

POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEMOCRACIA  
Institucionalidad y experiencia chilena 1990 - 2006

Edgardo Boeninger

CIEPLAN

uqbar  
EDITORES

Santiago de Chile, noviembre de 2007

En los párrafos siguientes se analizará el sistema político de Chile desde la perspectiva de la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo su agenda y de las condicionantes que instituciones y actores le fueron imponiendo, así como la formulación e implementación de políticas públicas enfrentadas a esas mismas condicionantes. Naturalmente, el relato de hechos y conductas efectivamente producidos se refiere sólo a los gobiernos de la Concertación por ser la única que ha gobernado en este periodo.

#### D. El sistema político chileno 1990-2006

Para el periodo mencionado se analizarán los poderes y capacidades de los actores institucionales así como los de aquellos que, aunque no integran formalmente la institucionalidad, poseen poder suficiente para ejercer una influencia significativa en los procesos políticos.

Un primer punto a examinar en el caso de Chile es la forma y grado en que el régimen presidencial ha logrado o no compensar o resolver los problemas que se le atribuyen al presidencialismo en contraste con las ventajas que la literatura reconoce al parlamentarismo. Entre éstas cabe destacar que un gobierno con régimen parlamentario tiene, por definición, mayoría política, por cuanto se constituye a partir del momento en que se forma una coalición que le otorga dicha mayoría, hecho expresado en la designación de un Primer Ministro y el voto de confianza consiguiente del Parlamento. Un segundo factor es que ese gobierno dura mientras goce de mayoría parlamentaria pues si la pierde o se produce una crisis política, un voto de censura le pondrá término y el llamado a nuevas elecciones parlamentarias resolverá la crisis. En tercer lugar, la no existencia de separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo elimina las tensiones que en el presidencialismo suelen producirse en esa relación y los poderes de veto de uno respecto del otro.

A lo anterior se suma la eliminación de una de las causales de diferenciación de propósitos (*separation of purpose*)<sup>12</sup> entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que en el presidencialismo deriva de su origen separado y funciones distintas y del hecho que, al tener en éste legitimidades paralelas, son separadamente responsables ante los ciudadanos, quienes tienden a evaluarlas con distintos criterios. Es decir, los regímenes parlamentarios son más nítidamente gobiernos de uno o más partidos, en tanto que en el presidencialismo

<sup>12</sup> Haggard, Mc Cubbins, op. cit.

existe un cargo que se coloca por encima o más allá de los partidos, generándose así una potencialidad conflictiva.

A diferencia de lo que ocurre en regímenes presidenciales, en el parlamentarismo los partidos se despliegan por entero en el Parlamento. Sus dirigentes son parlamentarios, el jefe del partido mayoritario es automáticamente el jefe del Gobierno y, en consecuencia, las relaciones partidos-Parlamento y partidos-Ejecutivo se desarrollan también plenamente en el Parlamento, desapareciendo los conflictos recurrentes entre poderes y no existiendo -salvo en mínima magnitud- los poderes de veto recíproco que suelen entorpecer la fluidez de los procesos políticos.

---

*El sistema político chileno no sólo debe evaluarse en términos absolutos en relación a su desempeño sino también relativamente a otros regímenes presidenciales y en comparación con los méritos (y deméritos) de las opciones parlamentarias alternativas.*

---

Antes de entrar al análisis propuesto, resulta pertinente recordar que el sistema político chileno post-dictadura ha sido objeto de múltiples y reiteradas alabanzas internacionales de académicos y líderes políticos por igual, lo que nos obliga a un examen cuidadoso para evitar la autocomplacencia fácil. Por cierto, en párrafos anteriores ya se ha hecho mención de los factores históricos que han contribuido a darle la fisonomía que tiene.

En lo que sigue procuraremos distinguir los poderes formales de los poderes efectivos de las instituciones, así como las relaciones teóricas y reales entre ellos, determinadas estas últimas por la conducta de los individuos y grupos que ocupan los espacios de poder configurados por la institucionalidad. Asimismo es importante destacar la pérdida de grados de libertad que, respecto de las decisiones que se toman en el sistema político, ha significado la globalización económica y la internacionalización, así como de temas no económicos como los Derechos Humanos y el Medio Ambiente; el rol de los organismos y foros políticos internacionales; el enorme impacto de las tecnologías de la información y el paso del mundo a la era de la sociedad del conocimiento. En definitiva, en grado no menor, Chile tanto como otros países de América Latina somos parte de la red mundial que se expresa en el concepto de globalización, fenómeno que es un hecho insoslayable de la realidad contemporánea.

## La Presidencia y el Poder Ejecutivo

### Poderes y restricciones del Ejecutivo

A modo de introducción al análisis que sigue, podemos manifestar que el chileno es uno de los sistemas presidenciales más fuertes de América Latina por las razones que desplegaremos a continuación.

#### 1. Los poderes del Presidente

El factor central de su poder radica en el control que ostenta de las iniciativas políticas lo que convierte a la Presidencia, sin ningún contrapeso significativo, en el órgano que define la agenda de los asuntos públicos que se tratan en cada momento. Fijar la agenda pública significa disponer y ejercer dicha capacidad preferente que se expresa, entre otras, en las normas constitucionales siguientes:

- Nombrar y remover libremente a los ministros de Estado, los subsecretarios, los jefes de servicios públicos, los jefes de empresas públicas y otros altos funcionarios del Estado de su exclusiva confianza, lo que le da autoridad excluyente en el manejo del Poder Ejecutivo.
- Ostentar la iniciativa exclusiva de proyectos de ley referidos a:
  - Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar los existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión (Art. 62 N°1)<sup>13</sup>.
  - Crear nuevos servicios públicos, incluidas las empresas del Estado y los municipios, así como suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones (Art. 62 N°2). "La alteración de la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado" (Art. 62 inciso 3°).
  - Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro [...] como, asimismo, fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las

<sup>13</sup> Todas las notas referidas a texto constitucional, se refieren a la Constitución vigente al 11 de marzo de 1990. Las referencias al texto modificado en 2005 se explicitarán cada vez que se haga mención de ellas.

bases que sirvan para determinarlos (Art. 62, N°4), norma complementada por la de establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado (Art. 62 N°6).

Es decir, posee el monopolio de iniciativas en materia de remuneraciones y seguridad social y es el único en quien puede originarse el intento de intervención en las remuneraciones del sector privado, protegiendo a éste de cualquiera tentación político-parlamentaria en la materia.

- Con alcances similares a los comentados al final del número anterior "establece las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determina los casos en que no se podrá negociar".
- El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir (es decir, 30 de septiembre) y si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación [30 de noviembre] regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los que estén establecidos por ley permanente (que obligatoriamente se deben incluir en dicho proyecto) (Art. 64).

De este modo, el Presidente tiene un altísimo poder de control sobre el proceso presupuestario anual.

- Al control del proceso presupuestario se añade una norma que es una limitación del Poder Ejecutivo pero que al mismo tiempo representa un dique poderoso contra iniciativas populistas o programas de gastos que puedan poner en riesgo la estabilidad fiscal.

En efecto, de acuerdo al Art. 60 N°7, sólo por ley se puede autorizar al Estado, a sus organismos y a las municipalidades para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos e indicar los recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. A su vez, este mismo artículo en su N°9 señala igual exigencia a las empresas del Estado y a aquellas en que éste tenga participación minoritaria, las que no podrán contratar créditos con el propio Estado o sus organismos y empresas.

Tampoco puede el Estado pedir préstamos al Banco Central, disposición que elimina las llamadas “emisiones inorgánicas”, recurso histórico fácil del Estado para obtener dinero y aumentar el nivel del gasto con el consiguiente impacto inflacionario.

- No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin que se indiquen al mismo tiempo las fuentes de recursos necesarias para atender dicho gasto (en el caso de materias en que el Congreso tiene iniciativa y que puedan irrogar gasto público). Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuera insuficiente, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos contemplados (Art. 64).

En suma, el Presidente posee poder excluyente de iniciativa en materia de política fiscal, la que cubre en plenitud ingresos y gastos públicos.

- Dado el poder de iniciativa ya señalado, es relevante el que “todo proyecto puede ser objeto de indicaciones modificatorias en el Congreso pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (Art. 66). Esta norma evita que el Poder Legislativo introduzca en un proyecto materias distintas a las que propuso el Ejecutivo en su iniciativa.
- Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y clausurarla. La legislatura ordinaria cubre el período 21 de mayo-18 de septiembre. El lapso que media entre esta última fecha y el 20 de mayo del año siguiente corresponde a legislatura extraordinaria, la que desde 1990 ha sido invariablemente convocada por el Presidente y que tiene la particularidad que sólo puede ver materias incluidas en la convocatoria por el propio Presidente, vale decir, no se pueden tratar en ella propuestas (“mociones”) originadas en los parlamentarios (Art. 32, N°2).

Esta norma fue derogada el 2005 porque resultaba altamente discriminatoria e irritante para el Parlamento, razón por la cual había caído en desuso ya que el Ejecutivo optó por incluir en dicha convocatoria toda materia que a la fecha estuviese en trámite en el Parlamento.

- Conducción exclusiva de las relaciones políticas internacionales, llevar a cabo las negociaciones pertinentes y firmar los tratados que

estime convenientes para el país, sin perjuicio de su posterior ratificación por el Congreso (Art. 32, N°17).

Esta atribución le permitió al Gobierno negociar y firmar los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Unión Europea, México, Canadá; asociación con Mercosur, recientemente con China, Perú y con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, lo que ha marcado la inserción de Chile en la economía global, el proceso que siguió a la liberalización unilateral del comercio exterior iniciada por Pinochet y continuada por los gobiernos de la Concertación desde 1990.

En términos políticos, la radicación de la política exterior en el Presidente le ha permitido participar libremente en todos los foros internacionales que le han parecido pertinentes, lo que ha marcado la inserción política internacional del país.

Por lo demás, y adelantándonos al análisis que sigue, la apertura internacional ha sido un tema de alto grado de consenso político, con las salvedades específicas que se discutirán más adelante.

- Designar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros por un período de cuatro años de entre los cinco oficiales de mayor antigüedad. Como ya se señaló, los comandantes en jefe gozaban de inamovilidad, pudiendo sólo ser removidos con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 32, N°18 y 93) (la inamovilidad fue derogada el 2005 y su eficacia mientras estuvo vigente será comentada más adelante).
- Nombrar o participar en el nombramiento de los siguientes cargos:
  - Ministros y fiscales de la Corte Suprema, a partir de una quina que le es presentada por la propia Corte, de la cual el Presidente selecciona un nombre que deberá ser ratificado con alto quórum por el Senado. Inicialmente el Presidente nombraba libremente a cualquiera de los integrantes de la quina, norma que fue posteriormente modificada en la forma indicada (Art. 75 y ley posterior).

Los ministros y fiscales de las cortes de apelaciones a propuesta en terna de la Corte Suprema, y los Jueces letrados a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

- Uno de los siete miembros del Tribunal Constitucional. La reforma del año 2005 modificó esta norma, de modo que ahora el Tribunal estará integrado por nueve miembros, correspondiéndole al Poder Ejecutivo, al Congreso Nacional y al Poder Judicial

nombrar tres miembros cada uno, de acuerdo a una modalidad de equilibrio en el Poder de designación y en la membresía del Tribunal en cualquier instante.

- Dos de los nueve senadores designados (Art. 45, letras e y f), un ex-ministro de Estado y un ex-rector de universidad, norma de la "democracia protegida" derogada el 2005 que ya se mencionó y cuya importancia concreta analizaremos más adelante.
- El Contralor General de la República con acuerdo del Senado, adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, cargo inamovible con cese de funciones a los setenta y cinco años de edad (Art. 87).
- El presidente del Banco Central -entidad autónoma (Art. 97)- de entre cinco consejeros que componen el directorio del mismo. Los consejeros del Banco son designados por el Senado a propuesta del Presidente de la República (Ley Orgánica Constitucional del Banco Central N°18.840). Esta norma es muy importante porque permite al Presidente influir fuertemente en la conformación del equipo directivo del Banco, lo que ayuda a su mejor coordinación con el ministro de Hacienda.
- Los superintendentes de Valores, Seguros y Sociedades Anónimas, de Bancos, de Isapres (hoy de Salud), de AFP, de Servicios Sanitarios, de Electricidad y Combustibles, el subsecretario de Telecomunicaciones (al igual que los demás subsecretarios, siendo éste el regulador del sector), es decir, de las entidades técnicas autónomas que constituyen el aparato regulador del Estado.
- Los intendentes y Gobernadores de las regiones y provincias del país, vale decir, las máximas autoridades subnacionales (distintas de las comunas autónomas, cuyos alcaldes y concejales son elegidos desde 1992 por votación popular).
- Dictar los Estados de Excepción Constitucional ante situaciones de calamidad pública (libremente), conmoción interior, emergencia o crisis externa, con acuerdo del Congreso o del Consejo de Seguridad Nacional en su caso (derogado el año 2005).
- Calificar la urgencia de los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo en las categorías de simple, suma o discusión inmediata, que reduce el plazo de tramitación en la cámara respectiva a treinta días, diez días y tres días en cada caso.



La importancia de esta disposición radica en que permite al Presidente intervenir en la formación de las tablas de sesiones de sala y comisiones de ambas ramas del Congreso, por cuanto los proyectos con urgencia, y según el grado de la misma, tienen prelación sobre los que no la tienen. De este modo el Presidente puede impedir que el Parlamento postergue el tratamiento de los temas que más le interesan al Ejecutivo. Los plazos no son, en realidad, tan importantes, pues la práctica habitual es que el Ejecutivo las renueve a su vencimiento. Además, el incumplimiento de plazo no tiene sanción, excepto naturalmente -y puede no ser menor- el castigo de la opinión pública.

- Dictar decretos con fuerza de ley sobre materias determinadas, previa autorización expresa del Congreso, la que no puede extenderse por un periodo mayor de un año (Art. 61). Esta facultad no ha sido utilizada, salvo en muy contadas ocasiones desde 1990. La razón principal de ello radica en que los partidos políticos de gobierno y oposición son contrarios de manera transversal a delegar las que estiman sus ya reducidas facultades.

Lo anterior resume los muy amplios poderes proactivos del Presidente, que le dan una muy considerable fuerza para lograr e imponer una unidad de propósitos internos del Ejecutivo, hacer prevalecer sus propuestas en el Congreso y facilitar el logro de una mayor unidad de propósitos con instituciones como el Poder Judicial, el Banco Central y el Tribunal Constitucional que son autónomos en sus resoluciones y constituyen contrapesos del poder presidencial.

Además de lo anterior, el Presidente posee poder reactivo de veto en relación a las leyes aprobadas por el Congreso Nacional. En efecto (Art. 70), el Presidente podrá observar uno o más artículos del proyecto aprobado por el Congreso dentro del plazo de treinta días. El veto presidencial puede ser supresivo, sustitutivo (reemplaza uno o más artículos por otros) o aditivo (añadir un artículo nuevo). La única limitación del veto es que sólo puede referirse a temas que tengan relación directa con las ideas matrices del proyecto.

Si las dos cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto quedará definitivamente despachado. Si las dos cámaras las desecharen e insistieren por los dos tercios de los miembros presentes, prevalecerá el criterio del Congreso y se devolverá al Presidente para su promulgación. En el caso del veto sustitutivo puede darse la situación especial de que las cámaras rechacen el veto pero no tengan el quórum para insistir en su propia redacción. En tal caso, no habrá ley sobre el o los artículos que sean materia del desacuerdo.

En el caso especial de una reforma constitucional aprobada por el Congreso, el Presidente también la puede vetar en todo o parte de manera similar a un proyecto de ley. Una norma especial le permite vetarla en su totalidad y, si el Congreso insistiese por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, puede consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.

Lo interesante de esta norma es que es el único caso en que nuestra Constitución consulta el instrumento del plebiscito -modalidad de democracia directa que no es considerada en el ordenamiento jurídico del país (aunque sí lo es a nivel de municipios para materias locales)- que se adscribe, por tanto de modo riguroso a las instituciones propias de la democracia representativa. Cabe hacer notar que en ningún momento en los largos dieciseis años de debate sobre reforma constitucional que culminó el año 2005, sector político alguno planteó la posibilidad de una reforma en ese sentido sin perjuicio de diversas opiniones individuales favorables a ella y de la posición también favorable de la izquierda extra-parlamentaria (Partido Comunista y otros menores).

Una de las normas instituidas por la Constitución de 1980 que nunca ha sido cuestionada y que se ha incorporado de modo consensual al sistema político chileno es la que se refiere a la "segunda vuelta" en las elecciones presidenciales, que sólo se analiza aquí por tratarse de un debate que aún continúa en América Latina. En nuestra región existen casos de segunda vuelta, elección de una sola vuelta y transferencia de la decisión al Parlamento que debe definir entre las dos primeras mayorías relativas de la primera vuelta (3 en Bolivia).

La modalidad adoptada por Chile tiene, desde luego, un origen histórico. Ningún Gobierno en el período 1925 - 1973 regido por la Constitución de 1925, excepto el de Frei Montalva en la Cámara de Diputados (1964 - 1970), tuvo mayoría parlamentaria siquiera en una de las cámaras. Todos tuvieron muchas dificultades en sus relaciones con el Poder Legislativo y los presidentes afectados unánimemente se quejaron del permanente obstruccionismo del Legislativo. Esta situación tuvo su desenlace con el último gobierno de ese período. Salvador Allende, elegido en 1970 con sólo el 36% de los votos y combatido frontalmente por las otras fuerzas políticas del país, intentó imponer por vía democrática un cambio radical de sociedad ("la transición chilena al socialismo"). La confrontación política y social producida culminó en el golpe militar de 1973. De ahí que la nueva normativa constitucional procura asegurarle al Presidente la legitimidad de un respaldo de más de un 50% de los ciudadanos, entendiéndose que un jefe de Estado con respaldo minoritario en la población no está en condiciones de acometer transformaciones de envergadura. El recuerdo histórico y la legitimidad ciudadana mayoritaria determinaron un apoyo transversal a la nueva norma, sin disenso hasta hoy.

Hay diversos argumentos que refuerzan la opción por la segunda vuelta electoral:

- Al presentarse varios candidatos a la primera vuelta, los ciudadanos expresan sus preferencias relativas. Es razonable suponer que sólo los dos candidatos más votados pueden aspirar a contar con la aprobación de más de la mitad de los electores. La segunda vuelta permite a quienes manifiestan otras preferencias en la primera, volver a las urnas y hacer valer su segunda preferencia como factor determinante de la definición presidencial.
- Algunos autores sostienen que la segunda vuelta estimula la aparición de candidatos sin opción de ganar y que utilizan la elección para darse a conocer y para hacer campaña por una determinada causa o materia de insuficiente consideración -a juicio de ellos- por los partidos mayores.

Este razonamiento es efectivamente correcto, pero parece que desde el punto de vista de la oportunidad para generar nuevos liderazgos y poner de relieve problemas antes ignorados, esta posibilidad es una contribución positiva a la democracia y enriquece al sistema político. Por el contrario, si la elección se definiera en una sola vuelta por mayoría relativa, la existencia de varios candidatos menores implicaría que el gobernante elegido podría serlo con digamos un 25% de los votos (porcentaje similar al obtenido por el candidato más votado en la primera vuelta de la reciente elección de Ecuador del año 2006). La segunda vuelta permite a los candidatos que participan en ella, forjar alianzas con uno o más de los postulantes eliminados, mejorando la posibilidad de obtener mayor apoyo parlamentario posterior. Estas alianzas ex-ante tienen más fuerza que si sólo se intentaran una vez constituido el Gobierno, porque el candidato maneja instrumentos potenciales de poder como cargos ministeriales y burocráticos y la inclusión en su programa de alguna materia de particular relevancia para el nuevo aliado. Este razonamiento resulta también válido si elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas porque permite al candidato presidencial establecer una relación colaborativa con los contingentes parlamentarios de los postulantes eliminados antes que entre en funciones el nuevo Parlamento.

- Se dice también que esta modalidad incentiva la proliferación de partidos políticos. No se ve razón para que ello ocurra porque la mera presentación de una candidatura presidencial no asegura a quienes constituyan un partido para apoyarle, su permanencia en el sistema político, a menos que obtengan un respaldo significativo en las urnas. El acceso al parlamento de quienes conforman listas parlamentarias ligadas a una candidatura presidencial, en el caso de elecciones simultáneas, depende fun-

damentalmente del sistema electoral. Si este es uninominal mayoritario o binominal (como en el caso de Chile) no tendrían posibilidad de contar con parlamentarios electos y no tendrían impacto en el sistema político. Eso sí ocurriría en sistemas electorales altamente proporcionales, pero en tal caso la proliferación partidaria y fragmentación parlamentaria se debe al sistema electoral y no a la segunda vuelta.

- La simultaneidad de elecciones establecidas en Chile por la reforma del año 2005, genera, asimismo, con más fuerza que otras disposiciones una relación entre candidato presidencial y lista parlamentaria porque dado el prestigio y adhesión del candidato presidencial a los postulantes a parlamentarios afines les interesa identificarse con él, con el consiguiente fortalecimiento de la posterior relación Presidente-Parlamento.
- Un factor político que es de evidente importancia es que la segunda vuelta favorece a las posiciones más moderadas. En la primera vuelta los candidatos suelen dirigirse a su base de apoyo principal, de modo que si son de derecha o de izquierda su campaña tendrá un sesgo más pronunciado en el sentido pertinente. En cambio, en la segunda vuelta la disputa es por los votos que pueden favorecer a uno u otro candidato -los del medio- en tanto que los electores de posiciones más extremas se convierten en votos cautivos del candidato pertinente. Eso es lo que se observa en la generalidad de las elecciones latinoamericanas (Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Alan García en Perú o lo ocurrido con Jean-Marie Le Pen en Francia) donde para la segunda vuelta suele haber cambios en el personal conductor de la campaña, imagen de la misma y en su orientación programática. En el caso de las sucesivas postulaciones de Le Pen, al quedar eliminado en primera vuelta, sus votos fueron capturados por la derecha tradicional. La vez que pasó a segunda vuelta se dio otro fenómeno: derecha e izquierda se aliaron contra él.

### Capacidades y funcionamiento del Poder Ejecutivo

El órgano formal principal del Poder Ejecutivo es el Gabinete Ministerial. Formado por alrededor de veinte ministros y presidido por el Presidente de la República y en su ausencia por el ministro del Interior (llamado de Gobernación en otros países), es el órgano colectivo superior del régimen presidencial y la entidad coordinadora formal de la labor del Ejecutivo.

Es un hecho, sin embargo, que por el número de sus miembros y la gran diversidad de materias que le corresponde abordar, el gabinete no cumple ni está en condiciones de ser un órgano de coordinación relevante. Por ello se ha convertido en una instancia en que el Presidente da instrucciones generales a

... sus ministros o en que estos reciben información de interés especial para todos o alguno de ellos.

Uno de los factores positivos en el desempeño del Ejecutivo chileno en el período, ha sido la estabilidad de los gabinetes. La baja rotación ministerial favorece la continuidad de las políticas desarrolladas, el sentido de equipo y genera confianzas que contribuyen a la eficacia gubernativa. Un cuadro comparativo de países latinoamericanos indica que Uruguay, Costa Rica y Chile fueron, en el lapso 1988-2000, los tres países con menor número de ministros por cartera, entre 3.3 y 3.8. El fuerte presidencialismo del país, la autonomía de las decisiones presidenciales respecto de los partidos y la cohesión de la coalición de Gobierno explican el fenómeno.

Diversas son las fórmulas de coordinación que se han ensayado en el período en estudio. En una primera etapa (gobierno de Patricio Aylwin) dicha labor se concentró en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), tanto en lo que respecta a la coherencia interna del Ejecutivo como a sus relaciones con los partidos políticos y el Parlamento. Para llevar adelante la agenda se estableció una estrecha relación de hecho entre la Segpres y el Ministerio de Hacienda, dada la gravitación principal que desde el primer momento se reconoció en dicho ministerio responsable de la política económica (cabe añadir que como la Concertación era una alianza demócratacristiana-socialista, se sumó a esta férrea unión el ministro Secretario General de Gobierno, que era de militancia socialista, en tanto que el de Segpres era DC, dando de ese modo a la alianza con Hacienda (también DC) un carácter transversal, esencial para la unidad de la coalición de Gobierno). Esta acción fundamental se complementó con instancias formales de coordinación intra-Ejecutivo como fueron los Comités Interministeriales establecidos por áreas temáticas y las comisiones bipartitas Ejecutivo-Parlamento, instaladas sectorialmente y con participación de autoridades políticas del Ejecutivo (ministro y subsecretario, casi siempre de diferente afiliación partidaria en aras de la transversalidad ya mencionada), parlamentarios de las bancadas oficialistas de las comisiones pertinentes del Congreso y los asesores técnicos de cada ministerio.

La presencia de los asesores tenía por objeto establecer vínculos sistemáticos entre políticos y tecnócratas, de relación distante y fuerte desconfianza mutua inicial.

Después de un segundo gobierno de la Concertación, en que esta relación de coordinación fue menos precisa, pero en que se mantuvo el predominio de algún ministro político y del ministro de Hacienda, el tercer período (presidencia de Lagos) se caracterizó por la combinación de la autoridad especial de ese Presidente en todos los temas, el ministro del Interior como jefe político, el

ministro de Hacienda, crecientemente involucrado en los temas políticos y sectoriales y el llamado "segundo piso", compuesto por asesores presidenciales directos que tomaban diversas iniciativas, apoyaban directamente al Presidente y establecieron una esencial relación de alianza con el ministro de Hacienda, realizando desde esta perspectiva una labor similar a la de Segpres en el primer período (Aylwin). Por su parte, tanto los ministros de Interior y Hacienda como el jefe de los asesores del "segundo piso", actuaron permanentemente en apoyo de los ministros sectoriales. El ministro del Interior desempeñó un papel protagónico y decisivo en la resolución de los conflictos sociales que se producían en los diversos sectores; en tanto Hacienda y el "segundo piso" velaban por la coherencia de orientación política y de nivel de gasto de las iniciativas sectoriales.

El cuarto período de gobiernos de la Concertación liderado por Michelle Bachelet, iniciado hace poco más de un año, está aún en el proceso de buscar su propia fórmula de conducción y coordinación, habiendo añadido a la problemática conocida, el objetivo de cercanía y "empoderamiento" ciudadano, cuestión que evidentemente complica el diseño de una fórmula adecuada.

En todas las etapas del lapso ya transcurrido de los gobiernos de la Concertación se han mantenido las reuniones formales periódicas del Ejecutivo con los partidos de la coalición de Gobierno y con el Parlamento, así como un diálogo fluido con los dirigentes y parlamentarios de oposición, con sólo breves interrupciones. Si bien las negociaciones políticas reconocen como espacio privilegiado al Parlamento, no han sido pocas las ocasiones en que los acuerdos políticos se han gestado entre el Ejecutivo y los partidos de oposición, los que posteriormente se ha procurado traspasar -no sin dificultades- a las bancadas parlamentarias respectivas.

Las relaciones y acuerdos con las organizaciones sociales también han correspondido en su mayoría al Ejecutivo, siendo el ministro político encargado del tema junto al ministro de Hacienda y a él o los ministros sectoriales correspondientes los encargados de llevar adelante las negociaciones pertinentes. En ocasiones, sin embargo, se ha optado deliberadamente por transferir este diálogo a las comisiones del Parlamento, decisiones que corresponden a consideraciones de estrategia política del momento.

---

*En todo sistema presidencial, así lo evidencian las experiencias, es preciso mirar con detenimiento y en profundidad el funcionamiento del Poder Ejecutivo, materia que, en general, no recibe en América Latina la atención que merece. Sólo si se resuelve bien este tema podrá asegurarse eficacia, coherencia y eficiencia en la acción del Estado, incluida la implementación de las políticas públicas.*

*En todo caso, parece esencial otorgar y mantener un fuerte respaldo presidencial y de los ministros políticos claves al ministerio conductor de la política económica, como condición política de continuidad, predictibilidad y estabilidad de la economía.*

---

Lo que ha faltado en la estructura coordinadora e integradora del Ejecutivo es una instancia de coordinación de las políticas sociales. En buena medida esto se debe a que, por una parte, Educación y Salud son dos áreas de tal magnitud y de tanta diversidad entre sí que pretender dar forma a una coordinación entre ellas pareciera ser una tarea tan inútil como imposible. Por otra parte, las carteras de Trabajo y Previsión Social tienen una problemática particular de fuertes implicancias económicas y políticas, por lo que su relación más estrecha tiene que ser con esos ministerios. De este modo lo que se ha ido logrando es una coordinación en el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) de los programas sociales orientados a combatir la pobreza y la marginalidad. En este tema Chile no ha logrado hasta la fecha una coordinación eficaz de los diversos programas sociales ya enunciados con los problemas de la mujer, a cuyo cargo se encuentra el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) y con los programas de desarrollo regional concentrados en la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, repartición esta última que quizás debería quedar incorporada a Mideplan en lo que respecta al gasto social que realiza.

Un caso es el de las Relaciones Exteriores, ministerio que funciona más bien desconectado del resto, excepto en lo que se relaciona con las negociaciones económicas internacionales, en que la sección correspondiente de la cancillería ha trabajado en estrecha relación con las demás entidades públicas y con el sector privado, sobre todo en lo que respecta a las negociaciones de acuerdos de libre comercio, acuerdos de protección de inversiones, de doble tributación, etc. En cambio, la dimensión política de las relaciones internacionales que puedan requerir compromisos y acciones de parte de Hacienda, Obras Públicas, Transportes u otros ministerios no ha sido integrada a una coordinación satisfactoria.

La experiencia en materia medioambiental ha sido objeto de fuertes críticas. Se estableció un servicio denominado Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), autónomo pero vinculado a la Segpres, dirigido por un Consejo Interministerial presidido por el ministro de Segpres. Esto radica en que se trata de un tema eminentemente intersectorial respecto del cual se requería alcanzar un equilibrio razonable entre las prioridades del crecimiento económico y las crecientes exigencias nacionales e internacionales en materia ambiental. Hoy es posible que transitemos hacia la creación de un ministerio del Medio Ambiente, pero si así se concreta, hará falta siempre una instancia conductora superior de tipo interministerial.

De reciente incorporación al aparato público es el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad creado, por ahora, por decreto presidencial en calidad de organismo asesor del Presidente, cuya existencia da cuenta de la trascendencia que para el futuro del país tiene el tema de la innovación tecnológica, rubro en que Chile muestra un déficit importante.

---

*La tecnocracia gubernativa ha adquirido en estos años una creciente importancia, hecho que es una realidad a destacar. En ella predominan los economistas, sin perjuicio de la presencia de un número también apreciable de ingenieros, abogados y sociólogos.*

*La particularidad esencial de esta tecnocracia es su orientación más bien liberal en lo económico, su actitud convencidamente positiva hacia la globalización e inserción de Chile en el mundo y el hecho de que no existen en lo concreto diferencias sustanciales entre técnicos militantes de los diversos partidos de la Concertación así como no son profundas las controversias con sus pares de la oposición política. Este último factor ha sido un poderoso elemento de ayuda en diversas negociaciones políticas respecto de una gran variedad de iniciativas gubernamentales no sólo en el campo económico sino en ámbitos muy diversos. Es útil examinar en los sistemas políticos de la región la existencia de este u otros puentes que sirvan para facilitar los procesos de negociación y concordancia en relación a los distintos componentes de la agenda gubernativa.*

---

En el caso chileno, las entidades autónomas del Estado -incluyendo el Banco Central, las superintendencias y las empresas públicas- están comandadas e integradas en sus jerarquías funcionarias superiores por figuras tecnocráticas que operan con mucha autoridad e independencia política (aunque muchos de ellos son también militantes de partidos de la Concertación). De esta rea-



lidad no se han exceptuado tampoco aquellos directivos cuyo nombramiento requiere la ratificación del Senado. Mención especial merece la fuerte dotación de asesores que en cuatro gobiernos ha apoyado la gestión del ministro de Hacienda. Criterio similar se adoptó al reclutar los integrantes de la Secretaría General de la Presidencia en el primer gobierno de la coalición.

Las ya enumeradas facultades del Ejecutivo en materia de ingresos y gastos públicos y la especial relevancia de estas en la tramitación de la Ley de Presupuestos, materia que se verá más adelante, han dado lugar a una posición de preeminencia al interior del Poder Ejecutivo de la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda. Han contribuido fuertemente a esta situación de ser entidad clave, el riguroso criterio de idoneidad que ha aplicado la Dirección de Presupuestos en la selección de su personal y a su larga tradición de integridad y orgullo institucional.

La administración pública en su conjunto, brazo fundamental de la labor del Ejecutivo, en particular en la implementación de las políticas y en la prestación de servicios al sector privado y a los ciudadanos en general, tiene una tradición de honestidad y respeto a la norma a la que ya se ha aludido en este libro. Esta tradición es de gran importancia ya que ha generado la confianza de que las políticas aprobadas o las instrucciones impartidas serán debidamente implementadas sin desviaciones ni vetos "de facto", facilitando la construcción de acuerdos políticos y la coherencia de la acción pública.

Por otra parte, la burocracia chilena muestra una actitud más bien pasiva y de regular diligencia, una defensa férrea de sus "prebendas" o derechos adquiridos (como la inamovilidad funcionaria) y una capacidad mediocre que compara bien con otros países de la región, pero que dista de estar al nivel de los países más avanzados en la materia.

Sin perjuicio de esta afirmación, es importante poner de relieve la modernización ocurrida -en algunos casos con reconocimiento internacional- por organismos como el Servicio de Impuestos Internos, la Dirección de Registro Civil, el Instituto de Normalización Provisional y la propia Dirección de Presupuestos, además del prestigio de la policía nacional, el Cuerpo de Carabineros de Chile.

En todo caso, desde mediados de los noventa se ha intensificado un esfuerzo cada vez más potente de modernización del Estado en lo que respecta a su capacidad de gestión, su transparencia y su responsabilidad (*accountability*), cuyo motor principal ha sido justamente la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones y prestigio le dan el poder necesario para actuar con eficacia en este campo, asumiendo así tareas que desde un punto de vista estrictamente funcional posiblemente no le competan.

Un caso que merece ser citado ocurrió hacia el año 2000. El ministro de Obras Públicas logró la aprobación de una ley que otorgaba un aumento significativo de remuneraciones a los profesionales de ese Ministerio (asignación de función crítica). Esta disposición fue rechazada por el Tribunal Constitucional. Ante la crisis de personal profesional que se le venía encima, el ministerio incurrió en procedimientos reservados y administrativamente incorrectos para el pago de "sobresueldos" y así compensar el aumento denegado. Posteriormente, se desató un escándalo al respecto, ligado a denuncias de uso encubierto de recursos fiscales para financiar campañas electorales, desencadenándose una crisis política de considerables dimensiones. En un hecho revelador del grado de cooperación logrado por todos los actores del sistema político chileno, se creó, bajo la presidencia del ministro del Interior, por iniciativa de un partido de oposición (la UDI) y con participación de todos los actores, una mesa de discusión del tema en todas sus aristas que culminó en la dictación de leyes que crearon un sistema de Alta Dirección Pública (que despolitizó y redujo el número de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República), de sinceramiento y aumento de las remuneraciones de los escalones más altos de la administración del Estado (tema hasta entonces tabú por la doctrina de la escala única celosamente defendida por la asociación de empleados fiscales) y el financiamiento público de las campañas electorales, a lo que hasta entonces se había opuesto tenazmente la derecha dado su acceso fácil a las contribuciones del empresariado, las que, sin embargo, ya habían empezado a declinar. Más adelante se volverá sobre este caso, cuando se analicen las políticas públicas específicas.

---

*En los últimos años se ha llevado a cabo un programa persistente de modernización de la gestión estatal expresado en la aplicación masiva de tecnologías de la información, en la ley de compras (incluida la compra por medios electrónicos), la ley del silencio administrativo (la aprobación automática de una solicitud privada si al cabo de determinado plazo la autoridad burocrática no hubiere dado respuesta a la petición) y diversas iniciativas de la Dirección de Presupuestos en relación a la transparencia, responsabilidad y evaluación de la gestión fiscal, incluida la introducción paulatina de incentivos pecuniarios a los funcionarios y de posibilidades de ascenso de los mismos ligados a evaluación de mérito y rendimiento.*

*En síntesis, estamos presenciando un mejoramiento progresivo del sistema político chileno en lo que respecta a la calidad de la gestión del Estado.*

---

## Restricciones al poder del Presidente

La Constitución de 1980 fue dictada con la presunción de que el Gobierno seguiría por un largo período en manos de Pinochet y sus partidarios, lo que junto a su inspiración militar y al prestigio histórico de la Presidencia y de la figura paternalista del Presidente de la República, explican su "hiperpresidencialismo", calificativo utilizado por sus numerosos críticos. Sin embargo, la constitución se preocupó de que el poder presidencial no fuera arbitrario y se puso en la situación de que fueran "otros" los que asumieran la conducción del país (como efectivamente ocurrió) por lo que impuso algunas restricciones al poder presidencial.

1. La más importante de ellas, dictada después de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1989, es el sistema electoral, el que la constitución dejó expresamente -salvo el número de ciento veinte diputados en el Art.45- a la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, promulgada el 26 de mayo de 1988, al que se incorporó un título final que estableció el sistema electoral binominal, siete meses después de dicho plebiscito y a sólo pocos meses de la primera elección presidencial y parlamentaria. En un párrafo posterior se analizará la importancia y rol del binominalismo en el sistema político. Basta señalar por ahora, que se trata del menos proporcional de los sistemas electorales (con sus ventajas y deméritos) y el que mayores posibilidades da a la segunda fuerza electoral de empatar con la primera. Es decir, la decisión final de establecer el binominalismo, sin duda, tomó en consideración que los partidos políticos de la derecha, emergidos de los partidarios de Pinochet (UDI y RN) eran minoría frente a la Concertación, la que -contrariamente a las expectativas previas- iría unida en un pacto parlamentario a esa elección. Por ello, el sistema binominal fue concebido, al menos en parte, como una restricción al poder del futuro gobierno de la Concertación.
2. El sistema electoral implantado no habría sido sino una limitación relativamente débil al poder del Presidente si no existiese también en la Constitución la exigencia de disponer de supermayorías para aprobar leyes sobre determinadas materias.

En efecto, el Art. 63 señala que "las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requieren para su aprobación, modificación o derogación de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio". A su vez "las normas legales definidas como de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio". Por su parte "un proyecto de reforma constitucional necesitará para ser aprobado en cada cámara el voto conforme de las tres quintas partes

de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayera sobre los capítulos "Bases de la Institucionalidad", "de los derechos y deberes constitucionales", Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y Reforma de la Constitución, necesitará en cada cámara de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio" (Art. 116).

De este modo, un proyecto de Reforma Constitucional para ser aprobado requiere del acuerdo de las fuerzas políticas de Gobierno y oposición. A su vez, las leyes orgánicas constitucionales, dados los márgenes máximos de mayoría que ha alcanzado la Concertación en el Senado (2005: 53% siendo 4/7 igual a 57%) sólo pueden dictarse o modificarse con el apoyo de uno de los partidos de oposición. Estas son leyes que constituyen el núcleo central de la normativa respecto de los temas de mayor envergadura y se identifican una a una en la Constitución.

Como ya se indicó anteriormente, como resultado de la dictadura militar, la división del país en bandos identificados con el SI y el NO en el plebiscito, dieron nacimiento a dos bloques: la Concertación y la hoy llamada "Alianza por Chile", coalición de Gobierno y de oposición respectivamente desde 1990, que el sistema binominal ha fortalecido, más bien congelado. El requerimiento de obtener un 33% de los votos para obtener un escaño a dos listas y no menos de un 25 a 30% a tres o más listas (ejemplo 4 listas: 55% - 27% - 15% - 3%) hace imposible que un partido se descuelgue de una coalición para emprender un camino propio, sin enorme riesgo de perder la mayor parte de su bancada parlamentaria.

3. La restricción mayor al poder presidencial estuvo dada hasta 1997 por la institución de los nueve senadores designados, que en 1989 recayó en su totalidad en leales partidarios de Pinochet (designados directa o indirectamente por él mismo), y dieron a la oposición una mayoría de votos en el Senado. Hasta esa fecha ningún proyecto podía aprobarse por mayoría simple sin la concurrencia de votos opositores.

A partir de 1998 la situación varió. Pinochet tuvo una pasada efímera por el Senado y producto de sus problemas judiciales por violaciones a los Derechos Humanos se retiró de la Institución. A su vez, el entonces Presidente Frei logró la designación de tres militantes de la Concertación (dos directamente y un ex Contralor por la Corte Suprema) a lo que se sumó el año 2000, en carácter de vitalicio, el propio ex-presidente Frei. Los representantes de la Corte Suprema -cuya composición había ya variado sustancialmente- eran dos juristas conservadores pero con un grado mayor de independencia que sus predecesores, que votaron con cierta frecuencia a favor de los proyectos de Gobierno (de 9-0 se pasó a 6-4 y a

menudo a 5-5). De ese modo, la más potente de las instancias de veto de la "democracia protegida" perdió relevancia, lo cual condujo a su supresión por unanimidad en las reformas del año 2005.

4. El Consejo de Seguridad, a través de la amenaza de su pronunciamiento hostil al Presidente por expresión de una voz militar unida en su seno, apareció en un comienzo como un obstáculo grave a la gestión del Gobierno. Sin embargo, el dramatismo que habría revestido una declaración confrontacional del organismo, unido al hecho de que con excepción del Ejército comandado por Pinochet hasta 1997, el resto de las instituciones armadas se marginó rápidamente de la política de manera radical (excepto en su defensa institucional respecto de los temas de Derechos Humanos), derivó en que el Consejo de Seguridad no jugó rol alguno -de hecho nunca se produjo en él una votación- de modo que al cabo de unas pocas amenazas frustradas de citación, prácticamente dejó de funcionar con un rol de amedrentamiento y se limitó a definir los nombramientos que la Constitución le encargaba.
5. Desde otro ángulo, como ya se indicó anteriormente, la Constitución tiene una marcada impronta liberal basada en la concepción de Estado subsidiario. A tal efecto, en su Capítulo III establece normas como las siguientes: "El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza; la no discriminación en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica; el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales [...] nadie puede ser privado de su propiedad, sino en virtud de una ley que autorice la expropiación por causa de utilidad pública [...] el expropiado, sin perjuicio de su derecho de reclamación ante los tribunales, tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado [...] a falta de acuerdo la indemnización deberá ser pagada al contado, [...] la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales [...] la afiliación sindical será siempre voluntaria [...] los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellas [...] el Estado mantiene el dominio absoluto sobre las minas, pero se contempla un régimen de concesiones cuyos términos tienen el carácter de ley orgánica constitucional, ley dictada en 1982 que consolidó la explotación minera privada; se consagra el derecho a la seguridad social que circunscribe al Estado a "garantizar el acceso al goce de prestaciones básicas conforme sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas [...] el Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social [...] es deber del Estado

garantizar la ejecución de las acciones de salud sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas en la forma que determine la ley”.

6. Vale también la pena recalcar que el hiper presidencialismo con que se define el régimen implantado por la Constitución de 1980 no lo es tanto en comparación con la de 1925 debido a la consagración en la actual de las instituciones autónomas como el Banco Central y las superintendencias a que nos referiremos más adelante. Asimismo, en relación con las Fuerzas Armadas, los poderes presidenciales -aún después de las reformas del año 2005- son menos discrecionales de lo que eran en la Constitución de 1925.

---

*Los potentes poderes que la Constitución otorga al Presidente encuentran, pues, su contrapartida en las limitaciones aquí enumeradas y en la suerte de mandato o al menos orientación constitucional en pro de una estructura económico-social de corte liberal que asegura el derecho de propiedad, limita la acción económica del Estado y permite la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales.*

---

Más adelante precisaremos el análisis sobre el efecto que este marco constitucional tuvo en la agenda pública, el desempeño del sistema político y la formulación de políticas públicas en el período que revisamos.

## El Parlamento

Los poderes del Parlamento varían apreciablemente de un régimen presidencial a otro. Los hay en extremo poderosos como el de Estados Unidos, en tanto que en América Latina se detectan algunos que son débiles y poco eficaces.

Nos parece muy adecuada la tipología que se presenta en el libro *The politics of policies* editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID<sup>14</sup>, que comentaremos a continuación:

- Legislativos relativamente limitados que generalmente aprueban las iniciativas del Ejecutivo sólo con cambios menores y que no son mayormente activos ni efectivos en la fiscalización al Ejecutivo.
- Legislativos reactivo obstruccionistas, potencialmente más activos en formulación de políticas pero cuyo rol es principalmente el de un actor que

---

<sup>14</sup> BID ed. *The politics of policies*, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University, 2006, op. cit.

utiliza su capacidad de veto (*blunt veto power*) que bloquea o aprueba las iniciativas gubernativas. Sólo en raras ocasiones se involucra en los aspectos técnicos o distributivos de las políticas propuestas por el Ejecutivo o en la supervisión de su implementación.

- Legislativos reactivos constructivos que pueden también ejercer el veto obstruccionista, pero que contribuyen significativamente a definir el contenido de las políticas, introduciendo modificaciones importantes a las iniciativas del Ejecutivo. Desempeñan también con mayor efectividad su función fiscalizadora y supervisora.
- Legislativos proactivos que además de los roles atribuidos a las dos categorías anteriores, toman a menudo la iniciativa en la definición de la agenda pública y en la presentación de propuestas de política.

El libro se adelanta a señalar que esta última categoría -a la que pertenece, por ejemplo, el Congreso norteamericano- no se observa en ningún parlamento latinoamericano. El libro recién citado contiene un cuadro<sup>15</sup> en que se presenta un "índice de capacidades" para los parlamentos latinoamericanos, resultante de la evaluación de los factores confianza en el Congreso, efectividad de su labor, experiencia promedio de los legisladores (medida en años), porcentaje de legisladores con educación universitaria, pertenencia promedio a comisiones de los parlamentarios (cantidad), fuerza de las comisiones, oportunidad que ofrece de construir una carrera política y apoyo de conocimiento técnico.

En dicho índice, sólo tres parlamentos latinoamericanos, Brasil, Chile y Colombia, son evaluados por el índice final en la categoría de capacidad alta y en prácticamente todos los indicadores parciales el Congreso chileno ocupa el primer lugar.

Señalamos lo anterior, en primer lugar, porque esta situación contrasta agudamente con la baja auto evaluación que de nuestro parlamento hacen los propios legisladores chilenos, que atribuyen a su falta de atribuciones la visión crítica que respecto del Congreso revelan las encuestas de opinión pública. En segundo término, hemos destacado estos antecedentes porque apuntan a que el Congreso chileno ofrece una experiencia que puede resultar útil para otros países de América Latina.

Adelantándonos al estudio más pormenorizado de su acción en la política, sostenemos que el Congreso chileno se ubica en la categoría de legislativos reactivos constructivos. Se hace esta afirmación para sostener también que de la tipología propuesta, es ésta la categoría que mejor contribución puede hacer a la gobernabilidad de un país. En efecto, la primera de ellas corresponde a parla-

<sup>15</sup> Ibid., p. 55, Table 3-6 "Summary of measures of legislatures capabilities".

mentos incapaces de actuar de contrapeso y como agente perfeccionador de las propuestas gubernativas, en tanto que en la segunda prima la reacción primaria de aprobar o rechazar sin mayores matices, lo que tiende a traducirse en ineficacia o confrontación. Por último, un parlamento proactivo implica el riesgo de que la agenda pública esté ambiguamente conformada por iniciativa de dos poderes separados que si no poseen unidad de propósitos<sup>16</sup> pueden conducir a situaciones de estancamiento, confrontación o falta de conducción política.

---

*El Congreso chileno es un Parlamento bicameral que se caracteriza porque tanto la Cámara de Diputados como el Senado son cámaras plenamente políticas dotadas de las mismas atribuciones, con la sola salvedad de que la fiscalización de los actos del Gobierno es de resorte exclusivo de la Cámara de Diputados y que al Senado corresponde participar en el nombramiento de diversos cargos claves. Esto significa que el trámite legislativo es más largo y engorroso que en un Congreso unicameral y que la capacidad de veto parlamentario tiene un mayor número de instancias en que se puede ejercer.*

---

Los poderes constitucionales del Legislativo están dados por las restricciones ya descritas al poder presidencial, y sus debilidades, a su vez, corresponden a los poderes exclusivos del Presidente. En la capacidad de veto total expresada en el rechazo a un proyecto del Ejecutivo o de veto parcial, producto de las enmiendas introducidas, es donde se expresa el poder del Parlamento. Esto se ve considerablemente acrecentado por la exigencia de supermayorías para la aprobación de leyes orgánicas constitucionales (4/7), de quórum constitucional (mayoría absoluta de parlamentarios en ejercicio) y de reforma constitucional (3/5 ó 2/3 según el caso) ya descritos.

Lo interesante es añadir que este poder de veto lo es, en primer término, de la oposición política, aunque sea minoría, en las materias de quórum, pero lo es también de cada uno de los partidos de la coalición de gobierno y dada la estrecha correlación de fuerzas entre gobierno y oposición que ha caracterizado a nuestro Parlamento desde 1990, es también poder de veto de legisladores individuales, por lo que la tramitación de una ley puede involucrar múltiples negociaciones para el Ejecutivo: con la oposición unida o con cada partido por separado, con las bancadas parlamentarias de la coalición de Gobierno, a menudo separada, y sucesivamente con diputados y senadores, con las bancadas de uno u otro partido de Gobierno y con parlamentarios individuales que tienen posiciones o intereses propios respecto de determinadas materias.

---

<sup>16</sup> Ver Haggard, Mc Cubbins, op. cit.



perfeccionador de las  
la reacción prima-  
nde a traducirse en  
ctivo implica el ries-  
por iniciativa de dos  
pueden conducir a  
cción política.

caracteriza  
n cámaras  
con la sola  
de resorte  
responde  
o significa  
Congreso  
n mayor

restricciones  
responden a  
tal expresada  
ducto de las  
mento. Esto  
ayorías para  
m constitu-  
ma consti-

mino, de la  
pero lo es  
y dada la  
acterizado  
isladores  
múltiples  
rtido por  
o, a me-  
ancadas  
que tie-  
s.

La discusión de los proyectos de ley en las comisiones permanentes de ambas cámaras -que corresponden aproximadamente a las áreas de actividad gubernamental y, en consecuencia, a los ministerios respectivos- es un proceso exigente en que los proyectos son sometidos a análisis detallado, primero en general y luego artículo por artículo. Los parlamentarios invitan a las sesiones de Comisión, a los representantes del Ejecutivo, a expertos en el tema, en debate de variadas tendencias, así como a interesados en la materia, lo que tiene la virtud de constituir una forma de *lobby* abierto y transparente, concordante con la lógica del procedimiento descrito. Los parlamentarios pueden presentar indicaciones modificatorias al articulado, con la salvedad obvia de que es inadmisibles presentarlas en materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y de que deben referirse a temas que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Corresponde a los presidentes de las comisiones o de la sala plenaria en su caso declarar la inadmisibilidad de indicaciones consideradas inconstitucionales, declaración que podría ser tratada por la comisión o la sala si así se pide por sus integrantes.

El proceso legislativo tiene al menos cuatro y hasta siete instancias en que el Parlamento puede ejercer su veto total o parcial. En efecto, se vota en primer término la idea de legislar o votación general del proyecto, y luego, en el llamado segundo informe, se vota artículo por artículo, primero en la o las Comisiones especializadas pertinentes y luego en igual forma en la Sala. En caso de persistir las discrepancias entre ambas cámaras luego de cumplirse las tres etapas normales (cámara de origen, cámara revisora, consideración de las modificaciones introducidas por la cámara revisora en la Cámara de origen) se constituye una comisión mixta formada por igual número de diputados y senadores (5 y 5) para conciliar posiciones respecto de las diferencias que subsistan. Finalmente, el informe de la comisión mixta es votada por las dos salas plenarios con la particularidad de que dicho informe se entiende indivisible y debe votarse en un solo acto a favor o en contra. La Comisión Mixta tiene también la particularidad de que abre nuevas oportunidades de acuerdo porque goza de flexibilidad en definir los temas que le incumbe tratar, de modo que es una instancia que suele abrir espacios de negociación y que, para arribar a buen puerto, puede llegar a incluir en su informe alteraciones a alguno de los artículos ya aprobados.

La estructura del poder legislativo es, pues, una combinación de instancias de cooperación, de negociación y de veto. Es esta particularidad y el hecho, comprobado por la experiencia, de que la mayoría de los proyectos gubernamentales sufren modificaciones, a veces muy relevantes en el curso del trámite parlamentario, lo que nos hace definir al parlamento chileno como reactivo-constructivo. Sostenemos, además, que atribuciones más, atribuciones me-

nos, es este tipo de parlamento el que mejor se ajusta a los requisitos de gobernabilidad de un país, pues permite conducción presidencial, participación activa de la oposición y de los legisladores individuales, además del aporte formal de expertos y de los grupos de interés. El trabajo legislativo se hace fundamentalmente en las comisiones, en tanto las posiciones políticas de coaliciones, partidos y parlamentarios individuales se reservan para la sala plenaria, cuyas sesiones son recogidas por los medios de comunicación y tienen la consiguiente repercusión pública.

Es cierto que las mociones parlamentarias, es decir las iniciativas legislativas de los parlamentarios tienen poco espacio y no es frecuente que lleguen a convertirse en ley. Al respecto quisiera sólo recordar que en el Parlamento del Reino Unido, cuna de la democracia, las mociones parlamentarias sólo son consideradas por la sala de la cámara de los comunes, un día a la semana. En todo caso, los parlamentarios individuales y las bancadas de partido han utilizado crecientemente las iniciativas parlamentarias a través de sus mociones o proyectos de ley, aún en materias en que no tienen iniciativa, para presionar por su inclusión en la agenda pública -a menudo con la colaboración de los medios de comunicación- método que, con frecuencia, ha forzado al Ejecutivo a incluirlo en su propia agenda, todo lo cual contribuye a la presencia mediática del legislador o partido pertinente y a su mejor (o peor) evaluación ciudadana.

En relación al destino de las mociones parlamentarias en el trámite legislativo es interesante destacar que si bien desde 1990 un 57% de los proyectos de ley se originaron como mociones parlamentarias<sup>17</sup>, el 68% de estas mociones no registraron avance alguno en el proceso legislativo (en este porcentaje se encuentran las mociones presentadas con fines mediáticos y/o de presión, sin intenciones legislativas) y sólo el 13% de ellas se transformó en ley.

---

*Recurrir a la moción parlamentaria para iniciar un proyecto de ley es un excelente mecanismo para un gobierno que desea captar desde un comienzo las simpatías del legislativo transfiriéndole el mérito de la iniciativa o "para tantear las aguas" sin comprometer de partida al gobierno.*

---

En nuestro caso -sin que mediara sugerencia previa alguna del Ejecutivo- el mejor ejemplo de moción parlamentaria con intención indudable de convertirse en ley fue el de la Ley de Divorcio. El proyecto fue presentado por diputados demócratacristianos discrepantes de la posición predominantemente

<sup>17</sup> Aninat, Cristóbal, "Balance de poderes legislativos en Chile", Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez, enero de 2006.

negativa del partido y del rechazo de la Iglesia, quienes estimaron que Chile no podía seguir siendo uno de los pocos países del mundo carente de una legislación al respecto. Su iniciativa era mirada con simpatía por una mayoría de miembros del Gobierno que estaba inhabilitado para actuar por la negativa del principal de los partidos de la coalición (la DC).

Es interesante destacar que después de varios años de tramitación, el proyecto primitivo, relativamente tímido, que no incluía el divorcio por decisión unilateral de uno de los cónyuges fue, finalmente, aprobado el año 2003 después de una ardua negociación transversal en el Senado, que dio como resultado una ley decididamente más liberal que incluía entre sus disposiciones el divorcio por decisión unilateral de un cónyuge.

---

*La evaluación internacional positiva del Parlamento chileno encuentra su mejor justificación en el trabajo de las comisiones, que si fuera más conocido aumentaría también su prestigio en la ciudadanía.*

---

Es debatible si el bicameralismo pleno es o no adecuado al régimen presidencial. Como sabemos, el parlamentarismo se basa en una cámara política y en un Senado que no suele ser electo, dotado de pocas atribuciones, que desempeña un rol complementario y que sólo en algunos casos tiene peso político (países federales). En Chile el bicameralismo es una tradición que se remonta -sin interrupciones- a la creación del Congreso Nacional. Más allá de ese factor, sin duda gravitante, está la lógica del doble criterio de representación en función de población en la Cámara y de base territorial en el Senado (hoy las trece regiones en que se divide el país)<sup>18</sup>, lo que resulta muy importante en una época en que las demandas por descentralización cobran cada día mayor fuerza. En el Senado la Región Metropolitana está representada por cuatro senadores de un total de treinta y ocho miembros electos, vale decir un 10% en circunstancias de que cobija cerca de un 40% de la población del país.

Por último, en términos de eficacia se ha producido una clara diferenciación entre ambas cámaras. Los diputados -que son ciento veinte- enfocan los proyectos con criterios más propiamente políticos y actúan con más acento en la dicotomía gobierno-oposición. En tanto el Senado -expresión, en parte, de la "carrera política" en que se "asciende" de diputado a senador- tiende a ser más reflexivo, da mayor importancia a los aspectos técnico-sustantivos de los proyectos y actúa con más espíritu y visión de Estado, procurando, en mayor

---

<sup>18</sup> Este número ha sido aumentado a 15 al subdividirse legalmente las regiones I y X, decisión que se podría materializar en cuanto a la integración del Senado en las próximas elecciones senatoriales pertinentes.

medida, estudiar enmiendas y lograr acuerdos. En definitiva, esto lleva a considerar que el bicameralismo es en Chile más un aporte que un obstáculo a la eficiencia legislativa.

En cuanto a la división del trabajo y el ordenamiento de tramitación prevalente, el Senado ha desempeñado en una mayoría de casos y por la razón antes señalada, el papel de Cámara revisora. Además, el Gobierno ha preferido, en general, iniciar los proyectos en la Cámara de Diputados dado que en ella siempre ha tenido mayoría simple. Sin embargo, a excepción de los proyectos tributarios que obligatoriamente deben ser presentados a la Cámara, el Ejecutivo tiene plena libertad para hacerlo en cualquiera de las dos y no son pocos los casos en que por razones de estrategia política, ha preferido presentarlos al Senado.

Entre los poderes del Parlamento chileno está el que el Presidente no posee atribuciones para promulgar por decreto materias de ley, aunque sea en forma temporal. La delegación sólo procede por decisión explícita del Congreso, por un período de un año y para materias determinadas, facultad que el Parlamento es cada vez más renuente a otorgar, por lo que salvo excepciones, ha caído en desuso. Nos parece positivo que sea ese el ordenamiento institucional, porque el poder de legislar temporalmente por decreto introduce un factor de incertidumbre de negativo impacto dada la factibilidad de su revocatoria posterior. Su uso, es además una forma de presión del Ejecutivo sobre el Parlamento, una manera de presentarlo con hechos consumados, desafiándolo a revertir la decisión, poder que -dada la preeminencia que el Ejecutivo ya tiene en los regímenes presidenciales- parece un exceso no justificado e innecesario. Para enfrentar momentos de crisis Chile ya tiene en su Constitución los estados de excepción que dan cuenta de situaciones que requieren poderes especiales transitorios (no el de dictar leyes). Por último, el poder de legislar por decreto con efecto permanente, atenta severamente contra la separación de poderes y la calidad de institución democrática esencial del Parlamento, como puede ser el caso de los llamados "super poderes" otorgados recientemente al Presidente de Argentina.

---

*Al Congreso chileno no le cabe ratificar el nombramiento de los ministros ni son estos responsables ante el Parlamento, con lo que se establece con nitidez la separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, limitándose la participación de éste a la ratificación por el Senado de ciertos nombramientos públicos que se desea recaigan en personas que gozan de confianza política amplia, que sean sustraídas de la política contingente y que posean alto nivel de idoneidad técnica.*

---

La Cámara de Diputados en uso de sus facultades fiscalizadoras puede iniciar una acusación constitucional por acuerdo de la mayoría de sus miembros contra el Presidente de la República, los ministros de Estado, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, el Contralor General de la República, generales o almirantes e intendentes y gobernadores. Dado que, en la gran mayoría de los casos, la acusación es un acto político, la exigencia de la mayoría produce la inoperancia del instrumento; sólo en una oportunidad el Senado aprobó -como tribunal que falla en conciencia- una acusación constitucional aprobada por la Cámara de Diputados. Esta norma fue modificada en la Reforma del año 2005, pudiendo ahora iniciarse una acusación con quórum de un tercio de los diputados, lo que otorga a la oposición la capacidad real de utilizar esa herramienta política, aunque sigue estando limitada porque el informe de la comisión especial respectiva requiere la aprobación de la Sala, lo que no ocurre dada la mayoría gubernativa. En todo caso, hasta la fecha no ha logrado ser instrumento político eficaz ni con prestigio ante la opinión pública, siendo percibido más bien como una instancia de escaramuzas políticas de sólo relativa importancia.

Otra limitación significativa que impone la Constitución al Ejecutivo es la norma que señala que "el proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año (Art. 65). La misma norma da, sin embargo, una segunda oportunidad al Presidente al señalar que "el Presidente podrá solicitar que el mensaje pase a la otra cámara y si ésta lo aprueba, en general, por los dos tercios de los miembros presentes, volverá a la de origen y sólo se considerará desechado si esta cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de los miembros presentes". Dicho de otra manera, si después del primer rechazo, el Ejecutivo llega a un acuerdo político con quienes se opusieron, el proyecto queda nuevamente "habilitado" y puede seguir su tramitación normalmente.

---

*No es aventurado sostener que las normas que reservan al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en materia de gasto público, incluidas las remuneraciones, la seguridad social y sus pertinentes atribuciones en relación a la Ley de Presupuesto, terminaron por desterrar de Chile las prácticas y tentaciones populistas. Es evidente que los parlamentarios de todo el espectro político, acosados por las legítimas demandas de sus electores y grupos sociales afines, no podrían resistir la tentación de responder positivamente a tal presión si tuvieran atribuciones para hacerlo.*

*La explicación del por qué Chile ha vivido desde 1990 una época de estabilidad macroeconómica que le ha valido alcanzar altos ratings en las agencias evaluadoras externas, así como encomiásticas apreciaciones internacionales, se relaciona también con el hecho de que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria están en manos del ministro de Hacienda y del autónomo Banco Central, respectivamente.*

*Tampoco son compatibles con políticas internas populistas las obligaciones y restricciones que imponen al país su inserción en la economía mundial, incluidos los múltiples tratados de libre comercio con los mercados más importantes del planeta.*

---

En el caso del proyecto de Ley de Presupuestos cabe añadir, en primer lugar, que su tramitación legislativa está normada con mucho detalle. Es el único caso en que el trámite legislativo se inicia en una Comisión Mixta bicameral paritaria de veintiséis miembros, los integrantes de las dos Comisiones de Hacienda (13) y otro número igual de parlamentarios adicionales. Esta comisión realiza su trabajo a través de Subcomisiones especializadas que conocen y votan las partidas que a cada uno se le asigne e informan a la Comisión Mixta que vota la totalidad de ellas y presenta el proyecto resultante a las salas, con cuya votación, ítem por ítem, culmina su tramitación.

Contrariamente a lo que podría pensarse, el Congreso no queda totalmente desvalido en este proceso. En efecto, en primer término siempre puede amenazar con rechazar uno o más programas que interesen al Ejecutivo, pero en materias cuyo rechazo eventual no le implicaría al Congreso un costo político elevado. De esta manera pueden los parlamentarios (un partido o legisladores individuales) obtener a cambio de su voto aprobatorio, concesiones en rubros que les interesen. En segundo lugar, en la Ley de Presupuestos se añade a los rubros de gasto que se autorizan las llamadas glosas y un articulado respecto de los cuales el Parlamento tiene un importante margen de iniciativa y a través de las cuales impone condiciones y restricciones a la ley. En los últimos años se ha añadido a lo anterior un documento denominado protocolo, que no es parte de la ley, en el que se estipulan compromisos adicionales de información periódica -hoy día trimestral- acerca de la ejecución del presupuesto, condiciones de transparencia del gasto público, limitaciones a ciertos tipos de gasto (por ejemplo, honorarios), evaluación por entidades independientes de determinados programas públicos y otras materias. Esta información se entrega a la Comisión Mixta de Presupuesto, a la que hace poco se le dio una existencia permanente con funcionamiento continuado a lo largo del año. La información de avance de la ejecución del presupuesto que se recibe es utilizada por los parlamentarios para plantear sus inquietudes o críticas. En esta

comisión se pueden tomar iniciativas conjuntas de modernización, transparencia y eficacia de los programas públicos.

Este proceso de imposición de limitaciones y exigencias de transparencia al presupuesto se ha llevado adelante progresivamente con admirable fluidez. "El Congreso chileno es riguroso en materia fiscal porque la oposición (de derecha) quiere gastar menos y la Concertación quiere gastar mejor", en palabras del director de Presupuestos<sup>19</sup>. Es decir, la Dirección de Presupuesto, actuando de acuerdo a sus propios fines y responsabilidad, ha sido un socio activo de los parlamentarios en esta materia.

Valdría la pena revisar las variadas facultades presupuestarias de los congresos latinoamericanos en aras de lograr una mayor responsabilidad fiscal y una mejor gobernabilidad.

El punto anterior se complementa con el carácter centralizado del presupuesto nacional. Los municipios reciben aportes determinados por leyes permanentes. Las autoridades regionales que son el gobierno regional (formado por el intendente designado por el Presidente de la República y los representantes en cada región de los respectivos ministerios -los secretarios regionales ministeriales, Seremi- que son designados en conjunto por el intendente y el ministro respectivo) y el Consejo Regional (elegido de entre los Concejales de los municipios de cada región) no tienen ingresos propios. Para hacer frente al cada vez más exigente llamado de descentralización regional, la Dirección de Presupuestos ha ido incrementando año a año la llamada "Inversión sectorial de decisión regional" que hoy supera largamente el 50% y que consiste en que la inversión pública en diversos rubros sea asignada globalmente a las regiones y distribuida entre proyectos específicos por el Consejo Regional respectivo. Asimismo, ha ido aumentando la injerencia directa de las regiones en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a diversas iniciativas sociales. Por su parte, a nivel municipal existe el Fondo Común Municipal (FCM) creado por ley, que tiene por objeto asegurar una mayor equidad en la asignación de recursos entre municipalidades que tienen gran disparidad de ingresos, mediante fórmulas de distribución consagradas legalmente.

Es evidente que la administración financiera del país y el sistema político tiene en este rubro un desafío pendiente por cuanto la descentralización realizada hasta la fecha es a todas luces insuficiente a la luz del vigor de las demandas políticas regionales. Al respecto cabría, al menos, comentar que el federalismo

<sup>19</sup> Marcel, Mario, citado en Montecinos, Verónica, "Economic policy making and parliamentary accountability in Chile", Naciones Unidas, Research Institute for Social Development 2003, p. 19.

no es una forma de descentralización sino una realidad política distinta existente en algunos países (Brasil, México, Argentina) producto de identidades regionales diferentes de evidente nitidez y peso histórico.

---

*La descentralización de un Estado unitario debe lograrse de manera de compatibilizar la transferencia de poder (atribuciones y recursos) a las instancias regionales con la mantención de la coherencia nacional en términos tanto económicos como de prioridades sociales. Es este un desafío de gran relevancia y contenido a la vez político y económico-social, que enfrentan todos los países latinoamericanos, incluidas las naciones federales.*

---

La normativa constitucional y la estructura presupuestaria han reducido drásticamente las oportunidades para promover y llevar a cabo políticas clientelistas de parte de los parlamentarios, dado el nivel de información pública alcanzado y la forma en que se estructura la discusión parlamentaria del presupuesto. Eso no significa que el Ejecutivo no negocie determinadas peticiones parlamentarias, pero en un alto porcentaje se trata de actividades o proyectos de inversión que se habrían realizado de todas maneras o que, al menos, pertenecen a la misma categoría de las actividades contempladas por el Ejecutivo. Es decir, el interés general (*public regardedness*) es respetado en alto grado, reduciéndose el dispendio público en favor de intereses particulares (*private regardedness*) que en épocas pasadas distorsionaba significativamente la asignación de recursos públicos.

Por último, una importante contribución a la capacidad del Parlamento chileno radica en la ausencia de toda limitación a la reelección de los parlamentarios. Esto ha llevado al desarrollo, en todos los partidos, de un número apreciable de “legisladores profesionales” que concentran su interés en hacer bien su trabajo legislativo y aportan la experiencia y el conocimiento acumulados, al mismo tiempo que convierten al Parlamento en la base firme de su carrera política. Es cierto que esto se logra al elevado costo de una menor “circulación de las élites”, de la dificultad y lentitud con que se refresca el Parlamento con “sangre nueva”, hecho agudizado por el sistema electoral binominal. Aún así, y pese a la alta tasa de reelección de los incumbentes, la Cámara de Diputados elegida el año 2005 incluye treinta y cuatro parlamentarios que lo son por primera vez, es decir, alrededor de un cuarto de los miembros de la cámara. Esto es también una discusión abierta en América Latina y existen casos tanto de prohibición absoluta de reelección (México) como de número máximo de períodos, limitaciones justificadas por el riesgo de abuso de poder y corrupción que acompaña al “parlamentario vitalicio”. No obstante, la positiva



experiencia chilena (reflejada en el cuadro del BID antes mencionado) aconseja estudiar con cuidado esta materia para llegar, en cada país, a una fórmula política y operativamente adecuada. En todo caso, no se debe desestimar el valor de la experiencia y conocimiento del político profesional en la conducción de los asuntos públicos.

## Los partidos políticos y el sistema electoral

Desde la implantación de la cédula única de votación en 1957 que puso término al "cohecho" (compra de votos), así como de los ordenados y formales sistemas de control de las votaciones y del conteo de resultados, Chile goza de una legitimidad plena de los procesos electorales. Aunque sea estrecho el resultado de una elección, prácticamente no existen sospechas o denuncias por fraude. Ciertamente, no se presentan a nivel de elecciones presidenciales ni se conocen denuncias de irregularidades a nivel nacional en las elecciones parlamentarias. Este umbral de plena confianza, que aún no se ha alcanzado en otros países latinoamericanos, constituye la base esencial de una democracia sólida. Sin respeto pleno previamente asegurado de los resultados electorales es difícil lograr una democracia y un sistema de políticas estables.

### Los partidos políticos

La historia del país -como se señala en un párrafo introductorio- creó y moldeó el sistema de partidos que con las continuidades, cambios y adaptaciones propias del paso del tiempo ha llegado hasta hoy. A medida que la democracia se hiciera política y electoralmente más inclusiva para culminar en una democracia de masas, todos los clivajes que caracterizan internacionalmente a los partidos políticos se han podido expresar adecuadamente en Chile. Es así como en nuestros partidos se presentan las opciones clásicas de derecha-centro-izquierda; católicos-laicos; estatistas-libre mercadistas; capitalistas-marxistas-comunistas. La característica señalada, aplicada, además, a una sociedad crecientemente diversificada, ha dado como resultado que Chile sea un país multipartidista. Es decir, a partir del nacimiento del primer partido en el siglo XIX -el partido del Gobierno- el sistema se desarrolló a través de la incorporación sucesiva de nuevas organizaciones partidarias, de diversas ideas y grupos sociales, sin desaparición de las anteriormente existentes, generándose una realidad, profundamente arraigada en la sociedad que subsiste hasta hoy.

Las distintas posturas ideológico-doctrinarias enunciadas han terminado por concentrarse en un número moderado de partidos. En efecto, al final de la

dictadura militar, prontos a enfrentar la primera elección parlamentaria de 1989 existían fundamentalmente los siguientes partidos:

- De derecha, identificados con sectores adherentes al gobierno militar: Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional.
- De la Concertación, centro izquierda socialcristiana y socialdemócrata con algunos vínculos marxistas: Partido Demócrata Cristiano - Partido por la Democracia - Partido Socialista - Partido Radical.
- Izquierda marxista tradicional: Partido Comunista.

Unos cuantos partidos menores que los acompañaron en un comienzo como la Social Democracia (SD), Partido Alianza de Centro (PAC), Unión de Centro Centro (UCC) y una plétora de pequeñas entidades de izquierda (como Izquierda Cristiana (IC), Movimiento de Acción Popular Unitario (Mapu) y varias fracciones socialistas menores) no pudieron sobrevivir al sistema electoral binominal y desaparecieron o se integraron a los dos bloques que, derivados de la división entre partidarios del SI y del NO en el plebiscito de 1988, estaban ya constituidos antes de las primeras elecciones democráticas.

Nuestro análisis se puede, entonces, circunscribir a cuatro partidos de la gobernante Concertación, dos de la opositora Alianza por Chile y el Partido Comunista (el Partido Humanista aliado del anterior recibe alrededor de un 1% de los votos).

Los partidos chilenos constituyen un sistema institucionalizado que presenta las siguientes características:

1. Se trata de partidos de nítida orientación ideológico-doctrinaria que muestran gran estabilidad en el tiempo y de naturaleza programática claramente perceptible por los ciudadanos. Sólo el PPD, que nace en las postrimerías del gobierno militar y que no tiene referente histórico específico, exhibe también hasta el presente una adhesión estable y tiene hoy una fuerza equivalente a la del Partido Socialista, con el que ha tenido relaciones más estrechas y es su socio habitual en materia de pactos electorales.
2. Dicha continuidad prolongada y estable le ha permitido tener penetración y raíces sólidas en la sociedad, dando lugar a verdaderas subculturas, como es el caso de la democracia cristiana, la socialista, la comunista y la radical. El fenómeno es menos notorio en la derecha, aunque es fácil reconocer la combinación de raíces conservadoras agrarias y liberales en Renovación Nacional y en la UDI la adhesión de los sectores apolíticos y antipolíticos que nacieron en el movimiento universitario gremialista a fines de los sesenta para ser luego los partidarios más decididos del régimen militar.

---

*Los siete partidos políticos relevantes son partidos programáticos, arraigados en todo el país, de conducción y orientación estable en el tiempo, por lo que reúnen las condiciones requeridas para participar en negociaciones intertemporales y, dada su continuidad, garantizar el cumplimiento de los acuerdos en el largo plazo, generando el clima de confianza recíproca que es indispensable para la formulación de políticas de amplio consenso o políticas de Estado en relación a temas relevantes.*

---

El hecho de conformar una subcultura, vale decir, contar con la lealtad casi inamovible de una masa ciudadana significativa, facilitó el proceso de mutación ideológica vivida especialmente por demócratacristianos y socialistas durante el período militar, evolución que produjo una progresiva convergencia entre ambos. Abandonan, respectivamente, sus inclinaciones comunitaristas y marxistas, aceptan la economía de mercado y la globalización y, en definitiva, (aunque no lo reconozcan así) el capitalismo. Esa mutación se realizó sin cambios apreciables ni en los signos ni en el lenguaje partidario, conservándose la adhesión de "su gente" a partidos para quienes los mismos términos habían cambiado de significado real. Es este un ejemplo de adaptación ideológica no traumática a las nuevas realidades del mundo contemporáneo.

La identificación de sectores ciudadanos con determinados partidos unida al carácter programático de éstos, ha contribuido decisivamente a que el abandono de un parlamentario (o dirigente) de su partido para afiliarse a otro sea en Chile un fenómeno de rara ocurrencia, lo que pone el sistema político a cubierto de un tipo de incertidumbre e inestabilidad que ha plagado a otros países de la región.

3. Los partidos chilenos -que vivieron historias de fragmentación, polarización y división- no son internamente homogéneos, a excepción de la UDI y del PC. Sin embargo, las tendencias que en ellos se observan no han conducido, salvo en casos aislados y por períodos cortos, a situaciones de ingobernabilidad interna, sino más bien a competencias electorales intensas e incluso confrontaciones por la conducción partidaria, fenómeno que, en sí mismo, debe calificarse de saludable. Es decir, los partidos chilenos han sido de baja fragmentación y faccionalismo. En este período es razonable reconocer que el sistema electoral binominal (al que nos referiremos a continuación) ha contribuido a evitar el surgimiento o profundización de este tipo de fenómenos pues el castigo electoral a la

indisciplina dura o al abandono del partido es la muerte electoral de los disidentes, pues se necesita no menos de un 25% de los votos en un distrito electoral para elegir a un diputado. En esas condiciones las diferencias se resuelven al interior del partido, pues de todas maneras, si se marginan, tendrían que continuar en la coalición, dado que la opción de cambiarse a la otra es imposible por la profundidad del clivaje originado en la división SI - NO de 1988 y que ahora se expresan en la Concertación y la Alianza por Chile. La excepción podría ser un puente, siempre potencialmente existente, entre el Partido Socialista y la izquierda extra parlamentaria, especialmente el PC.

---

*Es preciso reconocer que la disciplina y armonía interna de los partidos se ha ido resquebrajando de modo que al día de hoy se observan al interior de algunos de ellos, las semillas de una división potencial en partidos distintos, sólo impedida por el sistema binominal.*

---

Los parlamentarios en el ejercicio de sus cargos, como se señala más adelante, gozan de elevada autonomía en el ejercicio de los mismos, por lo cual están exentos de amenazas en su continuidad. No es sorprendente, por tanto, que se estén observando -particularmente en la Concertación- comportamientos independientes de grupos de parlamentarios (especialmente diputados) que adoptan posiciones políticas abiertamente contradictorias con las del Gobierno o las de las directivas de sus respectivos partidos.

Dadas las condiciones antes señaladas las dirigencias partidarias deberían estar en condiciones de influir y orientar el comportamiento de sus bancadas parlamentarias. De hecho, hasta años recientes se produjeron sólo contados casos de indisciplina, siendo el más sonado la rebelión masiva de senadores de Renovación Nacional contra el acuerdo del Consejo General del partido, en orden a apoyar las reformas constitucionales propuestas por el gobierno de Frei en 1995.

Sin embargo, en este último tiempo las directivas no han querido o podido ejercer esta responsabilidad a cabalidad, en virtud de los desarrollos internos mencionados constituyéndose las bancadas -especialmente las de senadores- en instancias con poder propio que suelen negociar directamente entre sí y con el Gobierno.

4. Las estructuras organizativas de los partidos tienen un grado de formalidad que -dado el legalismo chileno- es respetado por los militantes, por lo que no hay dificultad, salvo casos excepcionales, en la elección de autori-

dades partidarias cualquiera sea el sistema que cada partido utilice para ello, las que gozan de suficiente legitimidad como para que las diversas fuerzas políticas sean razonablemente sólidas y estructuradas.

Una debilidad no menor de los partidos chilenos es la precariedad y falta de institucionalización adecuada de los apoyos técnico-profesionales que su acción requiere. Los partidos de oposición han resuelto bien el problema mediante varios *think-tanks* establecidos como Organizaciones No Gubernamentales que asesoran a sus parlamentarios en todos los temas de importancia. La Concertación no ha podido hacer otro tanto por estar sus mejores expertos comprometidos en labores de Gobierno. Los partidos no han aprovechado en plenitud los conocimientos e información que poseen estos tecnócratas. La separación de poderes del presidencialismo se expresa en una cierta distancia entre ellos dado que estos expertos son servidores del Gobierno y no de los partidos. El mismo fenómeno afecta la relación entre las bancadas parlamentarias de la Concertación y los tecnócratas de Gobierno, todo ello sin que partidos y parlamentarios tengan opciones alternativas eficaces de asesoría.

La relación gobierno-partidos se encuentra formalizada en la Concertación mediante reuniones periódicas más o menos sistemáticas entre los cuatro jefes de partido y los ministros políticos (a las que se ha agregado el de Hacienda). También el Presidente de la República tiene, cada cierto tiempo, reuniones con partidos y bancadas. El examen de políticas públicas en la parte final de este documento arrojará más luz sobre la eficacia de estos mecanismos y modos de relación.

5. Individualmente considerados, los partidos poseen una adhesión ciudadana que hoy oscila entre el 10% y el 20% de los votos (sólo la DC en 1989 llegó al 30%, cifra que ha ido disminuyendo desde entonces). Es decir, es absolutamente imposible que un partido tenga por sí solo fuerza suficiente para gobernar y, en realidad, el 50% requiere hoy la concurrencia de al menos tres partidos en la Concertación y de dos en la Alianza opositora.
6. En su conducta política, a partir de 1990 los partidos han coincidido en una disposición favorable a la cooperación interpartidaria para la reconstrucción de un sistema político democrático en que los enemigos de ayer pasaron a ser simples adversarios políticos en competencia por el poder y por la adhesión ciudadana a sus postulados y programas. En esta actitud recogieron bien el sentir nacional, ya comentado anteriormente, el de un país que no quería más conflicto y confrontación. Aún más, esta disposición favorable al acuerdo, unida a la estabilidad de los partidos, su carácter programático y cobertura nacional, ha permitido en diversas ocasiones la formulación de políticas de Estado de amplio consenso político.

Más específicamente, en la Concertación que asumió de inmediato el Gobierno y lo ha conservado desde entonces, el objetivo compartido de los partidos que la integran fue desde el comienzo el éxito del Gobierno (y al comienzo el temor al regreso de los militares) y, naturalmente, mantenerse en el poder. Por su parte, los partidos de derecha entendieron que la democracia había vuelto para quedarse y que su meta inicial principal consistía en insertarse positivamente en las reglas del juego democrático, por lo que también mantuvieron disposición a la cooperación y el acuerdo. Además, en su caso, una vez pasado el período de temor al populismo y al caos social que, a su juicio, podía generar la coalición de Centro Izquierda gobernante, concentraron sus energías en usar los recursos de poder que la Constitución les otorgaba para “defender la obra del gobierno militar”, prevenir eventuales *vendettas* por las violaciones a los Derechos Humanos en ese período y restringir la participación e intervención del Estado en la economía.

7. La persistencia en la conducción política de un número reducido de dirigentes que interactuaban continuamente en diversos escenarios políticos generó un clima de convivencia y de creciente cordialidad personal que también facilitó los procesos de negociación y acuerdo entre los dos bandos<sup>20</sup>, los “políticos profesionales”.
8. El gobierno de Aylwin, como ya se señaló, emprendió con decisión una política económica de mercado y abierta al exterior, cuyo dinamismo radicaba en la iniciativa e inversión privadas. El programa de gobierno, elaborado previamente por la Concertación, había sido poco explícito en este punto (especialmente en lo referente al derecho de propiedad) colocando, en cambio, el acento en los derechos humanos y la equidad social. Los partidos de la Concertación optaron en ese primer período por entender y aceptar que la política económica era de exclusiva responsabilidad del Gobierno. Al comenzar el segundo período del gobierno de la Concertación el país ya había tomado su rumbo, por lo que la estrategia y el “sistema económico” pasó a ser un dato y ya no un camino por construir.
9. Los partidos chilenos siendo programáticos por historia, hecho propio de un país que fue acentuadamente ideológico durante bastante tiempo, tienen, como ya se dijo, un discurso centrado en los problemas nacionales, en el interés del país. Por ello, no tienen características clientelísticas aunque algunos de ellos las tuvieron durante la era del “Estado de compromiso” antes descrito. Pese a ello, los parlamentarios y dirigentes individualmente considerados no prescinden del todo de tales prácticas, he-

<sup>20</sup> Ver Aninat, Navia et al., op. cit.

cho recurrente en cualquier competencia política democrática, pero en una escala que no contamina a ningún partido en su conjunto.

10. Chile es un país unitario y así lo son también sus partidos, cuya expresión es coherente a lo largo del país. Es decir, ninguno de los partidos chilenos abraza en una región causas o posturas antagónicas con las que el mismo partido asume en otra área geográfica del mismo. Por ello, ninguno de los partidos mayores lo es de una sola causa o identificado con un sector social restringido, por tanto, no hay, por mencionar un ejemplo, un partido principalmente ambientalista ni un partido que se sienta representante excluyente de una sola clase social, sin perjuicio de las afinidades relativas preferentes y de mayor o menor sensibilidad ante determinadas materias.

Esta característica también facilita la participación de los partidos en acuerdos transversales y en políticas de Estado.

Por otra parte, su carácter unitario no elimina la existencia de caudillos y máquinas regionales o comunales ni oculta la mediocridad generalizada de los dirigentes territoriales que se reclutan entre los que no logran acceder a cargos de conducción nacional ni ser parlamentarios, alcaldes o concejales. En el caso de los partidos de Gobierno se añade que se trata de personas que tampoco lograron ubicarse en algún cargo público. Es esta dirigencia intermedia, territorialmente distribuida, la que, al menos en los partidos de la Concertación, suele darle a los planteamientos partidarios un claro tono de queja y reclamo acompañada del no poco frecuente intento de interferir en la ejecución de los programas sociales del Gobierno en función de sus propios intereses partidario-electorales.

De esos cuadros políticos proviene la fuente principal de presión por obtener beneficios o prebendas particulares a favor de sí mismos o de algún grupo de interés determinado, demandas que son usualmente los parlamentarios, a quienes sirven electoralmente, los encargados de gestionar a nivel de Gobierno y el origen de la limitada provisión de tales concesiones clientelísticas (*pork*) que los gobiernos utilizan como herramienta de negociación para lograr la aprobación de determinadas provisiones en algunos proyectos, como por ejemplo, la Ley de Presupuestos.

Sin embargo, esta observación debe inscribirse más bien como nota al pie de un sistema político que se ha caracterizado por la honestidad de sus presidentes democráticamente electos a través de toda su historia, así como de la inmensa mayoría de sus parlamentarios y dirigentes políticos. Sólo en la gestión municipal, a partir de la transferencia de recursos y atribu-

ciones que se le ha hecho desde 1990, hemos presenciado episodios de corrupción con cierta frecuencia. Asimismo, se han presentado denuncias por el presunto uso de recursos públicos para el funcionamiento de campañas electorales de la Concertación, las cuales se han canalizado y se encuentran en manos del Poder Judicial de cuya independencia política no se duda. El intento de uso político de recursos fiscales se ha ido convirtiendo en una práctica que debe ser combatida con el máximo de decisión. Las informaciones pertinentes destacadas por los medios de comunicación son un factor peligroso de desprestigio de los partidos.

11. Por otra parte, algunos de nuestros partidos tienen fuertes afinidades y relaciones particularmente cercanas con determinados sectores sociales organizados. Por ejemplo, la Central Única de Trabajadores (CUT) tiene una estrecha relación con el PC y el PS (y en menor medida con la DC) y sus máximos dirigentes son, al mismo tiempo, militantes de esos partidos (durante el gobierno de Aylwin eran DC). Lo mismo acontece en relación con el Colegio de Profesores y, nuevamente, a los partidos de izquierda concertacionista y al PC con las agrupaciones de empleados fiscales, de la salud y otros. Por su parte, los partidos de derecha, sin presencia en las organizaciones antes citadas, son vistos casi como representantes de las organizaciones empresariales y, ciertamente, comparten con el empresariado pensamientos y posiciones fuertemente libremercaderistas y, al menos, escépticas respecto del rol del Estado. Los gremios de empresas medianas y de los comerciantes tienen con la derecha una proximidad similar a la de Renovación Nacional con los agricultores. Debe hacerse notar que la UDI, consciente de la estrechez de su base de apoyo, ha realizado en los últimos años un persistente esfuerzo de inserción en las clases populares y marginales urbanas con considerable éxito, ya que ha logrado encumbrarse a la calidad de partido relativamente más votado, junto a la DC.

Las afinidades descritas no constituyen situaciones de "captura" de algún partido por intereses particulares, pero sí influyen -eso se analiza posteriormente de modo más específico- en las posiciones que adoptan esos partidos en proyectos que dicen relación con los intereses de los sectores respectivos. Las afinidades, en concreto, son ideológicas, de visión económica compartida u otras similares; es decir, por lo general tampoco se inscriben en el interés particular específico de pequeños grupos. Este es el sistema de partidos, ya conformadas las dos coaliciones o bloques, que se mantiene inamovible hasta hoy, que se encontró a partir de 1989 con el sistema electoral binominal. En realidad, la evolución del sistema de partidos ha dado como resultado que de un multipartidismo con alto número de partidos, crecientemente polarizado (con desapari-



ción de algunos partidos marginales que extraían un alto precio por sus votos en el Parlamento), de tendencia crecientemente tripolar, se haya pasado a un multipartidismo moderado al que la confrontación pro y anti Pinochet y el sistema binominal, que veremos a continuación, le han dado una impronta bipolar<sup>21</sup>, además de un tercer actor: el Partido Comunista, excluido del Parlamento, porque con el sistema electoral vigente no logra elegir a ninguno de sus candidatos.

La elección de ciento veinte diputados en sesenta distritos y de treinta y ocho senadores en diecinueve circunscripciones senatoriales con la elección de dos parlamentarios en cada una de ellas enfrentó a los partidos con una realidad inamovible, para elegir un parlamentario en una competencia a dos listas se requería tener un tercio más uno de los votos, porcentaje que a tres listas podía disminuir a alrededor de 30% (si la tercera lista obtiene el 14%, para lograr un escaño hace falta, al menos, un tercio del 86% restante, vale decir, 29%).

Esa realidad ha sido determinante -como ya se señaló- en el fortalecimiento de las coaliciones y, ciertamente, en el congelamiento del sistema de partidos.

---

*Desde el punto de vista de la gobernabilidad o sea de la existencia de una mayoría de gobierno, la división del espectro político en dos coaliciones que absorbieron, como ya se señaló, a los partidos menores existentes en 1990, es un aporte positivo indiscutible.*

---

Si tuviéramos un sistema electoral de alta proporcionalidad, digamos distritos de veinte o más escaños, algunos de esos partidos habrían sobrevivido pero, más importante, el estímulo al fraccionamiento interno de los partidos mayores habría podido resultar en la división de más de alguno de ellos. En suma, el sistema binominal no creó las dos coaliciones pero las mantuvo y consolidó.

### El sistema binominal

El sistema binominal creó un problema político de envergadura al dejar completamente excluido del Parlamento al Partido Comunista cuya votación nacional en estos años osciló entre el 5% y el 10% (sumados sus aliados menores en el pacto "Juntos Podemos"). Es sabido que la exclusión del sistema político de un partido con una adhesión estable de ese nivel, que tiene, ade-

<sup>21</sup> Aporte de Ignacio Walker, Taller de CIEPLAN, abril 2007.

más, una presencia social muy alta, totalmente desproporcionada a su fuerza política nacional, tiende a conducirlo a trasladar su acción política del Parlamento a las organizaciones sociales y a la calle, es decir, a una acción extraparlamentaria. Es una situación en que existen fuertes incentivos para privilegiar la movilización social como instrumento político predilecto (aunque es posible que en el caso del PC chileno esa habría sido de todos modos su opción preferida). La solución que recurrentemente se aplica en diversos países es la de crear la opción real de elegir parlamentarios, acotada por una barrera de entrada de, digamos, un mínimo de 5% de votación nacional.

No se pretende aquí hacer un análisis de los méritos y defectos del binominalismo. Basta decir, a propósito del análisis anterior, que el estímulo a la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias y a la no fragmentación ni proliferación de partidos lo tienen también otras opciones electorales como el uninominalismo o los sistemas proporcionales moderados, de cuatro o cinco escaños por distrito electoral.

---

*Si se desea privilegiar en América Latina la gobernabilidad como objetivo político central, es preciso estimular la existencia de mayorías políticas estables y un sistema de pocos partidos no fragmentados y de cobertura nacional. Para lograrlo deben evitarse o reformarse los sistemas de alta proporcionalidad de frecuente aplicación en la región.*

---

En todo caso, si se aplican sistemas altamente proporcionales, la preservación de condiciones favorables a la formación de mayorías políticas y, por tanto, de la gobernabilidad, aconseja incluir una norma de habitual aplicación en muchos países, cual es el establecimiento de un umbral mínimo de adhesión nacional, una "barrera de entrada" que suele ser del orden de un 5% de los votos.

Es cierto que cuanto menor es la proporcionalidad electoral menor es también la calidad de la representación democrática<sup>22</sup>, reconociéndose que existe un *trade-off* entre ambas variables del que todo sistema político debe estar consciente al adoptar el sistema electoral que le parezca más adecuado.

En definitiva, es preciso reconocer que mientras menor sea la proporcionalidad lograda a través de distritos grandes y escaños múltiples -que es un valor democrático que no puede ser desestimado- menor es el costo político de la fragmentación partidaria, la indisciplina y/o ruptura de una coalición o el "camino propio" del legislador individual.

---

<sup>22</sup> Coppedge, Michael, 2001, Kellogg Institute, University of Notre Dame.

proporcionada a su fuerza  
 política del Parla-  
 mento, a una acción  
 de partes incentivos para  
 el sistema predilecto (aun-  
 tado de todos modos  
 se aplica en diversos  
 casos, acotada por una  
 acción nacional.

los y defectos del  
 sistema, que el estímulo  
 a la no fragmenta-  
 ción electorales  
 generados, de cuatro

dad como  
 de mayorías  
 generados y de  
 generarse los  
 en la región.

la preservación  
 y, por tanto, de  
 participación en mu-  
 ltiplicación de la  
 adhesión na-  
 cional de los votos.

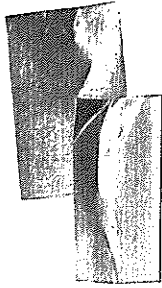
menor es tam-  
 bién que existe  
 el sistema debe estar  
 adecuado.

proporionali-  
 zado es un valor  
 político de la  
 coalición o el

Hemos señalado que el sistema binominal es el que da más posibilidades a la segunda fuerza electoral de empatar con la primera. Si la relación fuera de 60/40 en todas las circunscripciones de Chile, el resultado electoral sería un perfecto empate en ambas cámaras. Sin embargo, lo ocurrido en el país es un poco distinto. En verdad, si se toman las cinco elecciones de la Cámara de Diputados efectuadas desde 1989, ambas coaliciones han estado sobre representadas obteniendo más escaños que votos, a costo de la exclusión de las terceras fuerzas que perdieron la totalidad de los votos obtenidos. En efecto, si se toma el promedio de los votos y escaños para la Cámara de Diputados en esas cuatro elecciones, la Concertación aparece sobre representada en promedio en 4.5% y la Alianza por Chile en un 4.7%. Esta mínima diferencia se produjo a pesar de que el promedio de votación de la Concertación fue de 51.4% y el de la Alianza de sólo 42.6%, de modo que se produjeron compensaciones entre distritos que dieron este resultado bastante equitativo entre ambas. En cambio en el Senado con sólo treinta y ocho miembros electos, la diferencia ha sido mucho mayor. 1.9% de sobre representación de la Concertación y 8.6% de la Alianza por Chile.

Un aspecto de la equidad en la representación que puede influir significativamente en el funcionamiento de un sistema político es la desproporcionalidad que resulta de diferencias en el valor del voto de cada ciudadano entre un distrito y otro. En efecto, en Chile, el diseño de los 60 distritos binominales ha producido una enorme subrepresentación de las regiones más pobladas, en especial la Región Metropolitana de Santiago y una gran sobre representación de las regiones rurales y ciudades de poca población y eminentemente agrícolas. Al igual que en otros países, como Francia, esto se ha traducido en una fuerza relativa de la "bancada agrícola" (del conjunto de los partidos) sensiblemente mayor a su realidad poblacional, con el consiguiente efecto en su capacidad de presión por sus intereses específicos en el Parlamento.

Otro de los problemas más agudos del sistema binominal es el hecho de que al elegirse por lo general un candidato de cada lista, el adversario principal de cualquier candidato a parlamentario es el compañero de lista y no los candidatos de los partidos adversarios. Este hecho afecta la amistad cívica al interior de las coaliciones, no tanto de los candidatos mismos, curules en el juego político, sino de sus bases electorales, particularmente de los dirigentes territoriales locales de los partidos de cada coalición. Para evitar este problema se ha ido recurriendo crecientemente a la negociación interpartidaria a través de la cual, en cierto modo, la elección se resuelve entre las cúpulas partidarias mediante negociaciones en que se combina un candidato fuerte de un partido con otro más débil de otro, solución que reduce la competencia efectiva, quita capacidad de decisión real al ciudadano y le significa a los partidos reducir el costo financiero de las campañas. En estas condiciones



sólo hay competencia en los casos en que dos candidatos fuertes aspiren a doblar a la otra lista o en el caso en que dos candidatos de una misma lista sean de fuerza pareja.

El binominalismo chileno es un sistema electoral que destaca a los candidatos por sobre los partidos (*candidate-centered*)<sup>23</sup>, en contraste con los sistemas que privilegian a los partidos, cuyo ejemplo más visible es el de las listas cerradas de partido (*party-centered*). Este último maximiza el poder de los partidos y fortalece la disciplina partidaria, ya que los candidatos deben su elección al partido y no a los ciudadanos. A la inversa, un sistema de lista abierta favorece el poder del candidato que adquiere una relativa independencia frente al partido. Esta situación es más notoria en nuestro sistema binominal en que -con reelección indefinida permitida- el parlamentario incumbente, al no tener rivales visibles en su distrito, tiene su reelección casi asegurada, siendo muy difícil que de las filas del partido surja un rival que pueda vencerlo. Así lo demuestra la alta proporción de incumbentes que en Chile logran su reelección. La independencia reforzada del parlamentario que goza de un apoyo sólido entre sus electores se expresa en la relativa autonomía de acción que suele exhibir en su comportamiento político.

En Chile el carácter nacional y programático de los partidos ha atenuado el riesgo que esas situaciones conllevan, reduciéndolas en buena medida a acciones mediáticas de los involucrados, sin afectar mayormente sus votaciones en el Parlamento. En el caso de sistemas partidarios menos sólidos puede, en cambio, tener consecuencias negativas serias para el desempeño parlamentario y la capacidad de un gobierno de llevar adelante su agenda.

Por otra parte, en el sistema chileno existe la fórmula de los sub pactos nacionales (no pueden hacerse para distritos aislados) de partidos al interior de la lista matriz de la coalición respectiva, lo que se traduce en listas paralelas al interior de la lista mayor, de modo similar a la Ley de Lemas en Uruguay.

Para determinar los escaños obtenidos se calcula primero cuántos corresponden a cada coalición mayor y luego se distribuye ese número entre los subpactos de acuerdo a la votación obtenida.

Este sistema permite al elector distinguir con claridad los bloques o afinidades relativas al interior de cada coalición, lo que es de interés de los partidos que apuntan a privilegiar la adhesión de determinado sector ciudadano (por ejemplo, los católicos) al mismo tiempo que exhibe como atractivo general la diversidad de la coalición en su conjunto. Componer las listas requiere, en

<sup>23</sup> Ver Haggard, M<sup>c</sup> Cubbins, op. cit.

este cuadro, un complejo conjunto de negociaciones interpartidarias que abarca número de cupos de candidatos por partido y la ubicación específica de ellos, dando lugar a múltiples concesiones recíprocas, todo lo cual sólo puede ser conducido por las directivas partidarias, hecho que les da poder y contrarresta -aunque sólo parcialmente- la autonomía de los candidatos antes referida.

### La simultaneidad de las elecciones

Hasta aquí nos hemos centrado en el análisis de las elecciones parlamentarias que hasta las reformas constitucionales del año 2005 no coincidían con las presidenciales ya que los cuatro años de mandato parlamentario diferían de los seis años del período presidencial (los senadores duran ocho pero se renuevan alternadamente por mitades cada cuatro), de modo que la coincidencia entre ambas se producía sólo cada doce años. Hay consenso en señalar que las elecciones no simultáneas dificultan la formación de mayorías de gobierno porque se realizan en distintos momentos de tiempo y, por lo tanto, políticamente desconectados entre sí. En Chile, dada la existencia de los dos bloques y la estabilidad de sus respectivos respaldos ciudadanos, la distorsión producida no ha sido mayor, siendo el principal inconveniente el que cada elección parlamentaria en un momento intermedio de un período presidencial se convierte en un verdadero plebiscito sobre la gestión gubernativa, distorsionándose tanto la configuración de la agenda de gobierno como la oportunidad y posibilidad de lograr su aprobación parlamentaria.

La reforma del año 2005 puso término a esa estructura al reducir el período presidencial a cuatro años (así fue elegida Michelle Bachelet) y disponer la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias permanentemente de forma simultánea.

Es obvio que la simultaneidad de las elecciones favorece la formación de mayorías políticas de gobierno. Los candidatos al Parlamento reciben el apoyo directo de su candidato presidencial y a su vez contribuyen con su propia popularidad a movilizar electores a favor de la candidatura presidencial. Es interesante consignar que la Alianza por Chile pudo presentar dos candidatos presidenciales a la primera vuelta con una sola lista parlamentaria dividida en los sub pactos ya mencionados. Es probable que en el futuro próximo, mientras el binominal siga invariable, esta fórmula se aplique también en la Concertación dado que en la elección de 2005 la Democracia Cristiana -sin candidato presidencial propio- sufrió las consecuencias con una merma de su votación parlamentaria.

Sin embargo, la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias genera un problema. En efecto, los candidatos a parlamentarios deben inscri-

birse como tales antes de las elecciones presidenciales. Eso significa que esas personas ya no podrán integrar el Poder Ejecutivo en el período siguiente (y en el caso de los senadores, en los dos periodos siguientes). Este hecho hace muy difícil que un parlamentario, aunque aspire a integrarse al Gobierno, deje de presentar su candidatura nuevamente, pues su posible paso al Ejecutivo no es a esa fecha sino una aspiración incierta. Es decir, el paso de legisladores al Gobierno es difícil, privándolos de adquirir una experiencia valiosa que enriquecería su eventual retorno posterior al Parlamento. Además, se hace más estrecho el campo de selección disponible para el nuevo Presidente.

Podría quizás pensarse en resolver esta dificultad mediante una reforma constitucional que permitiera a parlamentarios en ejercicio desempeñar cargos políticos de Gobierno sin perder su escaño, el que volverían a ocupar cuando dejen de desempeñar el cargo gubernativo. El reemplazo temporal del parlamentario podría dejarse en manos de su partido político, mediante un procedimiento suficientemente transparente.

#### La reducción del período presidencial

En cuanto a la reducción del período presidencial de seis a cuatro años que fue aprobado por la unanimidad del Congreso, corresponde a una tendencia general hacia gobiernos más cortos. En su favor se argumentó que permite una más frecuente evaluación ciudadana en un régimen presidencialista y reduce la gravedad de una eventual crisis política o pérdida de apoyo popular del Presidente, la que en regímenes parlamentarios se resuelve por el llamado a nuevas elecciones. Asimismo, es congruente con la aceleración de los tiempos contemporáneos que obliga a acometer más problemas en menos tiempo y contribuye a una mayor continuidad y estabilidad de las políticas públicas al hacer casi inviable la tradicional tentación de los candidatos presidenciales a plantear propuestas refundacionales, ignorando y atacando lo realizado por su antecesor. Se optó por cuatro años en vez de cinco para lograr la simultaneidad con las elecciones parlamentarias.

Por último, debemos hacer notar que en Chile como en todas partes del mundo el tema del financiamiento de las campañas electorales ha sido una materia polémica que en periodo de campaña se torna odiosamente agresiva. Han sido frecuentes las acusaciones cruzadas. Desde la Concertación se sostiene que los partidos de derecha reciben fuertes aportes empresariales a los que la Concertación -en razón de posición política- tiene poco acceso. A su vez, la Alianza ha contraatacado afirmando que la Concertación se las ingenia para desviar recursos del Estado para el financiamiento de las campañas políticas. La Ley N° 19.884 de 2003 que establece por primera vez en Chile el financia-

miento público de campañas políticas complementado por un conjunto de normas pro transparencia e información pública y límites legales al máximo de los gastos de campaña, ha sido, sin duda, un paso en la dirección adecuada aunque aún insuficiente.

---

*En países como los de América Latina, de recursos limitados, abrumados por carencias y demandas sociales múltiples, resulta difícil asignar recursos públicos al financiamiento de la política y de las campañas electorales. Sin embargo, la calidad de la política y de las relaciones interpartidarias, así como la legitimidad de los procesos electorales, son valores que deben cuidarse en una democracia por lo que debe considerarse muy seriamente la asignación de fondos públicos a esta finalidad como una prioridad nacional relevante.*

---

En síntesis, cabe afirmar que el sistema de partidos chileno con sus características y estructura actual constituye una buena base para la gobernabilidad del país -cuyo funcionamiento será analizado más adelante- ligado a un sistema electoral que tiene múltiples defectos, muy polémico y criticado que, sin embargo, también ha hecho una contribución positiva a la formación de mayorías políticas y a la gobernabilidad del país.

Sin duda, en materia de sistema electoral Chile tiene desafíos pendientes. Desde luego, el país deberá buscar los consensos necesarios para sustituir o modificar el actual sistema de modo que, sin perder el aporte a la gobernabilidad que significa favorecer la formación de una mayoría política y de un número reducido de partidos, la nueva fórmula sea más competitiva, más proporcional, reduzca la desigualdad en el valor del voto y supere los demás inconvenientes descritos. Adicionalmente, Chile debe considerar tareas de modernización de su régimen electoral como la inscripción automática, el voto de los residentes en el extranjero, la aplicación de los derechos electorales de los extranjeros residentes y otros. Asimismo, deberá decidir si aplicará o no innovaciones como el voto electrónico y definir si el voto seguirá siendo obligatorio o si se establece su voluntariedad.

Por su parte, los partidos políticos han estado mostrando crecientemente deficiencias que deben ser revertidas so pena de que se debilite el sistema político del país. Han aparecido fenómenos de falta de probidad y abuso de poder, faccionalismo e individualismo entre sus miembros, su funcionamiento es poco democrático y transparente y hay un déficit de responsabilidad y control (*accountability*), materias que podrán ser tratadas en otra publicación.

## Otras instituciones y actores con funciones significativas, influencia y poder de veto

### Las Instituciones

El sistema político chileno se caracteriza por poseer un número considerable de instituciones que gozan -por diseño deliberado- de total o considerable independencia y autonomía. Son varias las razones que influyen en su establecimiento y fortaleza, juicios compartidos por todos los partidos integrantes de ambas coaliciones políticas. Prueba de ello es que en el largo debate constitucional que se arrastró desde 1990 y en el contenido de la reforma aprobada en el año 2005, estas instituciones sólo fueron incluidas en razón de propuestas orientadas a su perfeccionamiento. Es decir, su estructura esencial está respaldada por un amplio consenso político.

#### 1. El Poder Judicial

La independencia del Poder Judicial tiene en Chile una larga tradición que la Constitución recoge en sus artículos 73 y 74 que señalan que "La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden en caso alguno ejercer presiones judiciales [...] para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar los actos de instrucción de los tribunales éstos podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública [...] Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales [...] que sólo podrán ser modificados oyendo previamente a la Corte Suprema".

Adicionalmente, cualquier proyecto de ley que agregue o modifique atribuciones o funciones de los tribunales sea orgánica (quórum de 4/7) o no, requiere para su tramitación de una consulta formal a la Corte Suprema.

En cuanto al nombramiento de los jueces, los de menor rango (Jueces letrados) son designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva. Los ministros y fiscales de las cortes de apelaciones son designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte Suprema y los de la Corte Suprema inicialmente por el Presidente de la República a propuesta en quina de la misma corte.

Este sistema significa que los nombramientos se originan en el Poder Judicial y la intervención del Presidente le da una atribución de preferencia relativa pero no puede nombrar a ningún magistrado contra la voluntad de la Corte Suprema y de las cortes de apelaciones en su caso.



La forma de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema fue modificada a mediados de los 90. El Presidente dejó de elegir directamente a los Ministros de la Corte Suprema de entre la quina que le hubiere entregado dicha Corte, debiendo desde esa fecha en adelante, elegir un nombre de entre los cinco que la componen y someterlo a la ratificación del Senado, requiriendo para su aprobación el voto favorable de 2/3 de sus miembros. Esta modificación obedeció a la presión de la oposición de quitarle al Presidente y compartir con él el ejercicio de la preferencia relativa antes mencionada, con el propósito de asegurar un equilibrio de simpatías y de doctrinas jurídicas más cercanas a uno u otro bando en la composición del mismo tribunal. Por su parte, las bancadas favorecieron el cambio de la norma, pues significaba incrementar el poder parlamentario relativamente al del Presidente. La presión por la participación del Senado en la designación tuvo -desde el punto de vista de la oposición- relación directa con el criterio de los jueces respecto de los problemas de violaciones de Derechos Humanos (aplicación o no de la Ley de Amnistía, imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, etc.) dada la actitud -en ese tiempo todavía muy marcada- de la oposición en favor de una interpretación de las normas respectivas favorable a los militares acusados por tales materias.

Cabe añadir que la independencia del Poder Judicial dejó de operar durante el gobierno militar en las cuestiones de tipo político (recursos de amparo en favor de perseguidos políticos, investigación seria en relación a denuncias por crímenes o torturas, etc.) y los integrantes de la Corte al término del gobierno militar eran casi sin excepción alguna, férreos adherentes a ese régimen, realidad que constituía otro eslabón de la "democracia protegida" y era un instrumento eficaz de defensa contra cualquier intento de la Concertación de perseguir y castigar responsabilidades por las violaciones de Derechos Humanos.

Este problema lo resolvió el tiempo y las modificaciones legales que cambiaron sustancialmente la composición de la Corte en el período transcurrido desde 1990 hasta el día de hoy. Por una parte, los integrantes iniciales fueron jubilando o se murieron. La reforma constitucional, Ley 19.541 de 1997 hizo efectiva la jubilación obligatoria a los setenta y cinco años de edad y sus reemplazantes en el nuevo entorno político democrático progresivamente fueron siendo personas más activamente comprometidas con lograr justicia efectiva en este acuciante tema. Además de la renovación generacional, los nuevos jueces fueron cada vez más sensibles al juicio desfavorable, tanto nacional como de sus pares de otros países, por la abdicación de justicia que cometieron en el período militar y se dispusieron a recuperar el prestigio perdido.

En suma, el Poder Judicial chileno y, en particular, la Corte Suprema ofrece algunas de las principales características positivas que establece la literatura especializada, a saber:

- En su designación intervienen equilibradamente los tres poderes del Estado, incluido el propio Poder Judicial, por lo que está a salvo de la captura por el Estado u otros intereses particulares.
- Son inamovibles en sus cargos y duran en funciones un período suficientemente prolongado, ya que deben jubilar a los setenta y cinco años de edad.
- Es un órgano de control de la legalidad de los actos del Ejecutivo y Legislativo, dados los recursos que se pueden interponer ante los tribunales, con lo que se constituye en un actor político con capacidad de veto y decisión.

Los tribunales chilenos han compartido la impronta de honestidad que -como se señaló- ha caracterizado desde la creación temprana del Estado nacional a los servidores públicos, por lo que goza de un merecido prestigio, pese a que también exista un no despreciable tráfico de influencias entre jueces y abogados. En todo caso, el espíritu legalista del país y su respeto a las instituciones ha conducido a que el respeto a los fallos judiciales vaya más allá del prestigio que puedan o no tener determinados magistrados y de la apreciación que la clase política y la opinión pública pudieran tener respecto de fallos específicos. "Los fallos se acatan" es el criterio, convertido en frase repetida que hoy aplican tanto el Gobierno como todos los partidos políticos representados en el Parlamento.

Por último, es interesante destacar que los tribunales acrecientan su poder con la Constitución de 1980 por la creación de un nuevo recurso, cuyo objetivo fue garantizar en mejor forma los derechos y libertades individuales. En efecto, en su Art. 20 señala que "el que por causa de actos u omisiones arbitrarias sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidas en esta Constitución (las enumera el artículo) podrá recurrir por sí o por cualquiera a su nombre a la Corte de Apelaciones respectiva la que adoptaría de inmediato las resoluciones que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado..."

Este recurso, denominado "recurso de protección", no sólo ha constituido un aporte poderoso al respeto de los derechos individuales, sino que se ha convertido en un mecanismo de frecuente utilización para pasar a

manos de los tribunales decisiones de la autoridad, especialmente en materia económica. En particular, los movimientos ambientales, a través de las ONG respectivas, han presentado reiterados recursos de protección contra la construcción de centrales hidroeléctricas y contra una diversidad de industrias, acusándolas de infringir la garantía constitucional (Art. 19 N°8) a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. De ese modo temas de estrategia y política de desarrollo han terminado decidiéndose en los tribunales, los que, por cierto, no tienen conocimiento especializado alguno en la materia, con los consiguientes efectos de dilación y de factibilidad de rechazo de las respectivas decisiones de la autoridad tomadas de acuerdo con las normas pertinentes, es decir, ajustadas a la Ley del Medio Ambiente y disposiciones complementarias. Se trata, sin duda, de un tema controvertido que está pendiente de una solución satisfactoria.

Este ejemplo no se hace presente aquí desde una perspectiva de crítica a los movimientos ambientalistas sino que para mostrar que esta disposición constitucional de gran impacto modernizador y garantista de la justicia ha significado también una nueva forma de involucramiento de los tribunales en el sistema político. Los temas tributarios y laborales no escapan tampoco a la realidad de un arbitraje judicial como último paso en el tratamiento de casos conflictivos en las áreas respectivas.

## 2. El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional fue creado en 1969 y recogido en la Constitución del ochenta, perfeccionándose en la reforma del año 2005. Tradicionalmente ha sido el encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes y de resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se suscitan durante la tramitación de los proyectos de ley, como asimismo sobre la constitucionalidad de los decretos del Presidente (dictados en virtud de su potestad administrativa) que hayan sido objetados por la Contraloría General de la República.

Hasta 2005, estuvo compuesto por siete miembros: tres de ellos elegidos por la Corte Suprema en votaciones sucesivas y secretas (o sea, por la mayoría de dicha Corte), dos por el Consejo de Seguridad Nacional, uno por el Presidente de la República y uno por el Senado; todos ellos son inamovibles y duran ocho años en sus cargos.

La integración del Tribunal Constitucional estuvo en los primeros años de gobierno de la Concertación muy cargada a juristas simpatizantes del gobierno militar (dos del Consejo de Seguridad, uno del Senado y tres por

una mayoría pro-Pinochet de la Corte Suprema), pese a lo cual nunca hubo cuestionamientos políticos a sus fallos, en circunstancias que fue, reiteradamente requerido por los parlamentarios de oposición a pronunciarse sobre presuntas inconstitucionalidades de proyectos de ley. Este hecho es ilustrativo de la sistematicidad de la estrategia gubernativa de la Concertación de crear un sistema político no confrontacional y hace honor a la dignidad y respeto que inspiran los juristas en Chile. Por último, estaba fresco en la memoria de todos el rechazo -ya comentado- del Tribunal al proyecto de "leyes políticas" de Pinochet que habrían dificultado seriamente la victoria del NO en el plebiscito.

La reforma del año 2005 contiene varios perfeccionamientos que vale la pena mencionar:

- Quedó integrado por nueve miembros, nombrados -tres cada uno- por los poderes Ejecutivo, Legislativo (Senado, uno de ellos propuesto por la cámara) y Judicial, de modo de establecer una representación equilibrada de los tres poderes del Estado en el tribunal.
- Se clarificaron potestades de la justicia constitucional, traspasándola íntegramente al tribunal. Previamente la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley en casos determinados era una atribución de la Corte Suprema.
- Se armonizaron las disposiciones sobre inconstitucionalidad (general y permanente) e inaplicabilidad (casos específicos sin efecto general).

Sus atribuciones convierten al Tribunal Constitucional en un actor político con gran capacidad de veto, que resuelve los conflictos de interpretación constitucional e impide que se generen conflictos políticos por diversidad de interpretaciones respecto a si determinadas normas se ajustan a no al texto constitucional.

### 3. La Contraloría General de la República

Creada en 1927 es la entidad que históricamente ha velado por la legalidad y honestidad de los actos de la administración pública. Es la encarnación primera y fundamental del legalismo chileno, de su respeto a la norma y del compromiso con la honradez pública y la no arbitrariedad.

La Contraloría es consagrada también en la actual Constitución como "organismo autónomo que ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades (único órgano de control público de los

municipios autónomos) y de los demás organismos y servicios que determina la ley [...] llevará la contabilidad general de la nación" (Art. 87).

Se han exceptuado de su jurisdicción a las empresas públicas y se ha reducido el grado de control que ejerce sobre las universidades estatales dada la agilidad y flexibilidad de operación que contemporáneamente requieren esas entidades.

El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir setenta y cinco años de edad.

El aporte de la Contraloría a preservar a la administración pública de la amenaza de la corrupción ha sido de enorme importancia, por lo que la garantía que ha representado respecto de un correcto aparato del Estado es un aporte de gran valor para las relaciones de confianza y la consideración sería de denuncias y, por consiguiente, para el sistema político chileno, pues es un actor con capacidad de veto respecto de la administración del Estado ya que no sólo objeta ciertos actos administrativos específicos, sino también puede rechazar decretos del Presidente de la República dictados en conformidad a su potestad administrativa.

Sin perjuicio de lo anterior, existe consenso creciente en torno a la necesidad de modernizar este organismo que es excesivamente burocrático y formalista, y debe ir sustituyendo el control ex-ante del universo de actos administrativos por auditorías selectivas ex post. Las propuestas en orden a que la Contraloría también evalúe la sustancia y calidad de los actos de la burocracia no han prosperado. En realidad el tipo de personal, de *expertise* que se necesita para esas tareas es sustancialmente distinta a la que requiere el control jurídico y contable de los actos administrativos.

#### 4. El Banco Central

El Banco Central -creado en 1929- fue históricamente una entidad cuyas funciones eran similares a las que tiene actualmente con la diferencia de que -a pesar de su prestigio técnico- era una institución supeditada al ministro de Hacienda que presidía su Consejo y que recurría a los préstamos del Banco Central cada vez que debía resolver algún apuro financiero serio del fisco. Desde luego, todos los años el Banco aprobaba un aporte crediticio al fisco incluido en la Ley de Presupuesto. Este instrumento de fácil acceso fue un factor de gran importancia en la inflación crónica vivida por Chile durante el periodo de Estado de Compromiso y la hiperinflación de 1973.

2. la a  
dez  
tic  
tit  
m  
m

La Constitución consagra al Banco Central como un organismo autónomo con patrimonio propio "...que sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas. Ningún gasto público podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central" (Art. 97).

4.

A su vez, la ley orgánica correspondiente dispone que el Banco tendrá por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Las contribuciones al Banco, para estos efectos, serán la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales como asimismo la dictación de normas en esas materias (Art. 3° de la Ley Orgánica del Banco Central).

5

El Banco Central es dirigido por un consejo de cinco miembros designados por el Presidente con ratificación de los 2/3 del Senado, los que duran diez años en sus funciones y son designados en forma escalonada, uno cada dos años. El Presidente designa libremente al presidente del Banco de entre los cinco Consejeros.

El Banco Central autónomo es el pilar de la política fiscal y monetaria responsable del Estado, actor fundamental en el éxito de la política macroeconómica del país a partir de 1990. Es el instrumento que enterró institucionalmente el crónico populismo pasado del país.

Cabe señalar que la Concertación antes de asumir el gobierno, era contraria a la autonomía irrestricta del Banco, con la argumentación de que la política económica debía estar en una sola mano, la del ministro de Hacienda. Además de esa postura sustantiva asistía a la Concertación el temor que el Consejo del Banco pasara a ser un enclave de partidarios de Pinochet, puesto que este debía nombrar el primer Consejo antes de abandonar el poder.

El tema se resolvió en el curso del año 1989 mediante una negociación entre el gobierno saliente y los líderes de la Concertación que concordaron en un Consejo formado por dos economistas de prestigio de las filas de la Concertación, otros dos que sintonizaban con el equipo económico del gobierno militar y un presidente de consenso que, afortunadamente, no resultó difícil de encontrar. Además, se tomó el compromiso verbal pero formal de que como norma permanente el Consejo debería estar a futuro siempre integrado por tres economistas afines al gobierno de turno y dos afines a la oposición. De ese modo se pudo resolver el problema de coordinación Hacienda-Banco Central, otorgándole al Gobierno una mayoría operativa de 3 x 2.

A los pocos años las reticencias respecto de la autonomía del Banco desaparecieron del mapa político. La Concertación se convenció de que éste era una entidad protectora de la responsabilidad y carácter técnico de las políticas macroeconómicas de enorme valor. Por su parte los partidarios de la alianza se convencieron de que los economistas de la Concertación eran serios y de gran idoneidad técnica. Ambos bandos quedaron, por lo demás, garantizados por la exigencia de los 2/3 del Senado para ratificar el nombramiento de todo consejero.

#### 5. Los organismos del aparato regulatorio del Estado

Resulta pertinente hacer también referencia a estos organismos de vital importancia para el funcionamiento de los diversos sectores de la economía, en particular de aquellos compuestos por unas pocas empresas grandes de enorme poder de mercado y de las industrias cuya operación compromete la fe pública.

El aparato regulatorio está constituido por las superintendencias, organismos autónomos del Estado, cuyo jefe es designado por el Presidente de la República, dotadas de equipos profesionales de alta capacidad e independencia respecto de los actores políticos, que han alcanzado un estatus privilegiado de respeto y reconocimiento por todos los actores políticos, así como por las industrias que deben regular. La prescindencia política y no utilización con fines políticos o de presión indebida sobre determinada industria y empresa las han convertido en pilares de la política económica y social del Gobierno, y en instituciones consensuales del sistema político nacional. En el logro de un resultado tan positivo ha influido el hecho de que en todos ellos se le fijó a su personal un nivel de remuneraciones superior al de la escala fiscal.

Entre ellas cabe mencionar la Superintendencia de Valores, Seguros y Sociedades Anónimas, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, La Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, Isapres (seguros médicos privados), hoy convertida en Superintendencia de Salud (fiscalizadora de la salud pública y privada por igual), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Subsecretaría de Telecomunicaciones -que desempeña ese papel en el sector respectivo- y la Superintendencia de Servicios Sanitarios. A las anteriores cabría añadir también organismos como la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de la Libre Competencia.

Este aparato regulatorio que combina en sus objetivos la protección del usuario o consumidor con la promoción del desarrollo sano, competitivo y dinámico de la industria correspondiente, parece ser un éxito del es-

quema institucional chileno que vale la pena examinar para su posible aplicación -con las adaptaciones correspondientes- a otras realidades latinoamericanas.

### Los actores sociales

El papel de los actores sociales se examinará de modo más específico al evaluar el proceso de formulación de políticas públicas desde 1990, por cuanto las organizaciones sociales no actúan tanto como actores globales del sistema político sino que hacen sentir su presencia con influencia y capacidad de veto político en su caso, en sectores y ante políticas o proyectos de ley específicos vinculados a su quehacer.

Por una parte están las organizaciones empresariales, especialmente la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y, en relación a su sector, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) que gozan del inmenso poder que les otorga, por una parte, el hecho de que en una economía de mercado abierta e integrada al mundo global los empresarios pueden "votar con los pies" y dejar de invertir y, por otra, que es la actividad privada la que crea empleo, siendo el nivel de ocupación un elemento de altísima sensibilidad política de la que suele depender la adhesión o rechazo de la ciudadanía al Gobierno.

El clivaje derecha vs. centro izquierda que identifica a las coaliciones políticas de este tiempo ha determinado que los empresarios (por lo menos los grandes y medianos) y sus ejecutivos sean, en su gran mayoría, votantes de derecha por lo que su relación con los gobiernos de la Concertación ha estado siempre marcada por mutuas reticencias y reacciones emocionales que llevan a que resulte más fácil formular críticas que alabanzas recíprocas.

---

*La no aceptación plena del capitalismo y del lucro (y en algunos su franco rechazo) por la elite política de la Concertación, en una perspectiva doctrinaria que choca con las políticas más bien liberales de sus gobiernos, lleva a sus dirigentes y parlamentarios a frecuentes declaraciones y propuestas consideradas poco amistosas, contradictorias con el crecimiento o movidas por un afán estatista.*

---

A pesar de esas fragilidades cabría decir que, a diferencia de estas contradicciones con los partidos de la Concertación, las relaciones Gobierno-Empresarios son fluidas y positivas, en razón de las políticas económicas gubernativas que los empresarios suelen aplaudir sin reservas, incluso estableciendo con-



tactos personales estrechos entre ministros, asesores técnicos y empresarios. En síntesis, a pesar de las notas discordantes provenientes de los partidos, la relación entre ambos actores ha sido un poder coadyuvante al buen funcionamiento del sistema político y la gobernabilidad del país. Se trata de un hecho relevante dada la aguda desconfianza inicial del empresariado hacia el gobierno de Aylwin, cuyo equipo económico se esmeró en crear confianza empresarial, logrando al cabo de un par de años de políticas económicas pro mercado, serias y consistentes, vencer dicha desconfianza, estableciéndose gradualmente las vinculaciones que llegaron a su mejor nivel durante el gobierno de Lagos (1999-2005).

En segundo término están las organizaciones de trabajadores cuyo signo político es totalmente opuesto al del empresariado. La Central Única de Trabajadores (CUT) cuya afiliación es modesta, alrededor de un 13% de la masa laboral del país, es conducida, en mayoría abrumadora, por militantes socialistas y comunistas (fiel a su larga tradición histórica) complementada por una relativa presencia DC. La derecha es casi inexistente a nivel sindical, no tiene fuerza en el Colegio de Profesores ni en las asociaciones de funcionarios públicos, siendo asimismo minoría entre los afiliados activos del Colegio Médico. La CUT y el Colegio de Profesores tienen gran influencia entre los partidos de la Concertación que les otorgan una fuerte legitimidad, reconociéndoles la calidad de representantes de todos los trabajadores del país, hecho que le entrega, en las materias que le son propias, el carácter de un actor con alta capacidad de influencia y veto. El predominio en su seno de dirigentes comunistas ha hecho más difíciles las relaciones Gobierno-CUT y Gobierno-Colegio de Profesores, por lo que estas organizaciones tienen respecto del Gobierno sólo un poder reactivo de veto, el que tiende a ser activo tratándose de los partidos. Lo anterior, sin perjuicio de las relaciones de complicidad recíproca que suelen establecer con el Ministerio del Trabajo, cuando esta cartera y la Dirección del Trabajo son desempeñadas por personas políticamente afines.

---

*Es su presencia en las organizaciones sociales lo que le da al Partido Comunista su significativo poder social, bastante superior en relación al que correspondería a su apoyo ciudadano. No está claro si su estrategia política de promover y encabezar movilizaciones sociales cambiaría si una reforma electoral le permitiera llegar al Parlamento. No sería aventurado pensar que, en tal caso, procuraría potenciar su estrategia de movilización social, intentando acercar a sus posiciones a los parlamentarios de la bancada socialista, inevitablemente débiles frente a presiones que se desencadenan desde la izquierda.*

---

Pese a estas complejidades políticas el comportamiento sindical en el campo reivindicativo ha sido normalmente moderado y realista, por lo cual las relaciones Gobierno-CUT y demás organizaciones han sido en este aspecto constructivas y relativamente armónicas, pese a la mantenida estrictez de la política fiscal, materias en las cuales los partidos de la Concertación, sin capacidad legal de iniciativa, han sido más bien pasivos. Notable fue en este aspecto el liderazgo de Manuel Bustos (DC) el que junto a su contraparte empresarial, Manuel Feliú, hicieron un gran aporte a la consolidación de la democracia mediante su apoyo a la Reforma Laboral de 1991, que tuvo para el sistema político la trascendencia de implicar el reconocimiento general de la legitimidad de la legislación laboral reformada, antes rechazada por los trabajadores en virtud de su "ilegitimidad de origen". Por lo demás, el aumento real experimentado por las remuneraciones de los funcionarios públicos que constituyen una mayoría de los afiliados a la CUT ha limitado su margen de reclamo posible.

Más difícil ha sido esta relación en todo aquello que se vincule con iniciativas oficiales tendientes a cambiar el *statu quo* en materias que afecten sus privilegios o "derechos adquiridos". En estos temas las organizaciones de trabajadores no vacilan en usar toda su influencia y capacidad de presión sobre parlamentarios y partidos, todo lo cual nos hace concluir que las organizaciones de trabajadores tienen mucha influencia en los temas que les afectan y una no despreciable capacidad de veto.

Una realidad distinta es la del sindicalismo campesino. Nacido al amparo del gobierno DC de Frei Montalva y de la reforma agraria que éste impulsó, se dividió en varias organizaciones, las más de las cuales fueron conducidas por la DC y las otras por la izquierda. Progresivamente este sindicalismo fue perdiendo influencia al desaparecer las haciendas y sus grandes masas de trabajadores asalariados. En el período actual no han tenido protagonismo relevante; de mayor incidencia es la acción de las cooperativas campesinas surgidas de la Reforma Agraria, pero se trata de productores que no han adquirido el carácter de actor político.

Por último, vale la pena anotar que las relaciones entre empresarios y trabajadores sufrieron un sensible deterioro durante el gobierno militar debido a la adhesión incondicional del empresariado a ese gobierno, el que impuso una legislación laboral de corte liberal muy aplaudida por ellos y rechazada -como dijimos- por los trabajadores quienes también se distanciaron políticamente del empresariado porque fueron víctimas de persecución, dado su rótulo de "izquierdistas" y, además, sufrieron la humillación de los violentos allanamientos militares en las poblaciones en que se concentraba la resistencia al régimen.

sindical en el campo  
por lo cual las relacio-  
este aspecto construc-  
trictéz de la política  
ción, sin capacidad  
e en este aspecto el  
aparte empresarial,  
n de la democracia  
ivo para el sistema  
ral de la legitimidad  
os trabajadores en  
to real experimen-  
te constituyen una  
reclamo posible.

ile con iniciativas  
afecten sus privi-  
ciones de trabaja-  
de presión sobre  
e las organizacio-  
que les afectan y

lo al amparo del  
este impulsó, se  
conducidas por  
alismo fue per-  
masas de tra-  
agonismo rele-  
pesinas surgi-  
han adquirido

os y trabajado-  
ido a la adhe-  
so una legisla-  
como dijimos-  
camente del  
lo de "izquier-  
nien-tos mili-  
gimen.

También cabe reconocer el carácter de actor político con fuerte influencia en diversos sectores políticos y considerable apoyo ciudadano al movimiento ambientalista, que se expresa a través de diversas ONG, algunas ideológicamente afines al pensamiento de izquierda más radical, y otras de carácter moderado, concentradas, fundamentalmente, en los temas del medio ambiente. Es en esa esfera, según veremos en el análisis de políticas públicas, en la que concentraron sus acciones, manteniéndolas dentro del marco institucional. Es destacable el uso que han hecho del recurso de protección a que se aludió anteriormente para llevar a los tribunales los casos de proyectos hidroeléctricos y de otras industrias cuyos niveles y modos de contaminar consideran inaceptables, con el resultado que esas acciones judiciales dilatan y complican la realización de tales proyectos, y en algunos casos han provocado el desistimiento de los inversionistas, aunque hasta la fecha no han logrado de los tribunales obtener el rechazo de ninguna de las iniciativas objetadas. Su influencia es considerable en los partidos políticos y parlamentarios, especialmente de la Concertación, por lo que se han constituido en un actor político de creciente gravitación.

### Los Medios de Comunicación

Es evidente la importancia de los medios de comunicación de masas en las sociedades contemporáneas y la calidad de actor político relevante que tal hecho les otorga. Su intervención en el proceso político es compleja y variada, tratándose de un tema que requiere mucho más investigación en profundidad.

A modo preliminar y tentativo se podrían extraer de la experiencia chilena en este período las siguientes conclusiones, aplicables o no a otros contextos.

1. La existencia o no de pluralismo político efectivo expresado en una acogida suficientemente amplia de las diversas posiciones políticas es un factor importante en el establecimiento de un "campo parejo" y, en consecuencia, de la percepción de que los medios no son un factor de distorsión de la competencia política. En Chile la prensa se ha caracterizado por un predominio abrumador de la oposición política, expresada principalmente en editoriales, columnas de opinión y el titulado de la información que ha sido, sin embargo, veraz en su contenido. Este desequilibrio se habría manifestado también en la televisión si no fuera por la existencia del canal estatal de televisión (TVN) que, aunque dirigido por mandato de la ley por un directorio pluralista concordado políticamente en el Parlamento, ha dado una pauta en materia informativa y de programas de opinión de la cual los demás canales no se han podido alejar demasiado, so pena del castigo en pérdida de audiencia. La franja electoral obligatoria y gratuita en períodos de campaña electoral es un recurso político

eficaz para preservar el equilibrio en las campañas políticas; se trata de un expediente que podría ser útil incorporar en realidades en que existe un sesgo mediático marcado a favor de alguna tendencia. Por fin, la radio es, por lejos, el medio de comunicación más pluralista del país, tanto en lo que respecta a la radiodifusión de alcance nacional como a la multiplicidad de emisoras locales. Estas suelen ser las más utilizadas por los candidatos en las elecciones parlamentarias por la ventaja de su menor costo. Incentivar al pluralismo radial es otra acción positiva en la consolidación de un buen sistema político.

2. Todo gobierno requiere de una política de comunicaciones destinada a informar y persuadir a la ciudadanía de los méritos y eficacia de la acción oficial. No es tan simple hacerlo de un modo que preserve la credibilidad de la información entregada, observación que apunta al cuidado con que debe diseñarse una política en tal sentido.

Al respecto quisiera, además, sostener que es legítimo que el gobierno promueva a través de publicidad pagada las razones que abonan los proyectos que presenta, aún antes de que éstos se hagan realidad. Los destructores usarán todos los medios a su alcance para ejercer su propia influencia. En Chile, hace pocos años la Contraloría General de la República, a propósito del llamado Plan Auge de Salud, dictaminó que era ilegal el uso de fondos públicos para promover un proyecto, criterio que nos parece equivocado y que debiera corregirse y no copiarse en otras legislaciones. Naturalmente que un uso panfletario de tal atribución sería, en cambio, de evidentes efectos negativos por lo que se requiere, en todo caso, de un monitoreo cuidadoso de tales acciones.

3. Un asunto distinto es el uso de los medios que hagan actores políticos y sociales, colectiva o individualmente para presionar a favor o en contra de una determinada política, lo que es perfectamente legítimo, pero nos coloca nuevamente ante la cuestión de la equidad en el acceso a tiempo y espacio mediático. Es evidente que en ese plano tienen ventajas los individuos carismáticos, así como las autoridades públicas y los dirigentes políticos y sociales más connotados, cuya opinión normalmente tendrá mayor peso persuasivo.
4. Es importante indagar la influencia que tienen los medios en la conformación y orientación de la agenda pública. ¿Con qué frecuencia y en qué tipo de circunstancia son los medios los que fuerzan la incorporación de temas a la agenda o su eliminación de ella? ¿quiénes promueven tales campañas?, ¿los dueños de los medios, periodistas individuales, el Gobierno, los partidos o dirigentes específicos de suficiente influencia?

Es este un tema respecto del cual no existen evidencias suficientes que permitan identificar el origen y motivación de las acciones y campañas mediáticas con efecto político, ya sea deliberadamente provocadas o simple consecuencia de la noticia y sus secuelas.

5. Lo que está fuera de duda es que los medios masivos de comunicación y, en particular, la televisión, tienen un enorme poder político. Toda estrategia o iniciativa política, sea de gobierno, oposición, de un partido o de dirigentes políticos individuales, contiene un componente mediático principal. La política se hace crecientemente a través de los medios de modo que cualquier confrontación se expresa diariamente en los mismos. De ahí que sea tan acertada la observación de que estamos hablando del "cuarto poder" del Estado.

Hay parlamentarios y dirigentes políticos que centran su actividad en declaraciones a los medios. Los ministros y otros funcionarios son acosados por ellos a cada instante de tal modo que, a menudo, más que el contenido de determinada medida del Gobierno, el problema que más se debate en su seno es en qué forma debe ser presentada a los medios y cuál será la reacción mediática de los adversarios.

El poder de los medios también se refleja en que, si su interés en un momento determinado se concentra en cierta materia, suelen ser estériles los esfuerzos de colocar otro tema en la agenda mediática porque la respectiva declaración o entrevista simplemente no es difundida.

6. Por otra parte, los medios tienen como máximo incentivo vender más y como consecuencia recibir más publicidad y encarecer sus espacios comerciales. El grueso público, por su parte, cuando se entusiasma con un tema busca con ansias información detallada y continua al respecto, convirtiéndose este factor en un verdadero imperativo para los medios. Claro que en el comienzo de la trama son los propios medios los que despiertan el interés del público destacando el tema en su agenda.

Por eso es lógico e inevitable que todo actor político procure maximizar su presencia en los medios, tanto en lo que respecta a información directa como en las respectivas líneas editoriales o programas (o columnas periódicas) especiales. Es frecuente el caso de temas que no habrían adquirido la relevancia que tuvieron si no fuera por la acción persistente de los medios.

7. El poder de los medios se manifiesta en que no son pocos los casos en que levantan o destruyen carreras políticas, elevan o disminuyen a los líderes y generan opinión pública a favor o en contra de determinadas posiciones.

Como el público suele estar más atento a la mala que a la buena noticia, se interesa más por la crítica que por la alabanza, el poder de los medios constituye una desventaja para los políticos y la política, pues deben enfrentar a diario la crítica que de ellos emana. La buena nueva y la virtud suelen no ser noticia.

8. Las tendencias enunciadas demuestran que la política de comunicaciones de un gobierno es una materia delicada que requiere máxima atención y competencia para combinar eficazmente contenido, oportunidad, imagen y palabras, de modo que el resultado sea positivamente persuasivo.
9. En todos los debates políticos y en el proceso de formulación de políticas públicas que analizaremos más adelante, los medios de comunicación han desempeñado un papel importante, que no se destaca en el libro porque todos los actores tienen acceso a ellos, por lo cual el resultado mediático neto habitualmente no es claro. En otros casos, cuando se resalta el apoyo logrado para determinadas iniciativas es evidente que en buena medida eso ocurrió gracias al acceso de sus propulsores a los medios de comunicación (véase, por ejemplo, el análisis del *royalty* a la minería o el consenso en torno a la reforma procesal penal).
10. Pese al sesgo hacia la crítica que exhiben los medios es posible afirmar que, en general, y en particular la televisión, estos constituyen en regímenes presidenciales un factor que tiende a aumentar el poder y, la popularidad del Presidente. Este tiene acceso privilegiado a los medios y, por consiguiente, influye cotidianamente en los ciudadanos con mensajes de muy diversa naturaleza y factura. En Chile, las muestras de opinión pública revelan un bajo prestigio de la política y los políticos. Sin embargo, aún en los peores momentos de la coalición gobernante se mantiene una considerable diferencia de adhesión entre el(la) Presidente(a) y su coalición de apoyo. Ese hecho se suma al tradicional respeto ciudadano por la figura del Presidente de la República, propio de América Latina y particularmente de Chile. En otras realidades, el poder de la televisión contribuye al poder de líderes carismáticos populistas dotados de una retórica convincente y emotiva. Es decir, la exposición mediática continuada otorga a los jefes de Estado en la muy presidencialista América Latina y ciertamente en Chile, un *plus* indiscutible siempre que exhiban un tino adecuado en el manejo de su presencia mediática.
11. Una observación final atingente al proceso político chileno: en un número apreciable de casos las negociaciones políticas en relación a temas delicados o sensibles deben realizarse con máxima privacidad y no trascender a los medios de comunicación mientras no se consiga una base sólida de acuerdo que sea publicitada en conjunto por los participantes.

De ese modo, ambas partes se distribuyen el mérito del éxito y la noticia es el acuerdo producido más que el tema que dio origen a la negociación. Son muchas las tentativas de concordancia que no han prosperado porque se pretende hacer la negociación a través de los medios, enviándose los contrincantes mensajes públicos a través de ellos. Cuando así ocurre se está en verdad en un ejercicio de confrontación, de sondeo de opinión pública o un intento de influir en la misma, pero no en uno de negociación. Cuando realmente se busca acuerdo, cualquier infidencia de alguna de las partes produce una reacción pública de los afectados que suele echar por tierra el intento.

En suma, la transparencia, que constituye una regla de oro democrática, no es contradictoria con la confidencialidad en las etapas previas al logro de determinados acuerdos.

### El desempeño del sistema político chileno en el período 1990-2006

#### El impacto de los enclaves autoritarios

1. Podemos afirmar que las cláusulas de tutela militar contenidas en la Constitución y el Consejo de Seguridad Nacional no tuvieron impacto efectivo alguno.

La norma constitucional es una mera frase que requiere de una traducción institucional que era, justamente, como dijimos, el Consejo de Seguridad Nacional.

En los hechos, el Consejo establecido bajo una premisa distinta a la que se dio en la realidad, cual era la presencia continuada del estamento militar como actor político activo, no tuvo intervención significativa alguna y después de un período inicial en que era percibido como una amenaza contra el gobierno civil, mostró su inoperancia y dejó de merecer atención pública.

El ya comentado retorno a sus cuarteles de las Fuerzas Armadas (excepto Pinochet, comandante en jefe del Ejército), dejó a los militares sin interés en hacer uso de este instrumento, no pudiendo Pinochet hacerlo por sí solo.

En segundo lugar, ya restablecida la democracia y no realizándose acciones drásticas en contra de la Ley de Amnistía de 1987 ya mencionada ni contra los Tribunales de Justicia, reacios en esa época a dar prioridad a los casos de violaciones de los Derechos Humanos, tema que después del

informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación quedó definitivamente radicado en los tribunales de Justicia, no quedaba otra materia sensible de interés vital para los militares.

Por otra parte, hubo pronta conciencia acerca de lo políticamente dramático que habría resultado un acuerdo del Consejo en contradicción con el Presidente de la República, votado -en su presencia- por sus subalternos que eran los comandantes en jefe. Un acto de ese tipo habría provocado una crisis política de proporciones y no había ningún actor político ni militar con disposición a generarla. De hecho, el Consejo fue citado una sola vez para conocer un hecho controvertido, la destitución de un ministro de la Corte Suprema por el Senado a raíz de una acusación constitucional presentada en su contra en la Cámara de Diputados. La acusación fue de corrupción y era de reconocidas simpatías pinochetistas.

Al comprobar que las opiniones en el Consejo estaban divididas -civiles versus militares- en relación con esta cuestión, el Consejo optó por no tomar acuerdo alguno. Este caso fue demostración palpable de su inoperancia y nunca más se llevó a él cuestión conflictiva alguna. Después de un tiempo, sólo se citaba para cumplir con su obligación, cuando así procedía, de nombrar senadores o ministros del Tribunal Constitucional.

Incluso en el caso del informe de la Comisión Verdad y Reconciliación en 1992, el propio Presidente citó al Consejo, sirviendo la reunión como un ejercicio de catarsis militar en que los cuatro comandantes en jefe leyeron extensos documentos de rechazo al informe, que el Consejo como única resolución acordó conservar en sus archivos.

2. La Corte Suprema integrada en 1990, como dijimos, por partidarios de Pinochet, fue cambiando progresivamente de composición dada la paulatina jubilación de sus integrantes y el aumento del número total de magistrados, de dieciséis iniciales a veintiún a la fecha. Este proceso implicó un cambio gradual y persistente en la actitud de la Corte en relación con los Derechos Humanos. Nuevos integrantes, de generaciones cada vez más distantes de la época militar y el empeño de los jueces por recuperar la legitimidad perdida nacional e internacionalmente por la actitud sumisa de la Corte Suprema ante Pinochet, condujeron a un radical cambio de criterio. De la aplicación de la Ley de Amnistía, se pasó a que primero era necesario investigar para después aplicar amnistía y luego a un criterio jurídico pro-activo en que se enfrentó la falta de cooperación militar en la búsqueda de información relacionada con crímenes cometidos, con la doctrina del secuestro permanente en el caso de los detenidos desaparecidos. Hoy los tribunales están procesando y han condenado a muchos



oficiales, una multiplicidad de procesos (Pinochet incluido) ha seguido en marcha en un contexto en que los políticos de derecha terminaron por reconocer la existencia de los hechos que negaron durante años y en que la Concertación está satisfecha del comportamiento de la Justicia.

---

*La evolución del tema de verdad y justicia en materias de Derechos Humanos es un caso del éxito del camino de la gradualidad con visión de largo plazo que ha terminado por convertir a Chile, muy criticado al comienzo por la modestia de sus intentos de hacer justicia, como el país en que probablemente se han obtenido mayores logros en la materia, habiendo desaparecido toda presión política o militar por una ley de Punto Final.*

---

3. Los senadores designados, en cambio, tuvieron un impacto significativo al alterar la mayoría del Senado que, sin su presencia, habría sido de 20x18 para la Concertación en el período 90-98, y que se transformó en una mayoría 27x20 en favor de la oposición. Sin embargo, su efecto no fue el de restringir la acción del Estado en materia de Derechos Humanos, tema entregado en exclusividad a los tribunales de Justicia y que ha seguido el curso ya mencionado en el punto anterior, sino que potenció a las bancadas opositoras en el manejo cotidiano de la agenda pública, haciendo más difíciles las negociaciones del Ejecutivo en el Senado. Sin embargo, en casos como los de la Reforma Tributaria y la Reforma Laboral de los años 1990 y 1991, el Ejecutivo tuvo los votos necesarios gracias al apoyo de Renovación Nacional, no siendo relevantes los de los Senadores designados. La posibilidad de que la Concertación concordara temas importantes con un partido de oposición tampoco había estado en los cálculos de los diseñadores de la Constitución y constituye una prueba fehaciente de lo antes aseverado en el sentido de que el cambio de Gobierno produciría, por la dinámica de los procesos políticos, cambios en la estructura del poder, favorables a la Concertación.

Por lo demás, la lógica de un proceso de negociación política indica que en una situación de esta naturaleza procedía, antes que nada, abordarla con un partido político que tiene estructura, conducción y disciplina antes que intentarla con una bancada atomizada de individuos, como era la de los senadores designados, sin perjuicio de procurar obtener de ellos votos aislados en casos específicos.

En el segundo y último período de los senadores designados el cuadro cambió porque, pese al ingreso de Pinochet en calidad de vitalicio una vez

retirado del Ejército en 1998, en la nueva designación el gobierno de Frei Ruiz-Tagle nombró a dos militantes de partidos de la Concertación y logró que la Corte Suprema designara también a un hombre de la Concertación. Se añadió luego el retiro definitivo de Pinochet (después del episodio de su detención en Londres) y en el 2000 el ingreso del propio Frei como Senador vitalicio, con lo que de los ahora diez senadores no electos, cuatro eran de la Concertación. Además, entre los seis restantes figuraban dos ex-ministros de la Corte Suprema de tendencia conservadora, pero no incondicionales de Pinochet como lo fueron sus antecesores. Por último, el ex-comandante en jefe de la Fuerza Aérea nombrado para el cargo era una persona más moderada en sus posiciones, con lo cual Concertación y oposición pasaron a tener una representación casi equilibrada en esa nómina.

Por otra parte, las posiciones de los otros tres ex-uniformados eran con frecuencia más antigubernamentales y obstructivas que las de los senadores de UDI y RN, dejando a veces a éstos en posición embarazosa.

Lo dicho explica que UDI y RN hayan dado su respaldo a la supresión de esta institución a partir de marzo de 2006 (fecha en que a la nómina anterior se habría agregado el ex-Presidente Lagos y, probablemente, al menos un ministro de la Corte Suprema inclinado hacia las posiciones gubernativas).

- 4) La inamovilidad de los comandantes en jefe no tuvo impacto alguno en la agenda económico-social ni en la política de los gobiernos por cuanto esas materias eran ajenas a su competencia e interés y dado que, como ya se señaló, su poder, radicado en el Consejo de Seguridad Nacional no pudo nunca ser ejercido. Es interesante consignar también que la composición del Alto Mando de cada rama castrense, es decir los cinco oficiales de mayor rango, de entre los cuales el Presidente debía designar al comandante en jefe, fue evolucionando de un modo favorable a los gobiernos, dado que el Presidente tenía la facultad de aprobar o rechazar los ascensos, atribución inicialmente discutida por Pinochet, pero que la Contraloría General de la República falló a favor del Presidente. Por la vía de la no aprobación de ascensos se produjo el retiro de muchos oficiales vinculados a las actividades de los servicios de Inteligencia Militar en el periodo de la dictadura. Por ello los sucesivos comandantes en jefe fueron oficiales menos comprometidos con aquella época, más identificados con la democracia y más concientes de que no sólo no podían ignorar sino que debían cooperar con las investigaciones sobre casos de Derechos Humanos. Un incidente concreto, sin embargo, avala la insistencia de la Concertación en este punto. Al pedir el Gobierno en 1995 la renun-

cia del director general de Carabineros de la época por aparecer judicialmente comprometido en un caso de violación de Derechos Humanos, éste se negó, generándose el *impasse* consiguiente y la derrota política del Gobierno.

A la fecha de la eliminación de la inamovilidad, la situación ya estaba totalmente normalizada, de modo que la importancia actual de la reforma en este punto, es que resultaba indispensable desde el punto de vista de la doctrina democrática y para evitar cualquier contingencia eventual futura al respecto.

El análisis precedente no pretende ignorar el hecho de que independientemente de su efectividad, resultaba indispensable eliminar la totalidad de los "enclaves autoritarios" o elementos de la "democracia protegida" porque así lo exigía la traducción a nuestra Constitución de principios democráticos insoslayables de aceptación universal. Además, si no se hubieran eliminado, podrían, en otras circunstancias hoy imprevisibles, haber dañado gravemente el funcionamiento democrático del país.

¿Cómo enfrentó el presidencialismo chileno las ventajas atribuidas al parlamentarismo?

1. El hecho de que en un régimen parlamentario por definición no hay gobierno sin partido o coalición de mayoría (lo que no asegura ni estabilidad ni solidez ni disciplina) y que si ésta se rompe, la crisis se resuelve con un llamado a nuevas elecciones, en contraste con la reiterada tendencia de los presidencialismos latinoamericanos a ser gobiernos de minoría que operan a base de coaliciones *ad-hoc* o inestables, no ha sido en este período un problema en Chile, dadas las dos coaliciones fuertes que las circunstancias históricas produjeron en el país, a lo que se añade el hecho de que el sistema electoral binominal no dejaba espacio para una eventual división. Esto ocurrió pese a la no coincidencia de elecciones por las diferencias en la duración de los mandatos presidencial y parlamentario. La simultaneidad permanente de las elecciones y la coincidencia en los períodos de mandato presidencial y parlamentario, aprobados en la Reforma de 2005, constituyen ajustes significativos que facilitan la existencia de mayorías de Gobierno, dado que los candidatos presidenciales de cara a la segunda vuelta y a la exigencia de lograr más del 50% de apoyo se esmeran ex-ante en formar una coalición de fuerzas suficiente para triunfar. Si además el sistema electoral (no tiene por qué ser el binominal) mantiene su incentivo a la formación de mayorías y la no proliferación de partidos, el presidencialismo chileno tiene todas las po-

sibilidades de conservar las condiciones de gobernabilidad que hoy lo caracterizan.

2. La cualidad del régimen parlamentario de resolver automática e institucionalmente cualquier crisis producida por pérdidas de legitimidad o de apoyo popular del Gobierno, es una ventaja real que no se ha notado por la estabilidad vivida por el país. De todos modos, el acortamiento del período presidencial de seis a cuatro años reduce el "tiempo de espera" en el caso de producirse una crisis de proporciones y hace más improbable el efecto letal de una eventual situación de esa naturaleza.
3. La separación de poderes y de propósitos entre Ejecutivo y Legislativo se ha resuelto por la estabilidad de la coalición de gobierno, situación similar a lo que ocurre al interior del Parlamento en un régimen parlamentario estable, porque siempre habrá tanto un poder de la oposición como separación de propósitos entre partidos de gobierno y oposición. Los regímenes parlamentarios en sistemas multipartidistas y situaciones de baja disciplina política, tampoco reúnen necesariamente condiciones que aseguren gobernabilidad.

#### Resumen de evaluación global del sistema político

1. El juicio global no puede ser sino positivo dado los resultados logrados por el país en estos dieciséis años, expresados en cifras por todos conocidos y en los reiterados elogios internacionales respecto del éxito económico, estabilidad política y social y desarrollo institucional alcanzados.
2. No cabe atribuir la transición pacífica a la democracia y la rápida normalización del escenario político después de décadas de conflicto y diecisiete años de dictadura a las intuiciones geniales de algunos de sus líderes sino -sin perjuicio de la contribución de factores coyunturales favorables e incluso del azar- a las instituciones básicas del sistema político.
3. El retorno rápido de los militares a sus cuarteles, y la neutralización práctica como actor político de Pinochet -salvo actos irregulares generados por él en tres exabruptos que no tuvieron efecto significativo- fue también posible gracias a la fortaleza del sistema político, incluida la actitud democrática de la oposición.
4. El hecho de que la misma coalición haya ganado las cuatro elecciones presidenciales realizadas hasta la fecha con apreciable continuidad de programa y personal político y técnico, fue en sí mismo un aporte significativo a la gobernabilidad.

- dad que hoy lo
- automática e  
s de legitimidad  
no se ha notado  
cortamiento del  
o de espera" en  
s improbable el
- y Legislativo se  
situación simi-  
en parlamenta-  
posición como  
ción. Los regí-  
aciones de baja  
iones que ase-
- tados logrados  
r todos conoci-  
el éxito econó-  
l alcanzados.
- rápida norma-  
cto y diecisiete  
de sus líderes  
ales favorables  
político.
- neutralización  
lares genera-  
nificativo- fue  
o, incluida la
- tro elecciones  
ntinuidad de  
aporte signifi-
5. El alto porcentaje de iniciativas legislativas del Ejecutivo aprobadas en el periodo, de un total de 1.753 proyectos enviados al Congreso, 1.294 se convirtieron en leyes y 198 se encuentran en trámite (la gran mayoría enviados al Parlamento en el curso del último año), vale decir, alrededor de un 85% de iniciativas exitosas.

Este balance tan positivo en cifras globales resulta más matizado cuando se examina en profundidad lo ocurrido con la agenda gubernativa al analizar el proceso de formulación de políticas públicas en el periodo.

6. La prevención y/o solución de los conflictos provocados por demandas sociales estrictamente dentro de los canales institucionales establecidos, con su correspondiente consagración legislativa posterior. Los conflictos sociales no abrieron espacio a episodios de confrontación política, salvo unas pocas excepciones y huelgas o paros ocasionales de algunos gremios públicos y en el sector transporte, y sólo algunas de ellas se alargaron en demasía y con perturbación del orden público.
7. La capacidad de los gobiernos de la Concertación de convivir con algunas reglas del juego iniciales cargadas en su contra (por ejemplo, los senadores designados), reaccionando frente a ellas con la intensificación de los procesos de negociación política y aceptando tales limitaciones como una realidad que sólo sería posible eliminar institucionalmente por acuerdo formal con la oposición.
8. La solidez y moderación de las coaliciones políticas, estructuradas a partir de un sistema de pocos partidos programáticos de representación nacional y las fluidas relaciones que fue posible establecer entre ellos, en el marco de las instituciones del sistema político.
9. La reducción de la incertidumbre inherente a la democracia:
  - Por la solidez de la coalición de gobierno, triunfante en cuatro elecciones presidenciales sucesivas, con la consiguiente seguridad de que en el periodo presidencial siguiente no se producirían alteraciones significativas en el rumbo del país.
  - La reducción de las brechas ideológicas entre Concertación y oposición y la evidencia que, si se producía alternancia en el poder, el nuevo Gobierno tampoco cambiaría la estrategia de desarrollo.
  - Los compromisos internacionales económicos asumidos por el país a través de una gran red de acuerdos de libre comercio que lo ligan con la enorme mayoría de las grandes economías del mundo, hacen inviable cualquier golpe de timón radical, es decir, la soberanía econó-

mica del país en términos de sus grados de libertad para tomar decisiones ha sido autolimitada por la estrategia de desarrollo seguida y por las relaciones económico-financieras que la globalización impone a un país abierto al exterior.

10. La forma gradual y eficaz con que el país avanzó en el tratamiento de las violaciones de Derechos Humanos, tema radicado desde 1992 exclusivamente en los Tribunales de Justicia.
11. El rol nunca discutido del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, en su caso, para zanjar las controversias de interpretación constitucional surgidas en el curso del debate legislativo.
12. El respeto absoluto -pese a obvias opiniones discrepantes respecto de algunas de sus decisiones específicas- por la independencia del Banco Central, jamás cuestionada por sector político alguno, observación que también es aplicable a las superintendencias y demás entidades del aparato regulador (aunque el sector empresarial rechace o discrepe de algunas de sus facultades o restricciones).
13. Las características de nuestro sistema político han permitido que las políticas públicas, como lo afirma el libro antes citado del BID, hayan tenido estabilidad, coherencia y una atención preferente a las demandas del ciudadano.

Su adaptabilidad a circunstancias cambiantes es bastante más menguada, dada la existencia de múltiples instancias y capacidades de veto del sistema. La eficacia y eficiencia en la implementación de las políticas es también más cuestionable y su análisis requeriría de la elaboración de un documento separado. De todas maneras resulta pertinente señalar que Chile dispone de una burocracia pública honesta, de capacidad mediana propia del nivel de desarrollo del país y que está paulatinamente adquiriendo una cultura pro usuario que sustituye a su histórica tendencia a la autorreferencia.

14. La preservación de un clima general de honestidad en la administración pública y las empresas del Estado y la rapidez de reacción del sistema político ante casos conflictivos de alta exposición mediática.
15. El escaso espacio para el clientelismo y las políticas populistas ya enfatizado.
16. El resultado positivo de estos diecisiete años también se debe al predominio indiscutible del Gobierno sobre los partidos de la coalición. Su rol de

conductor y árbitro de las diferencias entre ellos en general fue respetado, aunque se ha debilitado progresivamente hasta el día de hoy (2007).

17. Al resultado positivo de estos diecisiete años ha contribuido, asimismo, la transversalidad de la coalición de Gobierno, característica de la Concertación en la que ha residido buena parte de su fuerza y se ha traducido en la autoridad del Presidente, no sólo respecto de su propio partido, ya que se extiende a los demás partidos de la Concertación. Un porcentaje -no medido, pero seguramente no despreciable de sus votantes- lo son más de la Concertación en su conjunto que de alguno de sus partidos integrantes. Esta transversalidad se ha mantenido -hoy debilitada- a pesar de la diversidad doctrinaria existente entre católicos y laicos, social cristianos y social demócratas, liberales y estatistas y a las fuertes rivalidades territoriales y consiguientes antagonismos existentes entre los líderes locales de los partidos.

Se han enumerado todas estas apreciaciones positivas respecto del sistema político porque creemos que el juicio internacional tan favorable que ha suscitado se debe a la influencia de todos los factores mencionados.

#### Algunas falencias

Las falencias del sistema, sus vulnerabilidades, van a quedar mejor expuestas en la sección final de este libro referido a la evaluación del proceso de políticas públicas en el período. Es obvio, por lo demás, que en la casi totalidad de los puntos arriba enunciados, estamos hablando de tendencias prevaletentes, probablemente, muy lejanas a cualquier óptimo o medición absoluta pero relevantes para el análisis de sistemas políticos comparados. Se han enunciado aquí en el espíritu de poner nuestra afortunada experiencia a disposición de otros países de América Latina.

Digamos también que a medida que han pasado los años, la democracia se ha desplegado con más fuerza y amplitud, aumentando la intensidad del debate y poniendo más de relieve las diferencias en la coalición de Gobierno entre socios que son diferentes y que ya no son hoy tan cohesionados internamente como lo eran en 1990.

---

*El florecimiento sin inhibiciones de la libertad democrática para discutir y disentir, se da, además, en un contexto de una coalición que va a completar veinte años de gobierno continuado y está en la naturaleza de las cosas que tanto dirigentes políticos como ciudadanos en general expresen más su insatisfacción con lo que no se ha logrado que aplauso por los sustanciales avances del país.*

---

La estabilidad política es condición de gobernabilidad y la continuidad en el gobierno ha sido, asimismo, favorable para la misma, pero en dosis demasiado prolongadas en el tiempo se sufren los embates del cuestionamiento y las presiones por el cambio. Esto quiere decir es que la estabilidad y continuidad política es condición de gobernabilidad, pero que en dosis demasiado prolongadas en el tiempo se sufre de los embates del cuestionamiento y la presión por el cambio (no es menor la constante repetición de las mismas personas en cargos altos). Este fenómeno obliga aún a los gobiernos más estables a emprender rumbos nuevos y tratar de mantener el apoyo de la ciudadanía comprometiéndola en nuevos objetivos y desafíos, que sin menoscabo de lo ya construido dan impulso renovado al país. Es evidente que uno de los mecanismos más obvios para lograr esta renovación es la alternancia (no traumática) en el poder entre las fuerzas que son Gobierno y oposición. Esta posibilidad aún no se ha dado en Chile lo que, en el largo plazo, es un factor negativo para el desempeño del sistema político.

Finalmente, cabe añadir que el ejercicio indefinido del poder tiende a convertirlo en un objetivo primordial en sí mismo, produce acostumbramiento a sus prebendas y, eventualmente, corrupción en diversos grados, además de la consideración de la conservación u obtención del poder político como un objetivo vital, para muchos indispensable para su propia supervivencia política.

Se produjo, sin embargo, alternancia al interior de la propia coalición de Gobierno. Después de dos presidentes demócratacristianos han sido elegidos otros dos de extracción o militancia socialista. Esta alternancia interna no era nada de fácil dados los traumas históricos aún vivos en la memoria (especialmente en la clase media y en las mujeres) del gobierno de izquierda de la Unidad Popular (1970-1973). Por eso mismo, resultaba indispensable desde la perspectiva de la solidez del sistema político del país que ocurriera y que fuera exitoso. Es así como el gobierno de Lagos otorgó a la izquierda una legitimidad plena hoy reconocida por todo el país.

Por razones análogas es de esperar que, en algún momento, se produzca con resultados similares la otra alternancia, el cambio en el bloque gobernante, fenómeno que aún falta para que el sistema político del país se entienda plenamente consolidado.

Como conclusión de estas ideas se puede decir que los sistemas políticos de varios países de América Latina están en una etapa en que es deseable que logren las condiciones que ha alcanzado Chile, pero que también los



países más estables y consolidados requieren permanentemente de renovación y de la definición de nuevas metas en una era en que la participación ciudadana se expresa con fuerza, haciéndolo ya sea por canales institucionales o provocando desbordes que es preciso saber canalizar.

## E. Los nuevos desafíos del sistema político

### La desigualdad

Hemos comentado los notables avances y estabilidad política del país. A Chile, sin embargo, le pena la desigualdad. Los índices pertinentes son malos y no muestran signos de cambio significativo, más allá del favorable impacto del gasto social en la distribución del ingreso disponible (un 3% del Producto). Son malos, incluso, en el contexto latinoamericano. No intentaremos dilucidar si existe o no alguna distorsión o exageración en las cifras ni procede en este libro indagar el origen de esta situación ni en los factores que la han perpetuado. Lo pertinente, para los fines de este análisis, es que existe la convicción compartida por casi todos los actores políticos y sociales de que estamos frente a una realidad que no resulta aceptable en el Chile de hoy.

Los actores del sistema político se refieren de manera recurrente a este fenómeno y figura en primer lugar en todos los programas, manifiestos y propuestas de los partidos de Gobierno y oposición. El acuerdo entre ellos llega, sin embargo, sólo hasta el nivel del diagnóstico de la situación. En torno a sus causas y la forma de enfrentarla hay un debate ideológico-político y de opciones de políticas públicas que muestran al menos un doble clivaje: Concertación/Alianza y élite política de la Concertación/Tecnocracia. Asimismo, se desarrolla sobre este tema un amplio debate académico y de economía política. En definitiva, hay una fuerte percepción de que los ricos lo son demasiado y que su contribución solidaria es muy insuficiente.

La discusión se centra a menudo en la carga tributaria y, en menor medida, en la estructura impositiva. Por una parte se plantea su revisión hacia arriba con el argumento de que su nivel en Chile es bajo y, desde luego, muy inferior al de los países ricos de la Unión Europea. Se añade que los antecedentes disponibles demuestran que a medida que sube el nivel de ingreso de un país también se eleva la carga tributaria. Quienes así argumentan no centran el debate en la tradicional disyuntiva impuestos directos vs. indirectos, porque

el análisis de la realidad ha demostrado que el impuesto de mayor rendimiento, de menor impacto palpable para las personas y de más fácil administración es el IVA.

La otra posición es que una política de mayores impuestos afectaría negativamente la inversión y el crecimiento, dado el poder de los inversionistas de "votar con los pies", trasladando sus capitales al extranjero. Por ello proponen, al contrario, reducir la carga tributaria para estimular la inversión y el empleo, aunque no pueden garantizar que un mayor crecimiento se vaya a traducir en menor desigualdad. Se añade que es necesaria una creciente desregulación de la economía, avanzar hacia la flexibilidad laboral y otras reformas "liberales".

Más política es la argumentación contraria al alza impositiva de que cualquier medida de esa naturaleza termina afectando a la "clase media", categoría casi mítica en el Chile actual, pero subjetivamente muy real, por cuanto este concepto es un verdadero *catch-allya* que en Chile la gran mayoría de las personas (desde bastante acomodados a claramente modestas) se sienten de clase media y las que no lo son aspiran a ascender a ella. Como los ricos son pocos en número, cualquier medida tributaria de rendimiento importante termina por extraer la mayor parte de los recursos adicionales de ese amplio sector medio, produciendo la resistencia política de los partidos que aspiran a ser sus representantes privilegiados.

Las posiciones contradictorias que hemos presentado y las limitaciones socio políticas de la realidad no ayudan a resolver este dilema, el que se ha expresado con frecuencia en algunas políticas públicas. Como veremos más adelante, la preocupación por la igualdad -cerrado hasta aquí el camino tributario general- ha conducido a que en todo proyecto de política social que requiere financiamiento o implica contribuciones específicas a un fin determinado, se presenten propuestas para que la carga al interior del sector respectivo se reparta de modo que tenga un componente solidario, vale decir, que dentro de ese sector los que están en mejor situación relativa aporten recursos o financien parte de las costas que corresponde cubrir a los grupos de menores ingresos. Con ese fin se proponen mecanismos de redistribución interna del ingreso dentro del sector, generándose una confrontación de connotación política que amenaza con desrielar el objetivo sustantivo del proyecto, ajeno a esa discusión. Se produce en este tipo de debates el alineamiento derecha, liberales en general y muchos tecnócratas gubernativos *versus* buena parte de la élite dirigente de la Concertación, todo lo cual produce "ruido" en el funcionamiento del sistema político.

El escaso progreso observado en la reducción de la desigualdad (lo señalado anteriormente ayuda a explicarlo) ha ido trasladando el debate por parte de algunos sectores concertacionistas y de la izquierda extra-parlamentaria (Partido Comunista y grupos de ultraizquierda) a plantear crecientes cuestionamientos a la estrategia de desarrollo del país o "modelo", como lo suelen denominar. El debate así planteado no ha afectado la acción de los gobiernos que han mantenido invariable la ruta estratégica trazada desde 1990, pero está dejando caer una sombra de duda respecto de la estabilidad política futura del país. De una cierta caricaturización de las posiciones internas de la Concertación, sus dos alas como se ha dicho, definida en los términos "autocomplacientes" y "autoflagelantes" acuñado por los periodistas, se ha pasado a cuestionamientos de mayor entidad. Se dice, por ejemplo, que el país "necesita más izquierda", que hasta aquí la Concertación ha hecho lo que ha podido y de aquí en adelante está en condiciones de hacer lo que quiere. Visto desde otra perspectiva, tiende a agudizarse cierta distancia entre Gobierno y partidos de la coalición y a acentuarse el hecho de que las políticas son del Gobierno, con aceptación progresivamente más tibia de la Concertación en todos los temas que puedan relacionarse con esta polémica.

Lo curioso de nuestro sistema político es que este debate tiene lugar sólo al interior del Gobierno porque la oposición política, que debería situarse en una posición de cierta "autocomplacencia" respecto de lo obrado, mantiene silencio y más bien dirige su crítica a "que se ha hecho poco". En síntesis, los gobiernos de la Concertación han sido considerados poco liberales por la oposición y excesivamente liberales por sus partidarios.

El país debe hacer frente a la desigualdad de una manera compatible con el crecimiento y sin que pierda el valioso acervo de su estabilidad política y la paz social de diecisiete años. Se trata de un desafío mayor que, para su resolución sin ruptura, requiere ser tratado con la gradualidad como principio y método. Sin perjuicio de lo que pueda hacerse en el campo tributario, deberían abordarse con especial fuerza y persistencia materias que son de consenso político más fácil como la mejor y más igualitaria calidad de la educación, el acceso de toda la población a las tecnologías de información, el entrenamiento a base de certificación de competencias laborales, el incremento del empleo de la mujer, la educación preescolar de los pobres y marginados, la no segregación urbana, la protección social de corto plazo (subsido de cesantía) y de largo plazo (las pensiones) que contribuirían en su conjunto, además, a una más efectiva movilidad social. Un cierto nivel de desigualdad es inevitable en toda sociedad, por lo que importa decisivamente que exista una real igualdad de oportunidades de modo que los hijos de "los de abajo" no sigan condenados a permanecer en el mismo y desmedrado estatus social.

Hay una característica de la desigualdad en Chile que evita una mayor agresividad y desafección respecto de la estrategia de desarrollo y que no afecta la identificación de los más desfavorecidos con el conjunto del país. El hecho de que se ha tratado un fenómeno que se encuentra distribuido de un modo relativamente similar a lo largo del país, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en México y Perú donde la pobreza se encuentra concentrada en el Sur generando la consiguiente hostilidad hacia el Gobierno Central y las regiones que gozan de mejor nivel de vida.

En todo caso, estamos frente a un problema social y político de gran envergadura e incierto futuro. Por eso parece pertinente señalar que en años recientes el análisis latinoamericano se ha ido enriqueciendo al pasarse de un debate centrado en las desigualdades, a procurar responder a la pregunta de cómo lograr una mayor cohesión social.

El enfoque tradicional ha consistido en el esfuerzo de aumentar la magnitud y eficacia de los programas sociales del Gobierno. Es decir, las iniciativas para reducir las desigualdades y lograr mayor protección e inclusión social de los marginados y discriminados se han movido en el campo de las políticas públicas, incluidas las propuestas de financiamiento solidario antes mencionadas.

El concepto de cohesión social es más amplio porque añade el análisis de los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad, que abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de la pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos<sup>24</sup>. Dicho de otra manera, las políticas públicas no sólo deben reparar ciertos déficit materiales de grupos desfavorecidos o vulnerables sino que les corresponde también ser un "cemento social", en tanto cohesionan a todos los miembros de una comunidad en torno a las visiones y símbolos que la sostienen<sup>25</sup>.

La cohesión social así definida implica que el objetivo de las políticas sociales no sólo debe ser superar carencias específicas sino apuntar también a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella como "aportantes" y beneficiarios. El sentido de pertenencia, el que exista un "nosotros" internalizado por la sociedad, significa que esa sociedad debe desterrar toda práctica institucionalizada o cotidiana de tipo discriminatorio o alienante respecto de cualquier grupo social.<sup>26</sup> En este terreno no se trata sólo de

<sup>24</sup> CEPAL, "Cohesión Social 2007", Síntesis, p. 12.

<sup>25</sup> Tironi, Eugenio, Tironi, Manuel, "Cohesión social y cuestión urbana 2006", CIEPLAN, Documento inédito, pp. 6 y 54.

<sup>26</sup> CEPAL, op. cit., pp. 15-16.

desigualdades, que siempre las habrá, sino de respeto a las diferencias: tiene que haber ciudadanía igual para quienes son desiguales en otros planos.

Así planteadas las cosas, es fácil advertir que la exclusión social y la falta de ciudadanía y, en definitiva, la ausencia del sentido de pertenencia a un todo común se suele reflejar en el rechazo y marginación de la política, en la pérdida de respeto por las instituciones y, por consiguiente, de su legitimidad. Situaciones de esa naturaleza dificultan la gobernabilidad democrática y la suscripción de acuerdos políticos y sociales estables<sup>27</sup>.

En toda sociedad existen diferencias. El desafío político es percibir el estado de esas diferencias y bajo qué condiciones adquieren magnitud crítica y amenazan la cohesión social, ya sea que se trate de desigualdad de oportunidades, desigualdad de ingreso, acceso marginal a la justicia, falta de garantía de derechos civiles, pobreza, vulnerabilidad de los que ya no son pobres pero temen volver a serlo, etc.

Las diferencias objetivas son mensurables y se las califica ética y políticamente. El tema crucial, desde la perspectiva del sistema político, es determinar si esas desigualdades son tolerables, dimensión subjetiva que se vincula con aspiraciones, expectativas, percepciones comparativas tanto nacionales como extranjeras para juzgar la distribución de recursos materiales y simbólicos en la sociedad y sus mecanismos de asignación y distribución<sup>28</sup>.

La realidad actual de Chile y de América Latina en su conjunto apunta a que el umbral de la tolerancia ha disminuido. Desde luego, el mayor nivel educativo alcanzado genera nuevas expectativas y demandas lo que parece contribuir a esa menor tolerancia. Se afirma que en América Latina la tolerancia subjetiva ha tenido una velocidad de cambio mayor que la desigualdad objetiva<sup>29</sup>.

Dado el punto de vista del sistema político, en la medida que tal aserto sea correcto, se acentúa la necesidad de lograr mayor cohesión social con acento especial en los factores simbólicos y de derechos ciudadanos efectivos que puedan fortalecer el sentido de pertenencia, en un contexto en que las desigualdades objetivas no son susceptibles de corrección mayor en el corto plazo como tampoco lo es la igualdad de oportunidades y movilidad social que debiera proveer la educación.

<sup>27</sup> Ibid., p. 47.

<sup>28</sup> CIEPLAN: Talleres 2006, "¿Cómo hacer de la noción de cohesión social un concepto operacionalizable para Latinoamérica?", p. 8.

<sup>29</sup> Ibid., p. 18.

He aquí una tarea compleja que se resume bien en la afirmación “cohesión social es la capacidad dinámica de una sociedad democrática para generar una distribución legítima de sus recursos materiales y simbólicos a nivel socio-económico (bienestar, equidad), socio-político (integración, derechos, participación) y socio-cultural (sentido de pertenencia, identidad nacional, discriminación social, etc.), a través de la interacción de mecanismos de asignación propios del Estado protector, del mercado, la sociedad civil y la comunidad”.

Si se logra dar viabilidad política y operativa a un esquema de este tipo, se habrá dado un gran paso en dar al sistema político y, por consiguiente, a la gobernabilidad un piso o “cemento social” más sólido.

Tanto esta ambiciosa y aún un tanto vaga opción, como el enfoque convencional de una protección social gradualmente mejor y una reducción paulatina de las desigualdades, son campos que pondrán a prueba la capacidad del sistema político chileno de construir acuerdos y de desarrollar políticas de Estado, de modo que no sean las capacidades de veto de diversos actores las que impidan la acción colectiva de la sociedad.<sup>30</sup>

#### Participación social, “empoderamiento” ciudadano, democracia representativa y democracia directa

Las demandas por mayor participación ciudadana -fenómeno normal y esperable en el desarrollo democrático- han ido creciendo y cobrado mayor fuerza en los años recientes, llegando el 2006 y 2007 (2006: pingüinos; 2007: Transantiago, subcontratistas) a su máximo nivel en los gobiernos de la Concertación, expresadas principalmente en movilizaciones sociales. Estos movimientos tienden, inevitablemente, a que sus vocerías y su estructura operativa estén radicadas en grupos organizados que promueven sus propios intereses y reivindicaciones, hecho que contamina el concepto, pues si bien se trata de formas de participación, le resta el carácter ciudadano para convertirse en demanda corporativa. En realidad, no podía ser de otra manera porque los ciudadanos no se expresan colectivamente al no tener una causa común que los impulse, por lo que carecen de organización y propósitos comunes que los induzcan a manifestarse. La expresión democrática ciudadana es a través del voto, al cual no se le ha encontrado una alternativa en las democracias del mundo. Por eso la mejor expresión de ciudadanía es el respeto a las instituciones.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Ibid., pp. 5 y 12.

<sup>31</sup> Diario *La Tercera*, 30 de junio de 2006, declaraciones del senador Fernando Flores.

formación "cohesión  
a para generar una  
icos a nivel socio-  
derechos, partici-  
cional, discrimi-  
nos de asignación  
r la comunidad".

a de este tipo, se  
onsiguiente, a la

foque convencio-  
cción paulatina  
la capacidad del  
llar políticas de  
rsos actores las

democracia

eno normal y  
cobrado mayor  
güinos; 2007:  
bieros de la  
sociales. Estos  
su estructura  
en sus propios  
, pues si bien  
ano para con-  
: otra manera  
er una causa  
ropósitos co-  
tica ciudada-  
nativa en las  
a es el respe-

Se plantea, sin embargo, vinculado pero distinto de lo anterior, un problema más complejo que se origina en el concepto y objetivo de "empoderamiento" ciudadano que se expresa en la idea del "gobierno ciudadano", concepto utilizado por la Presidenta Bachelet que ella misma se esmeró en relativizar al señalar que el sentido de la misma no es sino la de un gobierno con más cercanía al ciudadano.

Tanto las movilizaciones sociales masivas y reiteradas que estamos presenciando como la idea-fuerza de "gobierno ciudadano" incluso en su versión más diluida de cercanía con los ciudadanos, abren interrogantes respecto del funcionamiento del sistema político si se pretende dotarlo de una expresión más sistemática y operativamente estructurada.

En efecto, mirada desde la perspectiva de las instituciones, lo que ocurre es que los partidos políticos no son hoy capaces de cumplir cabalmente con su rol tradicional de articular y agregar demandas sociales y representarlas en el Parlamento y ante el Gobierno. Lo que está ocurriendo es que los partidos corren el riesgo de ser sobrepasados por la sociedad organizada. Si este fenómeno se extremara, el Parlamento podría convertirse en un órgano limitado a solemnizar acuerdos previos definidos por los actores sociales en negociación con el Gobierno o imponiéndose a este. Una manifestación concreta de esta visión de la política fueron los dichos de un alto e influyente dirigente estudiantil universitario que en medio de las movilizaciones estudiantiles del año 2006, dijo textualmente que "de aquí en adelante la política educativa la decidiremos los profesores y los estudiantes. Tomen nota los señores parlamentarios"<sup>32</sup>.

Una situación de esa naturaleza generaría fisuras graves en el entramado de la democracia representativa. Desde otro ángulo, el cuestionamiento a las instituciones toma la forma de la demanda pro democracia directa, vale decir, el uso de plebiscitos para dirimir las cuestiones que el Parlamento no logre resolver.

El ejemplo más reciente de una demanda de ese tipo se produjo a propósito de la reforma del sistema electoral. Empantanada la discusión entre los partidos, se pide que el pueblo resuelva un tema que sus representantes no han sido capaces de definir. En años anteriores se han realizado planteamientos similares a propósito de otras materias, presentándose incluso proyectos de reforma constitucional para incluir tal mecanismo en la institucionalidad del país.

El mecanismo plebiscitario puede afectar seriamente el sistema político, por eso en las democracias maduras se le utiliza a nivel nacional solamente para

<sup>32</sup> Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, en entrevista radial escuchada por el autor, abril de 2006.

dirimir cuestiones de conciencia de fácil comprensión para el ciudadano que se resuelven de un modo simple entre un SÍ y un NO, como ocurrió con el divorcio en Italia. La mayoría de los problemas, en cambio, son de una complejidad tal que no es posible reducirlos a los términos sencillos de una alternativa plebiscitaria. En el caso del sistema electoral, se habría preguntado a los ciudadanos ¿usted prefiere el sistema binominal o uno proporcional?, o bien, ¿quiere usted o no que se reforme el sistema binominal vigente? La respuesta, casi con seguridad abrumadoramente pro-reforma, no habría significado ningún avance en la materia, porque los sistemas proporcionales son múltiples y diversos (como dijimos, técnicamente el binominal también lo es), y es una de esas opciones alternativas la que habría que escoger, respecto de lo cual el plebiscito no habría arrojado luz alguna.

Por otra parte, los plebiscitos tenderían a convertirse en campañas en que la ventaja la tienen sectores organizados, a menudo minorías activas que procuran concitar el favor popular mediante argumentos emocionales primarios que no dan cuenta del problema real en debate, aprovechándose de que este es imposible de ser explicado suficientemente al elector.

---

*Una democracia representativa como la que existe en Chile, constituye hasta hoy la mejor forma de organización institucional democrática. Fórmulas de democracia directa, democracia plebiscitaria, gobierno ciudadano, amenazan la gobernabilidad y la democracia misma.*

---

Un caso ilustrativo es el de Uruguay que consulta mecanismos de democracia directa en forma de plebiscitos revocatorios de leyes aprobadas por el Congreso. La convocatoria a plebiscito procede con la firma de un 25% de los votantes inscritos (se exceptúan las leyes tributarias y las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo). En los últimos quince años este instrumento ha sido usado reiteradamente y ha dado el éxito logrado en los casos de privatización de la empresa estatal telefónica en 1992 y la negativa a que la petrolera estatal se asocie a un conglomerado privado el 2003, la mera amenaza de una convocatoria a plebiscito ha hecho desistir al Gobierno de iniciativas de políticas públicas que hubiere querido tomar. Es conocida la cultura pro-Estado de Uruguay, pero esos plebiscitos revocatorios se han efectuado recurriendo tan sólo a tales actitudes primarias, siendo imposible explicar los temas más complejos involucrados como costos, productividad, inversión necesaria para expandir capacidad, etc. Tanto es así, que se podría sostener que tiene más legitimidad el pronunciamiento del Congreso después de un debate informado y que si la decisión es contraria al sentimiento ciudadano mayoritario, pueden estos castigar a los partidos “responsables” con su voto negativo en la siguiente elección.



Este es el mecanismo propio de la Democracia representativa,<sup>33</sup> el de la evaluación periódica de los representantes a través del voto ciudadano.

Por último, instrumentos como el plebiscito revocatorio perturbarían la coherencia y consistencia de las políticas públicas porque incrustan en el sistema político una capacidad y un "punto" de veto que no es ejercido claramente en un momento dado del proceso de formulación de políticas por uno o más actores institucionalmente determinados (uno o más partidos en el Parlamento, el Tribunal Constitucional, etc.) sino que pueden utilizarlo actores muy diversos, ex-post de la formulación de una política pública ya aprobada, factor que, además, añade incertidumbre al proceso aprobatorio. Cabe concluir, por tanto, que desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la estabilidad y coherencia de las políticas públicas no es recomendable una institución como la existente en Uruguay.

El análisis de los problemas que involucra incluir el recurso del plebiscito en un sistema político, no da cuenta del fenómeno de fondo que ha llevado a que se invoque como solución democrática de último recurso.

Debemos comprender que hay un problema más hondo que es preciso reconocer. Hay una disconformidad creciente con la lentitud del proceso parlamentario, la escasa transparencia de las negociaciones políticas, el hecho de que determinadas iniciativas o demandas no son acogidas por el veto de un actor determinado, ya sea el Ministerio de Hacienda (u otro) en el Ejecutivo, un partido político, un grupo de legisladores o una entidad autónoma con esa capacidad. Muy en especial, hay resistencia a aceptar que la opinión de la mitad más uno no prevalezca debido a la utilización de esos vetos. Es el caso de las "supermayorías" necesarias para aprobar leyes en materias sensibles que se estima que deben ocasionar consensos mayores que el apoyo que puedan dar pequeñas mayorías ocasionales, dando lugar a políticas de Estado que aseguren la coherencia y estabilidad de largo plazo de las estrategias y políticas formuladas. Curiosamente, en Chile no se han cuestionado las normas constitucionales que estipulan tales "supermayorías", las que, por lo demás, sólo podrían modificarse por el consenso de todos los actores políticos relevantes ya que se trataría de una reforma constitucional.

<sup>33</sup> Vergara, M. (coordinador) et al., 2006, *Political Institutions, policy making processes and policy outcomes: The case of Uruguay*, BID.

---

*Las restricciones que a la libre expresión de las mayorías simples sin cortapisas imponen las "supermayorías" o quórum especiales exigidos para determinadas materias, así como los sucesivos puntos de veto del proceso legislativo, son indispensables, porque si no existieran, se daría paso al populismo y a formas de poder popular, con el consiguiente grave deterioro de la institucionalidad formal.*

---

Las reflexiones precedentes no pueden ocultar el hecho de que esta *malaise* existe y deberá ser enfrentada a futuro. Quizás un primer paso positivo en esa dirección es la formación de comisiones consultivas pre-legislativas o pre-formulación de iniciativas gubernativas con participación de los sectores afectados o interesados en el tema respectivo, de políticos de las diversas tendencias y bancadas y de expertos nacionales o internacionales que gocen del estatus y la credibilidad necesarios. Puede llegar el momento en que mecanismos de ese tipo sean considerados explícitamente en la estructura institucional. También podría recurrirse a instancias como el Defensor del Ciudadano o un Consejo Económico-Social, aunque las experiencias internacionales al respecto son, al menos, mezcladas o requieren de pre-condiciones (inexistencia de conflictividad aguda entre empresarios y trabajadores en el caso del Consejo Económico-Social) para que "el remedio no sea peor que la enfermedad".

El sistema político chileno no está hoy amenazado por estas frustraciones y propuestas radicales de cambio. Hay, sin embargo, un elemento de riesgo. La movilización estudiantil producida a inicios de 2006 va a manifestarse nuevamente en el corto plazo y resulta imperativo separarla de otras demandas sociales, canalizarla bien y encontrar respuestas adecuadas a sus demandas para evitar que pueda convertirse en un foco de mayores proporciones.

Sin embargo, la advertencia que aquí se ha hecho y que es aplicable a toda la región latinoamericana donde ya han brotado algunos regímenes populistas, nacionalistas antiglobalización y de tentaciones autoritarias, es válida y no debe ser ignorada; es preciso generar la capacidad de prevención o resolución anticipada de crisis institucionales necesaria para asegurar estabilidad y persistente cambio gradual en el largo plazo.

---

mples sin  
s exigidos  
le veto del  
eran, se  
m el  
mal.

---

de esta *malaise*  
positivo en esa  
islativas o pre-  
s sectores afec-  
iversas tenden-  
que gocen del  
n que mecanis-  
ra institucional.  
Ciudadano o un  
cionales al res-  
es (inexistencia  
l caso del Con-  
a enfermedad”.

frustraciones y  
to de riesgo. La  
festarse nueva-  
ras demandas  
sus demandas  
orciones.

icable a toda la  
nes populistas,  
es válida y no  
ón o resolución  
abilidad y per-

---

*El desarrollo democrático gradual y persistente sólo se da en el contexto de la democracia representativa y sus instituciones. No existen atajos mágicos derivados de diversas modalidades de democracia -plebiscitaria- de la aparente relación directa entre el líder y la masa que crea una ilusión de participación que no suele ser sino la manipulación del ciudadano por un gobernante autoritario que actúa sin restricciones reales.*

---