

El presidencialismo en Chile. Gobiernos de coalición y monocolors desde 1990¹. 28.8. 2009

Carlos Huneeus²

A Jean Blondel

“A comienzos del verano de 1952, el presidente Truman solía hacer observaciones sobre los problemas del presidente entrante, en caso que Eisenhower ganase la próxima elección. ‘Se sentará aquí’, decía Truman (golpeando su escritorio), ‘y dirá: ¡hagan esto!, ¡hagan aquello! Y no pasará nada. Pobre Ike; esto no se parecerá ni un poquitito al Ejército. Lo encontrará muy frustrante’³.”

Resumen

El artículo analiza el presidencialismo en Chile durante los cuatro Presidentes de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de centro izquierda que ha controlado el poder ejecutivo desde 1990, y pone atención en el gobierno y en el rol del Primer Mandatario. Lo hace en el contexto del sistema político, porque el Presidente no *actúa* solo, sino que con sus ministros; ni se *encuentra* solo, ya que debe considerar a otras instituciones, estatales y paraestatales, que limitan su autonomía decisoria. Se analiza la arquitectura institucional y el liderazgo presidencial, una integración hasta ahora desatendida en los estudios del presidencialismo, necesario de hacer porque las decisiones centralizadas del presidencialismo son cambiantes según el estilo de cada Presidente. Esto se demuestra con el examen de los cuatro gobiernos democráticos de los Presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Un orden institucional admite cuatro gobiernos con singularidades propias —gobierno de coalición con los dos primeros, y monocolor en los otros—, explicables por los distintos estilos presidenciales. El examen de éstos se concentra en la organización del gobierno, la coordinación interministerial y las relaciones con los partidos.

¹ Esta investigación fue apoyada por el proyecto Fondecyt Nr. 1070868. Agradezco a los ministros y ex ministros de los cuatro gobiernos y a altos funcionarios de gobierno y de órganos paraestatales a los cuales entrevisté. También agradezco a Rodrigo Cuevas, mi asistente en el CERC, por su ayuda en el análisis de la composición de los gabinetes y en la revisión del manuscrito. Mi especial gratitud es hacia Jean Blondel, mi profesor en la Universidad de Essex hace muchos años, colega y amigo desde entonces, pionero en el estudio de los gobiernos, quien me ha estimulado al estudio del gobierno presidencial y me ha aclarado algunas de sus singularidades.

² Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

³ Neustadt (1980, 9).

Introducción

En una conferencia ante académicos y personalidades de la oposición de entonces —realizada en noviembre de 1987, en la Academia de Humanismo Cristiano de Santiago de Chile, durante el régimen de Pinochet—, Arend Lijphart expuso las enormes dificultades del presidencialismo para generar un gobierno de coalición,⁴ porque “significa la concentración de todo, o la mayor parte del Poder Ejecutivo, en manos de una sola persona y, en consecuencia, es fundamentalmente incompatible con un gobierno de amplia coalición en que el poder se comparte” (Lijphart 1988, 41). El Presidente elige a sus ministros entre los distintos partidos, pero “los miembros de un gabinete presidencial son sólo consejeros presidenciales y no pueden formar una verdadera coalición” (Lijphart 1988, 41). Un gobierno de coalición únicamente sería posible con el parlamentarismo, agregó Lijphart. Con el régimen presidencial, el tipo de democracia sería el de la mayoritaria y no el de consenso; el sistema político no permitiría este último, el cual sería esencial en países con divisiones políticas como Chile. Más tarde, Lijphart precisó sus términos señalando que “el presidencialismo deletrea un gobierno de mayoría (*‘presidentialism spells majoritarianism’* — 2006, 151)”. Lo cual se apoyaría, agregó Lijphart, “en la sensación de superior legitimidad, que puede conducir al Presidente a una predisposición psicológica que le impida llegar a compromisos” (Lijphart 2006, 153).

Las debilidades del presidencialismo habían sido explicitadas antes por Juan J. Linz, en una conferencia en el Wilson Center, Washington DC, conocida por personalidades de la oposición democrática chilena y desarrollada luego en artículos y libros (Linz 1990; 1994), acervo que provocó una amplia discusión académica (Nohlen y Fernández 1991; 1998; Shugart y Carey 1992; Mainwaring y Shugart 1997; Sartori 1994; Cheibub 2007).⁵ Los problemas del presidencialismo para consolidar a la democracia llevaron a Arturo Valenzuela (1985) y a Bolívar Lamounier (1994) a proponer un gobierno de tipo parlamentario para Chile y Brasil, respectivamente.⁶

⁴ Fue invitado por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), perteneciente a la Academia de Humanismo Cristiano, por iniciativa del autor. La invitación era para impartir una conferencia y reunirse con el Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como el “Grupo de los 24”, formado por constitucionalistas y políticos de oposición, que preparaba un proyecto de Constitución para sustituir a la aprobada por el régimen militar en 1980.

⁵ Un análisis útil de la bibliografía sobre el presidencialismo a partir de Linz lo hacen Foweraker (1998) y Elgie (2005). Nolte (2006) estudia la bibliografía sobre el caso chileno.

⁶ El debate sobre la necesidad de implantar el régimen parlamentario en Chile se mantiene, como fue planteado recientemente por el ex ministro Edgardo Boeninger (2009), tesis que había sostenido a fines de los años ochenta.

Contrariamente a estas prevenciones, desde el 11 de marzo de 1990, Chile ha tenido cuatro gobiernos de coalición con la Concertación por la Democracia, formada por los partidos Demócrata cristiano (PDC), Radical Social Demócrata (PRSD), Socialista (PS) y Por la Democracia (PPD). Los presidentes han sido: Patricio Aylwin, demócrata cristiano (PDC) (1990-2004); Eduardo Frei Ruiz-Tagle, correligionario del anterior (1994-2000); Ricardo Lagos, PS-PPD (2000-2006) y Michelle Bachelet, socialista (2006-2010). Han dirigido gobiernos con un exitoso desempeño, consolidando la democracia en medio de un difícil contexto político⁷. La profundizaron en importantes aspectos y consiguieron un excelente cometido económico, con un crecimiento relevante y una drástica disminución de la pobreza (del 39% de la población al 13% el 2006 — Muñoz 2007). Pese a que la Concertación ganó las cinco elecciones parlamentarias, no tuvo mayoría en el Senado por la presencia de los senadores designados. Fueron gobiernos divididos, pero no cayeron en el inmovilismo o en conflictos con el poder legislativo, ya que buscaron acuerdos con la oposición.

La continuidad de cuatro gobiernos de la misma coalición es un hecho sin precedente en el desarrollo político de Chile en el siglo XX. Ningún Presidente pudo hacerlo antes, todos traspasaron el poder a una personalidad de la oposición, lo cual fue un factor de discontinuidad en las políticas públicas⁸. Fue también un hecho inédito en América Latina y en las nuevas democracias de la “tercera ola” (Huntington, 1991), pues ningún partido, o coalición de partidos, electo en las primeras votaciones democráticas pudo ganar los tres comicios siguientes. Asimismo, el tipo de democracia instaurado es el del consenso y no el de la mayoritaria. Su arquitectura institucional reúne **ocho** de los diez elementos definidos por Lijphart (2000) —las excepciones son el federalismo y el sistema electoral binominal—. Junto al gobierno de coalición, tenemos un sistema múltiple de partidos, con seis representados en el Parlamento, que

⁷ La principal dificultad fue la continuidad del general Augusto Pinochet como Comandante en Jefe Ejército por ocho años, a partir de la entrega del poder en 1990. Por este motivo, Linz y Stepan (1996, 211) 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”. La continuidad de Pinochet se explica por las singularidades de su régimen, el cual tuvo apoyo en un amplio sector de la población, en los partidos de derecha y en el empresariado (Huneus, 2007) y no cayó, sino que terminó de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución de 1980, reconociendo su derrota en el plebiscito de 1988.

⁸ La continuidad de Presidentes del Partido Radical, entre 1938 y 1952, fue un caso especial, porque los dos primeros —Pedro Aguirre Cerda y Juan Antonio Ríos— fallecieron a la mitad de sus mandatos, debiendo llamarse a elecciones anticipadas en 1942 y 1946, respectivamente. En consecuencia, la ceremonia en el Congreso el 11 de marzo de 1994 era la primera en su tipo desde 1920.

es bicameral⁹; se produjo un mayor equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo por la disminución de la autoridad del primero y el fortalecimiento del segundo, especialmente el Senado; la constitución es rígida, sólo puede reformarse “por medio de mayorías extraordinarias” (Lijphart 2000, 17), lo que implica el consenso con la oposición; existe un tribunal constitucional que obliga a las leyes estar “sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad”; existe un Banco Central independiente y los grupos de interés tienden al compromiso y no a la confrontación (Lijphart 2000, 17-18).

En suma, el desarrollo político de Chile habría contradicho las predicciones de Lijphart. Sin embargo, se debe matizar su afirmación sobre las enormes dificultades del presidencialismo para tener gobiernos de coalición, pues un examen más detenido de los cuatro gobiernos democráticos tiende a confirmar esa generalización del gran politólogo holandés.¹⁰

En la primera parte de este artículo, se explica la importancia de estudiar el liderazgo presidencial en el presidencialismo. En la segunda, se analiza las limitaciones a la autoridad presidencial por instituciones estatales y paraestatales. Luego, se examina el estilo de liderazgo de cada uno de los cuatro Presidentes; y en la cuarta y final, estudiamos la organización de los gobiernos y la coordinación interministerial. Esto permitirá conocer el funcionamiento del presidencialismo de coalición y las singularidades que adoptó en los cuatro gobiernos.

Tipos de gobierno de coalición en el presidencialismo

Se ha enfatizado que el presidencialismo admite gobiernos de coalición (Amorim Neto, 2006; Deheza, 1998; Chasquetti, 2003; Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004; Lanzaro 2003; Thibhaut, 1996 y 1998), pero no sabemos cuánto poder ejercen los partidos en el gobierno y cuál es la capacidad de decisión de los ministros. Detectamos una aplicación de conceptos e indicadores correspondientes al estudio del parlamentarismo, lo cual es complejo por las diferencias institucionales entre ambos sistemas de gobierno, comenzando porque en el parlamentarismo los partidos designan a los ministros (von Beyme 2000). Además, el sistema decisorio es colegiado, con lo cual el programa de gobierno se define a través de negociaciones directas entre los

⁹ Los cuatro partidos de gobierno son acompañados por los dos de oposición, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). El Partido Comunista tiene existencia legal, pero no representación parlamentaria, ya que el sistema binominal se lo impide. Sus votos fueron importantes para el triunfo en segunda vuelta de los Presidentes Lagos y Bachelet.

¹⁰ Hemos analizado los factores que explican el éxito del presidencialismo en Chile en Huneus (2005).

representantes de los partidos (Blondel, 2008). En el presidencialismo de coalición, los ministros son nombrados por el Presidente, quien puede o no preguntar la opinión a la directiva de los partidos y, de hacerlo, acogerla o ignorarla. Las decisiones acerca de las principales políticas se adoptan en el gobierno, sin participación decisiva de los partidos, los cuales en casos excepcionales pueden ejercer un poder de veto en decisiones altamente controvertidas.

El caso de Chile permite examinar la viabilidad del presidencialismo de coalición y las condiciones que requiere. Nuestra tesis postula que es esencial la voluntad política del Presidente para que haya una activa participación de sus ministros y se considere a los partidos aliados en la gestión del gobierno. Por tanto, debería adoptar dos decisiones: un estilo decisorio colegiado y no unipersonal, en que los secretarios de Estado tengan una autoridad y poder real, gozando de amplia autonomía porque el presidente le ha delegado atribuciones; y, además, el Presidente debe inhibirse de ejercer un poder amplio, cediendo recursos a sus ministros. Sin estas opciones presidenciales, es decir, manteniendo una alta centralidad decisoria y ejerciendo una activa dirección del gobierno, no puede haber un genuino gobierno de coalición, más allá de que integre a ministros de distintos partidos: en la práctica, funcionará bajo la directa autoridad presidencial. De ahí la importancia de distinguir entre un verdadero gobierno presidencial de coalición y otro meramente formal, que implica una administración “monocolor”, ya que el Presidente ejerce la dirección del gobierno y cede un limitado espacio a sus ministros, quienes apenas son “consejeros presidenciales” (Lijphart 1988, 41) y no tienen una amplia autonomía de gestión, con una baja autoridad y poder.

Afirmamos que los gobiernos de los Presidentes Aylwin y Frei fueron de coalición, ya que ambos dieron amplia autonomía a sus ministros, uno de los cuales asumió competencias funcionalmente comparables a las de un jefe de gobierno, con una baja centralidad decisoria en la presidencia, mientras que las administraciones de los mandatarios Lagos y Bachelet fueron “monocolor” porque cada uno de ellos concentró las principales decisiones del ejecutivo y otorgó una limitada autonomía a sus ministros, especialmente Bachelet. Las diferencias entre estos gobiernos de la misma coalición no radican en el orden institucional, sino en el estilo de cada Presidente y la alta centralización decisoria ocurrió a pesar de cambios institucionales, que tendieron a “equilibrar” los poderes ejecutivo y legislativo.

La diferencia entre ambos estilos presidenciales también se reflejó en el funcionamiento del gobierno y en el rol de los partidos. En los dos primeros, los ministros fueron nombrados en

estrecha relación con los partidos; se tendió a decisiones más bien colegiadas y sus políticas recogieron los planteamientos de las colectividades de centro e izquierda que integran la coalición, reflejando el “arco iris” del eslogan concertacionista. En los otros ejecutivos, hubo una baja y hasta escasa participación de los partidos en las designaciones de los ministros; el sistema decisorio fue unipersonal en torno al Presidente, quien definió la orientación general de su gobierno, dándole una orientación más bien social demócrata en vez de reflejarla diversidad programática de la Concertación. Como los ministros eran de las cuatro tiendas políticas, no se puede decir que fueron gobiernos de partido único, pero sí que se trató de ejecutivos “monocolores”, por el predominio del Presidente. En resumen, un mismo orden institucional ha permitido diversas formas de gobierno presidencial, lo que demuestra su enorme flexibilidad (Huntington, 1968).

El estudio del caso chileno en una perspectiva comparada (Eckstein 1975) es de enorme importancia para la comprensión del presidencialismo en América Latina, porque permite revisar generalizaciones efectuadas en el pasado, cuando no había estabilidad democrática en la región, con sólo dos experiencias de continuidad política: Uruguay y Chile.

La importancia de estudiar el liderazgo presidencial

Nuestra argumentación parte de la premisa de la capacidad del presidencialismo en América Latina para gobernar eficazmente, sin compartir las generalizaciones de numerosos especialistas que tienden a subestimarla o que ella se daría en la medida que asumiera rasgos propios del parlamentarismo (Colomer y Negretto, 2006¹¹). Sin desconocer los problemas estructurales del presidencialismo planteados por Juan J. Linz (1990, 1994) y desarrollados también por Lijphart (1988; 2006) —la legitimidad dual y su rigidez por ser elegido para un período fijo—, creemos que el presidencialismo cuenta con recursos para ser viable, aunque requiere de ciertas condiciones, entre las que destaca un buen liderazgo presidencial. Esto se aplica también al parlamentarismo, que depende del liderazgo del primer ministro, creando una tendencia hacia su “presidencialización” (Poguntke y Webb, 2006). Lo cual demostraría que el presidencialismo

¹¹ Boeninger (2008, 195) incurre en este error cuando afirma que las relaciones ejecutivo-legislativo en el presidencialismo de coalición, “no funcionan de manera muy diferente a lo que ocurre en un régimen parlamentario”.

posee atractivos, que sus detractores no consideran cuando catalogan al parlamentarismo como forma ideal de gobierno.

La bibliografía sobre el presidencialismo entrega conocimientos bastante exactos de su arquitectura institucional y funcionamiento en la mayoría de los países de la región (Nohlen y Fernández, 1991; 1998; Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Cheibub, 2007), mostrando las diversas formas legales que adopta en ellos. Sin embargo, el enfoque dominante privilegia el examen de sus componentes institucionales y, muy especialmente, los del poder presidencial. Ello es insuficiente para entender su funcionamiento y evaluar sus limitaciones; el Presidente puede usar de distintas maneras los recursos formales e informales de que dispone, como actor e institución, y por eso es necesario analizar su liderazgo.

Además, el Presidente no está *solo* en el sistema político. Sus decisiones tienen que ver con otras instituciones y actores, comenzado por el Congreso y los parlamentarios, los tribunales de justicia y los jueces, y existen instituciones paraestatales —como el Banco Central y el Tribunal Constitucional—, que limitan sus atribuciones. De allí que, al analizar el rol del Presidente, es preciso considerar las funciones de las otras instituciones estatales y paraestatales, y no examinarlo en solitario.

Enseguida, el Presidente no *actúa* solo, sino a través de los ministros que forman su gobierno. Son ellos quienes definen las políticas para los objetivos generales que les señala el Presidente, y se encargan implementarlas y evaluarlas. En consecuencia, es indispensable analizar la organización del gobierno y responder dilemas tales como el reclutamiento de los ministros, los mecanismos de coordinación ministerial, la forma de integración de los partidos al ejecutivo (especialmente cuando se trata de uno de coalición). El gobierno es una organización heterogénea, integrado por ministros con diferentes grados de autoridad, en que sobresale el de Hacienda, cuya función puede ser determinante para el éxito del gobierno. También ejerce la coordinación del mismo, lo que igualmente ocurre en el régimen parlamentario (Blondel, 1988). Por otro lado, el gobierno es una entidad dinámica; en el caso chileno ha enfrentado distintos desafíos de acuerdo al momento de la transición a la democracia. Por ejemplo, el ministerio de Defensa fue muy importante al comienzo de ella para asegurar la reinserción profesional de los militares, y su poder disminuyó cuando la democracia se fue consolidando y los militares se subordinaron al poder civil.

Ya se ha estudiado el rol de los ministros económicos (Domínguez, 1998); de algunas políticas, como las relaciones con los militares y el tratamiento a las violaciones de los Derechos Humanos (Acuña, 2005; Correa Sutil, 1997); el funcionamiento de la presidencia en un país (Lamounier, 2003; Llanos y Margueritis, 1999). Sin embargo, no existen investigaciones sobre los gobiernos presidenciales que abarquen varias administraciones en un país o en una suma de países.

Autoridad, poder y liderazgo presidencial

Antes de analizar el presidencialismo en Chile es necesaria una precisión conceptual entre autoridad y poder. El examen del presidencialismo ha girado, en buena medida, en torno al poder del Presidente, aunque en verdad, se alude a otro concepto, el de autoridad. La diferencia entre ambos es fundamental en la sociología política de Max Weber y muy útil para comprender el rol del mandatario. Siguiendo a Weber (1980, 28), la autoridad es “la posibilidad que una orden, con un cierto contenido e impartida por determinadas personas, será obedecida” y, por tanto, una relación institucional, basada en reglas definidas y estables. La autoridad se constituye a partir de la legitimación, que puede ser tradicional, legal o carismática. En las sociedades modernas, la principal fuente de la legitimación es de tipo legal, expresado a través del orden jurídico y edificado a partir de la constitución. Gran parte del examen hecho por Shugart y Carey (1992) se refiere a los recursos de poder del Presidente, centrándose en su relación con el Congreso y destacando aquellos que se encuentran en la constitución. Este enfoque mostró resultados irreales, al exponer como presidentes débiles a quienes no lo eran en la práctica, y como ejecutivos fuertes a los que no lo habían sido precisamente porque tuvieron amplio poder en factores ajenos a la constitución. Aunque en un trabajo posterior (Mainwaring y Shugart, 1994), Shugart hizo una autocrítica, reconociendo que “una comparación de los poderes constitucionales no proporciona información acerca de cuán poderosos son en realidad”, repitió el procedimiento incurriendo nuevamente en los errores. Mostró al presidente de Argentina, Carlos Menem (1989-1999), como uno de los presidentes más débiles entre los incluidos en su investigación, aunque en los hechos fue uno de los más poderosos en la región por su enorme control del partido oficialista, además de sus facultades de emergencia y las leyes de delegación de potestades legislativas (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). También el Presidente de Chile en 1990 fue considerado con menos poder que el mandatario anterior al régimen militar (Mainwaring y Shugart, 1994, 409), una conclusión errada porque la constitución de 1980

estableció un ‘hiperpresidencialismo’ a la medida del general Pinochet, cuyo fin era mantenerse en el cargo después de 1990.

Esta discrepancia se explica por la confusión de los conceptos de autoridad y poder, sin considerar que el Presidente cuenta con poderes fuera de su autoridad presidencial, como el control de su partido o el uso de los medios de comunicación, a los cuales recurre para fortalecer su poder.

El poder es un concepto más amplio que el de autoridad y se define como “la posibilidad de que, en una relación social, la voluntad de un individuo se imponga sobre otras que se oponen” (Weber, 1980, 28). El poder, por tanto, no se limita a las relaciones políticas, como el concepto de autoridad, sino que a todas las relaciones sociales. Un presidente puede tener una enorme autoridad, pero disponer de un débil o escaso poder, que le impida subordinar a los militares a su autoridad. La crisis de la democracia se entiende como un proceso de paulatino debilitamiento del poder de las instituciones, hasta llegar a su pérdida (Bracher 1955; Lepsius 1993; Linz 1978) y a un cambio de régimen político. El poder, a diferencia de la autoridad, se apoya principalmente en las condiciones personales del líder y no en el diseño constitucional-legal. El demagogo tiene poder sobre las masas a las que les habla, o cuyas acciones controla, pero el control del funcionario público sobre su clientela es autoridad (Dahrendorf, 1959, 166). La autoridad puede definirse como un poder legítimo.

Como la autoridad es una “posibilidad” de que una decisión presidencial sea acatada, se requiere que el Presidente intervenga, directamente o a través de alguno de sus ministros, para que se convierta en realidad, haciendo uso de los recursos institucionales (autoridad) o de su poder. Éste consiste, dijo Neustadt (1980), en la capacidad de *persuadir* a sus colaboradores y a los otros actores del sistema político, de cuya voluntad depende para llevar adelante su política. No basta con dar órdenes; el Presidente debe conseguir que sean obedecidas y se transformen en políticas, es decir, convencer para que sigan sus instrucciones. Un Presidente puede gozar de una gran capacidad de persuasión si ha llevado una estrategia de fortalecimiento de su poder, manteniendo el control de su partido; o desarrollando una cuidadosa relación con los medios de comunicación, para así aumentar su popularidad y, con ello, su poder con el cual adquiere mayor efectividad su autoridad porque tiene aumentará su capacidad de persuadir a sus partidarios y a la oposición a favor de sus iniciativas.

Es esencial atender a las condiciones del poder presidencial, debido a la alta personalización de la política producida en el contexto más amplio de desvanecimiento de los clivajes sociales, de mayor complejidad en el sistema político —con un aumento del tamaño del Estado por el crecimiento económico y la diversificación de la estructura social—, todo lo cual provoca un fortalecimiento del poder ejecutivo (Helms, 2005). Estos cambios estructurales llevaron a que se hable de la “presidencialización de la política” por el apreciable poder que ejerce el jefe de gobierno en los regímenes presidencial y parlamentario (Pogunkte y Webb, 2005). Esto ocurre incluso con el primer ministro de Gran Bretaña, definido tradicionalmente como “*un primus inter pares*”, pero en la actualidad con un enorme poder desde Tony Blair; con él se reunieron profesionales en Downing Street 10, que le permitieron ejercer eficazmente su labor de jefe de gobierno, concentrando una alta cantidad de decisiones a costa del gabinete y desarrollando una cuidadosa política hacia la población para aumentar su popularidad, con el concurso de acciones políticas a través los medios de comunicación (Hefferman, 2007; Hefferman y Webb 2006).

La distinción entre autoridad y poder, y la personalización de la política ayudan a comprender el rol del liderazgo presidencial, un tema muy estudiado en el presidencialismo de los EE.UU. (Greenstein 1988; 2000). Es útil analizarlo siguiendo a Greenstein, quien lo define como la habilidad del Presidente para emplear eficazmente los recursos institucionales y políticos de que consta su autoridad y poder. La utilidad de este concepto radica en que examina las capacidades del Presidente como jefe de gobierno, destacando las organizativas, es decir, aquéllas que le permiten constituir un buen equipo de ministros y dirigirlo para que cada uno de ellos dé lo mejor; y las habilidades políticas, como usar asertivamente sus prerrogativas de autoridad y poder, persuadiendo a los otros actores para que obedezcan sus decisiones y así lograr una reputación de hábil y decidido operador político entre los ministros y altos funcionarios del Estado. Las otras habilidades son las de comunicador, para convencer a la opinión pública de las ventajas de sus políticas; su conocimiento de las tareas gubernamentales, detallado o estructural; el grado de inteligencia emocional, de fundamental importancia cuando tiene que enfrentar decisiones complejas, y su visión de largo plazo respecto de las tareas que desea impulsar (Greenstein, 2000, 197). Cada Presidente tiene distintas capacidades y estilos personales, lo cual influye en la organización y el funcionamiento del gobierno y en el ejercicio de su autoridad y poder.

Límites institucionales a la autoridad del Presidente

Hemos defendido la necesidad de analizar la autoridad del Presidente en el contexto del sistema político, por los límites que encuentra en los organismos estatales y paraestatales. El Presidente en Chile es muy poderoso respecto del Congreso, reuniendo los atributos indicados por Shugart y Carey (1992): tiene iniciativa exclusiva sobre un amplísimo ámbito de materias¹², puede definir la agenda legislativa al establecer las prioridades de los proyectos de leyes e interviene en la tramitación legislativa a través de las urgencias (Siavelis 2000; 2002). Dispone, además, del veto a los proyectos de ley que el Congreso aprobó contra su opinión. A diferencia de los Presidentes en Argentina no ha gobernado mediante decretos, ni tampoco cuenta con los decretos de necesidad y urgencia empleados en Argentina y Brasil (las “medidas provisorias”), que aumentaron sustancialmente el poder presidencial (Ferreira Rubio y Garetto, 1997; Negretto, 2002; Palermo, 2000).

Sin embargo, su autoridad ha sido afectada por cambios constitucionales desde 1990, en que destaca el fortalecimiento del Senado y la mayor autoridad del Tribunal Constitucional tras la reforma constitucional de 2005¹³. Y por cambios legales, como el aumento de la autoridad de la Contraloría General de la República. La práctica política llevó a la consolidación de la autonomía del Banco Central, dispuesta en la Constitución de 1980; una institución única en América Latina y que se ha desenvuelto en los países desarrollados durante los últimos años (Sola y Márquez, 2006).

Por otra parte, han surgido nuevas instituciones, como el Servicio Civil —dirigido por el Consejo de Alta Dirección Pública, según la Ley 19.882 del 23 de junio de 2003, integrado por dos activas personalidades de la oposición—, que establece un sistema de designación de cargos superiores de numerosos organismos ministeriales por concurso público de antecedentes, con una convocatoria amplia y una revisión anónima de las postulaciones. Fue un cambio importante, porque el Presidente vio disminuida su discrecionalidad en la designación de 891 cargos de altos funcionarios (149 son de primer nivel jerárquico, es decir, de confianza del Primer Mandatario; y 741 de segundo nivel, o sea, de confianza del jefe de servicio¹⁴). Estos puestos se hallan en 104

¹² Sobre los poderes constitucionales del Presidente, Carmona (2006); Silva Bascuñán (2001).

¹³ Un breve resumen de las reformas constitucionales desde 1990 hace Cea Egaña (2008); para la reforma constitucional de 2005, véase Zúñiga (2005).

¹⁴ . Este nuevo sistema funciona con gran eficiencia. En 2008 se nombró un promedio de 13 cargos al mes; el 2004 era solamente de 2. El sistema tiene una gran acogida en profesionales, con 78.706 postulaciones a mayo de 2009

servicios públicos adscritos al sistema y otros 21 organismos fiscales, muchos de ellos de gran importancia, como la Fiscalía Nacional Económico, la Dirección del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), el Servicio Nacional de Aduanas, los principales servicios del Ministerio de Obras Públicas (MOP), y servicios de otros ministerios¹⁵.

El Consejo de Alta Dirección Pública está presidido por un personero de confianza del Presidente y está integrado, además, por cuatro consejeros nombrados por el Presidente con acuerdo de los cuatro séptimos de los senadores en ejercicio. Permanecen por un período de seis años, es decir, dos más que el mandato presidencial para asegurar que sus funciones no están supeditadas al devenir político de cada administración, y son elegidos alternadamente por duplas cada tres años. Los dos consejeros actuales de la derecha son profesionales con una activa participación en los principales *think tank* de su sector y los dos consejeros de la Concertación desarrollan actividades académicas, sin tener una militancia relevante en sus partidos.

Este importante cambio institucional no sólo limitó la autoridad del Presidente, sino también tuvo consecuencias en el sistema político, especialmente en los partidos, los cuales perdieron influencia en el nombramiento de esos funcionarios. Su capacidad de clientelismo se vio considerablemente reducida, limitándose a los niveles inferiores del Ejecutivo, los que, si bien no son importantes en la toma de decisiones, sí son influyentes para la implementación de las políticas.

Un cambio institucional relevante ha sido el fortalecimiento de la autoridad del Senado, pues ahora interviene en la elección de un mayor número de autoridades. Hasta la inauguración de la democracia, sólo participaba en la elección de los cinco consejeros del Banco Central y del Contralor General de la República¹⁶. Desde la sexta reforma constitucional de 1997, participa en la elección del Fiscal Nacional que dirige al Ministerio Público, institución creada por la reforma

(14.217 para los cargos de primer nivel y 64.489 para el segundo). El 30% de los nombrados son mujeres, incluyendo a la Tesorera General de la República, aunque el porcentaje de postulación femenina es menor, 22%. www.serviciocivil.cl

¹⁵ El Consejo entrega al Presidente una terna con el puntaje de cada postulante, nombrando al que él o ella desea. Este cambio fue adoptado como consecuencia del proceso judicial contra el ministerio de Obras Públicas por ilegalidades cometidas cuando era ministro el entonces Presidente Lagos.

¹⁶ Artículos 6° de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, y 87 inc. 2° (actual 98 inc. 2°) de la Constitución, respectivamente.

procesal penal¹⁷. Por la octava reforma constitucional, también de 1997, el Senado participa en la designación de los ministros y fiscales de la Corte Suprema, realizada por el Presidente a partir de una quina propuesta por el máximo tribunal (requiere de la aprobación de 2/3 de los senadores en ejercicio).

La reforma constitucional de 2005 entregó al Senado la facultad de nombrar a cuatro de los diez ministros del Tribunal Constitucional, dos de los cuales deben ser previamente nominados por la Cámara de Diputados. También participa en la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Televisión, del Directorio de Televisión Nacional y del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP).

La Contraloría General de la República salió fortalecida con la reforma dispuesta en la ley 19.817, del 26 de junio del 2002, que reguló la práctica de las auditorías, expandiéndose al control de la legalidad de los actos del Estado. La auditoría le permite un examen más amplio de la gestión ejecutiva, ya que puede verificar si “ha habido gastos administrativos absolutamente indebidos, precios desorbitados, todo eso está en el ámbito de la legalidad”, como afirmó en el Senado el entonces contralor, Arturo Aylwin¹⁸. El nuevo contralor, Ramiro Mendoza —en el cargo desde 2007—, ha agilizado las auditorías en los servicios de los ministerios, legitimando su labor al agilizar el trabajo de sus funcionarios, abarcando más servicios públicos y dando a conocer con mayor rapidez los resultados, lo cual da una mayor eficacia a la *accountability horizontal* (O’Donnell) que hace del gobierno.

Una institución paraestatal, muy importante en el presidencialismo chileno, es el Banco Central. Éste conduce, independiente del gobierno, la política monetaria y cambiaria, con lo cual restringe la autoridad del ministro de Hacienda. Su autonomía fue incorporada por la Constitución de 1980 teniendo en cuenta la hiperinflación durante el gobierno de Allende, que agravó la crisis económica, y la experiencia del Banco Central de Alemania y su exitosa contribución a la estabilidad monetaria de su país (Sturm, 1990) . El Banco Central chileno adquirió mayor influencia por la estabilidad de sus jerarquías, con consejeros designados por un largo período de tiempo (la mayoría de ellos estuvo en cargos del sector económico del

¹⁷ Contendida en la ley 19.519 del 16 de septiembre de 1997. Está regulado por la ley orgánica constitucional, la Nr. 19.640, del 15 de octubre de 1999. Cea Egaña (2008, 117).

¹⁸ 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”. Silva Bascañán (2000), p. 207.

gobierno)¹⁹; por la continuidad de su organización institucional; y por la perseverancia en sus políticas. La relación con el gobierno se entabla a través del ministerio de Hacienda y hasta el momento ha sido fluida²⁰, con la excepción del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, en que su ministro de Hacienda, Eduardo Aninat (PDC), no se entendió con el presidente del instituto emisor, Roberto Zahler, ni tampoco logró una buena relación con su sucesor, Carlos Massad (PDC), que actuó con autonomía de aquel para enfrentar los efectos de la crisis asiática que golpeó con fuerza la economía del país²¹.

El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es la principal institución de *accountability horizontal* (O'Donnell, 2007). Tiene una amplia autoridad para controlar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso, como también actos del poder Ejecutivo. Fue establecido originalmente en la reforma constitucional de 1970, recogido en la carta fundamental de 1980 y fortalecido en sus atribuciones por la reforma constitucional de 2005²². En primer lugar, se cambió su composición, dándole más legitimidad al aumentar de siete a diez el número de sus miembros, eliminando los ministros elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional (organismo que, con esta reforma, perdió el tutelaje militar que le había entregado la Constitución de 1980). Además, la Corte Suprema tiene una menor participación en su designación²³, y en cambio el Senado obtuvo una mayor injerencia, ya que, como se dijo, participa en el nombramiento de cuatro de los diez magistrados, dos de ellos elegidos antes por la Cámara de Diputados. El Presidente nombra a tres ministros, obteniendo una importante autoridad.

¹⁹ Los dos consejeros del primer consejo del Banco Central, partidarios del régimen que terminaba, fueron el general Enrique Seguel (ministro de Hacienda al momento de su designación) y Alfonso Serrano, subsecretario de previsión social anteriormente. Durante los gobiernos democráticos, tres ministros dejaron su cartera para llegar al consejo del Banco Central: Jorge Marshall (1993), José de Gregorio (2001) y Carlos Massad (1996) y dos subsecretarios de Hacienda, Pablo Piñera(1994) y Manuel Marfán (2002)

²⁰ El ministros de Hacienda puede asistir a las sesiones del consejo y tiene la facultad de vetar las decisiones que considera inconvenientes, lo cual tiene un efecto por un plazo de quince días.

²¹ Massad había sido presidente de la Fundación Frei y durante la administración de Frei (padre) fue presidente del Banco Central y era ministro de Salud cuando el presidente propuso su nombramiento al Senado, Por tanto, tenía una *seniority* frente al ministro de Hacienda que le llevó a actuar con independencia de éste.

²² Sobre sus atribuciones y algunos fallos con importantes consecuencias políticas, véase Zapata (2008).

²³ En la Constitución de 1980, la Corte Suprema nombraba tres de los siete ministros, eligiéndolos por mayoría absoluta, en votaciones sucesivas y secretas, art. 81, letra a).

En tercer lugar, la reforma le confirió el control completo de la constitucionalidad de las leyes²⁴. Esto lo realiza a través del recurso de inaplicabilidad, que le permite declarar una norma legal como opuesta a la Constitución, si es objetada ante un tribunal (dicha función correspondía antes a la Corte Suprema). Y además posee el recurso de inconstitucionalidad, por el cual puede establecer la inconstitucionalidad de un precepto legal ya declarado inaplicable²⁵. El Tribunal Constitucional ya ha impugnado proyectos de ley tramitados en el Congreso: siete en el gobierno de Aylwin, 17 en el de Frei y 10 durante la administración de Ricardo Lagos²⁶.

La oposición ha recurrido al Tribunal Constitucional para detener proyectos de ley aprobados sin su apoyo y complicar así la gestión de gobierno. Un ejemplo fue el requerimiento, durante la administración del Presidente Frei, impugnando un proyecto de ley que modernizaba el sistema de remuneraciones del personal del ministerio de Obras Públicas (MOP) y del Instituto Nacional de Hidráulica, impulsado por el ministro Ricardo Lagos. La iniciativa buscaba frenar el éxodo de profesionales al sector privado por bajos sueldos, a fin de llevar adelante un ambicioso programa de concesiones particulares en infraestructura. El fallo, del 28 de julio de 1998, acogió el argumento de la oposición y afectó al MOP, porque, para seguir adelante con su política, se valió de procedimientos administrativos ilegales para mejorar los sueldos de sus funcionarios. Actos que después fueron investigados por la Justicia, con un procesado y condenado durante la Presidencia de Lagos: el ministro del ramo, Carlos Cruz. Él era Director de Concesiones cuando el Tribunal Constituciones rechazó el proyecto de ley. Este caso provocó una delicada situación política, en que el mismo Presidente Lagos pudo ser inculcado porque los hechos ocurrieron cuando él era secretario de la cartera. Pero la UDI, convencida de que ganaría las elecciones presidenciales del 2005, llegó a un acuerdo con el gobierno para superar la crisis, apoyando un

²⁴“No conozco, en el Derecho comparado, una magistratura de esta especie dotada de mayores atribuciones” (Cea Egaña, 2008, 125). Mario Fernández, ministro del Tribunal Constitucional, tiene otra opinión, argumentando que su símil alemán es el más poderoso del mundo. “Sesenta años de la Constitución alemana”, *El Mercurio*, 11 de junio 2009, A2. Sobre el Tribunal Constitucional, véase Ríos (2007); Silva Bascuñán y Silva Gallinato (2007).

²⁵ Esto ha ocurrido en un caso, el art. 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.

²⁶ Entrevista con Carlos Carmona, director legislativo del ministerio Secretaría General de la Presidencia, el 19 de marzo de 2009.

proyecto de ley del Ejecutivo que permitía aumentar las remuneraciones de los ministros, subsecretarios y altos funcionarios de gobierno²⁷.

El Tribunal Constitucional, asimismo, posee atribuciones sobre la acción del gobierno, ya que puede declarar la inconstitucionalidad de Decretos Supremos, paralizando su ejecución. Así lo hizo con los cuatro Presidentes²⁸, aunque en pocas ocasiones: cinco durante el gobierno de Aylwin, siete en la administración de Frei, igual número en la de Lagos²⁹ y dos importantes durante el gobierno de Michelle Bachelet. El primero de estos requerimientos declaró la inconstitucionalidad de un decreto del ministerio de Salud, que permitía la distribución de “la píldora del día después” a los servicios de salud públicos y municipalizados, incluyendo a menores de 14 a 18 años sin el conocimiento de sus padres. El decreto había sido impugnado por sectores de la oposición y fue también criticado por parlamentarios de gobierno.

El segundo fallo declaró inconstitucional el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del Transantiago, el nuevo sistema de transporte público de la capital impulsado por el gobierno desde comienzos de 2007, el cual funciona con empresas privadas y padece un gran déficit operacional³⁰. La oposición logró que el Congreso rechazara el subsidio para el financiamiento del Transantiago en el presupuesto del 2008 y por eso el gobierno contrató un préstamo con el BID para financiarlo. Esta decisión fue rechazada por la derecha, arguyendo que esos recursos sólo podían ser aprobados por el Parlamento, y el Tribunal acogió su postura.

En suma, la autoridad del Presidente de Chile está limitada por la acción de algunos organismos estatales y paraestatales, los que han disminuido su autonomía decisoria, tornando más compleja la labor del Presidente y sus ministros, dando importantes recursos institucionales a la oposición. Esto, desde luego, obliga a matizar el lugar común sobre el excesivo poder del Primer Mandatario.

²⁷ La crisis política sobrevino cuando el ministro Cruz informó, durante el proceso, que había recibido un sobresueldo en dinero, del cual no acusó recibo en su declaración de impuestos. El gobierno debió reconocer que era una práctica generalizada entre los ministros y subsecretarios, para que tuvieran una “remuneración adecuada”.

²⁸ Antes sólo podía detener los decretos que trataran materias reservadas por el constituyente a la ley.

²⁹ Entrevista con Carlos Carmona, director legislativo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 19 de marzo de 2009.

³⁰ Sobre los problemas del Transantiago, véase Muñoz, Ortúzar y Gschwender (2008).

El liderazgo presidencial y el rol del Presidente

La Presidencia en Chile está directamente vinculada a la colaboración de los ministros y ello se ha manifestado hasta en la ubicación de los ministerios. El palacio de la Moneda ha sido la sede de tres ministerios: Interior, tradicionalmente la mano derecha del Presidente, conocido también como jefe de gabinete y subrogante del Dignatario, como Vicepresidente, cuando aquél se ausenta del país; la Secretaría General de Gobierno, que ejerce la vocería del ejecutivo; y el ministerio Secretaría General de la Presidencia, creado en 1990³¹. Hasta el bombardeo de la Moneda, en 1973, también tenía allí su sede el ministerio de Relaciones Exteriores, facilitando la conducción de la política exterior por el Presidente (en la actualidad, ocupa otro edificio al costado norte del palacio de Toesca, en la Plaza de la Constitución). Asimismo, a su alrededor se encuentran diez de los más importantes ministerios, comenzando por el poderoso de Hacienda, situado en un inmueble al frente de la Moneda, en el cual también se ubican los de Economía, Minería y Energía³². La Presidencia, por ende, no es una institución separada o lejana de los ministros, sino que está ligada en forma directa y cercana a ellos. Por este motivo, a diferencia de la Casa Blanca en los Estados Unidos, el Primer Mandatario no cuenta con personal propio que lo ayude en la toma de decisiones, porque esa función la cumplen sus ministros. Esto fue modificado por el Presidente Lagos, como se verá más adelante.

Los cuatro Presidentes tuvieron un estilo distinto. Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle ejercieron de manera estricta la autoridad presidencial, entregando una amplia autonomía a sus ministros para definir las políticas, de acuerdo a los objetivos generales que les definieron de antemano. Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, por el contrario, hicieron un amplio uso de los recursos de autoridad y poder que reúne la Presidencia, con una mayor centralidad decisoria que sus antecesores, dieron una menor autonomía a sus ministros, especialmente Bachelet, y buscaron una relación directa con la población para fortalecer su poder, convirtiéndose en los principales comunicadores del gobierno.

(Gráfico de popularidad del Presidente y del gobierno.)

³¹ Fue creado como organismo asesor del general Pinochet en los años ochenta y se convirtió en ministerio a finales de 1990, por iniciativa del gobierno de Aylwin. Ley N° 19.032, del 4 de febrero de 1991.

³² En torno al palacio de la Moneda se encuentran, además, los ministerios de Justicia, Obras Públicas, Agricultura, Defensa y Educación.

Sus variados estilos tuvieron consecuencias en la integración de los partidos al gobierno: directa y amplia con Aylwin y Frei; limitada con Lagos; y muy débil con Bachelet. También afectó la orientación de las políticas del Ejecutivo, primando una socialdemócrata en los dos últimos, lo cual terminó con la diversidad programática de la Concertación simbolizada en el arco iris del plebiscito de 1988. Así, bajó la apelación a los sectores centristas y conservadores que votaron por los anteriores Presidentes, favorecida por el debilitamiento del PDC desde fines de la administración de Frei, sin que este cambio haya producido un fortalecimiento de los partidos de izquierda, el PS y el PPD, que se puede explicar por los altos costos de estar en el gobierno con dos presidentes de este sector.

Simultáneamente, los estilos presidenciales determinaron el carácter de los gobiernos. Mientras los de Aylwin y Frei pueden considerárseles de coalición, porque los ministros tuvieron un importante espacio decisorio, los de Lagos y Bachelet fueron administraciones monocolors por la enorme preeminencia del Presidente y la tarea más opaca de sus ministros, especialmente durante Bachelet. Esta diferencia se tradujo en el distinto perfil de los ministros, caracterizados por la alta personalidad y destacada trayectoria profesional en el caso de los dos primeros gobiernos, mientras que en los siguientes fueron profesionales de menor personalidad y autonomía, quienes se esforzaron por seguir el estilo presidencial.

El estilo de liderazgo de Patricio Aylwin

Patricio Aylwin reunió, como ningún otro inquilino de la Moneda desde 1990, las habilidades definidas por Greenstein (2000) para ser un buen Presidente. Era un destacado jurista, consejero del Colegio de Abogados entre 1951 y 1959, además de catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile, hasta que entró de lleno a la política en 1965. Poseía una prolongada y destacada biografía política, superando ampliamente a los otros dirigentes de la oposición democrática, incluyendo a los de su partido. Fue cinco veces presidente del PDC: la primera vez, cuando era Falange Nacional, en 1951; y la última, en 1987-1989³³. Además, fue senador entre 1965 y 1973, presidente del Senado en 1971 y, durante el régimen militar,

³³Ingresó a la Falange Nacional en 1945, destacando rápidamente. Fue vicepresidente del partido entre 1947 y 1948, y presidente entre los años 1951 y 1952. En 1958, ocupó la presidencia del PDC por un año, y en 1960 acompañó a Eduardo Frei Montalva como segundo vicepresidente, cuando éste fue presidente del partido. Nuevamente fue presidente de la colectividad entre 1965 y 1967, colaborando estrechamente con el Presidente Frei Montalva, y otra vez entre 1973 y 1977. Ha escrito sus memorias del período del régimen militar (Aylwin, 1998).

vicepresidente del “Grupo de los 24”³⁴ y del Colegio de Abogados (1983-1987). Desde la presidencia del PDC, en 1987, tuvo un rol clave en la formación de la Concertación de Partidos por la Democracia, desempeñándose con gran habilidad en la campaña del plebiscito de 1988. De 71 años de edad al llegar a la Presidencia, tenía un poder adicional constituido por su edad, como Konrad Adenauer en Alemania en 1949.

Aylwin cumplió las funciones institucionales de Jefe de Estado y de Gobierno, y también fue el líder de la Concertación, manteniendo un estrecho vínculo con los presidentes de sus partidos y sus bancadas parlamentarias como ninguno de sus sucesores. Concibió la Presidencia a partir de sus recursos institucionales, es decir, su autoridad, e hizo uso prudente de las fuentes de poder. La función de Jefe de Gobierno la orientó a consolidar la democracia. Nombró a un gran equipo de ministros y altos funcionarios de gobierno, integrando a los mejores profesionales de los equipos técnicos de la oposición democrática, y supo dirigirlos con eficacia, permitiendo el desarrollo de sus habilidades. Les dio una amplia autonomía, con un seguimiento general de su implementación, y coordinó sus labores. Concentró su atención en las principales políticas de la transición (Stepan, 1988): verdad y justicia para las violaciones a los Derechos Humanos del régimen militar³⁵, trabajando estrechamente con su ministro de Justicia, Francisco Cumplido (PDC) —un distinguido académico de Derecho Constitucional—; y las relaciones con el general Pinochet y los militares, siguiéndolas personalmente, lo cual debilitó al ministro de Defensa, Patricio Rojas (PDC). La dirección económica correspondió a Alejandro Foxley (PDC), ministro de Hacienda y principal economista de la Concertación, hacia quien Aylwin tuvo una gran simpatía y confianza.

Aylwin delegó decisiones, para que le ayudase en la dirección del gobierno, en Edgardo Boeninger (PDC), ministro Secretario General de la Presidencia. Ingeniero y economista, con una gran inteligencia y capacidad para entender las múltiples políticas, además de un gran pragmatismo para lograr acuerdos acerca de proyectos de leyes. Boeninger tenía una larga experiencia de gobierno³⁶ y su trayectoria como dirigente político se remontaba a los años

³⁴ El Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como “Grupo de los 24”, fue constituido en 1978 para preparar un proyecto de constitución alternativo al del régimen militar. (Huneus 2007).

³⁵ La columna vertebral fue la constitución de la Comisión de Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig, que analizó los casos que terminaron en muerte, superior a las 3.000 personas (Correa Sutil, 1997).

³⁶ Fue funcionario de la Dirección de Presupuesto desde fines de los años 50, llegando a ser director durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1968) y fue después rector de la Universidad de Chile (1968-1973)

ochenta³⁷. Se concentró en las tareas de gestión económico-social, trabajando en estrecha relación con los ministros del área, lo que liberó al Presidente de una fuerte carga de trabajo. Así, pudo concentrarse en las complejas tareas de la democratización. Fue el ministro que, desde 1990, ha estado más cerca de ser un Primer Ministro, junto a Carlos Figueroa (PDC) en el gobierno de Frei.

En las cuestiones políticas, especialmente en las relaciones con los partidos, Aylwin se apoyó en Enrique Krauss (PDC), su ministro del Interior. También dio amplia autonomía a Enrique Correa (PS), ministro Secretario General de Gobierno, su vocero, con lo cual consiguió, además, la integración de los partidos de izquierda a su gabinete. Correa usó ampliamente esta autonomía, interviniendo incluso en asuntos ajenos a su cartera, como en las relaciones con el Ejército, lo cual buscaba alcanzar objetivos propios del PS, como era disminuir las desconfianzas de los militares hacia la izquierda³⁸.

La alta exposición de los ministros de la Moneda fue acompañada por el también activo protagonismo de otros ministros, como Ricardo Lagos, en Educación, que se proponía ser el candidato presidencial de la Concertación en 1993. Por estos motivos, el gobierno de Aylwin fue genuinamente de coalición, por confluir el retraimiento presidencial en el ejercicio de su potestad decisoria, y un amplio espacio decisorio y protagonismo público de sus ministros, especialmente de sus partidos aliados.

Comunicó de buena manera el peso de la autoridad presidencial al general Pinochet y a los militares, demostrándoles la superioridad civil, y actuó con serenidad cuando el ex dictador quiso presionar al gobierno, en diciembre de 1990 y mayo de 1993³⁹. Mostró coraje político cuando, en agosto de 1990, en una masiva asamblea con trabajadores en Chuquicamata —el yacimiento de cobre perteneciente a la empresa estatal Codelco— rechazó sus demandas de aumentos de remuneraciones, tildándolos de “privilegiados” por tener altos sueldos y diversas regalías económicas. Tuvo visión política al impulsar la constitución de la Comisión de Verdad

³⁷ Fue uno de los fundadores del “Grupo de los 24” y uno de los impulsores de la candidatura de Aylwin a la presidencia del PDC en 1987, y siendo uno de los vicepresidentes de la directiva que éste encabezó.

³⁸ Esto constituyó una mala señal a los militares, porque mostró a un estrecho colaborador del presidente teniendo una postura más moderada hacia el general Pinochet, que la representada por el ministro de Defensa, que era visto como duro.

³⁹ Pinochet realizó dos actos de presión contra el gobierno: el “ejercicio de enlace” en diciembre de 1990, y el “boinazo” en mayo de 1993, cuando el Presidente estaba de visita en Noruega, acompañado por varios ministros. Para ambos episodios, véase Cavallo (1998) y Otano (2006).

y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig, para investigar los casos de violaciones a los Derechos Humanos que terminaron con muerte, que no fue bien valorado por algunos de sus ministros, incluso del PS, al temer que los militares pusieran en riesgo la estabilidad de la democracia, como ocurrió en Argentina con la política militar del Presidente Alfonsín (Norden, 1996).

La gestión del Presidente Aylwin se vio beneficiada por las dificultades de la transición a la democracia, que favoreció la disciplina en los partidos y en las bancadas oficialistas. Sin tener mayoría en el congreso por los senadores designados, fue favorecido por la división de la derecha entre la UDI y RN, consiguiendo el respaldo del último a algunas iniciativas emblemáticas de su administración, como la reforma tributaria, que le permitió financiar su política social.

Las principales orientaciones políticas de su gobierno fueron la columna vertebral de los posteriores mandatos de la Concertación.

El estilo de liderazgo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

A diferencia de su predecesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle tenía una breve biografía política, iniciada en 1982 tras el fallecimiento de su padre, el ex Presidente Eduardo Frei Montalva. Ingeniero hidráulico, hizo estudios de postgrado en Italia y trabajó durante años en el sector privado, llegando a ser socio en una importante empresa de obras de ingeniería, aunque vendió sus derechos al entrar a la política. Integró el “Comité de Elecciones Libres”, dirigido por Sergio Molina, entidad que le permitió recorrer el país y tomar conciencia de la alta simpatía que concitaba por el fuerte recuerdo de su padre, especialmente por la reforma agraria. En 1989, después de competir prematuramente por la candidatura presidencial en el PDC, fue elegido senador por uno de los dos distritos de la Región Metropolitana, recibiendo un amplio apoyo. En 1992 llegó a la presidencia del PDCy después fue ungido como el abanderado del PDC a las elecciones presidenciales de 1993. En las primarias de la Concertación derrotó ampliamente a Ricardo Lagos. El hecho de ser hijo del ex Presidente Frei y poseer un carácter retraído y parco hizo que sus oponentes, dentro y fuera del PDC, subestimaran sus capacidades políticas.

La tardía participación política le puso dificultades para constituir un buen equipo de ministros, al desconocer a las principales personalidades y dirigentes de los partidos de la Concertación. Se apoyó para su primer gabinete en los colaboradores que le ayudaron a llegar a

la Moneda, Genaro Arriagada, quien fue su ministro Secretario General de la Presidencia, Carlos Figueroa, primero a cargo de Relaciones Exteriores y desde Septiembre de 1994, titular de Interior y Edmundo Pérez Yoma en Defensa, todos ellos DC e integrantes de lo que la prensa llamó “el círculo de hierro”. Inició su gestión como Presidente con inseguridades, pero fue aprendiendo el oficio, hasta alcanzar un buen manejo de sus recursos institucionales y de poder.

Nombró como ministros a destacadas personalidades de izquierda, los que tuvieron un fuerte influjo en su administración y presencia activa en los medios de comunicación. Destacó el sociólogo José Joaquín Brunner (PPD), ex director de *Flacso*, quien fue ministro Secretario General de Gobierno durante gran parte de su mandato (1994-1998), tarea que ejerció con particular habilidad, más sobriamente que Enrique Correa en el gobierno de Aylwin. El cientista político José Miguel Insulza (PS) fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores (1994-1999), el cual enfrentó un difícil desafío cuando el general Pinochet fue detenido en Londres, el 16 de octubre de 1998, por una orden de la Justicia española, seis meses después de abandonar el cargo de comandante en jefe del Ejército. Debó gestionar con el gobierno británico de Tony Blair su traslado a Chile, mientras un sector de su partido y del PDC eran partidarios de que lo enviaran a España, que exigió su detención⁴⁰. Logró una excelente relación con el Presidente, confirmada al final de su gobierno, cuando le nombró ministro Secretario General de la Presidencia, con amplios poderes cercanos a los que tuvo Figueroa en su tiempo, recibiendo la misión de apoyar la candidatura presidencial de Ricardo Lagos⁴¹.

Brunner e Insulza integraron el comité político, junto a Figueroa y Pérez Yoma; fue la única vez, desde 1990, en que funcionó con representantes de los tres principales partidos de la coalición. Lo cual demuestra, una vez más, que fue un gobierno de coalición.

Buscó dar un perfil propio a su gobierno, diferenciarse del gobierno de Aylwin y para ello no se ocupó personalmente del tema militar, ni de las acciones o declaraciones del general Pinochet, materias que entregó al ministro de Defensa. No tuvo fortuna en esto, por la detención del militar en Londres.

⁴⁰ Pinochet pudo volver a Chile dos días antes de que Frei le entregara el poder a Ricardo Lagos, por una decisión del gobierno británico. Hemos analizado el caso Pinochet y su impacto en Chile en Huneus (2003). Hay un interesante libro sobre este episodio, Pérez y Gertzen (2000). Véase también Davis (2003).

⁴¹ En esos momentos Lagos enfrentaba serias dificultades para derrotar al candidato de la derecha, Joaquín Lavín (UDI), por el impacto de la crisis asiática y la detención del general Pinochet en Londres.

Desarrolló la función de Jefe de Gobierno con menos intensidad que Aylwin, apoyándose en Carlos Figueroa, un abogado que acompañó a su padre desde que fue subsecretario de Agricultura. De gran inteligencia y carácter, Figueroa tenía una amplia experiencia política, de gestión de gobierno y en comunicaciones⁴². Se desempeñó en numerosas oportunidades como Vicepresidente por los viajes del Mandatario, función que ejerció en plenitud por la amplia confianza que le confirió Frei Ruiz-Tagle⁴³.

Como Jefe de Gobierno, Frei se guió por su experiencia profesional en la empresa privada, entregándole a sus ministros, una amplia autonomía para realizar su labor, y a la vez coordinó y evaluó sus trabajos más como una manera de informarse de la marcha de los proyectos, que para controlarlos. Tuvo especial interés en algunas políticas, como las obras públicas y las privatizaciones de los puertos y las empresas sanitarias, que estimó necesarias para la modernización de la economía. Apoyó decididamente la reforma Procesal Penal, que constituyó una muy importante modernización institucional porque agilizó la administración de Justicia con la creación de los fiscales. Mostró visión de cómo debía avanzar el país en el mediano y largo plazo, y tuvo una alta capacidad para tomar decisiones en asuntos controvertidos, como el cierre de las minas de carbón de Lota y Coronel.

En 1998, el impacto de la crisis asiática demostró no sólo la dependencia de la economía chilena del exterior, sino también las complejas relaciones entre el ministro de Hacienda, Eduardo Aninat (PDC), y el Banco Central para enfrentarla en forma coordinada. El secretario de Estado tendió a ignorar las funciones del instituto emisor y el rol de su presidente, Roberto Zahler y luego, las de su sucesor, Carlos Massad. Luego, Aninat fue poco cuidadoso en la designación de uno de los consejeros, que tuvo consecuencias en la difícil elección por el Senado del sucesor de Zahler, Carlos Massad (PDC), a fines de 1996. El Banco Central bajo la presidencia de Massad reaccionó ante los problemas económicos provocadas por la crisis asiática, con medidas que aumentaron la cesantía, creando una difícil situación económica cuando se desarrollaba la campaña de las elecciones presidenciales de 1999.

⁴² Fue subsecretario de Agricultura y luego ministro de Economía en el gobierno de su padre. Durante el régimen militar, fue presidente de radio Cooperativa, perteneciente a accionistas del PDC y convertida en la más importante radioemisora de la oposición. Fue director de comunicaciones de la campaña por el No y de la presidencial de 1989, luego nombrado embajador en Argentina por Aylwin.

⁴³ Trabajó en la oficina del Presidente, lo que reflejaba la confianza de éste. Ningún otro ministro del Interior se trasladó a dicha oficina.

El caso Pinochet y la crisis económica llevaron a que Frei terminase su gobierno con una baja popularidad, como ninguno de los otros Presidentes de la Concertación.

El estilo de liderazgo de Ricardo Lagos

La elección de Ricardo Lagos implicó un cambio en la Concertación después de dos Presidentes demócratas cristianos. Tenía un gran simbolismo, porque era el primer Mandatario de izquierda desde Salvador Allende. Consideraba que su elección implicaba el comienzo de una nueva etapa de la coalición bajo el liderazgo de los partidos de izquierda, lo que implicaba establecer una difícil relación con el PDC, el principal partido político del país, que había tenido el liderazgo de la coalición desde la oposición al régimen de Pinochet.

Lagos no venía de la política, como Aylwin, sino del mundo académico. Después de recibirse de abogado, desarrolló una exitosa carrera académica, obteniendo un doctorado en economía en los EE.UU⁴⁴. Llegó a ser elegido secretario general de la Universidad de Chile en 1969 y luego fue secretario general de *Flacso*, hasta el golpe de Estado de 1973. Durante el régimen militar trabajó como académico en diversos organismos de Naciones Unidas y fue invitado por universidades extranjeras.

Se incorporó tardíamente a la política, en los ochenta, ingresando al Partido Socialista. En 1988 fundó el PPD, junto a personalidades de diversos partidos de la oposición al régimen militar, incluido el PC. Fue su primer presidente y lo definió como un partido instrumental. Más tarde le sirvió de apoyo para su aspiración de llegar a la presidencia, conservando su militancia en el PS. No logró ganar un escaño al Senado en 1989, derrotado por el candidato del PDC, Andrés Zaldívar. Con Aylwin fue ministro de Educación (1990-1992), y de Obras Públicas con Frei Ruiz-Tagle (1994-1998). Esta última tarea la ejerció con energía, impulsando un ambicioso programa de concesiones de obras de infraestructura a empresarios privados; a su juicio, era un camino para superar la desconfianza de la derecha y el empresariado hacia la izquierda, por la experiencia traumática del gobierno de Allende. Durante su mandato continuó desarrollando sus

⁴⁴ Su tesis de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile tuvo gran impacto en amplios sectores académicos y políticos. Ricardo Lagos, *La concentración del poder económico en Chile* (Santiago, Editorial del Pacífico, 1959).

relaciones con los empresarios, logrando una gran simpatía en los principales capitanes de la economía privada⁴⁵.

De gran inteligencia, memoria privilegiada y fuerte carácter, Lagos impulsó una activa labor de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, interviniendo en el diseño e implementación de las principales políticas, con lo cual limitó la autonomía de sus ministros. Su mandato fue dinámico y constante, manteniendo una relación directa con sus ministros, en un sistema de decisiones que no fue colegiado. Dio especial atención a los temas internacionales, firmando los tratados de libre comercio con la Unión Europea y los EE.UU. Como Chile era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, decidió que su embajador votara en contra de la resolución de la guerra contra Irak, a pesar de los esfuerzos del jefe de gobierno de Gran Bretaña, Tony Blair, y del presidente de los EE.UU. ,George W. Bush, por convencerlo de lo contrario. Esta opción fue visionaria, se vio confirmada por el dramático curso de la guerra.

Para llevar a cabo sus amplias funciones, no se apoyó en el ministerio Secretaría General de la Presidencia, como Aylwin, o el de Interior, como Frei; sino que, inspirándose en la Casa Blanca de los EE.UU., formó un equipo de profesionales de alto nivel, que trabajo directamente con él —bautizado como el “segundo piso” por la prensa—. Su coordinador fue el sociólogo Ernesto Ottone, ex subsecretario general de la Cepal y asesor de Lagos desde 1994. Eran personalidades de izquierda, militantes o simpatizantes del PS o el PPD.

Este equipo desarrolló diversas tareas, en que destacó el seguimiento de las políticas públicas⁴⁶. Se hizo cargo de la organización de las numerosas visitas a terrero y giras nacionales e internacionales, Incluyendo la preparación de una gran cantidad de discursos y minutas para sus intervenciones. Además, se encargó de definir los temas estratégicos y de preparar políticas especiales, como la institucionalidad cultural y la ambiciosa reforma al sistema público de salud, conocido como “plan Auge”. Como Blair, Lagos desplegó una cuidadosa comunicación con los chilenos valiéndose de la prensa y con la finalidad de fortalecer su poder, logrando terminar su mandato con un 72% de aprobación⁴⁷.

⁴⁵Mantuvo una estrecha relación con el Centro de Estudios Públicos (CEP), el principal *think tank* conservador, financiado por grandes empresas, principalmente el grupo Matte. En los tres primeros años de su administración lo visitó en siete ocasiones, acompañado de sus ministros del sector económico, para reunirse con los empresarios.

⁴⁶ En las reuniones con ministros, Lagos estaba acompañado por una persona de este equipo, quien tomaba nota de lo hablado y hacía el seguimiento de las decisiones.

⁴⁷ Barómetro CERC Diciembre de 2005, encuesta representativa del 70% de la población, con 1200 entrevistas cara a cara.

Naturalmente, su estilo de liderazgo tuvo consecuencias en la organización y en la acción del gobierno. Su decisión de intervenir en la dirección de las políticas complicó a los ministerios, exigiéndoles objetivos que superaban las capacidades institucionales y de recursos humanos. La abundante información reunida por sus asesores del “segundo piso”, unida a su estimable capacidad de estudio de los temas, creó el espejismo de que podía intervenir en una multitud de ámbitos, sin considerar debidamente las limitaciones del aparato público.

Nominó un buen equipo de ministros, el principal de ellos fue el del Interior, José Miguel Insulza, quien enfrentó hábilmente el estilo de Lagos, aunque sin hacerse de la confianza que logró con Frei por los distintos caracteres de ambos Presidentes. Se entendió bastante bien con Ottone y el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, y también se hizo cargo de las relaciones del gobierno con los partidos y las bancadas, alcanzando su mayor éxito con las negociaciones parlamentarias que permitieron la reforma constitucional de 2005. Por el estilo del Presidente, no tuvo el poder en el gobierno que alcanzó Figueroa con Frei, y la existencia del “segundo piso” no le permitió desarrollar una función mediadora dentro del gobierno, como lo hizo Boeninger durante el mandato de Aylwin.

Lagos no creó un clima de diálogo y confianza entre sus ministros, como lo hicieron Aylwin y Frei para obtener un sistema colegiado de decisiones, propio de un gobierno de coalición. Optó por un estilo unipersonal, expresándose a menudo con vehemencia y por eso chocaba con el talante más participativo de sus antecesores.

Sin embargo, esquivaba las decisiones sobre asuntos con resultados conflictivos para el país, ni resolvía las diferencias entre ministros o altos funcionarios, lo cual originó políticas contradictorias. Un ejemplo fue el proyecto de modernización del transporte público en Santiago, conocido como Transantiago, que buscaba disminuir el uso del automóvil, pero, al mismo tiempo, impulsaba la construcción de autopistas. También hubo contradicciones respecto del desarrollo del Metro, dirigido entonces por una persona de su confianza, que tuvo los recursos para expandir el servicio a otras zonas de la ciudad, una alternativa cuestionada por los expertos, ya que beneficiaba a un reducido porcentaje de la población y a un alto costo.⁴⁸ Estos errores de diseño e implementación —después tampoco corregidos por el gobierno de Bachelet—

⁴⁸ Para un análisis del Transantiago, Muñoz, Ortúzar y Gschwender (2008).

provocaron severos problemas cuando se puso en marcha el plan, a comienzos de 2007, dañando el legado de Lagos y sus aspiraciones de ser nuevamente candidato presidencial.

El estilo de liderazgo de Michelle Bachelet

Michelle Bachelet (PS) fue la primera mujer en llegar a la Presidencia en América del Sur a través de elecciones⁴⁹. Es hija de un general de la Fuerza Aérea, que ocupó un alto cargo en el gobierno de Allende cuando éste integró a los militares al gobierno, detenido después del golpe de Estado y muerto a consecuencia de los apremios que recibió. Ella inició sus estudios de Medicina en la Universidad de Chile, para terminarlos en su exilio en la República Democrática Alemana (Insunza y Ortega, 2005). Era militante del PS desde la Universidad, pero nunca alcanzó un cargo directivo en su colectividad, a diferencia de sus tres antecesores⁵⁰.

Su biografía política era menos descollante que la del presidente Frei, habiendo tenido una tardía experiencia de gobierno, sin haber llegado a ser presidente de su colectividad⁵¹. Ocupó el cargo de ministra de Salud con Lagos, experiencia compleja para ella, porque la reforma del sistema de salud que aseguraba la atención en un número definido de patologías (el “plan Auge”), fue dirigida por el Presidente Lagos a través de uno de sus asesores del “segundo piso”, el doctor Hernán Sandoval, quien se mantuvo distante de ella.

En enero de 2002 fue nombrada ministra de Defensa, la primera mujer en América Latina que llegaba a esa cartera, lo que la catapultó a ser figura nacional con un golpe publicitario, al ser fotografiada en una tanqueta militar en el invierno de 2002, visitando un sector popular de Santiago, atrayendo la atención de la prensa. Los 30 años del golpe en el 2003 le dieron una amplia visibilidad en los medios, debido a que su biografía se cruzaba con el drama del país. En ese momento, enfatizó una política de reconciliación con los militares. Dotada de gran simpatía, inteligencia y también de fortuna, supo imponerse sobre dos ministros que podían ser postulantes

⁴⁹ Las otras Presidentas llegaron de manera indirecta. Isabel Martínez de Perón fue elegida Vicepresidenta de Argentina en las elecciones de 1973, acompañando a su marido, Juan Domingo Perón, electo Presidente; asumió la primera magistratura luego de fallecer su cónyuge en 1974. Dos años después fue derribada por un golpe militar. Lidia Gueiler, en tanto, fue Presidenta de Bolivia y ejerció el cargo durante ocho meses en 1979, tras ser derrocado el Presidente Walter Guevara Arce. En ese instante, ella era presidenta de la Cámara de Diputados, y más tarde también fue derrocada por un golpe de Estado, en julio de 1980. La excepción fue en América Central, donde Violeta Chamorro fue elegida Presidenta en Nicaragua en 1990, ocupando el puesto hasta 1997.

⁵⁰ Fue elegida al Comité Central a fines de los años noventa.

⁵¹ Durante los gobiernos de Aylwin y Frei trabajó en los ministerios de Salud y Defensa.

a la presidencia: la ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear (PDC), quien carecía del carisma de aquella; y José Miguel Insulza (PS), que vacilaba respecto de su futuro.

Recién en junio de 2004 decidió postular a la Presidencia empujada por el alto apoyo recibido en los sondeos, siendo respaldada con una cierta desconfianza por dirigentes socialistas, quienes temían que su breve experiencia política le impidiese ejercer bien la función. Esta actitud reafirmó su escepticismo hacia los dirigentes partidarios, aumentado por el hecho de haber logrado respaldo popular sin la participación de su colectividad. Su popularidad fue tan alta que su competidora, Soledad Alterar, la postulante del PDC, renunció a su oportunidad, apoyándola. En consecuencia, fue la única Presidenta que no tuvo que enfrentar una definición interna (Aylwin), ni una primaria (Frei y Lagos), lo que, una vez más, acentuó su convencimiento sobre su autonomía de los partidos.

Buscó diferenciarse del Presidente Lagos desestimando tener un equipo de asesores, lo cual fue entendido como una demostración de su voluntad de gobernar junto a los ministros, especialmente los de la Moneda. Sin embargo, en la práctica mantuvo la alta centralidad decisoria en la Presidencia, sin apoyarse en el ministerio Secretaría General de la Presidencia, sino en un reducido número de personas de su confianza, que trabajan en su gabinete y en la Secretaría de Comunicaciones (Secom), dependiente de la Secretaría General de Gobierno, bajo la dirección del periodista Juan Carvajal (PS). Éste contaba con la plena confianza de la Presidenta, controlando a los ministros a través de criterios para hacer frente a posibles impactos en la opinión pública. Esto debilitó a los ministros, como lo demostró la huelga de los secundarios al inicio del gobierno, la que no fue enfrentada por el ministro de Educación, sino desde la Secom. El poder de sus ministros se debilitó aún más cuando, en un acto público en La Moneda, la Presidenta criticó su desempeño y les dio orientaciones de cómo debían realizar su labor⁵². Su principal ministro es Andrés Velasco, titular de Hacienda, independiente, que ha logrado más poder que ninguno de sus antecesores no sólo por su gran capacidad técnica, sino también por la inestabilidad de los ministros de La Moneda, sin que ninguno de ellos hubiera alcanzado la influencia que tuvieron los anteriores ministros durante los tres gobiernos anteriores.

⁵² Bachelet rechazó que hubieran “agendas propias”, o “individualismos”, siendo informado por la prensa, “La inédita reprimenda de Bachelet a sus equipos”, *La Nación*, 8 de junio de 2006. También la Presidenta criticó públicamente al ministro Secretario General de Gobierno, Ricardo Lagos Weber (PPD), quien renunció algunos meses después por sentirse debilitado para continuar en el puesto.

Su breve carrera política le dificultó formar un buen equipo de ministros, renovando en forma drástica la elite de gobierno y procurando paridad de género para producir un aumento notable de la participación de las mujeres; un cambio ambicioso, pues ellas desde ya tenían una baja intervención en el Congreso⁵³, en el Poder Judicial⁵⁴, en las directivas de los partidos políticos —especialmente en los de derecha y el PDC⁵⁵—, en las direcciones de las empresas y en la cátedra universitaria. De ahí que no contara con personalidades para asumir los ministerios. Nombró once mujeres en su primer gabinete, delegándoles importantes ministerios como la Secretaría General de la Presidencia, Defensa, Salud y Vivienda⁵⁶. El criterio paritario lo aplicó también en las subsecretarías e intendencias. Más tarde, las deficiencias en el desempeño de las ministras la llevaron a flexibilizar su criterio, aunque mantuvo un gran número de mujeres en los niveles superiores del gobierno. (Huneeus 2008).

La centralización en las decisiones se reafirmó al pretender un “gobierno ciudadano”, que establecería una relación directa con la población para saber sus aspiraciones, sin intermediación de los partidos o los ministros. Esto se hizo a través de frecuentes visitas a centros de trabajo y comunidades a lo largo del país, ampliamente difundidas por los medios de comunicación. Los secretarios de Estado, con la excepción del titular de Hacienda, Andrés Velasco, creen tener un poder limitado y el estilo presidencial les provoca inseguridad.

Asimismo, las decisiones centradas en la Presidenta fueron reiteradas con la designación de comisiones presidenciales asesoras, cinco en total, encargadas de estudiar la formulación de algunas políticas, nombrando a personalidades del mundo académico, la empresa privada y algunos grupos de interés. Destacó el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, que preparó el proyecto de ley para reformar el sistema de pensiones, corrigiendo en parte el sesgo neoliberal

⁵³ Sólo cuatro de los 80 senadores elegidos en las cinco elecciones senatoriales desde 1989 han sido mujeres; en la Cámara de Diputados, 5,8% de mujeres fueron elegidas en 1989 entre los 120 diputados, para subir lentamente en las elecciones siguientes, hasta alcanzar un 15% en 2005.

⁵⁴ Recién en octubre de 2001 ingresó la primera mujer a la Corte Suprema, y cuando Bachelet entró a la Moneda, había una segunda mujer entre los 21 ministros del máximo tribunal. En la actualidad, cuatro de los 21 ministros son mujeres.

⁵⁵ Cinco de los 35 miembros de la directiva de la UDI (incluida su comisión política) son mujeres; en RN, cuatro de 21; en el PDC, 12 de 54; en el PPD, 13 mujeres de un total de 50 cargos superiores; y en el PS, hay 29 mujeres en un comité central de 98 personas.

⁵⁶ Las otras fueron Economía, Mideplan, Minería (cartera que también asumió la dirección de Energía) y Bienes Nacionales, además de otras tres carteras con rango ministerial: Sernam, Conama y Cultura. Se mantienen estas tres y la de Bienes Nacionales.

desde su instauración por el régimen de Pinochet, con una mayor intervención del Estado. Fue aprobado por el Congreso como ley, comenzando su aplicación en julio del 2008⁵⁷.

Ministros y ministras han contribuido al debilitamiento de sus roles al adoptar posturas reactivas ante los problemas de sus carteras, temiendo las recriminaciones desde la Moneda. Son pasivos frente a las críticas de la oposición; eficientes para encontrar puntos de encuentro con el mundo empresarial; reticentes hacia los ámbitos social y laboral; e insensibles a los conflictos de sus partidos. Hasta el poderoso ex ministro de Defensa del Presidente Frei Ruiz-Tagle, Edmundo Pérez Yoma (PDC) —titular de Interior desde comienzos de 2008—, tiene un desempeño pasivo y opaco, que contrasta con el que tuvieron José Miguel Insulza (PS) y Carlos Figueroa (PDC) en los gobiernos de Lagos y Frei, respectivamente.

La política de comunicaciones resalta los atributos personales de la Presidenta y esquiva los componentes políticos, evitando que sea empujada a intervenir en temas conflictivos que puedan dañar su popularidad. Su alta aceptación en las encuestas tiene un fuerte componente de atracción personal. No es un apoyo político, lo cual debe tenerse en cuenta cuando se le compara con los índices alcanzados por los tres Presidentes anteriores, quienes no vacilaron en hablar sobre temas controvertidos cuando fue necesario.

Durante su gobierno, los partidos de la Concertación han tenido la relación más débil con el Jefe de Estado desde 1990, acentuándose su debilitamiento; especialmente del PS, con dos senadores, un diputado y un ex presidente de la colectividad renunciados al partido, tres de los cuales son candidatos presidenciales⁵⁸. Compiten con el ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el abanderado de la Concertación y del propio PS. La Presidenta se mantiene al margen de la crisis socialista. El decaimiento de los partidos oficiales opacará los logros de su gobierno ante sus electores y los militantes de las colectividades que la apoyaron.

⁵⁷ Las otras comisiones fueron el Consejo Asesor en Políticas de Infancia y el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, creados el 2006; el Consejo Asesor Presidencial en Educación Superior y el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, constituidos el 2007. Los cinco consejos finalizaron su labor y algunas de sus propuestas han servido de base para importantes iniciativas legales.

⁵⁸ Renunciaron al PS el senador Alejandro Navarro; el ex ministro y ex presidente del partido, Jorge Arrate; el diputado Marco Enríquez-Ominami —los tres son candidatos presidenciales—; y el senador Carlos Ominami, padre adoptivo del anterior.

La organización del gobierno presidencial

Hemos dicho que el Presidente no actúa solo, sino que a través de sus ministros. De allí que su primera y principal decisión es el nombramiento de éstos y, luego, saber dirigirlos, porque de ellos puede depender el éxito de su gestión. Para su selección debe considerar no sólo sus capacidades profesionales, sino también su militancia para integrar a los partidos de gobierno en las responsabilidades del poder Ejecutivo.

Hay una diferencia importante respecto del régimen parlamentario, en que el Jefe de Gobierno es, asimismo, presidente del partido de gobierno. En Chile, los Mandatarios nunca mantuvieron la dirección o control de sus colectividades, por lo que debieron entenderse con sus dirigencias. Los jefes de los partidos chilenos les dieron total libertad para escoger a sus colaboradores, con lo cual buscaron alejarse de la mala experiencia del Presidente Salvador Allende con los partidos de la Unidad Popular, que no le dieron autonomía para la formación de sus gabinetes. Esto fue una importante diferencia con el presidencialismo en Argentina, pues los Mandatarios Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor Kirchner mantuvieron el control de su partido (Radical o Justicialista).

La relación del Presidente con las tiendas políticas no es fácil por su fuerte posición de autoridad y poder, así como también por las singularidades institucionales del presidencialismo, en que el Jefe de Gobierno no depende de los partidos, sino de los votantes, que lo han elegido. Además, los ministros tienen una relación débil con sus partidos, de los cuales han sido militantes pasivos, lo que marca otra gran diferencia con el parlamentarismo, en donde los secretarios de Estado poseen una activa militancia y suelen tener puestos de dirigentes de sus colectividades a nivel regional o nacional. Por eso, en el caso chileno, es tan relevante el esfuerzo personal del Presidente para integrar los partidos eficazmente al gobierno, con distintos resultados en cada uno de los inquilinos de la Moneda.

Aylwin se preocupó por conservar una relación constante con los partidos, aprovechando su experiencia política y sus afectos con las dirigencias de los partidos oficialistas, cumpliendo la función de líder de la Concertación. Sus tres sucesores se dedicaron menos a ello, porque sus experiencias como líderes partidarios era corta, sin que ninguno de éstos haya ejercido la función de líder de la Concertación. Frei tuvo la ventaja de que uno de sus hermanos asumió la secretaría general del PDC, lo que ayudó a sus relaciones con el partido. Lagos delegó esta labor en su

ministro del Interior y en Ottone. Con Bachelet, el vínculo con las colectividades es más difuso, manteniéndolos alejados del gobierno.

Los Presidentes de la República han seguido, en general, un principio de representación proporcional (Lehmbruch, 1967) en la formación de su gabinetes, considerando sus ascendencia electoral para definir el número de carteras correspondientes a cada partido. Este criterio se flexibiliza con la colectividad del Primer Mandatario, que recibe un mayor número de ministros y las principales carteras. En el caso del PS, como es un partido heterogéneo —con corrientes internas relativamente organizadas—, debe tomar en cuenta esas tendencias cuando elija a sus ministros representantes.

La aplicación de este criterio de representación de los partidos no es mecánica, porque no se empleó en las carteras de Hacienda e Interior; los tres primeros Presidentes designaron a personalidades de su partido, en tanto que Bachelet puso a un independiente en la primera (el economista Andrés Velasco⁵⁹) y a un DC en Interior, opción que ha conservado en sus tres gabinetes. Sin embargo, a diferencia de los anteriores Presidentes, Bachelet le dio una limitada confianza a su ministro del Interior, debilitando su poder al interior del gobierno, en contraste con la enorme confianza y autonomía que le dispuso al titular de Hacienda. Esto produjo que uno de los ejes del gobierno se desplazara fuera de la Moneda, debilitando a los ministros que tienen su sede en la casa de gobierno y que fueron muy poderosos en las tres primeras administraciones.

[Entre 1990 y el 12 de marzo de 2009, ha habido 129 ministros: 57 pertenecientes al PDC, 26 al PS, 24 eran del PPD y 9 del PRSD. Cuando se examina su distribución en los cuatro gobiernos, se aprecia una importante estabilidad en términos cuantitativos, con una preeminencia numérica para el PDC, que no se refleja en un poder e influencia hegemónicos en el gobierno, especialmente con Lagos y Bachelet, en que ello ha estado en los partidos del bloque PS/PPD. Durante el gobierno de esta última tenemos un alto número de ministros PPD, por la inestabilidad de los integrantes de esa colectividad.

Ha habido trece ministros sin militancia, con un número similar en cada gobierno de la Concertación. Sin embargo, han estado en carteras sectoriales y de baja relevancia política, con

⁵⁹ Es un economista, profesor del Kennedy School de Gobierno de la Universidad de Harvard, radicado en los EE.UU. a raíz de la expulsión del país por los militares en 1976 de su padre, el jurista Eugenio Velasco.

la excepción del titular de Hacienda de Bachelet, cuya designación reafirma su deseo de mantenerse distante de los partidos.

(Cuadro 1, aproximadamente aquí.)

Cada Presidente ha tenido su propio equipo de ministros, escogidos porque los conocía desde antes de llegar a la Moneda, o bien porque se destacaron en la preparación del programa de gobierno, o porque tuvieron un activo desempeño en la campaña presidencial. Hay pocos casos de ex parlamentarios entre los ministros, por las enormes facilidades del sistema binominal para la reelección de ellos, de manera que quienes han entrado al gobierno fue porque no quisieron seguir en el Congreso (~~Sergio Bitar, ministro de Educación de Lagos después de dejar el Senado~~), o fueron derrotados en la interna de su partido (~~José Antonio Viera Gallo, ministro Secretario General de la Presidencia de Bachelet~~), y, en el caso de Jaime Estévez (ministro de Obras Públicas de Lagos), se trató de un diputado que trató de llegar al Senado y fue derrotado por su compañero de lista. En un solo caso, un parlamentario fue designado ministro. Carolina Tohá, como portavoz de Michelle Bachelet, quien debió renunciar ~~Carolina Tohá, actual portavoz de Bachelet, renunció a su escaño en la Cámara de Diputados para entrar al Ejecutivo.~~

Ningún ministro ha continuado en la misma cartera en el gobierno siguiente, una de las opciones del Jefe de Estado para diferenciarse del anterior⁶⁰. También no hay continuidad de los subsecretarios. Esto tiene consecuencias en la estabilidad de las políticas, cada ministro trae su propio equipo de asesores y pone distintos énfasis en las políticas de gobierno. Los Presidentes Frei, Lagos y Bachelet han nombrado a un número reducido del gobierno anterior, cambiándolos de una cartera a otra.

Tener experiencia de gobierno fue importante en las Presidencias de Aylwin y Frei. Fue posible por la relativa cercanía con los ejecutivos democráticos previos al régimen militar, a diferencia de Argentina, que no tuvo esa continuidad porque hubo una hegemonía militar prolongada (Rouquié 1982)⁶¹. Enrique Silva Cimma (PRSD), ministro de Relaciones Exteriores

⁶⁰ La única excepción fue Francisco Vidal, portavoz del gobierno de Lagos, quien ocupó nuevamente este cargo con Bachelet después de la renuncia de Ricardo Lagos Weber (PPD).

⁶¹ En el primer gabinete de la democracia en Argentina en 1983, ningún ministro había sido secretario de estado en un gobierno democrático anteriormente.

de Aylwin, había sido desde los años cuarenta funcionario de carrera de la Contraloría General de la República, alcanzando el puesto de Contralor entre 1958 y 1967; Edgardo Boeninger (PDC) fue, como se dijo anteriormente, director de Presupuesto durante cuatro años en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1968). Cinco ministros de Aylwin estuvieron en gabinetes antes del régimen de Pinochet: Enrique Krauss, en Interior; Sergio Molina⁶², en Planificación y Cooperación; y Patricio Rojas, en Defensa (todos ellos de la DC), estuvieron en las carteras de Economía, Hacienda e Interior, respectivamente, durante el mandato de Frei Montalva. En tanto que Jorge Arrate, quien sucedió en 1992 a Ricardo Lagos en Educación; y Jaime Tohá, en Economía —los dos socialistas—, habían sido ministros de Minería y Agricultura en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973). Esta experiencia de gobierno favoreció la eficacia del primer Ejecutivo democrático, necesaria para enfrentar los complejos desafíos del cambio de régimen. A diferencia de la España tras el general Franco (1939-1975), ningún ministro ni subsecretario de Aylwin ocupó cargos en el régimen militar y ningún ministro, o subsecretario de éste rompió con el autoritarismo y se integró a la oposición, como ocurrió en la España de Franco (Huneus 1985; 2007).

(Cuadro Dos acá.)

En la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el criterio de la experiencia anterior fue relativizado para renovar la elite de gobierno y así ingresaron nueve ministros desde el mundo profesional o de la empresa privada (Edmundo Hermosilla), con la excepción de su primer ministro del Interior, Germán Correa (PS), quien fue titular de Transporte con Aylwin, y Ricardo Lagos, en Obras Públicas, que había sido titular de Educación;. Sin embargo, rápidamente flexibilizó este criterio: Frei cambió a varios ministros antes de cumplir cinco meses en la Moneda. Tres de sus ministros nombrados posteriormente estuvieron en el gabinete de Aylwin: el de Educación, Sergio Molina, estuvo a cargo de Mideplan; el de Obras Públicas, el del Trabajo, Jorge Arrate, venía de Educación; y el secretario de Obras Públicas, Jaime Tohá (el sucesor de Lagos en Obras Públicas), había ocupado la cartera de Economía al final del gobierno

⁶² Sergio Molina tenía una prolongada experiencia de gobierno, pues había sido funcionario de la Dirección de Presupuestos desde que egresó de la Universidad en 1949, siendo su director durante los seis años del gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964).

de Aylwin. Además, José Pablo Arellano, ministro de Educación durante tres años, fue director de Presupuesto desde 1990. Otros dos de sus secretarios de Estado colaboraron con su padre: Carlos Figueroa Serrano, su ministro de Relaciones Exteriores y de Interior, había ocupado entre 1968 y 1970 la cartera de Economía; y Raúl Troncoso Castillo, titular de Defensa e Interior, estuvo en la Secretaría General de Gobierno de Frei Montalva. Otro ministro, Carlos Massad, quien ocupó la cartera de Salud y después fue presidente del Banco Central, también había desempeñado este último cargo en el primer gobierno de la Democracia Cristiana.

El Presidente Ricardo Lagos cambió los criterios para la formación de su gabinete, por su estilo de liderazgo. Sólo cuatro de sus ministros estuvieron antes en un gabinete, tres con Frei: José Miguel Insulza, titular de Interior, había sido Canciller y luego Secretario General de la Presidencia; Soledad Alvear, de Relaciones Exteriores, estuvo en Justicia y venía del Sernam con Aylwin; y Álvaro García, Secretario General de la Presidencia, antes fue el encargado de Economía. Y hubo un ministro con esa experiencia desde el gobierno del Presidente Salvador Allende: Sergio Bitar, en Educación, el cual había sido ministro de Minería tres décadas antes⁶³.

Bajo la Presidencia de Michelle Bachelet, la experiencia tuvo una relevancia aún menor en la formación de sus gabinetes, ya que se propuso una profunda renovación de los funcionarios superiores luego de tres gobiernos consecutivos. Su criterio no fue absoluto, tuvo dos excepciones en el primer gabinete: el ministro del Interior fue Andrés Zaldívar (PDC), ex ministro de Hacienda de Frei Montalva y ex senador antes de 1973 y desde 1990⁶⁴; y el puesto de Relaciones Exteriores recayó en Alejandro Foxley, ministro de Hacienda de Aylwin, presidente del PDC (1994-1996) y senador (1998-2006). Sin embargo, ninguno de los dos tuvo la confianza de la Presidenta para ejercer su función con seguridad, lo cual se explica por su liderazgo, como vimos anteriormente. A Zaldívar lo alejó del gabinete a los cuatro meses,⁶⁵ y Foxley renunció al tercer año de mandato. Más tarde, integró a otros políticos que fueron ministros de anteriores gobiernos, como Francisco Vidal (PPD) en la Secretaría General de Gobierno (2007-2009), al

⁶³ No incluimos a José Antonio Gómez, (PRSD) que fue ministro en los últimos dos meses del gobierno de Frei y continuó con Lagos en esta cartera.

⁶⁴ Fue subsecretario de Hacienda y ministro de Hacienda de Eduardo Frei Montalva; senador en 1973 y también entre 1990 y 2006, llegando a ser presidente del Senado entre 1998 y 2004. Fue presidente del PDC en dos oportunidades (1977-1982 y 1989-1992) y candidato presidencial del partido en las primarias de 1999, cuando fue vencido por Ricardo Lagos.

⁶⁵ Su sucesor, Belisario Velasco (PDC), también tuvo una experiencia frustrante en su relación con la presidenta, renunciando a su cargo al cabo de un año y medio de gestión.

igual que durante Lagos⁶⁶; Sergio Bitar (PPD), de Educación lo llevó a Obras Públicas, cargo que ostenta desde enero de 2008; Yasna Provoste (PDC), antes titular de Mideplan (2003-2006), la nombró en Educación (2006-2008). Como consecuencia de la crisis del Transantiago, designó como ministro de Transportes a René Cortázar (PDC), previamente ministro del Trabajo con Aylwin. Su tercer ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, fue secretario de Defensa de Frei; y Marigen Hornkohl (PDC), en Agricultura —funcionaria de gobierno desde 1990—, había sido ministra de Educación al final de la Presidencia de Ricardo Lagos.

La mayoría de los ministros han ocupado antes algún cargo en el poder Ejecutivo, como subsecretarios o intendentes, y unos pocos han sido antes parlamentarios. Los Presidentes tuvieron dificultades para ampliar el reclutamiento de sus ministros, lo cual también se debe a la falta de decisión de los partidos de abrirse a nuevas personalidades de las universidades, los grupos de interés, la prensa o la empresa privada.

En julio del 2009, cuando se termina de escribir este artículo, cuatro de los 22 ministros de Bachelet —incluidas las carteras de Interior, Defensa y Obras Públicas— habían estado antes en un gabinete. Además, Mariano Fernández fue subsecretario de RR.EE. y ahora es titular de esa misma cartera; otros dos fueron parlamentarios y varios de los restantes habían ocupado distintos cargos en el Ejecutivo⁶⁷.

Los estilos de liderazgo influyeron en la estabilidad de los gobiernos, pues, con la excepción de Aylwin, se caracterizaron por frecuentes cambios de gabinete. La distinción de Aylwin demuestra su mayor capacidad para seleccionar a sus ministros, algunos de los cuales conocía bien desde antes del golpe militar, y otros en el Grupo de los 24⁶⁸. También se debió a su decisión de dar estabilidad al primer gobierno democrático para asegurar el éxito de la transición. Aylwin le pidió la renuncia sólo a un ministro, el titular de Salud, Jorge Jiménez (PDC), como consecuencia de la prolongada huelga de los trabajadores del sector público de la salud. Realizó un solo cambio de gabinete, debido a la exigencia constitucional de aceptar la renuncia de los

⁶⁶ Francisco Vidal, también ministro del Interior con Ricardo Lagos, volvió a asumir la Secretaría General de Gobierno entre el 6 de diciembre de 2007 y el 12 de marzo de 2009.

⁶⁷ José Antonio Viera-Gallo, ministro Secretario General de la Presidencia, fue diputado (1990-1998), presidente de la Cámara Baja y senador (1998-2006). Por su parte, Carolina Tohá, Secretaria General de Gobierno, fue diputada desde 1994 hasta asumir en dicho ministerio, a comienzos de 2009. Por ejemplo, el de Justicia, Carlos Maldonado (PRSD), había sido subsecretario general de gobierno y el de Economía, Hugo Lavados 8pDC), Superintendente de Valores y Seguros.

⁶⁸ Trabajaron en “Grupo de los 24” varios de los ministros de Aylwin, como René Abeliuk, Edgardo Boeninger, Juan Agustín Figueroa y Francisco Cumplido.

ministros que serían candidatos al Congreso y a la presidencia de la República⁶⁹. Sus sucesores se han guiado por otros criterios, cambiando a la mayoría de sus ministros con relativa periodicidad, especialmente cuando sus deficiencias de gestión provocan la atención de la opinión pública.

(Cuadro Tres.)

Frei tuvo cinco gabinetes; Lagos, cuatro; y Bachelet, en sus primeros tres años de gobierno, completó cinco. Los cambios han afectado a todas las carteras, con excepción de Hacienda⁷⁰. También hubo inestabilidad en la cartera de Interior en los gobiernos de Frei y Bachelet, mientras que Lagos mantuvo a José Miguel Insulza durante casi todo su mandato⁷¹. Las variaciones de gabinete se caracterizan por la salida de ministros y el ingreso de nuevos secretarios de Estado, cambiando de cartera un reducido número de ministros que permanecen dentro del gobierno.

(Cuadro Cuatro.)

La mayor inestabilidad ministerial se ha dado con Bachelet: sólo tres de sus ministros se mantienen en su cargo desde el principio del gobierno —Hacienda, Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales—, y dos secretarías de Estado con rango de ministro —Cultura y Sernam. La inestabilidad también se ha dado en ministerios que funcionan en la Moneda, como la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno. En los mandatos de Frei y Lagos hubo cuatro titulares en cada una de estas carteras. Asimismo, hubo fluctuaciones en los

⁶⁹ Fue el 28 de septiembre de 1992 y renunciaron Carlos Ominami (PS), de Economía; Germán Correa (PS), de Transportes; Juan Hamilton (PDC), de Minería, todos postulantes al Senado; y Ricardo Lagos (PS/PPD), de Educación, quien se candidateó a la Presidencia de la República en las internas de la Concertación. El 16 de diciembre de 1993 renunció el ministro de Economía, Jorge Marshall (PPD), tras ser elegido consejero del Banco Central, y lo sucedió Jaime Tohá (PS).

⁷⁰ Eduardo Aninat renunció cinco meses antes del fin del período presidencial de Frei, porque fue nombrado uno de los vicepresidentes del FMI. Lo reemplazó el subsecretario de su cartera, Manuel Marfán (PS).

⁷¹ José Miguel Insulza renuncia algunos meses antes del fin de gobierno, porque fue elegido Secretario General de la OEA. Fue el ministro del Interior que se mantuvo en forma continuada durante más tiempo en la historia de Chile.

ministerios sectoriales como Educación —en que Bachelet tuvo tres ministros⁷² en sólo tres años—, lo cual ha impedido llevar adelante una política continuada para mejorar la calidad de la instrucción pública.

La coordinación ministerial

No existe una instancia formal de coordinación entre los ministros, en que se adopten las principales decisiones, como es el gabinete en el parlamentarismo⁷³. El consejo de gabinete no cumple esta función, en primer lugar, por la posición dominante del Presidente, de tal modo que sus opiniones son consideradas como vinculantes. Sus intervenciones tienden a convertirse en monólogos, sin que sus apreciaciones sean discutidas por sus ministros. Por otro lado, ningún secretario se inmiscuirá en la esfera de un colega, para prevenir que alguno de ellos se refiera después a su labor. Cuando un ministro debe tomar una decisión que implique el concurso de otro ministerio, lo normal es que buscará entenderse directamente. Las diferencias entre los ministros pueden resolverse a través del Secretario General de la Presidencia, como fue durante Aylwin; o mediando el ministro del Interior, como ocurrió en los gobiernos de Frei y Lagos. Excepcionalmente, las diferencias llegan al despacho del Presidente, porque puede conducir a la salida del gabinete de alguno de los ministros involucrados en el problema⁷⁴.

Pese a estas limitaciones, los Presidentes convocan al consejo de gabinete para otras funciones, especialmente de carácter informativo, que permiten a los ministros interiorizarse de la labor que realizan sus colegas. Sólo el Presidente Aylwin lo reunió en forma regular, cada quince días, para dar cuenta de los principales temas políticos enfrentados por su gobierno en el difícil escenario de la democratización y lo hizo creando un ambiente propicio para que los ministros entregasen sus opiniones. Los Presidentes Frei y Lagos lo convocaron de manera

⁷² En su gobierno, Eduardo Frei también tuvo tres ministros de Educación, con la diferencia de que el ministro del ramo con el que terminó su presidencia, José Pablo Arellano, estuvo los últimos cuatro años de mandato, entre el 27 de Julio de 1996 y el 11 de marzo de 2000.

⁷³ “Es un hecho que, por el número de sus miembros y la gran diversidad de materias que le corresponde abordar, el gabinete no cumple ni está en condiciones de ser un órgano de coordinación relevante. Por ello, se ha convertido en una instancia en que el Presidente da instrucciones generales a sus ministros, o en que éstos reciben información de interés especial para todos o alguno de ellos” (Boeninger, 2007, 52-53).

⁷⁴ Ocurrió un caso durante el gobierno de Lagos con la secretaria de Energía, Vivian Blanlot (PPD), quien dio a conocer a la prensa y en reuniones internas de trabajo, una política distinta a la impulsada por el ministro de Economía, Jorge Rodríguez (PDC), en la negociación parlamentaria y con las empresas respecto a la reforma de la Ley Eléctrica (la llamada “ley corta”). Al final, Rodríguez le pidió al Presidente que la alejase del gabinete, porque dañaba los acuerdos alcanzados; Lagos así lo hizo.

irregular, sin darle la importancia que le asignó Aylwin. La Presidenta Michelle Bachelet ha sido quien menos lo ha citado: sólo 23 ocasiones en los primeros tres años de su mandato⁷⁵.

Existen instancias informales de coordinación entre los ministros, desarrolladas a partir del gobierno de Frei, en que sobresale el “comité político” integrado por los tres ministros de la Moneda y bajo la coordinación del titular del Interior. Se reunió semanalmente, logrando gran efectividad cuando Carlos Figueroa fue el Jefe de Gabinete (1994-1998).

Lagos reunía al comité político cada domingo, para tratar la agenda de la semana. Al día siguiente, las decisiones adoptadas allí eran convertidas en políticas por los tres ministros de la Moneda, con participación del jefe de los asesores del Presidente, Ernesto Ottone. Un nivel más específico de coordinación surgió a través de las reuniones entre el ministro del Interior, el de Hacienda y el jefe de los asesores del presidente Lagos, sin la participación de los otros dos ministros de la Moneda (el portavoz y el Secretario General de la Presidencia).

Durante los gobiernos de Lagos y de Bachelet, el Secretario General de la Presidencia dejó de realizar la coordinación ministerial, como hizo durante el gobierno de Aylwin y en una parte del de Frei, y se ha limitado a llevar adelante la agenda legislativa, en estrecha colaboración con los respectivos ministros.

En el mandato de Bachelet se ha verificado la menor coordinación ministerial, lo cual ha dañado la eficacia de la labor del gobierno porque las diferencias interministeriales no tienen canales de solución. No existe un ministro que la ayude en esta tarea, como fue Boeninger durante Aylwin, Figueroa con Frei, e Insulza y Ottone con Lagos. Este vacío dio mayor importancia a la función coordinadora del ministro de Hacienda, quien, como independiente, tiene una mayor autonomía frente a los partidos. Esto lo debilitó ante los parlamentarios en los primeros dos años del gobierno, haciendo más difícil su labor parlamentaria, sufriendo una derrota en el Congreso por rebelión de algunos legisladores oficialistas,⁷⁶ que después ha superado.

El ministerio de Hacienda está cumpliendo con la labor de coordinación, como ocurre en las democracias avanzadas (Blondel, 1988). El enorme poder de este ministerio se ha favorecido

⁷⁵ De ellos, 19 se realizaron en la Moneda y cuatro fueron de carácter extraordinarios con participación de los subsecretarios y se efectuaron en la residencia de verano de Cerro Castillo. Entrevista con Francisco Díaz, director de políticas públicas de la Presidencia, 18 de Abril de 2009.

⁷⁶ Fue un proyecto de depreciación acelerada preparado por su ministerio, que parlamentarios de la Concertación rechazaron, en buena medida, por la falta de experiencia de Velasco para relacionarse con ellos.

por la estabilidad de los ministros, pues cada Presidente ha tenido un solo ministro, habiendo también estabilidad en el subsecretario. A su vez, entre los secretarios ha existido una alta cohesión personal que ha favorecido la continuidad de las políticas, de hecho, tres de los cuatro ministros de Hacienda, Alejandro Foxley (1990-1994), Eduardo Aninat (1994-2000) y Andrés Velasco (2008-) trabajaron en Cieplan.

La coordinación de Hacienda se realiza, especialmente, a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres), un organismo que históricamente ha contado con profesionales de gran capacidad y dedicación a su labor —los “sectorialistas”—, gozando de una consistente estabilidad en sus cargos, sin ser afectados por la alternancia de regímenes políticos: ni siquiera por el golpe militar de 1973, o la vuelta a la democracia de 1990. Los ministros se reúnen con el respectivo *sectorialista* en el ministerio de Hacienda y no en el suyo. Quienes no comprendieron esta posición de poder tuvieron serios problemas en gestionar su presupuesto⁷⁷. También registra una gran estabilidad en su dirección, con sólo cuatro directores en 20 años⁷⁸.

Conclusiones

El artículo ha analizado el gobierno presidencial en Chile desde 1990, examinando sus recursos institucionales y el liderazgo presidencial, trascendiendo el enfoque predominante en el estudio del presidencialismo en América Latina, que se concentra en el análisis de su arquitectura institucional. *Institutions matter*, qué duda cabe, pero también el liderazgo presidencial, particularmente por la centralidad decisoria que caracteriza esta forma de gobierno. La distinción entre autoridad y poder nos permitió apreciar las diferencias en la organización y funcionamiento de las Presidencias de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, por una parte, y Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, por la otra. Mientras los dos primeros emplearon los recursos de autoridad, apoyándose en sus ministros, los otros privilegiaron el uso de los recursos de poder, con un estilo de presidencia personal, como es descrita por Theodor Lowi (1985) para los EE.UU.

⁷⁷Hasta el presidente Lagos se quejaba del poder de los “sectorialistas” cuando más de alguna vez sus decisiones de obras públicas no eran seguidas por éste por problemas de presupuesto, decisión que era respaldada por el director de la Dipres. Entrevista con Enrique Paris, exjefe de la oficina del presidente Lagos y subdirector de Presupuesto con Bachelet, 31 de marzo 2009.

⁷⁸Fueron José Pablo Arellano (1990—1997), Joaquín Vial (1997—2000), Mario Marcel (2000—2006) y Alberto Arenas (2006—). La continuidad se da desde el interior de la Dipres, pues Marcel fue subdirector con Arellano y Arenas, con Marcel.

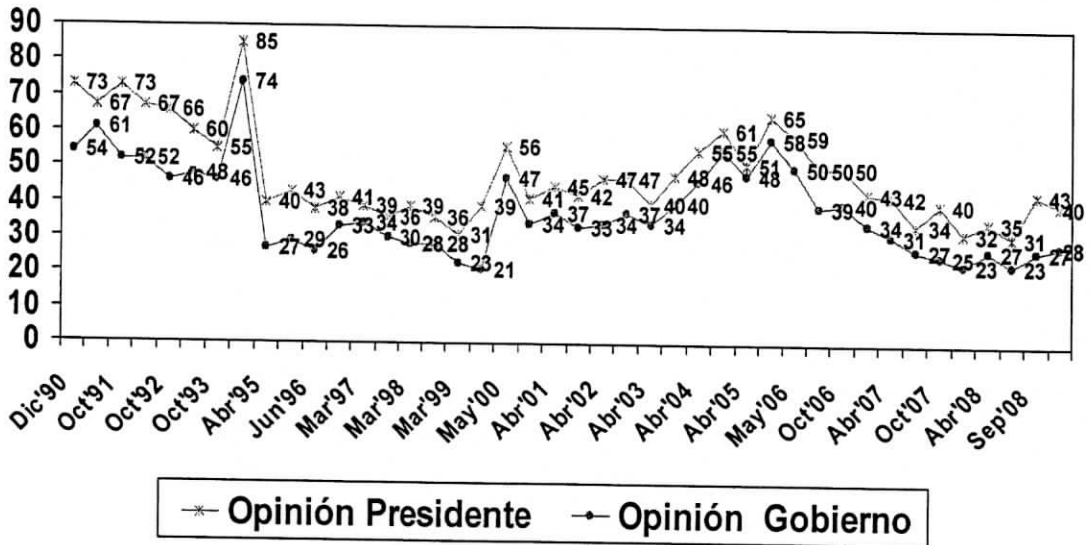
Hay un segundo efecto importante del estilo de liderazgo presidencial. Mientras Aylwin y Frei dirigieron gobiernos de coalición, permitiéndoles una alta exposición a sus secretarios de Estado —especialmente a los que no eran de su partido, con lo cual reflejaron el arco iris de la Concertación por la Democracia—; Lagos y Bachelet condujeron gobiernos que sólo en lo formal eran de coalición, porque en los hechos fueron monocolors, sin que los ministros tuvieran una autonomía decisoria significativa, ni hubiese diversidad de políticas, como sí ocurrió con sus dos predecesores. Las prevenciones de Lijphart (1988) acerca de las enormes dificultades para los gobiernos de coalición en el presidencialismo se han confirmado con Lagos y Bachelet, pero no por impedirlo la institución, sino por el estilo de liderazgo de éstos.

El artículo, asimismo, consideró los problemas de la integración de los partidos en el presidencialismo, una de las más serias dificultades que impone este sistema político, lo cual también se ve afectado por el estilo del liderazgo presidencial. Nuevamente detectamos diferencias, porque sólo Aylwin se preocupó de la integración de los partidos al gobierno, mientras que sus sucesores se desentendieron de ello, delegando esa actividad en un ministro (el caso más notorio es el de Bachelet). Las debilidades de los partidos de la Concertación, después de cuatro gobiernos, se deben al desgaste del poder, a dificultades institucionales y al menor empeño de tres de los cuatro Presidentes para integrarlos al sistema político.⁷⁹

La diferencia conceptual entre autoridad y poder es útil para entender los límites de las reformas al régimen presidencial, en aras de disminuir el centralismo en las decisiones del Jefe de Estado, como la propuesta de avanzar hacia el semi-presidencialismo. Mientras la autoridad presidencial ha decrecido por el fortalecimiento de órganos estatales y paraestatales, su poder se fortalece con los recursos que personalizan la política, especialmente a través de los medios de comunicación. Lo cual llama a ser cauteloso al proponer cambios en el gobierno a favor del semi-presidencialismo. Esta reforma podría modificar la estructura de la autoridad presidencial, pero no afectaría su poder, que se basa en las elecciones populares con segunda vuelta. Las experiencias comparadas, como la república de Weimar en Alemania (1918-1933) con el presidente Hindenburg, o la de Argentina con el presidente Fernando de la Rúa (1999-2001), demuestran el espejismo de limitar la autoridad presidencial a través del fortalecimiento del Canciller Federal o del Jefe de Gabinete, respectivamente.

⁷⁹ Hemos analizado el debilitamiento de los partidos de gobierno (Huneus 2009).

LA OPINIÓN SOBRE EL PRESIDENTE Y SOBRE EL GOBIERNO, 1990-2008.



P: Me gustaría saber cuál es su opinión sobre el presidente P. Aylwin / E. Frei Ruiz-Tagle / R. Lagos/ M. Bachelet. Completar pregunta con alternativas Suma de buena y muy buena

P: Queremos conocer su opinión sobre el Gobierno de P. Aylwin / E. Frei-Ruiz Tagle / R. Lagos/ M. Bachelet. Tomando en cuenta todo lo que ha hecho en estas semanas, ¿cómo diría que se ha desempeñado?. Completar pregunta con alternativas Se sumaron "Muy bien y bien"

Fuente: BARÓMETRO CERC, Diciembre de 2008

Cuadro 1: Afiliación partidaria de ministros, 1990—2009*

	Patricio Aylwin (1990—1994)	Eduardo Frei R—T (1994—2000)	Ricardo Lagos (2000—2006)	Michelle Bachelet (2006—2009*)
PDC	11	21	19	15
PS	6	9	6	9
PPD	3	7	9	9
PRSD	2	3	2	3
Independientes/ Otro	3	3	3	4
Total Ministros	25	43	39	40

*Hasta el 12 de Marzo de 2009

Cuadro 2: Experiencia previa de ministros, 1994—2009, según gabinete

	Eduardo Frei R—T (1994—2000)					Ricardo Lagos (2000—2006)				Michelle Bachelet (2006—2009*)				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	I	II	III	IV	V
Gabinetes														
Cargos en Poder Ejecutivo	9	11	16	18	18	11	14	12	13	12	13	15	17	17
Ex parlamentarios	1	—	—	—	—	2	2	4	3	1		1	1	2
Sector privado ejercicio profesional	10	9	4	2	2	3	1	2	2	7	7	6	4	3
Total	20	20	20	20	20	16	17	18	18	20	20	22	22	22

*Información al 12 de marzo de 2009

Cuadro 3: Número de ministros de Estado por presidencia, 1990—2009*					
	Patricio Aylwin (1990—1994)	Eduardo Frei R—T (1994—2000)	Ricardo Lagos (2000—2006)	Michelle Bachelet (2006—2009*)	Presidentes, 1990—2008
Interior	1	3	2	3	8
Relaciones Exteriores	1	3	2	2	8
Defensa	1	4	3	3	11
Hacienda	1	2	1	1	5
Secretaría General de la Presidencia	1	4	4	2	11
Secretaría General de Gobierno	1	4	4	3	12
Justicia	1	2	2	2	7
Economía	2	2	2	3	9
Educación	2	3	3	3	11
Salud	2	2	3	2	8
Trabajo	1	2	2	2	6
Agricultura	1	3	1	2	7
Planificación y cooperación	1	3	4	2	10
Vivienda y urbanismo	1	2	3	1	7
Bienes Nacionales	1	3	3	1	8
Obras Públicas	1	2	3	2	9
Transportes y telec.	2	2	3	2	9
Minería	2	2	3	2	9
Energía	—	3	2	2	7
SERNAM	1	1	2	1	5
Medio Ambiente***	—	—	—	1	1
Cultura***	—	—	1	1	2

*Al 12 de marzo de 2009

**Carteras creadas durante el mandato

Cuadro 4: La estructura de los cambios de gabinete, 1990—2009*.

Gabinetes	Patricio Aylwin (1990—1994)		Eduardo Frei R—T (1994—2000)					Ricardo Lagos (2000—2006)				Michelle Bachelet (2006—2009*)				
	I	II	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	I	II	III	IV	V
Ministros que ingresan al gabinete	19	4	19	4	5	4	3	15	5	6	3	20	3	5	6	2
Ministros que permanecen y cambian de cartera	—	—	1*	1	— —	2	2	1*	2	1	1	— —	— —	— —	— —	1

* En 1994, en el primer gabinete de Eduardo Frei, Jorge Arrate asumió la cartera de Trabajo proveniente desde el Ministerio de Educación. En 2000, José Antonio Gómez continuó en Justicia, que asumió a fines del gobierno de Frei. Información registrada al 12 de marzo de 2009, cuando se inicia el V gabinete de Michelle Bachelet.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. 2005, “Transitional Justice in Argentina and Chile: A never ending story”, en Elster, Jon (ed.) Retribution and Reparation in the Transition to Democracy. Cambridge: Cambridge University, pp.206—238.
- Aylwin, Patricio, 1998, El reencuentro de los demócratas. Santiago: Ediciones Grupo Zeta.
- Beyme, Klaus von 2000, Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999. London: MacMillan Press.
- Blondel, Jean 1988, “Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective”, en: Blondel, Jean y Müller—Rommel, Ferdinand (eds.) Cabinets in Western Europe. Londres: The Macmillan Press Ltd., pp.1—16.
- Boeninger, Edgardo 1997, Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- _____ 2007, Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990—2006. Santiago: Cieplan—Uqbar Editores.
- _____ 2008 “Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno”, en: Fontaine, Arturo, Larroulet, Cristián, Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (eds.) Reforma de los partidos políticos en Chile. Santiago: programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 191—220.
- Bracher, Karl D. 1955 Die Auflösung der Weimarer Republik, Villingen/Schwarzwald: Ring—Verlag.
- Bryce, Lord 1990, “Decline of Legislatures”, en Modern Democracies (Londres: MacMillan Company, 1921), pp.367—377, reproducido en: Norton, Philip (ed.) Legislatures. Oxford: Oxford University Press, pp. 47—56.
- Carmona Santander, Carlos, 2006, “Modificaciones al órgano presidencial que introduce la ley de Reforma Constitucional Nr.20.050”, Revista de Derecho Público, Nr.68, pp.85—129.
- Cea Egaña, José Luis, Derecho constitucional chileno Tomo I (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2008), 2ª edición actualizada.
- Chasqueti, Daniel 2003, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en: Lanzaro, Jorge (compilador) Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, pp. 319—359.
- Cheibub, José Antonio, 2007, Presidentialism, Parliamentarianism, and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ 2004, Przeworski, Adam y Saiegh, Sebastián, “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism” British Journal of Political Science, vol. 34, pp. 565—587.

Colomer, Josep M. y Negretto, Gabriel 2005 “Can Presidentialism work like Parliamentarism?”, Government and Opposition, vol. 40: 1, enero, pp. 60—89.

Correa Sutil, Jorge 1997 "No Victorious Army Has Ever Been Prosecuted...": The Unsettled Story of Transitional Justice in Chile, en: A. James McAdams (ed.) Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies, Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 123—154.

Dahrendorf, Ralf, 1959, Class and Class Conflict in Industrial Society. Londres: Allen & Unwin.

Domínguez, Jorge I. 1998, “Technopols: Ideas and Leaders in Freering Politics and Markets in Latin America in the 1990s”, en su libro Democratic Politics in Latin America and the Caribbean Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 100—141.

Eckstein, Harry, 1975, "Case Study and Theory in Political Theory", en: F.I. Greenstein & N.W. Polsby (comp.) Handbook of Political Science, vol. 7. Reading, Mass.: Addison—Wesley, pp. 79—138.

Elgie, Robert, 2005, “Review Article. From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies”, Democratization, vol.12, Nr.1, pp. 106—122.

Foweraker, Joe, 1998, “Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability Differentiating the Presidential Regimes of Latin America”, British Journal of Political Science, vol.28, Nr., 4, Octubre, pp. 651—676.

Greenstein, Fred I. (ed.) 1988, Leadership in the Modern Presidency. Cambridge: Harvard University Press.

_____ 2000 The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton. Princeton: Princeton University Press.

Helms, Ludger, 2005, Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies. Londres: Palgrave Macmillan.

Hefferman, Richard, “Tony Blair as Labour Party Leader”, en: Seldon, Anthony, Blair’s Britain, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 143—163.

_____ y Webb, Paul, “The British Prime Minister: Much More than ‘First Among Equals’”, en: Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.) Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies. (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp.26—62.

Huneus, Carlos 1985: La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas— Siglo XXI Editores.

- _____“The consequences of the Pinochet case for Chilean politics”, en: Madeleine Davis (ed.) The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 169—188.
- _____2005, “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, Persona y Sociedad, vol.XIX, Nr.2, Agosto, pp. 11—53.
- 2007, The Pinochet Regime. Boulder y Londres: Lynne Rienner.
- _____2008 “El gobierno de Michelle Bachelet a mitad de camino”, en: Malamud, Carlos, Isbell, Paul, Tejedor, Concha (eds.) Anuario Iberoamericano 2008. Madrid: Instituto Elcano—EFE., pp. 77—95.
- _____2009, “Partidos en Chile: Debilidad y crisis. Comentario nacional”, Mensaje, Julio, pp. 6—10.
- Huntington, Samuel P., 1969, Political Order in Changing Society. New Haven Yale University Press.
- _____1991, The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Londres: University of Oklahoma Press.
- Insunza, Andrea y Ortega, Javier, 2005, Bachelet. La historia no oficial. Santiago: Random House Mondadori.
- Lamounier, Bolivar, 1994, “Brazil: Toward Parliamentarism?”, en: Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: The John Hopkins University Press, tomo II, pp.179—119.
- _____, 2003, “Brazil: An Assessment of the Cardozo Administration”, en: Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael (eds.) Constructing Democratic Governance in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 269—291.
- Lepsius, M. Rainer, 1993, “Machtübernahme und Machtübergabe. Zur Strategie des Regimewechsels 1918/19 und 1932/32”, en su libro Demokratie in Deutschland. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, pp. 80—94. (publicado originalmente en 1971).
- Lijphart, Arend, 1988, “Democratización y modelos alternativos de democracia”, Opciones Nr.14, Mayo—Agosto, pp. 29—42.
- _____ 2008 “Presidentialism and majoritarian democracy”, en su libro Thinking about democracy. Londres: Routledge, pp.141—155, publicado originalmente en Linz y Valenzuela, The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994).
- _____2000, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Linz, Juan J. 1978, Crisis, Breakdown, and Reequilibration. Baltimore: John Hopkins University Press, 1978.
- _____ 1990, “The Perils of Presidentialism”, Journal of Democracy, vol. 1:2, pp. 51—69;

—————1994 “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, vo.1, pp. 3—87.

Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, 1996 Problems of Democratic Transition and Consolidation Baltimore: The John Hopkins University Press.

Llanos, Mariana y Margheritis, Ana, 1999, “Liderazgo Presidencial y dinámica institucional durante el primer período presidencial de Menem. El caso de las Privatizaciones”, Política y Gobierno, Vol 6, No. 2, pp. 441—475.

Lowi, Theodore, 1985, The Personal Presidency. Ithaca,: Cornell University Press.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. 1994, “Juan J.Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, Desarrollo Económico vol.34, Nr.135, Octubre—Diciembre, pp. 397—418.

Muñoz, Oscar, 2007, El modelo económico de la Concertación 1990—2005. Reformas o cambio?. Santiago: FLACSO Chile—Catalonia.

Muñoz, Juan Carlos, Ortuzar, Juan de Dios y Gschwender, Antonio, 2008, “Transantiago: The Fall and Rise of a Radical Public Transport Intervention”, en: Saaleh, W. y Sammer, G (eds.) *Success and Failure of Travel Demand Management: Is Road User Pricing the Most Feasible Option?*. Aldershot: Ashgate, pp. 151—172.

Negretto, Gabriel L., 2002, “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, Desarrollo Económico, vol.42, Nr.167, Octubre—Diciembre, pp.377—404.

Neustadt, Richard E. 1980, Presidential Power and the Modern Presidents. Cambridge: Harvard University Press. (Originalmente publicado en 1960). En castellano: Poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993)

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.) 1991, Presidencialismo versus parlamentarismo. Caracas: Nueva Sociedad.

—————1998 (eds.) El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.

Nolte, Detlef, 2006, “El presidencialismo chileno después de 1989: lecturas divergentes,” en: Manuel Alcántara Sáez/Leticia M. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile: balance de su consolidación democrática*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, pp. 129—163.

Norden, Deborah. Military Rebellion in Argentina, (Nebraska: University of Nebraska Press, 1996).

O'Donnell, Guillermo, 2007, "Accountability horizontal", en su libro Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp.85—112.

Palermo, Vicente, 2000, "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate sobre instituciones políticas y gestión de gobierno", Desarrollo Económico, Nr. 159, vol. 40, octubre—diciembre.

Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.) 2006, Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies. Oxford: Oxford University Press, pp.26—62.

Rouquié, Alain , 1982, "Hegemonía militar, estado y dominación social", en el libro compilado por él Argentina hoy. México: Siglo XXI Editores, pp.11—50.

Ruiz—Tagle, Pablo, 2006, "La trampa del neopresidencialismo: la Constitución "gatopardo", en: Cristi, Renato y Ruiz—Tagle, Pablo, La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. Santiago: LOM Ediciones, pp.197—218.

Sartori, Giovanni, 1994, Comparative Constitutional Engineering. Londres: Macmillan.

Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. 1992, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.

Siavelis, Peter M. 2000, The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

————— 2002, "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive—legislative relations in Chile", en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (ed.), Legislative Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 321—362

Silva Bascuñán, Alejandro, 2000, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Santiago: Editorial Jurídica, 2000.

————— 2001, "El Presidente de la República en la Constitución de 1980", en: Navarro Beltrán, Enrique (ed.) 20 años de la Constitución chilena 1981—2001. Santiago: Universidad Finis Tέρrea—LexisLexis Chile, pp. 493—500.

Sola, Lourdes y Marques, Moisés, 2006, "Central banking, democratic governance, and the quality of democracy", en: Sola, Lourdes y Whitehead, Laurence (eds.) Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil. Oxford: Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, pp. 143—204.

Stepan, Alfred, 1988, Rethinking Military Politics. Princeton: Princeton University Press.

Sturm, Roland, 1990, "Die Politik der Deutschen Bundesbank", en: von Beyme, Klaus y Schmidt, Manfred G. (eds.) Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 255—282.

Thibaut, Bernhard, 1996, Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Opladen: Leske + Budrich.

————— 1998, “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada”, en: Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.) El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: Nueva Sociedad, pp.127—150.

Valenzuela, Arturo, 1985, “Orígenes y características del sistema de partidos políticos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, Estudios Públicos Nr.18, Otoño, pp. 88—154.

Weber, Max, 1980, Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Zapata Larraín, Patricio, Justicia Constitucional. Teoría y práctica en el derecho chileno y comparado (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2008).

Zúñiga Urbina, Francisco (coordinador) Reforma constitucional (Santiago: LexisNexis, 2005).