

GABINETES, CUOTAS, CÍRCULOS DE HIERRO Y EL SEGUNDO PISO: ORGANIZACIÓN FORMAL E INFORMAL DEL PODER EJECUTIVO EN CHILE¹

*Por Peter M. Siavelis
Wake Forest University*

I). INTRODUCCIÓN

La influyente obra de Juan Linz sobre el presidencialismo inició un largo y productivo debate sobre las virtudes de las diferentes formulas para estructurar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Fundamentalmente, Linz y otros que siguieron la misma línea de análisis (Valenzuela, 1994; Mainwaring, 1993, entre muchos otros) han argumentado que algunos de los problemas de gobernabilidad en Latinoamérica se pueden relacionar con la estructura de sus regímenes, particularmente allí donde coexisten los sistemas presidencialistas y de partidos múltiples. Conforme este largo debate lograba el consenso entre los estudiosos, ha resultado que no es el presidencialismo *per se* el que genera inestabilidad y problemas de gobernabilidad, como sugerían las obras de mayor difusión sobre los “peligros del presidencialismo”. Por el contrario, los eruditos han apuntado a que el funcionamiento de los sistemas presidenciales está profundamente influenciado por toda la constitución institucional del presidencialismo, que incluye la relativa fortaleza del presidente, la institución del gobierno y otras variables electorales (Shugart y Carey, 1992), a si los presidentes pueden confiar tranquilamente en mayorías legislativas o suficientes (Mainwaring y Shugart, 1997), a la combinación entre distintos tipos de presidentes y distintos tipos de gobiernos (Morgenstern y Nacif, 2002; Cox y Morgenstern, 2002), y a los mecanismos imaginativos que pueden utilizar los presidentes para crear estrategias para llevar a cabo sus políticas (Amorim Neto, 2006).

¹ Artículo preparado para el seminario: *El Parlamentarismo Europeo y el Presidencialismo Latinoamericano Cara a Cara*, Zaragoza, Aragón, 17 y 18 de marzo de 2010. Organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad y las Cortes de Aragón.

Sin embargo, pese a lo extenso de estos estudios, una de las áreas que se han analizado menos es el potencial de la estructura del propio poder ejecutivo para afectar al funcionamiento y al potencial éxito de los sistemas presidenciales. En la literatura sobre las democracias parlamentarias se ha analizado extensamente la importancia de la distribución de las carteras ministeriales para el rendimiento de los gobiernos (Laver y Shepsle, 1990; Austen-Smith y Banks, 1990). Menos se ha escrito sobre la importancia de la distribución de carteras en las democracias presidencialistas.² Aunque las coaliciones como institución forman el corazón político de muchos sistemas parlamentarios, a menudo no se les asocia con los gobiernos presidencialistas. Hay bastante literatura que atestigua la desincentivación de los gobiernos de coalición en sistemas presidencialistas (Valenzuela, 1994; Stepan y Skach, 1993; Mainwaring, 1993). No obstante, las coaliciones son mucho más importantes para los sistemas presidencialistas de lo que se ha reconocido. Por ejemplo, en su estudio sobre nueve sistemas presidencialistas latinoamericanos entre 1958 y 1994, Deheza demuestra que 69 de un total de 123 gobiernos fueron coaliciones caracterizadas por la distribución entre varios partidos de las carteras ministeriales (1997: 67).

Aunque algunos estudios están abriendo un importante camino acerca de la importancia de la distribución de las carteras ministeriales, no hay prácticamente ningún trabajo fuera de los Estados Unidos sobre los aspectos menos formales de la estructura del poder ejecutivo. En particular, los presidentes a menudo forman o utilizan redes de apoyo informales de auxiliares y consejeros que les ayudan a canalizar las relaciones con el congreso, a proteger su imagen y a navegar en las difíciles aguas políticas, proporcionándoles una gran cantidad de influencia y poder que es informal por naturaleza. Se puede entender que haya tan poco trabajo en este campo, dado que las redes de consejeros tienen naturaleza informal, es difícil medir su influencia y que los presidentes intentan ocultar la influencia de estas redes por

² Las excepciones a esta norma general incluyen los trabajos de Lanzaro (2001), los de Deheza (1997) y los estudios internacionales comparados de Amorim Neto (2000), así como los trabajos a escala nacional de Altman (2000) y Siavelis (2006). En general, el caso brasileño es el mejor documentado debido a la importancia de los gobiernos multipartido y al extenso trabajo de Amorim Neto (2000).

una serie de razones políticas. Por lo tanto, la única manera de analizar en la práctica la influencia de estas redes informales es el estudio de casos.

Este capítulo presenta un estudio de caso de este tipo para Chile, en el que se analiza tanto la distribución de las carteras ministeriales como los aspectos menos formales de la estructura del poder ejecutivo. Comienza con un análisis en profundidad de la distribución formal de las carteras ministeriales durante los primeros cuatro primeros gobiernos post-dictatoriales chilenos. Pone en relieve lo crucial que fue la tergiversación formal de las carteras para el éxito de la transición y de la consolidación democrática. Sin embargo, analiza también cómo esta misma estructura ministerial vino a debilitar a los gobiernos. En particular, dos elementos fundamentales transformaron la gran importancia del reparto de las carteras ministeriales en el éxito de la democracia. El primero fue el movimiento surgido del propio contexto delicado de la transición, y la menguante necesidad de construir a propósito coaliciones entre partidos para poder hacer viable el gobierno. Esta situación condujo progresivamente a un aumento de la percepción de que el reparto de carteras significaba simplemente una labor para dividir el botín del gobierno entre los partidos, y el desarrollo de lo que llegó a ser conocido con sorna como gobierno por *cuoteo*. El segundo elemento que restó eficacia a los gobiernos formados por acuerdos entre partidos fue el cambio gradual de la responsabilidad, que salía de los consejeros de *dentro* de las instituciones gubernamentales *hacia* redes más informales de consejeros. El artículo pasa entonces a hacer un análisis de la estructura informal del poder ejecutivo para cada uno de los cuatro presidentes posteriores a la dictadura. Subraya cómo la organización informal del poder ejecutivo ayuda a determinar si una distribución de carteras más formal puede conseguir los objetivos de la creación de consensos entre partidos que están previstos en un marco de carteras ministeriales compartidas.

Aunque se trata fundamentalmente de un estudio de caso, hay lecciones teóricas importantes que se pueden aprender del caso chileno, que se resumen en la conclusión. Más importante aún, este estudio sugiere que las variables formales e informales relacionadas con la estructura de los gobiernos y de otras instituciones del poder ejecutivo pueden contrarrestar alguno de los efectos más negativos de los sistemas presidencialistas mal diseñados, tanto

para incentivar a los presidentes muy fuertes a cooperar, como los incentivos negativos creados por una combinación incómoda entre los sistemas presidencialistas y multipartidistas. Sin embargo, este estudio también proporciona una contribución empírica y teórica adicional. Resalta que la forma de estructurarse e interaccionar entre la distribución formal de ministerios y el centro de gravedad real del poder, en términos de redes informales en las que se apoyan los presidentes, es también crucial para el funcionamiento del presidencialismo y tiene implicaciones importantes para el éxito o el fracaso potencial de los presidentes.

II). LOS GOBIERNOS PRESIDENCIALES Y EL ÉXITO DE LA DEMOCRACIA CHILENA

La victoria del candidato derechista Sebastián Piñera en la elección presidencial chilena de 2009-10³ puso fin a lo que es posible que fuera la más larga y por supuesto una de las coaliciones con más éxito de la historia latinoamericana. La coalición de centro-izquierda *Concertación*, que gobernó Chile desde 1990 a 2010 supervisó una de las mejores transiciones del continente y, con una perspectiva regional, presidió gobiernos con registros de gobernabilidad democrática que se sitúan entre los mejores. Es un resultado interesante puesto que la literatura de comparativa institucional sugiere que el exagerado sistema presidencial de Chile, la fórmula electoral mayoritaria, la distribución y sucesión de elecciones y otras variables institucionales se combinan para obtener una configuración muy poco deseable y debería originar problemas para la cooperación y los arreglos políticos (ver Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997).

El reparto formal de las carteras ministeriales (o lo que los chilenos han dado en llamar *cuoteo*) ha sido fundamental para el éxito de tanto la transición democrática como de los gobiernos post-autoritarios en Chile. Básicamente, la distribución de carteras ministeriales ha logrado tres objetivos. La estructura del gabinete: 1) proporcionaba importantes incentivos para la formación y el

³ Se trató de una elección a doble vuelta con la primera vuelta en 13 de diciembre de 2009 y la segunda el 17 de enero de 2010.

mantenimiento de coaliciones; 2) facilitaba el gobierno y las relaciones entre los distintos poderes del estado, y; 3) desempeñaba una función clave de legitimación a los ojos del público (aunque al final la haya perjudicado y ayudado gradualmente a la desaparición de la propia coalición).

Formación y mantenimiento de la coalición

Uno de los aspectos más inusuales de la transición a la democracia en Chile fue la realidad de que la estructura institucional legada a las autoridades democráticas en 1989 no había sido diseñada por éstas. Las autoridades democráticas heredaron una constitución escrita esencialmente por Pinochet y sus asesores, que establecía un sistema presidencialista exagerado combinado con un sistema de elecciones legislativas de pequeña magnitud con sólo dos miembros por distrito (conocido como sistema binomial) (Siavelis, 2000). Este sistema creó una situación estratégica completa para los partidos de la oposición. La coalición *Concertación*, que se formó al comienzo de la democracia para oponerse a Pinochet y a los partidos de la derecha, estaba formada por 17 partidos, ninguno de los cuales podría reclamar un estatus de mayoría. Las élites de los partidos sabían que la división y las riñas podrían ser fatales para la gobernabilidad y, por lo tanto, para la integridad de la propia transición democrática. En este sentido, el dilema central al que se enfrentaban las élites políticas de Chile era un juego complejo donde el futuro de la democracia dependía de la capacidad para gobernar, la capacidad para gobernar dependía del mantenimiento de la coalición, y el mantenimiento de la coalición dependía de la capacidad de las élites políticas para crear mecanismos que facilitasen una amplia y justa representación de los partidos en el gobierno e implicados con sus políticas. Al mismo tiempo, dado que el sistema de elección legislativa sólo aportaba dos escaños por distrito, los partidos tuvieron que diseñar un mecanismo para distribuir las candidaturas entre los muchos partidos de *Concertación*. Aunque las fusiones políticas hicieron disminuir el número de partidos políticos significativos a cinco, el principal reto de *Concertación* ha sido mantener unida una coalición de partidos diferentes, en la que ninguno de los cuales tenía mayoría.

¿Cómo era en realidad el proceso para la formación del gobierno y cómo se utilizaba la distribución de carteras ministeriales para fomentar la formación y mantenimiento de la coalición? Los líderes de *Concertación* llegaron a un acuerdo informal que duró durante todos los gobiernos post-autoritarios desde la administración de Patricio Aylwin (1990-1994) hasta la de Bachelet (2006-2010).

Fundamentalmente, este acuerdo aseguraba que en cada ministerio del gobierno el ministro era de un partido diferente al del viceministro. Es más, en todos los ministerios, y particularmente en los ministerios "políticos", cada una de las administraciones post-dictatoriales también ha buscado el equilibrio de la representación de la constelación completa de miembros de la coalición *Concertación* en las cúpulas directivas de cada uno de los ministerios.

Sin embargo, los presidentes no sólo tenían que mantener un equilibrio de fuerzas entre partidos a la hora de nombrar ministros y viceministros. Las diferentes facciones de los partidos también reclamaban al presidente colocar en puestos de responsabilidad a una serie de cargos de cada una de las muchas distintas facciones de los partidos que formaban la coalición (La Tercera, 2000; El Mercurio, 2000). Esta forma de distribución de carteras ministeriales y de altos cargos ha resultado ser útil, pues asegura una amplia participación de los partidos en las decisiones del gobierno.

Rehren (2006) destaca correctamente que éste ha sido un factor clave para distinguir la distribución de los ministerios en el último gobierno socialista de Chile, en el que había ministerios completos controlados por un solo partido, o lo que Rehren denominó "feudalismo vertical". Por el contrario, al distribuir los partidos por todos los ministerios, *Concertación* creó un sistema de "integración horizontal" que evitó la creación de ministerios como herramientas para la distribución de favores partidistas. Por lo tanto, la fragmentación de los ministerios fue un aspecto de principal importancia en los acuerdos multilaterales para compartir el poder, cuyos elementos combinados reforzaban consistentemente los incentivos para permanecer unidos como coalición.

Gobierno y relaciones entre poderes del estado

Chile volvió a ser una democracia con un congreso débil y un gobierno extremadamente fuerte. El presidente de Chile es el actor legislativo más importante del país, y se reconoce universalmente como el “co-legislador”. Los presidentes tienen mucha libertad de acción para controlar el proceso legislativo, enormes poderes en caso de emergencia, el monopolio en la presentación de legislación relacionada con políticas sociales o gastos y un poder efectivo por decreto en asuntos presupuestarios (Siavelis, 2000: 11-31). La literatura comparada apunta a que esta gran cantidad de poderes ejecutivos es problemática en términos de gobernabilidad democrática, y puede ser contraproducente para la cooperación entre otros poderes del estado, con consecuencias potencialmente negativas para la capacidad de gobernar de los presidentes (Shugart y Carey, 1992). Este caso se da sobre todo porque el poder ejecutivo tiene la tentación de prescindir del congreso e imponer sus propias directrices cuando hay falta de mayoría, o de abusar de sus privilegios y simplemente forzar al congreso a cooperar cuando el ejecutivo se puede apoyar en una mayoría.

Sin embargo, en el Chile post-autoritario, si los presidentes hubieran optado simplemente por confiar en sus poderes y forzar las directrices de su propio partido es probable que la legislación hubiera fracasado. Por lo tanto, dado que los distintos ministerios estaban constituidos por miembros de varios partidos, todos los partidos participaban en el proceso legislativo y a través de una serie de mecanismos podían asegurar que la legislación fuera aceptable para todos los partidos de la coalición. En la administración de Aylwin se formó una serie de comisiones interministeriales para asegurar la coherencia del programa de gobierno y de la agenda legislativa dado el rango multipartidista de la coalición. Las comisiones ministeriales estaban constituidas por cargos de alto nivel de diferentes ministerios responsables de áreas similares que necesitasen funcionar coordinadamente. Por ejemplo, los cargos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Economía necesariamente tenían que coordinarse con el Ministerio de Planificación a la hora de determinar prioridades de gasto y presupuestos. Sin embargo, en términos informales, estas comisiones interministeriales servían también como mecanismos cruciales de

comunicación. Mientras coordinaban sus distintas actividades, los ministros y los cargos de distintos partidos compartían información sobre la naturaleza y estado de las actividades del gobierno, lo que suponía una gran implicación de los partidos que aportaba tanto coordinación como confianza para el refuerzo de la coalición. Como se demostrará más adelante, cuando el poder real de decisión se concentró más tarde en uno de los ministerios favorecidos por el presidente los mecanismos de consulta colapsaban a menudo, a veces con consecuencias muy negativas.

Los presidentes establecían también una serie de mecanismos informales de consulta, aunque estos mecanismos alcanzaron su máximo grado de desarrollo durante la administración de Aylwin y fueron teniendo menos influencia después. Las reuniones informales entre los representantes del poder ejecutivo y los legisladores eran la norma. Los legisladores de los partidos en el gobierno se reunían con los ministros, subsecretarios y cargos de alto nivel de los ministerios relacionados dentro de una misma área para tratar del tipo de legislación necesaria y que debiera incorporarse al programa del gobierno.⁴ Asimismo, al comienzo de las sesiones legislativas, los cargos del poder ejecutivo se reunían con los parlamentarios para decidir cuáles iban a ser las prioridades legislativas más importantes del año. Los representantes de los ministerios y de los comités legislativos de las mismas áreas se seguían reuniendo después de la fase inicial de propuesta para abordar aspectos de las leyes que se presentarían más tarde en el proceso legislativo. En los casos en los que se tratase de legislación particularmente importante, como el presupuesto anual, el presidente se reunía a menudo con los legisladores del comité que estuviera elaborando la legislación. Los presidentes del periodo post-autoritario mantenían también reuniones semanales con los *jefes de bancada* de los distintos partidos de *Concertación* para tratar de la agenda legislativa de la semana.⁵

Todos estos mecanismos, sin embargo, se basaban en el principio de gran influencia transversal de todos y cada uno de los partidos de la coalición, y se enraizaban en el supuesto de partida de que todos los partidos integrados en

⁴ Entrevista a Carlos Carmona, 23 de abril de 1993.

⁵ Entrevista a César Ladrón de Guevara, 28 de abril de 1993

Concertación tendrían voz y voto en la formulación de políticas. Sin compartir las carteras ministeriales no habría sido posible esta promesa de verdadera formulación e implementación de políticas entre todos los partidos, y los presidentes habrían tenido seguramente muchos más problemas para aprobar la legislación.

El reparto de carteras como una función de legitimación pública

Prácticamente no se ha escrito nada sobre el lado público del reparto de carteras entre partidos, es decir, pocos han explorado cómo la distribución de carteras envía un mensaje público y político sobre los valores, objetivos e intenciones del gobierno. En Chile, esta consideración pública del reparto de carteras era fundamental para el éxito inicial de esta forma de gobernar, por no mencionar su posterior caída.

A la luz del propio éxito de los gobiernos de *Concertación* es fácil olvidar la atmósfera que reinaba en 1990 cuando las autoridades democráticas heredaron el poder por vez primera en casi veinte años. Durante las primeras elecciones la derecha hizo campaña en una plataforma que venía a decir que la victoria de *Concertación* representaría la vuelta a los años caóticos del gobierno de *Unidad Popular* de Salvador Allende (1970-73), que terminó con el desastroso golpe militar del 11 de septiembre de 1973. Parte de este caos se producía en cuanto los partidos por su cuenta y de modo egoísta favorecían sus propias prioridades dentro del marco de la coalición *UP*. Pinochet hablaba a veces de las maldades de los partidos políticos y de líderes políticos corruptos que sólo pensaban en sus propias prioridades, y este mismo discurso fue utilizado por los partidos de la derecha en sus campañas contra *Concertación*. Los partidos de la derecha subrayaron siempre que el voto por *Concertación* (y más tarde, cuando Ricardo Lagos se presentó a la presidencia, por un gobierno socialista) representaría una vuelta a la fórmula donde las riñas egoístas entre partidos se convertirían en el modo de gobernar Chile.

Tras el retorno de la democracia, el primer Secretario General del Gobierno, Edgardo Boeninger reconoció este riesgo, destacando la importancia de la cooperación entre partidos. En un informe interno, en su día confidencial, que

circulaba entre los niveles más altos de *Concertación*, escribió: "el miedo de una vuelta de los militares y la comprensión del riesgo de que se produzca ese hecho estará directamente determinado por el nivel de conflicto que exista entre los partidos políticos" (Boeninger, 1990). La unidad se transformó en algo parecido a una ideología dentro de la alianza en el gobierno.

En este sentido, en cuanto *Concertación* llegó al poder, buscó dar una imagen de gobierno consensuado entre partidos donde las pequeñas disputas entre partidos no se interpusieran en el modo de gobernar. Creando ministerios con representación transversal de los partidos, *Concertación* proyectó una imagen pública de ir más allá de los intereses de partido para poner en primer lugar los intereses de la transición democrática.

Las sucesivas administraciones también han utilizado el *cuoteo* como una herramienta de relaciones públicas (o por decirlo con menos cinismo, para utilizar el acuerdo sobre el reparto de carteras para enviar un mensaje sobre los valores, objetivos y orientaciones del gobierno). La administración Frei utilizó ampliamente los acuerdos de reparto para enviar un mensaje de unidad muy parecido al que caracterizó a la administración de Aylwin. Sin embargo, después de dos gobiernos la actitud hacia el *cuoteo* comenzó a volverse más negativa a los ojos de la población, como se tratará más detalladamente a continuación. Este cambio se debió en gran medida al hecho de que estaba pasando la novedad de *Concertación* y la delicadeza de la transición democrática comenzaba a desvanecerse. Comenzando a formarse esta visión transformada y más negativa del *cuoteo*, los presidentes lo comenzaron a utilizar con otros fines de relaciones públicas. El comienzo se establece en la administración Lagos, que por primera vez utilizó la distribución de carteras ministeriales como una manera de enviar un mensaje de que su gobierno estaría formado por "nuevas caras", en el sentido de contar con bastantes personas jóvenes en su gobierno. La edad media del gabinete ministerial formado por Lagos era de 47,5, y las mujeres llegaron a los niveles superiores del gobierno chileno. También pretendió enviar un mensaje relacionado con la paridad entre géneros, colocando 5 de los 16 ministerios al mando de mujeres.

Este intento de utilizar los mecanismos de reparto de carteras para rehacer la imagen de *Concertación* alcanzó su cénit durante la administración Bachelet. Parte de la victoria por un muy estrecho margen de Bachelet en las elecciones presidenciales se debió a su promesa de reformar *Concertación* introduciendo un "gobierno ciudadano". Como parte de esta campaña, prometió formar un gabinete con igual número de ministros y ministras.

También prometió con aún más claridad fichar "nuevas caras" para estos puestos, prometiendo que los ministros que hubieran desempeñado cargos con anterioridad no repetirían, o que "*nadie se va a repetir el plato.*" Todas estas promesas juntas constituían un esfuerzo para enviar un fuerte mensaje simbólico de que habría renovación de las élites políticas, que resultó ser muy bien aceptado por el electorado. Aunque Bachelet cumplió las cuotas de cada partido en los ministerios y cargos de hasta el nivel de subsecretaría, encontrando caras nuevas, que también eran mujeres, de modo que confiaba en poder cubrir las cuotas, la tarea fue extremadamente difícil. El resultado fue que la Presidenta Bachelet formó un gobierno que teóricamente respetaba las reglas del *cuoteo*, pero que no estaba formado por las personas que los dirigentes de cada partido habrían elegido. Más tarde, este hecho supuso dificultades adicionales y conflictos abiertos dentro de la coalición a la hora de gobernar. Es más, los nombramientos de Bachelet y las frecuentes renovaciones ministeriales reforzaron la erosión gradual de la percepción pública del *cuoteo*.

Así, al principio la estrategia de utilizar el reparto de carteras como una herramienta de relaciones públicas resultó ser un éxito. El *cuoteo* fue diseñado como una institución informal con el fin de asegurar una amplia y completa representación de todos los partidos constituyentes de la coalición. Sin esta representación y voz, los partidos habrían tenido pocos incentivos para permanecer leales a la coalición, ésta se habría roto probablemente y Chile no sería hoy el caso de transición democrática con éxito "de libro" que es. Además de todos los resultados positivos referentes a los logros reales del gobierno, los datos de las encuestas apuntan a que *Concertación* consiguió también una victoria en su imagen pública en los primeros años de la transición de gobierno, con niveles extraordinariamente altos de apoyo popular.

Por supuesto, conforme pasaban los años, la propia *Concertación* y los acuerdos que la hicieron funcionar perdieron apoyo popular. Esencialmente, pese al hecho de que el *cuoteo* fuera un factor clave para el éxito de la transición democrática, éste ha terminado por ser visto con sorna por la opinión pública chilena. Las encuestas de opinión apuntan a que el pueblo percibe cada vez más que los cargos ministeriales no se otorgan según la capacidad o experiencia de los candidatos, sino según las exigencias de la política de partidos. Los chilenos ven cada vez más al *cuoteo* como una forma de *politiquería* y como un modo de asegurar los cargos políticos para los políticos, algunos de los cuales han tenido poco éxito a la hora de ganar elecciones. Más que como un modo de formar y mantener coaliciones, el *cuoteo* fue considerado como una forma corrupta de llegar a acuerdos. Por supuesto, Carey y Siavelis (2005) demuestran que los cargos políticos de la administración pública a veces se otorgan como premios de consolación a aquéllos que desean presentarse en las elecciones bajo la bandera electoral en distritos electorales arriesgados. Más seriamente, quizá, desde el nivel de gabinete (y especialmente en los últimos gobiernos de la Presidenta Bachelet) hasta el nivel de la administración pública, se le ha echado la culpa al *cuoteo* de la incompetencia gubernamental dada la falta de preparación de los cargos nombrados por razones de partido. En noviembre de 2008, varios políticos de la derecha pidieron la eliminación del *cuoteo* en el Ministerio de Sanidad debido a una serie de errores e irregularidades en los hospitales de la nación (Renovación Nacional, 2008).

Esta realidad se reflejaba también en las encuestas de opinión. Aunque hay pocos datos de opinión pública disponibles acerca de encuestas a la población sobre el *cuoteo* en sí mismo, la disconformidad con el modo general de llevar la política es evidente. Al preguntar por los dos principales defectos de los partidos políticos, las tres primeras respuestas eran “no son transparentes” (36%), “siempre son los mismos...no hay alternancia” (33%) y “se reparten los cargos del gobierno entre ellos” (31%) (CEP, 2007).

El desacuerdo ciudadano con la política del *cuoteo* se reflejó también en la retórica generada en las elecciones presidenciales de 2009. A lo largo de toda la campaña, el candidato de centro-derecha Sebastián Piñera hizo repetidas

referencias críticas al *cuoteo* de *Concertación* como un mecanismo que pone la identificación del partido por encima de las capacidades. Después de su victoria en la segunda vuelta de las elecciones, se le preguntó a Piñera si, dado que el núcleo de su alianza *Coalición por el cambio* está formado por dos partidos, aplicaría algún tipo de *cuoteo* para repartir las carteras ministeriales. Respondió que compartir el poder era una cosa, pero “*otra cosa muy distinta es el cuoteo político, que significa poner en cargos de alta responsabilidad a personas no por su capacidad, sino porque algún padrino o cacique lo impone.*” Continuó argumentando que “*Nuestra intención es designar un gobierno amplio y diverso, sin cuoteo ni repartija política, sino buscando los mejores.*” (Sepulveda, 2009).

Una vez que Piñera se dispuso a formar su gobierno tras las elecciones continuó la tendencia a utilizar los acuerdos como un instrumento de imagen pública. Piñera evitó utilizar cualquier tipo de *cuoteo*, recurriendo a personas de tanto el UDI como de RN sin ninguna proporción numérica identificable. De hecho, incluso ha nombrado al incondicional de *Concertación* Jaime Ravinet (antiguo alcalde cristianodemócrata de Santiago) a la cabeza del Ministerio de Defensa. Además, en la prensa, Piñera ha sido alabado por nombrar un gobierno que pone por delante lo técnico frente a lo político (Navia, 2010). En este sentido, Piñera ha utilizado el proceso de nombramientos para enviar el claro mensaje de que ya no se aplican las viejas reglas del *cuoteo*. De forma reveladora, Piñera se ha enfrentado a las críticas de la prensa hacia su propio partido y la UDI de que sus ministros carecían de experiencia política real. El principal dilema de Piñera ha sido, por supuesto, que si nombraba una serie de caras políticas bien conocidas sería criticado por formar un gobierno al anterior estilo, y si no lo hacía se enfrentaría a las críticas por nombrar a neófitos políticos, que es lo que ha terminado por ocurrir. En un esfuerzo por poner freno a esas críticas, Piñera ha pasado a nombrar varios subsecretarios procedentes del mundo político. En este sentido, aunque no se ha hecho uso práctico de una fórmula o *cuoteo* para el proceso de nombramiento ministerial de Piñera, ha seguido manipulando los nombramientos en los ministerios para tanto ganar un punto frente a la opinión pública como para colocarse en una posición política más cómoda.

III). LA MUERTE DEL CUOTELO Y EL FIN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Por tanto, lo que comenzó como una fórmula ingeniosa para gobernar, que a la vez daba un mensaje muy positivo a la opinión pública, ha perdido eficacia y ha terminado por dar un mensaje negativo. Además, la génesis y mantenimiento del *cuoteo* está vinculada fundamentalmente a la transición democrática. Los chilenos estaban más abiertos a aceptar estos arreglos relativamente fríos, centrados en la élite cuando se percibía que la transición democrática estaba en una fase delicada y que la amenaza de una intervención militar era real. Sin la amenaza de una intervención militar, la razón de ser del *cuoteo* ha desaparecido. No obstante, el reto ahora está en encontrar una manera alternativa de estructurar el poder ejecutivo.

En este sentido, dejar de lado la política del *cuoteo* es bastante complejo. El rompecabezas de la clase dirigente chilena está aún enraizado en la tensión fundamental entre el sistema presidencialista y el de partidos múltiples; dada esta combinación como condición de contorno del gobierno en Chile, el quid está en cómo gobernar sin ningún tipo de fórmula de reparto del poder. Hay fuertes tensiones a favor de componendas para el reparto del poder porque Chile sigue teniendo un sistema multipartidista en el que ningún partido puede lograr formar una mayoría para gobernar por sí mismo. Como se ha puesto de manifiesto en todo este artículo, han sido la representación transversal de los partidos y el control transversal del poder por los partidos que han existido desde el regreso de la democracia los que han permitido gobernar a los presidentes.

Si *Concertación* se disgrega como consecuencia de su reciente derrota electoral después de veinte años en el poder, es difícil imaginar que los presidentes puedan gobernar sin mayorías legislativas, o al menos mayorías suficientes. Habrá que idear algún tipo de fórmula creativa para gobernar que evite el punto muerto legislativo. Es cierto que los presidentes tienen otros instrumentos dentro de su caja de herramientas legislativa para poder avanzar en sus agendas. Sin embargo, la gracia del *cuoteo* estaba en que *institucionalizaba* (aunque informalmente) un arreglo para el reparto del poder

que a la vez canalizaba el interés de partidos dispares y evitaba el dominio de un solo partido; dos puntos fuertes que han demostrado ser clave del éxito presidencial.⁶

Sin embargo, la dinámica de las relaciones legislativo-ejecutivo en Chile no se puede entender únicamente por el análisis formal de la distribución de carteras ministeriales. Las redes informales de consejeros que construyen los presidentes a su alrededor forman también una parte fundamental de la historia de cómo se han estructurado las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, la dinámica de cada uno de los gobiernos post autoritarios y el éxito relativo de los presidentes. Estas redes informales participaron también en el éxito demostrado del reparto formal de carteras.

IV. REDES INFORMALES Y ESTRUCTURACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

Fuera de los Estados Unidos no se ha escrito casi nada sobre el papel de las redes informales de consejeros en los sistemas presidenciales (un caso excepcional sobre México se da en Méndez, 2007). En la literatura estadounidense se ha reconocido que el equipo presidencial, y en particular el papel del jefe del equipo presidencial, son actores centrales en los que el presidente se apoya políticamente y utiliza para llevar adelante su agenda. También se ha puesto de manifiesto que el papel central y la influencia del equipo y de los consejeros varía de un presidente a otro (Neustadt, 1990).

En el caso de Chile se puede decir algo parecido, y las elecciones hechas por los presidentes sobre quién estaba en sus auténticos círculos más próximos tenían un efecto importante en cómo se desarrollaba el proceso del gobierno por cada presidente sucesivo. Es útil pensar, para los objetivos de este artículo, en la estructura informal del poder ejecutivo en dos dimensiones que ayudan a determinar la naturaleza cualitativa y el éxito relativo de los cuatro primeros presidentes post autoritarios. El primero es cómo eran y qué alcance tenían los mecanismos de consulta entre partidos de cada presidente. El segundo es el

⁶ Sobre las instituciones informales y la distinción entre las instituciones formales e informales ver Helmke y Levitsky (2006).

poder real y la ubicación (tanto física como dentro del proceso político) de los consejeros más próximos y de mayor confianza del presidente. Obviamente, estos dos elementos interactúan, y ése es parte del propósito de este artículo. Si los consejeros de mayor confianza del presidente están dentro de las estructuras del *cuoteo*, es más probable que la política sustancial esté sujeta a los mecanismos consultivos de amplia base que han estado relacionados con el éxito de la democracia chilena. Si no lo están, es más probable que los presidentes hagan política de una manera más aislada y sin hacer gran uso de las consultas.

Una de las grandes ironías del *cuoteo* es que restringe el rango de elección de los presidentes en cuanto a quiénes pueden designar para los distintos cargos en ministerios y subsecretarías. El rango de elección es aún menor cuando la edad y el género se tienen también en cuenta como parte del *cuoteo*, implicando que los gabinetes se convierten en rompecabezas con muchas variables que tienen que resolver los presidentes. La naturaleza de este rompecabezas a menudo obliga al nombramiento de ciertos ministros que puede que no gocen del favor, o más importante, de la confianza del presidente. Cuando esto sucede, puede que los presidentes respeten el *cuoteo*, pero ponen en marcha de forma paralela sus propias redes informales de consejeros aparte de los ministerios. Los presidentes pueden confiar en estas redes y las utilizan para negociar sus iniciativas legislativas y sus relaciones con otros actores políticos.

El argumento de este artículo es que la relación entre las redes informales y el gobierno formalmente nombrado es crucial para entender el funcionamiento de cada administración. En particular, conforme han ido evolucionando los cuatro gobiernos post autoritarios, los presidentes han confiado gradualmente menos en consejeros dentro de las estructuras formales del gobierno (particularmente en los ministros) y más en redes informales fuera de los ministerios, que últimamente han dañado la legitimidad y eficacia de la fórmula post autoritaria para estructurar el poder ejecutivo.

Patricio Aylwin (1990-1994) - Gobernar desde la SEGPRES

Patricio Aylwin cosechó un extraordinario éxito al guiar a Chile en los a veces tensos momentos de la transición democrática. El *cuoteo* de las carteras ministeriales nació con Aylwin y los gobiernos eran enormemente estables. Había muy pocos cambios en el gobierno, y los ministerios clave y de mayor importancia permanecieron en manos de los mismos ministros durante toda la administración Aylwin. Pese al papel fundamental del reparto de carteras para el éxito de su gobierno, no se puede negar que Aylwin favoreció a su propio partido, el Cristiano Demócrata, en el contexto del *cuoteo*. Los ministerios más importantes fueron asignados a los confidentes cristianodemócratas de mayor confianza y recorrido. Edgardo Boeninger dirigió el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), Enrique Krauss fue puesto al frente del Ministerio del Interior y Alejandro Foxley fue nombrado Ministro de Hacienda. Una excepción importante a esta regla general fue la protagonizada por Enrique Correa, un socialista que encabezó la Secretaría General del Gobierno (SEGOB). Sin embargo, el hecho de que estos ministerios estuvieran sobre todo en manos de cristianodemócratas es menos importante que el que también se tratase de los confidentes y consejeros más próximos al presidente. Por lo tanto, la norma general para Aylwin, a diferencia de los siguientes presidentes, fue colocar claramente a sus consejeros más íntimos *en el interior* de los ministerios y en el corazón del gobierno en vez de fuera de él. Aylwin pudo colocar a sus hombres de confianza dentro del proceso de decisión política en un modo que sus sucesores en la presidencia no pudieron (o no quisieron).

La incorporación de consejeros muy próximos al equipo de gobierno en los ministerios subrayó el éxito de la administración de Aylwin de muchas maneras. Envío un mensaje dentro de los ministerios de que los distintos partidos estaban conectados al presidente y a sus círculos próximos y no aislados. Envío un mensaje público de que los consejeros más importantes y cercanos al presidente se implicaban en el gobierno, en vez de protegerlo políticamente (un asunto que sería más tarde una crítica a la administración Lagos). Por último, proporcionó los canales de información que el presidente necesitaba para llevar

su gobierno a buen puerto y mantener unida a una coalición de muchos partidos potencialmente problemática.

¿Cómo lo hizo? Fundamentalmente, Aylwin y sus consejeros crearon una fórmula para gobernar centrada en la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Aylwin creó el ministerio, dotándolo de cuatro responsabilidades principales: 1) aconsejar al presidente y a los ministros del estado sobre asuntos políticos, 2) supervisar la eficaz coordinación entre ministerios y partidos para asegurar la coherencia y la eficacia del gobierno, 3) ayudar a elaborar y guiar la legislación a lo largo del proceso legislativo, y 4) realizar investigación y análisis para facilitar la elaboración y la aprobación de legislación.

Aunque la SEGPRES pueda parecer un ministerio más, un componente simple del sistema del *cuoteo*, funcionalmente era bastante más en dos puntos importantes. Primero, Aylwin lo convirtió en el centro del sistema nervioso de su gobierno y puso a su frente a su consejero más fiel. Edgar Boeninger permaneció en su puesto durante toda la administración Aylwin. El nombre de Boeninger es bien conocido y mencionado frecuentemente a la hora de tratar del éxito de la administración Aylwin. Los sucesores de Boeninger al frente de la SEGPRES en las siguientes presidencias son mucho menos conocidos, sobre todo porque el perfil de la SEGPRES era mucho más bajo puesto que los consejeros más influyentes de los siguientes presidentes estaban fuera de los ministerios.

Segundo, aunque la SEGPRES estuviera en manos de los cristianodemócratas, el ministerio estaba concebido para representar a todos los partidos políticos pertenecientes a *Concertación*. Cuando, a la hora de elaborar legislación, SEGPRES convocaba e incluía a representantes de cualquier ministerio con potencial interés en el asunto a legislar, se trataba de ministerios que a menudo estaban dirigidos por otros ministros con distintas credenciales de partido. Una norma de hacer política mediante consulta entre partidos que llegó a su punto más alto durante el gobierno de Aylwin. La SEGPRES también organizó reuniones y consultas con los *jefes de bancada* de los distintos partidos de *Concertación* para que hubiera la participación más

alta posible de los partidos en la legislación. El mismo Aylwin ha señalado tanto el papel central de la SEGPRES como la importancia de las negociaciones transversales entre los partidos del congreso.

“Ahora, el trabajo de los Ministros, Secretario General de la Presidencia, Secretario General de Gobierno, es decir, Edgardo Boeninger y Enrique Correa, me ayudó mucho, porque ellos tenían una gran capacidad de contacto y estaban muy bien organizados, entonces, hubo una relación humana que facilitó una buena relación política con los ministerios y las bancadas parlamentarias afines.”⁷

Así, el sistema de Aylwin, a diferencia de sus sucesores, fue colocar decididamente a sus consejeros más próximos *dentro* de los ministerios y en el corazón del gobierno en vez de fuera de él. Al mismo tiempo, esta red informal de consejeros estaba firmemente conectada al proceso de gobernar e implicada en el mismo, lo cual proporcionó información crucial que facilitó la capacidad de Aylwin para gobernar y para mantener la coalición *Concertación*. Aunque esto parezca un diseño óptimo del poder ejecutivo, es esencial no ignorar el contexto. Pese a los profundos temas políticos que era necesario acordar durante la transición, no se puede negar que Aylwin pasó por algo así como una luna de miel, en la que sus nombramientos y sus decisiones políticas eran raramente cuestionadas.

Eduardo Frei (1994-2000) - *El Círculo de Hierro*

La presidencia de Eduardo Frei se caracterizó por la evolución de los dos elementos principales en los que se centra este artículo; hacia una menor incorporación directa de los consejeros más próximos a Frei en los ministerios y por una forma de gobierno menos consultiva que la de su predecesor.

Frei mantuvo los rasgos generales del *cuoteo* durante todo su mandato, y aunque hubo más cambios en el gabinete que con Aylwin, los nombramientos en el gobierno se caracterizaron por más o menos el mismo nivel de

⁷ Entrevista con el autor, 20 de agosto de 2008, Santiago.

movimiento que el de su sucesor Ricardo Lagos (pero menos que con Bachelet). Malinterpretando quizás las lecciones y la estructura de los gobiernos de Aylwin, Frei nombró inicialmente a destacados (y partidistas) líderes de los partidos más importantes de *Concertación* para tres ministerios políticos clave (Germán Correa del PS en Interior, Víctor Manuel Rebolledo del PPD en la SEGGOB y Genaro Arrigada del PDC en la SEGPRES). Aunque esta estrategia podría parecer que encajaba dentro de los límites del *cuoteo*, el hecho de que estos hombres proviniesen de puestos de liderazgo de alto nivel en sus partidos y fueran considerados antes incondicionales de sus propios partidos que incondicionales de *Concertación* significaba que les faltaba el espíritu de “transversalidad” entre partidos que caracterizó los nombramientos de Aylwin (Cavallo, 2008). Cuando los riesgos del excesivo partidismo se hicieron evidentes, Frei reorganizó los ministerios a los seis meses, nombrando a varios asesores personales de confianza en los ministerios más importantes.

Aunque Frei respetó las reglas generales del *cuoteo* al nombrar un nuevo gobierno, la manera en la que fue anunciada la crisis de gobierno, y la gente que terminó nombrando dice bastante sobre su concepto de la relación entre los consejeros formales e informales. Aunque, como se ha destacado, Aylwin nombró consejeros de confianza en puestos clave del gobierno, siguió manteniendo una manera muy consultiva de toma de decisiones, dependía de los consejos y las opiniones de los ministros y subsecretarios que estaban en el exterior de este círculo más próximo. Por otra parte, Frei terminó por confiar tanto en cuatro consejeros clave que también eran amigos íntimos (Carlos Figueroa, Raúl Trancoso, Edmundo Pérez Yoma y Genaro Arriagada) que este grupo terminó por ser jocosamente denominado el “*círculo de hierro*”. Estaba ampliamente reconocido que más que la manera interministerial de toma de decisiones que caracterizó el mandato de Aylwin, en realidad era el “*círculo de hierro*” de Frei el que ostentaba el poder en la sombra (Siavelis, 2000). Este hecho se reflejó en una viñeta cómica de un periódico de Santiago que apuntaba que más que nombrar a un “*gabinete de excelencia*”, Frei había nombrado un “*gabinete de Su Excelencia*” (Latin American Weekly Report, 1994, 20). En este sentido, aunque Frei nombró a su círculo más próximo para puestos formales del gobierno, los ministerios que encabezaban se convirtieron cada vez más en fuentes herméticas de políticas y consejo para el presidente.

Además, en vez de incorporar actores clave de *Concertación* que hubieran podido ser competidores pasados (o futuros) para la presidencia, como el antiguo Ministro de Economía y ex-Presidente del Partido Cristiano Demócrata, Alejandro Foxley, o el líder socialista que disputó la presidencia a Frei, Ricardo Lagos, estos líderes nacionales fueron relegados a cargos menores en la administración de Frei. No se contó con Foxley para el gobierno una vez que rehusara aceptar una serie de ofertas que eran muy inferiores de lo que merecían su prestigio y popularidad, y Lagos fue nombrado para el poco glamoroso puesto de Ministro de Obras Públicas.

Además del estilo del liderazgo en lo respectivo a la estructura de los consejeros formales e informales, los analistas han llamado la atención sobre la realidad de que la forma de tomar decisiones de Frei era también mucho más "presidencial" y mucho menos consultiva (Garrido, 2003; Siavelis, 2000: 67-68). Pese a la larga tradición en política de su familia, Frei provenía del mundo de los negocios y fue pronto criticado por su estilo de gestión, que era mucho menos consultivo y más autoritario que el de Aylwin. La decisión de Frei de nombrar lo que venía a ser un gabinete interno, y de hacerlo con poco grado de consulta, refleja este estilo de liderazgo. De hecho, estuvo muy cerca de poner en peligro la propia existencia de *Concertación* cuando decidió sustituir al Ministro de Interior, el socialista Germán Correa, por el cristianodemócrata Carlos Figueroa, sin consultar a la cúpula del Partido Socialista.

En este sentido, y en términos de la argumentación de este artículo, Frei se separó del patrón establecido por Aylwin, transformando gradualmente el *cuoteo* en más bien una labor de escaparate que en el mecanismo consultivo que era con Aylwin. Frei se desplazó hacia una forma menos consultiva de hacer política y hacia una estructura menos consultiva dentro del poder ejecutivo, una tendencia que, de manera interesante, continuaría y se intensificaría con los siguientes presidentes. El espíritu de transversalidad de Aylwin y de hacer política a partir de amplias y variadas fuentes de opinión fue reemplazado por la confianza en un menor número de consejeros próximos (y cristianodemócratas) (Garretón, 2001). Aunque estos consejeros estaban formalmente integrados en los ministerios, estaban menos interesados en los

mecanismos de consulta entre los partidos y más interesados en facilitar a Frei la capacidad de ejercer un fuerte poder ejecutivo y en protegerle políticamente.

Ricardo Lagos (2000-2006) - *El segundo piso*

Ricardo Lagos de nuevo mantuvo los rasgos básicos del *cuoteo* para los nombramientos ministeriales, pero ideó una fórmula distinta para estructurar las relaciones entre el gabinete y su red informal de consejeros. Es importante destacar que el contexto político cambiante de la época transformó el cálculo para los nombramientos ministeriales. Por primera vez desde la transición, el propio *cuoteo* fue criticado cada vez más, con opiniones públicas que variaban en la consideración del mecanismo desde un sistema consultivo clave hasta una forma de *politiquería*.

Por este motivo, Lagos hizo campaña específicamente sobre la base de nombrar a "nuevas caras" para su gobierno, y prometió tener en cuenta consideraciones de edad y género. Como se ha mencionado anteriormente, el *cuoteo* y las dificultades para encontrar personas sin largas trayectorias profesionales en el poder, limitó la capacidad de elección de Lagos y el grado hasta el que podía nombrar a consejeros de su confianza en los cargos más importantes del gobierno. La solución de Lagos fue distinta tanto a la de Aylwin como a la de Frei. Lagos optó por asegurar cuidadosamente la transversalidad en términos de representantes formales de los partidos dentro de los ministerios. De esta manera pudo a la vez contentar a los partidos con el *cuoteo* y tener en cuenta los asuntos de género y edad. Sin embargo, para resolver el problema de que esos ministros no eran los consejeros de confianza sobre los que él consideraba que podría apoyarse, optó por nombrar a una serie de consejeros *fuera* de los ministerios tanto para coordinar la política del gobierno como para proteger la imagen presidencial.

La innovación más importante de la presidencia de Lagos fue el nombramiento de este equipo exterior de tecnócratas y consejeros personales de confianza que servían como una especie de súper-gobierno, conocido como el *segundo piso* (llamado así por la ubicación de sus oficinas en el palacio presidencial, muy próximas al despacho del presidente). Estos consejeros dirigían la política

y recibieron el encargo de supervisar a los ministros del gobierno para asegurarse de que los ministerios seguían las instrucciones del presidente. Normalmente se reconocía a Ernesto Ottone y Eugenio Lahera como los líderes del *segundo piso*, junto con Carlos Vergara y Guillermo Campo. La oficina ganó una consideración casi mítica durante la administración Lagos hasta el punto de llegar a decir *“cuesta imaginarlo sin discusiones acaloradas o humo de cigarrillo desparramándose entre computadores y sillones.”* (Gómez, 2006). El poder intelectual de este grupo denominado el *segundo piso* está fuera de cuestión. Sin embargo, la razón de su existencia apunta al mismo punto flaco de la política del *cuoteo* que se ha identificado en todo este artículo: es difícil conciliar la política del *cuoteo* con el tipo de consejeros próximos y de confianza que a veces buscan los presidentes. Como destaca Brahm, durante su gobierno *“se atribuyó la existencia de este grupo a su ‘carácter desconfiado’ de los partidos, mientras que otros defendían la necesidad de proveer...una identidad al gobierno frente a la existencia de gabinetes nombrados ‘por cuoteo’”* (Brahm, 2010).

El desarrollo del *segundo piso* representó un giro en la forma tradicional de organizar el poder ejecutivo en otro sentido. Una de las innovaciones más importantes del gobierno Lagos fue la creciente preocupación del gobierno por la gestión de la imagen del presidente. Claramente, Frei no era conocido por su carisma, y algunos analistas argumentan que parte de sus dificultades en el gobierno (y, por supuesto, en su capacidad para vencer a Piñera en las elecciones de 2009) procedían de su incapacidad para gestionar la imagen personal de su gobierno. Para un analista, el resultado de ello fue un gobierno caracterizado por *“la política de blindaje”* (Cavallo, 2008). Lagos intentó evitar este problema, por lo tanto, por primera vez desde la transición, parte de la misión del *segundo piso* consistía en la gestión proactiva de la imagen y el mensaje del Presidente Lagos con el fin de cultivar el apoyo y popularidad del presidente y de su administración (Ruiz-Tagle, s.f., p. 1).

Sin embargo, no todo el poder estaba concentrado en el *segundo piso*. Al mismo tiempo, Lagos se movió para reforzar el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda, formando lo que llegó a ser una troika para la toma de decisiones y la gestión del gobierno que realizó las funciones que hacía la

SEGPRES durante el gobierno de Aylwin (Aninat y Rivera, 108-109). Con esta estructura, los ministerios sectoriales perdieron en poder e influencia, y con esta disminución del poder surgió una cada vez menor coordinación interministerial.

Aunque éste era un método creativo para resolver el problema de respetar el *cuoteo* y a la vez de poder contar con consejeros de confianza, no estaba exento de inconvenientes. Primero, que también será discutido más adelante, la existencia del *segundo piso* comportó acusaciones a Lagos de estilo imperial de liderazgo. Los críticos argumentaron que el *segundo piso* llegó a ser un “gobierno paralelo” o que estaba constituido por “ministros en la sombra” (Brahm, 2010). Estas críticas llegaron a tal nivel que un crítico apuntó que “*El Segundo Piso...suele tener bastante más importancia que el mismo ministerio en la toma de decisiones, naturalmente, no tiene nada que ver con los partidos.*” (Baño, 2007: 15).

Segundo, este tipo de organización tiene consecuencias concretas para el diseño e implementación de políticas (y podría decirse que fracaso político). Dado que el diseño e implementación de las políticas se hacía coordinadamente entre el *segundo piso* y sólo unos pocos ministerios clave (sobre todo Hacienda e Interior), faltaban la amplia participación e identificación en la política que caracterizó a la administración Aylwin. Además de dañar las relaciones interministeriales, esta forma de hacer política también permitió que algunos ministerios dominasen, de modo que sus agendas y preocupaciones rigieran la acción gubernamental. Por ejemplo, aunque la crisis en la puesta en marcha de la reforma del sistema de transportes Transantiago (una idea de Lagos) ocurrió durante la supervisión de Michelle Bachelet, Aninat y Rivera llegaron a establecer el origen del espectacular y grave fallo de esta medida con el predominio del Ministerio de Hacienda y del *segundo piso* y a la falta de participación interministerial y de coordinación en el diseño y puesta en marcha del programa (Aninat y Rivera, 2009: 1)

Tercero, los esfuerzos de relaciones públicas del *segundo piso* también han sido específicamente criticados. Aunque sin duda la administración Frei tenía un problema con la gestión de su imagen, puede que el *segundo piso* fuera

demasiado lejos en la “gestión” de la imagen y de las políticas del gobierno. Ruíz-Tagle apunta que el gobierno Lagos dependía mucho más que su predecesor de lo que denomina un estilo de “*gobernar por titulares*”, donde a veces la manera en la que se lanzaba el mensaje era más importante que el propio mensaje (s.f., p. 1).

El propio estilo de liderazgo de Lagos también redujo el alcance de las consultas interministeriales y el aporte de participación real por parte de todos los partidos de la coalición. Lagos siguió una tendencia comenzada por Frei que cambió el centro de gravedad del poder de la consulta entre ministros hacia un proceso de toma de decisiones más poderoso y centralizado en el que las decisiones provenían de La Moneda (el palacio presidencial). En un sistema presidencial, por supuesto, las decisiones finales provienen del presidente. Sin embargo es importante considerar el grado en el que se tienen en cuenta las distintas opiniones y de quién provienen las opiniones que prevalecen finalmente al tratar de entender el centro real del poder en la toma de decisiones. Cuando se tienen en cuenta estas consideraciones, la estructura de toma de decisiones fue mucho menos consultiva en el caso de Lagos que en el de sus predecesores, normalmente a favor de Lagos y de sus asesores más próximos (Aninat y Rivera, 2009; Cavallo, 2008).

Michelle Bachelet (2006-2010) - Nuevas caras y paridad de género

En términos de configuración y diseño de las estructuras consultivas del poder ejecutivo es importante tener en cuenta que el momento político, la experiencia y el éxito relativo de los presidentes recientes, así como las propias campañas políticas, forjan las decisiones de los presidentes a la hora de formar gobiernos y redes de consejeros. La presidencia de Michelle Bachelet es un símbolo de esta realidad.

La propia candidatura de Bachelet refleja el momento político al que *Concertación* se enfrentó en las elecciones presidenciales de 2005. *Concertación* había gobernado Chile durante 16 años y estaba comenzando a mostrar signos internos y externos de fatiga. Cada vez más, *Concertación* era considerada por la prensa como una coalición atrincherada, elitista y que sólo

podía ofrecer más de lo mismo. En este sentido, la selección de Bachelet por *Concertación* fue un golpe genial. Desde la perspectiva más básica, la elección de Bachelet contrarrestaría la percepción de que la coalición estaba agotada al encontrar una cara nueva, fresca y dinámica. Como Bachelet no era una política de carrera, se la consideraba como proveniente del exterior de la clase política atrincherada y de la atribulada *Concertación*. Es más, en un país con una política notablemente dominada por el género masculino, su género reforzaba su imagen como una excitante cara nueva con potencial para hacer historia en Chile y en toda la región al ser la primera mujer presidente elegida por el pueblo en Sudamérica sin tener lazos con un político masculino. Por último, su experiencia como primera Ministra de Defensa de Chile y la realidad de que tanto ella como su familia habían sido víctimas del régimen militar, supusieron un refrescante legado para la largamente buscada reconciliación chilena. Considerando estas características, *Concertación* la identificó como la candidata con más probabilidades de desviar la acusación de que la coalición había terminado por ser nada más que una fuerza política convencional y elitista donde dominaba la rutina.

Por lo tanto, al equilibrar continuidad con cambio, empaquetar lo viejo en un paquete nuevo y escoger un político con la reputación de conseguir consensos, *Concertación* dio con toda una receta para el éxito con la candidatura de Bachelet. Sin embargo la propia campaña comprometió a Bachelet con respecto a la organización del poder ejecutivo, tanto en lo formal como en lo informal. Primero, para reforzar su novedad como candidata femenina, Bachelet prometió que su gabinete estaría formado por un 50% de mujeres. Segundo, para subrayar la idea de renovación en la alianza de gobierno, prometió que su gobierno estaría constituido por nuevas caras y que “*nadie se va a repetir el plato,*” indicando que los que hubieran sido ministros no lo serían de nuevo. Por último, en oposición directa a la idea de que el *segundo piso* había venido a ser con Lagos una especie de “gobierno paralelo”, Bachelet prometió que, debido a que mecanismos de ese tipo que sortean el poder ejecutivo normal apestan a elitismo y compadreo, no habría un segundo piso visible durante su mandato.

Al prometer estas tres cosas a la vez, Bachelet se creó el peor de los escenarios, quedándose sin un equipo ministerial competente con la experiencia y las conexiones formales que la hubieran permitido coordinar con éxito la política entre partidos y sin un círculo de consejeros privados en los que pudiera confiar. La combinación entre tener que cumplir el *cuoteo* y las promesas referentes a las nuevas caras, la “repetición del plato” y el género, hicieron tan complejo el cálculo de los nombramientos que era matemáticamente difícil conseguir los objetivos que ella misma se había puesto. Como Navia (2007:7) destaca, Bachelet tenía que asegurarse de que no sólo hubiera una mitad de mujeres entre sus ministros y subsecretarios, sino de que todas las mujeres no fueran exclusivamente del Partido Socialista o del Partido Cristiano Demócrata, y encima de que más o menos estuvieran divididas por igual. Además, su promesa de nombrar caras nuevas y mujeres, hicieron que el grupo de candidatos fuese muy pequeño. Como las mujeres habían sido excluidas de los niveles superiores del gobierno en Chile durante tanto tiempo, la mayoría de las que tenían experiencia ya habían desempeñado algún cargo y no se podían llamar caras nuevas. Al final, el primer gobierno estaba formado sobre todo por políticos inexpertos sin las tradicionales conexiones de partido que habían facilitado en el pasado la coordinación entre partidos.

La situación en el *segundo piso* era un poco mejor. Bachelet técnicamente sí tuvo un *segundo piso*, sin embargo, su estructura y cometidos fueron diferentes a los de la administración Lagos. Bachelet en vez de basarse en los miembros del *segundo piso* como su círculo de confianza y consejeros políticos más generales, organizó el trabajo sobre la fórmula de que cada consejero individual estuviera al cargo de un área particular de temas. Esta combinación se tradujo en que con Bachelet el *segundo piso* “*tuvo casi nula influencia, que fue fragmentado y cumplió un escaso rol de coordinación...*” (Brahm, 2010).

La combinación entre ministros sin experiencia y la falta de un equipo fuerte de consejeros políticos creó problemas enseguida, ya que los dos primeros años de gobierno de Bachelet se caracterizaron por una crisis detrás de otra. Algunos meses después de ocupar el cargo, surgieron rápidamente protestas estudiantiles generalizadas dando fin a la luna de miel de Bachelet. La

incapacidad de su gobierno y de sus ministros para ver venir esta crisis ocultó la propia afirmación de Bachelet de que su gobierno estaba “en contacto” con los chilenos “reales” y completamente comprometido con su nueva misión de “*poder ciudadano*.” Casi de inmediato, detrás de las protestas estudiantiles, surgieron alegatos de ineptitud y mala gestión sobre la gran reorganización del sistema de transportes de Santiago conocido como el Plan Transantiago, una vez que la puesta en marcha del programa resultó ser un desastre, con ciudadanos dejados en tierra, largas colas y autobuses y metros sobrecargados. La debacle de Transantiago produjo la crisis política más seria y más larga de *Concertación*. Aunque Bachelet asumió la responsabilidad por lo ocurrido, los consejeros también apuntaron que su gobierno había heredado los problemas de la malhadada reforma de transportes de la administración Lagos. En realidad, en lo que interesa en este artículo, algunos han señalado que el estilo de toma de decisiones de Lagos, la falta de consulta y el excesivo apoyo en el Ministerio de Hacienda tienen parte de la culpa de este mal diseñado programa (Aninat y Rivera, 2009).

Sólo tres meses después de jurar el cargo, la presidenta tuvo que realizar sus primeros cambios en el gobierno, y los años siguientes se caracterizaron por una renovación ministerial casi constante. En particular, y concretamente en contraste con la administración Aylwin, el equipo político del gobierno (los Ministerios del Interior, del Gobierno y de la Presidencia) fueron débiles e inestables. Con cada cambio de gobierno, Bachelet iba abandonando la paridad entre géneros, las nuevas caras iban siendo sustituidas por otras viejas y el último gobierno de Bachelet se parecía mucho a los gabinetes tradicionales de *Concertación*.

Por lo tanto, en términos del marco para considerar la relación entre la distribución formal de carteras y las redes informales de consejeros en las que se apoyan los presidentes, Bachelet ha tenido el peor de todos los escenarios. Ha sido incapaz de apoyarse en un equipo de consejeros de confianza y el grado de coordinación formal entre partidos y entre ministerios ha sido perjudicado por la falta de experiencia y de conexiones políticas de sus nombramientos iniciales. Bachelet ha dejado la presidencia con el más alto grado de aprobación pública de cualquier presidente de la historia de Chile, sin

embargo, la mayoría de los analistas explican esta valoración como resultado de su popularidad personal y de la capaz gestión económica de su ministro más próximo, Andrés Velasco, Ministro de Hacienda, durante los últimos meses de su administración, más que por cuatro años de hacer política eficientemente y por consenso entre partidos.

V). CONCLUSIÓN

En oposición a un gran número de obras que señalan las dificultades asociadas con las democracias presidenciales de partidos múltiples, el caso chileno demuestra que los mecanismos creativos para el reparto del poder pueden mitigar los problemas asociados a la “difícil combinación” de multipartidismo y presidencialismo (Mainwaring, 1993). Como se ha demostrado en este artículo, la distribución de las carteras ministeriales entre partidos fue el factor clave de la formación y mantenimiento de la coalición, facilitó la gobernación y las relaciones entre los poderes del estado por cuanto realizó una función esencial de legitimación de cara al público. En este sentido, este capítulo se inscribe en una mayor corriente de trabajos en desarrollo sobre las virtudes y posibilidades de gobernar con múltiples partidos dentro de sistemas presidenciales.

Sin embargo, este artículo trata temas nuevos en dos áreas que son fundamentales para la comprensión de la importancia de ese tipo de acuerdos de reparto entre partidos. La distribución de carteras ministeriales entre varios partidos puede ser un elemento clave para llevar a cabo todas las funciones destacadas aquí, y puede que sean de particular utilidad para dar a los partidos importantes un papel en democracia en el contexto de las transiciones democráticas. No obstante, el caso chileno muestra también que los arreglos como el *cuoteo* pueden perder efectividad si la opinión pública los comienza a considerar como un modo de repartir el botín político entre las élites de los partidos más que como un elemento para proteger la democracia. Si los arreglos para el reparto del poder van más allá de su utilidad, se da el potencial para el desarrollo de la *partidocracia*, como se demuestra en el caso venezolano de manera espectacular.

Segundo, este artículo también es innovador al analizar las relaciones entre la distribución formal de las carteras ministeriales y las redes menos formales de consejeros presidenciales. Esta variable clave, aunque normalmente pasada por alto, puede ayudar a determinar el éxito de los arreglos para el reparto del poder. La principal ironía es que el proceso de compartir las carteras ministeriales limita el alcance de los nombramientos potenciales de los presidentes, por lo que los presidentes pueden sentirse tentados a apoyarse en consejeros fuera de los ministerios. Por un lado, estas redes de consejeros menos formales pueden convertirse en ayudas fundamentales y de toda confianza para proteger al presidente y ayudarlo a llevar a cabo sus planes. Por otra parte, no obstante, estas redes de consejeros se sitúan fuera del poder ejecutivo y participan menos en el proceso político. La influencia de las redes informales (a menudo asociadas con más proximidad al presidente y a su partido) puede debilitar el principio mismo de consulta entre partidos sobre el que se basa la distribución de carteras ministeriales. Además, en lo referente a la opinión pública, es posible que haya un coste por trabajar fundamentalmente con consejeros fuera de las estructuras del poder ejecutivo. Quizás, mantener una consulta real entre partidos sea fundamental para mantener las ventajas asociadas con los acuerdos formales de reparto de poder, a diferencia de tener un escaparate y colocar la autoridad real en algún otro lugar, lo cual puede dañar al propósito mismo para el que se han diseñado los sistemas de reparto de ministerios.

Los políticos de *Concertación* reconocieron las dificultades asociadas con la política por *cuoteo*. Sin embargo había grandes desincentivos entre ellos para eliminar el *cuoteo* debido a su importancia fundamental para el mantenimiento de la coalición. Fundamentalmente, era necesario formar alianzas preelectorales para que múltiples partidos pudieran competir y ganar en un sistema de elección binomial. Estas alianzas preelectorales, a su vez, imposibilitaban que hubiera candidatos presidenciales de un solo partido no perteneciente a una coalición. Desde una perspectiva política, este hecho necesitaba de un cierto proceso de construcción de consenso y de resultados políticos negociados. Desde una perspectiva práctica, hacían falta complejos acuerdos de reparto de poder en los niveles de la élite, del gobierno y

electorales que sólo podían ser negociados entre gente de peso dentro de los partidos.

Hay variables adicionales menos tangibles que también contribuyen al mantenimiento del *cuoteo*. Indudablemente, el modelo transicional de hacer política tuvo éxito, y los patrones normalizados que tuvieron éxito en el pasado tienden a repetirse. Hasta que se idee un nuevo modelo político, las élites continúan apoyándose en lo que ha funcionado en el pasado. *Concertación* nunca ha sido derrotada en unas elecciones nacionales hasta la victoria de Sebastián Piñera en 2010, y como tal no ha tenido ocasión para reconsiderar un modelo que, hasta la derrota, había sido lo suficientemente eficaz como para obtener el favor de los votantes. Es más, sin ese tipo de acuerdos de reparto de poder será difícil seguir funcionando como coalición en el futuro, lo que quiere decir que los partidos (ninguno de los cuales es actualmente capaz de generar el apoyo de una mayoría) tendrán que gobernar solos, con todas las dificultades que ello entraña. Además, el *cuoteo* se ve también reforzado por la existencia de un sistema de elecciones parlamentarias que obliga a los partidos a formar alianzas electorales para poder ganar. Los acuerdos que se alcanzan en el poder ejecutivo están relacionados con una dinámica mayor de acuerdos entre coaliciones para presentar candidaturas a la presidencia y presentar listas conjuntas a las legislativas. La negociación del *cuoteo* y el mantenimiento continuado del *cuoteo* ha sido uno de los pegamentos más importantes que ha ayudado a mantener esta alianza electoral unida y hay muchos factores en contra de eliminarla.

Con la derrota surgen dos cuestiones inmediatas. La primera es la fórmula que utilizará Piñera para distribuir los puestos ministeriales. Como se ha indicado, ha descartado específicamente la posibilidad de que la distribución de las carteras se base en cualquier tipo de cuotas entre partidos, a la vista de la negativa imagen pública que tiene el *cuoteo*. Es cierto que su *Coalición por el Cambio* está formada por dos partidos. *Concertación* se basó firmemente en la política del *cuoteo* para compartir un poder que, a su vez, permitió que los presidentes fueran capaces también de alcanzar consensos y construir mayorías legislativas. Piñera tendrá que descubrir algún mecanismo para hacer lo mismo. Además, tendrá que lidiar con la dificultad de intentar reconciliar su

área de consejo privada y personal (o lo que podría ser su propio *segundo piso*) con la estructura formal del poder ejecutivo y la distribución de ministerios.

La segunda pregunta es, por supuesto, si la coalición *Concertación*, que aún está formada por numerosos partidos, permanecerá unida una vez fuera del gobierno sin el fuerte pegamento que suponía la política de reparto del poder. Como mínimo, si la coalición espera volver al gobierno tendrá que pensar en una nueva fórmula para gobernar en 2014: una que tenga en cuenta tanto la distribución formal de carteras y la forma de estructurar la red informal de consejeros que invariablemente acompaña al poder a un presidente.

Zaragoza, 6 de marzo de 2010

OBRAS CITADAS

- ALTMAN, David. 2000. “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies,” Party Politics 6 (3): 259-283.
- ANINAT, Cristóbal y RIVERA, Eugenio. 2009. “Coordinación estratégica en el Estado de Chile,” En Consorcio para la reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile. Santiago, Chile.
- AMORIM NETO, Octavio. 2000. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislative no Brasil,” Dados 43 (3): 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio. 2006. “The Presidential Calculus,” Comparative Political Studies 39 (4): 415-440)
- AUSTEN-SMITH, David y BANKS, Jeffrey. 1990. “Stable Governments and the Allocation of Policy Portfolios,” American Political Science Review 84 (3): 891-906.
- BAÑO, Rodrigo. 2007. “La justicia tarda, pero no llega,” En Análisis del año 2006. Departamento de Sociología, Universidad de Chile, enero de 2007.
- BRAHM, María Luisa. 2010. “El diseño del Segundo Piso que pretende evitar ‘errores’ de Lagos y Bachelet” El Mercurio (on-line) 28 de febrero 2010. Consultado el 1 de marzo de 2010.
- CAREY, John M. y SIAVELIS, Peter M. 2005. “Insurance for Good Losers and the Future of the Concertación,” Latin American Politics & Society 47(2): 1-22.
- Centro de Estudios Públicos. 2007 Documento de Trabajo: Estudio Nacional de Opinión Pública No. 56, Santiago, Chile.
- CAVALLO, Ascanio. 2008. ¿Dónde está el alma del gobierno de Bachelet? La Tercera (on-line) 8 de abril de 2008. Consultado el 24 de febrero de 2010.
- COX GARY W. y MORGENSTERN, Scott .2002. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Pro-active Presidents.” En

- Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern y Benito Nacif (New York: Cambridge University Press),
- DEHEZA, Grace Ivana. 1997. “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur.” Tesis doctoral presentada en el Departamento de Ciencias Políticas del Instituto Europeo, Florencia, Italia.
 - GARRETÓN. M.A. 2001. “La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy”. En Jorge Lanzaro, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina . Buenos Aires: CLACSO: pp. 189-202.
 - GOMÉZ, Daniel 2006. “El ‘animal político’ de Bachelet” 28 de febrero de 2006
 - HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven, eds. 2006. Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America . Baltimore: Johns Hopkins University Press
 - JONES, Mark. 1995. Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracy. South Bend: University of Notre Dame Press.
 - LANZARO, Jorge. 2001. Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas En América Latina . Buenos Aires: CLACSO
 - LAVER, Michael, y SHEPSLE, Kenneth. 1990. “Coalitions and Cabinet Government,” American Political Science Review 84 (3): 873-890.
 - LINZ, Juan J. 1994. “Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?” En The Failure of Presidential Democracy, Vols. 1 y 2., Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds. (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
 - MAINWARING, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,” Comparative Political Studies 26: 33-56.
 - MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew eds. 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America. (New York: Cambridge University Press).

- MÉNDEZ, José Luis. 2007. “La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos,” Foro Internacional 68 (4): 839-867.
- El Mercurio de Valparaíso (on line). Consultado el 24 de febrero de 2010.
- MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito eds. 2002. Legislative Politics in Latin America (New York: Cambridge University Press, 2002),
- NAVIA, Patricio. 2007. “¿Que le pasó a Bachelet?” Nueva Sociedad 212: 4-14.
- NAVIA. 2010. “En busca del equilibrio perfecto.” La Tercera (on line). 17 de febrero de 2010. www.latercera.com .
- NEUSTADT, Richard. 1990. Presidential Power and the Modern Presidents. New York: The Free Press.
- REHREN, Alfredo. “Organizing the Presidency for the Consolidation of Democracy in the Southern Cone.” Artículo presentado en el XVII International Congress of the Latin American Studies Association, Los Angeles, September 24-27, 1992, p. 7.
- Renovación Nacional, “Parlamentarios piden terminar con el cuoteo en el MINSAL,” Renovación Nacional website, 3 de noviembre de 2008, <http://rn.cl/2008/11/03/parlamentarios-piden-terminar-con-el-cuoteo-en-el-minsal/>.
- RUIZ-TAGLE, Pablo. s.f. “El Segundo Piso de la Moneda, el pato volador, el pato cojo, y los desafíos de la constitución gatopardo”. Manuscrito no publicado.
- SHUGART Matthew S. y CAREY, John M. 1992. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics (New York: Cambridge University Press)
- SIAVELIS, Peter. 2000. The President and Congress in Post-Authoritarian Chile. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2000.
- SEPULVEDA, Eduardo. “Sebastián Piñera: ‘Ningún padrino, ningún cacique nos va a imponer ninguna autoridad ni funcionario en nuestro

gobierno” El Mercurio (on-line) 24 de enero de 2010. Consultado el 1 de marzo de 2010.

- STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy. 1994. “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en The Failure of Presidential Democracy, volumen 1, eds. Juan Linz y Arturo Valenzuela (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994). 119-136.
- VALENZUELA, Arturo 1994. “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile”, en The Failure of Presidential Democracy, Vols. 1 y 2., Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds. (Baltimore: Johns Hopkins University Press).