabras, relativizaba este carácter, porque su proporcionalidad era baja: «[el binominal es] un sistema técnicamente proporcional, pero es el menos proporcional de todos los que son». Este argumento también se podría utilizar para calificarlo como mayoritario.

Boeninger reconocía que el binominal tiene «defectos que impactan negativamente en el sistema político, entre los que

se cuentan [la] poca competencia...» (Boeninger, 2009 B: 169), lo cual debilitaría la calidad de la «representatividad». Sin embargo, este efecto era de menor trascendencia porque lo fundamental era la «governabilidad» de la democracia.

Sin embargo, su argumento es parcial y simplificado porque exagera las ventajas del binominal —su aporte a la «governabilidad»—, y también los defectos que tendría la «representatividad». Su definición de «governabilidad» es demasiado amplia, incluyendo numerosos y heterogéneos recursos institucionales y políticos, que no dependen del sistema electoral. En efecto, Boeninger define la gobernabilidad como aquella «que favorezca la formación de mayorías, que tienda a un menor número de partidos con cobertura nacional, que sean programáticos, que favorezcan la formación de coaliciones [para lo cual se requiere además un clima político cooperativo], disposición al acuerdo y consensos básicos» (Boeninger, 2009 B: 168). Esa definición de gobernabilidad es normativa, con numerosas exigencias, pero que no se dan en la realidad. Además, su definición de «representatividad» es parcial e incluso sesgada, pues solo la entiende como sinónimo de alta proporcionalidad, sin admitir que hay variedades en ello, con situaciones de baja proporcionalidad o una proporcionalidad exacta, como ocurre con el sistema de Alemania, con una democracia calificada. Boeninger, en definitiva, ignora la importancia del sistema electoral en la competencia política y el papel de esta en el desarrollo del sistema de partidos, cuya solidez es indispensable para alcanzar una democracia de calidad.

La reforma constitucional de 2005

El presidente Ricardo Lagos avanzó más que sus antecesores en la decisión de modificar la Constitución de 1980, porque logró impulsar una amplia reforma que eliminó mecanismos de la «democracia protegida», como la autonomía de las FFAA.

del poder civil y los senadores designados. Fue favorecido además por el hecho de que ciertas instituciones de la dictadura habían perdido relevancia, como los mencionados senadores designados, por el opaco desempeño de los parlamentarios nombrados por el régimen militar y, en especial, de los que habían sido altos mandos de las FFAA. y de Carabineros. También ayudó el que la mayoría de los nuevos nombres designados en reemplazo de los anteriores pertenecían a la Concertación, a diferencia de los primeros, que habían sido designados por el régimen militar. Además, la continuidad en el Senado de los ex presidentes daría mayoría al conglomerado oficialista, porque Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el propio Lagos eventualmente ingresarían a la Cámara Alta⁴⁷. De ahí que la oposición estuviera de acuerdo con eliminar los senadores institucionales y los designados y restablecer la tradición chilena de tener un Senado compuesto solo por miembros elegidos popularmente.

También perdió legitimidad la norma que establecía la inmovilidad de los comandantes en jefe, considerando que dos de ellos cometieron excesos y abusos, los de la Armada y la Fuerza Aérea⁴⁸, que llevaron a Ricardo Lagos a presionarlos para que renunciaran, sin que la oposición objetara esta actitud del mandatario⁴⁹. Esta reforma restituyó la facultad del presidente para remover a un comandante en jefe, facultad que puede ejercer mediante un decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado (art. 104). Estas reformas, por tanto, no necesitaron de concesiones de la derecha, sino el reconocimiento de una realidad que les perjudicaba.

El anteproyecto constitucional preparado por senadores de la Concertación, que fue patrocinado luego por el gobierno de Ricardo Lagos, no consideró reformas que eliminaran más componentes de la «democracia protegida», pues no planteó la supresión de las «supramayorías» ni la regulación hostil de los partidos y los sindicatos, como tampoco el sistema binominal, que limitó los alcances de la reforma.

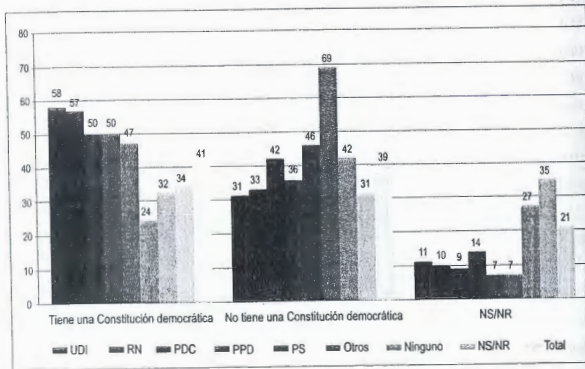
No obstante, el presidente Lagos sobrevaloró la importancia de las transformaciones constitucionales, afirmando que

el texto, aprobado por el Congreso, daba origen a una nueva Carta Fundamental, distinta de la aprobada en 1980. Incluso llegó a ser considerada como la «Constitución de 2005». Esto se formalizaría en el hecho de que no llevaría las firmas del general Pinochet y sus ministros, sino del presidente Lagos y de su gabinete. Así lo declaró en el discurso que pronunció en la ceremonia que firmó el decreto de promulgación de las reformas:

Este es un día muy grande para Chile. Tenemos razones para celebrar. Tenemos hoy por fin una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, del alma permanente de Chile; es nuestro mejor homenaje a la independencia, a las glorias patrias, a la gloria y a la fuerza de nuestro entendimiento nacional⁵⁰.

Gráfico 4.2. ¿Es democrática la Constitución de 1980, por intención de voto?

PREGUNTA: ¿Tiene Chile una Constitución democrática?



Fuente: Barómetro CERC, octubre de 2005.

Sin embargo, esta apreciación no fue compartida por los constitucionalistas ni la ciudadanía, pues el texto modificado continuó siendo identificado con el de 1980. Una encuesta hecha algunas semanas después de la reforma constitucional de 2005 mostró que una minoría de los chilenos, 41%, estimó que se trata de una Constitución democrática, 39% consideró que no era democrática y 21% no respondió. Fueron los votantes de los partidos de la derecha, UDI y RN, quienes mayoritariamente opinaron que era democrática, 58% y 57%, siendo menor el porcentaje de esta opinión entre los votantes de los partidos de la Concertación, 49% en los DC, 50% en los PPD y 47% en los socialistas, y eran muy críticos los que optaban por «otros partidos», 69%.

La continuidad del general Pinochet en la dirección del Ejército

La permanencia de Augusto Pinochet como comandante en jefe del Ejército durante ocho años después de 1990 fue otro importante recurso de la democracia semisoberana. Durante ese largo tiempo, el exdictador no se dedicó a actuar al interior de su institución, para preocuparse de la inserción del Ejército en la democracia, sino que intervino en la arena política para defender los intereses del Ejército, especialmente para impedir que el gobierno del presidente Aylwin llevara adelante la política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos, con actos que llegaron al límite de la legalidad (el «ejercicio de enlace» a fines de diciembre de 1990 y el «boinazo» en mayo de 1993). También buscó evitar la investigación de actos de corrupción que lo comprometían a él y a miembros de su entorno familiar.

El poder que detentaba Pinochet fue reconocido por autoridades de gobierno y parlamentarios, que trataron de seducirlo para que no lo ejerciera contra el orden establecido. Incluso políticos de izquierda tuvieron presente la capacidad

de veto del general Pinochet y de los militares para llegar a La Moneda con un hombre de sus filas, tomando iniciativas para desvanecerlo y hasta cautivar al exdictador.

Con sus actos y declaraciones, Pinochet contribuyó a mantener latente la división entre los chilenos por el régimen que presidió y a generar la percepción de impunidad por parte de quienes cometieran crímenes, lo cual tuvo consecuencias en la formación de la cultura cívica. Es en esos años iniciales de la democracia cuando los individuos definen sus opiniones evaluativas de las instituciones al observar cómo se comportan estas; y en este contexto de evaluación por parte de la ciudadanía se toleraron las provocaciones del exdictador a las autoridades elegidas por el pueblo (Rustow, 1970).

Su permanencia en la arena política se convirtió en un búmeran en su contra, pues mantuvo en la memoria de los chilenos y en el exterior las violaciones a los derechos humanos, cada vez menos justificables con el paso del tiempo. Esto condujo a su humillante detención en Londres por una orden en su contra emitida por la Justicia española debido a su responsabilidad en crímenes contra ciudadanos de ese país (Huneeus, 2003 A)⁵¹. El arresto de Pinochet en la capital inglesa rompió la coraza que lo había protegido frente a la Justicia chilena, provocando una avalancha de querellas en su contra.

Después del regreso del exdictador a Chile a comienzos de marzo del año 2000, la Corte Suprema le privó de su inmunidad como expresidente y senador vitalicio, aunque no fue procesado, pues sus abogados recurrieron a un argumento extremo y humillante: padecer «demencia o locura». Su figura de hombre de Estado ante los políticos de derecha, los empresarios y un sector de la población, de haberse sacrificado desinteresadamente por el bien del país durante el régimen que dirigió con mano de hierro, se desplomó por la información entregada en 2004 por el Senado de los Estados Unidos, sobre las millonarias cuentas secretas que ocultaba Pinochet y su familia en el Banco Riggs, en Washington D.C.⁵².

Fundamentos políticos del poder del general Pinochet

Pinochet tuvo un enorme dominio, apoyado en los recursos institucionales proporcionados por la Constitución de 1980 en su calidad de comandante en jefe, y porque podía asumir como senador vitalicio en su calidad de expresidente cuando abandonara la dirección del Ejército. Además, mantenía un considerable prestigio entre los empresarios y la élite conservadora, especialmente entre los parlamentarios de la UDI y RN, así como también en una parte de la población. El reconocimiento al liderazgo de Pinochet se sustenta al lograr una altísima concentración del poder, cumpliendo la triple función de comandante en jefe del Ejército, presidente y líder de la coalición gobernante (Huneeus, 2000, 2009). Augusto Pinochet consiguió una altísima cohesión en la coalición cívico-militar que le apoyó, pues ningún ministro o subsecretario rompió con él y pasó a la oposición, como había ocurrido durante el régimen autoritario del general Francisco Franco en España (1939-1975) y en el de los militares en el Brasil⁵³. Pinochet llegó a ser el único dictador entre los regímenes militares surgidos desde 1964, calificados como «nuevos militarismos» por Stepan (1973), que se mantuvo en el poder hasta el final del régimen y transfirió personalmente la Presidencia al mandatario elegido en las urnas.

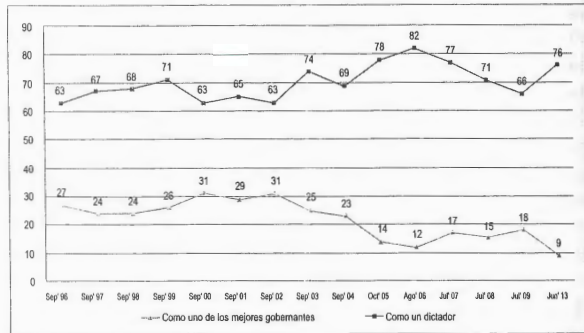
La continuidad del general Pinochet en la dirección del Ejército se apoyaba en una legitimidad múltiple. En primer lugar, tuvo una legitimación legal, porque fue establecida por la Constitución de 1980, por lo cual aquella se confundía con la legitimación del cambio de régimen, ocurrido de acuerdo con la regulación sucesoria impuesta por la Carta Fundamental. Por ello, el presidente y los dirigentes de los partidos de la Concertación no podían desconocer la presencia del exdictador, pues sería desconocer la Carta Fundamental, que había hecho posible el cambio de régimen militar, que llevó a los militares a reconocer la derrota en el plebiscito de 1988.

En segundo lugar, Pinochet contaba aún con la adhesión de una parte de la población, que lo había apoyado como

gobernante y le había dado su voto en cada uno de los plebiscitos convocados para afianzar su poder (la «consulta» de 1978 y el de 1980), y votó por su reelección en el plebiscito de 1988, obteniendo el 43% de los sufragios, y hasta el 2004 contó con el respaldo de una parte de la población (en torno al 25%), que en las encuestas lo consideró como «uno de los mejores gobernantes del siglo XX» y rechazó calificarlo como dictador (véase Gráfico 4.3).

Gráfico 4.3. La imagen de Pinochet: dictador y gobernante respuestas afirmativas, 1996-2013 (en %)

PREGUNTA: ¿Y cómo cree usted que pasará a la historia la figura del general Pinochet? A) Como uno de los mejores gobernantes del siglo XX. B) Como un dictador.



Fuente: Barómetro CERC, 1996-2013.

Los partidarios de Pinochet deseaban que se mantuviera en la dirección del Ejército cuando se inaugurara la democracia. En las cinco encuestas del CERC realizadas durante 1989, en las que se preguntó si acaso el general Pinochet debía continuar como comandante en jefe del Ejército, hubo una estable minoría que bordeaba el 24% que respondió afirmativamente. El apoyo fue ampliamente mayoritario entre los votantes de los partidos de derecha (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. La continuidad del general como comandante en jefe del Ejército, 1989 (en %)

PREGUNTA: ¿Cree usted (está de acuerdo) en que el general Pinochet debe continuar como comandante en jefe o debe retirarse?

	De acuerdo/ que continúe	En desacuerdo/ debe retirarse	Me da lo mismo	NS/NR
Abril*	28	61	10	2
Junio	24	72	—	4
Julio	24	72	—	4
Agosto	23	71	—	6
Octubre	24	72	—	4

* En esta oportunidad se incluyó la alternativa «me da lo mismo». Fuente: Barómetro CERC, 1989.

En tercer lugar, no se encontraba solo en el sistema político, sino que recibía un amplio apoyo de políticos y empresarios, que lo consideraban como expresidente. Entre los parlamentarios de la UDI y RN había antiguos colaboradores de su gobierno. En la Cámara Alta, con excepción de Sebastián Piñera (RN), todos los senadores de los dos partidos de oposición, la UDI y RN elegidos en 1989, habían participado en posiciones de poder o asesoría en el régimen militar. Destacaban Jaime Guzmán (UDI), su principal asesor civil, y Sergio Onofre Jarpa (RN), exembajador y exministro del Interior (1983-1985). Hasta el año 2006, siete de los ocho senadores de la UDI elegidos desde 1989 habían participado en alguna posición de autoridad en su gobierno⁵⁴, y también fue el caso de diez de los catorce senadores de RN⁵⁵.

Estaban, además, los nueve senadores designados, uno de los cuales había sido ministro del Interior y el militar había sido vicecomandante en jefe del Ejército.

En la dirección de los principales gremios empresariales, la Sofya y la Confederación de la Producción y el Comercio, había personalidades que habían ocupado altos puestos en el gobierno de Pinochet⁵⁶, o que le habían apoyado abiertamente. Los líderes de algunos de los principales grupos económicos también habían trabajado en la dictadura⁵⁷.

El principal *think tank* de apoyo a las bancadas de derecha, el Instituto Libertad y Desarrollo (LyD), fue fundado en 1990 por sus exministros Carlos Cáceres, de Hacienda e Interior – es el actual presidente del consejo–, y Hernán Büchi, de Hacienda, quien colabora con la entidad e integra su consejo. La mayoría de los actuales consejeros de LyD trabajaron en el gobierno con Pinochet y su actual director ejecutivo, Luis Larraín Arroyo, fue ministro director de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) después del plebiscito de 1988⁵⁸.

Las expresiones de admiración hacia Pinochet por parte de los dirigentes de organizaciones empresariales fueron públicas en múltiples ocasiones. En una entrevista realizada en 1997 por una revista económica de amplia circulación nacional a 28 destacados empresarios, ante la pregunta por el chileno que más admiraban, 14 nombraron al general Pinochet⁵⁹. Entre estos se encontraba el expresidente de la máxima organización empresarial –la Confederación de la Producción y el Comercio– y que era presidente de una de las mayores empresas del país, Enersis, un expresidente de la influyente Sofofa, que agrupa a los empresarios industriales, el presidente de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), la mayor de esta industria, y otros importantes hombres de negocios.

Durante 1997, cuando Augusto Pinochet inició una cuidadosa campaña para abandonar con honores el cargo de comandante en jefe, que había ejercido ininterrumpidamente desde fines de agosto de 1973, y se preparaba para asumir como «senador vitalicio», dos importantes gremios lo condecoraron en ceremonias públicas por sus servicios prestados al país, premias que fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación: la Sociedad Nacional de Minería (Sonami) y la Cámara Nacional de Comercio⁶⁰. Esta última le concedió el Premio Diego Portales Palazuelos, entregado en un acto que formó parte de las celebraciones del comercio. El presidente de la entidad gremial, Alfonso Mujica, pronunció un muy elogioso discurso en el que, según la información de prensa, «agradeció al expresidente por todo lo que dio al país al sentar las bases

para su progreso, bienestar y desarrollo económico y social»⁶¹.

Cuando Pinochet permaneció detenido en Londres entre el 16 de octubre de 1998 y el 2 de marzo de 2000, las organizaciones empresariales chilenas no solo condenaron la decisión de la Justicia y los gobiernos de España e Inglaterra, sino que expresaron públicamente su apoyo al general Pinochet. La principal organización empresarial, la Sofofa, publicó una inserción en la prensa valorando la labor del régimen militar⁶², y el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio viajó a la capital británica para comunicarle la solidaridad de los empresarios⁶³. También fue respaldado por los presidentes de RN y la UDI que viajaron a Londres a expresarle su apoyo y asimismo lo ampararon públicamente los dos candidatos presidenciales de derecha, Sebastián Piñera (RN) y Joaquín Lavín (UDI).

Bases institucionales del dominio reservado de los militares

El general Pinochet contaba con una sólida base institucional instituida en la Constitución de 1980 en las disposiciones referidas a las Fuerzas Armadas, que establecen originalmente que los institutos armados eran «esenciales para la seguridad nacional» y se les asignó el papel de garantes del orden institucional (inciso 2° del artículo 90 primitivo). Esto le entregaría a Pinochet un rol tutelar del sistema político que existiría cuando las FFAA. se retiraran del poder. Las Fuerzas Armadas tenían una participación mayoritaria en el Consejo de Seguridad Nacional, que contaba con la atribución de controlar la labor del gobierno y el Congreso, pudiendo representar su opinión a estas autoridades. La Constitución entregó un recurso de poder excepcional a los comandantes en jefe y al general director de Carabineros al establecer que ellos gozaban de una inamovilidad relativa, porque el presidente no los podía remover sin el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. El poder de los militares en el sistema político se extendió al Senado

a través de los senadores designados, uno por cada rama de las instituciones castrenses, así como también de Carabineros.

Las normas sobre los militares establecidas en la Constitución de 1980 llevaron a un destacado constitucionalista a señalar que ellas establecieron un «estatus desconocido para la doctrina constitucional democrática» (Verdugo, 2005: 701), pues destinó un capítulo especial para definir su organización, funciones y designación de los altos mandos militares (capítulo XI) que acentúan su presencia en el sistema político a través de su papel en el Consejo de Seguridad Nacional (capítulo XII). Las FFAA. vieron reforzada esta posición constitucional porque, para reformar ambos capítulos de la Carta Fundamental es necesaria la aprobación de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio (Verdugo, 2005: 701). Este capítulo especial se ha mantenido aún después de las numerosas reformas que ha tenido la Carta Fundamental.

El origen de esta fuente del poder militar se encuentra en un oficio del general Pinochet del 10 de diciembre de 1977 enviado a la Comisión de Estudios de la nueva Constitución (Comisión Ortúzar). Ese texto llevaba el título «Orientaciones para el estudio de la nueva institución», y allí proponía la creación de un «poder de seguridad», que correspondería a las FFAA. «en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación» (Verdugo, 2005: 702). La Comisión Ortúzar adjudicó a las FFAA. el rol de «garantes» del orden institucional, porque representarían «la garantía última», que operaría cuando las otras instituciones fueran ineficaces.

La Comisión Ortúzar definió los criterios del rol de las instituciones armadas, estableciendo, entre otras normas, que: 1) la Constitución define los procedimientos de designación y remoción de los comandantes en jefe de las FFAA. y del general director de Carabineros; 2) estos permanecen en sus cargos por un período de cuatro años; 3) gozan de inamovilidad y solo pueden ser removidos por el presidente de la República en casos calificados, con acuerdo del Consejo de Seguridad

Nacional, y 4) las FFAA. reciben una función amplia, participando en los problemas de seguridad nacional (Verdugo, 2005: 702). En otras palabras, se limita la autoridad civil sobre los altos mandos castrenses.

La iniciativa de crear un «poder de seguridad» a través de un órgano especial, «el Consejo de Seguridad Nacional», fue apoyada y desarrollada en la Comisión Ortúzar por Jaime Guzmán, quien también argumentó a favor de la inamovilidad de los comandantes en jefe. Sostuvo la necesidad de abandonar la tesis tradicional de que estas instituciones se vinculan con el presidente y postuló que debían ser configuradas como instituciones profesionales, jerarquizadas e independientes de todo otro poder, tal como sucede con los tribunales de justicia. Las FFAA., por ende, no estarían subordinadas al poder civil. Esto significaba que el presidente, según Enrique Ortúzar, no debiera tener una atribución «absoluta» para nombrar o remover a los comandantes en jefe, sino que esta debe ser relativa, pues de otra forma se «facilitaría una vía para descabezar a las Fuerzas Armadas en un momento determinado»⁶⁴.

La Comisión Ortúzar estableció una inamovilidad absoluta de los comandantes en jefe de las FFAA. y del general director de Carabineros (art. 98, inc. 2° del anteproyecto). Sin embargo, esta fue rechazada por el Consejo de Estado. Su presidente, el expresidente Jorge Alessandri, propuso que se mantuvieran los términos de la Constitución de 1925 y los tres generales en retiro que formaban parte del Consejo de Estado compartieron su opinión y estimaron inconveniente la inamovilidad (Peña, 2005: 716). En definitiva, se estableció una inamovilidad «relativa», pues el presidente tiene la facultad de llamar a retiro a los comandantes en jefe «en casos calificados y con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional». Esto implicaba, en la práctica, contar necesariamente con la aprobación de los militares que integraban el Cosena, estando estos en mayoría hasta la reforma constitucional de 1989.

Hay una disposición adicional que limita la autoridad presidencial: el primer mandatario no tiene plena autonomía para

nombrar a los comandantes en jefe, pues debe elegir entre las cinco primeras antigüedades.

La amplia independencia de los institutos armados fue reforzada por la Ley Orgánica Constitucional de las FFAA., promulgada algunos días antes del fin del régimen de Pinochet, al determinar que los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales se harían «a través del Ministerio de Defensa Nacional, a proposición del respectivo comandante en jefe institucional»⁶⁵. Esto significaba que el ministerio cumplía solo el papel de intermediario entre las instituciones armadas y el presidente, sin que este pudiera incidir en los ascensos y destituciones ni, menos aún, llamar a retiro a un oficial que hubiera desconocido autoridad, sin contar con el acuerdo del general Pinochet. Era una fuerte restricción de la autoridad del presidente y una fuente de enorme poder para el exdictador.

La reforma constitucional de 2005 terminó con la autonomía de los comandantes en jefe, pues restableció al presidente la facultad de destituir a los comandantes en jefe de las FFAA. mediante «un decreto fundado, e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado»⁶⁶. Además, suprimió el texto en el cual establecía que su «misión [era] garantizar el orden institucional»⁶⁷ y alteró la naturaleza del Consejo de Seguridad Nacional, cuyo poder ya había sido limitado por el cambio de su composición y sus funciones en la reforma constitucional de 1989, pasando ahora a ser un órgano asesor del presidente. Con todo, mantuvo el título especial dedicado a las FFAA., una continuidad con el texto original de la Carta Fundamental que reconocía la importancia de estas instituciones en el sistema político.

Pinochet limitó el poder del presidente y del Congreso, influyó en decisiones de la oposición ante proyectos de ley del Ejecutivo y puso enormes dificultades para que hubiera verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos.

LA DISPERSIÓN DE LA AUTORIDAD SUPERIOR DEL ESTADO Y LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO

El tercer recurso de la democracia semisoberana está constituido por la dispersión de la autoridad superior del Estado, con el fortalecimiento de instituciones establecidas en la Constitución de 1980, o creadas después de 1990, que cumplen importantes funciones que antes eran de responsabilidad del gobierno, como la dirección de la política monetaria, función que ahora corresponde al Banco Central. La capacidad de patronazgo del Estado fue reducida con la creación del Servicio Civil, debiendo nombrar a numerosos altos funcionarios de confianza a través de un concurso público, decidido por un consejo nombrado por el Senado (Alta Dirección Pública). Hay una *accountability* horizontal más estricta a través de los fiscales del Ministerio Público y las políticas del gobierno pueden ser detenidas por el Tribunal Constitucional, como ocurrió con la llamada «píldora del día después». Estas instituciones obligan a matizar las generalizaciones de los estudiosos del presidencialismo chileno, que destacan el enorme poder que tiene el mandatario¹, y exigen considerar el rol de estas instituciones que limitan la autoridad del presidente y le plantean nuevas exigencias a su liderazgo².

El fortalecimiento del Senado

Históricamente, el Senado fue una institución que ejerció una amplia influencia en el sistema político, que se restableció en la nueva democracia. La autoridad del presidente