

LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL EN CHILE*

Carlos HUNEUS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tipos de democracia*. III. *La democracia de consenso*. IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo político de Chile ha tenido interés internacional por la continuidad de sus cuatro gobiernos democráticos desde 1990 dirigidos por la misma coalición,¹ después del largo y represivo régimen del general Augusto Pinochet (1973-1990), que, junto con llevar a cabo una profunda transformación económica, con amplias consecuencias políticas y culturales ejerció una violenta represión que provocó heridas que existen hasta hoy en el país.² Estos gobiernos han tenido un muy buen desempeño, con un fortalecimiento y profundización de las instituciones de-

* La investigación ha sido posible con un proyecto Fondecyt núm. 1070868.

** Profesor asociado, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

¹ Los gobiernos han sido de la Concertación por la Democracia, la coalición de partido Demócrata Cristiano (PDC), Radical Social Demócrata (PRSD), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Socialista (PS). Para el régimen militar, Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000, edición actualizada en *The Pinochet Regime*, Boulder, Col., Lynne Rienner, 2007.

² Huneeus, Carlos, “El gobierno de Michelle Bachelet a mitad de camino”, en Malamud, Carlos *et al.* (eds.), *Anuario Iberoamericano 2008*, Madrid, Instituto Elcano-EFE, 2008, pp. 77-95.

mocráticas y una buena gestión económica,³ conseguido en un complejo escenario institucional.⁴

Esta continuidad constituye una excepción en las democracias de la “tercera ola”,⁵ especialmente en América Latina, pues las primeras administraciones después de los regímenes militares entregaron la presidencia a un candidato de la oposición, elegidos por la ciudadanía para manifestar el rechazo a su deficiente gestión. También es una novedad en la historia de Chile en el siglo XX, pues, con la excepción entre 1938 y 1952 hasta 1973, ningún presidente pudo entregar la banda presidencial a un sucesor que fuera de su partido o de la coalición que lo eligió.

Los logros de Chile son destacables no sólo por las complejidades en que se realizó la democratización, a partir de un régimen que no colapsó por el fracaso en su gestión económica o por la derrota en una guerra, sino por su regulación sucesoria. Esto ha sido muy destacable porque los gobiernos de la Concertación no tuvieron mayoría en el Senado por la presencia de los senadores designados antes de 1990, que votaron con la oposición.⁶ Se trató, por ende, de gobiernos divididos, un escenario muy difícil para la gobernabilidad de la democracia.

La experiencia de Chile constituye un interesante caso en la política comparada porque ha demostrado la viabilidad del presidencialismo,⁷ contradiciendo las generalizaciones formuladas por Juan Linz en los años ochenta y noventa sobre sus profundas debilidades, que harían inviable la consolidación de la democracia.⁸ Durante el régimen militar se sostuvo

³ Ha tenido un crecimiento promedio anual desde 1990 a 2005 de 5.5%, la inflación cayó a un dígito del 29% que tuvo en 1989 y la pobreza disminuyó del 40% en 1990 al 13.6% en 2006. Hemos analizado el desempeño de los gobiernos de la Concertación en *idem*.

⁴ Incluyó que el general Pinochet se mantuvo como comandante en jefe del Ejército hasta marzo de 1998, para asumir como senador vitalicio, rol político interrumpido por su detención en Londres el 16 de octubre del mismo año.

⁵ Usamos el concepto de Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press, 1991.

⁶ La situación comenzó a cambiar desde 1994, cuando el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle pudo nombrar senadores, pero ello no permitió revertir la situación minoritaria en que se encontraba la Concertación.

⁷ Hemos analizado los factores que explicarían la viabilidad del presidencialismo en Chile en Huneeus, Carlos, “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, *Persona y Sociedad*, vol. XIX, núm. 2, agosto de 2005, pp. 11-53.

⁸ Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:2, 1990, pp. 51-69; “The Virtues of Parliamentarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:4,

que la única manera que Chile podría tener éxito en su democratización sería estableciendo un régimen parlamentario.⁹ A fines de los años noventa, un politólogo estadounidense, estudioso del presidencialismo chileno, afirmó que “en el largo plazo la mutilación del congreso probará ser hostil a la estabilidad democrática y pondrá en peligro las posibilidades de una longevidad democrática”.¹⁰

II. TIPOS DE DEMOCRACIA

Para comprender los motivos que explican el buen desarrollo institucional de Chile, se tiene que ir más allá del análisis de las condiciones que han hecho viable el presidencialismo y preguntarse por el sistema político establecido, es decir, por el tipo de democracia. El examen de las condiciones del presidencialismo es útil y necesario, pero ello se refiere a una parte de su arquitectura institucional, pues alude al Poder Ejecutivo y a la concentración de autoridad y poder en éste, que provoca una subordinación del Legislativo respecto del presidente. Sin embargo, el sistema político es más amplio y complejo, con instituciones estatales que cumplen importantes funciones y dispersan al poder, con un congreso que se ha fortalecido de manera persistente a través de varias reformas constitucionales, comenzando por la de 1989.¹¹ Mientras para el parlamentarismo se ha hablado de “la democracia parlamentaria”, el “el régimen

1990, pp. 84-91; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol.1, pp. 3-87.

⁹ Valenzuela, Arturo, “Orígenes y características del sistema de partidos políticos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, *Estudios Públicos*, núm.18, otoño de 1985, pp. 88-154. Esta tesis fue desarrollada en “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America*, Baltimore, Ther Johns Hopkins University Press, 1994, vol. II, pp. 91-150.

¹⁰ Siavelis, Peter M., “Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 324, 1997, 324).

¹¹ Andrade Geywitz, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

de gobierno”,¹² la accidentada historia del presidencialismo en América Latina no ha permitido que se formulen estudios de similar carácter y se concentre el análisis en el rol del presidente, con un marcado énfasis en la persona, más que en la institución.

El examen del sistema político se puede hacer a través de la tipología de Arend Lijphart de la democracia mayoritaria y de consenso,¹³ que desarrolló no sólo para los países avanzados, sino también para los que están en vías de desarrollo. La democracia mayoritaria se apoya en el ejercicio del poder por la mayoría, concentra el poder y prescinde de considerar los intereses de la minoría y busca debilitarla, empleado un estilo político excluyente y de confrontación con ésta. La democracia de consenso, por el contrario, se caracteriza no sólo porque el gobierno es de mayoría, sino también se preocupa de la integración de la minoría, privilegia la negociación y el compromiso como estilo político, y el poder no está concentrado, sino distribuido entre algunas instituciones, que limita la concentración del poder que se produce en el Ejecutivo.

En su contribución al libro editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela sobre el presidencialismo,¹⁴ Lijphart sostuvo la conveniencia de adoptar la democracia de consenso en los países con profundos clivajes políticos provenientes de las dictaduras militares y con enormes desigualdades económicas y sociales. Estas condiciones se dieron en Chile porque el régimen militar practicó una dura y prolongada represión y un discurso político agresivo contra la oposición democrática que fue apoyada por los grupos civiles provenientes de los partidos históricos de derecha, dividió al país en dos bloques antagónicos, que se reflejó en el plebiscito

¹² Por ejemplo, von Beyme, Klaus, *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, 3a. ed. revisada y actualizada, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1999, (original de 1970, traducción al inglés, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*), Londres, MacMillan Press, Ltds., 2000.

¹³ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999. En castellano: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.

¹⁴ Lijphart, Arend, “Presidentialism and majoritarian democracy”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol.1, reproducido en su libro *Thinking about democracy*, Londres, Routledge, 2008, pp. 141-155, del cual tomamos las referencias.

sucesorio de 1988 y se ha prolongado en democracia.¹⁵ La democracia de consenso se fundamenta en la necesidad que tienen las nuevas democracias de conseguir que las “fuerzas no democráticas no sólo entreguen el poder, sino también que no insistan en mantener el poder antidemocrático que mantienen en los “dominios reservados” en el nuevo régimen democrático,” lo cual sólo se puede conseguir a través de una democracia de consenso.¹⁶

Sin embargo, agrega Lijphart, este desarrollo sería inviable porque el presidencialismo tiene una fuerte inclinación en el sentido opuesto, hacia la democracia mayoritaria, por la concentración del poder en una institución —a presidencia—y en una persona —el presidente— lo cual tiene importantes consecuencias en el sistema político. El hecho que el que gana la presidencia acapara todo el poder produce una fuerte presión en favor del bipartidismo, debilitando las bases políticas que sirven de fundamento al sistema múltiple de partidos y provoca otros efectos que confirman la dinámica hacia la democracia mayoritaria.¹⁷ Esta tendencia aumenta porque el presidencialismo no permitiría la formación de gobiernos de coalición por la posición dominante que tiene el presidente en el sistema político, constituyendo una barrera infranqueable en países con un sistema multipartidista. Esto lo había sostenido en una conferencia que dio en Chile en 1987, por invitación del CERC, perteneciente a la Academia de Humanismo Cristiano:

El mayor problema que presenta (el presidencialismo) es que significa la concentración de todo o la mayor parte del Poder Ejecutivo en manos de una sola persona y, en consecuencia, es incompatible con un gobierno de amplia coalición en que el poder se comparte. Un Presidente puede escoger los miembros de su gabinete a partir de diferentes partidos, por supuesto, pero los miembros de un gabinete presidencial son sólo consejeros presidenciales y no pueden formar una verdadera coalición. Y el Presidente no puede evitar ser primordialmente el representante de un solo partido.¹⁸

¹⁵ Los estudios de opinión pública muestran el impacto del régimen militar en los chilenos, Huneeus, Carlos, *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*, Santiago, Catalonia, 2003.

¹⁶ Lijphart, “Presidentialism and majoritarian democracy”, *cit.*, pp. 141 y 142.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 147 y 148.

¹⁸ Lijphart, Arend, “Democratización y modelos alternativos de democracia”, *Opciones*, núm.14, mayo-agosto de 1988, p. 41.

III. LA DEMOCRACIA DE CONSENSO

Sin embargo, la experiencia de Chile desde 1990 ha contradicho estas generalizaciones y se ha construido un sistema político que puede ser ubicado en la democracia de consenso y no en la mayoritaria. Ello se demuestra en la inclusión de la minoría en importantes instituciones, la mayoría ha seguido una política de negociaciones y compromisos con la oposición y ésta ha mantenido, en general, una política constructiva con el gobierno.¹⁹ La necesidad de buscar el establecimiento de una democracia de consenso se justificó por el traumático pasado de conflictos entre los partidos, que se origina más allá del régimen militar, pues se extiende a la confrontación que hubo durante el gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende (PS) (1970-1973), y durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (PDC) (1964-1970) y su política de reformas estructurales, que incluyó una amplia reforma agraria y la sindicalización campesina.²⁰

La democracia de consenso se ha expresado en una práctica política que privilegió la negociación y el compromiso, después de la victoria del No en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, que hizo fracasar la regulación sucesoria del general Pinochet que buscó por una elección no competitiva continuar ocho años en el poder, abriendo el camino a las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 y a la reforma constitucional de 1989, que eliminó importantes recursos institucionales del modelo de democracia protegida establecida en la Constitución de 1980.

Esta política se ha reflejado en las instituciones democráticas, pues existen la mayoría de los recursos institucionales que Lijphart atribuyó a la democracia de consenso. De partida, ha habido gobiernos de coalición, formada por cuatro partidos con representación en el gabinete, con distintos presidentes, los primeros fueron del PDC, los otros dos de izquierda, lo cual significó una cierta alternancia de poder. Enseguida, se ha mantenido el sistema múltiple de partidos, con cuatro en el gobierno y

¹⁹ En 2008 ha tenido un comportamiento más agresivo, que concluyó con la acusación constitucional contra la ministra de Educación, quien fue destituida del cargo. Sin embargo, ello se explica por los conflictos en dos partidos de gobierno, PPD y PDC, que condujo al alejamiento de dos senadores y cinco diputados, que quitó la mayoría en ambas cámaras que logró la Concertación en las elecciones de 2005.

²⁰ Angell, Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1993.

dos en la oposición, más el partido comunista que no tiene representación parlamentaria porque se lo impide el sistema electoral binominal, pero que ha sido clave en el triunfo del candidato presidencial de la Concertación en 2000 con Ricardo Lagos (PS-PPS), y en 2006 con Michelle Bachelet (PS). El Poder Legislativo es bicameral, con cámaras constituidas de forma diferente e igualmente fuertes, aunque el Senado se ha ganado autoridad respecto de la Cámara de Diputados. Tiene una Constitución rígida que puede ser reformada mediante mayorías extraordinarias, de manera que el acuerdo con la minoría es indispensable; existe un tribunal constitucional que se ha fortalecido durante la democracia, especialmente con la reforma constitucional de 2005. Existe un banco central independiente, dotado de amplias facultades, que lo convierte “en el más poderoso de los existentes en los países en vías de desarrollo”,²¹ y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo han evolucionado hacia un debilitamiento de la supremacía del presidente, propio del presidencialismo, en beneficio de un mayor equilibrio de poder, que ha producido el fortalecimiento de la legislatura. Éste es un cambio muy importante en el presidencialismo, pues éste presiona por la dirección opuesta, hacia la concentración de autoridad en el presidente porque reúne las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, además de ser líder de la coalición de gobierno. El presidente cuenta con amplios poderes constitucionales que le ponen en una posición dominante sobre el congreso (iniciativa exclusiva en importantes materias, dispone de las urgencias, vetos, insistencias, etcétera), todo lo cual favorece la concentración y no la dispersión del poder.²² Sin embargo, los presidentes han empleado un estilo propio de una democracia de consenso, lo cual pone de relieve la importancia del liderazgo en el éxito del presidencialismo.²³

Chile no posee todos los elementos de la democracia de consenso, pues no tiene un régimen federal, sino que es un Estado unitario y centralizado, y el sistema electoral no es proporcional, sino binominal, aunque sus consecuencias no han debilitado la proporcionalidad de las fuerzas

²¹ Boylan, Delia M., *Defusing Democracy. Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2001, p. 113.

²² Huneeus, Carlos, “La reforma electoral en Chile”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 353-389.

²³ Greenstein, Fred I., *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

políticas representadas en el congreso, ha tenido otras consecuencias negativas para el sistema político y los grupos de interés son débiles, especialmente los sindicatos, aunque con una mayor fortaleza de las organizaciones empresariales.

1. *La integración de la minoría*

La democracia de consenso se define por la integración de la minoría en el sistema político, con lo cual se limita el poder de la mayoría porque comparte posiciones de autoridad con ésta, con lo cual se debilita uno de los principales fundamentos de la democracia mayoritaria. Esto ha sido una constante en el desarrollo político de Chile y tiene que ver con el enorme poder electoral de la minoría, que alcanzó el 43% de los votos en el plebiscito de 1988, en su estrecha relación con el régimen del general Pinochet y los empresarios durante el cambio de régimen y los años noventa, y en altos apoyos en las elecciones parlamentarias y presidenciales, especialmente en la de 1999, cuando Joaquín Lavín (UDI) estuvo a escasos 33.000 votos de derrotar al candidato de la Concertación, Ricardo Lagos. Esta integración de la minoría ha significado un decidido alejamiento de la democracia mayoritaria y en favor de una de consenso, lo cual ha fortalecido la legitimación del orden político, objetivo fundamental que guió la labor del gobierno del presidente Patricio Aylwin (PDC) (1990-1994).

Sin embargo, la posición de la minoría es muy fuerte en el sistema político, pues la Constitución establece un procedimiento rígido de reforma, uno de los elementos de la democracia de consenso para Lijphart, que exige una alta mayoría para su aprobación, dos tercios y tres quintas partes, dependiendo de los capítulos de ésta. Esto significa una importante limitación al poder de la mayoría, porque no puede modificar la carta fundamental sin tener previamente un acuerdo con la oposición. Los derechos de la minoría también están protegidos respecto de los cambios legales, pues se requieren mayorías especiales para la aprobación de un amplio número de leyes, especialmente aquéllas de carácter económico.²⁴

En seguida, la minoría participa en importantes instituciones, que le permite tener una considerable influencia en el sistema político, debilitando el poder de la mayoría y, en especial, el del presidente. En la Cons-

²⁴ Silva Bascañán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica, 2000, t. VI, Congreso Nacional.

titución de 1980 le permitía formar parte del consejo del Banco Central Autónomo, de rango constitucional, cuyos miembros son elegidos por el Senado.

A finales del régimen militar, éste creó el Consejo Nacional de Televisión para supervigilar la autonomía de este medio de comunicación, compuesto de diez miembros, propuestos por el presidente de la República y nombrados por el Senado. Fue creado con la finalidad de impedir que el futuro gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, ejerciera un control sobre la televisión.²⁵ Sin embargo, su rol ha sido menor porque los gobiernos han sido respetuosos del pluralismo de estos medios.

También la minoría forma parte del Consejo de Televisión Nacional (TVN), el órgano superior del canal estatal de televisión fundado en 1968. El gobierno del presidente Aylwin modificó su ley orgánica para iniciar un desarrollo muy distinto del desempeño que tuvo durante el régimen militar, que lo convirtió en un instrumento al servicio de sus fines de buscar apoyos en la población, siendo un instrumento de propaganda de sus políticas. 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. Estableció que estaría dirigida por un consejo de seis miembros propuestos por el presidente al Senado, organismo que los nombraría. La presidencia de este 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, permitiendo a la minoría tener participación en un importante organismo.

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 en 2003 el Consejo de la Alta Dirección Pública. Formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del presidente y dirigido por otra designada también 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 Se-

²⁵ Ley 18.838, modificada en la Ley 19.131.

nado designó a miembros pertenecientes o vinculados a los partidos con representación parlamentaria.

Asimismo, la minoría participa en la designación de los principales puestos del Poder Judicial por la reforma judicial. Durante el segundo gobierno democrático (1994-2000) del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el marco de la reforma judicial,²⁶ que se propuso 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, una nueva institución creada por esta reforma. Estos cambios redujeron la autoridad del presidente porque hasta ese momento también le correspondía el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, a partir de quinas propuestas por este tribunal. La introducción de la fiscalía ha significado un importante perfeccionamiento del sistema democrático, porque ha permitido una mayor *accountability* vertical y *horizontal*, que ha implicado el control del financiamiento de campañas electorales con fondos de programas públicos de empleo.²⁷

Estas posiciones de autoridad abiertas a la minoría han significado un fortalecimiento del Senado, porque esos nombramientos se hacen con su participación. Por la reforma constitucional de 2005 el Senado fue reforzado, al tener una mayor participación en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, pues elige cuatro de los diez, dos de los cuales son previamente nominados por la Cámara de Diputados, sobre lo cual volveremos.

²⁶ Sobre la reforma judicial, Correa, Jorge, “Cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90”, en Drake, Paul y Jaksic, Iván (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones, 1999, pp. 281-315, y Blanco, Rafael, “El programa de justicia del gobierno de Eduardo Frei”, en Muñoz, Óscar y Stefoni, Carolina (eds.) *El periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, Flaco-Editorial Universitaria, 2003, pp. 187-220.

²⁷ Fueron procesados y condenados en 2008 dos asesores directos de una diputada oficialista elegida en 2005.

2. *La moderación del ejercicio del poder presidencial*

Para la constitución de una democracia de consenso en el presidencialismo es indispensable la acción del presidente, que debe hacer un uso moderado y hasta restringido de su amplia autoridad y poder para permitir la dispersión de éste. A diferencia del desarrollo político durante la Constitución de 1925, que fue hacia el fortalecimiento del presidente y el debilitamiento del congreso, desde 1989 ha habido el proceso opuesto: un relativo debilitamiento de los poderes del presidente y un fortalecimiento de los que tiene el congreso.²⁸

La reforma constitucional de 1989 eliminó la facultad presidencial de disolver el congreso, con lo cual éste recuperó una autonomía que es fundamental para el desarrollo de sus funciones y con ello el fortalecimiento de su posición en el sistema político. Los presidentes desde 1990 han buscado una relación de cooperación y no de confrontación con el congreso, estimulado por el hecho de tener mayoría en el Senado, aunque no es la única razón. Ello se ha traducido en que el veto ha sido escasamente utilizado por el presidente porque éste envía al congreso aquellos proyectos de ley que sabe previamente que tienen probabilidades de ser aprobados por la oposición y se abstiene de enviar aquellos que serán rechazados por la oposición.²⁹

Entre 1990 y 2002 —una situación que no ha cambiado— el presidente hizo uso del veto en sólo cuarenta y cinco ocasiones, de las cuales treinta y dos fueron aprobados por el congreso, siete fueron parcialmente aprobados y cuatro fueron rechazados.³⁰ De los últimos once casos, sólo tres fueron insistidos por el presidente, y los demás quedaron sin efecto porque el Ejecutivo desistió de su insistencia. Un análisis de los proyectos de leyes 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

²⁸ Huneeus, Carlos, “El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 2, núm. 2, Buenos Aires, septiembre de 2005, pp. 345-391.

²⁹ Tampoco ha sido empleado mayormente en la Argentina, Mustapic, Ana María, “«Oficialistas y diputados»: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, enero-marzo de 2000, pp. 571-595.

³⁰ Debemos esta información a Carlos Carmona, jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuya ayuda agradecemos.

proyectos de leyes aprobados por el congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo. En consecuencia, el veto es un recurso presidencial que ha tenido una relevancia marginal en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

El segundo recurso del presidente para imponer su autoridad sobre el congreso es el de las urgencias,³¹ 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 se informa, con la mesa de la respectiva cámara que tramita el proyecto de su interés, qué tanta disposición existe para aprobar el proyecto en el plazo esperado por el Ejecutivo. Si la información que recibe es que ello no se logrará en el tiempo deseado, no solicita la urgencia. En la práctica, este mecanismo tiene la función de definir las prioridades del Ejecutivo, más que indicar el plazo en que desea que el proyecto sea despachado por el congreso.

El buen empleo de la urgencia ha sido reconocido por los parlamentarios.³² Si bien es cierto que un 28 % de los diputados que fueron encuestados en 2004 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 %. 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 ha hecho un 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 un 40 %. Entre los diputados de las bancadas de gobierno, sólo 13 % las critica. Esto último da cuenta de las buenas relaciones entre los diputados de la Concertación con 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 de la oposición tiene esta misma opinión.

³¹ Existen tres tipos de urgencias: simple, el proyecto debe ser despachado en treinta días en su respectiva cámara; suma urgencia, dentro de diez días y discusión inmediata, en sólo tres días. Artículo 77 de la Constitución.

³² Es una encuesta a una muestra de los diputados elegidos en 2001 y a una muestra de ex diputados. Las entrevistas se iniciaron en 2003 y se terminaron a comienzos de 2004.

En consecuencia, los cuatro presidentes desde 1990 han tenido un estilo de prudencia en el empleo de las amplias facultades, con lo cual han ayudado a que se dé una mayor relación de equilibrio relativo con el congreso, con lo cual se favorece la dispersión que es esencial para que se avance hacia una democracia de consenso y no a una mayoritaria.

3. *El fortalecimiento de los órganos paraestatales*

La democracia de consenso se caracteriza porque, a diferencia de la mayoritaria, el poder se encuentra distribuido en varios órganos y no concentrado en el Ejecutivo, que es dirigido por un presidente todopoderoso. Esto no fue lo que se estableció en la Constitución de 1980, que impuso un tipo de democracia mayoritaria porque reflejaba los valores de un sector del país y el poder estaba fuertemente concentrado en el presidente. Se ha producido un cambio gradual e incrementalista desde ese tipo de democracia mayoritaria establecida en la Constitución del régimen de Pinochet hacia una democracia de consenso, que tiene una interesante expresión en ciertos órganos decisorios.

La única institución establecida por los constituyentes de 1980 que forma parte de esta estructura de poder es el Banco Central, que tiene una autonomía establecida en la Constitución, y que no tiene comparación en otro país en vías de desarrollo.³³ Su poder, limita la acción del gobierno, pues su ley orgánica constitucional le impide financiar directa o indirectamente el gasto del gobierno o de cualquier institución o empresa pública.³⁴ Además tiene la facultad discrecional para formular la política monetaria y dispone de otras facultades que no tienen varios de los bancos centrales de los países desarrollados, como la regulación de la deuda extranjera, regulaciones financieras, tarifas y fijar el tipo de cambio, una facultad excepcional porque no la tiene ni siquiera la Reserva Federal.³⁵ Tiene otras normas que debilitan aún más el poder del ministro de Hacienda, pues, siguiendo el modelo alemán, puede asistir a las sesiones de su directorio, pero no tiene derecho a voto, ni veto a sus decisiones,

³³ Capítulo XIII de la Constitución de 1980.

³⁴ Artículo 109 de la Constitución.

³⁵ Delia M., Boylan, *Defusing Democracy. Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2001, pp. 114 y 115.

pudiendo solamente suspender temporalmente aquellas en las que discrepa por un máximo de días, aunque ello puede ser impedido por la unanimidad del consejo.³⁶ Para hacer posible esta autonomía, los directores son nombrados por el presidente, previa aprobación del Senado, y lo son por un largísimo periodo (diez años, con renovaciones parciales cada dos años).³⁷

La Contraloría General de la República es el otro organismo que se fortaleció con la reforma de su ley orgánica por la Ley 19.817 del 26 de junio de 2002, que reguló la práctica de las auditorías que realizaba este organismo en los ministerios y municipalidades. Éste es un mecanismo reclamado por ésta para cumplir mejor su función en plenitud, limitada al examen de los actos sometidos al trámite de toma de razón. La auditoría le permite verificar si acaso “ha habido gastos administrativos absolutamente indebidos, precios desorbitados, porque todo eso está en el ámbito de la legalidad”, como lo sostuvo en el Senado el entonces contralor Arturo Aylwin.³⁸

Esta tarea ha sido impulsada con singular energía por el nuevo contralor Ramiro Mendoza, un profesor de derecho administrativo que no pertenecía a la Contraloría y ha llevado adelante un esfuerzo de modernización de este organismo para que pueda cumplir de mejor manera su rol fiscalizador. Su nombramiento por el Senado se produjo por iniciativa del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que prefirió un profesional que no perteneciera a la Contraloría porque estimó que eso le daría independencia para impulsar su modernización. Esta alternativa fue rechazada por la UDI, que apoyaba la elección de una persona de carrera del organismo contralor. La designación por el Senado fue difícil, porque la oposición rechazó la persona propuesta inicialmente hecha por el Ejecutivo, que recayó en el profesor de derecho constitucional, Pablo Ruiz Tagle, siendo Mendoza la persona de consenso después del rechazo del

³⁶ Artículo 19, incisos 3 y 4 de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, núm. 18.840 del 4 de octubre de 1989.

³⁷ El único caso con un mandato más extenso es la Reserva Federal, cuyos miembros son por catorce años, Boylan, *Defusing Democracy*, p. 117.

³⁸ El nuevo artículo, 21A, de la Ley Orgánica de la Contraloría dice: “la Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa”. Véase Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica, 2000, t. IX, p. 207.

Senado. Esta forma de elección dio mayor autonomía al contralor respecto del gobierno, que se ha traducido en un ejercicio más estricto de las auditorías de los ministerios, destacando en 2008 la realizada en el Ministerio de Educación, que encontró anomalías y desordenes administrativos que llevaron a la oposición a presentar una acusación constitucional contra la ministra que concluyó con su destitución por el Senado, que fue posible porque dos senadores de la Concertación abandonaron el bloque y se sumaron a la oposición.³⁹

La reforma constitucional de 2005, impulsada por el presidente Ricardo Lagos, fortaleció las atribuciones del tribunal constitucional, una de las instituciones consideradas por Lijphart en el tipo de democracia de consenso. Este organismo, el tercero que ha ganado autoridad y poder, tuvo por esta reforma un cambio en su constitución y en sus competencias.

La Constitución de 1980 (artículo 81) establecía un tribunal de siete miembros, de los cuales tres eran ministros de la Corte Suprema, un abogado que era designado por el presidente de la República, dos abogados eran elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, el organismo que reflejaba en ese texto constitucional el poder tutelar de los militares en el orden político, y un abogado era elegido por el Senado.

La reforma de 2005 amplió su composición a diez ministros y cambió su forma de elección,⁴⁰ pues no participa el Consejo de Seguridad Nacional, amplía la participación del presidente, que nombra a tres ministros, la Corte Suprema elige a otros tres y cuatro son elegidos por el Congreso Nacional, de los cuales dos son nombrados directamente por el Senado y dos son propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Esto le da al tribunal una mayor legitimidad ante el congreso, el Ejecutivo y ante la opinión pública.

La reforma fortaleció las competencias del tribunal constitucional porque le entregó la totalidad del control de la constitucionalidad de las leyes, que antes compartía con la Corte Suprema.⁴¹ Esto lo realiza a través de dos mecanismos: el recurso de inaplicabilidad, que le permite declarar inaplicable una norma legal frente a una gestión que se siga ante un tri-

³⁹ Un senador del PPD renunció al partido en 2006 y uno del PDC fue expulsado del partido.

⁴⁰ El artículo 92 de la Constitución reformada en 2005.

⁴¹ Lautaro Ríos, "El poder del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Público*, vol. 69, t. I, 2007, p. 329; Silva Bascañán, Alejandro y Silva Gallinato, María Pía, "Las nuevas atribuciones del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Público*, pp. 347-378.

bunal por ser contraria a la Constitución y mediante el recurso de inconstitucionalidad, por el cual puede establecer la inconstitucionalidad de un precepto legal ya declarado inaplicable.⁴² También aumentó su facultad respecto del Poder Ejecutivo, pues puede declarar la inconstitucionalidad de decretos supremos por atentar contra la carta fundamental.⁴³ En 2008 dictó dos sentencias que detuvieron políticas del gobierno; una fue sobre la píldora del día después, que estaba siendo distribuida por el sistema público de salud de acuerdo a una resolución del Ministerio de Salud, y en agosto del mismo año declaró inconstitucional el préstamo contratado por el gobierno con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Estado de Chile para financiar el déficit del Transantiago, el sistema público de transporte público, porque estaría violando las atribuciones del congreso, que le había negado el presupuesto.

4. Las limitaciones de la democracia de consenso

Mientras el sistema político muestra una tendencia hacia la dispersión del poder en los órganos tradicionales del Estado y en entidades paraestatales, que debilitan la centralidad decisoria del presidente de la República, mejorando la calidad de la democracia, la estructura de los grupos de interés tiene una asimetría de poder en beneficio de las organizaciones empresariales y la debilidad de los sindicatos. En 1990, un 19.2% de la fuerza laboral estaba sindicalizada, bajando con posterioridad hasta llegar al 14.5% en 2006. Esto se explica por diversos motivos, comenzando con la política del neoliberalismo durante el autoritarismo, que buscó debilitar institucionalmente a los sindicatos, siguiendo con la limitada labor de los gobiernos de la Concertación para reformar este orden institucional, y también influye la indiferencia de los partidos de gobierno.

También ha disminuido el bajo porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente: en 1991, apenas el 10.1% de la fuerza laboral usaba este mecanismo, para caer posteriormente, alcanzando un débil 5.4% en

⁴² Esto ha ocurrido en un caso, el artículo 116 del código tributario, que delegaba atribuciones jurisdiccionales a autoridades regionales del Servicio de Impuestos Internos, declarado antes inaplicable por la Corte Suprema en más de una oportunidad.

⁴³ Antes sólo detener aquellos decretos que trataran materias reservadas por el Constituyente a la ley.

2005.⁴⁴ Esta situación es peor que en Estados Unidos y Gran Bretaña, países con una legislación laboral más “liberal” que las democracias de la Europa continental.⁴⁵

El desequilibrio de poder entre las organizaciones empresariales y los sindicatos tiene consecuencias políticas, porque la agenda pública se encuentra dominada con prioridades de los intereses del empresariado, especialmente las grandes empresas, y prescinden de aquellos que los perjudican, como el daño medioambiental, los bajos salarios y las desigualdades.

El crecimiento sostenido de la economía tiene consecuencias positivas en la población, porque permite el mejoramiento de las condiciones de vida, pero también plantea problemas al sistema político por las tensiones entre el poder económico y el poder político, que se expresa en el financiamiento de las campañas electorales. Chile tiene un sistema escasamente desarrollado en este ámbito, por lo cual hay una dependencia del financiamiento privado, que crea complejas condiciones para las relaciones entre el poder económico y el poder político. Cada vez hay más ex ministros que, después de abandonar el gobierno, ingresan a directorios de grandes empresas, incluso en ámbitos relacionados a su gestión pública, una puerta giratoria que daña a la democracia.

IV. CONCLUSIONES

La política en Chile desde el cambio del régimen autoritario a la democracia apunta hacia el establecimiento de una democracia de consenso, superando las dificultades que impone el presidencialismo a ello por la centralización decisoria en el presidente. La concentración de poder en la presidencia se ha flexibilizado hacia una relación de mayor equilibrio con el congreso, que ha permitido un mayor protagonismo de la oposición, que asegura con ello una integración de la minoría. Esta participación se expresa en diversas instituciones públicas, desde el Banco

⁴⁴ Datos de la Dirección del Trabajo.

⁴⁵ El caso de Estados Unidos, como ha argumentado Paul Krugman, es interesante porque la fortaleza de sus sindicatos fue determinante para lograr la disminución de las desigualdades desde la política de Franklin D. Roosevelt, que fue fuertemente revertida por las administraciones republicanas desde Reagan, Krugman, Paul, *The Conscience of a Liberal*, Nueva Cork, W. W. Norton & Company, 2007.

Central hasta el tribunal constitucional, que da una enorme complejidad al sistema político. El estilo de los presidentes ha favorecido este desarrollo, demostrando la relevancia del liderazgo en el buen funcionamiento del presidencialismo.

La democracia de consenso favorece la integración de la minoría, aumentando la legitimidad del sistema político. Sin embargo, también tiene costos para el proceso político, porque el consenso da derecho de veto a la minoría, exigiendo largas y complejas negociaciones para llegar a acuerdos. Esto debilita la plasticidad y dinamismo de la democracia para enfrentar los nuevos desafíos que surgen precisamente de su buen desempeño, en un país que tiene una economía más desarrollada y una sociedad con una estructura social más diversificada, pero que tiene enormes falencias, como las desigualdades económicas y políticas. El desarrollo político requiere mayor competencia entre los partidos de gobierno y oposición, un rasgo que es propio de la democracia mayoritaria. La democracia de consenso, por ende, debiera combinar etapas de confrontación para resolver problemas por la regla de la mayoría y no por consenso.