

LA DEMOCRACIA DEL BICENTENARIO. UN SISTEMA POLÍTICO BLOQUEADO

CARLOS HUNEEUS

Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea

RESUMEN

El artículo analiza la democracia de Chile en el bicentenario, establecida después del régimen militar del general Augusto Pinochet y en un contexto histórico más prolongado con un accidentado proceso político que dejó divisiones en la sociedad. Parece que Chile, finalmente, ha alcanzado simultáneamente el desarrollo político y económico; sin embargo, la democracia tiene debilidades e insuficiencias que disminuyen su calidad y son fuentes de problemas con consecuencias en el proceso económico, porque afectan el ritmo del crecimiento. El artículo indica las limitaciones del desarrollo político, consecuencia del tipo de democracia establecido, en el cual el poder se dispersa en varias instituciones para integrar a la minoría, limitando la aplicación del principio de la mayoría. Este tipo de democracia se explica por el trauma de conflictos del pasado, pero limita la eficacia del sistema político por el poder de veto que tiene la minoría en diversas instituciones y por la menor disposición de la mayoría de dar mayor dinamismo al proceso político. De ahí que concluyamos que se trata de una democracia bloqueada, con una baja capacidad para resolver desafíos complejos e importantes, asunto indispensable para llegar al desarrollo y tener una democracia madura.

Palabras clave: bicentenario, democracia, desarrollo político, presidencia, Chile, cultura cívica

ABSTRACT

This article analyzes bicentennial Chilean democracy, established after the Augusto Pinochet regime in a prolonged historical context leaving behind divisions in society. It looks as if Chile had reached, finally, political and economical development; however, democracy exhibits weaknesses and insufficiencies diminishing its quality which are sources of problems affecting economic development since they impinge upon

growth rate. The article stresses the limitations of political development derived from the type of democracy established in which power is dispersed among several minority institutions thus limiting the application of the majority principle. This type of democracy can be explained by past traumas and conflicts but limits the efficacy of the political system due to the veto power of minorities in different institutions and the reluctance of majority to a greater dynamism of the political process. We conclude that it is a blocked democracy with a limited capacity to solve complex and important challenges, which is essential for achieving development and a mature democracy.

Key words: Bicentennial, democracy, political development, presidency, Chile, civic culture

LA TENSIÓN EN CHILE ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO

En un conocido libro publicado en 1957 el economista Aníbal Pinto concluía que Chile había alcanzado un alto desarrollo político¹, pero había fracasado en los esfuerzos para lograr el desarrollo económico, advirtiendo que esta contradicción sería una fuente de tensiones y dificultades para el futuro del país, asumiendo que la consolidación del orden político suponía salir del subdesarrollo. Esta fue una preocupación prioritaria en la agenda pública de los gobiernos, parlamentarios, dirigentes de partidos e intelectuales, especialmente economistas, empeñados en encontrar las políticas que sacaran al país del atraso económico. Junto a Pinto, sobresale Jorge Ahumada, quien ese mismo año publicó “En vez de la miseria”, que iba más allá pues hizo una propuesta de políticas para superar el subdesarrollo y constituyó la base del programa económico del gobierno de Eduardo Frei Montalva (Partido Demócrata Cristiano, PDC, 1964-1970).² Economistas como Sergio Molina, Edgardo Boeninger y hasta Ricardo Lagos formaron parte de esa comunidad intelectual y política que priorizó los objetivos de política económica³, partiendo de la base de que no existían falencias relevantes en el sistema político que afectaran la estabilidad de la democracia ni entorpecieran las decisiones

¹ PINTO, Aníbal. *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, p. 83.

² MOLINA SILVA, Sergio. *El proceso de cambio*.

³ LAGOS, Ricardo, *La concentración del poder económico*.

económicas. Pinto resumió su pensamiento en los siguientes términos: “El sistema de producción no está en situación de avalar o de cumplir las expectativas que va creando el régimen político. El subcrecimiento en lo económico y el relativo sobreprogreso en lo político plantean una contradicción aguda que es fuente de roces, frustraciones y desequilibrios”⁴.

Pinto se estaba adelantando a la amplia bibliografía en la ciencia política, que ha puesto de relieve la importancia del desarrollo en el establecimiento y consolidación de la democracia, considerado como uno de sus principales “requisitos”⁵. Numerosas e importantes investigaciones han analizado la compleja relación entre crecimiento económico y desarrollo de la democracia, usando datos objetivos de los países⁶, como también información subjetiva, de encuestas, que permite conocer las bases del orden político en la sociedad a través de su legitimidad, en la cual la satisfacción de las necesidades prioritarias de los ciudadanos tiene un rol muy importante⁷. Entendemos el concepto de democracia no sólo por sus instituciones de gobierno, que tienen su principal fundamento en la representación y en el sufragio universal, con la participación política y la oposición como institucionales fundamentales, como la define Robert Dahl⁸; también la entendemos expresada en la representación de los intereses de los grupos sociales, especialmente empresarios y trabajadores, que se organizan en instituciones para influir en la formulación de la agenda pública y en la ejecución de políticas públicas para beneficio de los sectores que representan⁹.

Sin embargo, los logros en el desarrollo político de Chile destacados por Aníbal Pinto, que sobresalía en América Latina porque en esos años predominaban los regímenes militares, tenían importantes limitaciones que no eran resaltadas por él. Entre estas destacaba la exclusión de la ciudadanía política de un importante sector de la población¹⁰, compuesto en primer lugar por los campesinos y los sectores populares urbanos, lo que significaba que no tenían derecho a voto y, por tanto, no participaban en la generación de las autoridades. En los años 30 y 40 la participación electoral no llegó al 30%

⁴ PINTO, *op. cit.*, p. 83.

⁵ LIPSET, Seymour Martin. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, pp. 69-105.

⁶ Por ejemplo, PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEBUB, José Antonio y LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*.

⁷ LINZ, Juan J. “Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System”, pp. 65-97.

⁸ DAHL, Robert A. *Polyarchy*.

⁹ SCHMITTER, Philippe C. “Still the Century of Corporatism?”, pp. 85-131; Lehbruch, Gerhard y Schmitter, Philippe. (eds.) *Patterns of Corporatist Policy-Making*.

¹⁰ Usamos el concepto de ciudadanía política siguiendo a MARSHALL, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*.

de las personas habilitadas para inscribirse, es decir, hombres mayores de 21 años de edad que supieran leer y escribir. Aumentó en 1952 al 38% por el derecho a voto de las mujeres. En las elecciones parlamentarias de 1957 la inscripción fue levemente superior, 40% de la población potencialmente ciudadana en condiciones de sufragar, con 1.284.154 inscritos, en una población de 6.738.699 y 3.244.064 de electores hábiles¹¹. Este electorado era bastante menor, en términos relativos, al que hubo en esos años en otros países de América Latina, como Uruguay, Venezuela y Argentina¹².

La exclusión de los campesinos se daba en un contexto de un severo atraso económico y social de la agricultura, lo que constituía una de las principales causas del subdesarrollo¹³. Los campesinos vivían en pésimas condiciones económicas y sociales y no podían organizarse en sindicatos. Como ha recordado Timothy Scully, “la estabilidad política y social en las décadas 1930 y 1940 dependía de la exclusión del campesinado”¹⁴. Por ese motivo, Chile no tuvo una democracia genuina, sino una de participación limitada, que explica por qué Robert A. Dahl excluyó a Chile de la lista de las poliarquías en su clásica investigación sobre la democracia¹⁵. A diferencia de Uruguay, que alcanzó tempranamente una democracia amplia, Chile la tuvo muy tardíamente, con un proceso rápido e intenso de expansión del sufragio que culminó con el derecho a voto de los analfabetos por la reforma constitucional de 1970. Este cambio abarcó la integración de las demandas de los sectores excluidos y enfrentó el atraso agrario, con un proceso de reforma agraria iniciado por el gobierno conservador de Jorge Alessandri (1958-1964) y profundizado por el de Eduardo Frei Montalva, que impulsó “la revolución en libertad”, y del presidente Salvador Allende (ps) y los partidos de la Unidad Popular (1970-1973), quienes se propusieron hacer una revolución a través de la vía legal teniendo minoría en el electorado y en el Congreso.

La simultaneidad de la extensión de la ciudadanía social y la modernización social del campo pusieron una enorme presión sobre el sistema político. No haber enfrentado antes la integración política del campesinado y los sectores populares urbanos afectó el desarrollo de la democracia en los años 60, causándole enormes tensiones que tuvieron efecto en la intensidad del conflicto político en esos años.

En consecuencia, la intensidad del conflicto político y social desde mediados de los años 60, con la reforma agraria y la sindicalización campesina,

¹¹ GIL, Federico. *El sistema político de Chile*, pp. 229-232.

¹² Véase NOHLEN, Dieter. *Chile. Das sozialistische Experiment*, tabla A30.

¹³ AHUMADA, Jorge. *En vez de la miseria*.

¹⁴ SCULLY, Timothy R. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, p. 149.

¹⁵ DAHL, *op. cit.*

no puede ser considerada como la “causa” de los problemas de desarrollo político, sino como la “consecuencia” de debilidades del sistema político y económico-social que no fueron enfrentadas por los gobiernos anteriores. La crisis y caída de la democracia en 1973, interrumpiendo un desarrollo democrático de medio siglo, más allá de los errores cometidos por el gobierno de Allende, se relacionan con estas graves debilidades del desarrollo político, no reconocidas por Aníbal Pinto¹⁶.

Pese a estas limitaciones, la democracia chilena fue admirada por distinguidos estudiosos extranjeros. Giovanni Sartori, uno de los principales politólogos del siglo xx, escribió que “Chile era el (país latinoamericano) más importante por lo que respecta a la tradición democrática y a la consolidación estructural del sistema de partidos”¹⁷. Federico Gil, el principal estudioso estadounidense de la política chilena en su época, sostuvo que “muchos observadores han advertido el llamativo parecido del sistema chileno de partidos con el de muchas naciones de Europa y, en particular, con el sistema existente en Francia durante la Tercera y Cuarta República”.¹⁸ Un politólogo norteamericano, en un minucioso estudio comparativo que abarcó todas las democracias existentes en 1965, ubicó a Chile en el 15% superior, un índice más alto que el de Estados Unidos, Francia, Italia o Alemania Occidental. Para 1960, el índice de Chile fue más alto que el de Gran Bretaña¹⁹. Arturo Valenzuela afirmó que “en casi todo el siglo precedente la política chilena ha sido caracterizada por su alto nivel de competencia partidista y participación popular, elecciones abiertas y competitivas, y fuerte respeto por las libertades democráticas”²⁰.

ALTO CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BAJO DESARROLLO POLÍTICO

Es pertinente recordar este planteamiento ahora que Chile ha llegado al bicentenario después de un prolongado y también accidentado proceso político, con una democracia inaugurada durante una exitosa transición desde

¹⁶ Las deficiencias de la democracia en 1957 también se referían al sistema de partidos, pues el Partido Comunista estaba excluido por la ley de 1948, de “defensa permanente de la democracia”, conocida como “ley maldita” por sus críticos y derogada en 1958. Hemos desarrollado esta generalización en nuestro libro, Huneeus, Carlos. *La guerra fría chilena. Gabriel González Videla y la ley maldita*.

¹⁷ SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, p. 219.

¹⁸ GIL, *op. cit.*, p. 263.

¹⁹ BOLLEN, Kenneth. “Comparative Measure of Political Democracy”, pp. 370-390, citado por Valenzuela, Arturo. “Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy”, p. 67.

²⁰ VALENZUELA, *op. cit.*, p. 67.

el régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990)²¹, con cuatro presidentes pertenecientes a la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición formada por cuatro partidos, el PDC, el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Social Demócrta (PRSD); dos fueron presidentes del PDC, Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), y dos de izquierda, Ricardo Lagos (PS/PPD) (2000-2006) y Michelle Bachelet (PS) (2006-2010). Un quinto presidente, Sebastián Piñera (2010-2014), de la Coalición por el Cambio –formada por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), partidos de centro derecha–, asumió el 11 de marzo de 2010. Una alternancia de gobierno de gran simbolismo, porque este sector no llegaba a La Moneda desde los comicios presidenciales de 1958.

A diferencia del pasado, en esta oportunidad Chile está saliendo con fuerza del subdesarrollo económico y todo parece indicar que llegará al desarrollo en pocos años más. Ha tenido un promedio anual de crecimiento de 5,5% de 1990 a 2005; el producto *per cápita* subió desde 7.200 dólares en 1992 a 13.200 dólares en 2006; la inflación cayó a niveles bajísimos y la pobreza disminuyó del 40% en 1990 al 13,6% en 2006, subiendo al 15,1% en 2009, un año afectado por una severa crisis financiera internacional²². La mayoría de la población tiene acceso a bienes materiales y no materiales, como vivienda, salud y educación, hecho sin precedentes en la historia de Chile, con una calidad de vida considerablemente superior a la que tuvo hasta hace dos décadas.

Esta favorable evolución política y económica ha sido destacada por organismos internacionales y analistas extranjeros. El índice de transformación de la Fundación Bertelsmann 2010, que mide el desempeño del sistema político y económico de 128 países que no han alcanzado el desarrollo, situó a Chile en el noveno lugar, por encima de Polonia y Corea del Sur, y superado por Uruguay, que se ubicaba en el quinto lugar, país que ha tenido una continuidad democrática superior a la de Chile, interrumpida en 1973 y restablecida en 1985.

Chile parece haber alcanzado finalmente los objetivos que anteriormente habían sido esquivos en su larga historia republicana: lograr simultáneamente el desarrollo político democrático y salir del subdesarrollo económico y social. La única tarea económica pendiente sería la eliminación de la pobreza, asumiéndose que el sistema económico tiene fortalezas suficientes para asegurar un dinamismo que dé bienestar a todos los chilenos.

²¹ HUNEEUS, Carlos. *El régimen de Pinochet*, 2000. Versión revisada y actualizada en: HUNEEUS, Carlos. *The Pinochet Regime*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, 2007.

²² MUÑOZ, Oscar. *El modelo económico de la Concertación 1990-2005*, p. 19. La información de la pobreza es de la prensa.

Un análisis más detenido de la evolución económica y política desde la inauguración de la democracia en 1990 muestra resultados que obligan matizar esta generalización positiva. Detrás de los buenos indicadores económicos hay problemas pendientes y falencias que muestran el trecho que falta para llegar al desarrollo, especialmente por la dependencia de exportaciones de recursos naturales, debilidades en capital humano, complejidad de impulsar el desarrollo con protección al medio ambiente y, la principal debilidad, desigualdades con expresiones de género, entre el centro y las regiones, entre grandes, medianas y pequeñas empresas, y en el ingreso²³.

La mala distribución del ingreso y la riqueza, demostrada desde hace décadas por las encuestas de ingreso²⁴, es una realidad que sobresale en América Latina, pues sólo Brasil tiene una peor distribución. Ha mejorado el ingreso de los trabajadores y existen políticas que mejoran sus condiciones laborales (seguro de cesantía, por ejemplo), pero son muy débiles sus organismos de representación, cuyas causas se encuentran en las políticas neoliberales del régimen militar. Los economistas que formularon el programa económico del gobierno de Aylwin tenían claridad sobre la importancia de la concertación social entre organizaciones de trabajadores y empresarios para hacer posible una buena gestión económica del gobierno democrático²⁵. Sin embargo, después de la reforma laboral del primer gobierno democrático, que introdujo perfeccionamientos a la legislación, los otros gobiernos no se esforzaron con suficiente fuerza para continuar en el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y de sus organizaciones, incluyendo medidas para aumentar la debilitada afiliación sindical y la negociación colectiva, lo que permitiría que sus intereses fueran debidamente considerados en el sistema político. Ello ha tenido efectos negativos en términos de política pública, porque hubo menos presión por parte de las organizaciones de trabajadores para la formación de la agenda pública, la cual pudo ser más influida por las organizaciones empresariales.

Esta mala distribución de la riqueza y el ingreso tiene enormes consecuencias en el sistema político por las diferencias en los recursos económicos para influir en la agenda pública, ante las autoridades y en la formación de las opiniones ciudadanas sobre el orden institucional, trascendiendo el sistema político. Por ejemplo, menos del 20% de los chilenos cree que existe igualdad

²³ En esto sigo a FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, pp. 417-423.

²⁴ Remito al lector al excelente análisis hecho FFRENCH-DAVIS, *op. cit.*, capítulo VIII.

²⁵ FOXLEY, Alejandro. "Opciones para una política postautoritaria", pp. 202-227.

ante la ley²⁶. Una encuesta de 2009 muestra que para el 47% de los chilenos las diferencias de ingresos entre ricos y pobres son mucho mayores que hace 20 años; 20% cree que son algo menores, 19% cree que son iguales y apenas 12% cree que son algo o mucho menores. Estas opiniones son compartidas por los votantes de todos los partidos, especialmente los del PDC y el PPD, que en un 57% opinan que son “mucho mayores las diferencias de ingresos entre ricos y pobres que las que había hace 20 años”, y apenas un 5% y 3% respectivamente opina que son “algo o mucho menores”. Hay una cierta excepción entre los votantes del PS, partido al cual pertenece la presidenta Bachelet, que tienen una opinión algo matizada, pues un 31% piensa que las desigualdades son algo o mucho menores (tabla 1).

TABLA 1
MAGNITUD DE LAS DIFERENCIAS DE INGRESOS EN COMPARACIÓN A 20 AÑOS ATRÁS,
POR INTENCIÓN DE VOTO

P. ¿Cree Ud. que las diferencias de ingresos entre ricos y pobres en Chile son mucho mayores, algo mayores, iguales, algo menores o mucho menores que las que había hace 20 años?

	UDI	RN	PDC	PPD	PS	PC	Otros	Ninguno	Total
Mucho mayores	51	49	57	57	40	53	42	51	47
Algo mayores	28	20	20	18	12	16	19	14	20
Iguals	17	23	13	21	18	27	25	19	19
Algo menores	--	7	4	--	24	3	12	11	9
Mucho menores	3	1	1	3	7	--	--	1	3
NS/NR	1	-	5	0	--	--	2	4	2
N	87	238	117	94	91	24	35	252	1200 99%

Fuente: BARÓMETRO CERC, octubre de 2009.

Hay prácticamente consenso entre los chilenos sobre el hecho de que en el país hay enormes desigualdades de oportunidades, porque un 86% está de acuerdo con la afirmación de que “uno de los mayores problemas en Chile es que no les damos a todos la misma igualdad de oportunidades”, sin que haya diferencias significativas por voto, edad o nivel socioeconómico. Esta opinión es diferente en EE.UU., en que un 52% la comparte²⁷. Sin embargo, predomina una opinión resignada sobre las posibilidades de disminuir las desigualdades de ingreso, pues un 40% lo ve posible y un 51% cree que no se

²⁶ Barómetro CERC, octubre de 2009.

²⁷ BARTELS, Larry M. *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age.*

pueden disminuir²⁸. La resignación es compartida por los votantes de todos los partidos.

Existen limitaciones a la ciudadanía política, porque la gran mayoría de la juventud no se ha inscrito en los registros electorales y la clase política –como en el pasado, con la exclusión del campesinado– no ha tenido decisión para integrarlos al sistema político²⁹. Los intereses de la juventud no están debidamente asumidos por el sistema político, más allá de expandir el acceso a la educación en sus distintos niveles, destacando el ingreso a la educación superior, aunque se ha descuidado su calidad, con enormes desigualdades en ella entre las universidades tradicionales y las nuevas creadas desde 1981. Los partidos políticos están considerablemente debilitados como organizaciones, especialmente los que estuvieron en el gobierno en los últimos 20 años, y ante el electorado, hecho que se demostró con su derrota en los comicios presidenciales y parlamentarios de 2009. La debilidad de los partidos se expresa en el desplome de la afiliación, su ausencia en importantes sectores de la sociedad, como la juventud y el movimiento sindical, y su débil capacidad de renovación de sus dirigentes, los cuales no tienen posiciones sobre los principales problemas del país. Su imagen ante la sociedad es negativa, lo cual crea un círculo vicioso que les daña aún más, debilitando a una institución que es fundamental para la democracia³⁰. Chile se destacó en América Latina por haber tenido un sistema múltiple de partidos durante su historia republicana, que ahora está en entredicho.

Los grupos de interés tienen considerables debilidades, especialmente las organizaciones sindicales, aspecto que contrasta con las sólidas entidades que agrupan a los empresarios que tienen una alta representación del sector. Ello crea una asimetría de poder e influencia en el sistema político, lo que afecta la agenda pública porque predominan los temas de interés de estos últimos. El descuido de los intereses de los trabajadores se expresa en otras partes del sistema político, como en la Constitución de 1980 que no reconoce el derecho de huelga, pues se le alude en forma indirecta y negativa al establecer su prohibición para los funcionarios de la administración pública³¹. Esta alusión

²⁸ Esta pregunta se aplicó a los que respondieron que las desigualdades son “mucho” y “algo mayores” a las que había hace 20 años, que son 806 casos.

²⁹ He desarrollado este argumento en: HUNEEUS, Carlos, “Los problemas de la representación política en Chile”, pp. 49-73.

³⁰ ALMOND, Gabriel A. y POWELL, G. Bingham. *Comparative Politics. A Developmental Approach*.

³¹ “No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la po-

de la Carta Fundamental tiene un sentido aún más complejo, porque fue reformada profundamente el 2005 por un acuerdo entre el gobierno del presidente Lagos y los partidos de la Concertación, por un lado, y los de oposición, por otro, sin que aquellos hubieran argumentado por el reconocimiento de este recurso de los asalariados. Las asociaciones voluntarias son débiles, lo que constituye una mala noticia porque tienen relevantes funciones en la democracia: limitan el poder del Estado y articulan intereses sociales distintos de los que corresponde a los grupos de presión³².

Los ciudadanos tienen una evaluación crítica de la evolución económica y social, lo que contradice los buenos indicadores macroeconómicos. Este es un dato de relevancia para comprender la influencia del crecimiento en el proceso político. Hay un bajo apoyo a la democracia, existe una baja satisfacción con su desempeño y la mayoría de la población no cree haberse beneficiado del crecimiento económico, sino que, por el contrario, estima que ha beneficiado a una minoría del país. Esta opinión pública crítica del desarrollo político y económico resalta aún más cuando se compara con la que tienen otros países de la región, como Argentina o Venezuela, según las encuestas del Latinobarómetro, pues en estos países la población apoya fuertemente a la democracia, expresa una superior satisfacción con su desempeño y hay una mayor confianza interpersonal y hacia las instituciones. En numerosos temas referidos a las distintas dimensiones de la democracia los chilenos se ubican en porcentajes cercanos a la media de las opiniones de los ciudadanos de países que no han alcanzado la estabilidad política y el bienestar económico de Chile. Además, hay una baja confianza interpersonal y hacia las instituciones y las elites políticas, especialmente hacia el Senado, la Cámara de Diputados y los parlamentarios, pero también hacia los tribunales de justicia y los jueces.

Como en el pasado, hay un descuido de las elites políticas y académicas hacia las deficiencias en el sistema político, especialmente ante el difícil estado de los partidos. Algunos relativizan esta situación, afirmando que también en las democracias avanzadas los partidos se caracterizan por la caída de su afiliación³³ y gozan de una baja confianza ciudadana³⁴. Sin embargo, la comparación no es pertinente porque en los países avanzados los partidos

blación o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso” (art. 19, N°.16).

³² Desde Alexis de Tocqueville la democracia está asociada a una poderosa red de asociaciones voluntarias. De TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*.

³³ DALTON, Russell y WAITTENBERG, Martin P. (eds.) *Parties without Partisans*.

³⁴ PHARR, Susan J. y PUTNAM, Robert D. (eds.) *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*

tienen una gran solidez institucional que les permite tener un rol clave en la dirección de los gobiernos, sin el desplome institucional de Chile. Y la crítica de los ciudadanos a la política se da en las personas con mayor educación³⁵, mientras que en Chile ello atraviesa todos los grupos sociales. Además, en las democracias europeas las elites políticas se empeñan en superar los problemas organizativos de los partidos y en disminuir la distancia que tienen con la ciudadanía. En Chile, por el contrario, predomina en las elites la idea de que nada se puede hacer para mejorar la situación de los partidos y, más grave aún, pareciera que hubiera entre los dirigentes la convicción de que es posible una democracia con partidos débiles, sin admitir que se trata de instituciones fundamentales de la democracia. Se olvida que la debilidad de la democracia en América Latina es acentuada por la fragilidad de los partidos, que conduce a la inestabilidad política y a una democracia imperfecta, la delegativa, dominada por un líder que se presenta como el salvador del país, agravando las dificultades de éste³⁶.

Pareciera que el Chile que llegó al bicentenario, con un resultado inverso al descrito por Aníbal Pinto para el país de la primera mitad del siglo xx, ha alcanzado grandes éxitos en el ámbito económico pero ha descuidado el estado del sistema político. Usando sus palabras, existiría un “sobrecrecimiento económico” y un “subcrecimiento en lo político”, lo que crea una contradicción, “fuente de roces, frustraciones y desequilibrios”, que dañará la estabilidad y calidad de la democracia. Esta conclusión se sostiene en la premisa de que la democracia requiere una doble concordancia³⁷: (1) entre el desarrollo económico, que hace posible satisfacer las necesidades materiales de la población, y el desarrollo político, que permite la integración de los distintos grupos sociales y la participación en la generación de sus autoridades y en la formulación de la agenda pública, por un lado, y (2) entre las instituciones políticas y económicas y la opinión pública, por otro, porque la eficacia del desempeño de aquellas depende de ciudadanos que valoren su trabajo y de que las elites sean evaluadas positivamente en su labor. No es una noticia que Chile se acerca al desarrollo económico pero tiene debilidades en el desarrollo político, porque ellas dañan la calidad de la democracia y repercuten en el proceso económico, afectando el ritmo y el tipo el crecimiento.

El objetivo de este trabajo es analizar esta contradicción y examinar sus consecuencias en el funcionamiento de la democracia y en su eficacia y efec-

³⁵ NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*.

³⁶ O'DONNELL, Guillermo. “Democracia Delegativa”, pp. 287-304.

³⁷ Usamos el concepto de concordancia siguiendo a ECKTEIN, Harry. “A Theory of Stable Democracy”, 1961, reproducido en su libro: ECKTEIN, Harry. *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*, 1996.

tividad para resolver los principales problemas que impiden al país llegar al desarrollo.

LA DEMOCRACIA DE CONSENSO Y EL BLOQUEO INSTITUCIONAL

Para analizar el carácter y las repercusiones del menor desarrollo político en un contexto de crecimiento económico desde hace dos décadas, parece conveniente ir más allá del examen individual de cada una de las debilidades antes mencionadas y examinar el sistema político establecido después del régimen del general Pinochet. La manera más adecuada de hacerlo es a través de la tipología de Arend Lijphart³⁸, que distinguió entre una democracia mayoritaria y una de consenso. La mayoritaria se caracteriza porque privilegia los gobiernos de mayoría, controla el congreso y el poder ejecutivo y no tiene instituciones que limiten su poder, pues los grupos de interés gozan de un limitado poder y autonomía. La minoría se limita a controlar al gobierno desde la oposición, sin participar en instituciones de autoridad en el sistema político. El sistema electoral favorece un sistema bipartidista y permite al partido mayoritario tener la mayoría absoluta del parlamento, por lo cual puede dirigir el gobierno sin necesidad de formar coalición con otros partidos, y hay grupos de interés que no tienen gran influencia en las decisiones del gobierno. Este tipo de democracia corresponde al “modelo de Westminster” y ha sido adoptada por los parlamentarismos anglosajones.

La democracia de consenso, por el contrario, se propone integrar a la minoría para dar mayor legitimidad al sistema político y ello se traduce en un orden institucional distinto, pues dispersa el poder en diversas instituciones que van más allá de la clásica separación de los tres poderes del Estado; por tanto, la minoría participa en sus órganos superiores de dirección, teniendo, por ello, un considerable poder decisorio. Lijphart concluye que este tipo de democracia es mejor que la otra, pues es “más benigna y más benévola”³⁹. Este tipo de democracia se justifica por las divisiones políticas producidas en un país, debidas a conflictos en el pasado o provenientes de divisiones culturales que es necesario superar integrando a la minoría con mecanismos especiales⁴⁰.

³⁸ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*.

³⁹ LIJPHART, *op. cit.*, p. 257.

⁴⁰ Hay una amplia bibliografía que ha discutido este tipo de democracia, también llamada consociacional o proporcional, formulada también por Lehmbruch, Gerhard. *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur*. Para un resumen de ambas posiciones, véase ARMINGEON, Klaus. “Interest Intermediation: The Cases of Consociational Democracy and Corporatism”, pp. 143-165.

La democracia de consenso tiene una mayor complejidad que la mayoritaria porque los cambios institucionales requieren el acuerdo de varias instituciones en las cuales la minoría participa, y requiere por ende la aprobación de ésta, que goza de un poder de veto en cada una de ellas⁴¹. Las reformas institucionales requieren largas y complejas negociaciones –con la participación de múltiples actores e instituciones– que limitan las capacidades del sistema político para resolver con oportunidad y eficacia los problemas complejos que afectan a los grupos de interés con más poder en la sociedad. Ello puede conducir al inmovilismo y hasta una parálisis decisoria en el sistema político frente a desafíos muy relevantes y de gran complejidad, porque afectan intereses defendidos por grupos de poder.

Klaus Armingeon ha criticado la tesis de Lijphart, sosteniendo que la democracia de consenso, que prefiere llamar “democracia de negociación”, abarca tres sistemas políticos diversos, con importantes diferencias y consecuencias en sus capacidades⁴². Están, en primer lugar, las democracias de consenso o consociativas propiamente tales, que corresponden a los países divididos cultural o políticamente por conflictos del pasado. En segundo lugar, las democracias corporativistas, en las cuales las organizaciones corporativas tienen enorme poder, con fuertes organizaciones de interés, especialmente de trabajadores y empresarios; aquí destacan los países escandinavos, en los cuales el poder político es compartido por el gobierno, el parlamento y estas organizaciones que participan en la formulación de las políticas económicas a través de la concertación social. En tercer lugar, las democracias de veto, como la de EE.UU., en las cuales hay instituciones que permiten a la minoría intervenir en la formulación de políticas sin sacrificar la eficacia del sistema político, porque el poder de veto está referido a temas específicos⁴³.

Chile adoptó el primer tipo de democracia de consenso, la consociativa, pero también asumió recursos de la tercera en una forma perjudicial para la eficacia del sistema político, porque la integración de la minoría en diversas instituciones le dio un poder de veto muy amplio, que daña la eficacia y crea un sistema político bloqueado. Además, descuidó la representación de los intereses de los trabajadores, a pesar de que las democracias consociativas y de veto también se preocupan de integrar a las organizaciones de éstos.

La opción por la democracia de consenso era inevitable en Chile por las divisiones y desconfianzas provenientes de los conflictos producidos en su

⁴¹ TSEBELIS, George. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, pp. 289-325.

⁴² ARMINGEON, Klaus. “The effects of negotiating democracy: A comparative analysis”, 81-105.

⁴³ ARMINGEON, “The effects...”, *op. cit.*, p. 84.

accidentada historia. Sobresalen allí las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidos por el régimen del general Pinochet, como también la memoria de conflictos políticos anteriores, provenientes de la tardía y acelerada extensión de la ciudadanía política y social a los campesinos y a los sectores populares urbanos desde fines de los años 50, y de los intentos de modernización de la agricultura. Sin embargo, la dispersión del poder en diversas instituciones y el poder de veto del que dispone la minoría limitan la eficacia y efectividad del sistema político para resolver complejos problemas que afectan intereses de grupos sociales poderosos, yendo más allá del inmovilismo y la parálisis decisoria, pues alcanza a ser un sistema político bloqueado⁴⁴. Esto ha quedado claramente de manifiesto en el consenso acerca de la mala calidad de la educación, la necesidad de hacer grandes cambios institucionales para mejorarla y la falta de reformas. También se aprecia en el consenso sobre las “escandalosas desigualdades” económicas, que tampoco son enfrentadas, o el actual problema del pueblo mapuche, con demandas políticas y económicas que no han sido atendidas por el sistema político.

En una palabra, la democracia de consenso en Chile tiene complejidades y deficiencias con repercusiones en el desarrollo político y económico, porque debilitan su capacidad para enfrentar problemas complejos. Es muy difícil alcanzar el desarrollo con este tipo de sistema político que conduce a una situación de bloqueo entre sus instituciones y de parálisis decisoria entre sus elites. Los desafíos de Chile, por ende, no son sólo la formulación de buenas políticas, sino impulsar reformas institucionales que disminuyan el ámbito de los poderes de veto para aumentar las capacidades del sistema político. Los desafíos de Chile se encuentran no sólo en la economía, sino también en la política: uno de los nudos gordianos del desarrollo del país.

LA DISPERSIÓN DEL PODER Y LA TENDENCIA AL INMOVILISMO

La diversidad institucional de la democracia chilena crea una compleja realidad política que demora la toma de decisiones y entrega a la minoría un poder de veto sobre las áreas claves de la política. Ello puede conducir a paralizar la toma de decisiones o a adoptar decisiones impuestas por la minoría. En efecto, hay un sistema múltiple de partidos, con ocho partidos que tienen representación parlamentaria –cuatro de oposición, dos del actual gobierno y el Partido Comunista (PC) y el Partido Regionalista Independiente (PRI), estos dos incorporados al congreso en las elecciones del 2009. Un alto número que expresa la diversidad de intereses políticos existentes en el país. No existe

⁴⁴ CROZIER, Michel. *La sociedad bloqueada*.

un partido con un alto apoyo electoral que le permita ejercer un papel de liderazgo del sistema político. El PDC mantuvo un alto apoyo ciudadano durante los años 90 porque hubo presidentes de ese partido, viendo disminuida considerablemente su votación después de la elección de Ricardo Lagos en 1999/2000. Sin embargo, durante el gobierno de este último y el de Michelle Bachelet la izquierda no recogió el electorado perdido por el PDC y, por tanto, no se fortaleció para ser un actor que diera dinamismo al proceso político.

En segundo lugar, ha habido gobiernos de coalición, con la Concertación y ahora la Alianza por Chile, habiendo también coalición en la oposición, reflejando que la polarización entre el régimen de Pinochet y la oposición dividió al país en dos bloques, lo que constituye el fundamento de la política de coalición desde 1990. La elección del presidente Piñera constituye un cambio porque tiene una biografía política distinta: no apoyó al autoritarismo y votó por el No en los plebiscitos de 1980 y 1988, al contrario que los principales dirigentes de la UDI y RN. Está por verse si ello se traduce en un cambio en el ejercicio de la democracia de consenso.

En tercer lugar, hay un Congreso bicameral y ninguno de los cinco gobiernos desde 1990, por distintos motivos, ha tenido mayoría en ambas cámaras. El Congreso ha evolucionado en democracia hacia una distribución de poder asimétrico a favor del Senado: ha visto aumentadas sus atribuciones participando en la designación de altos funcionarios de algunos órganos del Estado⁴⁵ y sus miembros son elegidos por ocho años (cuatro años los diputados), lo que da más poder a los senadores y hace muy difícil que un gobierno tenga mayoría en el Senado, porque la mitad de sus miembros ha sido elegida cuatro años antes, como le ocurrió al gobierno de Eduardo Frei Montalva en 1965⁴⁶.

En cuarto lugar, existe un Tribunal Constitucional que tiene el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos del gobierno⁴⁷. El Tribunal

⁴⁵ Destacan los cinco consejeros del Banco Central, el Contralor General de la República, los ministros y fiscales de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional y cuatro de los diez miembros del Tribunal Constitucional, dos de los cuales son previamente nominados por la Cámara de Diputados. Además, designa a los miembros del Consejo Nacional de Televisión, del Directorio de Televisión Nacional y del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que forma parte del Sistema de Alta Dirección Pública creado en 2003, y que elige a los altos directivos del Estado pertenecientes a casi un centenar de instituciones públicas.

⁴⁶ El PDC tuvo una amplia mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1965, pero no la consiguió en el Senado por la continuidad de los elegidos en 1961, que eran mayoritariamente de la oposición.

⁴⁷ RÍOS, Lautaro. "El poder del Tribunal Constitucional", p. 329.; SILVA BASCUÑÁN, Alejandro y SILVA GALLINATO, María Pía. "Las nuevas atribuciones del Tribunal Constitucional", pp. 347-378; ZAPATA Larraín, Patricio. *Justicia Constitucional. Teoría y práctica en el derecho chileno y comparado*.

ganó poder con la reforma de 2005 porque cambió su composición: no tiene ministros elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, siendo sus integrantes designados por el Presidente de la República y por la Corte Suprema (tres cada uno) y por el Senado (cuatro). La oposición ha recurrido en numerosas ocasiones a este tribunal para detener la promulgación de proyectos de ley que han sido aprobados por el Congreso sin su acuerdo, y hasta han paralizado la ejecución de políticas ordenadas por decretos del gobierno, como fue la “píldora del día después” el 2008, causando una polémica pública.

Existe un Banco Central independiente, con autoridad para definir la política monetaria y fiscal, limitando la autonomía del gobierno para conducir la política económica, debiendo hacerlo de acuerdo con aquel⁴⁸. El Banco es dirigido por un consejo formado por cinco miembros nombrados por el Senado y la práctica ha sido elegir economistas propuestos por la mayoría y la minoría, con simpatías políticas hacia cada uno de los dos grandes bloques políticos, correspondiendo al presidente de la República designar a su presidente. El ministro de Hacienda se entiende formalmente con el Banco Central, pues puede asistir a su consejo y lo hace también de manera informal.

En sexto lugar, la Constitución —una institución decisiva de la democracia porque refleja los compromisos en los intereses entre partidos y grupos de interés⁴⁹— es muy rígida, con exigencias de mayorías superiores a las establecidas en democracias avanzadas. Esto refleja la profundidad de las desconfianzas en la clase política y provoca dificultades no sólo para su reforma, sino también en la agenda legislativa y, con ello, en la gestión del gobierno. Su reforma requiere el acuerdo de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Aún más, se exige una mayoría superior en ciertos capítulos de la Carta Fundamental, aumentando su rigidez. Ésta también se expande porque los constituyentes de 1980 establecieron mayorías especiales para la aprobación de las leyes referidas a un ámbito variado e importante de materias: (1) las “leyes de *quórum* calificado”, que abarcan, entre otras, las normas electorales, de enseñanza, de las fuerzas armadas, para cuya aprobación se requiere la mayoría absoluta en cada Cámara, y (2) las “leyes orgánicas constitucionales” para un conjunto amplio de materias, que exigen una mayoría de cuatro séptimos. Esto constituye un exceso que contrasta con otras democracias de consenso⁵⁰.

⁴⁸ BOYLAN, Delia M. *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*.

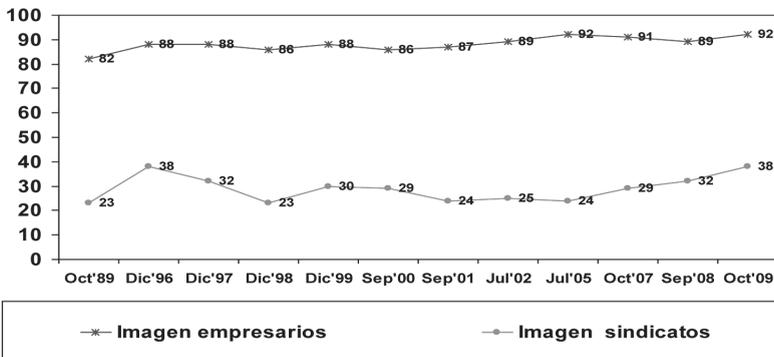
⁴⁹ Seguimos la definición del politólogo Klaus VON BEYME, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 15.

⁵⁰ La Constitución española de 1978 no establece las mayorías que tiene la de Chile para su reforma y las leyes orgánicas incorporadas en ellas como “una de sus innovaciones más

Tres importantes instituciones de la democracia de consenso, según la definición de Lijphart, no han sido establecidas en el sistema político chileno, aspecto que lo ha perjudicado. En primer lugar, la representación de los grupos de interés está lejos de la que se da en las democracias de consenso, en las cuales hay poderosas organizaciones de empresarios y trabajadores con legitimidad para articular los intereses sociales y que cooperan a través de acuerdos de concertación social, lo cual favorece la labor del gobierno en sus esfuerzos por impulsar la política económica⁵¹. Al comienzo de la nueva democracia hubo esta concertación porque las organizaciones sindicales tenían poder debido a su activo rol en la recuperación de la democracia y las organizaciones empresariales estaban debilitadas porque apoyaron al régimen militar. Esa situación cambió pues los sindicatos vieron debilitada su legitimidad histórica, no hubo por parte del gobierno una política decidida para enfrentar las debilidades del sindicalismo producidas por sus reformas económicas neoliberales —en 1990, un 19,2% de la fuerza laboral estaba sindicalizada, bajando con posterioridad para llegar al 14,5% en 2006— y las organizaciones empresariales fueron reconocidas como interlocutores legítimos para definir las prioridades de política económica, especialmente durante los gobiernos de los presidentes Lagos y Bachelet. Ello tuvo consecuencias en la opinión pública, en la cual la amplia mayoría considera que los empresarios tienen demasiado poder (gráfico 1).

GRÁFICO 1

IMAGEN DEL PODER DE LOS EMPRESARIOS Y DE LOS SINDICATOS, 1989-2009



P. Hay gente que dice que los empresarios/sindicatos tienen mucho poder en este país. ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo? Suma de respuestas "muy de acuerdo" y "de acuerdo". Fuente: BARÓMETRO CERC, Octubre de 2009

llamativas” exigen para su aprobación sólo la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. PÉREZ ROYO, JAVIER. *Curso de Derecho Constitucional*, p. 535.

⁵¹ LIJPHART, *op. cit.*, cap. 9.

En segundo lugar, no existe el federalismo que dispersa el poder del Estado en forma vertical, con gobiernos estadales o regionales elegidos por los ciudadanos, lo cual tiene la finalidad de entregar al sistema político mayores recursos para enfrentar las necesidades del conjunto del país, no sólo del centro. Chile tiene un Estado unitario y centralizado que aumenta el impacto del poder presidencial y establece una menor capacidad de integración de los intereses de las regiones en la agenda pública. La incapacidad de tener una política hacia los pueblos originarios, especialmente los mapuche que habitan en las regiones VIII y IX, es una consecuencia de una agenda política dominada por los problemas del centro. La organización territorial de Estado a través de los gobiernos locales no dispersa el poder, porque éste se concentra en los alcaldes, elegidos en comicios altamente personalizados que tienen un alto carácter plebiscitario entre un postulante de la Concertación y otro de la Alianza, algunos de los cuales entienden la experiencia política en ese nivel como un trampolín para convertirse en parlamentarios y postulantes a la presidencia.

En tercer lugar, la democracia de consenso chilena no tiene el sistema electoral proporcional que tuvo Chile en el pasado y que permite reflejar en el mecanismo de partidos la diversidad política existente en la sociedad. Existe el sistema binominal, impuesto por el régimen militar después del plebiscito de 1988⁵², con efectos negativos en el proceso político⁵³, pues distorsiona la naturaleza de la representación favoreciendo a la primera minoría con casi la mitad de los escaños de la Cámara de Diputados hasta las elecciones del 2005, pese a haber obtenido menos del 40% de los votos. Además, daña la naturaleza de la competencia electoral porque obliga a la formación de coaliciones, impidiendo que los partidos compitan abiertamente en las elecciones, y privilegia una lucha electoral que se desarrolla entre candidatos de partidos aliados y no entre los postulantes de gobierno y oposición, indispensable para el perfilamiento de ambas instituciones.

La competencia en la Concertación estuvo distorsionada hasta las elecciones parlamentarias de 2009, porque los partidos de izquierda, el PS y el PPD formaron un pacto, al cual se agregó el PRSD en 1997, designando un

⁵² Véase GAMBOA, Ricardo. “El establecimiento del sistema binominal”, pp. 45-64. El binominal es defendido por académicos de derecha, como la actual ministra secretaria general de gobierno, VON BAER, Ena. “Sistema electoral: objetivos y consecuencias”, pp. 115-133. También es valorado por analistas extranjeros, que le atribuyen ventajas ajenas a su naturaleza e ignoran sus debilidades, como lo hace CAREY, John M. “Las virtudes del sistema binominal”, pp. 226-235.

⁵³ He desarrollado las críticas al sistema binominal en “La necesidad de la reforma electoral”, pp. 13-44.

candidato de un partido, que recibió el apoyo de los otros. Esto significó que los postulantes del PDC enfrentarían una difícil competencia, con dos y hasta tres partidos en contra por la elección de un escaño, lo que explica en alguna medida el debilitamiento de su bancada parlamentaria. Esto se revirtió en las del 2009, en que no rigió el pacto PS/PPD/PRSD y, por el contrario, hubo una competencia entre el PS y el PPD. Esta situación favoreció a los postulantes del PDC al Senado que se impusieron sobre un candidato del PS o del PPD.

El sistema binominal impone una política de alianzas que hace muy difícil el perfilamiento de los partidos. En la práctica, la coalición se convierte en un recurso que asegura a los parlamentarios su reelección, especialmente de los partidos que se han debilitado, pues les permite apelar al conjunto del electorado del bloque. Esto explica que no haya habido iniciativas desde los parlamentarios de la Concertación para eliminarlo, un planteamiento que el conglomerado hizo en los primeros años de la democracia. Tampoco ha habido acuerdo desde el gobierno por reformarlo, porque el empate legislativo da un espacio a los ministros para conseguir apoyos a políticas que no buscan cambios profundos.

Hay un factor adicional que ha tenido consecuencias en el desarrollo político: se adoptó la democracia de consenso y simultáneamente los gobiernos siguieron una “política de consenso” con la oposición para llevar adelante su agenda, condicionándola en buena medida al cumplimiento de esta decisión. Los gobiernos eran de minoría y era comprensible buscar el apoyo en el Parlamento para lograr la mayoría, pero eso no debía significar que dejaran de lado plantear a la ciudadanía sus objetivos propios. Debían tener en cuenta los intereses de sus votantes para hacer posible la competencia política y ayudar a mantener la fortaleza de los partidos, la misma que se pone a prueba en las elecciones cuando compiten con los de oposición. La política del consenso impuso una lógica de los acuerdos en torno a un número de materias que eran compatibles con los intereses de la oposición, con una cierta orientación conservadora en los temas económicos, lo que tuvo consecuencias en las opiniones de los votantes de la Concertación. Volveremos sobre la política del consenso.

En síntesis, la democracia de consenso no muestra una alta calidad y tiene considerables deficiencias en la integración de grupos sociales, especialmente de las regiones, la juventud y los trabajadores.

LOS COSTOS DE UNA POLÍTICA DE CONSENSO PARCIAL

Las debilidades e insuficiencias en el desarrollo político desde el cambio de régimen provienen no sólo de los arreglos institucionales que establecieron una democracia de consenso en los términos analizados, sino también en la

política seguida por los gobiernos respecto de la oposición, en que predominó una política del consenso. Esta tuvo dos rasgos. En primer lugar, fue parcial porque excluyó la agenda política, debido a que la oposición a la Concertación se negó a participar en la política de verdad y buscar justicia por los abusos cometidos por el régimen autoritario⁵⁴. La mayoría de sus parlamentarios ocupó allí altos cargos del gobierno y hay divisiones en la sociedad sobre ese pasado. La oposición se opuso desde un comienzo a la política de verdad impulsada por el presidente Aylwin, que condujo al informe de la Comisión Rettig y a iniciativas para hacer justicia por las violaciones a los derechos humanos. Hubo una división entre la Concertación y la Alianza por este importante problema.

La política del consenso se concentró en la agenda económica y social, pues vieron en ella un camino para fortalecer la legitimación de la democracia por el buen desempeño económico. Esto se tradujo en la continuidad de las instituciones del orden económico establecido por el régimen militar, lo que impulsó una transformación económica con fines políticos de redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad según los principios del neoliberalismo, dejando de lado las críticas que sus economistas hicieron de esas políticas. Además, significó dar prioridad a las decisiones de política económica sobre intereses políticos. Esto se tradujo en no explicitar las diferencias con las políticas y el discurso económico de la oposición y, lo que es más delicado, con el del régimen militar. Esto remite a la débil experiencia política de los ministros económicos, pues a diferencia de los regímenes parlamentarios, en que los ministros de Hacienda son parlamentarios, en el presidencialismo son profesionales que vienen del mundo académico y desconocen las singularidades de la política. Esta debilidad fue más visible con el paso del tiempo, pues descuidaron explicitar las diferencias con el discurso neoliberal. Andrés Velasco, ministro de Hacienda del gobierno de Michelle Bachelet, incurrió en este error de manera muy explícita cuando afirmó en un evento internacional “el crecimiento económico es progresista; el libre comercio es progresista; la responsabilidad fiscal también es progresista; el populismo no es progresista”⁵⁵.

Para mostrar una diferencia con el programa económico del régimen anterior, el primer gobierno democrático ofreció un programa económico de “crecimiento con equidad”, con políticas destinadas a mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los sectores populares y fortalecer los derechos de los

⁵⁴ CORREA SUTIL, Jorge. “No Victorious Army Has Ever Been Prosecuted”, pp. 123-154; VALENZUELA, SAMUEL J. “Los derechos humanos y la redemocratización en Chile”, pp. 269-312.

⁵⁵ Ponencia de Andrés Velasco en “la cumbre progresista” en Londres en abril de 2008.

trabajadores. Sin embargo, el énfasis en la equidad fue abandonado por los posteriores gobiernos, incluso por parte de los presidentes de izquierda, sin tomar en cuenta las desigualdades y centrados en la lucha contra la pobreza, que poco tiene que ver con aquellas. Cabe señalar que las políticas contra la pobreza formaron parte del proyecto original del régimen militar desde ODEPLAN, que fue suspendido por la crisis económica de 1983 y la política seguida por el equipo económico bajo la dirección de Hernán Büchi, ministro de Hacienda desde 1985⁵⁶. No constituía por tanto una novedad, aunque se diseñaran nuevos programas.

En segundo lugar, esta política de consenso se aplicó durante la transición a la democracia y también cuando ésta estaba consolidada. La experiencia comparada, en que destaca la transición a la democracia en España⁵⁷, enseña que la política de consenso se debe emplear sólo durante la transición a la democracia, con la finalidad de establecer las bases del sistema democrático, y debe expresarse en una visión conjunta del pasado traumático sin excluir los temas de derechos humanos⁵⁸. Es perjudicial utilizarla después que la democracia se ha consolidado porque daña el desarrollo político, entrega un amplio poder decisorio a ciertos actores, a costa del protagonismo del Parlamento, y desvanece las diferencias entre gobierno y oposición, porque ambos aparecen empeñados en una misma labor, sin que los votantes de los partidos vean de qué manera defienden sus intereses. En tercer lugar, entrega a la oposición un enorme poder político, porque ésta participa en la definición de la agenda pública sobre temas que son retirados de la competencia entre los partidos y hacia los cuales estos ofrecen distintas alternativas, impidiendo que puedan perfilar sus identidades programáticas y políticas, indispensables para su desarrollo⁵⁹.

⁵⁶ Desarrollamos esto en HUNEEUS, Carlos. “Technocrats and Politicians in an Authoritarian Regime. The ‘ODEPLAN Boys’ and the ‘Gremialists’ in Pinochet’s Chile”, pp. 461-501.

⁵⁷ Analicé la política del consenso en la transición española en Huneeus, Carlos. *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*.

⁵⁸ También se aplicó para enfrentar la difícil situación económica heredada de la mala gestión económica al final del régimen autoritario, con una política de concertación entre el gobierno y la oposición, junto a las organizaciones empresariales y de trabajadores.

⁵⁹ En esto seguimos a BARTOLINI, Stefano. “Colusion, competition, and Democracy Part I”, pp. 435-470; “Colusion, competition, and Democracy Part II”, pp. 33-65. Un resumen de ambos artículos se encuentra en BARTOLINI, Stefano. “Electoral and Party Competition: Analytical Dimensions and Empirical Problems”, en: GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón y LINZ, Juan J. (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 84-110.

LAS LIMITACIONES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO EN LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA

La opción desde 1990 por una estrategia de legitimación de la democracia por el desempeño económico se justificó ante el difícil escenario de la transición, en que las autoridades elegidas por el pueblo tenían considerables limitaciones en su poder frente a los militares, especialmente ante el general Pinochet, que continuó como comandante en jefe del Ejército. Juan J. Linz define la legitimidad como el convencimiento ciudadano de que la democracia es el mejor sistema político para el país y ella depende de dos atributos del sistema político: la *eficacia*, que consiste en “la capacidad de un régimen político de encontrar soluciones a sus principales problemas”⁶⁰, en que los económicos eran prioritarios, y la *efectividad*, definida como “la capacidad de implementar las políticas decididas con los resultados deseados”⁶¹. Se trata no sólo de anunciar ciertas políticas, sino de llevarlas a cabo, superando para ello las dificultades. Lograr efectividad y eficacia no es fácil porque las políticas no tienen una traducción inmediata y directa en los ciudadanos y éstos las evalúan subjetivamente de acuerdo con consideraciones políticas, como las orientaciones ideológicas y la memoria histórica. Puede haber indicadores positivos acerca de la evolución de la economía sin que ello se refleje en la opinión pública, predominando en los individuos una evaluación crítica o indiferente⁶². La evaluación de la política económica debe ser hecha no sólo por indicadores objetivos, sino también subjetivos, por las opiniones de los ciudadanos que premian o castigan por ello a los partidos de gobierno en las elecciones.

Los resultados subjetivos muestran que la ciudadanía hace una evaluación crítica del desempeño económico. En las encuestas en que hemos aplicado esta pregunta desde 1993, más del 75% de los chilenos considera que el crecimiento ha beneficiado “más a los ricos”; menos del 30% opina que “ha beneficiado más a los pobres”; porcentajes similares ha alcanzado en las distintas mediciones la afirmación de que “el crecimiento ha beneficiado a todos los chilenos” y “lo ha beneficiado a Ud.” En la primera medición hubo una evaluación más favorable pues un 43% opinó que había “beneficiado a todos los chilenos”, un 39% de los encuestados opinó que se había beneficiado del

⁶⁰ LINZ, Juan J. *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, pp. 20-21. Hay versión en castellano: *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

⁶¹ LINZ, Crisis..., *op. cit.*, p. 22.

⁶² Cepal/Latinobarómetro. *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*.

crecimiento, aunque un minoría, 26%, consideró que benefició “más a los pobres”, y se dio la imagen de que benefició “más a los ricos”, compartido por el 76% de los entrevistados. El único cambio de opinión se dio en la medición realizada a fines de 2009, cuando saltaron al 45% los entrevistados que admitieron haberse beneficiado del crecimiento y bajó siete puntos al 72% los que dijeron que benefició más a los ricos. Este cambio hay que explicarlo como resultado de la activa política del gobierno para enfrentar crisis financiera internacional, que implicó medidas de activación económica con dos bonos (en marzo y julio) de \$ 40.000 por cada carga familiar, entregados a las familias de los sectores populares.

La legitimación de la democracia se mide en los estudios de cultura cívica a través de una pregunta que ofrece tres alternativas sobre la forma de gobierno preferida: “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, “en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” y “a la gente como yo nos da los mismo un régimen democrático que uno no democrático”, que sirve para medir las opiniones de quienes son indiferentes a la forma de gobierno, no son demócratas, ni autoritarios. Hemos aplicado esta pregunta cada año desde 1986, es decir, en distintas etapas de la trayectoria institucional del país: a finales del régimen autoritario, durante el cambio de régimen y cuando la democracia avanzaba en su consolidación. Esta amplia información permite sacar conclusiones más sólidas que aquellas que se extraen de un bajo número de encuestas, las cuales pueden estar afectadas por situaciones de la coyuntura.

Los resultados de las numerosas encuestas son concluyentes en mostrar que el apoyo que dan los chilenos a la democracia puede ser calificado como mediocre, considerando la positiva evolución política y los buenos resultados económicos. En efecto, con sólo tres excepciones, los apoyos no superan el 66%, habiendo ocasiones en que la aprobación fue menor, hasta por debajo del 60%, llegando en dos oportunidades al 53% (en septiembre de 1998 y en octubre de 2005). En esta última encuesta hubo un alto porcentaje, el 29%, que se manifestó indiferente a la forma de gobierno y hubo una minoría, 11%, que se declaró partidaria del autoritarismo. Hubo sólo tres mediciones en las cuales el apoyo a la democracia fue superior, que se debe atribuir al especial clima subjetivo existente en el momento en que se realizó cada una de las encuestas. En efecto, en la primera oportunidad la encuesta se aplicó inmediatamente después del plebiscito de 1988, cuando el triunfo del No creó un clima muy propicio a la democracia, favorecido por el reconocimiento de la derrota por parte de las autoridades y la prudente actitud de la oposición ante el nuevo escenario político. Similar clima subjetivo se dio en la segunda oportunidad, cuando la encuesta se hizo en abril de 1990, un mes después

de la inauguración del primer gobierno democrático, con el presidente Patricio Aylwin, que había sido elegido por una amplia mayoría en la primera vuelta de los comicios de diciembre de 1989, alcanzando la aprobación a la democracia un 76%. Y en la tercera oportunidad la aprobación fue 70% y la encuesta se hizo en abril de 1994, un mes después que asumiera el segundo gobierno democrático del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).

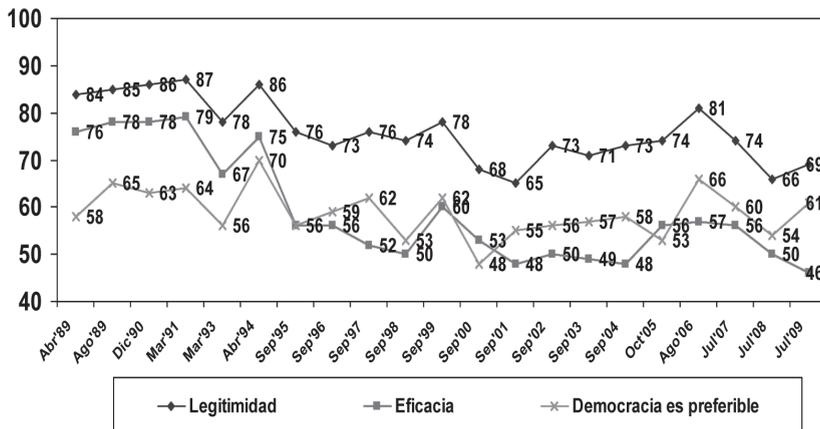
Este mediocre apoyo a la democracia contrasta con el que existe en otros países de América Latina, como Argentina o Venezuela, que tienen apoyos superiores aun cuando han tenido enormes dificultades para consolidarla y lograr un crecimiento económico que dé bienestar a la población. En efecto, a pesar de los riesgos a la estabilidad política en Argentina por presiones militares durante el primer gobierno democrático y la crisis económica que golpeó a esta administración y a la de Fernando de la Rúa (2000-2001), los apoyos han sido superiores al 70%⁶³.

También hay un resultado mediocre a la pregunta que indaga sobre la legitimidad de la democracia según la formulación de Juan Linz, que mide el grado de acuerdo con la afirmación: “La democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro”. Las dos encuestas hechas antes de la inauguración de la democracia mostraron una amplísima aprobación a esta frase, superando el 80%, lo que daba cuenta de una disposición muy favorable a la democracia, sistema político promovido por la oposición democrática y también por las autoridades del régimen militar al convocar al plebiscito de 1988 y aceptar su derrota. Sin embargo, esta altísima aprobación no se mantuvo en el tiempo, bajando incluso en las mediciones realizadas cuando el país alcanzó los mejores resultados económicos de su historia, con porcentajes de crecimiento superior al 6% anual, cayendo después al 68% y 65% en el contexto de la crisis económica asiática de fines de los años 90, que afectó severamente a la economía chilena. Mejoró al 71% en 2001, pero después se mantuvo constante cuando se produjo el mejoramiento de la economía, sin que hubiera subido. El superior resultado en la encuesta del 2006 se debe atribuir más bien al clima subjetivo provocado por el nuevo gobierno de Michelle Bachelet, que tuvo la ventaja, a diferencia de la administración de Lagos al comenzar en 2000, que la economía no se encontraba debilitada sino en franco crecimiento. El apoyo a la legitimidad de la democracia es un 66% en 2009, el más bajo que ha habido en los 20 años en que se ha aplicado esta pregunta en 22 oportunidades, y la economía del país había salido de la crisis financiera internacional, fenómeno que explica la disminución que se produjo en la encuesta realizada en 2008.

⁶³ Según los resultados del Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.

La eficacia es medida por Linz mediante el acuerdo con la afirmación: “La democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos todos los chilenos”. Se podría esperar un alto grado de aprobación a esta frase, a la luz de los excelentes indicadores de desempeño económico y social. Sin embargo, la serie de tiempo constituida por las encuestas del CERC durante los 20 años de democracia muestra que los chilenos tienen una visión crítica de ésta. La aprobación a esta frase fue alta sólo en las encuestas hechas antes e inmediatamente después de la inauguración de la democracia en 1990, llegando al 84% en la encuesta de agosto de 1990, para después caer el 67% y seguir bajando, situándose en porcentajes algo superiores al 50%, siendo aún inferiores en la medición de 2001, 2003 y 2004. Esto da cuenta de un clima subjetivo adverso a la evaluación de la eficacia de la democracia, con una amplia distancia con la aprobación de la frase sobre la legitimidad (gráfico 2).

GRÁFICO 2
LA LEGITIMIDAD, EFICACIA Y APOYO A LA DEMOCRACIA 1989-2009



P. Le voy a leer algunas frases y quisiera que me dijera si está de acuerdo o no con cada una de ellas. Sólo respuestas de acuerdo.
(Legitimidad) "La democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro".
(Eficacia) "La democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos todos los Chilenos".
P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otro tipo de Gobierno

Fuente: BARÓMETROS CERC

Juan J. Linz y Alfred Stepan interpretaron esta baja aprobación a estas preguntas sobre democracia, visibles en una encuesta del CERC de octubre de 1993, como consecuencia de las limitaciones institucionales a la democratización heredadas desde el régimen de Pinochet. Estas habrían producido frustración y malestar en una parte de la población por las poderosas

prerrogativas que tuvieron los militares y por el rechazo de la oposición a reformar la Constitución para eliminarlas⁶⁴. Esta es una interpretación posible, especialmente por la continuidad del general Pinochet en la dirección del Ejército y en sus decisiones contrarias al gobierno democrático. El “ejercicio de enlace en diciembre de 1990 y el “boinazo” en mayo de 1993 mostraron que tenía una autonomía inaceptable para una democracia genuina. Estas acciones irritaron a los partidarios de la Concertación que veían a la democracia en una actitud de debilidad ante Pinochet, lo que explica la evaluación crítica de su eficacia y efectividad.

Si el argumento de Linz y Stepan fuera correcto, debiera haber una opinión crítica de la democracia relativamente generalizada en la población y especialmente por parte de los votantes de la Concertación, formada por los partidos de la oposición al régimen militar, que rechazarían las acciones del general Pinochet contra los gobiernos democráticos. Sin embargo, los resultados en las tres preguntas que hemos analizado muestran lo contrario: hay un mayor apoyo a la democracia entre los antiguos opositores al régimen militar —del PDC, PPD y PS— y le reconocen una considerable eficacia y efectividad. Las opiniones críticas se encuentran entre los antiguos partidarios del régimen militar, los votantes de la UDI y RN, pues una minoría de los votantes de la UDI opta por la democracia, 25%, en el 2008, un 50% cree que en algunas circunstancias se justifica un régimen autoritario y un 23% es indiferente a la forma de gobierno. Los votantes de RN tienen una mayor adhesión a la democracia que los de la UDI, 37%, pero bastante inferior a la media; un menor porcentaje opta por el autoritarismo, 27%, y hay un mayor porcentaje que en la UDI indiferente a la forma de gobierno, 32%. No hay diferencias significativas en las respuestas de los votantes de la UDI y RN (52% y 50% respectivamente) en la visión de la legitimidad de la democracia y sí las hay en la eficacia, siendo menos críticos los primeros (46% y 33% respectivamente). Estas distintas evaluaciones sobre la democracia tienen que ver con las distintas experiencias de vida de los chilenos, lo que les hace adoptar distintas posiciones (tablas 2, 3 y 4).

⁶⁴ LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 217-218.

TABLA 2
APOYO A LA DEMOCRACIA, SEGÚN INTENCIÓN DE VOTO, 2000-2009.

	P: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?																						
	Democracia preferible						Autoritarismo preferible						Da lo mismo										
	Se 00	Se 02	Sep 04	Oc 05	Ag 06	Jul 07	Jul' 08	Jul' 09	Se 00	Se 02	Oc 05	Ag 06	Jul 07	Jul' 08	Jul' 09	Se 00	Se 02	Oc 05	Ag 06	Jul 07	Jul' 08	Jul' 09	
UDI	22	46	25	46	42	44	25	23	26	55	31	34	40	50	42	25	27	17	18	24	15	23	9
RN	29	51	30	45	53	42	37	50	18	37	24	28	34	27	28	29	29	32	29	17	22	32	15
PDC	67	74	77	77	80	73	77	80	6	7	4	8	12	6	5	16	18	15	18	10	12	13	14
PPD	79	72	89	78	82	73	86	94	3	11	5	5	5	6	2	14	14	6	19	11	20	7	4
PS	74	81	87	77	74	79	86	96	7	3	4	9	8	4	2	16	12	9	15	14	11	8	2
Ninguno	38	48	62	40	57	57	51	55	10	14	13	12	17	12	15	36	35	20	43	28	23	28	21
Otros	46	47	80	49	69	80	45	65	11	6	7	7	9	28	10	36	21	9	19	22	10	21	19
NS/NR	44	48	44	41	61	56	57	59	16	21	8	10	17	15	12	32	20	27	40	22	18	19	13
TOTAL	48	56	58	53	66	60	54	61	15	21	11	13	18	18	15	26	23	18	29	19	19	22	15

(*): Desde esta encuesta hemos incorporado este nuevo indicador.
Fuente: BARÓMETRO CERC, julio de 2009.

TABLA 3
LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA, 1992-2009, POR INTENCIÓN DE VOTO.

P. Le voy a leer algunas frases y quisiera que me dijera si está de acuerdo o no con cada una de ellas. "La democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro". (Sólo de acuerdo)

	Mar '92	Mar '93	Sep '95	Sep '96	Sep '97	Sep '98	Sep '99	Sep '00	Sep '01	Sep '02	Sep '03	Sep '04	Oct '05	Ago '06	Jul' 07	Jul' 08	Jul' 09
UDI	58	67	54	55	50	60	60	38	37	64	52	38	65	55	70	52	37
RN	56	67	49	54	60	64	56	52	54	61	52	68	66	68	78	50	57
PDC	90	86	88	87	88	84	91	85	89	91	87	96	94	94	83	81	91
PPD	88	*	83	92	86	91	93	85	88	89	93	100	91	97	92	93	98
PS	89	89	84	88	85	81	92	89	87	94	88	95	93	89	87	87	92
Total	79	78	74	73	76	74	78	68	65	73	71	73	74	81	74	66	69
N	1500 63%	1500 63%	1241 63%	1240 67%	1200 67%	1200 67%	1188 67%	1200 67%	1200 70%	1174 70%	1200 70%						

* El porcentaje del PPD está incluido en el del PS.
Fuente: BARÓMETRO CERC, julio de 2009.

TABLA 4
LA EFICACIA DE LA DEMOCRACIA, 1992-2009, SEGÚN INTENCIÓN DE VOTO.

P. Le voy a leer algunas frases y quisiera que me dijera si está de acuerdo o no con cada una de ellas. "La democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos todos los chilenos". (Sólo de acuerdo).

	Mar '92	Mar '93	Sep '95	Sep '96	Sep '97	Sep '98	Sep '99	Sep '00	Sep '01	Sep '02	Sep '03	Sep '04	Oct '05	Ago '06	Jul '07	Jul '08	Jul '09
UDI	45	61	35	39	40	39	45	28	28	34	34	16	43	21	58	46	16
RN	36	47	35	36	42	48	36	28	30	39	33	30	65	40	48	33	34
PDC	80	73	73	72	66	66	71	71	64	68	56	75	84	73	63	68	59
PPD	78	*	64	63	54	63	81	71	78	74	54	66	80	71	79	79	79
PS	76	88	62	70	64	55	77	71	73	81	79	83	80	75	87	69	80
Total	67	67	56	56	52	50	60	53	48	50	49	48	56	57	56	50	46
N	1500 63%	1241 63%	1240 67%	1200 67%	1200 67%	1188 67%	1200 67%	1200 70%	1174 70%	1200 70%	1200 99%						

* El porcentaje del PPD está incluido en el del PS.
Fuente: BAROMETRO CERC, julio de 2009.

Los datos de opinión ponen en duda el aporte constituido por la buena gestión económica en la legitimación de la democracia, a la luz del contraste entre los excelentes indicadores objetivos y estos mediocres resultados subjetivos. Esto pone de manifiesto la compleja relación entre la política económica y las opiniones evaluativas que los ciudadanos tienen de ellas.

LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS AL PODER DEL PRESIDENTE

La tendencia al inmovilismo y el bloqueo del sistema político podría ser enfrentada por el presidente: tiene una enorme autoridad porque reúne las tres funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y líder de la coalición de gobierno. Como institución y como actor, el presidente es el eje del sistema político porque dispone de enormes recursos, formales e informales, para influir de manera decisiva en la evolución del sistema político y evitar los inmovilismos por el veto de la minoría. Esa es la ventaja del presidente que vio Max Weber cuando se desplomó el imperio guillermino en 1917-1918 y se estableció la República, porque vio en su liderazgo la posibilidad de dirigir un proceso político en un momento muy difícil, siendo un “monarca elegido”⁶⁵, apoyado en la “legitimidad revolucionaria proveniente de la elección directa por el pueblo”⁶⁶.

Los presidentes en Chile son figuras destacadas en sus respectivos partidos, habiendo ocupado la presidencia de éstos, con la excepción de Michelle Bachelet. Su poder consta no sólo de los recursos proporcionados por la Constitución y las leyes, sino también por su posibilidad de influir en la agenda pública a través de sus discursos y apariciones públicas que concentran la atención de los medios de comunicación. Esta nueva fuente de poder tiene un poderoso impacto en la política moderna, por la influencia de los medios de comunicación. Favorece una tendencia hacia una alta personalización del liderazgo en la dirección de los gobiernos, con una centralización decisoria hasta en regímenes parlamentarios, y se habla de la “presidencialización de

⁶⁵ WEBER, MAX. “Der Reichspräsident”, pp. 498-501. Traducción al castellano, “El presidente del Reich”, en: *Escritos políticos*, II tomo. México: Folios Ediciones, 1982, pp. 303-307.

⁶⁶ MOMMSEN, Wolfgang J. *Max Weber und die deutsche Politik*, p. 366. En las entrevistas hechas por Alfred Stepan y Juan Linz a personalidades de la Concertación, éstas les expresaron la voluntad de apelar al poder presidencial para impulsar los cambios institucionales resistidos por la derecha. Sin embargo, esta opción fue abandonada con relativa celeridad para evitar un conflicto con el general Pinochet y se concentraron los esfuerzos en impulsar la política económica, Linz y Stepan, *op. cit.*, pp. 210-211.

la política” por el enorme poder del primer ministro, que podría dirigir el gobierno sin estar condicionado por las decisiones del gabinete⁶⁷.

La democracia de consenso establecida en Chile ha debilitado la autoridad y el poder del presidente por la existencia de diversas instituciones con las cuales debe entenderse, lo cual no le facilita ser un actor que pueda romper el inmovilismo. Enseguida, en los últimos veinte años ningún presidente tuvo mayoría en el Congreso, primero por la presencia de los senadores designados, eliminados recién por la reforma constitucional del 2005, y luego por la crisis de los partidos de la Concertación.

Enseguida, el presidente Aylwin estuvo preocupado de asegurar la estabilidad de la democracia y mantener la subordinación de los militares a su autoridad, teniendo un muy difícil escenario político por las prerrogativas de los militares, entre las cuales destacaba la continuidad del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército durante ocho años. Esta continuidad fue apoyada por los militares, por los parlamentarios de la UDI y RN y por los dirigentes de las organizaciones empresariales, que vieron en ella la posibilidad de impedir posibles excesos por parte del primer gobierno democrático.

El presidente Frei tuvo un mejor escenario político, pero no ejerció su autoridad y poder. No tenía la experiencia política de Aylwin y centró su trabajo en ejercer las funciones de jefe de Estado, delegando las de jefe de gobierno en un ministro de La Moneda, Carlos Figueroa, cuando fue ministro del Interior (1994-1998) y en José Miguel Insulza, que fue titular de la secretaría general de la presidencia en el último año y medio de su mandato. El poder presidencial debe ser ejercido directamente y no por intermedio de un ministro.

El presidente Lagos partió debilitado por su difícil elección, después de derrotar por escasos 30.000 al candidato de la derecha, Joaquín Lavín, debiendo ir a una segunda vuelta. En seguida, la situación económica era compleja y quiso buscar la confianza de los empresarios para enfrentarla, objetivo que era funcional a su decisión de romper el trauma de los empresarios con el gobierno del presidente Allende por su política de nacionalización de empresas privadas. Además, hizo crisis el sistema de concesión a empresas privadas en la construcción de obras de infraestructura, como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional que acogió la demanda de la oposición contra el proyecto de ley de “funciones críticas”, impulsado por Lagos cuando era ministro de Obras Públicas, que buscaba asegurar la calidad de los profesionales del ministerio para enfrentar esta nueva política. Se

⁶⁷ POGUNTKE, Thomas y WEBB, Paul (eds.). *Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*.

buscaron vías fuera de la ley para mejorar las remuneraciones de personal del ministerio, lo que fue rechazado por la justicia. Lagos hubo de negociar con la oposición un acuerdo para superar esta crisis en 2003.

La presidenta Bachelet ejerció la presidencia con una menor asertividad. En una situación similar a la de Frei, su menor experiencia política la llevó a ejercer un estilo presidencial en que predominó la jefatura de Estado, manteniéndose alejada de la dirección de las políticas sectoriales, especialmente las más controvertidas, que eran asumidas por un ministro o no se resolvían. Además, privilegió la búsqueda de una alta popularidad a través de un discurso y un estilo presidencial con bajo contenido político, apelando a sus condiciones personales, como mujer, como un fin de su labor y no como un medio para lograr más poder y usarlo con la finalidad de presionar por el cambio de las instituciones⁶⁸. La presidencialización de la política alcanzó un nivel de personalización superior a cada uno de los anteriores inquilinos de La Moneda, sin traducirse en decisiones que alteraran la situación de bloqueo del sistema político.

Esta tendencia parece haber sido continuada por el presidente Piñera, porque parece tan empeñado como Bachelet en tener una alta popularidad en las encuestas y porque privilegia la difusión de actos que tienen una clara simpatía ciudadana y esquivan verse participando en la solución de problemas de alta complejidad que afectan intereses poderosos.

En síntesis, la autoridad y el poder del presidente son más complejos que al comienzo de la democracia y para que éste rompa el inmovilismo debe ejercer un activo liderazgo y buscar acuerdos con la oposición y con otras instituciones, especialmente el Congreso, conducta arriesgada en términos de su popularidad. Un período presidencial de apenas cuatro años, sin reelección, no da incentivos para romper nudos gordianos, porque falta tiempo para recuperar los costos de popularidad que cause en un comienzo su acción política⁶⁹.

CONCLUSIONES

Chile ha alcanzado el bicentenario avanzando con paso decidido hacia la superación del subdesarrollo, pero tiene un desarrollo político con debilidades

⁶⁸ Desarrollamos esta argumento en HUNEEUS, Carlos, "Popularidad presidencial, ¿para qué?", 16 de junio de 2009, www.elmostrador.cl

⁶⁹ Por razones de espacio no ampliamos nuestra crítica al período presidencial de cuatro años, sin reelección, que consideramos una mala decisión, fundamentada en una visión de solución de los problemas que los ve en términos de corto plazo y no como nudos gordianos que requieren complejas políticas durante años.

que afectan su ritmo y carácter y dañan la calidad de la democracia. Estas debilidades se refieren al principio de representación, con la exclusión de los jóvenes del sistema electoral y el debilitamiento institucional de los partidos, y también a la representación de intereses sociales, con organizaciones sindicales con bajísima afiliación y sin concertación social⁷⁰. Pese a los buenos indicadores económicos, los chilenos se muestran disconformes con el crecimiento y consideran que no los beneficia. Esto tiene consecuencias en sus opiniones políticas, pues consideran que la democracia no tiene eficacia para satisfacer sus necesidades económicas. Hay desconfianza en la población, especialmente hacia las instituciones políticas, incluyendo el poder judicial.

La contradicción entre el dinamismo del crecimiento económico y las insuficiencias en el desarrollo político representan un resultado inverso al que habría tenido Chile hasta los años 50, según Aníbal Pinto, que fue “un caso de desarrollo frustrado”. En el artículo hemos argumentado que ese diagnóstico de Pinto era equivocado respecto al desarrollo político, porque había importantes limitaciones en la representación política, por la exclusión de los campesinos y los sectores populares urbanos. El crecimiento económico actual tiene limitaciones que obligan a matizar los elogios, como no haber enfrentado las desigualdades, tener funciones sociales de mala calidad, como la educación, lo que pone una luz que encandila la evaluación seria de los problemas políticos con el fin de tomar decisiones para corregirlos.

Esta contradicción tiene causas diferentes a la analizada por Pinto. Las fallencias en el crecimiento económico se relacionan con las reformas institucionales neoliberales impulsadas por el régimen militar, que tuvieron objetivos políticos de carácter conservador y que no han sido suficientemente corregidas para ajustarlas a un contexto democrático y a una sociedad pluralista, con distintas visiones sobre el orden económico. El desarrollo político, por su parte, ha sido pleno en los primeros años en términos del ejercicio de la ciudadanía política, para después perder calidad, pero el orden institucional adoptado ha conducido a un sistema político bloqueado, que tiene una baja capacidad para resolver problemas complejos que afectan intereses poderosos, indispensables para llegar al desarrollo. La democracia, por ende, tiene una insuficiente calidad y es fuente de problemas para enfrentar las tareas económicas pendientes.

⁷⁰ Estas debilidades de la representación hacen que el sistema político de Chile pueda ser calificado como “un estado semisoberano”, en los términos de Peter J. Katzenstein, pero ello nos alejaría de la argumentación central de este artículo, que es la compleja relación entre desarrollo político y desarrollo económico. KATZENSTEIN, Peter J. *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*; GREEN, Simon y PATERSON, William E. *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*.

El pensamiento de Pinto pareciera tener continuidad en los economistas de los gobiernos de la Concertación, que han privilegiado la agenda económica como la principal tarea y evalúan en términos muy positivos el desarrollo político, sin ver sus falencias y hasta defendiendo el sistema binominal⁷¹, uno de los nudos gordianos para superar “el subcrecimiento en lo político”, usando las palabras del gran intelectual de la Universidad de Chile y la CEPAL. No consideran las insuficiencias en el desarrollo político, que constituyen un obstáculo para la viabilidad de la política económica y que deben ser corregidas para alcanzar una democracia de calidad⁷². En síntesis, no aprecian cuán interdependiente es el desarrollo económico del desarrollo político y cuán complejos son ambos.

Chile llega al bicentenario, por tanto, teniendo una ambiciosa tarea política y económica, distinta a la que tuvo hace medio siglo pero no menos apasionante que entonces pues, para alcanzar el desarrollo, se debe salir de un sistema político bloqueado.

BIBLIOGRAFÍA

1. AHUMADA, Jorge. *En vez de la miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, 1957.
2. ALMOND, Gabriel A. y Powell, G. Bingham. *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Company, 1966).
3. ARMINGEON, Klaus. “Interest Intermediation: The Cases of Consociational Democracy and Corporatism”, en: KEMAN, Hans. (ed.) *Comparative Democratic Politics*. Londres: Sage Publications, 2002, pp.143-165.
4. ———, ———. “The effects of negotiating democracy: A comparative analysis”, en: *European Journal of Political Research*, N° 41, 2002, pp. 81-105.
5. BARTELS, Larry M. *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*. Nueva York: Russell Sage Foundation - Princeton University Press, 2008.

⁷¹ El ministro de Hacienda de Ricardo Lagos defendió el sistema binominal. Eyzaguirre, Nicolás. “Binominalismo y centro político”, *La Tercera*, 14 de diciembre de 2005, p. 2.; también lo defendió el ex ministro del Trabajo de Aylwin y de Transportes de Bachelet, Cortázar, René, “Pollo con helado”, *La Tercera*, 18 de agosto de 2002; “Para no repetir hay que aprender”, *La Tercera*, 17 de agosto de 2003, y “Binominalismo y estabilidad”, *La Tercera*, 14 de septiembre de 2003, p. 3.

⁷² Quien más ha precisado la agenda económica, con algunos objetivos políticos, ha sido Boeninger, Edgardo, un importante actor de la democratización, expresada en diversas publicaciones: *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad; Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006; Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar; “Lecciones para Chile del proceso de desarrollo de países afines seleccionados”*, pp. 63-99.

6. BARTOLINI, Stefano. "Colusion, competition, and Democracy Part I", en: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, N° 4, 1999, pp. 435-470.
7. ———, ———. "Colusion, competition, and Democracy Part II", en: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, N° 1, 2000, pp. 33-65.
8. BOENINGER, Edgardo. "Lecciones para Chile del proceso de desarrollo de países afines seleccionados", en: Ministerio de Relaciones Exteriores. *Caminos al desarrollo. Lecciones de países afines*. Santiago de Chile: Inter-American Development Bank y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009, Tomo I, pp. 63-99.
9. ———, ———. *Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar*. Santiago de Chile: Uqbar editores, 2009.
10. ———, ———. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997.
11. ———, ———. *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago de Chile: Cieplan-Uqbar Editores, 2007.
12. BOLLEN, Kenneth. "Comparative Measure of Political Democracy", en: *American Sociological Review*, vol. 43, N° 3, junio 1980, pp. 370-390.
13. BOYLAN, Delia M. *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
14. CAREY, John M. 2006. "Las virtudes del sistema binominal", en: *Revista de Ciencia Política*, vol. xxvi, N°1, pp. 226-235.
15. CEPAL/LATINOBARÓMETRO. *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*. Santiago de Chile: CEPAL, AECIC y Latinobarómetro, 2010.
16. CORREA SUTIL, Jorge. "No Victorious Army Has Ever Been Prosecuted". The Unsettled Story of Transitional Justice in Chile", en: McAdams, A. James (ed.) *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997, pp. 123-154.
17. CROZIER, Michel. *La sociedad bloqueada*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones, 1972.
18. DAHL, Robert A. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.
19. DALTON, Russell y WATTENBERG, Martin P. (eds.). *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
20. DE TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. Madrid: Ediciones Guadarrama S.A., 1969.
21. ECKTEIN, Harry. "A Theory of Stable Democracy", en: Ecktein, Harry. *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
22. FOXLEY, Alejandro. "Opciones para una política postautoritaria", en: Foxley, Alejandro; McPherson, Michael S. y O'Donnell, Guillermo (compiladores). *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras*. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 202-227.

23. FRENCH-DAVIS, Ricardo. Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile. Santiago de Chile: J.C. Sáez Editor, 2003.
24. GAMBOA, Ricardo. “El establecimiento del sistema binominal”, en: Huneeus, Carlos (compilador). *La reforma al sistema binominal en Chile*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 45-64.
25. GIL, Federico. *El sistema político de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1969.
26. GREEN, Simon y PATERSON, William E. *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
27. HUNEEUS, Carlos. “La necesidad de la reforma electoral”, en: Huneeus, Carlos (compilador). *La reforma al sistema binominal en Chile*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 13-44.
28. ———, ———. “Los problemas de la representación política en Chile”, en: Cheresky, Isidoro (compilador). *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*. Buenos Aires: Manantial & Clacso, 2010, pp. 49-73.
29. ———, ———. “Technocrats and Politicians in an Authoritarian Regime. The ‘ODEPLAN Boys’ and the ‘Gremialists’ in Pinochet’s Chile”, en: *Journal of Latin American Studies*, vol. 32: 2, mayo 2000, pp. 461-501.
30. ———, ———. *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana, 2000.
31. ———, ———. *La guerra fría chilena. Gabriel González Videla y la ley maldita*. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2009.
32. ———, ———. *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI Editores, 1985.
33. ———, ———. *The Pinochet Regime*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, 2007.
34. KATZENSTEIN, Peter J. *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Filadelfia: Temple University Press, 1987.
35. LAGOS, Ricardo. *La concentración del poder económico*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, 1962.
36. LEHMBRUCH, Gerhard y SCHMITTER, Philippe (eds.). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Londres: Sage, 1982.
37. LEHMBRUCH, Gerhard. *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1967.
38. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2000.
39. LINZ, Juan J. “Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System”. en: Dogan, M. (ed.) *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*. Boulder, CO: Westview Press, 1988, pp. 65-97.
40. ———, ———. *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

41. LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
42. LIPSET, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en: *American Political Science Review*, vol. LIII: 1, Marzo 1959, pp. 69-105.
43. MARSHALL, T.H. *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport: Greenwood Press, 1973.
44. MOLINA SILVA, Sergio. *El proceso de cambio*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1971.
45. MOMMSEN, Wolfgang J. *Max Weber und die deutsche Politik, 1890-1920*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1974, p. 366.
46. MUÑOZ, Oscar. *El modelo económico de la Concertación 1990-2005. ¿Reformas o cambio?* Santiago: FLACSO Chile-Catalonia, 2007.
47. NÖHLEN, Dieter. Chile. *Das sozialistische Experiment*. Hamburgo: Hoffmann & Campe, 1973.
48. NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
49. O'DONNELL, Guillermo "Democracia Delegativa", en: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997, pp. 287-304.
50. PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., 1995.
51. PHARR, Susan J. y PUTNAM, Robert D. (eds.). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
52. PINTO, Aníbal. *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1957.
53. POGUNTKE, Thomas y WEBB, Paul (eds.). *Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
54. PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEBUB, José Antonio y LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
55. RÍOS, Lautaro. "El poder del Tribunal Constitucional", en: *Revista de Derecho Público*, vol. 69, tomo I, 2007, p. 329.
56. SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.
57. SCHMITTER, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?", en: Pike, Fredrick B. y Strich, Thomas, (eds.) *The new Corporatism. Social. Political Structures in the Iberian World*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974, pp. 85-131.
58. SCULLY, Timothy R. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Notre Dame, 1992.

59. SILVA BASCUÑÁN, Alejandro y SILVA GALLINATO, María Pía. “Las nuevas atribuciones del Tribunal Constitucional”, en: *Revista de Derecho Público*, vol. 69, tomo I, 2007, pp. 347-378.
60. TSEBELIS, George. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en: *British Journal of Political Science*, vol. 25, N° 3, Julio 1995, pp. 289-325.
61. VALENZUELA, Arturo. “Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy”, en: Diamond, Larry; Linz, Juan. J. y Lipset, Seymour Martin (eds.) *Politics in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 67.
62. VALENZUELA, Samuel J. “Los derechos humanos y la redemocratización en Chile”, en: Alcántara, Manuel y Ruiz Rodríguez, Leticia M. (eds.) *Chile. Política y modernización democrática*. Barcelona: Ediciones Bellatera, 2006, pp. 269-312.
63. VON BAER, Ena. “Sistema electoral: objetivos y consecuencias”, en: Huneus, Carlos (compilador). *La reforma al sistema binominal en Chile*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 115-133.
64. VON BEYME, Klaus. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. München: Piper, 1979.
65. WEBER, Max. “Der Reichspräsident”, en: *Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1971, pp. 498-501.
66. ZAPATA LARRAÍN, Patricio. *Justicia Constitucional. Teoría y práctica en el derecho chileno y comparado*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2008.