

RELACIONES ENTRE PARTIDOS, GOBIERNO Y PARLAMENTO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL CHILENO



EDGARDO BOENINGER

CIEPLAN

El objetivo del presente documento es analizar la naturaleza, estado y tendencias de las relaciones entre partidos políticos, Gobierno y Parlamento privilegiando como perspectiva de análisis el rol de los partidos y su evolución, sus fuerzas y debilidades en su relación con los otros dos actores. Se procurará poner de relieve los factores institucionales y políticos, tanto externos como provenientes de su propia realidad interna, que afectan su desempeño y evaluación ciudadana.

ALGUNOS DATOS ESENCIALES

1. Chile es un país de régimen presidencial fuerte, multipartidista, regido por el sistema electoral binominal (a excepción de las elecciones de concejales municipales y la indirecta de consejeros regionales).

La polarización entre partidarios del SI y del NO —pro y antipinochet— para el plebiscito de 1988 dio origen a la constitución de dos bloques políticos en abierta contradicción, clivaje político que el sistema binominal ha confirmado y fortalecido.

2. Uno de esos bloques, la Concertación, triunfó en el plebiscito, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 y en todas las elecciones posteriores hasta hoy, relegando a su contrincante —la hoy denominada Alianza por Chile— al rol de oposición.

3. El nuestro es, pues, un presidencialismo de coalición. Un sistema electoral que requiere de una tercera lista, obtener alrededor de 20% de los votos para acceder a un escaño de diputado o senador, hace

prácticamente imposible que un partido o fracción de partido abandone la coalición, pues tal decisión implicaría su desaparición del Parlamento y, por tanto, un ostracismo político prolongado. Ello es así, si se considera que los partidos más votados del país, la DC y la UDI, apenas pasan del 20% de adhesión nacional. En suma, el binominal ha congelado el sistema político, aunque no es ésta, por cierto, la única razón de la fortaleza y cohesión de las coaliciones.

4. El presidencialismo vigente otorga al jefe de Estado la iniciativa exclusiva en materias que son de natural interés y potencial iniciativa de partidos y parlamentarios, como son los ingresos y gastos estatales, la creación de empleos públicos, la seguridad social, la administración financiera del Estado, el endeudamiento público, incluido el de las empresas del Estado, y otros. De particular relevancia es su control de la ley anual de Presupuestos, en que el Parlamento sólo puede reducir gastos, poder presupuestario que junto a los otros antes señalados inhiben considerablemente el margen de los parlamentarios para desplegar una acción política populista o clientilística. Esta realidad es muy diferente de la que el país vivió hasta 1970, incluido el periodo del llamado Estado de Compromiso, en que el clientilismo partidario y parlamentario otorgaba, en todo el espectro político, a ambos actores potentes recursos de poder y alta capacidad de hacer valer las demandas y reivindicaciones de sus electores y organizaciones sociales afines.

5. Las entidades autónomas que son parte de la institucionalidad vigente, como el Banco Central, el Tribunal Constitucional, por cierto el Poder Judicial y el aparato regulatorio del Estado, tienen capacidades efectivas de decisión y de veto en los ámbitos de su respectiva competencia, reduciendo el poder, en las materias pertinentes, tanto del Gobierno como de partidos y parlamentarios.

LAS CLAVES QUE MARCAN LA RELACION TRIPARTITA

1. La democracia representativa, que es la única democracia que se conoce, se articula a partir del rol esencial de los partidos políticos. No es necesario insistir aquí en las razones que los han hecho insustituibles. Baste señalar que las opciones alternativas que se han intentado no han encontrado modo de desplazarlos del centro del escenario político. Quizás el caso de mayor disminución de su poder

ha sido la democracia consociativa practicada en Austria, en que los intereses corporativos de empresarios y trabajadores concordaban posiciones en los temas económico-sociales y «dictaban» sus acuerdos al Gobierno, Parlamento y partidos, los que se sometían a los contenidos de ese pacto social. Sin embargo, en el amplio espectro de materias no cubierto por tales acuerdos, los procesos de decisión siempre marcaron el predominio de los actores políticos tradicionales. El corporativismo puro, en el que se deja de lado explícitamente la función clásica de articulación y representación de intereses y demandas por los partidos para dar lugar a su expresión directa en la formación del Gobierno y la constitución del Legislativo, nunca se ha intentado porque, dado que tales intereses son en gran medida contrapuestos, se requieren instancias y procesos de intermediación para que el devenir del país pueda reflejar alguna noción de interés general o bien común.

2. Legitimados por su función de representación, los partidos políticos, sustentados en sus militantes y simpatizantes desempeñan un rol decisivo en la formación definitiva de Gobierno y Parlamento. Los candidatos a los cargos electivos de representación popular surgen de los partidos políticos, sin perjuicio de la aparición no tan frecuente de «independientes». (Independiente auténtico fue en Chile Carlos Ibáñez, en 1952, no así Jorge Alessandri Rodríguez, Hernán Büchi y Arturo Alessandri Besa, que si bien no tenían militancia personal fueron levantados como candidatos por partidos determinados.) Es decir, son los partidos lo que seleccionan, inscriben y organizan las campañas electorales que resultan en la elección del Presidente de la República y de los parlamentarios. Los cargos electivos son pues ocupados abrumadoramente por personas designadas por los partidos políticos.

3. Una vez producida su respectiva investidura, al Gobierno y al Parlamento le corresponde la responsabilidad de gobernar y legislar respectivamente. Estas funciones están estrechamente interconectadas por el hecho de que el Presidente de la República tiene un control preponderante de la agenda gubernativa en virtud de sus poderes constitucionales, en tanto que al Parlamento le corresponde aprobar las leyes, con el añadido de que el Poder Ejecutivo tiene el carácter de colegislador que envía proyectos al Congreso y procurar lograr su despacho.

4. El Gobierno y el Parlamento son los actores directos de la conducción política del país. El Gobierno adquiere identidad propia y la ejerce a través de la agenda gubernativa, de su carácter de colegislador y de su responsabilidad exclusiva en el desarrollo de las políticas y programas públicos no legislativos, vale decir, de la gestión del Estado. El Parlamento, autor de una mayoría de las normas que al aparato del Estado le corresponde luego implementar, tiene un evidente interés directo en que la materialización de ellos se haga de acuerdo a lo estipulado y de manera correcta y eficaz. De ahí que el Parlamento sea también actor en la gestión de Gobierno a través de los exclusivos poderes de fiscalización de la Cámara de Diputados.

5. Diferente es la situación de los partidos. En el Gobierno y en la elaboración de la ley son sólo actores indirectos, que no actúan por sí mismos, sino a través del poder o la influencia que ejercen sobre Presidente, ministros y parlamentarios.

LA RELACION GOBIERNO-PARTIDOS

1. El Presidente de la República, una vez elegido, aunque sea hombre de partido —como lo ha sido desde 1990—, adquiere una legitimidad y asume una responsabilidad que trasciende con mucho al partido que lo ungió candidato y que contribuyó a elegir. El Presidente lo es de todos los chilenos, es reconocido como tal por la sociedad y se debe al conjunto de los ciudadanos. Además, en un Gobierno de coalición como el nuestro, dadas las inevitables sensibilidades políticas, le corresponde tener especial cuidado en sus relaciones con los partidos de su coalición que no son el propio, para disipar temores en cuanto a su posible favoritismo por su partido en detrimento relativo del resto. Por ambas razones, el Presidente tiende a tomar cierta distancia, tanto de su propio partido como de los de la coalición en su conjunto, y posee un grado importante de independencia en el ejercicio del poder.

2. Esta independencia, sin embargo, es relativa por cuanto el Presidente, por otra parte, necesita a los partidos:

- para que colaboren y promuevan el continuado apoyo ciudadano a su persona;
- para que mantengan una relación fluida y de apoyo claro al

personal político del Gobierno —en gran medida militantes de esos partidos— y faciliten la tarea de gobernar;

- para que los parlamentarios militantes de esos partidos observen conductas leales de apoyo al Gobierno, que se expresen en las opiniones vertidas en el curso de los debates legislativos y, fundamentalmente, con su voto en el despacho de los proyectos de ley;
- la estrechez de la mayoría parlamentaria (minoría y empate en el Senado en los periodos 1990-1997 y 1998-2006 respectivamente) sumada a la existencia de los quórum especiales de mayoría exigidos por disposición constitucional para la aprobación de leyes de quórum constitucional, orgánicas constitucionales y de reforma constitucional (mayoría absoluta, 4/7 y 2/3 respectivamente), obligan al Presidente a procurar mantener un clima de relaciones constructivas, disposición al diálogo y al acuerdo con los partidos de oposición, cuyos votos resultan indispensables para aprobar leyes de quórum especial o para suplir cualquier ausencia o desafección en las filas oficialistas.

3. Es interesante destacar que la relación Ejecutivo-Legislativo no opera en un presidencialismo de coalición como el chileno de manera muy diferente a lo que ocurre en un régimen parlamentario. El Presidente, así como el Primer Ministro en su caso, tiene que trabajar en estrecha relación con su coalición en el Parlamento, así como mantener vínculos con «la oposición de su majestad».

4. La directa y permanente relación entre Ejecutivo y Parlamento crea un conjunto de problemas y peculiaridades que veremos más adelante. La pregunta obvia que surge en este contexto es la del papel que en este cuadro desempeñan los partidos políticos en la conducción del país.

5. Los partidos aspiran a maximizar su influencia tanto sobre el Gobierno como en relación a los parlamentarios de sus filas. Además, tanto la conducción del Poder Ejecutivo como las labores legislativas, dan lugar a cada paso a problemas o disyuntivas políticas que corresponde resolver con criterio de coalición, siendo aspiración de los partidos integrantes de la misma que se resuelvan de acuerdo a sus respectivos criterios, pero como decisiones de la coalición. Las decisiones de coalición lo son inevitablemente del conjunto de partidos que la componen. Es evidente que si a un Gobierno le va bien y adop-

ta políticas exitosas, los partidos llevan agua a sus propios molinos y ganan puntos en la adhesión ciudadana si se les identifica con la autoría de tales acciones. En este sentido, los partidos de la coalición de Gobierno compiten con éste para llevarse los créditos del éxito así como, por otra parte, se apresuran a evitar ser contaminados por el eventual traspie o fracaso de una política gubernativa. En este último sentido resulta emblemático el caso presente del Transantiago. Los dirigentes políticos y los parlamentarios se esmeran en encontrar culpables, transferir responsabilidades y recurrir al «no nos consultaron», «les advertimos», etcétera: instrumentos clásicos de elusión de responsabilidad.

6. Por otra parte, los partidos integrantes de una coalición de Gobierno, que no tienen facultades de cogobierno, están genuinamente interesados y comprometidos con su éxito para maximizar así sus posibilidades de continuar en el poder cuando la ciudadanía emita su veredicto en las siguientes elecciones.

Un instrumento principal en la influencia de un partido sobre el Gobierno es la invocación al programa de Gobierno, en el entendido de que su contenido tiene el carácter de un compromiso vinculante del Gobierno con los partidos que le dieron vida y constituyen su base de apoyo. Es este carácter distintivo que permite a los partidos exigir al Gobierno su cumplimiento. No hay duda que estos compromisos previos influyeron en la prioridad otorgada por el Gobierno de Ricardo Lagos a la Reforma de la Salud y al proyecto de Reforma Laboral rechazado en vísperas de su elección, y a la Reforma Previsional en el gobierno de Michelle Bachelet. Por su parte, el compromiso desarrollista de Frei Ruiz-Tagle se tradujo en el gran auge de las inversiones en infraestructura y particularmente del Sistema de Concesiones.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que más allá de algunos temas emblemáticos planteados de modo muy general, el contenido de los programas gubernativos suele ser bastante ambiguo en una gran variedad de materias, por la simple razón de que el programa es, en primer lugar, una herramienta electoral orientada a la captación de votos. Como los partidos procuran maximizar su penetración en el electorado, los programas suelen contener compromisos dirigidos a una gran variedad de sectores ciudadanos, manteniendo la generalidad de los contenidos y la posibilidad de interpretaciones variadas de los compromisos asumidos como un mecanismo para captar votos y, ciertamente, evitar riesgos de erosión electoral.

7. Asimismo, cada partido procura maximizar su propio poder e influencia como factor clave para su crecimiento, objetivo respecto del cual los socios de coalición son más competidores que aliados. El uso clientilístico de programas y servicios del Estado para canalizar y exhibir beneficios a favor de determinados sectores suele ser una aspiración fuerte de los partidos e instrumento privilegiado de la permanente competencia interpartidaria por el favor popular. En el extremo se presentan casos de «captura» de determinada entidad pública por un partido de la coalición. El celo fiscalizador y el recurso permanente de la denuncia en los partidos de oposición están también obviamente vinculados a que el aparato del Estado tiene poder para contribuir a inclinar las preferencias ciudadanas hacia los miembros de su coalición y, en especial, del partido del Presidente, más allá del fenómeno «macro» de la buena o mala gestión gubernativa.

8. Un área de colaboración promisorio de los partidos de la coalición en el Gobierno es la de las organizaciones sociales, en particular sindicatos y gremios públicos como los de la Salud y el Colegio de Profesores, habida cuenta de que un gran número de los dirigentes sociales son militantes de partidos de la Concertación. Sin embargo, los dirigentes sociales han mostrado creciente autonomía respecto de los partidos, en parte porque ello responde a la lógica del propio poder, como asimismo porque en su política interna gravita también el Partido Comunista (en el caso de los estudiantes existe presencia importante de diversos grupos de extrema izquierda). Por ello las organizaciones sociales responden poco a los planteamientos y presiones de los partidos. Al revés, se comprueba en mayor medida influencias de esas organizaciones sobre partidos y parlamentarios. Esta realidad complica a los partidos de oposición dada la alta legitimidad político-social de esas organizaciones y el consiguiente costo político que representa para ellos oponerse a sus demandas. Emblemático al respecto es el caso del proyecto de Reforma Laboral de 1999, rechazado por los votos de la oposición en el Senado, cuestión que afectó significativamente la opción de Joaquín Lavín de ganar la elección presidencial.

9. Separados un tanto del Gobierno en virtud de lo señalado en párrafos anteriores, los partidos procuran maximizar su influencia a través del Presidente (los del propio partido), de los ministros de su militancia y del personal político con influencia en decisiones de gestión e implementación de las políticas.

Es un hecho que cada partido procura lograr que ministros, subsecretarios y el resto del personal político de su militancia sean miembros relevantes del partido, estén revestidos de autoridad y estatus, y sean sus abogados en los procesos de decisión interna del Gobierno. Un tema sensible que, en general, ha sido bien resuelto por los Gobiernos de la Concertación se refiere a la composición del gabinete. En primer término se ha respetado el equilibrio partidario otorgando a cada partido carteras ministeriales en número (y calidad o estatus) más o menos proporcionales a sus respectivos porcentajes de adhesión ciudadana. Para evitar que un ministro pueda convertir (o que así se perciba) su ministerio en un feudo partidario, la Concertación ha aplicado casi sin excepciones el criterio de que los subsecretarios pertenezcan a un partido diferente al del ministro. Estos equilibrios, sin embargo, son sólo relativos. En efecto, en el llamado gabinete político (ministros de La Moneda) hubo hegemonía relativa de la Democracia Cristiana durante los gobiernos de los Presidentes DC Aylwin y Frei y predominio del sector PS-PPD durante las administraciones de Lagos y Bachelet. Por su parte, el nombramiento de Ministro de Hacienda, con la sola excepción del actual que es independiente, si bien recayó en un militante de partido, se trató siempre de economistas de primer nivel y de bajo perfil y actividad partidaria (su perfilamiento político ha sido posterior a su desempeño ministerial).

10. La influencia directa de los partidos en el nombramiento específico de ministros ha sido variable y menor a lo que se hubiera esperado. Los Presidentes, investidos de la facultad exclusiva de nombramiento y remoción, han usado diversos mecanismos al efecto. En algunos casos han solicitado nóminas de candidatos tanto respecto de los ministros como de otros niveles de designación política (subsecretarios, intendentes, gobernadores, seremis, etcétera), dejando en claro que las propuestas recibidas no serían vinculantes. En otros casos, el procedimiento fue inverso. El Presidente consultaba determinados nombres privada e informalmente a los partidos. Por último, se ha dado el caso de que las designaciones las realice el Presidente sin consulta, y a veces, incluso, sin información previa alguna a los partidos.

Cuanto menor sea la participación partidaria en las designaciones, mayores son las tensiones que se generan entre Presidente y uno o más partidos de la coalición, y menores serán el espíritu de colaboración y el nivel de lealtad de los partidos con el Gobierno.

El nombramiento de personal político ha dado origen, por tanto, a diversos problemas de relación entre el Presidente y la coalición o uno o más partidos de la misma. Sin embargo, el desequilibrio de poder es tal que, por lo general, los partidos se han limitado a protestar aceptando de hecho la decisión presidencial y utilizando políticamente la «cuenta por cobrar», que mantienen en su mano para obtener del Poder Ejecutivo compensaciones a otros niveles de nombramiento o de decisiones de política que les interesan.

11. Es un hecho que en la mayoría de los partidos de la Concertación existen tendencias internas que se han ido perfilando con más fuerza a medida que pasan los años. El problema de la representación partidaria en el Gobierno ya no se reduce a la razonable proporcionalidad entre partidos, sino a la exigencia de cada tendencia de tener personeros de confianza en la «cuota» del partido. Es decir, desde los partidos se formulan sugerencias y ejercen presiones divergentes.

Tal situación debilita al partido que no coloca todo su peso en apoyo de una determinada demanda. Para el Gobierno designar al personal político se convierte así en una tarea más compleja. Es natural, entonces, que se haya ido produciendo una tendencia a realizar los nombramientos al amparo de la prerrogativa constitucional de libre decisión del Presidente, formándose el Ejecutivo su propio criterio, realizando las designaciones y a menudo meramente informando a los partidos respectivos. A los partidos no les queda más que acatar la resolución presidencial, pues no tienen ni las facultades ni el poder suficiente de presión política para hacer valer sus preferencias. A su vez los ministros, subsecretarios y demás personal político así nombrados son, aun en mayor grado, personas de confianza del Presidente y miembros de su Gobierno, y se sienten menos obligados con su respectivo partido, acentuando la independencia con que operan respecto de éste.

Por lo demás, a vía de comentario, este tipo de relación es indispensable para un desempeño coherente y eficaz del Gobierno que requiere de coordinación interna y unidad de propósitos. Los partidos no gobiernan, ayudan a gobernar, y deben depositar su confianza en los ministros y demás altos funcionarios que militan en cada uno de ellos.

12. En la relación del Poder Ejecutivo con los partidos existe otro factor de tensión que no se ha podido resolver del todo, que es el frecuente desencuentro entre la tecnocracia gubernativa y los partidos.

Los gobiernos de la Concertación han construido una tecnocracia asesora de muy buen nivel (principalmente economistas, pero también abogados, ingenieros, médicos y otros), conformada por profesionales expertos en sus respectivos campos, militantes o simpatizantes de los partidos de la coalición, carentes de perfil y actividad política. La lealtad de esta tecnocracia es con el Gobierno y no con los partidos. Las relaciones entre políticos y técnicos han sido distantes y difíciles, presididas por la desconfianza y la reticencia mutuas. Para los políticos, el tecnócrata es un individuo indiferente a los factores políticos y carente de sensibilidad social, en tanto que los tecnócratas suelen considerar a los políticos como populistas y relativamente ignorantes. Cabe destacar que esta tecnocracia estatal se ha formado con los integrantes de los *think-tanks* opuestos al régimen militar, y con jóvenes egresados de las universidades en años recientes que siguieron estudios de posgrado en el extranjero.

En cambio, los partidos se vieron privados del apoyo intelectual que tuvieron mientras combatían al régimen militar porque, al trasladarse al Gobierno, éstos transfirieron sus compromisos y lazos primarios de lealtad desde los partidos al Gobierno. Por ello, pese a reconocer filas en la misma coalición e incluso en el mismo partido, la relación entre partidos y técnicos se hizo menos fluida. Los partidos no han logrado formar una élite técnica alternativa. A ello se debe que en los debates sustantivos con el Gobierno respecto de determinadas políticas públicas y proyectos de ley, los partidos se han encontrado en inferioridad de condiciones en relación al Gobierno, extremándose por esa razón la naturaleza fundamentalmente política del diálogo Gobierno-partidos de la coalición.

13. Para evitar los desencuentros que en razón de todo lo anterior puedan producirse, se han establecido instancias formales de relación entre ambos actores, siendo la más importante las reuniones periódicas entre ministros políticos y los presidentes de los partidos de la Concertación. En esta instancia los partidos procuran hacer valer sus criterios y demandas ante el Gobierno y maximizar su influencia sobre éste, en tanto el Gobierno persigue asegurar la lealtad de los partidos, resolver las disputas que se hayan producido entre ellos y requerir su colaboración activa para asegurar la votación de los parlamentarios en las votaciones parlamentarias sensibles.

En todo caso, aun en esta instancia la relación de poder tiende a ser desequilibrada. Los partidos necesitan al Gobierno más de lo que éste necesita a aquéllos y, como veremos, el poder del Gobierno

sobre los parlamentarios no es menor que el que puedan ejercer los partidos. Desde luego, el Gobierno puede entregar determinados beneficios, o sea, dispone de una reserva clientelística, en tanto que la coacción que puedan ejercer los partidos sobre sus bancadas parlamentarias se circunscribe sólo, y de modo relativo como se señalará más adelante, a la siguiente elección parlamentaria. En todo caso, en la medida que el Comité Político de Ministros los involucre positivamente en la gestión gubernativa, puede lograr una mayor calidad de relación Gobierno-partidos y dar a éstos una presencia pública que ayude a su imagen y una mayor gravitación como actor fundamental del proceso político.

14. En otras palabras, los partidos, fuera de los periodos de campaña electoral (y en éstos en difícil competencia con los candidatos) no están en condiciones de ejercer con suficiente eficacia funciones de representación ciudadana ante el Gobierno. Lo que sí suelen hacer con éxito es apoyar las demandas de grupos corporativos en el sentido de exigir la incorporación a la agenda gubernativa de determinada materia. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el apoyo del presidente socialista a demandas de la CUT, o con reivindicaciones ambientalistas hechas suyas por el PPD. En sentido inverso, un partido suele ejercer presión eficaz para impedir que determinadas materias, aunque cuentan con significativo apoyo ciudadano, sean incluidas en la agenda gubernativa. Fue lo que por muchos años logró la DC con relación al divorcio (convertido finalmente en ley a partir de una moción parlamentaria) y que mantiene hasta hoy respecto de otros temas valóricos. Asimismo, el PS, haciéndose eco de las demandas por verdad y justicia, ha vetado toda legislación encaminada a facilitar el término de procesos de derechos humanos, así como, en otra área, la presentación de proyectos de flexibilización de la legislación laboral. En estos casos, el o los partidos pertinentes se hacen eco de posiciones fuertes de sectores determinados (católicos, CUT, familiares de víctimas de derechos humanos, organizaciones medioambientalistas).

15. En relación con la mantención de la adhesión ciudadana, el Gobierno, en mucho mayor medida que los partidos, tiene acceso privilegiado a los medios de comunicación y, en especial, a la televisión. Lo que hace el Gobierno, y en especial el Presidente, es por definición noticia, lo que le da un nivel inigualable de reconocimiento público. Esto significa el riesgo de castigo de la opinión pública en

casos excepcionales, como el Transantiago, pero acentúa como regla general su predominio sobre los partidos políticos. Esta diferencia se refleja en la abrumadora distancia en los porcentajes de respaldo que las encuestas otorgan al Presidente (de 40 a más de 60%) y a los partidos (hoy con alrededor de 10% de aprobación).

16. Los partidos de oposición, cuyo objetivo fundamental es desplazar a la Concertación en la siguiente elección presidencial, han observado por largos periodos conductas predominantes de oposición constructiva, manteniendo abiertas las puertas para el diálogo y la negociación, sin perjuicio de criticar frontalmente al Gobierno y de denunciar toda presunta mala práctica de personeros del mismo o de la Concertación. Una actitud puramente confrontacional no es bien vista por los chilenos y es así como, en una encuesta reciente, el 82% de las respuestas abogaba por la construcción de acuerdos entre Gobierno y oposición. En segundo lugar, cuando al Gobierno le va bien, y eso es lo que ha ocurrido durante periodos mayoritarios de estos 17 años, no da dividendos a la oposición oponerse por definición a toda iniciativa oficial. Por último, la herencia histórica de haber sido el sostén civil de Pinochet y el hecho de que los gobiernos de la Concertación los privaron de sus ideas fuerza a favor de la economía privada de mercado, han sido factores de debilidad que han condicionado su modo de relacionarse con el oficialismo.

LA RELACION PARTIDOS-PARLAMENTO

1. El poder de los partidos se expresa, en buena medida, a través de la gravitación de sus respectivas bancadas parlamentarias. Las distorsiones de representatividad inducidas por el binominal conducen a que el número de parlamentarios electos no refleje con precisión la adhesión ciudadana ni la potencia electoral de un partido. Adicionalmente, la enorme desigualdad de población entre los diversos distritos produce una sobrerrepresentación de las zonas poco pobladas, y una subrepresentación extrema de las grandes zonas urbanas en la Cámara de Diputados. Esta diferencia en el valor del voto ciudadano es de larga tradición en el Senado, en que el criterio de distribución de escaños ha sido siempre explícitamente territorial.

Por eso lo que más muestra el tamaño de cada bancada es el poder legislativo del partido y la influencia que adquiere en las decisiones

propiamente políticas de las Cámaras y en el proceso de formulación de políticas públicas.

2. Es obvio que a un partido le interesa influir en el comportamiento de sus bancadas de senadores y diputados, orientar su comportamiento y determinar su voto cuando le parezca necesario, conducción que todo partido estima legítima dado que los parlamentarios lo son porque fueron inscritos y elegidos en cupos del partido.

La situación real, sin embargo, es bastante diferente. Un candidato que lo es por primera vez requiere, en general, un apoyo fuerte del partido porque es éste el que le proporciona su base electoral primaria y porque su designación como candidato requerirá el pronunciamiento favorable de sus directivos y militantes. Es decir, el candidato «primerizo» es dependiente de su partido.

Distinta es la situación de un parlamentario en ejercicio que se presenta a la reelección. En virtud del sistema binominal ese parlamentario es el único representante del partido y de la coalición en el respectivo distrito o circunscripción senatorial. El ejercicio del cargo por un periodo otorga al incumbente, salvo excepciones provocadas por mala evaluación de desempeño, una base de apoyo firme para su reelección que va más allá de los militantes de su partido, por lo que ese parlamentario ya no necesita la intermediación de sus cuadros dirigentes.

Además, la precariedad financiera que caracteriza a los partidos, el hecho de que el financiamiento público dispuesto por la ley 19.884 se adjudica en mayor proporción al candidato que al partido y, por último, el que la mayor parte de las donaciones electorales están dirigidas a candidatos específicos y no a partidos, otorga al aspirante a la reelección una considerable independencia financiera respecto de su partido.

En suma, el parlamentario en funciones tiene una considerable independencia fáctica respecto de su partido y es éste, por lo general, el que le pide que vuelva a postular para asegurar la conservación del cupo respectivo.

3. En la organización del trabajo parlamentario las bancadas de cada partido actúan con un alto grado de autonomía. Mesas directivas del Senado y Cámara de Diputados, presidencias y membresías de comisiones, la designación de jefes de bancada, son asuntos que se resuelven por decisión interna de cada bancada o por negociación entre ellas cuando así se requiere. Es evidente que a un partido

(y al Gobierno) no le da lo mismo quién preside una u otra de las Cámaras, qué persona ejerce la conducción y vocería de la bancada y quiénes son los parlamentarios que presiden comisiones permanentes de particular significación como son las de Constitución, Legislación y Justicia y la de Hacienda, por ejemplo. La fluidez de las relaciones, la convergencia de criterios políticos y la coincidencia en la orientación y prioridad otorgada a determinados proyectos de ley o a ciertas disposiciones de los mismos, serán mayores o menores entre directiva partidaria y bancada según las personas que desempeñan esos cargos claves.

4. Cabe añadir que, a diferencia de lo que ocurre en regímenes parlamentarios en que jefes partidarios, ministros y demás actores políticos son también parlamentarios, en los 17 años transcurridos desde 1990 sólo una facción minoritaria de los presidentes de partido lo han sido. Hoy, por primera vez, cuatro de los seis presidentes de partidos con representación parlamentaria son miembros del Parlamento (senadores en este caso).

5. El hecho de que un presidente de partido sea senador no resuelve tampoco el problema. En primer término, en cuanto el senador es un miembro más de la bancada y, en verdad, sus colegas en ella así suelen hacérselo ver. En segundo lugar, a un senador, aunque sea además presidente de partido, no le resulta fácil ejercer un liderazgo activo en la Cámara de Diputados dada la rivalidad institucional entre ambas Cámaras y un cierto espíritu autárquico que caracteriza la relación entre ellas.

6. Así planteadas las cosas, se procura ejercer el poder partidario sobre los parlamentarios a través de decisiones formales y explícitas de su órgano colectivo superior (Consejo Nacional, Comisión Política o como se llame). Se trata de acuerdos que fijan una posición de partido y que constituyen una presión moral y una invocación a la lealtad de las bancadas, de producirse una votación en alguna instancia parlamentaria en relación al tema objeto del acuerdo.

También ocurre con cierta frecuencia que si respecto de una materia determinada hay división de opiniones en la bancada, sea ésta o una fracción de ella (la que estime que la opinión mayoritaria del organismo colegiado coincidirá con la propia) la que solicite un pronunciamiento expreso del organismo en un intento de zanjar la discusión. Se trata de casos en que una bancada acude a órganos de-

cisorios del partido en calidad de árbitro. Lo hace, sin embargo, sólo si quiere evitar que una divergencia interna derive en un conflicto no deseado.

7. Por su parte la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (ley 18.603) establece en su artículo 32 que «en ningún caso podrán los partidos políticos dar órdenes de votación a los Senadores y Diputados ni realizar recomendaciones en los casos en que el Senado está llamado a obrar como jurado». Si bien el artículo 28 de la misma ley faculta al Tribunal Supremo de cada partido para «conocer las denuncias que se formulen contra afiliados al partido sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina... y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen», lo cierto es que un partido no tiene imperio legal sobre la conducta política de sus parlamentarios.

8. Hasta la fecha y salvo excepciones, como la rebelión en 1997 de los senadores de Renovación Nacional contra el acuerdo de su Consejo General de aprobar las reformas constitucionales propuestas por el Gobierno, desafecciones individuales respecto de uno u otro proyecto y hasta la reciente aparición, por primera vez, de un número considerable de diputados y senadores llamados «díscolos» por la prensa, el comportamiento de los parlamentarios había evidenciado altos grados de lealtad a su partido y coalición. El factor más importante que explica esta relativa cohesión es la naturaleza de los partidos políticos chilenos. Programáticos, de cobertura nacional, de larga trayectoria, poseen en grado considerable un sentido de Estado, de su deber de velar por el progreso del país por sobre sus intereses específicos. Sus militantes comparten historias de vida y experiencias políticas pasadas que generan entre ellos fuertes lazos y grados de solidaridad que hasta ahora han prevalecido por lo general sobre disputas de poder, diferencias doctrinarias y demás factores centrífugos que ciertamente los afectan. Desgraciadamente, en el último tiempo ha ido cobrando más relevancia el desarrollo de proyectos políticos individuales en el marco de la profesionalización de la política.

9. Para relativizar lo anterior debemos también afirmar que el desarrollo de tendencias internas en confrontación ideológica, de poder de facciones y los proyectos personales de determinados dirigentes ha ido debilitando a los partidos. En el caso de Renovación Nacional ha sido crónica la disputa entre «conservadores» y «liberales», hoy aparentemente superada (hecho al que no debe ser ajeno el que cuen-

tan con un candidato presidencial con significativas posibilidades de triunfo en 2009). La Democracia Cristiana ha estado históricamente atravesada por tres o más tendencias, situación que se ha extremado hoy con la disputa que se conoce. Por su parte, el PPD sufrió una crisis de proporciones que culminó en el retiro del partido de algunas figuras prominentes. Todos estos hechos sin duda han debilitado el poder de los partidos y seguramente están contribuyendo a un deterioro aún mayor de su alicaída imagen pública.

10. Los parlamentarios se insertan de diferente manera en los órganos directivos colegiados de sus respectivos partidos. Hay casos como el de Renovación Nacional que estableció el llamado Consejo General Ampliado, del que son miembros todos sus parlamentarios. Los acuerdos de esta nueva instancia parecen ser respetados por todos sus miembros, con lo que se habría resuelto el conflicto partido-bancadas que antes ejemplificamos con un caso emblemático, otorgando a la relación partido-bancadas una cohesión importante, sobre la base de la aceptación de la influencia recíproca de ambos actores. En otros casos, las bancadas están representadas en tales órganos por un cierto número de parlamentarios nombrados por ellos mismos. Tal cosa ocurre en el Consejo Nacional de la DC. Una participación claramente minoritaria es expresión de que en el partido prevalece el criterio de que su posición debe imponerse a la de las bancadas, previo a escuchar sus planteamientos. Esta práctica no parece eficaz porque las bancadas no se sienten comprometidas por los acuerdos que un tal Consejo pueda tomar. El o los representantes que asisten al Consejo, en una mayoría de casos, expresan sus propias opiniones más que explicitar un criterio colectivo de bancada.

11. En el plano técnico la relación partidos-bancadas se resiente en la Concertación por el hecho ya mencionado de que los profesionales y expertos afines se mudaron de los centros académico-políticos que proliferaron en los últimos años del gobierno militar a la tecnocracia de Gobierno. En cambio, los parlamentarios se benefician en cada proyecto de la asistencia permanente a comisiones de esos mismos técnicos, en su actual calidad de expertos del Ejecutivo, así como de la presencia de técnicos afines a los partidos de oposición, y de un gran número de interesados directos y expertos independientes.

En cambio, los partidos de oposición, al no tener la sangría de la emigración al Gobierno de sus técnicos, han montado poderosos grupos asesores a sus bancadas, a quienes apoyan con mucha dedi-

cación. El Ejecutivo en múltiples oportunidades se ha beneficiado de los aportes que estos especialistas hacen a los proyectos de ley, y no es raro que temas complejos sean entregados por los parlamentarios de una comisión sin distinción de filiación política, a un grupo *ad-hoc* formado por especialistas del Gobierno y de los *think-tanks* de la oposición, cuyas conclusiones y recomendaciones suelen ser unánimemente aceptadas. De este modo, los partidos de oposición perciben que contribuyen al desarrollo del país, en tanto que el Gobierno mantiene abiertos así los canales de negociación, sin fanfarria ni desgaste político.

12. Por otra parte, la reducción de los espacios para política clientilística desde el Parlamento ha derivado en que tales acciones se tienden a intentar en mayor medida a través de la interacción de dirigentes partidarios territoriales con los agentes pertinentes de los organismos del Estado y, en particular, de los directivos regionales o locales de los programas sociales.

13. El poder fiscalizador de los partidos se hace fundamentalmente a través del Parlamento y de las denuncias hechas a través de los medios de comunicación, en especial la televisión. En su mayoría han sido parlamentarios los que realizan estas acciones como parte del proceso de construcción de su perfil individual y como sucedáneo de la escasa gravitación de la fiscalización formal. Sin embargo, a medida que el nivel de confrontación política ha ido en aumento, han ido desempeñando un rol preponderante en este terreno los presidentes de los partidos de oposición, lo que sin duda está contribuyendo a una mayor presencia e impacto de sus respectivas tiendas políticas, generándose en cierta medida una confrontación Gobierno-partidos de la Alianza, de la que estos últimos esperan lograr dividendos positivos de cara a las futuras elecciones.

14. De todos modos, el balance de lo hasta aquí expresado apunta a una relativa debilidad de los partidos en relación con sus parlamentarios.

Un instrumento importante para reducir el grado de independencia del parlamentario individual es producir un aumento en la competencia política interna de los partidos. Así por ejemplo:

- a. La elección por sufragio universal de los Consejeros Regionales que daría a éstos una legitimidad similar a la de los senadores

de la región respectiva y más amplia que la de los diputados de los distritos comprendidos en la misma. Los consejeros se convertirían de ese modo en serios competidores de los parlamentarios incumbentes que quedarían obligados a cotejar en mayor medida el favor del partido.

- b. Suponiendo que subsista el binominalismo, que se modificara el sistema electoral al menos en el sentido de permitir la presentación del doble o más de candidatos para cada escaño a elegir.
- c. Distinto es el tema de la eventual celebración de primarias para la elección de candidatos a parlamentarios de los partidos. No corresponde aquí debatir los méritos e inconvenientes de este mecanismo. Es pertinente, sin embargo, en relación al tema en análisis, señalar que un parlamentario cuya candidatura emerja de una primaria abierta es aún más independiente del partido con el consiguiente efecto probable en su autonomía de comportamiento y realce de su perfil personal. En todo caso, si se decidiera instaurar ese sistema o si algún partido generaliza su utilización, parecería conveniente que el aparato central del partido conservara ciertos grados de poder de decisión. Por ejemplo, podría pensarse que su órgano colegiado superior pudiera, por mayoría calificada (digamos 60%), vetar a un candidato antes de la celebración de la primaria. Alternativamente, a tal organismo se le podrá otorgar la facultad de aprobar previamente a todos los precandidatos en calidad de valla partidaria necesaria anterior a un evento, en que votarán también ciudadanos no militantes.

Descartamos la opción de primaria cerrada, primero porque otorga un poder desmedido a las mayorías políticas locales y, en segundo término, porque un candidato preferido por «los fieles» puede no ser alguien que atraiga al electorado en general.

Por otra parte, la identificación de parlamentarios con una u otra facción partidaria podría morigerarse con efectos benéficos sobre la unidad y disciplina partidarias y su imagen pública, si los candidatos fueran todos designados por el órgano colegiado superior, por mayoría calificada alta. Los precandidatos podrían ser sugeridos por las directivas u órganos colegiados regionales y por iniciativa del propio organismo decisorio.

Por último, cabría recordar que en un presidencialismo de coalición como el chileno, rigidizado por el binominalismo pero cuya realidad política es multipartidaria, se hacen inevitables —al menos en la Concertación— complejas negociaciones de asignación de cupos que llevan adelante las directivas nacionales partidarias. Es evidente que —entre otros factores— la mayor o menor lealtad esperada de un parlamentario determinado puede influir en que el partido defienda o ceda el cupo respectivo. Esta consideración no parece tener mucho peso porque en este proceso cada partido procura maximizar el número de parlamentarios elegidos, por lo que consideraciones de unidad, lealtad y disciplina suelen ignorarse en esa instancia.

LA RELACION GOBIERNO-PARLAMENTO

1. La relación Gobierno-Parlamento ha estado marcada por el desequilibrio de poder formal entre ambos definido por los poderes constitucionales del Presidente de la República, que le otorgan iniciativa exclusiva de ley en las vitales y sensibles materias antes recordadas y la consiguiente capacidad de construir por sí solo la agenda gubernativa.

El fuerte presidencialismo chileno, o hiperpresidencialismo como lo han bautizado sus detractores, ha influido muy significativamente en una tensión entre ambos poderes del Estado, que por lo general se mantiene latente pero que irrumpe periódicamente en el proceso político.

Los parlamentarios, en general, tanto de la Concertación como de la Alianza, consideran que sus atribuciones son débiles e insuficientes. Es aspiración compartida por ellos una participación más activa e igualitaria en la conformación de la agenda pública y un mayor equilibrio de poderes legislativos.

Esta percepción negativa se ha traducido en una hipersensibilidad que se expresa en exigir con fuerza el respeto a las formas, al trato igualitario y deferente que —sostienen— un Ejecutivo prepotente suele descuidar. «Los ministros no me contestan los oficios», «no responden al teléfono», «no nos consultan previamente», «el ministro no se dignó acudir a una invitación expresa a la Comisión», «no fui invitado a la visita del Presidente o ministro a mi provincia o a la inauguración de determinada obra pública», son algunas de las quejas recurrentes de los parlamentarios en contra del Gobierno y sus integrantes.

Sea como fuere, esta percepción de inferioridad, dependencia y desatención genera en el Congreso cierta disposición a no dar razón al Ejecutivo en alguna disputa con terceros actores o a colocar obstáculos al trámite y despacho de proyectos de ley.

2. La sensibilidad señalada tiene un irritante adicional, el poco espacio que tienen las mociones parlamentarias por falta de iniciativa legal y por el recargo de la agenda legislativa impuesta por el Gobierno, incluido el uso de las urgencias para determinar la prelación de las tablas de sesiones de Comisión y Sala. No facilita la relación en este aspecto que, por su parte, los parlamentarios de distintas bancadas suelen presentar mociones con fines fundamentalmente mediáticos, para ejercer presión sobre el Gobierno en orden a que determinada materia se incorpore a la agenda o correspondan a episodios de «guerrilla parlamentaria» entre distintas bancadas o parlamentarios determinados.

En este sentido se ha producido en años recientes un avance no menor por una mayor proclividad del Ejecutivo a que sus proyectos de ley se introduzcan a partir del texto de una moción parlamentaria presentada con anterioridad. Gestos de este tipo deberían siempre ser complementados por un reconocimiento explícito de quienes fueron autores iniciales de la moción. Una conducta sistemática en ese sentido contribuiría también a incentivar la presentación de mociones sustantivas y serias que realmente conlleven el interés de legislar efectivamente sobre el tema.

3. Resulta conveniente señalar que la negativa evaluación de sus atribuciones y la baja autoestima del Parlamento contrasta con el juicio positivo que de él se hace en las publicaciones académicas especializadas sobre la materia. En efecto, en un libro editado el año 2006 por el BID (*Public policies and political processes*) se utiliza un conjunto de indicadores objetivos conducente a un «índice de capacidades» no sólo técnicas sino de eficacia legislativa, que sitúa al Congreso chileno como el mejor «rankeado» de América Latina, en todos los rubros de análisis comparativo considerados.

A similares conclusiones llegan los artículos de Alan Angell («Party change in comparative perspectiva») y Detlef Nolte («El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada») publicados en la *Revista de Ciencia Política* del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile (núm. 2, 203, vol. 23).

4. En opinión de quien esto escribe —sólo a guisa de paréntesis— la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en diversas materias legislativas y su dominio de la agenda gubernativa han sido determinantes en el Chile posterior a 1990 para asegurar la gobernabilidad, mantener la coherencia de las políticas económicas y sociales y desterrar el populismo.

5. Creo también relevante afirmar que una importante contribución a la capacidad del Parlamento chileno radica en la ausencia de limitaciones a la reelección de los parlamentarios. Esto ha llevado al desarrollo, en todos los partidos, de un número apreciable de «legisladores profesionales» que combinan su actuar propiamente político con un efectivo interés en hacer bien su trabajo legislativo y aportar a él la experiencia y el conocimiento acumulados, convirtiendo al Parlamento en base firme de su carrera política. Esto se ha logrado a costa de una menor circulación de las élites, de menos «sangre nueva» que refresque al Parlamento y —esto es importante y negativo— de una menor competencia al interior de los partidos políticos. Aún así, sin embargo, y pese a la alta tasa de reelección de incumbentes, la Cámara de Diputados elegida en 2005 incluye 34 (de un total de 120) parlamentarios que lo son por primera vez.

6. Un buen indicador, tanto de la efectividad del legislativo como de los problemas de relación existentes, es el destino de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, considerando el periodo que media entre marzo de 1990 y marzo de 2005. En ese lapso, el Gobierno envió al Parlamento 1.637 proyectos de ley, de los cuales fueron aprobados 1.259, vale decir un 77%, cifra que apunta a una efectividad considerable y a una buena relación basada en la disciplina de la mayoría y/o en acuerdos con la oposición.

7. Un análisis más pormenorizado de las cifras anteriores revela significativas diferencias según tipo de materia involucrado en cada proyecto. Tomando una definición (un tanto subjetiva) del autor, se comprueba un resultado abrumadoramente favorable (93,4%) de los proyectos de reajustes y aumentos de sueldos, pensiones, asignaciones familiares, mejoramiento de plantas y otros similares a favor de funcionarios públicos. Trece casos de rechazo o no tramitación corresponden a casos puntuales sin incidencia política ni social.

Del mismo modo es elevada la aprobación de iniciativas encaminadas a otorgar diversos beneficios o incentivos a sectores específicos

de la economía con un porcentaje de 88,70% de aprobación, y con un sólo caso de rechazo en un total de 79 proyectos.

Es evidente que en relación a estos dos casos la iniciativa presidencial —a menudo exclusiva— que normalmente contó con el beneplácito de los sectores involucrados, la oposición política no ha podido sino dar su voto de respaldo. Es interesante destacar que los aumentos de remuneración a servidores del Estado han correspondido, en proporción apreciable, a fórmulas consensuadas con anterioridad al trámite parlamentario con los gremios respectivos. Cuando no fue posible llegar a acuerdo previo, el Ejecutivo ha enviado su propia propuesta, entendiendo agotadas las negociaciones con los interesados. En todo caso, el trámite parlamentario se ha caracterizado por fuertes presiones o *lobby* de los afectados sobre parlamentarios de Gobierno y oposición. En ocasiones, el Gobierno ha concedido algún aumento o beneficio adicional, dentro del juego de negociación Gobierno-Parlamento, en el marco de una estrategia de relaciones armónicas con los legisladores, dando espacio a que los de Gobierno puedan atribuirse una parte del mejor resultado y concediendo también algunos favores a la Oposición para, a su vez, pedir el apoyo de esas bancadas en otros proyectos. Cabe señalar, por último, que normalmente los parlamentarios de todas las bancadas se esmeran —con escasas excepciones individuales— a declarar su apoyo, al menos retórico, a las demandas de los afectados, sin dejar de actuar dentro de los márgenes de la política fiscal responsable. Pesa en su comportamiento el temor a ser estigmatizados como responsables de asumir posiciones populistas y de mostrar laxitud frente a eventuales riesgos de inflación.

En parte se debe a razones similares la también alta tasa de aprobación (82,35%), con un solo rechazo, de los proyectos económicos y financieros. El respaldo a la estrategia de desarrollo y a la prioridad otorgada por los Gobiernos de la Concertación al crecimiento económico ha contribuido, sin duda, a ese resultado, fortalecido también por el apoyo habitual de la oposición de derecha a proyectos vistos como promercado y proempresa privada. Un segundo factor favorable ha sido la naturaleza técnica, a menudo compleja, de cierto número de estos proyectos, respaldados en las Comisiones de Hacienda por la versación de los ministros de Hacienda y la calidad de su equipo técnico asesor. A su vez, las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras han estado integradas por economistas y otras personas versadas en este campo, también con disposición favorable a tales iniciativas. En esa situación, los debates en el seno de esas Comisiones

han sido en la mayoría de los casos eminentemente técnicos. La mayoría de tales proyectos ha sido claramente perfeccionados en este proceso, en el que han desempeñado un rol importante los asesores técnicos del ministro y de los partidos de oposición, normalmente economistas de las ONG que son sus *think-tanks*. El fácil diálogo y formación académica similar de ambos grupos de asesores facilitó la búsqueda de soluciones consensuadas a problemas técnicos complejos, y a encontrar equilibrios adecuados para resolver disyuntivas del tipo autorregulación-regulación por el Estado, Estado-mercado, incentivos-normas imperativas y otras que expresan las diferencias doctrinarias existentes. En esas condiciones, una vez aprobada en Comisión un proyecto ha sido normalmente despachado con facilidad por la Sala Plenaria respectiva.

Distinto es el cuadro cuando se examinan temas como la «Reforma de tipo sectorial», «Cambios político-institucionales» y «Derechos Humanos y asuntos militares», en que los porcentajes de aprobación bajan a 62,71%, 42,2% y 61,1% respectivamente. En la primera, esta disminución es particularmente notoria en el grupo de «Reformas sectoriales mayores», que registra una aprobación de sólo 56,9%.

Es en estas materias donde se expresa la realidad de un sistema político en que están presentes numerosos puntos e instancias de veto y en el que la conducta de los actores políticos, sin perjuicio de su disposición básica al acuerdo y la cooperación, está también fuertemente marcada por las diferencias doctrinarias y políticas que los separan.

8. Es importante destacar que los proyectos de desenlace exitoso lo fueron:

- a. por aprobación directa del proyecto del Ejecutivo sin perjuicio de los perfeccionamientos que se le puedan haber introducido;
- b. de aprobación luego de una negociación prelegislativa con actores sociales;
- c. de aprobación luego de una negociación prelegislativa con la Oposición política y, a menudo también, con una o más bancadas de la propia Concertación;
- d. de discusión y negociación en el Parlamento, involucrando modificaciones y concesiones a la oposición y/o a bancadas gubernativas, y con la frecuente intervención de actores sociales en defensa de sus valores e intereses específicos.

Por su parte los proyectos rechazados, fracasaron:

- a. por desistimiento del Ejecutivo;
- b. por rechazo del Parlamento o aprobación con quórum insuficiente de mayoría.

Por último, algunos proyectos fueron desbloqueados después de periodos muy largos y finalmente aprobados (Reformas Constitucionales de 2005 y Código de Aguas, por ejemplo) y otros están aún pendientes (Proyecto del Bosque Nativo, por 15 años).

9. Las causales del fracaso o estancamiento de diversos proyectos de ley han sido:

- a. por divergencias gobierno-oposición;
- b. por divergencias internas entre bancadas de la propia Concertación; a veces de un número significativo de parlamentarios de una determinada bancada de Gobierno, que de esa manera hicieron efectiva su propia capacidad de veto a partir de una visible «diferencia de propósitos» (*separation of purpose*), concepto analizado anteriormente que ha tenido expresión frecuente en este tipo de proyectos y que ilustra lo aseverado en el sentido de que la suma de separación de poderes y de separación de propósitos en un sistema que da oportunidades importantes de ejercicio de veto, configura una situación desfavorable para el cumplimiento de la agenda gubernativa.

10. Del resumen anterior se desprende que el Parlamento posee importantes poderes y que los ha ejercido cuando partidos, bancadas o parlamentarios individuales así lo han querido.

- a. Desde luego toda ley requiere la aprobación de ambas cámaras del Congreso. El trámite parlamentario incluye Cámara de origen, Cámara revisora en Comisiones (por lo general más de una por Cámara) y en Sala, un tercer trámite en la Cámara de origen si se producen discrepancias entre ambas y, por fin, una comisión mixta si al cabo del tercer trámite ellas subsisten. El eventual veto total o parcial del Ejecutivo a su vez puede ser rechazado por alguna de las Cámaras; si éstas insisten por simple mayoría no hay legislación sobre la materia propuesta y requieren dos tercios para insistir en su propio texto.

- b. Las leyes orgánicas constitucionales, las leyes de quórum y las reformas constitucionales requieren para su aprobación de los 4/7, mayoría absoluta y el 60%, respectivamente, de los legisladores en ejercicio. En un Congreso dividido en dos bloques, en que la diferencia entre ambos es estrecha, se requiere elevada disciplina y/o acuerdos con la oposición para aprobar ese tipo de leyes. También ocurre que opiniones divididas en una o más bancadas de la coalición de Gobierno determinar el rechazo u obligan a una difícil negociación con los disidentes. En muchos casos, proyectos han sido aprobados por una mayoría de votos de parlamentarios de Gobierno y el apoyo total o parcial de algunas de las bancadas de oposición.

11. La constante presión parlamentaria de todos los sectores por mayores atribuciones para el Congreso se ha traducido a través de estos años en un conjunto no menor de cambios en su favor, entre los que cabría citar, al menos, los siguientes:

- a. Eliminación de la legislatura extraordinaria, o sea del periodo comprendido entre el 18 de septiembre y el 21 de mayo, en que en la agenda legislativa sólo se podían incluir proyectos patrocinados por el Ejecutivo, disposición suprimida por reformas constitucionales del 2005. Esta práctica había caído en desuso algunos años antes, al empezar el Ejecutivo a incluir en la convocatoria a legislatura extraordinaria toda materia que se encontrase en trámite legislativo.
- b. Acuerdo del Senado con variados quórum de mayoría de diversos nombramientos que anteriormente eran de decisión del Presidente de la República, como los ministros de la Corte Suprema. En el caso del Tribunal Constitucional, el Congreso ha pasado a designar tres de sus nueve miembros, correspondiéndole otros tres al Presidente y los restantes tres a la Corte Suprema.
- c. La ratificación de tratados internacionales, suscritos por el Presidente, por ambas ramas del Congreso.
- d. El establecimiento de un verdadero poder de fiscalización de la oposición, al disponerse que la instalación de una Comisión Investigadora por la Cámara de Diputados sólo requiere la aprobación de 1/3 de sus miembros. Si bien la aprobación del informe de la Comisión por la Sala requiere mayoría de los diputados asistentes, eso no asegura un resultado favorable a

las expectativas del Gobierno, pues éste depende de los antecedentes recogidos por la Comisión y los avatares de su funcionamiento.

- e. El derecho de la Cámara (introducida por las reformas constitucionales de 2005) a interpelar formalmente a cualquier ministro (no más de dos veces al año) cuando así lo estime pertinente.
- f. La falta de sanción para el incumplimiento de las urgencias determinadas por el Ejecutivo y el abandono paulatino por parte de éste del intento de obtener la aprobación de un proyecto recurriendo a ellas, al quedar en evidencia que el uso de tal recurso aumentaba más bien la probabilidad de rechazo parlamentario.
- g. Carácter de Comisión Permanente dada a la Comisión Mixta de Presupuestos, revestida de la facultad de conocer del avance de la ejecución de la Ley de Presupuestos vigente, de citar al ministro de Hacienda, director de Presupuestos y otras autoridades para que informen de su respectiva gestión en materias presupuestarias, y de tomar acuerdos que requieran la evaluación de determinados programas o proyectos públicos. En general, esta Comisión se preocupa en especial de problemas de información y transparencia de la gestión pública.
- h. Múltiples normas introducidas de diversas formas en la Ley de Presupuestos (en glosas, artículos o protocolos formales de compromiso político) que requieren del Ejecutivo información, evaluación de resultados, límites en el personal a contratar libremente, auditoría de determinados programas públicos, concursos obligatorios para la asignación de recursos y otras materias. Todas ellas tienen el denominador común de restringir la discrecionalidad en las decisiones del Ejecutivo y el ámbito en que pueda desenvolverse sin la debida rendición de cuentas. La evolución producida en esta materia no ha significado roces importantes en la relación porque el Ejecutivo y, en particular, la Dirección de Presupuestos han considerado estas normas como parte de la modernización del Estado, coincidiendo con el Parlamento, incluida la oposición, en tales reformas, aunque haya sido por motivos diferentes.

12. Se está convirtiendo en práctica habitual que la designación de autoridades superiores de nuevas entidades o Consejos creados por

ley, requieran la ratificación del Senado o son incluidas en el sistema de alta dirección pública.

13. En síntesis hemos presenciado una tendencia constante hacia una mayor ingerencia del Parlamento en diversos aspectos de la gestión del Estado. Podría afirmarse que la disconformidad con el «hiperpresidencialismo» ha dado origen a un proceso que lleva a una cierta parlamentarización del sistema, muy lejos, por cierto, del rol que desempeña el Congreso de Estados Unidos.

14. El proceso recién destacado, unido a los poderes de veto ya mencionados del Parlamento, junto a la estrechez de la mayoría gubernativa en ambas cámaras del Congreso, y a la creciente independencia de los parlamentarios respecto de sus respectivos partidos, ha dado lugar a una situación en los años 2006-2007 en que el Ejecutivo ha dejado de tener una mayoría confiable en la Cámara de Diputados perdiendo, además, la que por primera vez, desde 1990, obtuvo en el Senado.

15. En estas condiciones —y así se ha visto en las votaciones más recientes¹— el Ejecutivo está buscando, caso a caso, apoyos para lograr la aprobación de sus proyectos. En años anteriores resultaba frecuente que la estrategia normal era asegurar el máximo posible de votos de las bancadas de la Concertación en una y otra Cámara, y al mismo tiempo buscar decididamente negociaciones y compromisos que le permitieran llegar a acuerdo con una o ambas bancadas de oposición. Esta estrategia es más difícil de llevar a cabo en el momento presente porque la oposición ha optado por una posición más dura y confrontacional con miras a la elección de 2009 (no se pretende emitir juicio sobre lo acertada o equivocada que tal estrategia pueda ser desde el propio punto de vista de la oposición), percibiendo que la proliferación de parlamentarios disidentes o «díscolos» coloca al Gobierno en una posición más débil. A su vez, al Gobierno, enfrentado a una oposición en pie público de guerra política, le resulta más difícil avenirse a tratar de conquistar votos de sus contrincantes. De ahí el alto precio —clientilismo o populismo con mayúscula— que ha debido pagar por el voto de parlamentarios individuales de sus propias bancadas en los casos que hemos conocido.

1. Proyectos de depreciación acelerada, recursos para el Transantiago, nombramiento de Contralor y en Televisión Nacional, etcétera.

Más allá de la coyuntura que pareció necesario mencionar, están sin embargo los problemas de fondo de la disconformidad parlamentaria con el rol que el sistema político le ha asignado, y el debilitamiento de la cohesión de los partidos políticos de la Concertación y de su autoridad sobre los parlamentarios de sus respectivas bancadas. Cabría añadir que a estos fenómenos se suma la fuerte demanda por mayor descentralización política, proveniente de las regiones del país y que ha sido transmitida y recogida por los parlamentarios, que en su gran mayoría representan a regiones y distritos no pertenecientes a la Región Metropolitana, proceso que contribuye también a la adopción de posiciones de mayor independencia respecto del Gobierno, ligadas a reivindicaciones en favor de las regiones, factor que influye en alto grado en el condicionamiento o negación del voto en las Salas de las Cámaras.

CONCLUSIONES

No se pretende ni es posible proponer soluciones a los diversos problemas reseñados que afectan la triple relación planteada.

Parece conveniente advertir que, a juicio de este autor, Chile no se encuentra en una situación de amenaza a su gobernabilidad ni a obstáculos institucionales que impliquen riesgos importantes para la marcha del país. Hemos sufrido un deterioro en las relaciones entre los actores del sistema político que han provocado algunos contratiempos no menores en la gestión del Gobierno. Naturalmente que si en los próximos meses y años tales contratiempos perduraran o se aceleraran, la gobernabilidad se podría ver amenazada.

Dada esta perspectiva y a modo de conclusión sólo haría las siguientes afirmaciones:

1. La gobernabilidad democrática y el avance gradual y sostenido del país debería siempre sustentarse en la mantención de consensos básicos y en la búsqueda de compromisos y acuerdos en las materias en que, como es inevitable, surgen diferencias y contradicciones. Recordemos que en democracia no se puede gobernar sin escuchar a la otra parte, ni procede hacer oposición negando la «sal y el agua». Esto significa que las estrategias políticas de corto plazo de los actores debieran llevarse adelante —desde luego a través de los medios— sin perjuicio del diálogo sustantivo entre Gobierno, partidos y parlamentarios que mantenga la capacidad de concordar en las ma-

terias específicas que componen el devenir cotidiano de los procesos políticos y de formulación de políticas públicas. Cómo lograrlo es parte del arte de la política y, sin duda, constituye hoy un gran desafío para todos los actores políticos y sociales.

2. El factor clave en las dificultades que enfrenta la relación tripartita es la debilidad de los partidos políticos que se expresa en su muy baja evaluación ciudadana, en su menor autoridad respecto de sus parlamentarios y en su pérdida de cohesión interna que hoy se vislumbra de manera más dramática y radical.

Revertir este deterioro sustantivo y de imagen requerirá sin duda diversas reformas a la estructura interna; procesos de toma de decisiones; financiamiento de partido y campañas electorales; selección de candidatos; aumento de la competencia política interna y en relación al sistema electoral; rendición transparente de cuentas y responsabilidad partidaria (*accountability*) ante sus militantes y ante el país; un adecuado control de las máquinas políticas, tanto nacionales como regionales y locales, que procuran acumular poder para sí, y el cierre de los espacios que permiten un fácil acceso a los recursos del Estado (los partidos de Gobierno) o municipales (todos los partidos) y la consiguiente tentación de incurrir en malas prácticas para favorecer su propio partido o facción del mismo. En relación a la oposición de derecha urge que completen la transición desde el independentismo antipolítico o escéptico de la política (especialmente la UDI), a la configuración de partidos maduros que entienden que el juego político se hace a partir de los partidos y no del descubrimiento de figuras providenciales, ajenas al mundo político. Es justo señalar que en ambos partidos este proceso está ya muy avanzado.

3. El proceso de descentralización y parlamentarización parcial deberá continuar con moderación y gradualidad de modo de desahogar las presiones y reivindicaciones regionales y parlamentarias, sin poner en riesgo la coherencia nacional de las políticas y sin que el Ejecutivo pierda su capacidad de conducir la agenda gubernativa, preservando del sistema político vigente aquellas instituciones que más han servido para escapar del populismo y el clientilismo. Por último, en el Ejecutivo recae la principal responsabilidad en cuanto a maximizar información, transparencia y normas de gestión estatal que sean un freno efectivamente poderoso para las oportunidades de corrupción y malas prácticas.