

## ¿POR QUÉ HA FUNCIONADO EL PRESIDENCIALISMO EN CHILE? FACTORES INSTITUCIONALES Y EL LIDERAZGO DE PATRICIO AYLWIN

Carlos Huneeus\*

### RESUMEN

No es escasa la literatura y la discusión pública que atribuye buena parte de los problemas políticos en Chile a su 'acentuado presidencialismo'. Frente a esto reaccionan las posturas que sugieren para Chile una transición hacia el parlamentarismo. Este artículo busca indagar en las estructuras procedimentales y en las prácticas políticas concretas que han hecho del presidencialismo en Chile una forma de gobierno de alta flexibilidad y, por tanto, fuente de estabilidad para la política nacional. Asimismo, liga la fortaleza de esta institucionalidad en el período postdictatorial chileno a la figura de Patricio Aylwin, cuyo tipo de liderazgo fomentó el equilibrio político-institucional del país, a diferencia del caso argentino, en el que la crítica clásica del presidencialismo parece altamente aplicable. Así, como *deviant case*, el caso chileno puede arrojar nuevas luces sobre la teoría del presidencialismo y, a la vez, repositonarlo como una alternativa que, bien manejada, puede contribuir decisivamente a los procesos de democratización en América Latina.

### PALABRAS CLAVE

Presidencialismo, parlamentarismo, democracia, pluralismo, liderazgo

Antes del plebiscito sucesorio de 1988, ni el más optimista de los observadores hubiera presagiado que Chile podría avanzar pacíficamente a la democracia y consolidarla en un breve plazo. Tres administraciones consecutivas de la Concertación por la Democracia, que reúne a los partidos que estuvieron en la oposición al régimen autoritario del general Augusto Pinochet (1973-1990), han constituido una excepción en las nuevas democracias. En otras nuevas democracias, el partido (o coalición de partidos) conduc-

---

\* Abogado de la Universidad de Chile, Master of Arts en Political Behaviour, Universidad de Essex y PhD en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg. Profesor, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. E-mail: corpcerc@corpcer.de.cl. Esta investigación ha sido posible por una beca Guggenheim. Agradezco especialmente a mi ayudante Luz María Díaz de Valdés y a Fabiola Berrios y Alejandra López, del CERC.

tor del cambio de régimen, y que asumió el primer gobierno democrático, se ha mostrado incapaz de mantener el apoyo ciudadano, de conservar la mayoría en la segunda o tercera elección y, en muchos casos, de manejar en forma adecuada las respectivas economías, dejándolas en pésimo estado, lo que necesariamente ha colocado en serio riesgo la estabilidad de la democracia reconquistada<sup>1</sup>.

En Chile, los tres gobiernos democráticos —Patricio Aylwin (PDC, 1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC, 1994-2000), y Ricardo Lagos (PS/PPD, 2000-2006)— han tenido un buen desempeño económico, logrando una drástica reducción de la inflación, tasas moderadas de desempleo y altos niveles de crecimiento, todo lo cual ha permitido una importante reducción de la pobreza y de la extrema pobreza<sup>2</sup>. Asimismo, han logrado la subordinación de los militares al poder civil, institución que tuvo un activo protagonismo en el régimen autoritario en tareas coercitivas y en puestos de gobierno ocupados por numerosos oficiales durante los diecisiete años que duró la gestión dictatorial. Esta subordinación ha estado acompañada por el procesamiento por parte de los Tribunales de Justicia de un número significativo de oficiales y suboficiales por su participación en violaciones a los derechos humanos, lo que condujo, a su vez, a la condena y encarcelamiento, entre otros, del general Manuel Contreras, organizador y primer director de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), principal órgano represivo de los primeros años de la dictadura.

En esta misma dirección se encuentra el desafuero del general Pinochet, dictado por la Corte Suprema en agosto de 2000, con posterioridad a su humillante detención en Londres por orden de la justicia española el 16 de octubre de 1998, lo que lo mantuvo detenido durante quince meses en un suburbio de la capital británica<sup>3</sup>. Todo lo anterior ha sido acompañado por la ambiciosa reforma del sistema judicial, la que representa un valioso avance en la calidad de la democracia. Y esto se debe a que el nuevo proceso penal sustituye al establecido en el siglo XIX, de claro carácter inquisitivo, cuestión que hace posible una justicia más rápida y de mejor calidad, pues separa las funciones de investigación de las de juzgamiento y proporciona a las personas de bajos ingresos los recursos institucionales necesarios para la defensa de sus derechos<sup>4</sup>. El alto grado de aprobación a los tres gobiernos refleja la satisfacción de la población con su desempeño.

<sup>1</sup> El otro caso sería la República Checa, aunque el país se segregó de Checoslovaquia, lo que no constituye un hecho positivo. Destacan los casos de Chile y la República Checa, SCHMITTER, PHILIPPE C., "Critical Reflections of the 'Functions' of Political Parties and their Performance in Neo-Democracies", en WOLFGANG MERKEL Y ANDREAS BUSCH (eds.), *Demokratie in Ost und West*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1999, pp. 475-495. En El Salvador, el partido Arena ha ganado tres elecciones presidenciales consecutivas, pero no fue el partido gobernante en las primeras elecciones después de los militares.

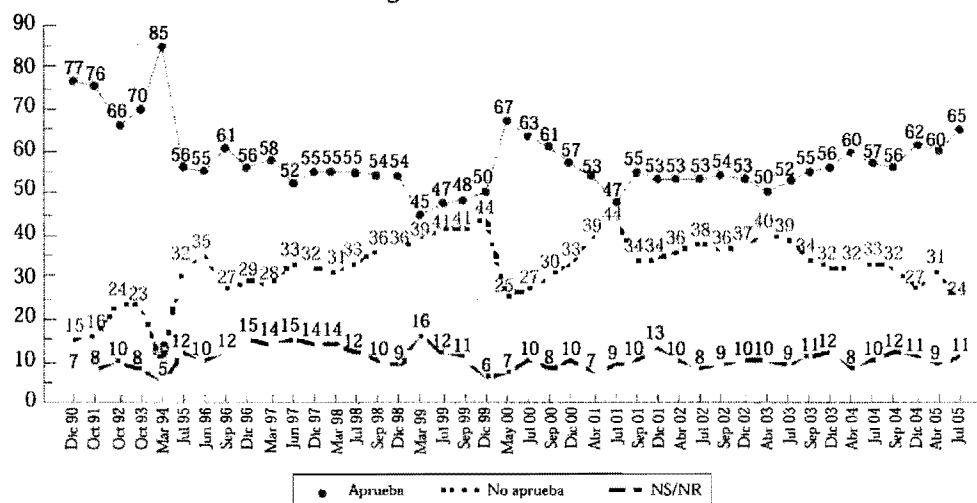
<sup>2</sup> FRENCH-DAVIS, RICARDO, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, J.C. Saez, Editor, Santiago, 2003.

<sup>3</sup> HUNEËUS, CARLOS, "The consequences of the Pinochet Case for Chilean politics", en DAVIS, MADELEINE (ed.), *The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications*, Institute of Latin American Studies, Londres, 2003, pp. 169-188.

<sup>4</sup> Sobre la reforma judicial, CORREA, JORGE, "Centrociento se queda en la fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90", en DRAKE, PAUL E IVÁN JAKSIC (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago, 1999, pp. 281-315, y BLANCO, RAFAEL, "El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei", en MUÑOZ, OSCAR Y CAROLINA STEFONI (eds.), *El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, FLACSO-Editorial Universitaria, Santiago, 2003, pp. 187-220.

## Aprobación del gobierno, 1990-2005

Pregunta con dos alternativas.



¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el Presidente Aylwin/Frel/Lagos?

Fuente: BARÓMETRO CERC, julio de 2005

El éxito de la democratización es alabado por políticos, altos funcionarios de organismos internacionales y analistas, siendo este proceso calificado como 'modelo'<sup>5</sup>. En un reciente seminario en España convocado para debatir acerca de la transición chilena, un cientista político alemán señalaba que según el índice de transformación de Bertelsmann<sup>6</sup>, en 2003 Chile ocupaba el tercer lugar en América Latina según el nivel de las transformaciones democráticas (superado solamente por Uruguay y Costa Rica). Además, se posicionaba en el primer lugar según el nivel de las transformaciones económicas y en el primer lugar según la calidad de la gestión política. Comparando 116 países en el mundo, Chile se coloca entre los diez mejor evaluados en las tres dimensiones. Según el índice de libertad de Freedom House<sup>7</sup>, Chile ha mejorado, de una evaluación de 2 en las dimensiones de derechos políticos y derechos cívicos en 1990, a una de 1 (lo máximo) en las dos dimensiones en 2005. Entre los países latinoamericanos, en 2005 solamente Costa Rica y Uruguay estaban en el mismo nivel en las dos dimensiones<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> DRAKE, PAUL E IVÁN JAKSIC (eds.), *El modelo chileno. Democ. acta y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago, 1999.

<sup>6</sup> Véase <http://www.bertelsmann-transformation-index.de> (agosto 2005).

<sup>7</sup> Véase <http://www.freedomhouse.org> (agosto 2005).

<sup>8</sup> NOLTE, DETLEF, "El presidencialismo chileno después de 1989: lecturas divergentes", notas 4 y 5, manuscrito inédito.

Estas opiniones contrastan con el pesimismo de analistas y políticos, quienes, antes del plebiscito de 1988, imaginaron un futuro negativo al suponer que los militares no admitirían una derrota en esa consulta popular. Esto porque un fracaso institucional de esa naturaleza dañaría severamente el prestigio y la dignidad de las instituciones armadas y tendría pésimas consecuencias en la reinserción de las mismas en sus funciones profesionales<sup>9</sup>.

En ese entonces, amplios sectores de la oposición democrática estaban convencidos de que Pinochet y los militares nunca permitirían que sus adversarios tuvieran la posibilidad de llegar al gobierno, y ello porque se dejarían llevar por el odio y el afán de revancha, haciendo todo lo posible por dismantelar las instituciones creadas desde 1973. La siguiente cita refleja muy bien esta predicción negativa:

"Si ganara la opción del 'No', el resultado puede ser traumático. Las Fuerzas Armadas podrían interpretar la derrota como una amenaza directa a sus instituciones y como un intento de establecer un nuevo orden social [...] Con Pinochet dirigiendo el país por otro año, él podría usar sus poderes draconianos para reprimir a la disidencia y organizar las elecciones presidenciales, prohibiendo la participación de la izquierda marxista. Con el respaldo de las Fuerzas Armadas, no es inconcebible que Pinochet pueda conducir un nuevo golpe de estado para preservar los valores y los logros de su régimen contra el dismantelamiento de los políticos 'irresponsables'"<sup>10</sup>.

Esta visión pesimista se sustentaba en la mención de poderosos factores institucionales y políticos que explicaban esta mirada plagada de incertidumbres y dificultades. Estos escollos eran situados en los siguientes lugares del sistema político:

- Los enclaves autoritarios destinados a defender los intereses del antiguo régimen, impidiendo el avance hacia un genuino orden pluralista<sup>11</sup>, a saber:
  - El Consejo de Seguridad Nacional, que actuaría como poder tutelar del gobierno democrático.
  - Los cuatro senadores designados que representarían los intereses de cada rama castrense y de Carabineros en la Cámara Alta y que asegurarían a la oposición una mayoría en ella.

<sup>9</sup> El autor de este trabajo escribió, en 1985 y 1986, que habría un plebiscito y que la opción 'no' podría imponerse y que los militares respetarían el resultado, HUNEEUS, CARLOS, "La política de la *apertura* y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. VII, N° 1, 1985, pp. 25-84. La versión en inglés se encuentra en "From Diarchy to Polyarchy. Prospects for Democracy in a Latecomer, Chile", en ENRIQUE BALOYRA (ed.), *Comparing New Democracies*, Westview Press, Boulder, 1987, pp. 109-152, y "La inauguración de la democracia en Chile. Reforma en el procedimiento y ruptura en el contenido democrático", *Revista de Ciencia Política*, Vol. VIII, N° 1-2, 1986, pp. 22-87.

<sup>10</sup> VALENZUELA, ARTURO Y PAMELA CONSTABLE, "Plebiscito in Chile: End of the Pinochet Era?", *Current History*, vol. 87, N° 525, enero 1988, p. 41.

<sup>11</sup> Este concepto fue formulado en 1988 por MANUEL ANTONIO GARRETÓN, quien lo desarrolló en diversos artículos. Véase su libro *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1995.

- La continuidad del general Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército por ocho años, quien desde esa posición se preocuparía de impedir que el primer gobierno democrático impulsara una política de verdad y justicia respecto de las violaciones a los derechos humanos, habiendo amenazado con tomar medidas si uno de sus soldados era citado a comparecer ante un tribunal.

- Un rígido procedimiento de reforma de la Constitución que obligaría a vivir dentro el modelo de democracia protegida y autoritaria que esta Carta Fundamental establecía, prácticamente imposible de modificar sin el consenso de los partidarios del antiguo régimen.

Por todos estos motivos, en su importante estudio sobre las transiciones y consolidaciones democráticas, Linz y Stepan concluyeron que "políticamente, la democracia en Chile comenzó bajo las más severas restricciones constitucionales de todos los casos de América Latina y del sur de Europa que nosotros estudiamos en este libro"<sup>12</sup>.

• El presidencialismo, considerado como una forma de gobierno que haría imposible alcanzar una democracia estable por tener serias limitaciones. Esto es lo que desarrollamos a continuación.

### Las limitaciones del presidencialismo

Juan Linz, a partir de sus estudios sobre la caída de los regímenes pluralistas en Europa y América Latina<sup>13</sup>, sostiene que el presidencialismo posee debilidades institucionales que no le permitirían al gobierno enfrentar situaciones de crisis que amenazaran su continuidad<sup>14</sup>. El parlamentarismo sí tendría los recursos para enfrentar esas circunstancias, por lo cual era necesario adoptarlo en América Latina, como un paso indispensable para hacer viable la democracia. Tres serían las debilidades del presidencialismo. La legitimidad dual —pues el Presidente y el Congreso son elegidos en contiendas electorales separadas, que dan lugar a distintas mayorías—, que puede conducir a conflictos que pongan en riesgo la estabilidad de la democracia. En segundo lugar, el Presidente es elegido por un período fijo, lo cual introduce una rigidez para cambiar al Jefe de Estado en situaciones de crisis. En tercer lugar, es un sistema con un solo ganador, el que obtiene la presidencia, que consigue todo el poder, mientras que los candidatos derrotados quedan excluidos, porque no hay posiciones en el sistema político desde los cuales seguir actuando en política.

<sup>12</sup> LINZ, JUAN J. Y ALFRED STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 211.

<sup>13</sup> LINZ, JUAN J. Y ALFRED, STEPAN (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

<sup>14</sup> LINZ, JUAN J. expuso esta posición en diversos artículos: "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1:2, 1990, pp. 51-69; "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, vol. 1:4, i990, pp. 84-91, y "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en LINZ, JUAN J. Y ARTURO VALENZUELA, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, vol. 1, pp. 3-87. Para el caso de Chile, VALENZUELA, ARTURO, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en este mismo libro, tomo II, pp. 91-150.

Estos argumentos dieron origen a una amplia bibliografía, sobresaliendo el libro de Shugart y Carey<sup>15</sup>, autores que criticaron la interpretación de Linz e hicieron importantes aportes al estudio de este tipo de sistema político<sup>16</sup>. Afirman que no existe un solo tipo de presidencialismo y que las críticas de Linz sólo serían aplicables al presidencialismo 'fuerte' y no a los 'débiles', como los de Costa Rica y Estados Unidos<sup>17</sup>.

Discreparon de la visión de Linz sobre los efectos perversos de la legitimidad dual, debido a que no habría nada determinante en ello, pues todo dependería de la capacidad del Ejecutivo para lograr acuerdos con el Legislativo, para lo que debería entenderse con los partidos de oposición. Asimismo, no coincidieron con este autor en su postura pesimista de que el presidencialismo carecería de capacidad para enfrentar crisis graves, pues los desplomes de las democracias en los años 30 en Europa tuvieron causas más complejas que las provenientes de la forma de gobierno y más bien tuvieron que ver con graves conflictos políticos y socioeconómicos<sup>18</sup>. Ello estaría demostrado por el colapso de las democracias parlamentarias en entreguerras, como fue el caso de la República de Weimar en Alemania (1918-1933). Esto significaría que la caída de la democracia no estaría determinada por el tipo de régimen político, sino por otros factores políticos y económicos<sup>19</sup>.

Con todo, Shugart y Carey llegaron a coincidir con Linz en considerar al Jefe de Estado como el eje central del presidencialismo, por cuanto sus atribuciones son medidas principalmente en relación a las facultades que tiene frente al Poder Legislativo. Destacan la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario en ciertas materias objeto de ley, el poder de veto para frenar iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso y consideradas ajenas a sus proyectos, la posibilidad de gobernar por decreto, decidiendo sobre temas legislativos y el derecho de recurrir al plebiscito cuando hubiera discrepancias con el Parlamento.

Arturo Valenzuela compartió los temores de Linz sobre el presidencialismo para el caso de Chile y entregó justificaciones históricas e institucionales para la adopción del régimen parlamentario, después de Pinochet para, así, abandonar el régimen que Chile había tenido durante toda su vida republicana<sup>20</sup>. Los chilenos —acotó Valenzuela—

<sup>15</sup> SHUGART, MATTHEW Y JOHN M. CAREY, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; SHUGART, MATTHEW S. Y SCOTT MAINWARING, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en el libro editado por ambos *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 12-54, especialmente pp.47-48.

<sup>16</sup> Antes fue criticado por NOHLEN, DIETER Y MARIO FERNÁNDEZ (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

<sup>17</sup> SHUGART, MATTHEW Y JOHN M. CAREY, op. cit., p.165.

<sup>18</sup> Estos argumentos fueron reiterados luego por Shugart: "no está claro hasta qué grado el presidencialismo *per se* es responsable por la tasa de éxito inferior de las democracias presidenciales", concluyendo que el colapso de la democracia se explica más por factores socioeconómicos que por el régimen de gobierno: "Debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia, el grado de responsabilidad del presidencialismo por el fracaso de la democracia no es claro". MAINWARING Y SHUGART, op cit., p. 401.

<sup>19</sup> SHUGART, MATTHEW Y JOHN M. CAREY, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 42.

<sup>20</sup> VALENZUELA, ARTURO, "Orígenes y características del sistema de partidos políticos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario", *Estudios Públicos*, N° 18, Otoño 1985, pp. 88-154. Fue actualizada en su contribución al libro que editó con JUAN LINZ, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en LINZ, JUAN J. Y ARTURO VALENZUELA (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, vol. II, pp. 91-150.

debieran considerar seriamente el establecimiento del régimen parlamentario de gobierno por tres razones. Primero, desvanecería las presiones derivadas del hecho de que el ganador obtiene todo, lo cual estimula la polarización; en segundo lugar, eliminaría el parálisis decisoria y la confrontación que caracterizó las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Chile durante el siglo XX y, en tercer lugar, contribuiría a la continuidad de la moderación de la política, de fundamental relevancia para que fuera posible el establecimiento de una democracia estable<sup>21</sup>.

Otros autores, siguiendo a Linz, y tomando como modelo de presidencialismo el de EE.UU., vieron las debilidades de éste en el sistema multipartidista, que impediría al Primer Mandatario tener una mayoría en el Congreso para impulsar los proyectos de ley en orden a realizar su programa, y provocaría conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo que afectarían la eficacia del gobierno y podrían amenazar la estabilidad de la democracia<sup>22</sup>. Se lograría un gobierno dividido, con distintas mayorías en el Ejecutivo y el Legislativo, que condenaría al sistema político a una parálisis decisoria que castigaría severamente la gobernabilidad. Un autor sostuvo que "la combinación de un sistema de partidos fraccionado y el presidencial no conduce a la estabilidad de la democracia, porque fácilmente crea dificultades en las relaciones entre el Presidente y el Congreso"<sup>23</sup>.

La experiencia de las nuevas democracias establecidas en América Latina en los años 70 y 80, posteriores a las dictaduras militares, parecieran confirmar las predicciones de Linz y sus seguidores. Excluyendo a Haití, doce presidentes no pudieron terminar su mandato en los años 90, partiendo por la República Dominicana, en la que Joaquín Balaguer, electo en 1994, debe alejarse del cargo a los dos años de haber asumido, presionado por acusaciones de fraude electoral y a raíz de su pésima gestión<sup>24</sup>. En Ecuador y Brasil, los presidentes Bucaram y Collor de Melo, respectivamente, son destituidos por el Congreso por irregularidades cometidas durante el ejercicio de sus mandatos<sup>25</sup>. En el Perú, el Presidente Alberto Fujimori huye a Japón antes de ser acusado por el Congreso por los abusos de poder, después de haber establecido un régimen plebiscitario que restringió fuertemente los derechos de la oposición<sup>26</sup>.

Tampoco Argentina ha tenido una democratización libre de dificultades, por la mala gestión económica durante el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR, 1983-1989), primer

<sup>21</sup> VALENZUELA, ARTURO, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile", op.cit., p. 140-141.

<sup>22</sup> Un muy buen análisis de la bibliografía sobre el presidencialismo, y el debate sobre sus capacidades hace NOLTE, DETLEF, "Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien", *Lateinamerika Analysen* 7, febrero 2004, pp. 55-88.

<sup>23</sup> MAINWARING, SCOTT, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 25, 1989, p. 168.

<sup>24</sup> VALENZUELA, ARTURO, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, vol. 15, Nº. 4, octubre 2004, pp. 5-19.

<sup>25</sup> PÉREZ-LIÑÁN, ANIBAL S., "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?", *Latin American Research Review*, vol. 38, Nº. 3, octubre 2003, pp. 149-164; "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?", *Comparative Political Studies*, vol. 38, Nº. 1, febrero 2005, pp. 51-74.

<sup>26</sup> KENNEY, CHARLES D., *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004.

Presidente electo después de la dictadura (1976-1983), que desembocó en la transmisión anticipada del poder a favor de Carlos Menem (PJ, 1989-1999). Esta grave crisis económica desencadenada durante el gobierno de Alfonsín hizo temer una ruptura de la continuidad democrática. Al poco tiempo, el sucesor de Menem, Fernando de la Rúa (UCR, 1999-2002), debió renunciar a su cargo a dos años de haber asumido, presionado por manifestaciones callejeras provocadas por la gravísima crisis económica causada por el desplome del plan de convertibilidad implantado por el gobierno de Menem y de su ministro de Economía, Domingo Cavallo<sup>27</sup>.

Venezuela, una de las pocas democracias establecidas antes de los años 60, ha adoptado una forma restringida de pluralismo bajo la presidencia de Hugo Chávez, un militar que intentó un golpe de estado contra el presidente Carlos Andrés Pérez en 1992. Chávez fue amnistiado por el Presidente Rafael Caldera y luego se benefició de la crisis de legitimidad de los partidos políticos para ganar las elecciones presidenciales de 1998 y así consolidar un orden político altamente personalizado, ratificado por el referéndum de 2004, sin una oposición con una clara alternativa de poder.

Bolivia ha sido incapaz de superar su inestabilidad crónica, la que le ha impedido establecer instituciones legítimas, situación que empuja a protestas ciudadanas que han desembocado en la renuncia de los presidentes Sánchez de Losada en 2003 y de su vicepresidente, Carlos Mesa, dos años más tarde.

El desempeño de la nueva democracia en Chile desmiente el desarrollo político negativo predominante en la región, lo cual obliga a revisar las debilidades atribuidas al presidencialismo. No se puede seguir afirmando con la misma fuerza de ayer que esta forma de gobierno hace inviable un orden político estable y que, por ello, es imposible la superación de la pobreza. Ambos objetivos se han conseguido en Chile. También el caso de Chile contradice el hecho de que un gobierno dividido conduzca a conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, ni que se debilite la capacidad decisoria pues, en los tres últimos lustros, ha sido posible un entendimiento entre ambos poderes y la resolución de variados temas bastante complejos.

La centralidad del Presidente en el sistema político no es una camisa de fuerza para las demás instituciones y no quiere decir que el Congreso carezca de funciones o esté subordinado a aquel, sino que puede ser moldeado por el liderazgo del Jefe de Estado hacia una mayor participación de los otros poderes y de los partidos, inhibiéndose de ejercer todas sus competencias, y por la buena disposición de cooperar, en este sentido, por las bancadas del legislativo. Estos acuerdos políticos pueden dar una considerable flexibilidad a las instituciones, más allá de los parámetros establecidos en la Constitución, de tal manera que su capacidad de adaptación, en la terminología de Huntington<sup>28</sup>,

<sup>27</sup> NOVARO, MARCOS (compilador), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002); PÉREZ-LIÑÁN, ANIBAL S., "Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina", *Revista SAAP* (Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires), vol. 1, N° 1, octubre 2002; LEVITSKY, STEVEN, "Argentine: From Crisis to Consolidation (and Back)", en DOMÍNGUEZ, JORGE I. y MICHAEL, SHIFTER, (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003, pp. 244-268.

<sup>28</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P., *Political Order in Changing Society*, Yale University Press, New Haven, 1968.



no depende sólo de sus atributos intrínsecos, sino también de las decisiones que toman sus dirigentes, para adecuarlas a las necesidades del proceso político<sup>29</sup>. El multipartidismo no conduce a la inestabilidad política o a la ingobernabilidad, porque depende de la fortaleza que posea en la sociedad y el grado de organización necesario para que sus dirigentes, rechazando la confrontación, impulsen estrategias de cooperación entre las elites.

El caso de Chile es relevante científicamente porque el examen de los factores del buen resultado político y económico entrega una visión diferente de las debilidades asociadas al presidencialismo. Es posible lograr un buen desempeño económico, pero ello no es estable, pues, en una economía abierta como la chilena, se ve amenazado por las convulsiones externas, que afectaron a Chile desde 1997 por la crisis asiática. Los efectos pudieron haber sido peores si no se hubiera contado con una sólida economía y con estrictas medidas respecto del ingreso de los capitales extranjeros<sup>30</sup>. Se incurre en una falacia retrospectiva al sostener, como lo señalan Mainwaring y Hagopian<sup>31</sup>, que 'no es sorprendente' que Chile haya tenido una exitosa democratización porque tenía una poderosa herencia democrática. Esa interpretación es equivocada, además, porque incurre en el reduccionismo al fundar el éxito de la democratización chilena en su pasado democrático, con lo cual, de paso, desconoce las enormes dificultades que hubieron de superar los auténticos demócratas. La experiencia de Chile debe ser tomada en cuenta cuando se examinan otras realidades y el fracaso de otros países, porque presenta elementos de los que estos habrían carecido.

### Chile, un *deviant case* de presidencialismo exitoso

Chile constituye un interesante *deviant case* en cuanto a la viabilidad del presidencialismo en las nuevas democracias de América Latina de 'la tercera ola'<sup>32</sup>, que obliga a revisar algunas de las generalizaciones sobre este sistema político. El empleo del método de análisis del *deviant case* permite "desvelar la excesiva simplificación teórica del esquema predictivo e identificar los nuevos factores que lo complementan"<sup>33</sup>. Este método puede tener una gran relevancia teórica en la medida en que "[...] sus resultados pueden debilitar la proposición original y sugerir una propuesta modificada que puede

<sup>29</sup> Para esta interpretación más amplia de las instituciones hemos seguido a NORTH, DOUGLASS C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. WEAVER, R. KENT Y BERT A. ROCKMAN (eds.), *Do Institutions Matter?*, The Brookings Institution, Washington DC, 1993.

<sup>30</sup> FRENCH-DAVIS, RICARDO op. cit.

<sup>31</sup> MAINWARING, SCOTT Y FRANCES, HAGOPIAN, "Introduction. The Third Wave of Democratization in Latin America", en HAGOPIAN, FRANCES Y SCOTT, MAINWARING, (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005, pp. 1-13, p. 9.

<sup>32</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Londres, 1991.

<sup>33</sup> KENDALL, PATRICIA Y KATHERINE, WOLF, "Los dos propósitos de análisis de los casos desviantes", en BOUDON, RAYMOND Y PAUL LAZARSFELD (eds.), *Metodología de las ciencias sociales*, Editorial Laia, Barcelona, 1974, pp. 157-16, p. 158.

ser más sólida, cuya validez se puede establecer a través de un análisis comparado que se haga posteriormente<sup>34</sup>. El artículo utiliza este método y tendrá presente las otras experiencias de América Latina, con especial atención al caso de Argentina.

Este trabajo sostiene y argumenta que el éxito de la transición chilena se debe a varios factores, estrechamente vinculados entre sí, posibles de encontrar en tres áreas del sistema político.

- En primer lugar, en el sistema de partidos, que representa a la inmensa mayoría de la población, con un razonable nivel de institucionalización y que se caracteriza por un alto grado de continuidad respecto del existente antes de Pinochet, pero con un importante nivel de renovación y cambio. El multipartidismo ha permitido la integración de los grupos sociales que apoyaron al régimen autoritario, lo cual ha favorecido la consolidación de la democracia, dado que estos grupos autoritarios tuvieron incentivos para actuar a través de las instituciones representativas y no por medio de la continuidad de la intervención militar. Los dirigentes de los partidos han adoptado posiciones de cooperación y no de confrontación. Esto ha sido posible porque el socialismo abandonó su adhesión ciega al marxismo y a las tesis leninistas anteriores a la caída de la democracia, cuestión que marca una clara diferencia con lo acontecido en 1973 y estaría demostrando un aprendizaje de las lecciones del pasado, hecho también presente en otras transiciones con fracasos democráticos y altos costos humanos, como es el caso de España<sup>35</sup>.

- En segundo término, el presidencialismo se ha comportado como un orden institucional con una mayor flexibilidad y con capacidad de adaptación a las exigencias políticas del cambio de régimen. Esto ha significado que la centralización decisoria en el Presidente ha estado matizada con el protagonismo de los partidos y del Congreso, especialmente el Senado, que ha visto aumentada su autoridad en el sistema político. La centralidad del Presidente se ha mostrado compatible con un gobierno de coalición, con un mayor protagonismo del Congreso y con arenas decisorias que integran los intereses de la oposición. El ganador no obtiene todo el poder.

- En tercera instancia, el éxito de la transición no puede explicarse sin considerar el rol de liderazgo y, particularmente, el papel desempeñado por Patricio Aylwin, quien supo interpretar la aspiración de los chilenos de construir una democracia de consenso<sup>36</sup>. Los primeros gobernantes de las nuevas democracias después de los regímenes totalitarios o autoritarios tienen la posibilidad de influir en el desarrollo del proceso político con sus decisiones y estilos de acción e imprimir un cierto sello a la institución que dirigen. El activo liderazgo del primer Canciller Federal de Alemania, Konrad Adenauer (CDU),

<sup>34</sup> LIJPHART, AREND, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, vol. LXV, N° 3, septiembre 1971, pp. 682-693, p. 692; ECKSTEIN, HARRY, "Case Study and Theory in Political Theory", en F.I. GREENSTEIN & N.W. POLSBY (comp.) *Handbook of Political Science*, vol. 7, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975.

<sup>35</sup> BERMEO, NANCY, "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, vol. 24, N° 3, 1992, pp. 273-291, p. 279.

<sup>36</sup> Usamos el concepto de LIJPHART, AREND, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2000.

marcó la jefatura del gobierno y la convirtió en un centro decisorio de enorme importancia para la política interna y externa, con repercusiones en la totalidad del sistema político alemán, conocido desde entonces como la 'democracia del canciller' (*Kanzlerdemokratie*)<sup>37</sup>. Aylwin imprimió a la presidencia una impronta de menor centralidad, continuada por sus sucesores, más allá de las diferencias de estilo y de personalidad de Frei Ruiz-Tagle y Lagos.

Hay otros factores que también debieran ser tomados en cuenta en el éxito de la democratización, como el mejor estado de la economía al momento de la inauguración de la democracia, con un ritmo de crecimiento de 5-6% promedio anual. Esto diferencia a Chile de otros países, como Perú y Argentina, en los que los militares dejaron las economías respectivas en pésimas condiciones. Sin embargo, seguimos a Lijphart en el sentido de que el análisis explicativo no consiste en identificar todas las variables, sino aquellas consideradas fundamentales<sup>38</sup>. Analizaremos cada uno de estos factores explicativos, para examinar, en la parte final, las generalizaciones que se extraen de la experiencia chilena sobre el presidencialismo.

#### UN SISTEMA DE PARTIDOS DE PLURALISMO MODERADO

Uno de los principales fundamentos de una democracia estable es la existencia de un sistema de partidos que represente los intereses de los ciudadanos; proponga los candidatos a las elecciones, y posea capacidad para asumir responsabilidades de gobierno y de oposición. Durante la transición, los dirigentes tienen que tomar decisiones que impliquen altos costos políticos y que, a su vez, deben ser seguidas por sus parlamentarios y aquellos militantes que ocupan los principales cargos en el gobierno. La disciplina en el Congreso se torna indispensable para enfrentar las tareas de la democratización. Son también de fundamental importancia para el buen gobierno el rechazo de posiciones clientelistas y de corrupción en el Ejecutivo.

Cuando se restableció la democracia en 1990, los partidos que entraron al Congreso Nacional expresaron una continuidad y un cambio con el sistema que existió hasta el golpe militar de 1973<sup>39</sup>. Tres eran partidos históricos –el Partido Demócrata Cristiano (PDC), surgido en 1938 como Falange Nacional; el Partido Radical, que luego cambia-

<sup>37</sup> NICLAUSS, KARLHEINZ, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2004; NOLTE, DETLEF, "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, Nr.2, 2003, pp. 43-67.

<sup>38</sup> LIJPHART, AREND, op.cit.

<sup>39</sup> SCULLY, TIMOTHY R., "Reconstituting Party Politics in Chile"; en el libro compilado por él junto a MAINWARING, SCOTT, *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press, Stanford, 1995, pp. 100-137. Para un análisis histórico de los partidos, VALENZUELA, SAMUEL J., "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos* N° 58, Otoño 1995, pp. 5-77. Sobre las continuidades de las preferencias electorales y de los partidos, VALENZUELA, SAMUEL J. Y TIMOTHY R. SCULLY, "Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy", *Comparative Politics*, 29: 4 julio 1997, pp. 511-27.

ría a Radical Social Demócrata (PRSD), originado a fines del siglo XIX, y el Partido Socialista (PS), fundado en 1933. Aparecieron nuevas colectividades, una de centro-izquierda —el Partido por la Democracia (PPD), organizado con carácter instrumental en 1987 para enfrentar el plebiscito— y dos en la derecha —la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) —, fundados ambos en 1983.

Cuadro 1  
Resultados de las elecciones parlamentarias, votos de diputados, 1989-2001

	1989	1993	1997	2001
PDC	26,6	27,1	23	18,9
PPD	11,5	11,8	12,9	12,7
PS	9,1	12,5	11,9	10
PRSD	3,9	3,0	3,1	4,1
RN	19,5	17,5	17,6	13,8
UDI	14,5	15,0	17,2	25,1
Independientes Derecha	0,2	0,7	1,1	5,3
UCC	--	3,2	1,2	--
Verdes	0,2	--	--	--
Humanistas	0,8	1,0	2,9	1,1
PC	5,3	5,0	6,9	5,2
Otros	7,1	1,5	1,6	3,7

Fuente: Calculado sobre la Información entregada por la Dirección del Registro Electoral, complementada con la información de prensa para identificar el partido de los candidatos independientes en las elecciones de 1989.

El Partido Comunista (PC) no logró obtener ningún escaño en el Parlamento y ha recibido un bajo pero relevante apoyo electoral, a pesar de los obstáculos impuestos por el sistema electoral. Con una destacada participación en el proceso político que llevó a Salvador Allende y a la izquierda al gobierno en 1970, alcanzó a tener el 16,2% de las preferencias en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973<sup>40</sup>. A nivel internacional, fue el tercer partido más importante de Occidente, después del PC de Italia y de Francia<sup>41</sup>. Sin embargo, a diferencia de la transición en España, en la que los comunistas

<sup>40</sup> El PC perdió apoyo popular porque en la oposición al autoritarismo optó por la vía violenta, rechazada por la oposición democrática por ser funcional a Pinochet, y después no llamó a votar 'No' en el plebiscito de 1988. Ningún partido invitó al PC a ingresar a la Concertación. El PC está excluido del Parlamento, además, por el sistema binominal, que le pone una altísima barrera para lograr un escaño.

<sup>41</sup> La bibliografía sobre el PC es escasa. RAMÍREZ NECOCHEA, HERNÁN, *Origen y formación del Partido Comunista de Chile*, Editorial Austral, Santiago, 1965; BARNARD, ANDREW, *The Chilean Communist Party 1922-1947* (tesis doctoral inédita), Universidad de Londres, 1977; "Chilean Communists, Radical Presidents and Chilean Relations with the United States, 1940-1947", *Journal of Latin American Studies*, vol.13, 1981, pp. 347-74; FURCI, CARMELO, *The Chilean Communist Party and the Road to Socialism*, ZED Books Ltd., Londres, 1984.

apoyaron el cambio pacífico a la democracia desde finales del régimen de Franco y se incorporaron a los organismos unitarios de la oposición<sup>42</sup>, en Chile se mantuvieron fuera de la oposición democrática y adoptaron una estrategia violenta a partir de 1983<sup>43</sup>. Esto los apartó de la izquierda socialista, que había abandonado las posiciones maximalistas del pasado y que continuó con una estrategia pacífica para recuperar la democracia, junto al PDC y a otros partidos. El sistema binominal ha impedido al PC obtener escaños, pues ello exige un alto porcentaje electoral, no inferior al 33,4%, imposible de obtener al competir con dos coaliciones de partidos: la Concertación y la oposición a ésta.

La continuidad de los partidos históricos ha sido posible por importantes cambios programáticos, de estrategia política y de dirigentes, todo lo cual explica los apoyos electorales. El PDC abandonó la política del 'camino propio', lo que le permitió llegar a La Moneda, pero lo aisló de los demás porque no buscó alianzas que le hubieran permitido gobernar en coalición durante la administración de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Desde la oposición al autoritarismo, optó por una estrategia de cooperación con otros partidos de centro e izquierda, postura que ha mantenido durante la democracia<sup>44</sup>.

El PS tuvo un importante proceso de renovación programática, abandonando el marxismo y adoptando una orientación social democrática, cercana al socialismo español<sup>45</sup>. Algunas de sus personalidades más destacadas, presentes en el Parlamento o en los gabinetes, fueron dirigentes que pertenecieron a pequeñas colectividades de izquierda surgidas a fines de los años 60 por la división del PDC y el PR, lo cual ha diversificado su discurso político y su vinculación con la ciudadanía.

El PPD fue formado por políticos que pertenecieron a diversos partidos en el pasado, especialmente socialistas, radicales y comunistas, y su finalidad fue convertirse en una alternativa al PS y al PDC, como partido nuevo y de simples ciudadanos. La heterogeneidad ideológica y política de sus dirigentes le ha impedido definir una plataforma programática atractiva y no ha podido incrementar su votación<sup>46</sup>.

La derecha se ha expresado en dos partidos, UDI y RN. Ambos comenzaron en 1989 en mejores condiciones que el Partido Nacional (PN) antes de la caída de la democracia, pues obtuvieron un 34,2% de los votos, muy superior al 21,1% recibido por este último en las postreras elecciones anteriores a la caída de la democracia. Aunque ninguna de las dos colectividades se reconoce continuadora de alguno de los dos partidos históricos de la derecha —liberales y conservadores, que en 1966 dieron origen al PN—, el hecho de que hayan aparecido dos partidos demuestra que se restablece la continuidad del

<sup>42</sup> MUJAL-LEÓN, EUSEBIO, *Communism and Political Change in Spain*, Indiana University Press, Bloomington, 1983.

<sup>43</sup> BASCUÑAN, CARLOS, *La izquierda sin Allende*, Planeta, Santiago, 1990.

<sup>44</sup> HUNNEUS, CARLOS, "A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile", en SCOTT MAINWARING y TIMOTHY S. SCULLY (eds.), *Christian Democracy in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 2003, pp. 121-161.

<sup>45</sup> WALKER, IGNACIO, *Socialismo y democracia*, Cieplan-Hachette, Santiago, 1990.

<sup>46</sup> Sobre el PPD véase HEINE, JORGE, "El gran salto del PPD", Informe N° 197, 28 de marzo de 2002, en [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org); hemos analizado el PPD en otro lugar, HUNNEUS, CARLOS, "El PPD, ¿partido moderno o simplemente partido de notables?", Informe N° 258, 2 octubre 2002, en [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org).

bipartidismo en ese sector, aunque tenga ahora otros componentes, como las distintas biografías y opiniones sobre el régimen militar.

La UDI fue fundada por los dirigentes del Movimiento Gremial (los 'gremialistas') surgido en 1965 en la Universidad Católica por iniciativa del estudiante de Derecho, Jaime Guzmán. Alcanzó una enorme influencia en el régimen militar, llegando a ser el grupo de poder civil más influyente. Sus dirigentes asumieron numerosos e importantes puestos en diversos órganos del gobierno central y fueron alcaldes de municipios, lo cual les permitió construir una amplia red de dirigentes, militantes y partidarios a lo largo del país, muy importante para enfrentar las elecciones de 1989. Guzmán fue el principal civil del general Pinochet y tuvo una activa participación en la preparación de la Constitución de 1980<sup>47</sup>.

El buen resultado en las elecciones de 1989 llevó a la UDI a seguir una política de crecimiento electoral sobre la base de obtener el respaldo de los grupos sociales que apoyaron a Pinochet, defendiendo al régimen militar y su continuidad como Comandante en Jefe del Ejército. Esta política fue exitosa y lo demuestra el hecho de haber sido el único de los partidos chilenos que logró aumentar su votación, duplicando su electorado, y pasar de un 14,5% en las primeras elecciones, a un 25,1% en 2001, convirtiéndose así en el principal del país en las elecciones parlamentarias de 2001, desplazando al PDC<sup>48</sup>.

RN fue fundado por personalidades que habían pertenecido al Partido Nacional y que tuvieron una participación menos activa en el régimen militar, muchos de los cuales estuvieron en la semioposición<sup>49</sup>. Pese a que este conglomerado apoyó el 'Sí' en el plebiscito de 1988, se diferenció de la UDI al reconocer el triunfo del 'No' en la dramática noche del 5 de octubre, cuando las autoridades de gobierno no lo hacían y la UDI permanecía en silencio. Desde la inauguración de la democracia, siguió una política de respaldo a su consolidación. Algunos de sus dirigentes criticaron las violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen militar y apoyaron al gobierno en algunas importantes iniciativas legales, como la reforma tributaria de 1991, la que permitió al Estado obtener recursos para financiar su política contra la extrema pobreza. Pese a integrar una lista común con la UDI en las elecciones parlamentarias y municipales, la competencia entre ambos partidos ha sido muy intensa, lo cual revela el impacto que tienen, en ambas colectividades, las diferencias políticas y las distintas biografías de sus principales dirigentes.

En Chile, la existencia de cinco partidos y medio (el pequeño PRSD) con representación parlamentaria, una competencia electoral que tiende hacia el centro, el abandono de posturas programáticas maximalistas y la disposición de los dirigentes a la negociación y al compromiso, crearon las condiciones para que se diera un sistema de partidos dentro de un pluralismo moderado<sup>50</sup>.

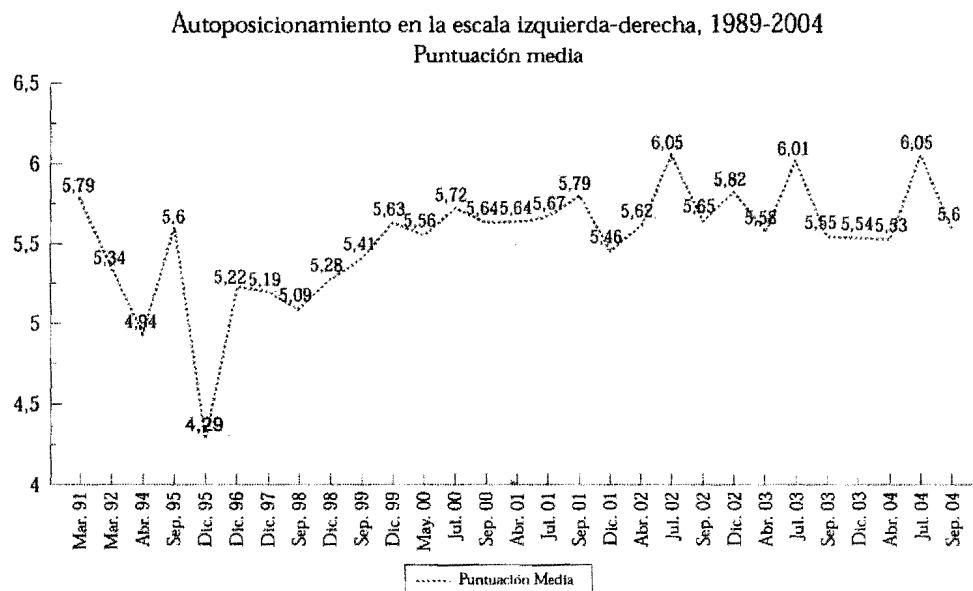
<sup>47</sup> Hemos analizado el rol de Guzmán y el 'gremialismo' en el autoritarismo, HUNEELUS, CARLOS, *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2000, cap.7.

<sup>48</sup> No pudo repetir ese resultado en las municipales de 2004, cuando el PDC detuvo su debilitamiento electoral y se confirmó como el primero, como lo había sido desde los comicios municipales de 1963.

<sup>49</sup> LINZ, JUAN J., "Opposition to and under an Authoritarian Regime: Spain", en DAHL, ROBERT A. (ed.), *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, New Haven, 1973, pp. 171-260.

<sup>50</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980

La estabilidad en los apoyos electorales de los partidos se debe, en cierta medida, a que las preferencias ideológicas de los ciudadanos han permanecido relativamente constantes, sin el debilitamiento del centro y el aumento de las adhesiones a la izquierda, como ocurrió en España después de 1977. En las encuestas, en la pregunta de intención de voto, el incremento del número de quienes no mencionan o no responden a un partido indica la menor fuerza de estas colectividades en un contexto de normalidad política y asimismo señala el menor perfil de los partidos debido al alto grado de acuerdo en las principales políticas públicas.

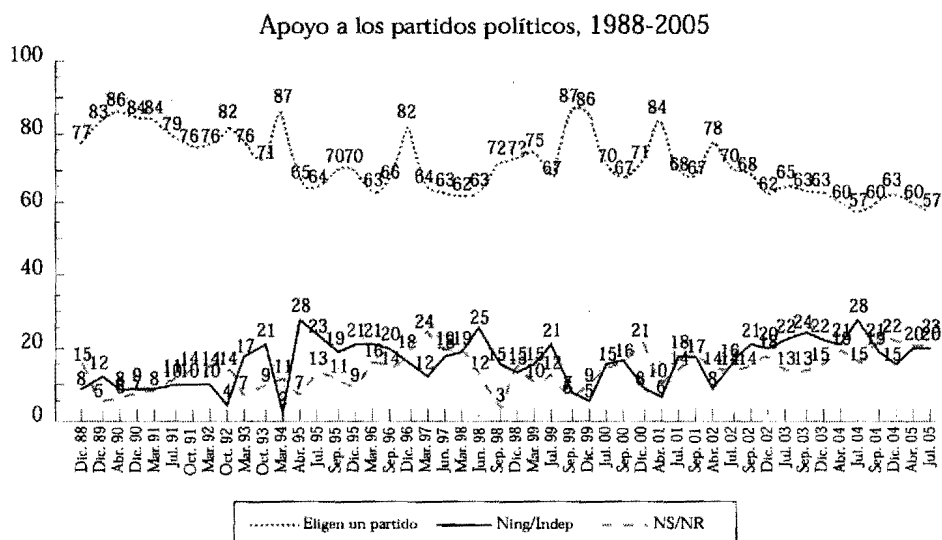


P. En política se habla normalmente de "izquierda y derecha". En una escala donde "1" es la izquierda y "10" es la derecha, ¿dónde se ubicaría usted?

Fuente: Encuestas Nacionales CERC

Uno de los factores que debilita a los partidos es el binominalismo, que no sólo constituye una poderosa barrera de entrada para nuevas colectividades, sino también porque incentiva una competencia perversa al interior de cada bloque, la que afecta su cohesión porque deberá salir electo sólo un candidato por lista<sup>51</sup>. Además, tiene un efecto nocivo, porque sólo puede postular un candidato por distrito de cada colectividad, lo cual desencadena una competencia de 'todo o nada' entre los postulantes de cada una de ellas.

<sup>51</sup> Hemos criticado el sistema binominal en HUNEUS, CARLOS, "Binominalismo: Sistema con pecado original que debe ser denunciado y reemplazado", Informe N° 424, 15 octubre 2004, en [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org).



P: Si las elecciones parlamentarias fueran el próximo domingo, ¿por cuál de los siguientes partidos votaría Ud.?

Fuente: Encuestas Nacionales CERC

Los dirigentes de los partidos han seguido una política de cooperación y no de confrontación, como la que dominó en Chile desde fines de los años 60, particularmente durante el gobierno de la Unidad Popular, con pésimas consecuencias para la política nacional. El desplome de la democracia y la represión del autoritarismo llevaron a los dirigentes de la oposición democrática a desarrollar relaciones de confianza personal, que hicieron posible la enorme capacidad de compromiso entre ellos, uno de los factores que explica la continuidad de la Concertación durante tres gobiernos.

Este cambio en las elites permitió acuerdos que modificaron las instituciones establecidas por el autoritarismo y que comenzaron antes del cambio de régimen, cuando se reformó la Constitución después del plebiscito de 1988, disminuyendo el impacto de los enclaves autoritarios. Continuó después en el acuerdo entre Jaime Guzmán (UDI) y Gabriel Valdés para elegir a este último como Presidente del Senado y, con ello, entrar a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional<sup>52</sup>. Se expresó luego en el acuerdo entre el gobierno y RN en la reforma tributaria, que permitió al primer gobierno democrático contar con recursos económicos para impulsar su política de disminución de la pobreza en un marco de lucha contra la inflación, aumentada por el gasto público de las campañas electorales del plebiscito y de las elecciones presidenciales de 1989. El predominio de

<sup>52</sup> Hemos analizado estos acuerdos en HUNEEUS, CARLOS, "El problema constitucional de la democracia en Chile. La ausencia de una genuina constitución", *Persona y Sociedad*, vol. XVII, N° 2, agosto 2004, pp. 121-142.



la política de acuerdos entre los dirigentes hizo que la democracia pudiera ser asimilada a una de tipo consociativa, en la terminología original de Lijphart<sup>53</sup>.

La experiencia de Chile en cuanto a una política de cooperación de elites plantea la pregunta de por qué ello no se ha producido en otros países, por ejemplo, en Argentina, donde los conflictos entre peronistas y radicales ha sido uno de los factores de la inestabilidad política desde la caída de Perón en 1955. Ella ha reaparecido desde la campaña presidencial de 1983 y continuó en el primer gobierno democrático, especialmente por la presión del movimiento sindical, organizador de catorce huelgas generales en protesta a la política económica<sup>54</sup>.

### Problemas de los partidos en el presidencialismo

En el presidencialismo, la fortaleza del sistema de partidos se encuentra amenazada. Esta modalidad no proporciona recursos para mantener el dinamismo de las colectividades en el gobierno. Se torna difícil la relación entre el Presidente y el o los partidos de gobierno por la naturaleza del régimen, en el que el Jefe de Estado es elegido por el pueblo por un período fijo, que le permitiría, en teoría, actuar con independencia de las colectividades que lo eligieron. Esta relación es más expedita en un régimen parlamentario, pues existe una vinculación directa entre ambos actores: el Jefe del Gobierno es simultáneamente Jefe del Partido, lo que hace que pueda destinarle tiempo y energías a atender las necesidades tanto partidarias como gubernamentales. Además, como máxima autoridad del partido, durante el ejercicio de la dirección del gobierno, recibe importantes recursos para integrar a los dirigentes al trabajo gubernativo, lograr la disciplina de los parlamentarios y mantener los debates en sus organismos deliberativos y decisorios dentro de los ámbitos del programa de gobierno. Como los ministros son parlamentarios, participan activamente en la organización partidaria, normalmente como responsables de alguna agrupación territorial<sup>55</sup>, y conocen los desafíos de la lucha electoral porque deben ganarse el escaño, y por lo mismo están atentos a los efectos de las políticas públicas, las que aumentan o perjudican los apoyos ciudadanos.

En el régimen presidencial, la situación es diferente. El Presidente de la República puede ganar la elección con o sin el apoyo de su partido, especialmente en aquellos comicios que adquieren carácter plebiscitario por la polarización entre dos candidatos, lo cual provoca un altísimo nivel de personalización, perjudicial para los partidos<sup>56</sup>. Como

<sup>53</sup> LIJPHART, AREND, "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, vol.1, 1968, pp. 3-44; *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands*, University of California Press, Berkeley, 1968. Véase también DAALDER, HANS, "The Consociational Theme", *World Politics*, vol. 26, 1974, pp. 604-621.

<sup>54</sup> Hemos analizado esto en HUNEUS, CARLOS, "Tecnócratas y políticos en la política democrática en Argentina (1983-1995)", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº. 30, 1997, pp. 207-228.

<sup>55</sup> En Alemania se dice que los ministros y secretarios de estado parlamentario ejercen esta función de lunes a viernes, mientras que durante el fin de semana se dedican al trabajo en su distrito parlamentario.

<sup>56</sup> Los países que sirven de ejemplo a Schmitter para formular su demoledora crítica a los partidos tienen régimen presidencial, en "Critical Reflections of the 'Functions' of Political Parties".

el Presidente tiene una legitimidad propia derivada de su elección<sup>57</sup>, no tiene la necesidad de preocuparse acerca del estado en que se encuentra el partido al que pertenece durante su gestión y la disciplina de sus parlamentarios es una tarea que delega en sus ministros o en los jefes de bancada. Los ministros son reclutados entre profesionales, no siempre militantes de partido, y si lo son, no han tenido vida partidaria. Este reclutamiento es fuente de problemas para los partidos, pues estos funcionarios desconocen las necesidades de las organizaciones, no están al tanto de cuáles son los más adecuados dirigentes intermedios y superiores y, al no ser parlamentarios, carecen de conocimiento sobre las necesidades que plantea la lucha política y electoral. La primacía asignada a las políticas económicas centraliza decisiones en el Ministerio de Hacienda, en el cual predominan criterios tecnocráticos de escasa significación para los ciudadanos. De lo contrario, al ser ocupado por otro tipo de funcionarios, existe el riesgo de que se dejen llevar por presiones populistas que desembocarían en una espiral inflacionaria dañina para la democracia. Las relaciones de los ministros con los parlamentarios están dominadas por un bajo porcentaje de confianza. Los primeros tienden a desconfiar de las demandas de estos, considerándolas iniciativas destinadas a apoyar intereses específicos, generalmente contrapuestos con el cumplimiento del programa de gobierno, y los miembros del Poder Legislativo tienen reservas respecto de los ministros, considerándolos rígidos tecnócratas que deciden según criterios alejados de las necesidades reales de los ciudadanos.

Por estos factores, los partidos de gobierno se han debilitado como organizaciones, perdiendo capacidad para influir en la formulación de políticas públicas y para que sus parlamentarios tengan un activo protagonismo en el Congreso, dependiendo en gran medida de los apoyos que reciben de la administración. Estos factores, unidos al sistema binominal y a la ausencia de una ley que financie a los partidos, crean un escenario desfavorable para el futuro de estas colectividades.

#### LA FLEXIBILIDAD INSTITUCIONAL DEL PRESIDENCIALISMO

La visión crítica del presidencialismo, adoptada por destacados científicos políticos, se apoya principalmente en el examen de sus componentes constitucionales, sin considerar la influencia que puedan tener los recursos políticos y sin prestar atención a cómo funcionan las instituciones en la realidad. Esto último es indispensable porque el desempeño de las instituciones descritas en la Constitución puede ser diferente a lo establecido en ella (*Verfassungswirklichkeit*, según los alemanes). El funcionamiento de las instituciones está condicionado por múltiples factores políticos, incluyendo las decisiones de quienes ocupan las más altas posiciones de autoridad. La novedad de la ciencia política es haber mostrado la complejidad de la política, algo descuidado por algunos politólogos que prestan demasiada atención a la lectura de las constituciones y descuidan el estudio del

<sup>57</sup> Esta es una de las propiedades más fuertes del presidencialismo, LINZ, JUAN, "The Perils of Presidentialism", op.cit.

proceso político dentro de los regímenes presidencialistas<sup>58</sup>. El estrechamiento del estudio del presidencialismo a la dimensión constitucional es sorprendente en el caso de cientistas políticos estadounidenses, pues existe una amplísima bibliografía sobre la presidencia en los EE.UU., que entrega interesantes ideas para comprender mejor esta forma de gobierno<sup>59</sup>.

Desde 1990 el presidencialismo ha tenido un importante grado de flexibilidad, que se ha traducido en una serie de matices respecto de la centralidad del Jefe de Estado, tan temida por los analistas como una barrera a la democratización.<sup>60</sup> Estos matices han beneficiado una cierta dispersión del poder y han permitido que se dé un mayor espacio para la acción de los partidos y del Congreso.

### Relaciones ejecutivo y legislativo

La Constitución de 1980 aumentó los poderes legislativos del presidente en comparación con los que tenía en la de 1925 y sus reformas posteriores. Con todo, el ejecutivo tiene que mantener una buena relación con el Congreso, porque sus principales *policies* requieren una ley que las autorice y les dé financiamiento<sup>61</sup>. El presidente no define sólo la agenda legislativa; tiene que considerar los intereses de los parlamentarios de la Concertación y de la oposición porque no tiene mayoría en el Senado. La coordinación del presidente con los parlamentarios es necesaria para el primero, además, porque los legisladores tienen más autonomía para incorporar temas a la agenda legislativa<sup>62</sup>. Esto da cierta rigidez al gobierno, puesto que aquellas iniciativas que no logran consenso en la Concertación y que son de enorme importancia social, deben ser dejadas de lado por el presidente. Sin embargo, pueden ser presentadas después al Congreso por los parlamentarios como moción. Esto ocurrió con la ley de divorcio, iniciada en el Congreso como una moción de diputados de la Concertación y de la Alianza por Chile.

<sup>58</sup> Por ejemplo, se presentan los poderes de los presidentes en América Latina según se establece en la respectiva constitución, "Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America", recopilado por JOHN M. CAREY, OCTAVIO AMORIN NETO y MATTHEW S. SHUBART, en MAINWARING, SCOTT y MATTHEW SHUGART (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

<sup>59</sup> Por ejemplo, la línea de investigación iniciada, NEUSTADT, RICHARD E., *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press, Nueva York, 1990; GREENSTEIN, FRED I. (ed.), *Leadership in the Modern Presidency*, Harvard University Press, Cambridge, 1988, y *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

<sup>60</sup> Un estudioso estadounidense expresó estos temores así: "La habilidad del ejecutivo para declarar la urgencia legislativa, combinada con la habilidad para convocar a sesiones extraordinarias, le entrega al presidente poderosas atribuciones para fijar la agenda del proceso legislativo. Adicionalmente, para asegurarse de que sus proyectos tendrán iniciativa, los presidentes también pueden usar estas facultades para desentrañar el proceso legislativo y prevenir que sea considerado por el Congreso", SIAVELIS, PETER M., *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2000, p. 19.

<sup>61</sup> ROSE, RICHARD, *What is Governing?*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1978.

<sup>62</sup> El ejecutivo la define en el discurso del 21 de mayo, cuando se inaugura la legislatura ordinaria de sesiones del Congreso, y después del 18 de septiembre, cuando fija la agenda de la legislatura extraordinaria.

La relevancia del Congreso en la agenda legislativa se puede examinar viendo la cantidad de leyes que han tenido su origen en mociones de los parlamentarios. Mientras en los primeros tres años de la nueva democracia hubo sólo 13 leyes que se originaron como moción, en 1993 se produjo un fuerte aumento a 7. En los años siguientes, se mantuvo la fuerte participación de aquellos a través de la presentación de iniciativas de ley por medio de mociones, particularmente en los años 1998 y 2000, cuando un 41% y un 51% de las leyes promulgadas en cada uno de esos años fueron iniciadas de esta forma.

Cuadro 2:  
Leyes publicadas por año, según origen del ejecutivo o legislativo, 1990-2004

Año	Mensaje	%	Moción	%	Total
1990	35	89,7	4	10,2	39
1991	91	93,8	6	6,1	97
1992	75	94,9	4	5,0	79
1993	72	79,1	19	20,8	91
1994	65	78,3	18	21,6	83
1995	50	69,4	22	30,5	72
1996	40	75,4	13	24,5	53
1997	37	66,0	19	33,9	56
1998	32	59,2	22	40,7	54
1999	37	61,6	23	38,3	60
2000	23	48,9	24	51,0	47
2001	52	69,3	23	30,6	75
2002	38	68,1	24	31,8	61
2003	49	65,3	26	34,7	75
2004	53	77,9	15	22,1	68
Total	749	74,0	262	25,9	1011

Fuente: Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados

Las leyes que han comenzado por mensaje del ejecutivo también consideran artículos o bloques de artículos preparados por los parlamentarios. La diputada María Angélica Cristi (UDI), que había sido alcaldesa de una comuna popular durante el régimen de Pinochet, incorporó, a través de una moción, artículos para regular el consumo de alcohol en los jóvenes en el proyecto de ley del gobierno sobre alcoholes<sup>63</sup>, luego de tener reuniones con los ministros del interior de los tres gobiernos de la Concertación.

<sup>63</sup> Ley N°.19.925, 19 diciembre 2003.

La importancia del Congreso como arena deliberativa y decisoria explica que el gobierno ha realizado un trabajo sistemático de varios ministros para impulsar la agenda legislativa y lograr los apoyos entre los parlamentarios del oficialismo y de la oposición. En el gobierno de Patricio Aylwin, trabajaron en forma coordinada los tres ministros de La Moneda, llamados 'ministros políticos': Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (PDC), ingeniero y economista con un gran conocimiento del funcionamiento de la administración<sup>64</sup>, rector de la Universidad de Chile (1968-1973) y de destacada labor en la oposición democrática<sup>65</sup>; el de Interior, Enrique Krauss (PDC), que había integrado el gabinete en el gobierno de Frei Montalva, fue diputado elegido en 1973 y fue un alto dirigente del PDC y Secretario General de Gobierno, y Enrique Correa (PS), quien había tenido una importante labor en la campaña del plebiscito de 1988<sup>66</sup>. Se reunían una vez a la semana para analizar la agenda legislativa y decidir qué hacer para impulsar la tramitación de los proyectos. En estas iniciativas también intervenía el respectivo ministro del área que se proponía legislar, si era un asunto que estuviera fuera del ámbito de las carteras de los ministros de La Moneda.

Esta práctica continuó en forma irregular durante la administración de Frei Ruiz-Tagle, por la inestabilidad de los ministros de La Moneda y se retomó en la del presidente Ricardo Lagos, cuyo Ministro del Interior desde un comienzo fue el abogado y cientista político José Miguel Insulza (PS). Cobró especial eficacia desde marzo de 2003, cuando fueron nombrados los ministros Francisco Huenchumilla (PDC), un respetado diputado que había sido presidente de la Comisión de Defensa y que fue derrotado en las primarias internas para elegir al candidato a senador, y Francisco Vidal (PPD), en las carteras de Secretaría General de la Presidencia y de Gobierno, respectivamente<sup>67</sup>.

También hay que considerar el trabajo efectuado desde el Ministerio de Hacienda, que tiene una importante participación en el proceso legislativo, pues debe revisar todos los proyectos de ley que tienen incidencia económica<sup>68</sup>. Para coordinar esta labor, cada lunes hubo reuniones-almuerzo, del titular de la cartera y los jefes de bancada de los cuatro partidos de la Concertación, a objeto de revisar la agenda legislativa para la semana que se iniciaba. Esta reunión fue continuada por los ministros de los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos y ha sido evaluada como un mecanismo muy útil tanto por los presi-

<sup>64</sup> Había sido funcionario de la Dirección de Presupuestos desde mediados de los años 50, llegando a ser subdirector durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) y director en el de Eduardo Frei Montalva, hasta su elección como rector de la Universidad de Chile en 1968, cargo que ocupó hasta el golpe militar de 1973. Anteriormente, había sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas.

<sup>65</sup> Fue uno de los fundadores del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como 'Grupo de los 24'. Véase ORTEGA FREI, EUGENIO, *Historia de una alianza*, CED-CESOC, Santiago, 1992.

<sup>66</sup> En el gobierno de Aylwin, hubo una activa participación del presidente, que había sido parlamentario antes del golpe durante ocho años y presidente del PDC en numerosas ocasiones. Sus sucesores tuvieron una relación menos activa con la gestión parlamentaria.

<sup>67</sup> Hemos entrevistado a estos tres ministros y revisado la agenda de reuniones del ministro Insulza desde que asumió el cargo en marzo de 2000.

<sup>68</sup> El Ministerio de Hacienda tiene una oficina encargada especialmente de la tramitación legislativa, integrada por tres abogados.

dentes como por los parlamentarios<sup>69</sup>. La estabilidad de los ministros en esta cartera fue un factor que facilitó esta iniciativa, la única que ha tenido un titular en cada uno de los tres gobiernos de la nueva democracia.

Existe una estrecha relación entre el gobierno y el Congreso en relación a los temas económicos, especialmente a través de la comisión de Hacienda del Senado. Esto se ha facilitado porque hay senadores que fueron ministros y conocen, por ende, las necesidades del ejecutivo: Alejandro Foxley (PDC), que fue de Hacienda, Carlos Ominami (PS), que ocupó la cartera de Economía, y Edgardo Boeninger (PDC), senador designado desde 1997, fue ministro secretario general de la presidencia, los tres en el gobierno de Aylwin<sup>70</sup>. La oposición ha destinado a esta comisión a sus principales dirigentes, como el senador Jovino Novoa (UDI), uno de los fundadores del partido y presidente del mismo. El ministro de Hacienda del gobierno de Lagos, Nicolás Eyzaguirre (PPD), ha mantenido estrechas relaciones con ella para asegurar una rápida aprobación de los proyectos de ley que interesan a su cartera y por intereses de su ministerio, en relación al control que realiza de la gestión presupuestaria de los ministerios y servicios públicos. Hacienda ha ampliado la esfera de competencias del Congreso, al permitir a la comisión de Hacienda del Senado ver cómo los servicios públicos gastan los recursos de la ley de presupuesto. Fue necesaria la promulgación de una ley, en mayo de 2003, que modificó la ley orgánica del Congreso Nacional<sup>71</sup> y que creó una unidad de seguimiento presupuestario, con cuatro funcionarios especializados que reúnen información sobre la ejecución presupuestaria, entregando a los miembros de la comisión información que les permite 'tomar mejores decisiones'<sup>72</sup>.

Esta unidad apoya la continuidad del trabajo de la comisión de presupuesto después de la promulgación de la respectiva ley de presupuesto, con la finalidad de hacer un seguimiento de ejecución presupuestaria de los distintos programas que han sido financiados por la ley de presupuesto. La finalidad es llegar a revisar un 25% de los principales programas del gobierno en un plazo de 4 años<sup>73</sup>. Su trabajo es posible porque el ministerio de Hacienda le entrega la información sobre la ejecución presupuestaria, lo que constituye una interesante expansión de la transparencia en la gestión pública, porque los parlamentarios pueden conocer el grado de avance de los presupuestos de cada ministerio y apreciar cuáles son más eficientes. No se trata de una función de control, pues ella radica en la Cámara de Diputados, sino que la finalidad es apoyar la capacidad decisoria de los senadores de la comisión de Hacienda y ayudar al ministerio de Hacienda a llevar a cabo un control del uso de los recursos que asigna trimestralmente a cada ministerio. Por tanto, hay una interesante convergencia de intereses del ejecutivo con los del Con-

<sup>69</sup> Entrevistas con altos funcionarios de la Dirección de Presupuesto y con el ex ministro de Hacienda, Eduardo Aninat.

<sup>70</sup> Foxley fue presidente del PDC (1994-1997) y Ominami ha sido vicepresidente de su partido.

<sup>71</sup> Ley Nº. 19.875, del 28 de mayo de 2003.

<sup>72</sup> Entrevista de Fabiola Berríos con Alejandro Hormazábal, encargado de la Unidad de Seguimiento Presupuestario del Senado, 15 julio 2003.

<sup>73</sup> Entrevista con Alejandro Hormazábal, 15 julio 2003.

greso, que beneficia a ambos poderes, facilitada por el amplio consenso sobre temas económicos, como el equilibrio presupuestario y la modernización de la gestión del estado.

### El empleo de las atribuciones presidenciales

Los poderes del Presidente entregados por la Constitución pueden ser usados de diferente manera, dependiendo de los objetivos del Jefe de Estado. Por ejemplo, buscar o no una buena relación con el Congreso con la finalidad de lograr la aprobación de su agenda legislativa y cumplir su programa de gobierno. Un recurso constitucional destacado por los estudiosos del presidencialismo es el veto presentado como un poderoso recurso del Primer Mandatario para detener decisiones del Congreso que él rechaza<sup>74</sup>. Sin embargo, su importancia práctica debe implicar un examen de su utilización, porque el Presidente puede no utilizarlo, enviando al Congreso aquellos proyectos de ley que cuenten de antemano con un ambiente favorable a su aprobación. Un examen de la utilización del veto por los últimos tres presidentes de Chile demuestra que se han valido de este recurso en pocas ocasiones. Entre 1990 y 2002, hubo sólo 45 vetos, de los cuales 32 fueron aprobados por el Congreso, 7 fueron parcialmente aprobados y 4, rechazados<sup>75</sup>. De los últimos 11 casos, sólo 3 fueron insistidos por el Presidente y los demás quedaron sin efecto, porque el Ejecutivo desistió de su insistencia. Un análisis de los proyectos de ley vetados por el Presidente muestra que se trata de materias diversas y no siempre relevantes. En algunos casos, los vetos fueron solicitados por los propios parlamentarios, porque encontraron errores en los proyectos de ley aprobados por el Congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo.

El segundo recurso del Presidente para imponer su autoridad sobre el Congreso es el de las urgencias, con las cuales puede acelerar la tramitación de los proyectos de leyes que se encuentran en alguna de las cámaras. Tampoco el Presidente hace uso de este mecanismo en forma unilateral, sino que previamente lo concuerda con el Congreso, averiguando cuál es su disposición para aprobar el proyecto en el plazo deseado por él. Si la información que recibe es que ello no se logrará en el tiempo deseado, no solicita la urgencia. En la práctica, la urgencia tiene la función de definir las prioridades del Ejecutivo, más que indicar el tiempo en que desea que los proyectos sean despachados por el Congreso.

El buen empleo de la urgencia ha sido reconocido por los parlamentarios. Si bien es cierto que un 28% de los diputados encuestados critica la forma en que el Presidente ha hecho uso de las urgencias, esta visión crítica proviene especialmente de los diputados en ejercicio, pues en los ex diputados es de apenas un 12% (cuadro 3). Los parlamentarios de oposición son los que critican el empleo de este recurso, 52%, mientras que los de la Concertación tienen una opinión distinta, pues sólo un 11% considera que el Presidente

<sup>74</sup> SHUGART, MATTHEW Y JOHN M. CAREY, *Presidents and Assemblies*, op.cit.

<sup>75</sup> Debemos esta información a Carlos Carmona, jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuya ayuda agradecemos.

ha hecho un mal o un muy mal uso de las urgencias. Las opiniones negativas están más difundidas entre los diputados de la UDI, pues un 61% cuestiona su utilización por parte del Presidente, mientras que entre los de RN el porcentaje es de 40%. Entre los diputados de las bancadas de gobierno, sólo 13% las critica. Esto último pone de manifiesto las buenas relaciones entre los diputados de la Concertación y el gobierno. Ante la pregunta de cómo definiría las relaciones con las autoridades de gobierno, un 43% de los diputados de la Concertación las considera muy colaborativas, mientras que un 22% de los diputados de la oposición tiene esa misma opinión.

Cuadro 3:

Evaluación por los diputados del empleo de las urgencias por el Ejecutivo (en %)

	Diputado/ex diputado		Partido político						Alianza		Total
	Diputado en ejercicio	Ex diputado	UDI	RN	PDC	PPD	PS	PRSD	Concertación	Alianza por Chile	
Muy bien		9	--	--	3	7	6	17	5	--	3
Bien	19	36	4	10	41	21	38	50	37	7	26
Regular	41	43	35	50	44	43	44	17	41	41	41
Mal	27	6	46	20	8	14	6	17	9	35	19
Muy Mal	11	6	15	20	5	7	--	--	4	17	9
N	74	47	26	20	39	14	16	6	75	46	121

Fuente: Encuesta Trabajo y Vida Parlamentaria. Proyecto FONDECYT, N°1020790.

Fueron dos muestras diferentes, representativas de diputados y de los ex diputados, y las entrevistas se realizaron en 2003.

## EL FORTALECIMIENTO DEL SENADO

La flexibilidad del presidencialismo se aprecia en el cambio institucional que ha experimentado el Senado, con un incremento de su autoridad en relación con el nombramiento de autoridades pertenecientes al Poder Judicial y de nuevos organismos creados para permitir una mayor participación de la oposición en algunos ámbitos del Poder Ejecutivo<sup>76</sup>. Esto demuestra que el presidencialismo no conduce fatalmente a que el ganador obtenga todo, pues las necesidades de legitimación de la democracia exigen la creación de espacios de poder para estimular la participación de la oposición, especialmente cuando se trata de un Estado unitario, que no proporciona instituciones fuertes

<sup>76</sup> Esto lo hemos desarrollado en HUNEUS, CARLOS Y FABIOLA BERRÍOS, "El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile", *Revista de Derecho Público*, N° 66, 2004, pp.61-96.



para su integración, como en el gobierno de los estados federados en los países con régimen federal<sup>77</sup>.

La Constitución de 1980 creó una figura presidencial muy poderosa y, de paso, redujo fuertemente las competencias del Congreso, que Pinochet desplazó a Valparaíso, decisión que demostraba la atribución de una menor importancia. Aun cuando este diseño institucional tuvo algunas modificaciones por la reforma constitucional de 1989, los principales cambios fueron de carácter político y comenzaron antes de la inauguración de la democracia el 11 de marzo de 1990. Ello ocurrió cuando Jaime Guzmán dio un paso audaz, pocos días antes de realizarse la transmisión de poder, planteándole al senador Gabriel Valdés (PDC)<sup>78</sup> el apoyo de su partido para su elección como presidente del Senado. Esta propuesta fue sorprendente, porque la Concertación no tenía mayoría en la Cámara Alta como para elegirlo con sus votos y los 9 senadores designados apoyarían a una personalidad de derecha. Guzmán confiaba en que Valdés garantizaría en el Congreso una ceremonia de transmisión del mando de Pinochet a Aylwin, sin humillaciones ni vejámenes hacia el ex dictador y contribuiría a la existencia de un ambiente cordial hacia este último<sup>79</sup>.

Esta designación tenía enormes repercusiones, porque el presidente de la Cámara Alta era miembro del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), en el cual había cuatro militares y cuatro civiles, incluido el Presidente de la República. El presidente del Senado, por ende, daba el empate al Jefe de Estado, lo que permitía neutralizar a los uniformados al tener el voto dirimente. Pese a que la reforma constitucional de 1989 disminuyó sus atribuciones, era visto por la entonces oposición democrática como la institución desde la cual los militares limitarían la acción del Presidente.

Este trascendental acuerdo implicó para la UDI obtener la vicepresidencia del Senado<sup>80</sup> y la presidencia de algunas comisiones, con lo cual se desarrolló un destacado protagonismo que la ayudó a iniciar su larga marcha de legitimación democrática, mediante un lento y cuidadoso distanciamiento de su imagen que la identificaba con el régimen militar. El acuerdo Guzmán-Valdés fue muy útil para la transición, porque permitió al Presidente Aylwin tener a un gran político, y de su partido, en el CSN e implicó fortalecer la legitimidad legal del cambio, que obligaba a los militares a respetar las instituciones establecidas en la Constitución, en la medida en que la presencia de una personalidad de la Concertación en ese organismo, visto como el más representativo del modelo de 'democracia protegida', le otorgaba una mayor legitimidad. Además, empujó a RN a una política de cooperación con el gobierno, para evitar que la UDI se perfilara por su pragmatismo político, lo que se expresó en el apoyo al proyecto de reforma tributaria

<sup>77</sup> Las funciones del federalismo son una dimensión institucional desatendida por los estudiosos estadounidenses del presidencialismo.

<sup>78</sup> Era una de las principales personalidades del partido: había sido ministro de Relaciones Exteriores durante todo el gobierno de Eduardo Frei Montalva; después fue subsecretario de la ONU, y presidente del PDC entre 1982 y 1987.

<sup>79</sup> Entrevista con Gabriel Valdés.

<sup>80</sup> La ocupó Beltrán Urenda, que no era militante de la UDI.

del gobierno para financiar la política destinada a disminuir la pobreza<sup>81</sup>. Esta política de RN, llamada por ese conglomerado 'democracia de los acuerdos', fue continuada de alguna manera durante el gobierno de Aylwin, para mostrar una oposición constructiva, distinta de la seguida por la UDI, que era vista como demasiado preocupada de los intereses de Pinochet y los militares<sup>82</sup>.

Decíamos que el orden institucional permite la participación de individuos que representen los intereses de la oposición y de los grupos de interés. Esto quiere decir que el poder no reside sólo en el Presidente y su gobierno, por un lado, y el Congreso y los Tribunales, por el otro, sino también en otros organismos del Estado. Uno de éstos es el consejo del Banco Central, creado por la Constitución de 1980<sup>83</sup>. Se trata de un organismo autónomo, cuya función es velar por la estabilidad de los precios, es decir, el control de la inflación. Antes de que Patricio Aylwin asumiera la Presidencia de la República, hubo un acuerdo entre la Concertación y el gobierno de Pinochet en cuanto a los nombres de los cinco consejeros que lo integrarían: dos por cada bloque, y un quinto, el subsecretario de la CEPAL, Andrés Bianchi, elegido como primer presidente por este consejo. Con la entrada en vigencia de la Constitución, el 11 de marzo de 1990, el nombramiento de los consejeros es realizado por el Senado y los nombres son propuestos por el Presidente, luego que el ministro de Hacienda efectúa los sondeos con los senadores para asegurar su aprobación.

Este organismo ha tenido un importante rol en la política económica a través de la disminución de la discrecionalidad del gobierno y de la inflación, que había llegado a un 28% a fines de 1989 como consecuencia de la política expansiva del régimen militar para influir en el voto de los chilenos en el plebiscito de 1988 y en las elecciones de 1989. Su actuación no ha estado libre de polémicas. Por ejemplo, su decisión en 1996, adoptada por la mayoría de los consejeros, de llegar a un acuerdo con el Banco de Chile, el más grande del país hasta ese momento, por la deuda 'subordinada', producida por el desplome del sistema financiero en 1983, que tuvo a ese organismo financiero como uno de los principales responsables. Ese acuerdo llevó a la renuncia de su Presidente, Roberto Zahler (PDC), quien no compartió la posición adoptada por la mayoría del consejo de suscribir un acuerdo que correspondía más bien a las expectativas de ese poderoso banco privado, antes que a los intereses del instituto emisor. También han sido criticadas sus decisiones para enfrentar la crisis asiática, de subir fuertemente las tasas de interés, lo cual agravó la situación del desempleo y, con ello, dañó las condiciones de vida de los asalariados<sup>84</sup>.

Otro de los amarres dejados por el régimen autoritario antes de concluir fue la creación del Consejo Nacional de Televisión para velar por la autonomía de este medio de comunicación. Sus diez miembros son propuestos por el Presidente de la República y

<sup>81</sup> MARCEL, MARIO, "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 45, 1997, pp. 33-84.

<sup>82</sup> ALLAMAND, ANDRÉS, *La travesía del desierto*, Aguillar, Santiago, 1999.

<sup>83</sup> Artículos 97 y 98, desarrolladas por la ley orgánica constitucional N° 18.840, de 10 de octubre de 1989.

<sup>84</sup> FRENCH-DAVIS, RICARDO, op. cit., p.345.

nombrados por el Senado. La finalidad de ello era impedir que el gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, ejerciera un control sobre este medio de comunicación<sup>85</sup>. Su rol ha sido menor, porque el gobierno se ha mostrado respetuoso del pluralismo de estos medios.

La tercera arena consociativa ha sido el Consejo de TVN. El gobierno del presidente Aylwin modificó la ley que creó este canal estatal de televisión, para marcar una diferencia con el régimen militar, que lo había usado como instrumento de propaganda. Con el nuevo texto legal, se aseguró su autonomía respecto del gobierno y se lo empujó a buscar financiamiento privado a través del avisaje, para que no dependiera de la subvención pública y favorecer así su independencia del gobierno. Estableció que TVN estaría dirigida por un consejo de seis miembros propuestos por el Presidente al Senado, organismo que los nombraría. La presidencia de dicho Consejo la ocuparía una persona nombrada por el Presidente. Cada uno de los consejeros está vinculado a alguno de los partidos de gobierno y de oposición<sup>86</sup>.

A raíz del acuerdo entre el gobierno y la oposición en un tema de modernización del Estado y probidad, provocado por escándalos de corrupción e ineficacia en la gestión pública, se creó asimismo el Consejo de la Alta Dirección Pública, que es otra importante arena consociativa. Está formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del Presidente y dirigido por otra designada por el Presidente. Su función es nombrar a quienes deban ocupar los cargos superiores de la administración pública que son de exclusiva confianza del Presidente y cautelar el profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. El Senado designó a miembros pertenecientes o vinculados a los partidos con representación parlamentaria<sup>87</sup>.

El Senado vio fortalecido su poder e influencia con la facultad entregada por la reforma judicial que le permite participar en el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema. Durante el segundo gobierno democrático (1994-2000), del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el marco de la reforma judicial<sup>88</sup> que buscaba modernizar la Justicia, especialmente el proceso penal, se reformó la Constitución para que el Senado participara en la designación de los ministros de la Corte Suprema, a propuesta del Presidente hecha a partir de una quina entregada por el más alto Tribunal de la República. También interviene en el nombramiento del Fiscal Nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal, y que tiene como función dirigir el ministerio público. Estos cambios redu-

<sup>85</sup> Ley 18.838, modificada en la ley 19.131.

<sup>86</sup> Lucía Santa Cruz, cercana a RN, ha sido vicepresidente del Instituto Libertad y Desarrollo, un centro de estudios cercano a la UDI; Juan de Dios Vial Larraín, ex rector de la Universidad de Chile en el régimen militar, es próximo a la UDI; Virginia Rodríguez, al PS; José Zalaquet, es del PPD; José Pablo Arellano es del PDC, fue director de presupuesto de Aylwin y Frei Ruiz-Tagle y ministro de Educación de este último, y Daniel Platovsky ha sido dirigente de RN. El presidente Carlos Mladinic (PDC) fue ministro Secretario General de Gobierno de Frei Ruiz-Tagle.

<sup>87</sup> Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo, cercana a la UDI; María Luisa Brahm, del centro de estudios Libertad, creado por RN; José Florencio Guzmán (PDC), ex ministro de Defensa de Frei; y Mario Waissbluth (PPD). La presidenta es Catalina Bau.

<sup>88</sup> Sobre la reforma judicial, véase BLANCO, RAFAEL, op. cit.

jeron la autoridad del Presidente, porque hasta ese momento también le correspondía el nombramiento de los ministros del Poder Judicial, a partir de quinas propuestas por este Poder.

No queremos exagerar la flexibilidad del presidencialismo, porque los principales recursos del sistema político se han mantenido. Sin embargo, la capacidad de adaptación que ha tenido para enfrentar los desafíos de la democratización, superando los obstáculos, revela un interesante proceso que ha ido más allá de las normas constitucionales consideradas por aquellos politólogos críticos de esta forma de gobierno. En su clásico estudio sobre las instituciones, Huntington colocó la adaptación como uno de los desafíos que miden la fortaleza de las mismas y ello es visible en el caso de Chile<sup>89</sup>.

La flexibilidad de las instituciones tiene que ser empujada por los dirigentes y por la población y ello remite a nuestra tercera línea de argumentación acerca del éxito del presidencialismo en Chile: el papel del liderazgo. Es lo que analizaremos a continuación.

#### EL LIDERAZGO DE PATRICIO AYLWIN

El buen funcionamiento del presidencialismo en Chile no se comprende sin considerar el rol desempeñado por Patricio Aylwin. Algunas transiciones de la 'tercera ola'<sup>90</sup> están asociadas al protagonismo de ciertas personalidades, como el rey Juan Carlos y Adolfo Suárez en España<sup>91</sup>, Lech Walesa en Polonia o Nelson Mandela en Sudáfrica<sup>92</sup>. Esto explica que el cambio de la dictadura a la democracia es un proceso complejo, en el cual el rol de algunas personas en ciertos momentos puede ser muy importante. Admitimos que es muy difícil precisar la contribución específica del liderazgo al éxito del cambio de régimen, pero también es complejo definir la contribución de otros factores, por ejemplo, la tradición democrática de un país o la fortaleza de su sistema de partidos. Las causas de los procesos políticos son múltiples y el liderazgo en el cambio de la dictadura a un orden democrático es una de ellas.

Para analizar el rol del liderazgo hay que tomar en cuenta el contexto político y las condiciones personales de los líderes que actúan en aquel. El cambio de régimen produce una centralización de las decisiones en unas pocas personas que tienen que enfrentar opciones para avanzar en el gradual pero progresivo desmantelamiento de las instituciones del antiguo régimen y el establecimiento de los fundamentos del nuevo orden político. Esta centralización es más acentuada en las transiciones por vía de la reforma, durante

<sup>89</sup> HUNTINGTON, SAMUEL, *Political Order in Changing Society*, op.cit.

<sup>90</sup> HUNTINGTON, SAMUEL, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, op.cit.

<sup>91</sup> Analizamos el rol de ambos en otro lugar HUNEEUS, CARLOS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, op.cit.

<sup>92</sup> LINZ, JUAN J. Y ALFRED STEPAN, "Political crafting of democratic consolidation or destruction: European and South American Comparisons", *Democracy in the American Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, New York - London, 1989, pp. 41-61.

la cual se realizan negociaciones y se llega a acuerdos entre personeros del antiguo régimen y dirigentes de la oposición democrática. Se requiere tomar decisiones de carácter institucional, político y hasta simbólico, que van creando las bases del orden pluralista. Esto da lugar a que los principales dirigentes —los presidentes de los partidos, el jefe de Estado o de gobierno— tengan un enorme poder que les permite influir en el rumbo de los acontecimientos.

El estudio del liderazgo ha estado limitado por la teoría de Weber<sup>93</sup> sobre 'liderazgo carismático'. La aplicación de ella es muy restringida, porque se refiere a personalidades que tienen condiciones excepcionales y que actúan en circunstancias muy particulares, por ejemplo, en una revolución, durante la cual los individuos pueden mostrar esas cualidades y la población las puede ver. Estas limitaciones han impedido la formulación de conceptos y de teorías que proporcionen un marco teórico más amplio para comprender el papel de personalidades que, sin tener carisma, han mostrado una gran destreza para influir en el proceso político, lo que se refleja en la escasa literatura al respecto<sup>94</sup>. F. D. Roosevelt no tuvo condiciones carismáticas, pero su liderazgo fue de enorme importancia para sacar a su país de la crisis económica de 1929 y para enfrentar la II Guerra Mundial<sup>95</sup>.

La importancia de Aylwin se comprende por la notable confluencia producida entre las complejas y delicadas exigencias planteadas por el cambio de régimen y sus condiciones personales, que le permitieron ser el principal dirigente de la oposición democrática: portavoz del 'No' en el plebiscito de 1988, líder que negocia con la dictadura las reformas constitucionales, abanderado de la Concertación que gana cómodamente las elecciones presidenciales del 14 de diciembre de 1989 y conductor de un muy exitoso gobierno. En su gobierno reúne a un sobresaliente equipo de ministros y altos funcionarios, que le permitió alcanzar excelentes resultados en su gestión económica con tasas de crecimiento de 6% promedio anual y una significativa disminución de la pobreza en su estrategia de 'crecimiento con equidad'. Su gobierno fue el que ha tenido el mejor desempeño de todos los gobiernos desde 1958, con excelentes indicadores de crecimiento, empleo e inversión<sup>96</sup>, y por llevar adelante una política de verdad y justicia en las violaciones a los derechos humanos más exigente que ningún otro país de América del sur.

<sup>93</sup> Existen numerosos estudios sobre el concepto de *charisma* según WEBER, ROTH, GÜNTER, "Charisma and the Counterculture", en el libro de ROTH, GÜNTER Y WOLFGANG SCHLUCHTER, *Max Weber's Vision of History*, University of California Press, Berkeley, 1979, pp. 119-43; ROTH, GÜNTER, *Politische Herrschaft und persönliche Freiheit*, Suhrkamp, Frankfurt-am-Main, 1987, cuya primera parte se titula "Charisma and Patrimonialism Today". Para el tratamiento que da Max Weber al concepto de carisma, por supuesto ver su libro *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, tomo I, Parte I, capítulo I "Conceptos sociológicos fundamentales", pp. 3-55.

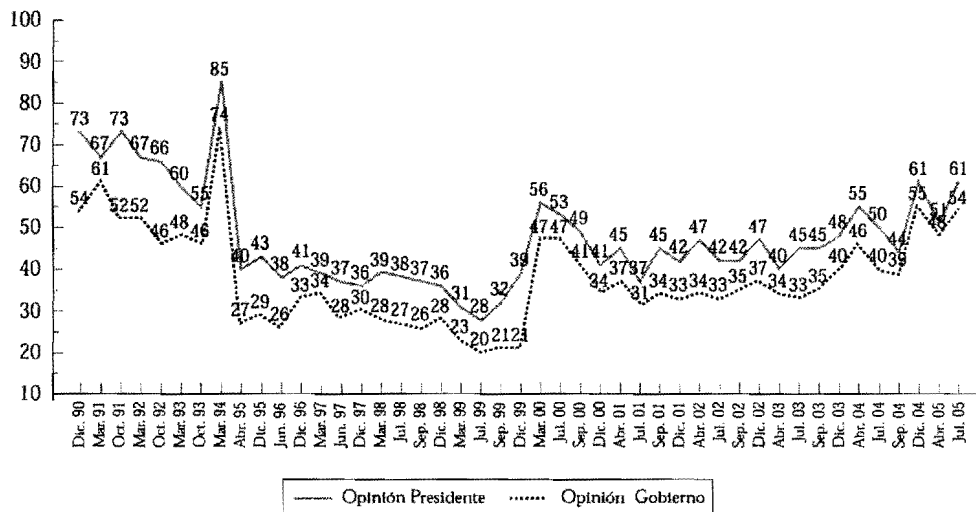
<sup>94</sup> Excepciones importantes son LEWIS EDINGER (ed.), *Political Leadership in Industrial Societies*, John Wiley, Nueva York, 1967, y RUSTOW, DANKWART, (ed.), *Philosophers and Kings: Studies on Leadership*, George Braziller, Nueva York, 1970. Un estudio más reciente es el de IONESCU, GHUITA, *Leadership in an Interdependent World: The Stewardship of Adenauer, de Gaulle, Thatcher, Reagan and Gorbachev*, Longman, Londres, 1991.

<sup>95</sup> BURNS, JAMES MACGREGOR, *Roosevelt 1882-1940. The Lion and the Fox.*, Harcourt Inc., Nueva York, 1984; GREENSTEIN, FRED I. (ed.), *Leadership in the Modern Presidency*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.

<sup>96</sup> FRENCH-DAVIS, RICARDO, op. cit., p. 26, cuadro I.1.

Por estos logros, Aylwin consiguió lo que ningún presidente había conseguido en la historia de Chile en el siglo XX: entregar directamente la banda presidencial a una personalidad de su propio partido, Eduardo Frei Ruiz-Tagle<sup>97</sup>. Con ello, inició una larga permanencia de los gobiernos de la Concertación, pues Frei le entregó el poder a Ricardo Lagos (PS/PPD), quien probablemente podrá hacer algo similar a Michelle Bachelet (PS) en marzo del 2006. No se puede dejar de considerar el impacto muy positivo que tuvo el gobierno de Aylwin en el buen desempeño de los gobiernos que le sucedieron. La gestión del primer jefe de gobierno, quien alcanzó altísimo grado de aprobación, superior al de su gobierno, establece los cimientos de la democracia y es recordado en la historia por eso: Adenauer en Alemania, De Gasperi en Italia, Suárez en España, Mandela en Sudáfrica. En esa perspectiva, hay que considerar el aporte de Patricio Aylwin al desarrollo político de Chile después de Pinochet.

La opinión sobre el Presidente y sobre el Gobierno, 1990-2005



P: Me gustaría saber cuál es su opinión sobre el presidente Patricio Aylwin / Eduardo Frei Ruiz-Tagle / Ricardo Lagos? \*Suma de 'buena' y 'muy buena'

P: Queremos conocer su opinión sobre el Gobierno de Patricio Aylwin / Eduardo Frei-Ruiz Tagle / Ricardo Lagos. Tomando en cuenta todo lo que ha hecho en estas semanas, ¿cómo diría que se ha desempeñado? \*Se sumaron 'muy bien' y 'bien'

Fuente: BARÓMETRO CERC, julio de 2005

<sup>97</sup> Los presidentes Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) y Juan Antonio Ríos (1942-1945) fallecieron cuando apenas cumplían la mitad de su mandato, de manera que no hubo una sucesión normal, como ocurrió de Aylwin a Frei Ruiz-Tagle. Se pueden hacer conjeturas respecto de qué habría ocurrido si Aguirre Cerda hubiera terminado su mandato, a la luz de los conflictos entre socialistas y radicales, que probablemente habrían llevado al quiebre de la coalición. Algo similar puede afirmarse de Ríos.

### Exigencias del contexto y atributos personales

Cuando Chile enfrentó el cambio a la libertad, requería de un dirigente que perteneciera al principal partido de la oposición, porque era el que tenía mayor apoyo en la ciudadanía, el más amplio número de dirigentes, profesionales y técnicos y debía ser una personalidad que gozara de una amplia experiencia política, pues debía actuar en el complejísimo escenario en que se desarrollaría el cambio de régimen, descrito al comienzo del artículo. A esto se agregaban las enormes expectativas de la población, especialmente de los sectores populares, que habían sido fuertemente perjudicados por la crisis económica de 1982-83 y las políticas adoptadas por el régimen militar para enfrentarla, principalmente la reducción del gasto social, la que incluso afectó a los jubilados, quienes vieron reducidas sus pensiones<sup>98</sup>. Además, debía tener habilidades para entenderse con los dirigentes de los partidos de la Concertación, que expresaban distintas posiciones ante cuestiones políticas y económicas y saber compatibilizar sus intereses. Por último, existía la necesidad de integrar al país, dividido por la represión de la dictadura y cuyas raíces se encontraban en el conflicto político desde fines de los años 60 y, muy particularmente, durante el gobierno de la Unidad Popular.

Fallecido prematuramente Frei en 1982, esa persona era Patricio Aylwin, el más importante político del PDC después de la primera generación de los fundadores del falangismo. Había ocupado en varias oportunidades la presidencia del PDC y tuvo un activo protagonismo en momentos muy importantes del desarrollo político de Chile. Ningún otro político de la DC reunía esas condiciones en ese momento de la historia de Chile. Gabriel Valdés, presidente del partido después de la muerte de Frei hasta la elección de Aylwin, se había desempeñado con especial brillo en la conducción del PDC en esos años y logró constituir en 1983, junto a socialistas renovados, radicales y sectores democráticos de derecha, la Alianza Democrática<sup>99</sup>. Sin embargo, no tenía la trayectoria de dirigente de partido que poseía Aylwin y sus relaciones con los dirigentes de los partidos de izquierda estaban concentradas en el socialismo renovado y eran débiles con el socialismo histórico que dirigía Clodomiro Almeyda, que había sido compañero de estudios en la universidad y amigo de Aylwin. Este factor personal favoreció a este último, porque una vez elegido presidente del PDC, formó la Concertación de Partidos por el No, una coalición política que incluyó a ese sector del socialismo, lo que r.o le había sido posible a Valdés.

El éxito de Aylwin constituye una singularidad en Chile y en la experiencia comparada, porque la transición es dinámica, pues se producen cambios en el escenario político, que exigen habilidades diferentes. Ciertos líderes tuvieron la capacidad para iniciar el cambio, pero no pudieron llevarlo a buen término<sup>100</sup>; otros lograron llegar a la presidencia, pero no dirigieron bien al gobierno, provocando problemas políticos que afectaron la

<sup>98</sup> FRENCH-DAVIS, RICARDO, op. cit.

<sup>99</sup> Sobre el origen y desarrollo de la Alianza Democrática, ORTEGA FREI, EUGENIO, *Historia de una alianza*, op.cit.

<sup>100</sup> Fue el caso de Gorbachov en la Unión Soviética.

calidad de la democratización, como ocurrió con Raúl Alfonsín en Argentina<sup>101</sup>. Aylwin demostró habilidades en las distintas fases de la transición, realizó un gran gobierno y, como ex presidente, se mantuvo alejado de la política, sin interferir con opiniones que pudieran provocar polémica con sus sucesores. Su figura se mantuvo muy fuerte en el PDC y cuando ocurrió una grave crisis con motivo de las elecciones parlamentarias de 2001, fue invitado a ser presidente del partido ante la renuncia de la directiva y le correspondió dirigir la campaña electoral.

Cuadro 4:  
Indicadores del desempeño económico de los gobiernos en Chile, 1959-2002

Variable	Durante el gobierno de:						
	Alessandri 1959-64	Frei 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R-T 1994-99	Lagos 2000-02
Crecimiento del PIB (%)	3,7	4,0	1,2	2,9	7,7	5,4	3,1
Crecimiento de las exportaciones (%)	6,2	2,3	-4,1	10,6	9,6	9,7	4,3
Tasa de inflación	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	3,3
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	18,1	7,3	7,4	10,2
Salario real (1970=100)	62,2	84,2	89,7	81,9	99,8	123,4	136,8
Inversión bruta fija (% del PIB)							
En pesos de 1996	-	-	-	-	-	25,4	22,9
En pesos de 1986	-	-	-	18,0	24,6	30,0	26,4
En pesos de 1977	20,7	19,3	15,9	15,6	19,9	24,1	22,1
Superávit del gob. gral. (% del PIB)	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,6	1,1	-0,3
Superávit estructural (% del PIB)					0,4	0,8	0,6

<sup>101</sup> Su enérgica política hacia los militares por su responsabilidad en la guerra de las islas Malvinas y la represión condujo a tres rebeliones militares, que lo obligaron a hacer importantes concesiones; los errores en la política económica provocaron una hiperinflación, dañaron los apoyos al gobierno e intensificaron la movilización de los sindicatos peronistas. Sobre las protestas militares, véase NORDEN, DEBORAH, *Military Rebellion in Argentina*, University of Nebraska, EUA, 1996; sobre su política económica, TORRE, JUAN CARLOS, "Conflict and Cooperation in Governing the Economic Emergency: the Alfonsín Years", en LEWIS, COLIN M. y TORRENTS, NISSA (eds.), *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)*, Institute of Latin American Studies, Londres, 1993, pp. 73-89.



El éxito del gobierno se debe también al muy buen equipo de ministros que designó, con personalidades que tenían una gran experiencia política y de administración del Estado, como Edgardo Boeninger (PDC)<sup>102</sup>, ministro secretario general de la presidencia, y profesionales con un vasto conocimiento de las políticas económicas, en quienes se destacaban Alejandro Foxley (PDC)<sup>103</sup>, ministro de Hacienda, y Carlos Ominami (PS)<sup>104</sup>, de Economía. Este ámbito de las políticas públicas es, junto con las decisiones respecto de los militares, el más complejo de la transición en los países del tercer mundo<sup>105</sup>. Estos tres ministros habían desarrollado una activa labor en su partido, destacándose Boeninger, que llegó a ser vicepresidente del PDC en la directiva de Aylwin de 1987, y Foxley había sido elegido consejero nacional del PDC en 1985, cargo que desempeñó hasta 1987. En consecuencia, se trataba de técnicos con bastante más experiencia política que la que J. Domínguez identifica en los ministros del sector económico de algunos gobiernos de las nuevas democracias en América Latina, pues, con la otra excepción de Fernando H. Cardoso, ninguno tuvo una activa vida partidaria<sup>106</sup>.

Aylwin puso un especial acento en el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y mantuvo una relación de prudente autoridad con Pinochet, para asegurar que éste mantuviera disciplinado al Ejército bajo su autoridad y no se dieran actos de rebeldía, como ocurrió en Argentina. La constitución de la Comisión de Verdad y Reconciliación presidida por Raúl Rettig fue una de sus primeras decisiones en la perspectiva de hacer verdad y justicia en los atropellos a los derechos humanos, que fue cuestionada por el general Pinochet y el comandante en jefe de la Armada. La entrega de sus resultados un año más tarde mostró al país la magnitud de la violencia empleada por los militares, que terminó en casi tres mil muertos, iniciándose un esfuerzo por conocer la verdad, hacer justicia y buscar la reconciliación, proceso que ha tomado muchos años. El Informe Rettig fue rechazado por los militares y cuestionado por los dirigentes de la UDI, quienes explicaron los excesos cometidos con los argumentos que habían utilizado los uniformados: Chile vivió una guerra civil especial, con actos de violencia iniciada por grupos de extrema izquierda. La política de Aylwin hacia los militares tuvo momentos de tensiones, aunque provocadas más bien por las medidas tomadas por una comisión investigadora de la Cámara de Diputados respecto de una empresa estatal que había sido dirigida por un hijo de Pinochet<sup>107</sup>. La subordinación de los militares al poder civil ha

<sup>102</sup> Su información biográfica se encuentra en la nota 66.

<sup>103</sup> Había fundado, junto con Oscar Muñoz y Ricardo Ffrench-Davis, el principal centro privado de investigación económica en Chile, reuniendo a un destacado grupo de economistas de oposición, CIEPLAN. Véase SILVA, PATRICIO, "Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, vol. 23:2, 1992, pp. 385-410.

<sup>104</sup> Tuvo una destacada labor académica durante su exilio en Francia, donde se doctoró en economía y después en Chile.

<sup>105</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, op.cit.

<sup>106</sup> DOMÍNGUEZ, JORGE, *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998, capítulo 4.

<sup>107</sup> Pinochet organizó dos actos de protesta: el 'ejercicio de enlace', a fines de diciembre de 1990, y el 'boicazo', en mayo de 1993. En ninguno de los dos casos estuvo amenazada la estabilidad de la democracia.

sido lenta, y realizada especialmente desde el alejamiento de Pinochet de la comandancia en jefe del Ejército en marzo de 1998. Ello se ha conseguido sin las tensiones que hubo en Argentina y sin impedir la investigación de los crímenes, como ocurrió en el Uruguay, que aprobó una ley que tuvo efectos similares a una amnistía<sup>108</sup>.

### Bosquejo biográfico de Aylwin

Una mirada a la biografía de Patricio Aylwin permite explicar por qué se convirtió en la principal figura del PDC y de la oposición al régimen de Pinochet. Hijo de un juez masón que llegó a ser presidente de la Corte Suprema y de madre católica, que influyó en su adhesión al catolicismo, nació en 1918. A diferencia de los fundadores de la DC, no se educó en colegios católicos, ni en la Universidad Católica, sino que en establecimientos públicos: Liceo de San Bernardo, Internado Nacional Barros Arana y Escuela de Derecho de la Universidad de Chile. Tampoco provenía de la juventud conservadora, como Eduardo Frei, Bernardo Leighton y Radomiro Tomic, pues en sus años de estudiante universitario mantuvo estrechas relaciones con grupos de izquierda y sus más cercanos amigos y compañeros de estudio fueron socialistas, como Clodomiro Almeyda<sup>109</sup>. Su proximidad con las colectividades de izquierda y las buenas relaciones con la Falange Nacional (FN) le dieron un especial protagonismo en su primera actividad política, que tuvo impacto nacional: presidente del Comité pro Dignidad Nacional, formado por estudiantes de derecha, centro e izquierda no comunistas<sup>110</sup> de las Universidades de Chile y Católica, para protestar por el discurso del subsecretario de estado de EE.UU., Sumner Welles, en que criticó la neutralidad de Chile en la guerra, episodio conocido como 'los niños cantores'<sup>111</sup>.

Fue un destacado estudiante de su promoción<sup>112</sup> e inició su carrera académica como

<sup>108</sup> BARAHONA DE BRITO, ALEXANDRA, PALOMA AGUILAR Y CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (eds.), *Las políticas hacia el pasado*, Ediciones Istmo S.A., Madrid, 2002.

<sup>109</sup> En ese grupo estaban, además, Felipe Herrera, Carlos Altamirano, Carlos Andrade. Se reunieron durante diez días en el fundo de Almeyda para decidir si entraban a la Falange o al partido socialista. Aylwin, por ser cristiano, optó por la Falange. Lo cuenta en "Las heridas de 1973", *Análisis*, 20 al 26 de abril 1997, pp. 54-57, entrevista de Mónica González, p. 57.

<sup>110</sup> Los otros miembros del comité fueron: Manuel Cruz, Juan de Dios Carmona, Sergio Gutiérrez, Juan Luis Sanfuentes, Raúl Alcaíno, Felipe Herrera, Eduardo Infante y César Araneda. La carta al Presidente Ríos es reproducida por *El Diario Ilustrado*, 29 octubre 1942, p. 1, "A nuestra espalda se moviliza la opinión patriótica del país".

<sup>111</sup> Ocurrió entre el 9 octubre de 1942, cuando se publicó en la prensa de Santiago el discurso de Welles, y el 29 de ese mes, cuando se produjo la última manifestación de los estudiantes, después de ser recibidos sus dirigentes por el Presidente Ríos y el embajador de EE.UU., Claude Bowers, quien les dio explicaciones sobre el discurso de Welles. La portada de *Zig-Zag*, N° 1962, de 29.10.1942 lleva la foto del embajador con once estudiantes, entre los que se encuentran Patricio Aylwin, Narciso Irureta, Felipe Herrera y Clodomiro Almeyda. Fue llamado así porque las manifestaciones de estudiantes frente a la embajada de EE.UU. culminaban con el cáncion nacional. Aylwin pronunció un discurso transmitido por la radio Carrera, lo que informaba acerca de la importancia del conflicto. El discurso se reproduce en *El Diario Ilustrado*, 27 octubre 1942, p.2: "Centenares de jóvenes concurrieron ayer a la asamblea de la directiva del Comité pro Dignidad Nacional". Entrevista con Narciso Irureta, quien participó en esos actos, y con Patricio Aylwin. La prensa de la época también registra ese episodio.

<sup>112</sup> Fue el segundo alumno con mejores calificaciones durante los estudios, siendo superado por Eugenio Velasco Letelier, que fue profesor de derecho civil, director de la Escuela de Derecho y decano de la Facultad, y dirigente del partido Radical.

ayudante de derecho procesal del profesor Fernando Alessandri, hijo del ex presidente y destacado catedrático, que era senador y fue candidato presidencial en 1946<sup>113</sup>. Le correspondió colaborar con su profesor en la comisión redactora del Código Orgánico de Tribunales, de la que fue nombrado secretario, participando activamente en la redacción del articulado de ese importante texto legal.

Por un hecho fortuito, derivó en el derecho administrativo en 1948, que se convirtió en la disciplina a la cual dedicó el resto de su carrera académica y que sin duda era bastante más útil para sus aspiraciones políticas que el árido derecho procesal, una especialidad muy técnica de la ciencia del derecho.

Su comienzo en la actividad académica no fue fácil, porque su condición de católico le significó, en su opinión, que se le negara la cátedra cuando concursó a ella, cargo al cual también postuló Enrique Silva Cimma, porque el claustro de profesores de la facultad apoyó a éste, que era militante del radicalismo<sup>114</sup>.

Ejerció con intensidad y brillo la profesión de abogado, con una activa labor en los tribunales en materias civiles y comerciales, que le dio una cómoda situación económica, aunque sin tener fortuna<sup>115</sup>. Participó en la actividad gremial, siendo elegido consejero del Colegio de Abogados en dos elecciones (1951 y 1959) en un momento en que tenía enorme influencia, porque entre sus dirigentes se encontraban los más destacados abogados del país<sup>116</sup>.

Pese a ingresar tardíamente a la Falange Nacional, solo en 1945, después de haberse recibido de abogado, rápidamente se convirtió en una personalidad destacada en ese partido y, en 1947, fue elegido primer vicepresidente, en una directiva encabezada por Tomás Reyes e integrada por José Piñera, como segundo vicepresidente y Arturo Valdés P., secretario nacional. Fue presidente de la Falange en 1951/52, hasta la convención presidencial de centro-izquierda. La FN era un pequeño partido e integraba el gobierno de González Videla (PR) en el gabinete de 'sensibilidad social', junto a radicales y conservadores socialcristianos. En esa ocasión, intervino en la primera campaña presidencial de Eduardo Frei Montalva, lanzando su candidatura presidencial, que sería presentada por la Falange a la convención de centro-izquierda que elegiría el abanderado común de radicales, conservadores social cristianos y falangistas<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Su memoria de prueba sobre el juicio arbitral fue de 1943 y la publicó, en 1944, la Editorial Nacimiento, la más prestigiosa de Chile, que había iniciado la publicación de memorias distinguidas. Desde su aparición, se convirtió en un clásico en la materia. Posteriormente, fue publicada por la Editorial Jurídica de Chile (ediciones 2 y 3); la 4ª edición fue publicada por la Editorial Fallos del Mes, y la 5ª, nuevamente por la Editorial Jurídica, actualizada por el profesor EDUARDO PICÁN ALBÓNICO. AYLWIN, PATRICIO, *El juicio arbitral*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2005.

<sup>114</sup> Lo recuerda en el prólogo a las memorias de SILVA CIMMA, ENRIQUE, *Memorias privadas de un hombre público*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 2000, p. 13. Silva Cimma da su versión en pp.178-181. Silva Cimma obtuvo 46 votos y Aylwin, 43 del claustro de profesores de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

<sup>115</sup> En los años 50, Aylwin desarrolló una intensa labor académica, pues fue, simultáneamente, profesor de derecho administrativo en las universidades de Chile y Católica y profesor de Educación Cívica en el Instituto Nacional.

<sup>116</sup> El consejo del Colegio de Abogados estaba integrado por los abogados de mayor prestigio del país, siendo su presidente Arturo Alessandri, uno de los juristas más eminentes del país, durante largos años decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Después de su renuncia en 1955, fue presidente Raúl Varela, en cuyo estudio jurídico Aylwin comenzó a trabajar.

<sup>117</sup> GRAYSON, GEORGE, *El partido Demócrata Cristiano chileno*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1965; GAZMURI, CRISTIÁN, con la colaboración de ARANCIBIA, PATRICIA y ALVARO GÓNGORA, *Eduardo Frei Montalva y su época*, Aguilar, Santiago, 2000.

Volvió a encabezar el partido después de las elecciones presidenciales de 1958, cuando Frei obtuvo un tercer lugar, desplazando a los radicales de ese lugar, y fue reelegido en 1959; después del triunfo de Frei en las elecciones presidenciales de 1964, otra vez fue elegido presidente, ejerciendo el cargo por dos períodos (1965-1967). Retornó a la dirección del PDC en mayo de 1973, cuando la crisis política durante el gobierno de la Unidad Popular anticipaba un desenlace trágico para la democracia. Fue presidente del PDC durante los primeros años del régimen autoritario, hasta comienzos de 1977, cuando abandonó esa posición. En 1982, fue designado vicepresidente en la directiva que encabezó Gabriel Valdés después de la muerte de Frei y fue elegido presidente en 1987, renunciando después de ser designado candidato presidencial de la Concertación para los comicios de 1989.

Tuvo una tardía incorporación a la actividad parlamentaria, ingresando al Senado en 1965, habiendo antes fracasado en una candidatura a diputado en las elecciones de 1949. En 1971, fue presidente de la Cámara Alta y reelegido en marzo de 1973 por la circunscripción de Curicó, Talca, Linares y Maule.

La carrera política de Aylwin no está dominada por los éxitos, sino que tuvo momentos muy frustrantes para él, lo cual contribuye a formar un carácter más fuerte que aquel político que sólo tuvo luces y careció de sombras. Cuando fue presidente del PDC durante el gobierno de Frei, el partido cayó en una espiral de ideologización que no fue capaz de controlar y que conduciría al PDC a su división en 1969<sup>118</sup>. Su tesis del 'camino propio', formulada en 1969 y asumida por el PDC en las elecciones presidenciales de 1970, concluyó con la derrota del candidato presidencial Radomiro Tomic, quien salió tercero. Cuando fue elegido presidente en mayo de 1973, la crisis de la democracia era muy profunda y se produjo el golpe de Estado de septiembre, habiendo fracasado en las negociaciones con el presidente Allende para encontrar una solución a la crisis y realizadas por iniciativa del cardenal-arzobispo de Santiago, Mons. Raúl Silva Henríquez<sup>119</sup>. Ejerció esta función hasta 1977, cuando no quiso ir a la reelección, agotado por las difíciles condiciones impuestas por la dictadura. En abril de 1987, admitió en una entrevista de prensa pertenecer a "una generación fracasada"<sup>120</sup>.

Su elección como presidente del PDC en 1987 no fue fácil, debiendo imponerse en una lucha interna. En su partido no fueron reconocidos sus méritos como portavoz del 'No' después del triunfo en el plebiscito de 1988 y debió enfrentar unas elecciones internas para ser elegido como candidato presidencial del PDC, imponiéndose sobre Gabriel Valdés y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Como si todo lo anterior no fuera suficiente, su triunfo fue cuestionado por uno de los sectores derrotados, porque se habrían cometido irregularidades en el escrutinio. Esta acusación fue investigada por el tribunal supremo del PDC, que lo dejó fuera de responsabilidad en hechos irresponsables cometidos por personas ajenas a su entorno y que empañaron su claro triunfo por el tremendo apoyo que tenía en los militantes

<sup>118</sup> En 1969 surgió el MAPU y en 1971, la Izquierda Cristiana. HUNEUS, CARLOS, *Movimiento estudiantil y generación de élites dirigentes. Estudio de casos*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1973.

<sup>119</sup> SILVA HENRÍQUEZ, RAÚL, *Memorias*, tomo II, Ediciones Copygraph, Santiago, 1994.

<sup>120</sup> "Las heridas de 1973", *Análisis*, 20 al 26 de abril 1997, pp. 54-57, entrevista de Mónica González.

del PDC por su destacada trayectoria. Es difícil encontrar otro político chileno que haya tenido que superar tal cúmulo de dificultades para llegar a La Moneda, lo que da testimonio de que tenía una fuerte vocación política, según la definición de Weber<sup>121</sup>.

Hemos dicho que el cambio de régimen a través de un proceso de reforma y no de ruptura permite a Aylwin tener un espacio de mayor protagonismo, porque involucró negociaciones sobre aspectos jurídico-políticos y él tenía una gran experiencia en estas materias. Había participado en importantes negociaciones ocurridas en el desarrollo político del país antes del desplome de la democracia, desde los cambios legales impulsados por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, como la reforma agraria y su reforma constitucional de 1970<sup>122</sup>, hasta el 'estatuto de garantías constitucionales' para asegurar los votos de su partido a la elección de Allende por el Congreso pleno y en las negociaciones con el Presidente Allende en el invierno de 1973, por mediación del cardenal Arzobispo de Santiago, Raúl Silva Henríquez.

Pese a que cuando Aylwin fue presidente del PDC se produjeron fuertes enfrentamientos con las colectividades de izquierda, había sido un adversario serio y leal, lo que le valió el reconocimiento de ellos. La amistad durante su juventud con personalidades de izquierda y el convencimiento que él tuvo, compartido por Frei y gran parte de los dirigentes del PDC, de que la recuperación de la democracia era imposible sin un reencuentro del centro con la izquierda permitieron a Aylwin tener una activa participación en la construcción de un acuerdo entre los partidos. Fue uno de los fundadores y vicepresidente del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como Grupo de los 24<sup>123</sup>, que se convirtió en el primer y principal lugar de encuentro de políticos de izquierda y de centro, que servirá de base para la creación de la Alianza Democrática en 1983, la que, a su vez, hizo posible la Concertación. Cuando se realizaron las elecciones al consejo general del Colegio de Abogados en 1985, Aylwin integró la lista de la Concertación, resultando electo, y fue vicepresidente del gremio que encabezó Raúl Rettig.

La marcha de Aylwin hacia el liderazgo en la oposición democrática tuvo un hito cuando planteó la necesidad de avanzar a la democracia usando la institucionalidad de la dictadura, lo que implicaba reconocer la existencia de la Constitución de 1980 y dejar de rechazarla por negar su legitimidad, como lo hacía hasta ese momento la oposición. Este camino había conducido a la Alianza Democrática a un callejón sin salida, porque los militares estaban decididos a mantener el camino establecido en los artículos transitorios de la Carta Fundamental<sup>124</sup>. Este planteamiento fue apoyado por el presidente del PDC,

<sup>121</sup> WEBER, MAX, "La política como vocación", en *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 81-180.

<sup>122</sup> LAGOS, GUSTAVO (ed.), *La reforma constitucional de 1970*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970.

<sup>123</sup> Su presidente fue Manuel Sanhueza, un distinguido constitucionalista de la Universidad de Concepción, militante del radicalismo, que fue ministro de Justicia del gobierno de Allende y que renunció al partido para incorporarse al PIR en 1973.

<sup>124</sup> Expuso su posición en un seminario en julio de 1984, en el que participaron políticos de derecha, centro e izquierda, organizado por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), vinculado al PDC, y fue apoyado por la Fundación Konrad Adenauer, de Alemania. Véase *Una salida político-constitucional para Chile*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1985. Aylwin explica su posición en su libro *El reencuentro de los demócratas*, Ediciones Grupo Zeta, Santiago, 1998, pp. 260 ss.

Gabriel Valdés. En un acto político del PDC realizado con posterioridad, Aylwin fue más lejos en su propuesta, sosteniendo que era necesario aceptar la Constitución, pero con el preciso objetivo de cambiar el régimen político: "estoy dispuesto a aceptar la institucionalidad vigente para el solo efecto de cambiarla"<sup>125</sup>. Su propuesta, rechazada durante un tiempo por personalidades del socialismo democrático, terminó por imponerse y fue la estrategia que condujo a la derrota de Pinochet en el plebiscito.

### Presidente y poderes presidenciales

El buen desempeño de Aylwin como presidente sobresale cuando se compara con el de otros presidentes de las nuevas democracias de América Latina, por ejemplo, Raúl Alfonsín y Carlos Menem en la Argentina. Mientras Aylwin formó un gabinete con políticos y técnicos, Alfonsín se rodeó de un gabinete de políticos de su partido, sin recurrir a expertos, incluso para la importante cartera de economía, en la cual designó a Roberto Grispún, un viejo militante del radicalismo. Este aplicó una errada política económica, que terminó con una hiperinflación que llevó a Alfonsín, en febrero de 1985, a nombrar al destacado economista Juan Sourrouille, sin militancia de partido, en la dirección de ese ministerio, quien se hizo apoyar por un equipo de economistas de gran nivel, que habían trabajado en los centros privados de investigación. Sourrouille se encontró no sólo con una economía en crisis, sino también con el sindicalismo en pie de guerra contra el gobierno, lo que haría muy difícil su gestión y ayuda a explicar el fracaso de la gestión económica del primer gobierno democrático, que condujo a la derrota del radicalismo en las elecciones de 1989 y a tener que entregar el poder Menem antes del plazo constitucional por la grave crisis económica en que se encontraba el país<sup>126</sup>.

La influencia del primer presidente en la institución presidencial y en el sistema político en general se produce por la forma en que hace uso de las amplias atribuciones que le entrega la Constitución. Puede aumentar la centralización decisoria en la presidencia, a partir de una interpretación a su favor de esas atribuciones, lo cual implica disminuir el espacio del Congreso, los partidos y los grupos de interés para influir en la marcha del proceso político. Puede, por el contrario, adoptar una interpretación política opuesta, matizar la centralidad presidencial a favor de una mayor participación del Congreso y los partidos en la toma de decisiones. Aylwin optó por este segundo camino, entendiendo la autoridad presidencial ceñida a las facultades que explícitamente le entregaba la Constitución y preocupado de promover apoyos políticos que fortalecieran la democracia. De ahí su interés por buscar el acuerdo con la oposición en el Congreso, antes que promover tensiones o conflictos con ella, que terminarían bloqueando los proyectos de ley que quería fueran aprobados. Por este motivo, no impulsó iniciativas legales que carecieran

<sup>125</sup> AYLWIN, PATRICIO, *El reencuentro de los demócratas*, p. 266. Su propuesta no implicaba todavía aceptar la participación en el plebiscito, ya que imaginaba un escenario de elecciones competitivas.

<sup>126</sup> Hemos analizado esto en HUNEEUS, CARLOS, "Tecnócratas y políticos en la política democrática en Argentina (1983-1995)", *Pensamiento Iberoamericano*, N.º 30, 1997, pp. 207-228.

de posibilidad de obtener la mayoría en el Senado, porque ello conduciría a un conflicto que dañaría el objetivo principal de consolidar el orden democrático. Asimismo, respetó la autonomía del Poder Judicial, aunque dio a conocer su opinión política sobre el papel de los tribunales frente a los crímenes ocurridos en el período que abarcaba la ley de amnistía de 1978, manifestando su discrepancia con la postura que había tenido la Corte Suprema al respecto<sup>127</sup>.

Los presidentes argentinos optaron por la primera alternativa, con una interpretación amplia de sus atribuciones y reduciendo el marco de acción del Congreso y la Corte Suprema. Uno de los recursos empleados por Carlos Menem en su primer gobierno (1989-1994) fue actuar a través de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), que no estaban contemplados en la Constitución de 1953, con los cuales estableció el orden jurídico de materias propias de ley y, por ende, lo hizo sin considerar al Congreso. La cantidad fue impresionante, especialmente cuando se compara con el número de DNUs dictados en la historia argentina. Entre el año 1853 y el final del gobierno de Alfonsín, hubo sólo 35 DNUs, algunos de los cuales fueron dictados por éste último para enfrentar la difícil situación económica que se produjo durante su mandato. Menem promulgó una enorme cantidad de decretos sobre variadas materias, incluso sobre aquellas que la Constitución establece que requieren ser aprobadas por ley, como los impuestos, de acuerdo al principio democrático de que 'no hay impuestos sin representación' (*no taxation without representation*). Menem empleó este procedimiento mediante varios DNUs para establecer impuestos sobre combustibles líquidos, sobre activos financieros, impuestos a la exhibición de películas por cualquier medio –conocido como 'impuesto al cine y a los videos'–, e incluso modificó el IVA<sup>128</sup>. Entre julio de 1989, cuando asumió la presidencia, y el 24 de agosto de 1994 (fecha de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de ese año), Menem dictó 336 DNUs, diez veces más que todos los dictados en la historia argentina desde la aprobación de su carta fundamental<sup>129</sup>.

Estos fueron reconocidos y reglamentados por la reforma constitucional de 1994, pero las normas constitucionales no se han llevado a la práctica porque no se ha dictado el correspondiente decreto para precisar las condiciones del uso de los DNUs, y el Presidente Kirchner ha hecho un uso todavía más intenso de este mecanismo.

Menem aumentó su poder a través del control de la Corte Suprema, para lo cual contaba con el control del Senado por su partido, dañando el principio de la separación de poderes. Como fracasó en su primera iniciativa, pidiendo la renuncia de algunos ministros del máximo tribunal, para nombrar a sus sucesores, optó por aumentar el número de ministros de cinco a nueve, para intervenir en el nombramiento de los nuevos minis-

<sup>127</sup> La Corte Suprema se negaba a investigar los hechos cubiertos por la ley de amnistía, mientras que Aylwin sostuvo que debía hacerlo y declarar el caso como prescrito sólo después de ello.

<sup>128</sup> FERREIRA RUBIO, DELIA Y MATTEO GORETTI, "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico*, vol.36, N°.141 (abril-junio 1996), pp. 443-474.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 463.

tros. La aprobación de este cambio por el Congreso en abril de 1990 precipitó la renuncia de algunos ministros, objetivo buscado por Menem. Entre abril y mayo de 1990, nombró, con acuerdo del Senado, a seis de los nueve ministros. Además, reemplazó al procurador general de la Corte, nombrando a su reemplazante por decreto y sin acuerdo del Senado, un hecho inédito en la historia de Argentina. Menem lograba así el control del máximo tribunal de la República, consiguiendo con ello un considerable aumento de su poder mediante medidas que forzaban el texto y el espíritu de la Constitución argentina.

#### LAS IMPLICANCIAS DEL CASO DE CHILE PARA EL ESTUDIO DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo es un sistema político más complejo que el descrito por Juan Linz y sus críticos, como Shugart y Carey y cuenta con un potencial de flexibilidad y adaptación a las exigencias políticas y económicas que puede ser muy importante. Es necesario examinar el sistema político en su conjunto para buscar los factores que explican su éxito o fracaso. No basta atender a sus componentes constitucionales, o mirar un solo recurso institucional, como el sistema de partidos, o el fuerte pasado democrático o la fortaleza de su burocracia.

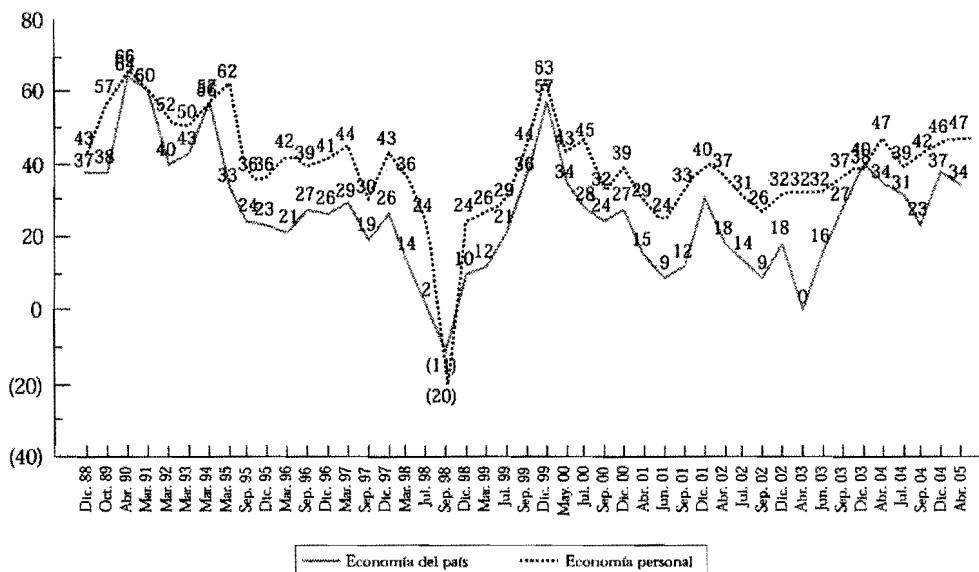
El presidencialismo puede funcionar con un sistema bipartidista o multipartidista, porque cuenta con mecanismos internos de adaptación, y esto es más viable cuando se trata de partidos organizados, cuyos parlamentarios son disciplinados y cumplen las diversas funciones que tiene el poder del Estado al que pertenecen: no sólo participan en la formación de las leyes, sino también en las de control de la administración, sirven de canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos y contribuyen a la legitimación de la democracia. Los partidos pueden ver disminuido su apoyo electoral y tener una mala imagen entre los ciudadanos, lo que revela un mal desempeño en esta función de relación con los electores, pero pueden cumplir eficazmente su trabajo en el proceso legislativo y en la solución de problemas políticos. El sistema de partidos de Chile ha sido un apoyo de fundamental importancia para el éxito del presidencialismo.

El trabajo ha mencionado el buen desempeño económico de los gobiernos democráticos para mostrar su éxito y no para buscar ahí una de las causas de su éxito. Nuestra interpretación es que la buena política de la Concertación proporcionó un contexto que fue extraordinariamente favorable para implementar buenas decisiones económicas y el buen desempeño de la economía tuvo efectos menores en los apoyos a los partidos y al gobierno. En las elecciones parlamentarias de 1997, realizadas durante los años dorados de la economía chilena, el principal partido de Chile, el PDC, perdió cuatro puntos y el PS y el PPD no ganaron, mientras que la oposición aumentó los apoyos (cuadro 1). Durante los tres gobiernos democráticos, el buen desempeño de la economía no aumentó las percepciones subjetivas sobre la economía, pues ellas se mantuvieron constantes, aunque se desplomaron por el impacto de la crisis asiática.



La situación económica futura del país y personal, 1988-2005.

Diferencia entre mejor y peor



P: Y en los próximos años, ¿piensa que, en general, la situación económica del país y personal será mejor, igual o peor que ahora?

Fuente: BARÓMETROS CERC, abril de 2005

Nuestro estudio del presidencialismo en Chile ha destacado la importancia de la flexibilidad de las instituciones, incluyendo los partidos y el rol del liderazgo, y hemos dejado en segundo lugar de importancia los acuerdos entre las élites, que sin duda fueron centrales desde el comienzo de la transición luego de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988. Nuestra interpretación se aparta de aquella que identifica a las élites como la principal causa del éxito de las transiciones<sup>130</sup>. Creemos que esa interpretación es reduccionista y simplista, porque considera un solo factor, no toma en cuenta el contexto político y no explica por qué el acuerdo de élites se produce en ciertos países que arrastran traumáticos conflictos del pasado de distinta envergadura y distancia en el tiempo (España, Chile y Brasil) y por qué no en otros (Perú, Argentina) que tienen similares experiencias dramáticas de crisis de Estado y gobernabilidad.

Nuestra crítica a la explicación elitista también se fundamenta en una interpretación acerca de los costos de una prolongada política de acuerdos de elites en la democracia,

<sup>130</sup> Por ejemplo, BURTON, MICHAEL, RICHARD GUNTHER y JOHN HIGLEY, "Introduction: elite transformations and democratic regimes", en HIGLEY, JOHN, RICHARD GUNTHER y MICHAEL G. BURTON (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 1-37.

que es lo que ha ocurrido en Chile<sup>131</sup>. En primer lugar, el alto grado de consenso en distintos ámbitos de las políticas públicas disminuye los espacios de la competencia, impidiendo que los partidos tengan una visibilidad que les permita conseguir apoyo en los ciudadanos. En segundo lugar, la agenda de la política de consenso, especialmente la referida a temas económicos, está muy influida por los temas de la opinión pública, que a su vez son influidos por la distribución de poder en los medios de comunicación y en los grupos de poder existentes. Esto ocurre en un sistema político en que hay grandes desigualdades de poder<sup>132</sup>, alguna de cuyas causas son institucionales y provienen de la transformación económica impulsada por el autoritarismo, que provocaron una concentración de poder en los empresarios y un fuerte debilitamiento de los sindicatos.

En tercer lugar, la intervención del Senado en los nombramientos del Poder Judicial está produciendo efectos negativos, pues tiende a la politización en los nombramientos. La oposición veta a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos en los cuales se ha procesado a militares y apoya a aquellos ministros que se opusieron a ellos, aplicando la ley de amnistía. El ministro Milton Juica, un destacado profesional, fue propuesto por el presidente Frei en 1998, pero fue rechazado por la oposición por el motivo antes indicado. Fue nuevamente propuesto, esta vez por el Presidente Lagos en 2001, siendo esta vez aprobado, pero el Senado nombró a un ministro de derecha<sup>133</sup>. En otro caso, el nombramiento del Senado ha provenido de un acuerdo de senadores de gobierno y oposición para favorecer los intereses del distrito que representan, como ocurrió con el acuerdo entre los senadores Marco Cariola (UD) y Gabriel Valdés (PDC) que lograron que el presidente propusiera a la Cámara Alta a un ministro que no tenía otro antecedente que ser ministro de la Corte de Apelaciones de Valdivia por un largo período, y que fue aprobado por el Senado<sup>134</sup>.

Nuestra principal conclusión es que el presidencialismo puede funcionar cuando cuenta con instituciones flexibles, un sistema de partidos que actúa en forma responsable, especialmente en el Congreso, y se tiene un buen liderazgo, con un presidente que tiene una amplia experiencia política y reúne a colaboradores que también son experi-

<sup>131</sup> Crítica la explicación de la política consociativa en el Brasil, LAMOUNIER, BOLÍVAR, "Brazil: An Assessment of the Cardozo Administration", en DOMÍNGUEZ, JORGE I. y MICHAEL SHIFTER (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003, pp. 269-291.

<sup>132</sup> HUNEUS, CARLOS, "Las desigualdades en el Chile de hoy: una aproximación política", Informe N° 471, 1° junio 2005, en [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org).

<sup>133</sup> La Corte Suprema emitió una declaración a raíz de las objeciones formuladas por senadores del PS y el PDC contra el ministro Rubén Ballesteros, propuesto por el presidente al Senado, expresando que "se siente obligado a mirar con preocupación la creciente politización del procedimiento de designación de sus integrantes, en la cual la aprobación de los candidatos propuestos por el supremo gobierno pareciera estar siendo determinada no por sus méritos profesionales y personales sino por la supuesta simpatía que se cree posible deducir en las resoluciones dictadas por ellos en asuntos jurisdiccionales con eventuales connotaciones partidistas". En [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl), 19.8.2005. Su elección fue aprobada por el Senado con los votos de la oposición, algunos DC y los radicales.

<sup>134</sup> Otra consecuencia de esta facultad es el peligro de que se incurra en el nombramiento de ministros opacos, mediocres, que tienen una carrera sin mayor brillo y, por ende, sin conflictos con intereses de partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

mentados en las materias políticas y técnicas. Estas tres condiciones se han dado en Chile y en buena medida se dieron en Brasil desde la caída del presidente Collor de Mello en 1992<sup>135</sup>, aunque la crisis del Partido de los Trabajadores (PT) obliga a revisar esta afirmación. Lo fundamental para la consolidación de un buen presidencialismo es la gestión del primer gobierno democrático y, en particular, de su primer presidente.

Un *deviant case* puede ser un camino metodológico muy útil para una mejor comprensión de las fortalezas del presidencialismo y para matizar las afirmaciones que se hacen sobre sus debilidades. A la luz de los exitosos presidencialismos en Chile desde 1990 –que también se dieron en algunos períodos antes de 1973– no cabe seguir afirmando que esta forma de gobierno hace inviable la democracia en América Latina y que corresponde cambiar la forma de gobierno hacia uno parlamentario. El buen funcionamiento de las instituciones, que incluye un mayor protagonismo del Congreso y particularmente del Senado, no quiere decir que se esté avanzando hacia el parlamentarismo o que el presidencialismo funcione como parlamentario, como afirman Colomer y Negretto<sup>136</sup>, porque esta es una manera de reiterar la inviabilidad del presidencialismo. El caso de Chile reafirma la capacidad de éste para permitir la democracia cuando concurren los otros factores políticos que hemos analizado en este artículo.

<sup>135</sup> FIGUEIREDO, ARGELINA, J.A. CHEIBUB Y FERNANDO LIMONGI, "Presidential Power, Legislative Organizations, and Party Behaviour in Brazil", *Comparative Politics*, vol. 32, Nº.2, 2000, pp. 151-170. Véase también Cheibub, JOSÉ ANTONIO Y FERNANDO LIMONGI, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *American Review of Political Science*, Nº.5, 2002, pp.151-179.

<sup>136</sup> COLOMER, JOSEPH Y GABRIEL NEGRETTO, "Can Presidentialism work like Parliamentarism?", *Government and Opposition*, vol. 40: 1, enero 2005, pp. 60-89.