

# LAS DIFICULTADES DE LA ALTERNANCIA DESPUÉS DE CUATRO GOBIERNOS: EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA EN CHILE

Carlos Huneeus<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Cuando Sebastián Piñera entró a La Moneda el 11 de marzo de 2010 y ponía término a los cuatro gobiernos de la Concertación por la Democracia que estuvieron durante 20 años en el poder, había transcurrido más de medio siglo desde que el centro-derecha había llegado a la presidencia por la vía electoral en 1958 con Jorge Alessandri, un empresario independiente, hijo del ex presidente Arturo Alessandri.<sup>2</sup>

Sin embargo, la presidencia de Alessandri no tiene un buen recuerdo en su sector. Apoyado por los partidos históricos de la derecha, liberal y conservador, logró apenas un 36.1% de los votos, la menor adhesión obtenida por un presidente durante la vigencia de la Constitución de 1925, derrotando por un estrecho margen al candidato de la izquierda, Salvador Allende (PS). No fue un buen gobierno, pues tuvo una escasa simpatía hacia los partidos que lo llevaron a la presidencia, formando un gabinete de independientes los primeros tres años de su mandato, para tener que incorporarlos después porque necesitó su apoyo en el congreso, pero lo hizo junto al centrista partido Radical, por lo cual aquellos tuvieron una menor influencia.

Hizo una gestión más bien mediocre, sin resolver los problemas centrales que aquejaban al país y su despreocupación por los partidos de derecha agravó sus crisis, pues fracasaron en las elecciones presidenciales de 1964 con un candidato radical, en que se impuso ampliamente Eduardo Frei Montalva, abanderado del Partido Demócrata Cristiano (PDC), presidente entre 1964 y 1970. Liberales y conservadores vieron desplomado su electorado en los comicios legislativos del año siguiente, que llevó a sus dirigentes a disolver ambos partidos y fusionarlos con otras colectividades y fundando, junto a otros partidos del sector, el Partido Nacional. Este recuperó el electorado perdido y apoyó una nueva candidatura presidencial de Alessandri en las elecciones de 1970, siendo derrotado por Allende, apoyado por los partidos de la Unidad Popular, que llegó a La Moneda después de tres derrotas electorales.

Piñera llega a la presidencia en mejores condiciones que Alessandri. Tiene un apoyo electoral considerablemente mayor: el 44% de los votos en la primera vuelta, levemente menor al 45,96% que obtuvo Michelle Bachelet en las de 2005, y un 51,6% en la segunda, dos puntos menos que Bachelet, derrotando al candidato de la Concertación por la Democracia, el ex presidente

<sup>1</sup> Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y director ejecutivo de la Corporación CERC.

<sup>2</sup> Alessandri, ingeniero de profesión, había sido durante los primeros tres años ministro de Hacienda en el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952), fue un alto ejecutivo de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, que se convertirá en la principal industria del rubro, y en los años 50 fue presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, la máxima organización de los empresarios. Era hijo del ex presidente Arturo Alessandri, que ocupó La Moneda en dos oportunidades, entre 1920 y 1924 y entre 1932 y 1938.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que obtuvo apenas un 29.6% en la primera vuelta, y un 48,39% en el *ballotage*. El abanderado de centro-derecha se impuso en 11 de las 16 regiones del país, incluyendo la metropolitana, la más populosa del país, y en las del Bío-Bío y Magallanes, que tienen una larga tradición de voto de izquierda. Piñera logró un apoyo relativamente similar en cada uno de los grupos etarios, fue parecido el respaldo conseguido entre hombres y mujeres y tuvo un comprensible sesgo hacia los estratos sociales más acomodados y un menor respaldo entre los pobres, aunque fue importante, como también ocurrió con los anteriores abanderados de su sector. Como candidato de la Coalición por el Cambio, formada por la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) y Chile Primero, una pequeña colectividad formada por personalidades que abandonaron el PPD, uno de los partidos de la Concertación, Piñera logró llevar al sector a la dirección del poder ejecutivo después de cuatro derrotas consecutivas.

La baja votación de Frei en la primera vuelta es la consecuencia del debilitamiento de las colectividades de la Concertación, atribuible no sólo a la larga permanencia en el gobierno, sino también por su falta de renovación y a conflictos. Estos fueron graves en el partido socialista (PS), con dos personalidades que renunciaron a la colectividad para ser candidatos presidenciales, Marco Enríquez-Ominami, que logró un 20,1%, y Jorge Arrate, apoyado por el partido Comunista (PC), que alcanzó un 6,2% (renunció también al PS el senador Alejandro Navarro). El primero era diputado e hijo de un senador del PS que renunció al partido, Carlos Ominami, y el segundo había sido presidente del PS y ex ministro de los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y Frei Ruiz-Tagle, y había tenido un destacado papel en la renovación del PS durante el régimen militar.

## EL LARGO CAMINO DEL CENTRO-DERECHA AL GOBIERNO

El triunfo de Piñera tuvo que ver con el debilitamiento de la Concertación, pero también y muy especialmente por el fortalecimiento de los partidos de centro derecha, que dejaron de lado las divisiones y conflictos del pasado que habían afectado su desempeño electoral, desarrollando una implantación territorial relativamente importante, especialmente la UDI, y logrando un crecimiento de su electorado en las elecciones legislativas y municipales. El centro-derecha, a diferencia de otros países de América Latina, tenía una fuerte base electoral, que en el plebiscito de 1988 se tradujo en un 43% de votos para la elección del general Augusto Pinochet, en la elección no competitiva. Después, tuvo un excelente resultado en las elecciones presidenciales de 1999, cuando Joaquín Lavín (UDI) estuvo a escasos 31.000 votos de derrotar al candidato de la Concertación, Ricardo Lagos. Sin embargo, éste se dio en un momento muy favorable al conglomerado. Influyó, en primer lugar, el impacto de la crisis económica asiática, que golpeó severamente a la economía chilena, con una desprolija reacción del gobierno y una descuidada coordinación con el banco Central, que adoptó medidas que agravaron la difícil situación.

En segundo lugar, por la detención del general Pinochet en Londres, pues produjo tensiones en los partidos oficialistas, especialmente en el PS, uno de cuyos dirigentes era ministro de Relaciones Exteriores: José Miguel Insulza, actual secretario general de la OEA. El gobierno de Frei rechazó la medida y buscó que el gobierno británico permitiera regresar a Pinochet a Chile y someterlo a la justicia nacional. Un sector del PS y la comunidad de los grupos de derechos humanos apoyó la demanda española porque creían que no

sería juzgado por la justicia chilena. Este incidente perjudicó la postulación presidencial de Lagos.

En tercer lugar, por las primarias en la Concertación para definir el candidato presidencial del sector, entre el postulante del PDC, el senador Andrés Zaldívar, y el del bloque PS/PPD/PRSD, Ricardo Lagos, que provocó daños en el electorado que benefició a Lavín. Zaldívar privilegió una campaña agresiva contra su contendiente, advirtiendo que provocaba inestabilidad en el país, empleando términos ajenos a una competencia entre postulantes de partidos aliados, que formaban parte de una coalición y estaban comprometidos a seguir gobernando. Ello convenció a votantes del PDC a volcar su apoyo al candidato de la derecha, obligando a ir a una segunda vuelta, la primera después del restablecimiento de la democracia, porque los dos primeros presidentes, Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), hijo del presidente Frei Montalva, se impusieron en primer vuelta.<sup>3</sup>

En las elecciones presidenciales de 2005, la derecha fue dividida, con Joaquín Lavín apoyado por la UDI y Piñera por RN, y ambos obtuvieron más votos que la postulante de la Concertación, Michelle Bachelet (PS). En las elecciones municipales de 2008, la entonces oposición obtuvo un importante crecimiento electoral, pues ganaron la dirección del gobierno local de las principales ciudades, con Santiago, Valparaíso y Concepción, y las capitales de las 15 regiones, con la excepción de dos.<sup>4</sup> Luego, en los comicios presidenciales y parlamentarios de 2009, llevaron adelante una eficaz campaña electoral con la decisión de encontrar respaldo en los electores críticos de la Concertación, para lo cual asumieron temas que el sector había evitado en el

pasado, como distanciarse del régimen militar y el matrimonio de personas del mismo sexo.

La biografía de Piñera fue relevante para expandir la base electoral del sector, pues no apoyó la dictadura de Pinochet y votó “no” en los plebiscitos convocados para consolidar el poder del general (1978, 1980 y 1988). Los parlamentarios de la UDI y la mayoría de RN habían apoyado al general Pinochet durante los ocho años que se mantuvo como comandante en jefe del Ejército después de entregar el poder en 1990 y condenaron su detención en Londres en octubre de 1998, oportunidad en que dirigentes de ambos partidos viajaron a Inglaterra para expresarle su solidaridad, incluso el entonces candidato presidencial del sector, Joaquín Lavín (UDI). La expansión del centro-derecha se vio favorecida con el acuerdo logrado con Chile Primero, un movimiento político formado por el senador Fernando Flores, ex ministro del gobierno del presidente Allende elegido senador en 2001, que renunció al PPD en el 2006, que le permitió mostrarse como una postulación presidencial muy diferente a las tres anteriores, en las cuales fue derrotada por la Concertación.

Piñera inició su carrera política en 1989 como generalísimo del candidato presidencial de derecha, Hernán Büchi, ex ministro de Hacienda del régimen militar (1985-1988), y fue elegido senador por uno de los dos distritos de la región metropolitana en las elecciones parlamentarias realizadas conjuntamente (1990-1998). No era un político que venía de la derecha, pues había sido simpatizante del PDC en su juventud, partido del cual sus padres eran militantes, y mantenía amistad con figuras de este partido. Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin, Piñera apoyó varias iniciativas legales, como la reforma tributaria,

<sup>3</sup> Antes del golpe de Estado de 1973, cuando un candidato presidencial no obtenía la mayoría absoluta, el congreso en pleno elegía entre las dos primeras mayorías. Esto se dio en 1946, 1952, 1958 y 1970 y en cada una de ellas el congreso eligió al candidato que obtuvo la primera mayoría.

<sup>4</sup> La Serena y Puerto Montt.

de gran importancia para financiar las políticas sociales destinadas a disminuir la pobreza, que había aumentado durante el régimen militar, especialmente por los recortes en el gasto social. Este apoyo era relevante porque la Concertación no tenía mayoría en la cámara alta por los senadores designados (nueve de un total de 38).

A diferencia de los demás senadores de RN y de los de la UDI, Piñera se mantuvo a distancia de Pinochet, lo que tuvo consecuencias políticas para él. En 1992, cuando buscó la candidatura presidencial en RN, fue víctima de una operación en su contra por parte del Ejército, un incidente conocido como el “Piñeragate”, uno de los mayores escándalos políticos de la transición, cuyo fin fue abortar su postulación. Una investigación de la periodista Claudia Fariña<sup>5</sup> demostró que entre marzo y noviembre de 1992 una unidad secreta del Ejército interceptó clandestinamente desde el Comando de Telecomunicaciones de Peñalolén las conversaciones telefónicas de ministros, parlamentarios e incluso del presidente Patricio Aylwin. La operación fue dirigida por el Comando Asesor, encabezado por el general Jorge Ballerino, brazo derecho del comandante en jefe, Augusto Pinochet. El plan castrense se desactivó tras estallar el “Piñeragate”. El Ejército no entregó al gobierno los antecedentes que reunió y que comprometían a una unidad de la institución, demostrando cuan limitada era la autoridad del presidente sobre los militares en esos primeros años de la democracia, por las prerrogativas institucionales que tenían.

Tras una breve interrupción de su actividad política, dedicándose a su actividad empresarial, regresó a ella para ser elegido presidente de RN (2001-2004) y fue candidato presidencial en las elecciones del 2005. Fue una decisión controvertida, porque su partido apoyaba la postulación de Joaquín Lavín, pero Piñera, con el

apoyo de su partido, cuyos candidatos al congreso, en la primera elección simultánea presidencial y parlamentaria, tenían estar en desventaja ante sus competidores de la UDI con un abanderado presidencial de esta colectividad, lanzó su postulación en mayo de ese año. Lo hizo cuando Lavín parecía enfrentarse a una inevitable derrota ante Michelle Bachelet (PS), la postulante de la Concertación, que lo aventajaba ampliamente en las encuestas. Piñera desarrolló una rápida campaña, que le permitió vencer a Lavín en la primera vuelta y pasar a la segunda, en que, sin contar con el apoyo entusiasta de los activistas de la UDI, fue derrotado por Bachelet. Desde ese momento, quedó como el candidato natural del sector para los próximos comicios presidenciales, manteniendo una respetable visibilidad en las encuestas que condujo a su proclamación sin que tuviera competidores en ninguno de los dos partidos.

Piñera es un acaudalado hombre de negocios, que se ha forjado una fortuna con inversiones en diversos sectores, que incluyen el control de un canal de TV, una importante participación en la propiedad de una compañía aérea, LAN, una de las más grandes y de mayor éxito de América Latina, y hasta en el deporte. Su trayectoria empresarial tiene influencia en su gestión como presidente, porque pone el énfasis en alcanzar una gestión eficaz.

## PRIORIDADES Y RESULTADOS DEL GOBIERNO

No ha sido fácil el comienzo del nuevo gobierno, porque el 27 de febrero de 2010, pocos días antes de asumir el presidente, una amplia zona del país, especialmente las VI, VII y VIII regiones, se vieron

<sup>5</sup> Claudia Farfán Montes, “Los secretos del espionaje telefónico en democracia”, *Qué Pasa*, 6/XI/2006.

afectadas por un fuerte terremoto, el quinto mayor que ha conocido la humanidad, seguido de un maremoto en las localidades costeras de las VII y VIII regiones, provocando enormes daños humanos y materiales.<sup>6</sup> Esto le obligó a desviar la atención hacia las necesidades de la emergencia, que han desbordado sus capacidades institucionales y humanas por la magnitud de la catástrofe. En el caso de las viviendas, el gobierno tiene la doble tarea de entregar soluciones de emergencia a las familias cuyas casas fueron destruidas, con un buen resultado, porque supo aprovechar el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que destaca “Un techo para Chile”, una institución no gubernamental organizada por sacerdotes de la Compañía de Jesús, pero que ha tenido poca eficacia en la definición de la política para la construcción de viviendas definitivas, que tiene que ver con múltiples temas, desde los tipos de viviendas, hasta los urbanos y medioambientes, el financiamiento, etc. La ministra de Vivienda no ha podido definir e implementar una política que esté dando respuestas a estas tareas, lo cual afecta la eficacia del gobierno en su esfuerzo por afrontar exitosamente las exigencias de la reconstrucción.

Han sido lentos los avances en la reparación de los numerosos hospitales, tarea que se complica con la amplia agenda del Ministerio de Salud, que está empeñado en ampliar la cobertura de la salud garantizada por el Estado (llamado plan Auge), iniciado por el presidente Lagos (2000-2006). También quiere llevar a cabo una modernización de la gestión de los servicios de salud para dar un acceso a una salud de mejor calidad a los chilenos, que implica, entre otras, ampliar el número de hospitales, para cuya construcción se ha planteado hacerlo a través de su licitación a

empresas privadas. Esto último es una tarea muy compleja, porque requiere un estrecho trabajo con el Ministerio de Obras Públicas, agobiado por sus tareas propias de enfrentar la reconstrucción de la infraestructura dañada por el terremoto.

Quien mostró efectividad ante la emergencia fue el ministro de Educación, Joaquín Lavín, pues había 1.250.000 niños y jóvenes que no pudieron iniciar su año escolar en el mes de marzo porque sus escuelas estaban destruidas o severamente dañadas. En 45 días, el 26 de abril, pudieron reiniciar con normalidad su año escolar. Fue un hecho político que fortaleció la figura de Lavín, un ex candidato presidencial que no ha abandonado su interés en llegar a La Moneda.

El gobierno no ha querido aparecer sólo dedicado a la reconstrucción, buscando mostrarse como una administración que tiene un perfil propio en términos de los objetivos y la forma de gobernar, que lo diferencia con nitidez de las anteriores administraciones de la Concertación. No le ha sido fácil alcanzar esto, porque, más allá de las debilidades de los partidos y de los errores cometidos por las anteriores administraciones, el resultado global que tienen ante la población es positivo. Lograron consolidar la democracia en un contexto político extraordinariamente difícil y tuvieron un muy buen desempeño económico, especialmente en los primeros ocho años, siendo luego golpeada su economía por dos crisis económicas. La presidenta Bachelet terminó su mandato con una muy alta popularidad, superior al 70%, que se ha convertido en un punto de comparación para la evaluación de su gestión. Piñera sabe que debe conjugar con cuidado la justificación de su nuevo gobierno por las debilidades de los anteriores, criticando su

<sup>6</sup> En el mensaje del 21 de mayo de 2010 al congreso nacional, el presidente Piñera señaló que 521 personas perdieron la vida, 56 se encontraban desaparecidas, hubo más de 800.000 damnificados, 200.000 viviendas quedaron derrumbadas o gravemente dañadas, al igual que más de 4.000 escuelas, 79 hospitales, 56 consultorios y más de 200 puentes. Estimó el daño bruto total, tanto público como privado, antes de recuperaciones de seguros, en aproximadamente 30.000 millones de dólares, equivalentes al 18% del PIB.

desempeño, sin que ello tenga como consecuencia la irritación de los electores desencantados de la Concertación que le ayudaron a su triunfo. Sin embargo, el votante tradicional de la derecha y los activistas y dirigentes de los partidos quieren marcar las diferencias con los presidentes anteriores, creando una tensión que ha complicado el desempeño de Piñera.

El gobierno se ha impuesto “siete grandes desafíos”, con metas y plazos definidos, entre los que destacan alcanzar un crecimiento económico del 6% promedio anual, que haga posible alcanzar el desarrollo en un plazo de ocho años. Este objetivo requiere decisiones políticas y cambios institucionales porque el país ha tenido 12 años de vacas flacas desde 1998 como consecuencia de las malas políticas de las tres administraciones precedentes.

El segundo desafío es la creación de un millón de “buenos empleos” en el plazo de cinco años, que se conseguirían con el mayor crecimiento y con programas que impulsará el gobierno. Esta meta es realista porque la economía comienza a recuperarse con fuerza, lo cual debe atribuirse en una importante medida a las políticas impulsadas por el gobierno anterior para afrontar la crisis financiera de 2008. Mientras que crecimiento del PIB fue del -1,5% el 2009 y en el primer trimestre de 2010 hubo un débil crecimiento de un 1,6%, esta situación cambió en el segundo trimestre, saltando al 6,6%, tendencia que se ha confirmado en el tercero, con un 7%. Esto lleva a hacer una proyección de crecimiento para el año 2010 de entre el 5% y el 5,5% y para el 2011 de entre el 5,5% y el 6,5%.<sup>7</sup>

El tercer objetivo es el combate a la delincuencia y el narcotráfico. Los partidos en el gobierno habían enfatizado la gravedad del problema de la delincuencia desde hace algunos

años, responsabilizando a los gobiernos de la Concertación de no tener medidas eficaces para combatirla y de tener debilidad ante los delincuentes, culpando de paso a los tribunales de justicia de declararlos en libertad con demasiada facilidad. Piñera ha dado muestras de apoyo a Carabineros de Chile en su tarea contra la delincuencia y el ministro del Interior ha concentrado los esfuerzos en llevar adelante medidas que permitan disminuir la delincuencia. Este es un objetivo difícil de alcanzar, porque los medios de comunicación se han habituado a entregar una amplia información sobre hechos delictivos, que tienen como consecuencia mantener el interés de la opinión pública, sin dar cuenta de los cambios objetivos que se puedan presentar y que den cuenta de avances en la política de seguridad impulsada por las nuevas autoridades.

Otra tarea prioritaria es erradicar la extrema pobreza antes de 2014 y la pobreza antes de 2018 y terminar con las “desigualdades excesivas”. Este es un objetivo sensible, porque espera quitarle a la Concertación el liderazgo en las políticas a favor de los pobres. Entre las medidas anunciadas para disminuir la pobreza se ha indicado el “Ingreso Ético Familiar”, recogiendo un llamamiento de la Iglesia Católica de 2009 en cuanto a establecer un “salario ético mínimo”, que ha estimado en 250.000 pesos para una familia promedio de cinco personas (aproximadamente 500 dólares). Esta iniciativa no se ha concretado. Otra medida anunciada en este sector es la creación del Ministerio de Desarrollo Social, para impulsar y coordinar las diversas políticas. Su anuncio ha desviado la atención de las autoridades del Ministerio de Planificación y Cooperación, encargado de la coordinación de las políticas sociales y de combate a la pobreza, porque supone preparar un proyecto de ley que

<sup>7</sup> Datos del Banco Central.

debe ser sometido al congreso, en circunstancias en las que varias de las iniciativas anunciadas para disminuir la pobreza se pueden implementar sin cambios legales.

## LAS COMPLEJIDADES DE UN GOBIERNO DIVIDIDO

El nuevo presidente entró a La Moneda con la decisión de marcar diferencias con la gestión de sus cuatro antecesores, lo cual ha sido más difícil de lo imaginado porque se trató de gobiernos que tuvieron un buen desempeño e impulsaron políticas, como las económicas, que habían sido valoradas por los nuevos gobernantes. Esto disminuye el espacio para mostrar las diferencias programáticas de la nueva administración. Piñera ha enfatizado que su presidencia traería “una nueva forma de gobernar”, más eficiente, con un mejor personal en los ministerios, ajenos a las presiones de los partidos.

La amplia bibliografía del presidencialismo destaca la poderosa autoridad y el enorme poder que dispone el mandatario, que lo convierte en el actor y la institución más poderosa del sistema político. Sin embargo, el de Chile no goza de las amplias facultades que tienen mandatarios como el de Argentina, que ejerce facultades legislativas que le han sido delegadas por el congreso, decisión que ha sido empleada por el presidente Carlos Menem (1989-1999) y Nestor Kirchner (2002-2008), de la cual ha hecho su sucesora, Cristina Fernández, su esposa. Tampoco ha tenido la facultad de dictar decretos de emergencia sobre materias legislativas, como ha ocurrido en Argentina y Brasil en los últimos gobiernos, que les ha permitido imponer impuestos que se deben aprobar por ley, como es la práctica democrática (*no taxation without representation*). Es cierto que Chile no ha tenido las convulsiones económicas de ambos países, pero lo determinante es que en

Chile el presidente actúa en un sistema político que tiene un congreso con una memoria de ser muy influyente en el proceso político y sus miembros son muy celosos de sus prerrogativas. En consecuencia, en comparación a otros presidentes de América Latina, el de Chile tiene una autoridad y un poder más bien limitado por diversos órganos políticos.

La enorme autoridad y poder del presidente provienen, para comenzar, por tener una fuente de legitimación propia, pues es elegido directamente por el pueblo y tiene un período fijo durante el cual ejerce el cargo, siendo muy difícil removerlo antes que termine. Es jefe de Estado, por cuanto dirige las relaciones exteriores, y es jefe de gobierno, estando a cargo de la dirección del poder ejecutivo, pudiendo designar y remover a sus ministros libremente. Además, el presidente tiene fuentes de poder que no provienen del texto constitucional y se refieren al liderazgo que ejerce en el partido o coalición de partidos que le llevó al poder, debiendo ser líder para mantener el apoyo necesario para poder desarrollar una buena gestión. Además, el mandatario tiene fuentes de poder informales, como su capacidad de influir en la opinión pública a través de los medios de comunicación, fijando la agenda pública que determina la acción de otros organismos, y dispone de poder sobre ellos para que difundan favorablemente sus actividades.

Sin embargo, en la práctica, el presidente es menos poderoso porque no se encuentra solo, sino que forma parte de un sistema político en que encuentra limitaciones, en que sobresale el congreso, para la aprobación de las leyes que necesita para impulsar políticas, comenzando por el presupuesto, que limita su autoridad. Chile tiene un congreso fuerte, con una larga tradición en que ha ejercido un gran poder en el sistema político y que ha ganado más autoridad en los últimos años, especialmente el Senado, interviniendo en la designación de altos funcionarios de importantes

órganos del Estado. En efecto, el Senado participa en la designación de los consejeros del Banco Central, que goza de autonomía constitucional para la dirección de la política monetaria y fiscal, el contralor general de la República, que controla la legalidad de los actos del gobiernos, los ministros y fiscales de la Corte Suprema, el fiscal nacional y cuatro de los 10 miembros del Tribunal Constitucional, dos de los cuales son previamente nombrados 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.

El gobierno de Piñera no tiene mayoría en ninguna de las dos cámaras, lo cual limita su poder. En la Cámara de Diputados, RN y la UDI tienen 58 de los 120 diputados, de los cuales 40 son de la UDI, que la convierten en una bancada muy influyente en la cámara baja, aunque no tiene similar poder en el Senado. RN tuvo menos diputados porque cedió un cierto número de cupos a Chile Primero, sin que esta colectividad pudiera lograr uno, pues obtuvo apenas 22.631 votos, el 0,35%. Ello demuestra que RN no les apoyó en votos y refleja la debilidad del acuerdo político entre ambas colectividades y la ausencia de base electoral del partido fundado por Fernando Flores y Jorge Schaulsohn.

La UDI y RN tuvieron un buen resultado electoral, 43,4% de los votos, un aumento de casi cinco puntos al alcanzado en los comicios legislativos cuatro años antes. La ley electoral favoreció a la UDI, pues con el 24,6% de los votos tiene el 33,3% de los escaños en la cámara.

RN y la UDI llegaron a un acuerdo con el PRI, que consiguió tres diputados, para elegir a la mesa de la cámara de diputados y distribuir la presidencia de las comisiones. Sin embargo, el PRI no quiso entrar al gobierno y apoya caso a caso los proyectos de ley, votando junto a la

oposición en algunos casos. El gobierno tiene minoría en el Senado, en que se encuentran las principales figuras de la Concertación, con una vasta experiencia política.

La situación de Piñera en el congreso es más difícil que la que tuvieron los gobiernos de la Concertación porque éstos dispusieron de la mayoría en la Cámara de Diputados. No la tuvieron en el Senado, por la presencia de los “senadores designados”, que, en las decisiones más controvertidas entre el gobierno y la oposición, apoyaron a esta última. La Concertación disminuyó la influencia de estos a partir del segundo gobierno democrático, porque el presidente nombraba uno y la Corte Suprema designó a un ex ministro de Aylwin, aunque sin lograr la mayoría. Los senadores designados fueron eliminados por la reforma constitucional del 2005 y la Concertación obtuvo la mayoría del Senado en los comicios de ese año, al lograr los dos escaños en uno de los distritos.

Piñera no ha querido aceptar las consecuencias de no tener mayoría en el congreso, sin buscar entenderse con la oposición para poder sacar adelante los proyectos de leyes en el tiempo que requiere. Ha tratado de presionar a la oposición para que le apoye en los proyectos que tienen mayor impacto en la opinión pública, sin conseguirlo. Ha buscado el respaldo del PDC, pero lo ha hecho más bien con la finalidad de dividir a la Concertación, aunque tampoco lo ha conseguido. Con ocasión de la discusión del proyecto de ley de financiamiento de la reconstrucción, consiguió el voto de un senador del PDC, perteneciente a la zona más afectada, por lo cual le dio el voto favorable. Ha sido la única excepción de una votación individual de un parlamentario de la Concertación, que ha votado a favor un proyecto de ley del gobierno cuando sus bancadas han votado en contra.

En sus relaciones con el congreso, Piñera no ha aprovechado la experiencia de sus antecesores de



la Concertación, que tampoco tuvieron mayoría en el congreso y que buscaron entenderse con la oposición para lograr la aprobación de sus proyectos de leyes. Una política de acuerdos con la oposición es muy necesaria porque el mandato presidencial de cuatro años es muy breve y requiere una producción legislativa de acuerdo con ese tiempo, que se consigue sólo estableciendo una relación cooperativa entre ambos poderes del Estado.

## **EL ESTILO DE LIDERAZGO DEL PRESIDENTE PIÑERA**

Piñera ha buscado impulsar con energía las funciones de jefe de Estado y de gobierno, sin apreciar las complejidades que ello tiene, muy convencido de sus capacidades personales, pues posee una gran inteligencia y una gran capacidad para aprender una gran variedad de problemas con rapidez. Como jefe de Estado ha llevado adelante una activísima labor internacional, con más viajes al exterior que cada uno de los cuatro anteriores inquilinos de La Moneda en similar tiempo. Esto muestra la continuidad de la política exterior, especialmente en temas que eran controvertidos en su sector, como la participación de Chile en Unasur, siendo el primer mandatario que visita el Ecuador para respaldar al presidente Correa en el incidente que tuvo con la policía, dando con ello una indicación de compromiso con la continuidad democrática.

Como jefe de gobierno, Piñera interviene en las decisiones de los diversos ministerios, que se explica por su interés en estar informado directamente sobre los temas y poder tomar las principales decisiones. Dotado de una enorme capacidad de trabajo (se dice que duerme cuatro horas), junto a una sólida formación de economista, con un doctorado en economía de la Universidad de Harvard, Piñera domina muchos

temas, comenzando por los económicos. Esto debilita al ministro de Hacienda, tradicionalmente el más fuerte en los gobiernos chilenos. Sin embargo, estas capacidades tienen efectos negativos, porque produce una concentración de temas en su escritorio que debilita la eficacia del gobierno, porque las decisiones se acumulan. No ha formado un equipo de colaboradores que le ayude en esta tarea, que realiza de manera más bien individual. Este estilo inhibe a sus ministros, que además de estar subordinados al presidente por la relación de autoridad, se sienten disminuidos por su inteligencia y dinamismo, que los debilita, pues saben que las decisiones serán tomadas por el presidente.

El presidente no gobierna solo, sino a través de sus ministros, y ello supone delegar poder en ellos y tener confianza en su capacidad de realizar bien su labor. Piñera tiene dificultad en esto, porque interviene en la dirección de muchos temas, lo cual plantea problemas, pues no percibe las complejidades que se presentan en su implementación. Probablemente es un estilo de dirección que deriva de su experiencia empresarial, en la cual no le correspondió dirigir empresas, sino que actuó en directorios y tomó decisiones con la colaboración de buenos asesores.

También el presidente Lagos fue un activo jefe de gobierno, que puso de manifiesto los peligros de este estilo de liderazgo porque el presidente no tiene la información para tener la dirección de políticas que siempre tienen una interrelación con decisiones de varios ministerios. También demostró sus costes por la centralización decisoria en la presidencia, que tomó demasiado tiempo para resolver ciertas cuestiones. Estos problemas se presentaron a pesar de que Lagos fortaleció la oficina presidencial con un equipo de profesores de alto nivel (el llamado “segundo piso”) que le apoyó en esa labor, algunos de los cuales se hicieron cargo de ciertas políticas, como la reforma de la salud, y se relacionaban con los ministros para

impedir la parálisis decisoria que se produciría por la acumulación de decisiones en el despacho del presidente. Lagos delegaba decisiones en sus ministros y era respetuoso de sus competencias.

El intenso ritmo de trabajo del presidente actúa en su contra, porque no aprovecha las oportunidades en que tiene éxito, porque tan pronto consigue un objetivo se desplaza a otro asunto. Ocurrió con el accidente de una mina en el norte del país, que dejó a 33 mineros en las profundidades de la tierra. Piñera no vaciló un segundo, tras conocer el accidente, de decidir sacarlos, sin tener información si permanecían con vida, movilizando todos los recursos institucionales, humanos y económicos necesarios para alcanzar ese objetivo. Después de varias semanas de trabajo, fueron rescatados con vida y Piñera los recibió personalmente, con una visibilidad internacional sin precedentes, produciendo un fuerte aumento de la popularidad de Piñera y mejorando la imagen de su administración, que se mostró preocupada por los trabajadores. El Barómetro de Septiembre del CERC, realizado incluso antes de que los mineros salieran a la superficie, mostró una caída de quienes opinaban que se trataba de un gobierno de los empresarios y aumentaba los que opinaban que se preocupaba de los trabajadores.

Sin embargo, Piñera no aprovechó esta favorable oportunidad, anunciando que el año 2011 presentará un proyecto de ley para fortalecer la seguridad en el trabajo. En un viaje a Europa, programado desde antes, se dejó llevar por su espontaneidad, opinando sobre la política interna en su visita a Francia, que tenía una huelga de trabajadores y estudiantes por la reforma de pensiones, y en Alemania definió al sistema chileno de pensiones como un ejemplo a seguir por sus anfitriones durante la conferencia de prensa con la canciller Angela Merkel, que no agradó a ésta. Luego fue más lejos, porque escribió en el libro de saludo en su reunión con el presidente federal, *Deutschland über alles*, palabras del himno

alemán abandonadas hace muchos años por su identificación con la época nazi, debiendo dar explicaciones. Una gira iniciada con honores en el Reino Unido, pues fue recibido con aplausos por el personal de Downing Street, un hecho inédito en la historia política de ese país, terminó sin haber sabido utilizar las ventajas que le dio su excelente desempeño en el accidente de los mineros.

El presidente Piñera ha descuidado la separación de sus intereses económicos con los de jefe del Estado, pues después de asumir mantuvo la propiedad del canal de televisión Chilevisión, conservó el importante paquete de acciones de la aerolínea LAN, la segunda en importancia de América Latina, que tiene una posición de monopolio en el transporte aéreo nacional, y sus acciones en la empresa Blanco y Negro, propietaria de Colo-Colo, el más popular equipo de fútbol de Chile. Esto contradecía las promesas hechas durante la campaña electoral de desprenderse de esos intereses, siendo criticado no sólo por la oposición sino también por algunos de sus partidarios, debiendo vender sus acciones bajo la presión de la opinión pública.

## LA INTEGRACIÓN DE LOS PARTIDOS EN EL GOBIERNO Y LA ESTRUCTURA DEL GABINETE

A diferencia de los anteriores presidentes, que integraron a los partidos de la Concertación en el gabinete, Piñera ha actuado de otra manera, no sólo porque la militancia en la UDI y RN es más débil que la de sus adversarios, sino también porque él tiene más poder por su importante contribución al triunfo electoral. Además, era complicada la integración de la UDI por tener una historia ligada al régimen militar, con el cual no quiere ser vinculado.

La carrera empresarial del nuevo presidente ayuda a entender la formación de su gabinete, pues

un considerable número de ministros trabajaba en la dirección de empresas, en que destacan el de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno, que tenía un alto puesto en uno de los consorcios del retail, el de Minería, Laurence Golborne, que lo era del principal conglomerado de este rubro, así como también las de Vivienda, Trabajo, Servicio Nacional de la Mujer (Sernam). Otros venían de la actividad profesional, como el de Justicia, Felipe Bulnes (RN), y de las universidades, como el de Hacienda, Felipe Larraín, un destacado economista con un doctorado en la Universidad de Harvard, y los de Transportes y de Obras Públicas, Felipe Morandé y Hernán de Solminiac, decanos de facultades de la Universidad de Chile y la Universidad Católica, respectivamente.

Pese a que la campaña electoral se llevó adelante bajo la fórmula de “Coalición del Cambio”, más amplia que la “Alianza por Chile” de las anteriores elecciones, porque ahora integraba a Chile Primero, no hay ministros o subsecretarios de este partido. Tampoco los hay del PRI (Partido Regionalista de los Independientes), fundado por el ex senador Adolfo Zaldívar, expulsado del PDC en 2008, junto a cinco diputados del PDC que renunciaron en solidaridad con éste, que no apoyó la candidatura de la Concertación pero aceptó la designación como embajador en Argentina. El PRI ha mantenido la independencia del gobierno, aunque acordó con los partidos oficialistas la presidencia de la Cámara y la distribución de las comisiones.

En su afán de ampliar la imagen de su gobierno, que fuera más allá de los partidos tradicionales de derecha, el nuevo presidente buscó integrar a personalidades del PDC al gabinete, consiguiendo el apoyo de Jaime Ravinet, ex ministro de Defensa y de Vivienda y Urbanismo durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos y, anteriormente, alcalde

de la municipalidad de Santiago (1992-2000). Con esta invitación, Piñera esperaba que otras figuras del PDC aceptaran participar en su gobierno en otros puestos políticos, pero no lo consiguió. El nombramiento de Ravinet no le favoreció en esta iniciativa, porque era una figura controvertida en el partido y sin haber ocupado cargos en su dirección. Por el contrario, su nombramiento tuvo el efecto contrario al fin buscado por el presidente,<sup>8</sup> pues irritó a los dirigentes y parlamentarios del PDC, que estimaron que era una táctica para debilitarlo. Ravinet tuvo una mala experiencia como ministro, porque no tuvo sintonía con el presidente y renunció a comienzos de enero de 2011.

Piñera se apartó de la presidenta Bachelet, cuyo primer gabinete fue paritario y designó a un número reducido de mujeres, entre las que se encuentra la portavoz del gobierno, Ena von Baer, investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo y candidata a senadora en 2009 con el apoyo de la UDI, así como también en las carteras de Vivienda, Trabajo, Medio Ambiente y de la Mujer (Sernam).

Sin haber estado en el gobierno durante décadas, en un Estado unitario, en el que la única experiencia de gestión se da en los municipios, Piñera tenía un círculo reducido de personalidades que tuvieran experiencia política para escoger quiénes lo acompañarían en el gabinete, con la excepción de las directivas de los partidos y los parlamentarios. Descartó a dos senadores que deseaban ser ministros, Andrés Allamand (RN) y Pablo Longueira (UDI), que fueron presidentes de sus respectivos partidos. Sin embargo, cambió de opinión y nombró a Allamand ministro de Defensa a comienzos de enero del 2011, cuando renunció Ravinet.

Su mano derecha en el gobierno es Rodrigo Hinzpeter, ministro del Interior, que le subroga como vicepresidente de la República cuando se

<sup>8</sup> Hay profesionales del PDC en los directorios de algunas empresas públicas, decisión respetada por su directiva, pero ello sigue una tradición iniciada por el presidente Lagos y continuada por Bachelet de nombrar destacados profesionales de derecha en esas instituciones.

ausenta del país; antes fue secretario general de RN cuando Piñera fue presidente del partido y fue su jefe de campaña. Piñera incorporó a la principal figura de la UDI, Joaquín Lavín, como ministro de Educación, habiendo sido ex secretario general del partido, alcalde (1992-2004) y dos veces candidato presidencial. Cristián Larroulet (UDI), ministro secretario general de la presidencia y encargado de las relaciones con el congreso, fue director ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo, un *think tank* vinculado a la UDI, creado en 1990 para dar asesoría a los parlamentarios de la oposición. Sin embargo, no ha logrado un buen desempeño, sin lograr dirigir las relaciones con el congreso porque no ha logrado tener el liderazgo entre sus colegas para persuadirlos que canalicen las iniciativas legales a través de su ministerio y, por ello, no tiene una buena relación con los parlamentarios de la oposición.

## LOS PROBLEMAS DE LA CONCERTACIÓN

Si el gobierno ha mostrado las dificultades de pasar desde la oposición después de estar dos décadas en ella, los partidos de la Concertación se encuentran en una situación similar, con una lenta y difícil adaptación al nuevo papel de ser oposición. Ha buscado superar esta difícil situación enfatizando sus críticas al gobierno, algunas de las cuales son desproporcionadas, como las hechas respecto a los despidos en la administración pública y en puestos superiores del gobierno. Después de 20 años de gobiernos de la Concertación, en la cual los partidos pudieron designar a muchísimos militantes en la administración pública (los llamados “operadores políticos”), es comprensible que los ministros temieran que en los ministerios

hubieran demasiado personal nombrado sólo por razones políticas y buscaran designar a personas de confianza en los puestos superiores. Y esto no es fácil de llevar a cabo porque el presidente había visto reducida la facultad de designar libremente una parte del personal superior de la administración pública por una ley del 2003, que estableció el Servicio Civil, que le obliga hacerlo a través de un concurso público de antecedentes. La finalidad de esta ley, apoyada por la UDI, fue disminuir la influencia de los partidos en la administración del Estado y apoyar una mayor profesionalización de ésta. Está dirigido por el Consejo de Alta Dirección Pública presidido por un personero de confianza del presidente, e integrado, además, por cuatro consejeros nombrados por el presidente con acuerdo de los cuatro séptimos de los senadores en ejercicio, lo cual requiere un acuerdo entre el gobierno y la oposición. La ley considera la designación de 891 cargos de altos funcionarios (149 son de confianza del primer mandatario y 741 de confianza del jefe de servicio).<sup>9</sup> Estos puestos se hallan en 104 servicios públicos adscritos al sistema y otros 21 organismos fiscales de gran importancia, como la Fiscalía Nacional Económico, la Dirección del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), el Servicio Nacional de Aduanas, los principales servicios del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y servicios de otros ministerios.

Las acusaciones fueron desmedidas, porque en los primeros meses de la administración Piñera se despidió a 31 de los 73 funcionarios de primera jerarquía, el 42%, que se encuentran especialmente en el Ministerio de Salud, que ha alejado a 19 directores de servicio. Es comprensible que un ministro quiera tener personas de su confianza,

<sup>9</sup> Este nuevo sistema ha funcionado con eficiencia. En 2008 se nombró un promedio de 13 cargos al mes; en 2004 era solamente de dos. El sistema tiene una gran acogida en profesionales, con 78.706 postulaciones a mayo de 2009 (14.217 para los cargos de primer nivel y 64.489 para el segundo). El 30% de los nombrados son mujeres, incluyendo a la tesorera general de la República, aunque el porcentaje de postulación femenina es menor, del 22% ([www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)).

aunque ello tiene coste porque necesita tener personal para reemplazarlo y en eso la nueva administración ha tenido problemas.

Los partidos tienen débiles bases institucionales en las cuales apoyarse para ejercer una oposición eficaz, pues sólo cuentan con los recursos proporcionados por el parlamento y los gobiernos locales. Chile es un país unitario y no federal, en el cual la oposición tiene una importante base de poder en los gobiernos estatales, como en Argentina y Brasil. Además, los partidos están muy debilitados como organizaciones, con una disminuida capacidad de movilización de profesionales para preparar alternativas a las propuestas del gobierno y con una débil implantación social, como para apoyarse en la sociedad civil.

Los partidos de la Concertación tampoco han asumido que cuentan con el apoyo de una minoría en el electorado, pues en los comicios del 2009 lo fueron no sólo en las presidenciales, sino también en las elecciones de diputados –la única de alcance nacional, porque se renueva la mitad del senado, pues estos legisladores tienen un mandato de ocho años– recibieron un 40,3%, casi 12 puntos menos que en los comicios de 2005, distribuidos en los cuatro partidos –el PDC obtuvo el 14,9%, el PS el 10%, el PPD el 13% y el PRSD el 3,8%. El deterioro de su electorado es especialmente en los sectores juveniles, se da en distintas zonas del país y entre hombres y mujeres. Este resultado produjo un desplome de su bancada de 65 diputados a 54. Gracias al sistema binominal, logró elegir un senador en cada una de las circunscripciones en que se renovaban estos legisladores y mantiene la mayoría en la cámara alta, porque en las de 2005 logró obtener los dos senadores en un distrito, que continúan cuatro años más, y el senador renunciado al PS, Alejandro Navarro, no apoya al gobierno.

El deterioro electoral de los partidos de la Concertación comenzó hace años y se manifestó por primera vez en los comicios legislativos de 1997,

cuando el conglomerado perdió más de 800.000 votos, la mayoría de los cuales abandonaron al PDC, que había sido el primer partido de la Concertación y jugaba un papel de liderazgo en el conglomerado. En las elecciones presidenciales de 1999, el abanderado de la Concertación, Ricardo Lagos, militante del PS y del PPD, ganó en segunda vuelta, después de una estrechísima victoria en primera vuelta, que demostró que un postulante de los partidos de izquierda del conglomerado tenía menos capacidad de movilización. Michelle Bachelet (PS), que sucedió a Lagos, también ganó en segunda vuelta.

Junto al alejamiento de los votantes, los partidos se han debilitado como organización, con conflictos y divisiones que los han dañado aún más, lo cual también tiene consecuencias en su electorado. Estallaron primeramente en 2006 en el PPD, cuando el senador Fernando Flores renunció a la colectividad, acompañado de un diputado y algunos dirigentes y militantes, por considerar haber sido perjudicado en las elecciones a presidente de su colectividad, en las cuales había sido derrotado. Flores había sido elegido senador en 2001 y era un personaje histórico en la izquierda, pues fue ministro de Economía del presidente Salvador Allende (1970-1973), estuvo detenido después del golpe militar en la isla Dawson, en el extremo sur del país, junto a otros miembros del gabinete del presidente Allende y algunos parlamentarios, y estuvo exiliado en EEUU, llegando a ser un próspero empresario. Con su renuncia, la Concertación perdió la mayoría en el Senado que había obtenido por primera vez en los comicios de 2005. La directiva del PPD expulsó a Jorge Schaulsohn, uno de sus fundadores, que fue presidente de la colectividad y de la Cámara de Diputados, el cual, junto a Flores, formó una nueva colectividad, Chile Primero, que apoyó a Piñera.

La división del PPD dañó aún más a la Concertación, pues su directiva, para detener

la sangría de dirigentes a Chile Primero, en las elecciones municipales de 2008 dividió a la coalición gobernante, formando junto al Partido Radical Social Demócrata (PRSD) una lista de candidatos a concejales separada de la lista de la Concertación, que estuvo formada sólo por candidatos del PS y el PDC. Por primera vez la coalición fue separada a una elección, aumentando la imagen de desorden y falta de liderazgo en el conglomerado, que agravó la situación de los candidatos a alcaldes de la Concertación que debieron competir con postulantes que, habiendo pertenecido al conglomerado, vieron que tenían mejores posibilidades de ser elegidos compitiendo como independientes, resultando varios elegidos. Pese a que la Concertación fue unida a las elecciones de alcalde (realizadas en forma separada, aunque simultáneamente a la de concejales), obtuvo un mal resultado, perdiendo ante la oposición las alcaldías de las principales ciudades al PRI, aunque sin descartar un acuerdo electoral con éste.

También hubo una división en el PDC, cuando en 2008 el senador Adolfo Zaldívar, ex presidente del partido (2004-2006), fue expulsado por haber votado de distinta manera en una decisión legislativa. Esta decisión de la directiva de la colectividad, encabezada por la senadora Soledad Alvear, no pudo ser más equivocada, porque el partido perdía electorado y una medida disciplinaria era la peor de las opciones frente a una diferencia interna, pues condujo a su ruptura, renunciando cinco diputados en solidaridad con Zaldívar. La expulsión de Zaldívar y la renuncia de sus seguidores llevó a que la Concertación perdiera la mayoría en la cámara baja, que mantenía desde 1990, y permitió a la oposición aprobar la acusación constitucional que había presentado contra la ministra de Educación, Yasna Provoste (PDC), por irregularidades encontradas por la Contraloría en la gestión de la organización del ministerio correspondiente a la región

metropolitana, dirigida por un militante socialista de la fracción del presidente del partido, siendo luego destituida por el Senado. Esta acusación constitucional fue mal enfrentada por el gobierno de la presidenta Bachelet, pues pudo haber evitado la destitución si hubiera sacado a la ministra antes de ser juzgada por el Senado. Zaldívar y los cinco diputados constituyeron un nuevo partido, el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), que logró tres escaños en las elecciones del 2009 –dos de ellos los que abandonaron el PDC– y se mantuvo independiente en la contienda presidencial para tener la posibilidad de obtener votantes de todos los postulantes a La Moneda.

El PS está en una difícil situación. No ha logrado aumentar su votación durante los gobiernos de la Concertación, teniendo una doble competencia, con el PPD al interior de la Concertación, y con el Partido Comunista. Tuvo conflictos internos que condujeron a las renuncias de parlamentarios y un ex presidente de la colectividad, que cuestionaron el tipo de liderazgo que impuso el timonel del partido, el senador Camilo Escalona. Este, teniendo presente la mala experiencia del presidente del PS durante el gobierno de Allende, el entonces senador Carlos Altamirano, que no le respaldó, dio un pleno apoyo a las políticas del gobierno Bachelet, lo cual tuvo costes entre los dirigentes y en el electorado, especialmente porque impulsadas por el ministro de Hacienda, el independiente Andrés Velasco, estaban cerca de las posiciones de la oposición y se alejaban de la orientación progresista del partido.

Los partidos han descuidado su implantación en la sociedad, por ejemplo, en las organizaciones estudiantiles de las universidades, en las cuales históricamente estuvieron presentes, reclutando allí jóvenes que se destacaban en las directivas de las federaciones estudiantiles y los centros de alumnos como dirigentes, para puestos en el gobierno y hasta como candidatos al parlamento y alcaldía. Sin embargo, desde hace algunos

años ningún partido de la Concertación tiene una organización estable en las principales universidades del país y ni siquiera participan en las elecciones de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), la principal organización estudiantil, con una historia que se remonta a comienzos del siglo XX. También se han alejado de las organizaciones de trabajadores, que fueron de interés en los partidos de izquierda y en el PDC.

Tampoco se han preocupado de atender la parte programática, sin tener posición sobre los principales problemas del país. Y se han cerrado a la renovación de sus dirigentes, que han estado en política en los últimos 20 años. Esto ha repercutido en un empeoramiento del personal político de los partidos, con dirigentes que han trabajado en los gobiernos de la Concertación sin mayor brillo. Han renovado sus directivas en 2010, eligiendo nuevos presidentes, pero cada uno de ellos fueron ministros y son celosos de defender la acción de los gobiernos anteriores: Osvaldo Andrade (PS) y Carolina Tohá (PPD) pertenecieron al gabinete con Michelle Bachelet, como ministro de Trabajo y secretaria general de Gobierno, respectivamente, e Ignacio Walker, titular del PDC, fue ministro de Relaciones Exteriores al final del mandato de Ricardo Lagos. Hay poco espacio para la aparición de nuevos liderazgos por la presencia de los ex presidentes Lagos y Bachelet. Esta última terminó su mandato con una altísima popularidad, que mantiene y aparece con fuertes opciones de volver a la presidencia en los comicios de 2013, opción que se ve complicada para ella porque fue nombrada directora de Naciones Unidas Mujer.

Los dirigentes de la Concertación no tienen claro cómo afrontar sus problemas y preparar las elecciones municipales de 2012. Los dirigentes del PPD y el PS plantean abrir el conglomerado para

la incorporación de otras colectividades, como la que está fundando Enríquez-Ominami y al PRI. Es difícil de concretar esta alternativa porque Enríquez-Ominami obtuvo su amplio apoyo electoral por su fuerte crítica a la Concertación y a sus partidos, movilizándolo incluso a votantes de derecha que comparten el discurso contra los partidos. Esto se confirma en el hecho de que un tercio de sus votantes le dio el apoyo a Piñera en segunda vuelta. Un pacto con la Concertación sería muy perjudicial para Enríquez-Ominami. El PDC no ha mostrado interés en reincorporar a los que se fueron al PRI, sin descartar un acuerdo electoral con éste.

También los partidos de izquierda proponen un pacto electoral con el PC, que es mirado con recelo por el PDC, por tener discrepancias ideológicas. Esta proposición se formula sin analizar sus alcances, porque hay experiencias de acuerdo con el PC que no dieron buenos resultados a la Concertación. En efecto, hubo un acuerdo electoral en las elecciones parlamentarias de 2009, justificado por la necesidad de que el PC apoyara al candidato presidencial de la Concertación en la segunda vuelta, por el cual el conglomerado le cedió nueve cupos en sus listas a la Cámara de Diputados, con la expectativa de que, con los votos del PC, se lograrían más diputados porque se conseguiría doblar a la lista de la UDI y RN. Sin embargo, eso no se consiguió en ningún distrito y, peor aún, la lista conjunta perdió un quinto de los votos logrados por ambas coaliciones en los nueve distritos en que hubo candidatos del PC y éste eligió tres diputados, que lograron derrotar a los candidatos de los partidos de la coalición de gobierno.<sup>10</sup> Además, el pacto entre la Concertación y el PC fue empleado por Piñera y los partidos que le apoyaban para atacar la candidatura de Frei, con un mensaje anticomunista dirigido a los votantes

<sup>10</sup> De los 495.489 votos obtenidos por ambas coaliciones en 2005 en esos nueve distritos, se bajó a 399.334 en 2009, una disminución de 96.155 electores.

centristas y conservadores de la Concertación, que tuvo efectos.

Es difícil imaginar el fortalecimiento de la Concertación como alternativa de poder a la Coalición por el Cambio sin el fortalecimiento del PDC, para que sea una opción amplia, que represente al centro y a la izquierda. Cuando el PDC era el partido mayoritario y los dos candidatos presidenciales después del régimen de Pinochet pertenecieron a la DC, éstos se impusieron ampliamente en primera vuelta. Después, cuando el PDC se debilita y el liderazgo en la coalición lo tienen las colectividades de izquierda, que se transforma en una coalición de centro-izquierda, los dos presidentes de izquierda, Lagos y Bachelet, fueron elegidos en segunda vuelta.

Más allá de las tácticas electorales, que tienen las dificultades indicadas, la Concertación tiene una crisis de identidad que no es de fácil solución. Surgida a fines de los años 80 sobre la base de un trabajo conjunto de la oposición desde una década antes, con la finalidad de recuperar la democracia y consolidarla, logró esos objetivos cuando controló el ejecutivo. No puede seguir mostrando los logros del pasado, porque una legitimación histórica es insuficiente para lograr ser mayoría en el electorado, especialmente en la juventud. No ha sabido definir nuevos desafíos que le den una justificación renovada. Parece ser más bien un acuerdo electoral, impuesto por las necesidades que plantea el sistema electoral binominal, que establece un alto umbral para alcanzar un escaño en el parlamento.

## LAS PERSPECTIVAS

Las complicaciones que ha tenido el gobierno del presidente Sebastián Piñera demuestran cuán difícil es la alternancia de poder en un país que avanza hacia el desarrollo económico y ha alcanzado la consolidación de su democracia.

Como si esto no fuera suficiente, pocos días antes de asumir el gobierno, un fuerte terremoto azotó una parte del país, provocando enormes daños materiales y humanos que obligó a afrontar la emergencia y complicó la puesta en marcha de la administración.

No es fácil para la nueva administración mostrar su perfil propio o sus resultados, pues hereda un positivo desarrollo económico y político desde el restablecimiento de la democracia en 1990 por el desempeño de los cuatro gobiernos democráticos. La continuidad de una misma coalición durante dos décadas terminó agotando la calidad de las políticas y se perdió la fuerza para afrontar problemas complejos que requieren soluciones que no son fáciles de impulsar, como las debilidades de la representación política, la lenta modernización de la administración del Estado, la mala calidad de la educación y otras que tienen que ver con la calidad de la democracia y las exigencias para alcanzar el desarrollo. El énfasis en la eficacia de gestión, como expresión de “una nueva forma de gobernar” es un espejismo de buen desempeño, que proviene de la influencia que tiene la empresa privada en la biografía del presidente y la mayoría de sus ministros. Un período presidencial de cuatro años sin reelección no ayuda a afrontar estos problemas complejos, porque toma tiempo alcanzar sus resultados.

La lentitud del gobierno para impulsar políticas innovadoras demuestra que no estaba bien preparado para asumir la dirección del poder ejecutivo. Puede explicarse por la débil posición de autoridad que tiene la oposición en un régimen presidencial, desde la cual preparar sus equipos de gobierno y sus propuestas programáticas. También tiene que ver con el liderazgo del presidente Piñera que en sus múltiples actividades empresariales antes de llegar a La Moneda no le destinó tiempo a definir las prioridades de su eventual gobierno. Su decisión de ser un activo jefe de gobierno lo lleva a un excesivo protagonismo, que impide ver cuáles



son sus objetivos de largo plazo. Además, interviene en decisiones de los ministerios que produce un doble efecto: la acumulación de decisiones en su despacho, que produce una centralización que daña la eficacia de su administración, y un debilitamiento de sus ministros, que se sienten limitados en su autoridad por el activo trabajo del presidente. Sin embargo, los problemas políticos del nuevo gobierno quedan en un costado ante el dinamismo de la economía, que ha recuperado un crecimiento que no tenía desde hace años, con una caída del desempleo.

La Concertación, la coalición de partidos de centro e izquierda que impulsó la democratización de Chile y dirigió los cuatro primeros gobiernos, demuestra dificultades para asumir su nuevo papel de oposición. La prolongada permanencia en el poder tuvo costes en sus partidos, que se debilitaron ante el electorado y como organización, con conflictos y divisiones, sin capacidad de renovar sus liderazgos y de mantener vínculos con la sociedad, incluyendo los jóvenes. También la brevedad del período presidencial conjura contra la oposición, que tiene poco tiempo para afrontar sus debilidades para tener respuestas en las elecciones municipales de 2012 y las presidenciales de 2013. La renovación de los liderazgos es aún más difícil porque el conglomerado cuenta con la alta popularidad de la ex presidenta Bachelet, que ha cuidado su capital para una eventual búsqueda de la reelección presidencial, que aparece posible sin necesidad de hacer cambios programáticos y organizativos.

El gobierno del presidente Piñera tiene el interesante desafío de iniciar una nueva etapa de la todavía larga y difícil marcha de Chile al desarrollo

y a una democracia madura, que se había hecho más lenta en los últimos años. La alternancia del gobierno puede ser una oportunidad para dinamizar ese avance y ser capaz de plantear nuevos desafíos. Ello no será fácil, por la mayor complejidad de los problemas que enfrenta Chile, por la brevedad del mandato presidencial y por el debilitamiento de los partidos, que les hace más difícil asumir tareas necesarias para el país, pero que son impopulares porque requieren sacrificios.

Además, el sistema político tiene un problema estructural, constituido por su baja capacidad decisoria para resolver complejos problemas, que afectan intereses políticos o económicos. Ello se debe a varios factores institucionales, en que destaca el bloqueo entre las instituciones, en que destaca el rol del Tribunal Constitucional, fortalecido por la reforma del 2005, por la situación de casi empate electoral en el congreso impuesto por el sistema electoral, y porque las principales reformas exigen leyes con mayorías superiores, las de "leyes de quórum calificado", que abarcan, entre otras, las normas electorales, de enseñanza y de las fuerzas armadas, que requiere la mayoría absoluta en cada Cámara, y las "leyes orgánicas constitucionales" para un conjunto amplio de materias, que exigen una mayoría de cuatro séptimos.<sup>11</sup> Por eso, Piñera está obligado a entenderse con la oposición, aunque los partidos de ésta son renuentes a darle apoyo por su propia debilidad, que les lleva a enfatizar el perfil propio para fortalecerse ante el electorado. Un período presidencial de cuatro años sin reelección, es un obstáculo adicional, porque es demasiado corto para impulsar reformas que requieren largas y complejas negociaciones con la oposición.

<sup>11</sup> He analizado este tema en Carlos Huneeus, *La democracia del Bicentenario. Un sistema político bloqueado*, Anales del Instituto de Chile, Vol. xxix, 2010, pp. 147 - 184.