

EL PRESIDENCIALISMO SEMI-SOBERANO*

Semi-sovereign Presidentialism

Carlos Huneeus**

Resumen: El artículo analiza las singularidades institucionales y políticas del presidencialismo en Chile desde 1990, caracterizado por limitaciones a la autoridad del presidente. Ellas se expresaron en tres ámbitos: en sus atribuciones hacia los militares y el exdictador, el general Augusto Pinochet, que continuó como comandante en jefe del Ejército por ocho años; respecto del Senado y órganos paraestatales, especialmente el Banco Central y Tribunal Constitucional, y en relación a las políticas económicas. Estas limitaciones nos llevan a calificarlo como presidencialismo “semisoberano”. Es un estudio de caso que integra el análisis del nuevo institucionalismo y el de las *policies*, y sus resultados permiten revisar la generalización dominante sobre la enorme autoridad del mandatario en el presidencialismo y los efectos positivos del crecimiento en el proceso político.

Palabras clave: Presidencialismo Semisoberano, Políticas Públicas, Nuevo Institucionalismo, Chile

Abstract: The article analyzes the institutional and political peculiarities of presidentialism in Chile since 1990, characterized by institutional constraints to the president's authority. They are expressed in three aspects: its authority towards the military and the former dictator, General Augusto Pinochet, who continued as commander of the Army for eight years, to the Senate and parastatal bodies, especially the Central Bank and the Constitutional Court, and in relation to the economic policies. These limitations lead us to qualify Chile as a ‘semi-sovereign’ presidentialism. It is a case study that integrates the perspective of the new institutionalism and policies and allows generalization to refine the mainstream view on the overwhelming authority of the president on the political system and the positive effects of growth in the political process.

Keywords: Semi-sovereign Presidentialism, Policies, New Institutionalism, Chile

Introducción

El artículo analiza las singularidades institucionales y políticas del presidencialismo vigente en Chile después del régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990). Se trata de un estudio de caso, que entendemos como un análisis en profundidad de una unidad con el fin de comprender un número más amplio de unidades similares (Gerring 2004:342). El estudio de caso es muy útil para la formulación o revisión de generalizaciones en la política comparada, pues entrega antecedentes útiles para “debilitar las proposiciones y sugerir una nueva formulación, que puede tener mayor fuerza” (Lijphart 1971:692)¹. Seguimos también a Gerring (2004:352) en considerar que el estudio de caso es más eficaz cuando se buscan objetivos descriptivos antes que causales, asumiendo que aquellos son relevantes para formular generalizaciones.

El examen en profundidad ofrecido en estas páginas muestra considerables singularidades no tomadas en cuenta en los estudios comparados y que son muy

* Doctor en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Email: corpceerc@rdc.cl

¹ Para el estudio de caso, véase Eckstein (1975) y George y Bennett (2005).

relevantes para explicar los cambios en el presidencialismo chileno y, por ello, adecuados para comprender mejor los rasgos de esta forma de gobierno.

Estas singularidades se encuentran, en primer lugar, en el tipo de transición que tuvo Chile, que se configuró por la vía de la *reforma* y a través de la arena institucional establecida por el régimen militar para regular la cuestión sucesoria, destacando la continuidad de sus componentes institucionales y personales, entre los que se incluyó la permanencia del exdictador como comandante en jefe del Ejército por ocho años.

En el artículo integraremos el estudio institucional del presidencialismo con las *policies*, siguiendo el esquema de análisis de Peter Katzenstein (1987; 2005) sobre el sistema político alemán, considerado como un “Estado semisoberano” de acuerdo a la observación de ambas dimensiones. Diremos que Chile tiene un presidencialismo semisoberano por tener componentes institucionales y *policies* que limitan la autoridad del Presidente y el Congreso. Las *policies* ejercieron una enorme influencia en las instituciones y actores, en gran medida debido a que la legitimación de la democracia, definida en 1990 por el primer gobierno, giró en torno al buen desempeño económico, definición mantenida en el tiempo.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera. Primero se hace un breve examen de ciertas tendencias predominantes en el estudio del presidencialismo en América Latina. Luego, se formula el esquema de análisis. En la tercera parte, la principal, se abordan las tres expresiones del presidencialismo semisoberano en Chile: la autonomía de los militares y del general Pinochet, la dispersión de la autoridad presidencial a favor del Senado y de entes paraestatales -especialmente el Banco Central y el Tribunal Constitucional- y las *policies* económicas, que fueron la base de la estrategia de consolidación de la democracia. Las conclusiones cierran el artículo.

1. Vino nuevo en botellas viejas (variaciones sobre pocos temas)

La amplia bibliografía sobre el presidencialismo ha girado en torno al Presidente y sus relaciones con el Congreso, los partidos y su electorado, (Shugart y Carey 1992, Mainwaring y Shugart 1997, Lanzaro 2003, Daniels y Shugart 2010), examinando un número reducido de problemas. Estos análisis consideran al jefe de Gobierno más bien en solitario y únicamente en relación al Legislativo, y examinan sus recursos para imponer su voluntad sobre este. No toman en cuenta el rol del liderazgo del mandatario, que explica el uso efectivo que este hace de esos recursos². Tampoco el de otras instituciones, como el Banco Central autónomo, cuya función es resguardar la estabilidad monetaria – restringiendo la autoridad del Poder Ejecutivo en materia económica–, ni el de aquellas que fortalecen la *accountability* horizontal (O’Donnell 2007), como el Tribunal Constitucional, cuyas sentencias pueden tener un enorme impacto en el proceso político (Kneip 2011).

El estudio del presidencialismo ha estado guiado por un enfoque apoyado en el institucionalismo más bien clásico, que pone especial atención a su organización institucional según sus disposiciones en la Constitución y no considera los trabajos de constitucionalistas para comprender el alcance de su texto. Esta perspectiva llevó a Shugart y Carey (1992) a examinar el poder del mandatario escrutando el rol de los

² Sobre el presidencialismo chileno desde esta perspectiva, véase Siavelis (2000). He analizado el presidencialismo chileno en Huneus (2005; 2012).

recursos que él tiene frente al Congreso. Sin embargo, el poder tiene bases políticas más amplias, que relativizan la importancia de estos recursos.

En un posterior estudio comparativo acerca del poder presidencial en diversas regiones (Mainwaring y Shugart 1994:409), Shugart reconoció las limitaciones de este enfoque cuando señaló que “una comparación de los poderes constitucionales no proporciona información acerca de cuán poderosos son en realidad”, pero volvió a considerar los recursos constitucionales para definir el poder del mandatario, mostrando al presidente de Argentina, Carlos Menem (1989-1999), como uno de los más débiles en un estudio comparativo de numerosos países, que también incluía otras regiones. Esta evaluación desconocía el enorme poder existente en este caso en el jefe de Gobierno, quien posee facultades legislativas delegadas y una amplia opción de emitir decretos que le convierten en un poderoso actor (Ferreira Rubio y Goretti 1996).

Este concepto del institucionalismo, además, tiene el problema que examina los cambios en el presidencialismo cuando se expresan en reformas constitucionales (Negretto 2002, 2008), sin considerarlos cuando no llegan a modificar el texto constitucional pese a que pueden tener enorme importancia, como también la pueden tener aspectos como la organización de la presidencia, las modificaciones en el estilo del liderazgo presidencial y el uso de los medios de comunicación, factores que conducen a una presidencia personal (Lowi 1985). Estas modificaciones institucionales que no alteran la Constitución han ocurrido en los Gobiernos parlamentarios con el fortalecimiento del poder del Primer Ministro mediante el control sobre su partido y su estilo de liderazgo, que conduce a la “presidencia británica” (Foley 2000) o a la “presidencialización” de la política (Poguntke y Webb 2006).

Hay un menor interés por estudiar los presidencialismos exitosos –como Uruguay y Chile– y, cuando se hace, su éxito se adjudica a factores ajenos a esta forma de Gobierno, pues se atribuye a “las instituciones informales” (Helmke y Levitzki 2006). Como no se precisa las diferencias que estas tienen con las instituciones formales, esta explicación no es satisfactoria³. Así quedó en evidencia en la explicación del éxito del presidencialismo chileno formulada por Peter Siavelis (2006), pues las tres “instituciones informales” que él considera que lo explicarían corresponden a acuerdos de élites.

Sabemos poco de la organización del Gobierno, de las relaciones de los ministros con sus partidos, del impacto en los partidos de gobierno, su permanencia en el Poder Ejecutivo o el uso de los recursos de *patronage*, que en el estudio de las democracias europeas se conoce como el estudio de *party government* (Blondel 2002). En su ambicioso estudio sobre el impacto de los presidentes y los primeros ministros en los partidos, Daniels y Shugart (2010:51-52) no analizan esta materia, haciendo solo una escueta referencia a “governing dilemas”, aunque sí se refieren a un punto: los distintos intereses que tendrían el mandatario y las colectividades que le apoyan en sus propuestas electorales y en la definición de la agenda gubernamental.

Hay algún interés en el estudio de los Gobiernos de coalición, sea comparativos (Thibaut 1996; Deheza 1998; Chasquetti 2003) o de casos, como algunos referidos a Brasil (Abranches 1988; Figueredo 2007), Bolivia (Mayorga 2003), Chile (Huneus 2012) y Uruguay (Altman 2000). Sin embargo, no tenemos suficientes antecedentes para comprender las diversas modalidades de su formación, el rol de los partidos, especialmente los aliados del presidente, las relaciones que el mandatario tiene con los

³ Siguen esta interpretación Mainwaring y Scully (2009:379-381).

ministros –especialmente de aquellos que pertenecen a los partidos distintos al de quien gobierna–, la definición de su agenda, etc. No ha perdido vigencia la advertencia que hace una década formuló Jorge Lanzaro (2003) de que los estudios sobre los Gobiernos de coalición están comenzando.

En síntesis, hay una gran agenda de temas en el estudio del presidencialismo que debieran ser abordados para lograr una comprensión más amplia de sus dimensiones institucionales y de la dinámica política involucrada en él, temario especialmente interesante en aquellos escenarios que han alcanzado estabilidad política.

2. Ampliando el estudio del presidencialismo

Para avanzar en esta dirección, consideramos necesario ampliar el enfoque de análisis y emplear otros conceptos, con nuevas botellas, a partir del enfoque del nuevo institucionalismo.

Entendemos el nuevo institucionalismo, de acuerdo a la definición de Manfred A. Schmidt (2004:479), como “el análisis sistemático de la comunidad política (*polity*), la política (*politics*) y las políticas públicas (*policies*) implementadas por los Gobiernos y las relaciones que existen entre la acción económica y social, por un lado, y la política, por el otro”.

Esto se traduce, en primer lugar, en ir más allá del análisis de las “instituciones formales” y considerar el rol de los grupos de interés, que son importantes en el funcionamiento del proceso democrático, como demostró Stein Rokkan (1966) para Noruega, que permitió integrar al sistema político los intereses de los empresarios y compensar sus limitaciones por la posición dominante del Partido Laborista en el electorado.

En segundo lugar, considera las *policies*, especialmente las políticas económicas, porque ellas han estado en las prioridades de la agenda de los Gobiernos de América Latina. En el caso de Chile, ellas fueron centrales en la estrategia de legitimación de la nueva democracia y tuvieron impacto en el desarrollo de las instituciones, incluyendo los partidos, y fueron mantenidas en el tiempo porque los resultados positivos iniciales actuaron como incentivos incrementales (Pierson 2000), justificando su continuidad con un efecto *path dependence*, a pesar de la caída del crecimiento desde 1998.

En tercer lugar, el proceso político está definido por la memoria histórica presente en las élites acerca de experiencias pasadas de conflictos y divisiones. La experiencia del Gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende (1970-1973), con mala gestión económica y enfrentamiento con los empresarios, estuvo muy presente en los líderes de izquierda, quienes se empeñaron en mostrar que eran distintos a los de aquellos años. La participación de los parlamentarios de la UDI y RN en el régimen militar les llevó a defender la continuidad de sus recursos institucionales en la democracia. *History matters* en el estudio de las instituciones (Pierson 2004; Peters 1996:206-207).

Para integrar estos diversos factores hemos recurrido al análisis de Peter Katzenstein (1987; 2005) sobre la estructura del sistema político alemán, quien destacó su amplia diversidad institucional, expresada en su dimensión horizontal –en la que se encuentran el Gobierno y el Bundestag–, en su dimensión vertical –con el federalismo–, y

con entidades paraestatales, que tienen autonomía de las anteriores organizaciones, en la que sobresalen el Banco Central y el Tribunal Constitucional, los cuales dispersan aún más la estructura de autoridad, limitando la que tienen el Bundestag y el Gobierno. Por eso se considera un Estado “semisoberano”. Existe un complejo orden institucional que es relevante de estudiar no solo para comprender su estructura y funcionamiento, sino también porque impacta en el *policy making*, que se traduce en que el cambio institucional y de *policies* es de alta complejidad porque debe considerar a varias entidades.

Como la diversidad de instituciones genera fuerzas centrífugas, perjudiciales para la cohesión y eficacia del sistema político, ello es neutralizado por instituciones que actúan como fuerza centrípeta, contrarrestando esa tendencia: el sistema de partidos y los grupos de presión de empresarios y trabajadores. Las colectividades partidistas articulan los intereses a nivel de los Länder y los integran con los de la federación, al estar representados en el Bundestag y participar en el Gobierno y en la oposición en ambos niveles del Estado, y también poseen personalidades integrando la dirección de los órganos paraestatales. Su poder es tan amplio que Alemania es calificado como un “Estado de partidos” (*Parteienstaat*). Los grupos de interés integran el sistema económico al político, con poderosas organizaciones, con una central sindical unitaria que integra a los trabajadores de las múltiples empresas y una organización empresarial también unitaria que cumple similar función para este actor social”. La disposición de las élites a la negociación y al compromiso, sacando lecciones del fracaso de la República de Weimar (1918-1973), en la cual ello no se dio, constituye un factor adicional de cohesión institucional y de eficacia en su funcionamiento. Esta actitud de las élites se da junto a una retórica de antagonismo en los principales *issues*, especialmente durante las campañas electorales, lo cual ayuda a mantener la identidad y cohesión de los partidos y la adhesión de sus votantes, a la vez que se mantiene el atractivo de la lucha política (Lepsius 1982).

Esta dispersión de la estructura de la autoridad favorece una democracia de calidad, en la definición mínima de Dahl (1971), porque limita el poder de las autoridades superiores del Estado y amplía las posibilidades de participación de los ciudadanos en un mayor número de instituciones, fortaleciendo su integración y, con ello, su legitimidad.

3. El presidencialismo semi-soberano

Se destaca a Chile por haber alcanzado simultáneamente un desarrollo político que ha permitido consolidar la democracia y alcanzar un importante crecimiento económico con un aumento del PBI promedio de 5,0% entre 1990 y 2009, y una disminución de la pobreza del 40% de la población en 1989 a un 15,9% veinte años después, proporcionando mejores condiciones de vida a la inmensa mayoría de los chilenos⁴. Además, ha hecho verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos cometidos por el régimen autoritario, siendo el país en la región que ha procesado y condenado a un mayor número de militares (Huneus 2010). Estos logros sitúan a Chile en un lugar muy destacado en los *rankings* que miden la calidad de la democracia. El Índice de Desarrollo Humano 2010, preparado por el PNUD, lo ubica como el mejor país de América Latina y

⁴ Tomamos los datos de French-Davis (2012).

en el lugar 45 entre un total de 160 países. La Fundación Bertelsmann, en el año 2012, lo posiciona en el noveno lugar del “índice de transformación” entre los 128 países considerados en el estudio –superado únicamente por Uruguay, que se ubicaba en el quinto lugar– y en el noveno lugar en el *management index*, cayendo del segundo que tenía en 2010⁵.

Sin embargo, el presidencialismo chileno posee considerables limitaciones que obligan a matizar los elogios. En primer lugar, no tiene una nueva Constitución, pues se mantiene la impuesta por el régimen militar, que involucra importantes componentes del modelo que guió a los constituyentes de 1980 en el marco de una “democracia protegida” distinta a la democracia pluralista. Además, como consecuencia de conflictos del pasado, las élites siguen divididas en torno a cuestiones fundamentales incluyendo el sistema electoral.⁶

En segundo lugar, se ha producido el desplome de los partidos como organizaciones relevantes, con una brusca caída de su afiliación y un menor alcance de sus actividades. No tienen presencia en los sindicatos ni en las organizaciones estudiantiles, como sí la tuvieron hasta los años noventa. Hoy carecen de propuestas programáticas ante los principales desafíos del país y no intervienen en los debates que definen la agenda pública. El desarrollo democrático de Chile fue posible por existir un sistema de partidos consolidado; ese fue un factor muy relevante, aunque sus conflictos hayan llevado a la crisis y caída de la democracia en 1973. Es indispensable preguntarse por las consecuencias que la nueva situación de los partidos tendrá en el sistema político, porque crea un vacío que debilita la integración de los ciudadanos al sistema político y disminuye la calidad y la autonomía de la política.

Hay una cultura cívica con divisiones generadas por el pasado autoritario y predominan opiniones y actitudes muy críticas hacia la política y los políticos, imperando además una baja confianza interpersonal y hacia las instituciones políticas, especialmente hacia el Congreso y los partidos, que también se extiende al Poder Judicial (Huneus 2010).

En cuarto lugar, ha habido un fuerte debilitamiento de la calidad de la representación y, por ello, de su *accountability* vertical, con un padrón electoral prácticamente congelado desde la primera elección democrática debido a que los jóvenes no se inscribieron en los registros electorales. Si en 1989 el 89,9% de la población en edad de ser ciudadana estaba inscrita, veinte años después era solo el 68,02%. El año 2009 se introdujo la inscripción automática, pero se eliminó el voto obligatorio, lo cual relativizará las ventajas de aquella reforma porque el voto voluntario reduce la participación electoral especialmente en los sectores de bajos ingresos (Lijphart 1999). Esto se produjo en las elecciones municipales del 28 de octubre de 2012, cayendo del 58% al 40% la participación, desplome que confirma la crítica de la ciudadanía hacia los partidos y el gobierno del presidente Piñera.

Estas debilidades y problemas no han sido enfrentadas por las élites, que no han acertado a impulsar reformas en aquellos aspectos del sistema político que, por su creciente complejidad institucional, han terminado por dificultar la labor del presidente, obligado a considerar un cada vez mayor número de instituciones para adoptar sus decisiones.

⁵ <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/>.

⁶ Hemos analizado esto en Huneus (2003).

Estos cambios también han sido provocados por las *policies* económicas, las cuales –si bien es cierto han permitido que la mayoría de la población tenga mejores condiciones de vida– han afectado el desarrollo político, especialmente de los partidos, y han puesto de manifiesto que el aporte del crecimiento económico a la democratización es más complejo que la visión optimista formulada por Seymour M. Lipset (1959).

En definitiva, hay un contraste entre las reformas que se pueden hacer al sistema político, dispersando y limitando la autoridad presidencial sin eliminar recursos que vienen del régimen autoritario, y la mantención de una relativa continuidad del orden institucional y las *policies* económicas, opción esta última que repercute en el desarrollo político, perjudicando algunas de sus instituciones. Sin embargo, las reformas aludidas tienen un alcance limitado, porque modifican algunos aspectos del sistema político y son aún de menor intensidad en el económico. Esto se explica por factores institucionales, especialmente por el sistema de altas mayorías necesarias para reformar la Constitución y para aprobar los proyectos de ley sobre las principales materias, que exige un acuerdo con la oposición, y, en las económicas, por el impacto del factor *path dependence*, proveniente de los buenos resultados iniciales, como también por el consenso en las *policies* que existe en las élites. Estos factores nos llevan a calificar al presidencialismo chileno como semisoberano, definición que nos parece útil no solo para comprender mejor las causas que explican que su democracia sea considerada por otros estudiosos como defectuosa (Merkel 2009) o incompleta (Garretón y Garretón 2010), sino también para entender mejor el concepto del presidencialismo, matizando algunas generalizaciones sobre la autoridad del mandatario, la organización institucional de la presidencia y el impacto del crecimiento económico en su evolución institucional.

4. Limitaciones a la soberanía por una democratización a través de la reforma

El primer y más importante componente del presidencialismo semisoberano se encuentra en las limitaciones que tuvieron el presidente y el congreso ante los militares y el general Pinochet, que continuó en la dirección del Ejército. Esto es una consecuencia del tipo de transición que tuvo Chile, por la vía de la *reforma*, a través de la institucionalidad del régimen militar que reguló la cuestión sucesoria e impuso limitaciones a las autoridades elegidas en las primeras elecciones de 1989. El régimen no terminó tras haber perdido una guerra –como en Argentina por el conflicto de las Malvinas de 1982– ni por una grave crisis económica, sino por la derrota del general Pinochet en el plebiscito de 1988, una elección no competitiva de presidente en la que él obtuvo un considerable respaldo: 43% de los votos. Este tipo de democratización significó la continuidad de recursos institucionales y de poder del autoritarismo, destacando la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército por ocho años, un hecho sin precedentes en las nuevas democracias. Había sido el hombre fuerte del período autoritario, acumulando las funciones de presidente de la república, jefe de gobierno, comandante en jefe del ejército y líder de la coalición gobernante, siendo el único dictador de “los nuevos autoritarismos” (Collier 1979) que conservó ese cargo durante todo el período, lo cual explica que este se identifique con su nombre.

Pinochet no se limitó a actuar al interior de su institución al dirigir los cambios organizativos y de personal para adaptarse a la democracia, sino que intervino en la arena

política para defender los intereses de su institución e impedir que el gobierno de Patricio Aylwin llevara adelante su política de verdad y justicia en relación con los atropellos a los derechos humanos. Estas acciones ayudaron a mantener la división entre los chilenos por sus distintas opiniones sobre la alta coerción aplicada durante los años del régimen que encabezó Pinochet con mano de hierro, con una minoría que la justificó y una mayoría que la cuestionó. Esto tuvo consecuencias en la cultura cívica, pues los individuos mantuvieron sus distintas visiones sobre el pasado y la democracia, lo que explica que en Chile esta última tenga un apoyo mediocre en el contexto latinoamericano (Huneus y Maldonado 2003). Además, influyó en la acción política de sus antiguos colaboradores, que fueron elegidos como parlamentarios o alcaldes en 1992, los cuales defendieron “la obra” del régimen.

Este tipo de transición ratificó la permanencia de la Constitución de 1980, inspirada en el modelo de la “democracia protegida” expresada en la tutela militar sobre las instituciones representativas, el pluralismo limitado (art. 8º), una visión crítica de la soberanía popular, el establecimiento de nueve senadores designados (frente a treinta y ocho elegidos) –que impedían que la Concertación tuviera mayoría en la Cámara Alta pese a tenerla en votos–, la hostilidad hacia el rol de los partidos, una visión corporativista del derecho de asociación y una definición neoliberal del sistema económico. Estos componentes fueron desarrollados en “leyes orgánicas constitucionales” (referidas a partidos y sistema electoral, Fuerzas Armadas, educación y otras materias), imponiéndose un sistema especial de mayorías para asegurar la continuidad de sus principios y factores institucionales después de que los militares regresaran a sus cuarteles, limitando en consecuencia el poder de la mayoría.

La Constitución ha tenido numerosas reformas, siendo dos conjuntos de ellas los más importantes. En 1989, después del plebiscito de 1988, se concretó un primer paquete de modificaciones en una negociación del régimen con la oposición que derogó el artículo 8º y matizó la tutela militar, entre otros cambios.⁷ En el año 2005 se registraron otras modificaciones de importancia que eliminaron los senadores designados y vitalicios y restablecieron la autoridad del presidente sobre los militares.⁸ Sin embargo, conservó importantes recursos del modelo de “democracia protegida”, destacando la regulación hostil hacia los partidos, las orientaciones corporativistas en el derecho de asociación, el sistema de mayorías y la visión neoliberal del sistema económico. Es la Constitución con más reformas de la historia de Chile pues “en sus casi cien años de vigencia, (la de 1833) fue reformada doce veces; la de 1925, en cerca de cincuenta años solo experimentó diez reformas; la de 1980 en su breve existencia (empezó a regir en 1990) ha sufrido ya dieciocho reformas” (Ríos Alvarez 2006:2).

El impacto de la continuidad de los recursos institucionales del autoritarismo fue favorecido por el apoyo que le dieron desde el Congreso excolaboradores del régimen militar que dominaban las bancadas de la UDI y RN. Todos los senadores elegidos en 1989, con excepción de Sebastián Piñera (RN), habían participado en posiciones de poder o asesoría, destacando Jaime Guzmán (UDI) –el principal asesor civil del general Pinochet, muy influyente en la redacción de la Carta Fundamental de 1980– y Sergio Onofre Jarpa (RN), exministro del Interior (1983-1985). Hasta el año 2006, siete de los ocho senadores de la UDI desde 1990 habían participado en el Gobierno militar o en las

⁷ Sobre esta reforma, véase Andrade (1991).

⁸ Véase Zúñiga (2005).

comisiones legislativas que asesoraban a la Junta de Gobierno, y lo mismo hicieron diez de los catorce senadores de RN⁹.

El impacto de los recursos institucionales del autoritarismo ha sido favorecido por las altas mayorías exigidas para reformar la Constitución: 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio, estableciéndose una mayoría superior, de 2/3, para modificar ciertos capítulos. También se exige altas mayorías para la aprobación de los proyectos de ley en un importante número de materias, como las leyes orgánicas constitucionales¹⁰, que requieren un quórum de 4/7 de los senadores y diputados, y las leyes de “quórum calificado” (restringir abusos de publicidad, autorizar al Estado a desarrollar una actividad empresarial, regular el derecho a la seguridad social, entre otras), que requieren una mayoría absoluta.

La justificación de este sistema de mayorías no se encuentra en la rigidez de las Constituciones para proteger los derechos de la minoría (Friedrich 1975), pues su objetivo fue distinto: asegurar la continuidad del orden institucional impuesto por un régimen militar. Lo que se establece es una tiranía de la minoría, no su defensa.

Este sistema de mayoría fue reforzado después del plebiscito de 1988 mediante el establecimiento del sistema electoral binominal¹¹ para favorecer a la minoría, la que puede alcanzar la mitad de los escaños con un tercio de los votos, y frenar el poder de la mayoría, que solo puede conseguir la mitad de los mandatos. El binominal perjudica la representación, obliga a la formación de bloques electorales heterogéneos, e impone una competencia electoral al interior de cada uno de ellos y no entre los partidos adversarios. Asimismo, este sistema electoral excluye a los partidos minoritarios que no desean integrarse a alguno de los dos bloques o cuya integración es vetada por alguno de los integrantes de estos. Esta normativa ha provocado un empate en el Congreso, especialmente en el Senado, obligando a negociaciones con una oposición que defiende instituciones establecidas antes de 1990.¹²

El régimen autoritario, antes de su término, se preocupó de aprobar las leyes orgánicas constitucionales para impedir que ello fuera realizado por el nuevo Congreso. Las leyes orgánicas constitucionales constituyen una proporción considerable de la labor legislativa, que ha aumentado con el paso del tiempo. En el Gobierno del presidente Aylwin, hubo 41 leyes que tenían disposiciones orgánicas, las que representaron el 15% de las aprobadas en ese período; en el mandato del presidente Lagos, que fue de seis años, hubo 131 leyes con disposiciones orgánicas, que representaron el 31% de las aprobadas¹³.

⁹ De los seis senadores de la UDI elegidos en los comicios del 2005 o el 2010, cinco participaron en puestos de gubernamentales y la sexta era hija de un exmiembro de la Junta de Gobierno, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, Fernando Matthei. Cuatro de los ocho senadores de RN elegidos en alguna de las dos ocasiones ocuparon puestos en el Gobierno.

¹⁰ Las “leyes orgánicas constitucionales” existen en algunos países, como Francia y España, pero se refieren a un número menor de materias y exigen una mayoría absoluta de los legisladores (Pérez Royo 1995).

¹¹ Un estudio del establecimiento del sistema binominal hace Gamboa (2006). Sobre el origen, las posiciones de los partidos y de académicos sobre el sistema binominal, véase los artículos en Huneus (2006).

¹² Después de la eliminación de los senadores designados en 2005, la Concertación logró la mayoría en el Senado en las elecciones de ese año, pero duró poco tiempo porque las divisiones en los partidos llevaron a perderla al cabo de un año.

No queremos llegar a una explicación reduccionista del impacto del legado autoritario en las continuidades institucionales que limitaron la autoridad del Congreso y la Presidencia. También influyeron decisiones de las nuevas autoridades, que buscaron encauzar la conducta del general Pinochet, y el descuido que hubo a la tarea de defender la importancia de la política y los partidos.

Una de estas decisiones fue la mala señal que dieron las nuevas autoridades del Congreso, cuando un mes después de la inauguración de la democracia, el 10 de abril de 1990, dieron un almuerzo de “homenaje a las FF.AA.” por su desempeño en la transición. Era un acto que buscaba establecer un buen clima con las instituciones armadas, sin considerar el hecho de que el principal beneficiado sería el general Pinochet, pues ese acto le permitió limpiar su imagen de dictador y lograr un cierto reconocimiento de parte de las autoridades legislativas¹⁴. Él preparó cuidadosamente su participación y llegó al Congreso acompañado del auditor militar, encargado de la defensa de los militares procesados por la justicia por acusaciones de violaciones a los derechos humanos. Con ello dio una señal a los parlamentarios y a la opinión pública de cuál era su principal preocupación. Al finalizar el almuerzo, hubo una sesión de fotos, que guardó la imagen de los participantes en ese acto político: mientras el general Pinochet aparecía feliz y seguro de sí mismo por las enormes beneficios logrados con su presencia en el acto, las autoridades del Congreso y los parlamentarios de la Concertación que participaron aparecían serios e incómodos, reconociendo el error cometido (Otano 2006:151).

Gabriel Valdés, presidente del Senado, ex presidente del PDC y activo opositor, que estuvo encarcelado, calificó el encuentro ante los periodistas como “un gran acto político”. El general Pinochet tuvo similares expresiones, declarando que había sido “una reunión entre amigos”. Cuando este abandonaba el Congreso, algunos diputados de la coalición de gobierno, entre los cuales estaba Rodolfo Seguel, el líder de los trabajadores del cobre que inició las protestas en contra del régimen en mayo de 1983, se precipitaron a Pinochet a pedirle un autógrafo y fotografiarse con él¹⁵.

Este acto fue aprovechado por Pinochet como una expresión de la exculpación que hacía la Concertación de su responsabilidad por los atropellos a los derechos humanos, ganando más seguridad para continuar presionando al Gobierno.

5. Limitaciones a la autoridad del presidente¹⁶

La segunda expresión del presidencialismo “semisoberano” está constituida por la dispersión de la autoridad presidencial en beneficio de otras instituciones, como el Senado y el Banco Central¹⁷. También se expresa en el fortalecimiento de las instituciones de la *accountability* horizontal, como la Contraloría General de la República, por la reforma de su ley orgánica mediante la Ley N° 19817 del 26 de junio de

Agradezco al abogado Carlos Carmona por esta información.

¹⁴ El presidente del Senado era del PDC y el de la Cámara, socialista. Asistieron, además, los presidentes de las comisiones de Defensa del Senado y la Cámara, y algunos integrantes de estas. Se excusó el comandante en jefe de la Armada, nombrado por Pinochet antes del cambio de mando.

¹⁵ “Gran expectación provocó Pinochet en el Congreso”, *La Época*, 13 de abril de 1990. El almuerzo fue valorado por el ministro de Defensa, Patricio Rojas (PDC).

¹⁶ Para un minucioso análisis del presidente desde el derecho constitucional, véase Carmona (2006).

¹⁷ Un interesante análisis del rol del Banco Central hace su primer presidente (Bianchi 2009).

2002, y el Tribunal Constitucional, fortalecido por la reforma constitucional de 2005, ambas entidades con autonomía consagrada en la Constitución. Estos cambios disminuyen la autoridad del Presidente, pues decisiones que antes él adoptaba en solitario ahora debe negociarlas con otras instituciones, agregándose a ello que su labor debe tener mayor prolijidad para impedir que sus acciones sean cuestionadas o detenidas por otras autoridades¹⁸. Luego nos concentraremos en el rol que, en esta precisa materia, tiene el Tribunal Constitucional¹⁹.

Estas reformas institucionales modifican la centralidad decisoria en el mandatario, lo que obliga a matizar la generalización de que en el presidencialismo “el ganador se lo lleva todo” porque conseguiría todo el poder. La oposición ha conseguido participar en decisiones que eran propias del presidente y, más que eso, integra órganos superiores del Estado, teniendo acceso a decisiones importantes y a información que es muy útil para su función de control del Poder Ejecutivo.

Las decisiones de estos organismos han tenido un fuerte impacto en el proceso político. La presidenta Michelle Bachelet debió detener la distribución de la “píldora del día después” luego de la aprobación por parte del Tribunal Constitucional del requerimiento de la oposición que planteaba la inconstitucionalidad del correspondiente decreto del Ministerio de Salud.

Otro caso ocurrió cuando una auditoría hecha por la Contraloría en el ministerio de Educación encontró el año 2005 irregularidades que llevaron a la oposición a acusar constitucionalmente a la ministra Yasna Provoste, acelerando la crisis de los partidos de la Concertación, lo que llevó a renuncias y expulsiones de parlamentarios. Este episodio hizo perder la mayoría en la que esta coalición había tenido en la Cámara de Diputados desde 1989, factor que contribuyó a que la acusación fuese aprobada por esa instancia y después el Senado votara su destitución el año 2008.

Veamos, primeramente, el fortalecimiento del Senado. En la Constitución de 1980, este solo nombraba a los cinco consejeros del Banco Central²⁰. Antes del cambio de régimen se creó el Consejo Nacional de Televisión para velar por la autonomía de este medio de comunicación. Sus diez miembros son nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. La finalidad de ello era impedir que el Gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, ejerciera un control sobre este medio de comunicación²¹.

La tercera facultad de designación por parte del Senado es la de los miembros del Consejo de Televisión Nacional, TVN, el canal público. El Gobierno del presidente Aylwin modificó la ley que lo creó para marcar una diferencia con el régimen militar, que lo había usado como instrumento de propaganda. Con el nuevo texto legal se aseguró su autonomía respecto del Ejecutivo y se lo empujó a buscar financiamiento privado a través del avisaje para que no dependiera de la subvención pública, y así asegurar su independencia de quienes gobernarán. Estableció que TVN estaría dirigida por un Consejo de seis miembros propuestos por el presidente al Senado, organismo que los

¹⁸ El desarrollo de la *accountability* horizontal abarca más instituciones, porque el Ministerio Público, creado por la reforma procesal penal de 1998, también toma parte de ello, como también tribunales más fuertes por la modernización de la justicia.

¹⁹ Véase Couso (2003); Ríos (2007); Zapata Larraín (2008).

²⁰ Artículos 97 y 98, desarrollados por la Ley Orgánica Constitucional N° 18840, del 10 de octubre de 1989.

²¹ Ley N° 18838, modificada en la Ley N° 19131.

nombraría. La presidencia de este Consejo la ocuparía una persona nombrada por el mandatario. Cada uno de los consejeros está vinculado a alguno de los partidos de Gobierno o de oposición, con lo cual tiene un importante poder en este medio de comunicación. La función del Consejo ha sido menos de control, cuanto más de apoyo a la gestión del canal.

El Senado vio muy fortalecidos su poder e influencia con la facultad entregada por la implementación de la reforma judicial que le permite participar en el nombramiento de los ministros y fiscales de la Corte Suprema. Durante el segundo Gobierno democrático, del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), a raíz de la reforma judicial que modernizó el Poder Judicial mediante el cambio del proceso penal, se reformó la Constitución para que el Senado participara en la designación de los ministros de la Corte Suprema a propuesta del presidente. Por otra parte, la Cámara Alta también interviene en el nombramiento del Fiscal Nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal que tiene como función dirigir el Ministerio Público. Hasta estas reformas, el presidente nombraba a los ministros del Poder Judicial a partir de quinas propuestas por la Corte Suprema²².

En tercer lugar, el Senado también participa en la elección del Contralor General de la República, debiendo reunir 3/5 de sus miembros.

El Tribunal Constitucional, por su parte, tiene un enorme poder porque revisa no solo la constitucionalidad de las leyes, sino también la de los decretos presidenciales, lo que es una facultad excepcional pues es el único, junto al de Austria, que la posee: en las democracias avanzadas esta atribución se otorga a los tribunales administrativos (Zapata Larraín 2008: 465).

Los cambios introducidos en la reforma constitucional de 2005 reforzaron el poder del señalado Tribunal, asumiendo éste la facultad que antes tenía la Corte Suprema de declarar la inconstitucionalidad de una ley en un caso sometido a su conocimiento, lo cual significó que se “unificó el control de constitucionalidad de las leyes en un solo organismo” (Ríos 2007:332). Comenzó a actuar cuando entró en vigencia la Constitución de 1980 y una de sus sentencias tuvo un efecto muy importante en el plebiscito de 1988, dando una interpretación muy amplia de la Carta Fundamental para imponer la vigencia del Tribunal Calificador de Elecciones para controlar esta elección.

Cuando se inauguró la democracia en 1990, sus siete ministros habían sido nombrados por el régimen que terminaba y estaban ligados a éste, incluyendo un ministro del interior (1983-1985). La reforma constitucional de 2005 perfeccionó su composición y forma de elección, reforzando su autonomía, convirtiéndolo en un “nuevo Tribunal” (Ríos 2007:330). Sacó al Consejo de Seguridad Nacional en el nombramiento de sus ministros, aumentó el número de sus integrantes (de siete a diez) y modificó con ello su modo de funcionamiento, pues permite que con diez miembros pueda funcionar en dos salas. Esto le da mayor eficacia luego de haberse ampliado su competencia, pues tiene el control preventivo de los tratados internacionales que versen sobre materias de leyes orgánicas constitucionales y decisiones de los tribunales superiores. Respecto a la elección de sus miembros, la Corte Suprema elige tres ministros, el Senado a cuatro –dos de estos deben ser elegidos antes por la Cámara de Diputados– y tres por el Presidente (antes elegía uno).

²² Sobre la reforma judicial, Blanco (2003).

La oposición ha recurrido en diversas ocasiones al Tribunal Constitucional para detener proyectos de ley o decretos supremos del Poder Ejecutivo, logrando su propósito en algunos casos. Durante el mandato del presidente Aylwin la oposición presentó doce requerimientos contra otros tantos proyectos de ley o decretos supremos, siendo siete de ellos acogidos en forma total o parcial. En el de Frei Ruiz-Tagle la oposición fue más activa, planteando veintiséis requerimientos, logrando que se aprobaran once. En el de Lagos presentó veintitrés, acogiendo nueve; en la administración de Bachelet, presentó un número menor a las dos anteriores administraciones: catorce, de los cuales seis fueron aprobados²³.

Por último, el presidente ha visto debilitado su poder de *patronage* para designar a algunos de los centenares de altos funcionarios o también para nombrar a activistas de los partidos, a raíz de la creación del Servicio Civil²⁴, un sistema de designación de cargos superiores de numerosos organismos ministeriales por concurso público de antecedentes y una revisión anónima de las postulaciones. Realizada en el año 2003, esta es una reforma muy importante de la administración pública que abarca 891 cargos de altos funcionarios²⁵. Estos puestos se hallan en más de un centenar de servicios públicos y organismos fiscales, muchos de ellos de gran importancia, como la Fiscalía Nacional Económica, la Dirección del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), los principales servicios del Ministerio de Obras Públicas y otros ministerios²⁶.

El Servicio Civil es dirigido por el Consejo de Alta Dirección Pública, presidido por una persona de confianza del presidente e integrado, además, por cuatro consejeros nombrados por éste con acuerdo de los 4/7 de los senadores en ejercicio. Ello ha significado que dos consejeros son de Gobierno y dos de oposición. Permanecen por un período de seis años, es decir, dos más que el mandato presidencial, de modo de asegurar que sus funciones no estén supeditadas al devenir político de cada administración, y son elegidos alternadamente por duplas cada tres años. Los dos consejeros de derecha antes de 2010 eran profesionales con una activa participación en los principales *think tank* de su sector y los dos consejeros de la Concertación desarrollan actividades académicas y eran militantes pasivos en sus partidos²⁷. Con este sistema, el presidente no puede retribuir con puestos el apoyo que le dieron los partidos en las elecciones y debe buscar otras vías de retribución.

Por otra parte, no es de menor importancia considerar que esta instancia limita la integración de los partidos a la labor de reclutamiento en los puestos de la administración.

6. Las limitaciones del presidencialismo por el impacto del sistema económico

²³ Agradezco esta información a Carlos Carmona.

²⁴ Creado por la Ley N° 19983 del 23 de junio de 2003, luego de una negociación del Gobierno con la UDI como consecuencia de irregularidades en la gestión gubernamental.

²⁵ De primer nivel jerárquico, es decir, de confianza del primer mandatario, son 149, y 741 son de segundo nivel, o sea, de confianza del jefe de servicio.

²⁶ El Consejo entrega al presidente una terna con el puntaje de cada postulante, nombrando al que él desee, o bien declara desierto el concurso y llama a uno nuevo.

²⁷ El nuevo sistema tuvo una prueba con la alternancia de Gobierno del 2010 y el mandatario cambió al 82% de los altos funcionarios de confianza.

La tercera fuente del presidencialismo semisoberano se encuentra en el ámbito de las *policies* económicas. Hemos dicho que no basta examinar las instituciones para comprender el desarrollo del presidencialismo, sino que también se debe analizar las principales *policies*. Ello es indispensable en Chile porque los nuevos gobernantes desde 1990 definieron una estrategia de legitimación de la democracia a través del desempeño económico, que crearía bienes políticos que le darían estabilidad.

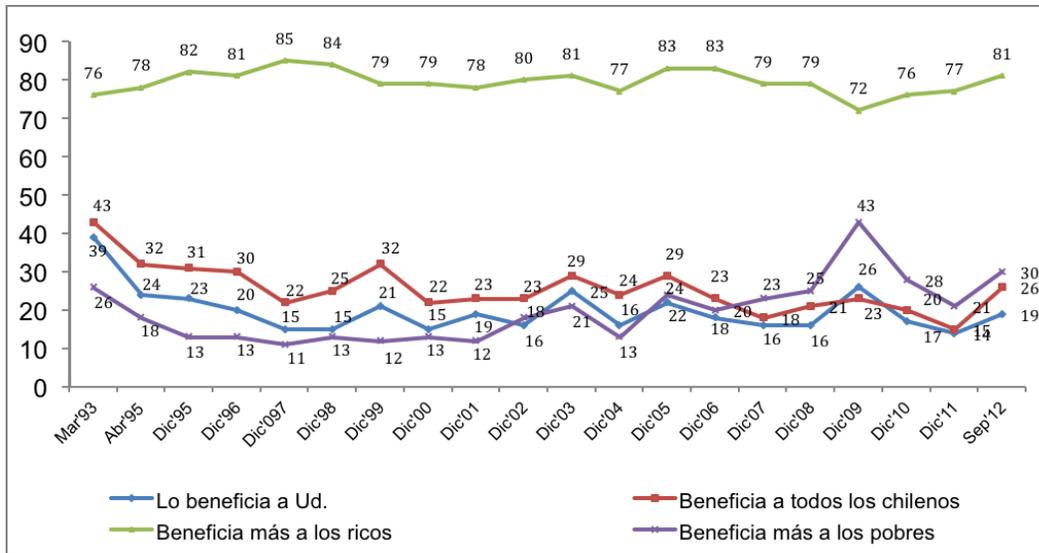
Esta fue una decisión que tuvo enormes repercusiones en el proceso político y en las instituciones porque implicó imponer criterios de racionalidad y eficacia en la definición de las políticas, y porque se priorizó un análisis de costo-beneficio, considerando especialmente las exigencias de financiamiento, sin tomar en cuenta otras que tienen que ver con objetivos normativos, como la igualdad, que es central en un gobierno progresista.

La política fue subordinada a la economía porque se consideró que ésta última tenía las herramientas para asegurar el bienestar y, consecuentemente, la estabilidad del sistema político. Imperó así una visión más bien tecnocrática: quedaron en segundo plano las consideraciones políticas de las *policies*, favoreciéndose que los tecnócratas tuvieran una enorme influencia en el gobierno (Silva 1992; 2010) e implicó el debilitamiento de la autonomía decisoria del mandatario y el poder del Congreso.

Esta opción estratégica no consideró la complejidad de las relaciones entre la economía y la política, no tuvo presente las exigencias que impone la competencia electoral ni vio los desafíos que enfrentaban los partidos de gobierno. No consideró el hecho de que la ciudadanía puede tener una evaluación subjetiva crítica de los resultados objetivos, considerados por el equipo económico como positivos. Esto ha ocurrido con la imagen del crecimiento, pues predomina la opinión en los chilenos -81%- de que son principalmente los ricos los que se han beneficiado del crecimiento del país mientras una minoría -30%- cree que los pobres se han favorecido, contradiciendo la realidad objetiva constituida por la reducción de la pobreza como consecuencia de políticas sociales. Una minoría de los chilenos dice beneficiarse del crecimiento, 19%, y apenas 26% dice que este favorece a todos los chilenos²⁸.

Gráfico 1
¿Quién se beneficia con el desarrollo económico? (1993-2012)

²⁸ Barómetro CERC de la Política, diciembre de 2011.



Fuente: Barómetro de la Política CERC, Septiembre de 2012 Pregunta: El desarrollo económico que está teniendo Chile, ¿a quién cree Ud. que beneficia? (Solo respuestas "sí").

Lo anterior se dio mientras las autoridades impulsaban el llamado “crecimiento con equidad”, que priorizó la continuidad de las reformas económicas iniciadas por el régimen militar. Es importante tener en cuenta que la modernización económica comenzó *antes* de la democratización, lo cual hizo posible la continuidad de sus principales orientaciones institucionales, entre las cuales destaca la posición dominante del capital, el debilitamiento del trabajo al interior de la empresa y el alejamiento del Estado de las funciones de producción y regulación, dando a los empresarios mayor espacio para adquirir más poder e influencia.

En tercer lugar, los gobiernos de la Concertación se preocuparon de disminuir la pobreza sin considerar las consecuencias que se producirían por el crecimiento, con el aumento de la riqueza y el carácter que adquirió éste, con una concentración económica en unos pocos grupos y en pocos actores en los principales sectores de la economía.

Esta opción estratégica ha tenido limitaciones en el desempeño económico y no ha producido todos los bienes políticos esperados. El crecimiento fue alto durante el gobierno de Aylwin, con un promedio anual de 7,2%, para disminuir en los posteriores gobiernos, siendo 5,4% en el de Frei, 4,3% en el de Lagos y apenas 2,8% en el de Bachelet²⁹. El crecimiento se apoya en gran medida en las exportaciones de materias primas, cuya explotación en algunos casos tiene altos costos medioambientales y baja capacidad de generar empleo. El que genera es muchas veces precario y de bajos salarios, en gran medida debido a que hay deficiencias de capital humano, con un sistema educacional que tiene serias limitaciones, especialmente en la educación superior (OCDE-Banco Mundial 2009).

No ha disminuido la desigualdad de ingresos, existiendo un coeficiente Gini de 0,52, uno de los más altos en América Latina y los países de la OCDE. Según el Latinobarómetro 2011, Chile tiene la peor percepción de distribución de ingresos: solo 6% de sus habitantes cree que hay una distribución “muy justa” o “justa”, en tanto la media de los dieciocho países de América Latina medidos en ese estudio es más del triple

²⁹ Los indicadores económicos los tomamos de French-Davis (por aparecer).

de ese porcentaje, 20%³⁰.

El crecimiento acentuó la concentración del patrimonio y la riqueza producida durante el régimen militar, con cinco familias que poseen alrededor del 20% del PBI, proporción superior a la existente en cualquier otro país de América Latina y EE.UU. (Solimano 2012), teniendo ellas inversiones en los principales sectores de la economía, desde la minería y la explotación de los productos del mar hasta la televisión y el *retail*. Esta concentración genera enormes consecuencias en el sistema político y amenaza la autonomía de la política porque, como señala Colin Crouch (2011:47), “es muy difícil impedir que la riqueza económica no sea aprovechada para convertirla en poder político. Los ricos pueden usar sus recursos para financiar a políticos y a partidos que están de acuerdo con ellos, o disuadir a aquellos que discrepan para que cambien su posición”. Investigaciones en EE.UU. muestran cómo las leyes aprobadas están dominadas por temas que interesan a los donantes y no a sus electores (Bartels 2008).

La amenaza a la autonomía de la política es mayor porque no se han establecido barreras que separen los intereses públicos de los privados y aseguren la autonomía de la política, limitación que se refuerza porque no hay financiamiento público a los partidos, siendo virtualmente Chile, junto a Perú y Venezuela, uno de los pocos países en América del Sur que no lo tiene (Gutiérrez y Zovatto 2011:553). El financiamiento de las campañas presidenciales y parlamentarias descansa principalmente en aportes privados directos, especialmente donaciones, 57% en las del 2009/2010, frente al 16% del financiamiento público (Agostini 2012).³¹

Junto a la continuidad de las reformas económicas, los nuevos gobernantes siguieron una política de consenso con los empresarios y la oposición que se aplicó no solo durante la transición sino también cuando la democracia estaba consolidada, lo cual tuvo consecuencias en la competencia electoral y en los partidos. La experiencia comparada indica que el consenso se debe limitar a la transición, como fue en España (Huneus 1985), sin extenderse a la consolidación, porque ello daña la competencia electoral al sacar de la agenda pública los principales temas (Bartolini 1999; 2000). El consenso, además, significó sacar de la competencia electoral los temas económicos, que fueron entregados a la decisión del equipo económico del gobierno, acentuando el discurso tecnocrático de éste, con ministros de Hacienda sin trayectoria política desde el segundo gobierno democrático y optando en el cuarto, de Michelle Bachelet, por un independiente radicado en EE.UU.

La práctica del consenso tuvo un efecto perjudicial en los partidos de la Concertación pues impidió que tuvieran un discurso económico propio –distinto al de la oposición y al seguido por el régimen anterior– que les diera identidad a su gestión y les permitiera beneficiarse de sus logros en las elecciones, como lo hizo la CDU en Alemania, bajo Konrad Adenauer.

El impacto de las *policies* se extendió al sistema político porque la lógica económica invadió la política, viendo al votante más como un consumidor que como un ciudadano, por lo que se actuó sin lealtades partidistas, ignorando la memoria histórica y

³⁰ Uruguay y Costa Rica, cuentan con una tradición democrática comparable a la de Chile, tienen una opinión pública menos crítica, pues 27% y 24% considera que hay una “justa distribución del ingreso”. Latinobarómetro 2011, www.latinobarometro.org.

³¹ El resto del financiamiento también es privado, porque son aportes de los candidatos y otras fuentes indirectas de apoyo económico.

asumiendo que este puede ser convencido a través del *marketing*. La privatización de la economía afectó también a la política, con subcontratación de funciones de los partidos en consultoras y empresas, creyendo que los “productos” que entregaban eran de similar calidad que el trabajo de los activistas y las organizaciones partidistas. No se buscó la modernización de la política, sino que su privatización, lo cual perjudicó las bases institucionales de los partidos. El sistema político podía ser reformado, pero el sistema económico se mantuvo distante de los cambios.

Una de las continuidades de la modernización económica del autoritarismo fue la confusión de intereses públicos y privados que se dio por la centralización del poder que impuso el régimen político, centralización que se extendió en democracia, aunque sin llegar a los extremos del régimen militar, en el cual las privatizaciones beneficiaron a los altos ejecutivos de las empresas públicas que se convirtieron en sus controladores (Huneus 2000). En democracia se ha promovido la convergencia de los intereses públicos y de los empresarios privados en beneficio de estos a través de la “puerta giratoria” de exministros y altos funcionarios de Gobierno que trabajan **en o con** las empresas, sea como directores o altos ejecutivos de ellas, o como consultores que les asesoran desde las comunicaciones para persuadir a la opinión pública y a las autoridades de las ventajas de sus bienes y servicios, hasta acciones directas ante el Gobierno y el Congreso, apoyando intereses empresariales. Esta es otra fuente de limitación del poder del presidente y el Congreso. Esta labor de los exministros sería una necesidad de Estado, impuesta por las exigencias de la democratización, porque serían los únicos que tendrían las habilidades para articular la convergencia de los intereses públicos y privados. Preguntado un destacado ministro socialista de la transición, que ha creado una exitosa empresa de *lobby*, lo justificó de esta manera:

*“Fue la certeza de que el progreso se juega en la cooperación público-privada. Si nos involucramos en un largo conflicto entre estos dos sectores, el país se estancará y volveremos a días aciagos. Generar sólidos vínculos entre esos dos mundos no es automático y requiere de **facilitadores profesionales con destrezas negociadoras y conocimientos de las políticas públicas y del mercado**”* (el destacado es nuestro)³².

La continuidad de las orientaciones institucionales y las principales políticas del autoritarismo tuvo otras consecuencias en el presidencialismo, porque no hubo desde la economía y sus grupos de presión organismos que permitieran la expresión de los intereses de sectores sociales que estaban menos representados en la agenda del Gobierno, como los trabajadores. Tampoco hubo quien compensara la posición dominante de los empresarios –cuyos intereses estaban muy bien considerados en la agenda del gobierno y del Congreso–, a los cuales las élites tienen una especial disposición a atender. Esto es una importante diferencia con el Estado “semisoberano” alemán, en el cual la dispersión de la autoridad y el poder está compensada por los grupos de interés y los partidos, que articulan los intereses de empresarios y trabajadores en igualdad de condiciones de influencia, y en donde además predomina una disposición de las élites a atender los intereses de ambos actores económicos.

En Chile existe una estructura de grupos de presión que favorece a los intereses empresariales. Por un lado, poderosas organizaciones patronales –la Confederación de la

³² Entrevista a Enrique Correa, ex ministro secretario general de Gobierno del presidente Aylwin, *Qué Pasa*, 4 de julio de 2008, pp. 11-12.

Producción y el Comercio y la Sociedad de Fomento Fabril, la Sofofa, que reúne a los industriales— representan a un empresariado con un fuerte sentido corporativo e identidades políticas. Por otro lado, hay un debilitado movimiento sindical, con fragmentación institucional como consecuencia de la legislación laboral del régimen militar, que no fue corregida en democracia.

Los datos de la debilidad de las organizaciones de trabajadores son elocuentes. En 1990, un 19,2% de la fuerza laboral estaba sindicalizada, bajando con posterioridad para llegar al 14,5% en 2006³³, significativamente por debajo de la mayoría de los países europeos. No existe una fuerza sindical que pueda negociar en igualdad de condiciones frente al poder empresarial, pues la organización unitaria de los trabajadores sindicalizados, la CUT, reúne a una parte de ellos, especialmente los del sector público. Esta estructura de poder favorece una agenda económica que atiende especialmente los intereses de los empresarios y descuida los de quienes integran la fuerza de trabajo, aumentando así las desigualdades económicas.

Hay un bajo porcentaje de trabajadores que negocia en forma colectiva sus remuneraciones y condiciones de trabajo: en 1991, solo el 10,1% de la fuerza laboral usaba este mecanismo, y esa cifra cayó posteriormente, alcanzando un débil 5,4% en 2005³⁴. Estas condiciones estructurales apuntan a salarios mediocres y a la continuidad de las desigualdades de ingreso.

En definitiva, políticas de centro derecha impulsadas por un gobierno de centro izquierda tuvieron consecuencias negativas en un país en que el electorado durante los años noventa se ubicaba en forma abrumadora en la izquierda en la escala política y ubicaba a los partidos y a los candidatos presidenciales también en ella. Se ha descrito el desplome de los partidos ante el electorado (Luna y Altman 2011), pero no se han analizado las causas que provocaron esos cambios, algunas de las cuales se encuentran en las decisiones de política económica y en el estilo de gestión de los gobiernos, que impulsaron una agenda que puso énfasis en las políticas económicas, descuidando la política y las necesidades de los partidos.

El desplome organizativo y electoral de los partidos de la Concertación, que llevó a la alternancia de Gobierno el 2010, con la llegada del empresario Sebastián Piñera (RN) a La Moneda, no se puede explicar sin tener en cuenta el impacto de las políticas económicas y de sus instituciones.

7. Conclusiones

La revisión del presidencialismo que hemos hecho en este artículo nos permite revisar una generalización sobre éste, como aquella de que el presidente lo “gana todo” cuando se impone en los comicios. Esta afirmación debe ser matizada en el caso de Chile y probablemente de otros países, pues la consolidación y desarrollo de la democracia plantean mayores exigencias, que implican afrontar una diversidad institucional que va más allá de las instituciones tradicionales del presidencialismo que limitan la autoridad y el poder del mandatario. Estas restricciones provienen de las instituciones y desde decisiones adoptadas por los principales actores.

³³ Datos de la Dirección del Trabajo.

³⁴ *Ibidem*.

El examen de la singularidad del caso de Chile permite revisar esas generalizaciones. La permanencia del exdictador en la arena política constituyó una limitación muy potente de la autoridad y el poder del presidente frente a la institución militar y tuvo efectos que se expandieron al Congreso a través de sus antiguos colaboradores, que eran parlamentarios de la UDI y RN. La historia ayuda a explicar el peso del pasado, con la continuidad de instituciones y élites del autoritarismo, que limitaron la extensión de la democracia y restringieron su capacidad de reforma al hacer que los dilemas fuesen evaluados considerando las alternativas del pasado. La superposición de factores institucionales y de *policies* provocó un efecto de *path dependence* que limitó la capacidad del presidente y el Congreso para enfrentar problemas no resueltos o para resolver nuevas dificultades, surgidas precisamente por el buen desempeño económico y el desarrollo político.

El análisis del caso de Chile también sirve para matizar las generalizaciones optimistas sobre el aporte del crecimiento económico a la estabilidad de la democracia. Es una materia que revela bastantes más complejidades que las explicaciones formuladas por Lipset (1959) y sus seguidores, autor que resaltó algunos efectos positivos sin considerar las dificultades y desafíos que planteaba esa tesis, y que desconoció que la menor autonomía de la política respecto del poder económico puede llegar a constituirse en una seria amenaza a la calidad de la democracia. Es efectivo que el crecimiento permite disminuir la pobreza y satisfacer las demandas materiales de los pobres, ayudando a su integración al sistema político, pero también es cierto que genera nuevas y mayores expectativas, con demandas de servicios de mayor calidad. La rebelión estudiantil del año 2011 lo puso de manifiesto al cuestionar la educación superior, que había quintuplicado la matrícula pero que seguía siendo criticada por su mala calidad y su alto costo para las familias.

En este artículo hemos analizado las dimensiones del presidencialismo semisoberano, mostrando que es una forma de gobierno bastante más compleja que la sola institución presidencial. Con la consolidación de la democracia adquiere mayor complejidad, diversificándose las funciones de las instituciones tradicionales del presidencialismo y creando otras nuevas, todo lo cual limita la autoridad y el poder del mandatario. Esta mayor complejidad del orden político, como consecuencia del fortalecimiento de la *accountability* horizontal, mejora la calidad de la democracia porque hay un más eficaz control del mandatario, pero, por otra parte, plantea nuevas exigencias al presidente: éste tiene una menor autonomía decisoria ya que otras instituciones están presentes en sus ámbitos habituales de acción y él debe, por lo tanto, ser más prolijo en su labor para evitar conflictos con el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y otras entidades.

El presidencialismo semisoberano es más que una descripción de la organización y funcionamiento de esta forma de gobierno; también es una explicación de los factores institucionales y personales que dan cuenta de sus dificultades para resolver algunos desafíos, especialmente los referidos a la habilitación de reformas institucionales y al efecto que ocasiona la aplicación de *policies*, factores que ayudan a entender por qué Chile, desde hace algunos años, no ha mejorado la calidad de su democracia y su ritmo de crecimiento no ha vuelto a ser como el que tuvo en los años noventa.

Bibliografía

- Agostini, Claudio, (2012). "Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010". *Estudios Públicos*. En prensa.
- Abranches, Sergio H.H. de (1988). "Presidencialismo de Coalizao: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados* 31(1): 5-38.
- Altman, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*. 6(3): 259-283.
- Andrade Geywitz, Carlos (1991). *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Bartels, Larry M. (2008). *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*. Nueva York: Russell Sage Foundation –Princeton, Princeton University Press.
- Bartolini, Stefano (1999). "Collusion, competition, and Democracy Part I". *Journal of Theoretical Politics* 11(4): 435-470.
- Bartolini, Stefano (2000). "Collusion, competition, and Democracy Part II". *Journal of Theoretical Politics* 12(1): 33-65.
- Bianchi L., Andrés (2009). "La autonomía del Banco Central de Chile". *Economía Chilena* 13(3): 11-23.
- Blanco, Rafael, (2003). "El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei", en: Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (eds.) *El Período del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago: FLACSO-Editorial Universitaria, pp. 187-220.
- Blondel, Jean (2002). "Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe", en: Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Juan J. Linz (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, pp. 233-256.
- Carmona Santander, Carlos, (2006). "Modificaciones al órgano presidencial que introduce la ley de Reforma Constitucional Nr.20.050". *Revista de Derecho Público* 68: 85-129.
- Chasqueti, Daniel (2003). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en: Lanzaro, Jorge (compilador) *Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 319-359.
- Collier, David (comp.) (1979). *The new Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Couso, Javier (2003). "The politics of judicial review in Chile in the era of democratic transition, 1990–2002". *Democratization* 10(4): 70-91.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Deheza, Grace Ivana (1998). "Gobiernos de coalición en el sistemas presidencial de América del Sur", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 151-169
- Eckstein, Harry, (1975). "Case Study and Theory in Political Theory", en F.I. Greenstein y N.W. Polsby (comp.) *Handbook of Political Science, vol. 7*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, pp. 79-138.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)". *Desarrollo Económico* 36(141): 443-474.
- George, Alexander L. y Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Figueiredo, Argelina Cheibub, (2007). "Coalition governments in Brazilian Democracy",

- research note. *Brazilian Political Science Review* 1(2): 186-216.
- Foley, Michael (2000). *The British presidency. Tony Blair and the politics of public leadership*. Manchester: Manchester University Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo, (por aparecer). “Avances y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación por la Democracia”, en Rodrigo Contreras (ed.) *Le Chili post-Pinochet. 20 ans de gouvernements de la Concertation de Partis pour la Démocratie*. Paris: L’Harmattan.
- Friedrich, Carl Joachim (1975). *Gobierno Constitucional y Democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Gamboa, Ricardo (2006). “El establecimiento del sistema binominal”. En Carlos Huneeus (2006). *La Reforma al Sistema Binominal en Chile*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung.
- Garretón, Manuel Antonio y Roberto Garretón (2010). “La democracia incompleta: la realidad en Chile detrás de los rankings internacionales”. *Revista de Ciencia Política* 30(1): 115-148.
- Gerring, John (2004). “What is a Case Study and What is it Good for?” *American Political Science Review* 98(2): 341-354.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coordinadores) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA y UNAM.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (eds.) (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Huneeus, Alexandra, (2010). “Judging from a Guilty Conscience: The Chilean Judiciary’s Human Rights Turn”. *Law & Social Inquiry* 35(1): 99-135.
- Huneeus, Carlos (1985). *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores.
- Huneeus, Carlos (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Huneeus, Carlos (2003). *Chile, un país dividido*. Santiago: Catalonia
- Huneeus, Carlos (2005). “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?” *Persona y Sociedad* XIX(2): 11-53.
- Huneeus, Carlos (compilador) (2006). *La Reforma al Sistema Binominal en Chile*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung.
- Huneeus, Carlos (2010). “Los problemas de la representación política en Chile”. En Isidoro Cheresky (compilador) *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*. Buenos Aires: Manantial & Clacso, pp.49-73.
- Huneeus, Carlos (2013). “Variedades de gobiernos de coalizão no presidencialismo. Chile, 1990-2010”. *Dados*. En prensa.
- Kneip, Sascha (2011). “Constitutional courts as democratic actors and promoters of the rule of law: institutional prerequisites and normative foundations” *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. Comparative Governance and Politics* 5(1): 131-155.
- Lanzaro, Jorge (2003). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en: Lanzaro, Jorge (compilador) *Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 15-49.
- Lepsius, M. Rainer (1982). “Institutional Structures and Political Culture”, en Döring, Herbert y Smith. Gordon (eds.) *Party Government and Political Culture in Western Germany*. Nueva York: St. Martin’s Press.
- Lijphart, Arend (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”. *American Political Science Review* LXV(3): 682-693.
- Lipset, Seymour Martin (1959). “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* LIII(1): 69-105.
- Lowi, Theodore (1985). *The Personal Presidency*. Ithaca: Cornell University Press.
- Luna, Juan Pablo y David Altman (2011). “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Institutionalization”. *Latin American Politics and Society* [53\(2\)](#): 1–28.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994). “Juan J.Linz: presidencialismo y democracia.

- Una revisión crítica”. *Desarrollo Económico* 34(135): 397-418.
- Mayorga, René Antonio (2003). “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en: Jorge Lanzaro (coordinador) *Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp.101-135.
- Merkel, Wolfgang (1999). “Defekte Demokratien”, en: Wolfgang Merkel y Andreas Busch (eds.) *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Merkel, Wolfgang y Alexander Petring (2012). “Politische Partizipation und demokratische Inklusion”. En Tobias Mörschel y Christian Krell (eds.) *Demokratie in Deutschland*. Berlín, Springer Verlag, pp. 93-119.
- Negretto, Gabriel L. (2002). “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”. *Desarrollo Económico* 42(167): 377-404.
- Negretto, Gabriel L. (2008). “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America”. *British Journal of Political Science* 39: 117–139.
- OECD- Banco Mundial (2009). *La educación superior en Chile*, París.
- O'Donnell, Guillermo (2007). “Accountability horizontal”. En *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Peters, B. Guy (1996). “Political Institutions, Old and New”. En Goodin, Robert E. y Hans-Dieter Klingemann, (eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 205-220.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.) (2006). *Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ríos, Lautaro (2006). “La gran reforma de la Ley N° 20050 a la Constitución Política de Chile”. *Gaceta Jurídica* 307 (enero): 7-21.
- Ríos, Lautaro (2007). “El poder del Tribunal Constitucional”. *Revista de Derecho Público* 69(I): 329-346.
- Samuels, David J. y Matthew S. Shugart (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, Peter M. (2006). “Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy”, en Helmke y Levitsky (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press.
- Silva, Patricio (1992). “Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”. *Journal of Latin American Studies* 23(2): 385-410.
- Silva, Patricio (2010). *En nombre de la razón. Tecnócratas y Política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Solimano, Andrés (2012). *Chile and the Neoliberal Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thibaut, Bernhard (1996). *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen: Leske + Budrich.
- Zapata Larraín, Patricio (2008). *Justicia Constitucional. Teoría y práctica en el derecho chileno y comparado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Zúñiga Urbina, Francisco (coordinador) (2005). *Reforma constitucional*. Santiago: LexisNexis.

