

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002589  
ARCHIVO

## **INFORME DE ANALISIS**

**(Al 12 de junio de 1992)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## **A. ANALISIS POLITICO: SUPRAPARTIDISMO Y PROYECCION DE LA CONCERTACION**

Aunque hay una general coincidencia en que los resultados de las elecciones municipales gravitarán decisivamente en el escenario político posterior al 28 de junio, algunos de los problemas que configurarán dicho escenario tienen una relativa independencia de ellos y tenderán a hacerse presentes en virtud del problema de la proyección de la Concertación más allá de 1994.

Uno de tales elementos es el papel que los partidos políticos querrán jugar en el futuro tanto en el interior de la propia alianza como en relación con quien ocupe la Presidencia de la República. En parte importante, las reformas constitucionales impulsadas por el actual Gobierno contienen elementos que les confieren a los partidos un mayor peso en el sistema político.

Por lo mismo, es indudable que los partidos políticos serán objeto y sujetos de un debate de gran trascendencia para el futuro de una democracia que se quiere estable y duradera.

A propósito de las reformas constitucionales han surgido ya críticas contra lo que se anuncia como "partidocracia". Este informe no pretende elaborar una respuesta a tales críticas, sino más bien explorar otro fenómeno que tiene la misma raíz y que puede denominarse "partidismo".

### **I. "PARTIDOCRACIA" Y "PARTIDISMO"**

El proyecto gubernamental de reformas a la Constitución postula la necesidad de que el texto constitucional reconozca no sólo la expresión individual de los derechos políticos de las personas, sino también su expresión colectiva: los partidos políticos. Con este fin, y también para resaltar y proteger el legítimo ejercicio de la actividad política a través de tales asociaciones, se ha propuesto darles el más alto respaldo, incorporando a la Constitución el reconocimiento de su calidad de personas jurídicas de derecho público.

El papel de los partidos políticos en el proyecto gubernamental se fortalece, además, por otras vías. Por ejemplo, con la eliminación de la institución de los senadores designados, cuyo nombramiento escapa a la influencia de los partidos y que, por lo mismo, actúa como un cierto contrapeso de ella<sup>1</sup>. Otro tanto ocurre con la

---

<sup>1</sup>Tal como la derecha lo esgrime, este argumento pretende pasar a llevar un principio democrático fundamental como es el de la generación democrática de los cargos de representación parlamentaria. No es la intención de este informe apoyar tal argumento, sino sólo constatar que los senadores "institucionales" constituyen, en efecto, un área de poder donde el ejercicio de influencia por los

introducción de la norma por la cual la Cámara de Diputados, que expresa la influencia de los partidos políticos de un modo más directo, queda facultada para designar a dos miembros del Tribunal Constitucional. También contribuyen a fortalecer a los partidos políticos la rebaja del requisito de antigüedad, de 3 a 2 años, para que los presidentes del Senado puedan incorporarse como miembros al Tribunal Calificador de Elecciones y la incorporación del Presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional.

Esta tendencia a potenciar el papel de los partidos políticos en nuestro ordenamiento institucional ha llevado a la derecha a sostener que el proyecto de reforma constitucional impulsado por el Gobierno apunta a consolidar en Chile una nueva dictadura de los partidos políticos o "partidocracia". La crítica de la derecha señala que la preponderancia sin limitaciones de los partidos políticos tiende, inexorablemente, a politizar cada vez más ámbitos de la vida social y nacional hasta llegar a un punto de total saturación del cuerpo social por la política, parálisis institucional e ineficiencia del Estado<sup>2</sup>.

Existen buenos argumentos para contrarrestar la crítica de la derecha, todos ellos estrictamente apegados a los principios del régimen democrático. Sin embargo, ello no obsta para que se acepte que dicha crítica es una de las más sólidas que la derecha ha enarbolado contra las reformas constitucionales, una de las más simples de explicar al público y una de las que puede concitar mayores simpatías en la opinión ciudadana, incluidos quienes hoy dicen apoyar al Gobierno.

Ahora bien, aunque estén relacionados, es aconsejable hacer una distinción entre el fenómeno de la "partidocracia" y el fenómeno del "partidismo". El **partidismo** tiene que ver específicamente con la **capacidad de los partidos políticos para bloquear la acción del titular de un cargo público, en especial el Presidente de la República, y condicionar (más que incidir en) el proceso de toma de decisiones.**

Sería erróneo pensar que la crítica al fortalecimiento del papel de los partidos políticos es un asunto relevante sólo en función del debate sobre las reformas constitucionales y la acusación de "partidocracia" que se producirá después del 28 de junio.

Por el contrario, el objetivo de favorecer la proyección de la actual alianza y la alta posibilidad de que en marzo de 1994 se inaugure un segundo gobierno de la Concertación son factores que hacen que el tema del papel de los partidos políticos tanto en el seno de la coalición como en relación con el futuro Presidente surja como uno de los asuntos cruciales para el futuro del país.

---

partidos es complejo.

<sup>2</sup>Italia es el ejemplo más a mano de las consecuencias de la "dictadura de los partidos".

En otras palabras, más allá de construir la necesaria respuesta a la derecha, lo que el Gobierno tiene que empezar a elaborar desde ya son elementos doctrinarios relativos al "suprapartidismo" para ser discutidos con los partidos de la Concertación. Esto se vuelve todavía más urgente si se considera que, después de las elecciones municipales, los partidos probablemente tenderán a reforzar su visión negativa del "presidencialismo" actual y contarán con argumentos empíricos para apoyar sus distintas expectativas de obtener mayores cuotas de influencia en la conducción del Estado y sus asuntos.

## II. "PARTIDISMO" Y "SUPRAPARTIDISMO"

En un informe de marzo de este año se señalaba que la noción de "gobierno suprapartidario" ha sido "una de las principales innovaciones de la experiencia actual respecto de otros gobiernos de coalición". Se añadía que esta noción ha sido clave "desde el punto de vista del contrato político que sirve de fundamento al Gobierno de la Concertación" y explica buena parte del éxito que ha logrado la actual administración.

### 2.1 La naturaleza de los partidos y los problemas que implica

Un partido político es un grupo o asociación cuyo propósito es presentar candidatos en elecciones para cargos públicos. En virtud de ello tienen legítimas aspiraciones de autonomía y necesidades de perfilamiento.

Obviamente, cumplen diversas funciones. Sobre todo, expresan intereses y articulan demandas. En este sentido, la importancia de los partidos en una sociedad de masas y democrática es fundamental. Ellos son los elementos claves de lo que podríamos denominar una "economía de la política" por la cual una diversidad de intereses y opiniones se expresan y articulan en un espectro de pocas asociaciones de individuos para competir por escasos cargos electivos del Estado.

Ahora bien, que lo específico y propio de los partidos sea su propósito de competencia electoral para dirigir el Estado a través de la obtención de la mayor cantidad y de los principales cargos públicos, quiere decir que, por definición, los partidos políticos tienden a responder a una lógica de competencia o correlación de fuerzas (y, por tanto, sectarismo) más que a una lógica de colaboración o distribución de apoyos. Este es, precisamente, uno de los mayores focos de dificultades que tensiona a toda alianza.

Otro factor de tensión es el hecho de que los cargos públicos electivos tengan un cierto carácter de "trofeo" de la competencia. Los cargos son "conquistas" de los partidos y los partidos aspiran legítimamente a "disponer" de ellos con total discrecionalidad o, al menos, a tener un virtual poder de veto, de manera de bloquear las acciones del titular del cargo público cuando ellas no cuentan

con el beneplácito del partido. Como consecuencia, existe una alta probabilidad de tensión, que puede afectar tanto a un gobierno mono-partidista (entre el titular y su partido) como, con mayor razón, a un gobierno de coalición (entre el titular y los partidos, entre el titular y su partido versus otros partidos, etc.).

Tales tensiones pueden redundar, a lo menos, en los siguientes problemas:

- a) **Dificultades de gobernabilidad.** En general, la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo (gobernabilidad) puede verse afectada por tres tipos de factores: primero, la posibilidad, característica de la sociedad moderna, que se acrecienta en democracia, de un exceso de demandas y niveles de participación; segundo, la baja capacidad administrativa de un sector público sometido al conflicto entre la racionalidad burocrática y las exigencias de grupos corporativos e intereses privados; y, tercero, la habilidad política de la élite que dirige el Estado para ejercer control y generar consensos en torno a las políticas públicas. Junto a ellos, es indudable que la tendencia de los partidos políticos a restringir la autonomía del gobierno al que apoyan constituye también un factor que puede llegar a afectar decisivamente su desempeño en el tiempo.
- b) **Cuestionamiento a la legitimidad de las autoridades y políticas públicas.** La pérdida de independencia de un gobierno (Presidente y gabinete) frente al o los partidos que lo apoyan tiene casi como una ineludible consecuencia su desautorización ante el conjunto de la ciudadanía. Es innecesario abundar en los efectos que ello supone. Sin embargo, es prudente recordar que, más allá del impacto negativo para el gobierno en sí, lo que se resiente con la pérdida de legitimidad de autoridades y políticas públicas es, en definitiva, el propio régimen democrático.
- c) **Deterioro de la eficiencia.** Como producto de todo lo anterior puede llegarse a un deterioro y eventual colapso de la eficiencia en el manejo del Estado. Por ello, el Gobierno ha reiterado en distintas oportunidades que una de las enseñanzas de este período es la necesidad de velar porque la democracia sea eficiente y eficaz y asumir esto como una tarea permanente, cotidiana.

## 2.2 El principio del "suprapartidismo"

- a) **Definición.** El "suprapartidismo" puede entenderse como la neutralización del poder de veto de los partidos sobre la acción del Presidente de la República y la capacidad de determinar o condicionar el proceso de toma de decisiones más allá de ciertos límites.

Específicamente, el "suprapartidismo" tiende a eliminar las tensiones propias de un gobierno partidario (sea mono-partidario o de coalición) y a superar, en parte importante, los problemas de gobernabilidad, legitimidad y eficiencia.

La dificultad para resolver tensiones y problemas a través del principio del "suprapartidismo" se acrecienta cuando el régimen institucional del Estado democrático es de carácter presidencial y el gobierno es un gobierno de coalición.

En ese contexto, y en virtud de las tendencias "naturales" de los partidos políticos, las presiones para romper la norma suprapartidaria pueden ser de tal magnitud que tiendan a imposibilitar la actuación estratégica coherente del gobierno y a quebrantar el único sostén en que, en tales condiciones, puede apoyarse esa norma: la voluntad del Presidente de la República para imperar sobre la fuerza de los partidos.

#### **b) Condiciones en que surgió la norma suprapartidaria hoy vigente**

Cabe recordar que, pese al éxito que hoy se le reconoce, el principio del "suprapartidismo" no formaba parte de los consensos originales que generaron el pacto de la Concertación. En rigor, su origen fue puramente circunstancial y motivado por las necesidades de la campaña presidencial, particularmente por las características de su última fase.

En efecto, un factor que debilitaba el desempeño electoral de la Concertación en 1989 era la imagen en la ciudadanía de que el futuro Presidente de la República iba a estar sujeto a compromisos y presiones de los diecisiete partidos que lo apoyaban. Como respuesta a eso, la Concertación llegó a la suscripción de un acuerdo por el cual asumía la necesidad de que el Gobierno se rigiera por la norma suprapartidaria.

Pese a ese origen, este acuerdo expresaba también las "lecciones históricas" que proporcionaban las evaluaciones negativas de las experiencias de gobierno entre 1964 y 1973. Existió entonces una amplia coincidencia en que la imagen de los presidentes como mandatarios sometidos al control partidista no debía repetirse en el futuro.

Si bien los partidos han aceptado hasta ahora pagar los costos que en términos de autonomía y perfilamiento supone la vigencia del "suprapartidismo", existe el riesgo de que este principio se debilite, y eventualmente se abandone, a medida de que nos vamos acercando al período de recambio del equipo gubernamental. En consecuencia, un desafío central del escenario post-municipales es transformar el suprapartidismo de norma circunstancial en principio estratégico.

### III. LIMITES AL "SUPRAPARTIDISMO"

Hacerse cargo del desafío señalado supone, a la vez, tomar en consideración las legítimas aspiraciones y necesidades de autonomía y perfilamiento de los partidos. En concreto, esto significa que el Gobierno no sólo goza de derechos frente a ellos, sino también que está sometido a ciertas restricciones y obligaciones.

Una de tales restricciones es la prescindencia que el Gobierno debe observar en algunos asuntos que son de preocupación exclusiva de los partidos.

Por ejemplo, el Gobierno debe abstenerse de intervenir en los procesos electorales internos de ellos y respetar sus propias dinámicas. Del mismo modo, el Gobierno debe asumir que en procesos como el de selección de candidatos a eventos electorales nacionales o de formulación programática su papel es de distinta naturaleza. Dado que estos procesos corresponden propiamente a la función partidaria y dependen de una lógica competitiva, el papel gubernamental debe reducirse a establecer marcos generales que los orienten en función de intereses nacionales y del conjunto de la alianza.

### IV. SUGERENCIAS TENTATIVAS

El propósito de este informe ha sido el de destacar la importancia de la norma suprapartidaria y la necesidad de darle un rango estratégico.

Sin duda, una solución definitiva a este problema sería el cambio de régimen político por uno de mayor flexibilidad que permita conciliar gobiernos de coalición con gobernabilidad y eficacia. Mientras tal cambio no se produzca, el dilema del corto plazo que se le presenta al Gobierno y a la Concertación es cómo mantener la alianza en un contexto fuertemente presidencialista y, paralelamente, generar las condiciones para estimular ese cambio.

Para enfrentar este dilema de corto plazo, es aconsejable que el Presidente no renuncie a la voluntad de ejercer las prerrogativas que el suprapartidismo le confiere. Como se sabe, el ejercicio sostenido en el tiempo de determinadas prácticas facilita su institucionalización y, por tanto, su arraigo en la "cultura política".

Por otra parte, los partidos sólo incorporarán a su práctica política el principio del suprapartidismo en la medida en que perciban que éste les reporta ventajas electorales. Como se ha sugerido, estas ventajas se derivan de la capacidad del gobierno de coalición de hacer una gestión eficiente del aparato y los asuntos del Estado. Administrar no es una función menor del Ejecutivo. Por el contrario, ella constituye el grueso de su actividad. La eficiencia en este campo es, por lo tanto, la mejor carta de

presentación frente al electorado.

La mantención del principio suprapartidista es vital para el futuro de la Concertación en cuanto **coalición gobernante eficiente y eficaz**, y para el país en términos de contar con gobiernos democráticos igualmente eficientes y eficaces. Los problemas que plantea la conservación de este principio no son menores. Por ello, finalizamos sugiriendo que se dedique pronto una atención preferente a este tema, de modo de identificar los cursos estratégicos requeridos.



## B. ANALISIS ECONOMICO

Las últimas cifras económicas -especialmente las que señalan un 4,6% de desempleo, un 15,8% de inflación en los últimos doce meses y tasas de crecimiento alrededor de 7% para 1992- establecen un marco para la discusión de temas relativos a la consolidación de la democracia y de un modelo sustentable de desarrollo que el gobierno debe capitalizar lo más posible.

Como se ha señalado en informes anteriores, los períodos de expectativas económicas favorables son muy propicios para introducir temas de largo plazo que generalmente quedan postergados cuando hay que enfrentar inconvenientes coyunturales. Las dos semanas que faltan para la elección municipal pueden ser muy fructíferas en este sentido, ya que confluyen una serie de factores económicos y políticos que deberían ser apreciados por la ciudadanía, justo en el momento en que tienen la opción de votar.

Un elemento que siempre juega un rol relevante en la formación de expectativas es el pronóstico de IPC. De acuerdo a diversas fuentes, la inflación de junio oscilaría alrededor de 1%. Aunque el mes recién está comenzando y por ello todavía no se cuenta con suficiente información para asegurar un pronóstico certero, es innegable que una estimación alrededor de esa cifra está denotando una excelente situación en el ámbito del control inflacionario. Si se materializa dicha estimación, la inflación acumulada en los últimos doce meses caería a 14,8%, lo cual significaría que a partir de julio bastaría con repetir el desempeño de 1991 para lograr en 1992 una inflación inferior a 15%.

La aplicación de medidas específicas en beneficio de amplios sectores sociales que esperaban apoyo (por ejemplo, los deudores habitacionales y los empleados públicos) indudablemente serán muy valoradas por sus beneficiarios y la reacción de la oposición (que acusó al gobierno de hacer campaña electoral a través de estas medidas) demuestra que ellas no pasaron inadvertidas.

Es precisamente este cuadro, bastante más favorable que cualquier pronóstico optimista, el que permite -en el ámbito político- enfrentar con gran confianza la elección municipal y con ciertas esperanzas las reformas constitucionales. Sin embargo, esa primacía que obviamente está asumiendo ese ámbito no debe desplazar ni perjudicar los esfuerzos que las autoridades están llevando a cabo en el ámbito económico.

El paso a una "segunda etapa del desarrollo exportador" es todavía una idea muy difusa y requiere un gran avance en diversas áreas (económica, social, educacional, tecnológica, política, etc.) que no parecen suficientemente armonizadas aún. Centrar la discusión del desarrollo exportador sólo en elementos coyunturales -que obviamente también son vitales, pero no los únicos- como el tipo de

cambio o los reintegros de impuestos a los exportadores es condenar esta perspectiva al fracaso inevitable.

Una visión de la apertura al exterior comprometida con el futuro debe ser capaz de incorporar los elementos ecológicos (por ejemplo, la conservación de las especies forestales y marítimas que hasta hace dos años se explotaban prácticamente sin control) que una visión cortoplacista del impulso exportador visualiza como obstáculos al desarrollo. Asimismo, la existencia de relaciones laborales cada vez más armónicas, que permitan un creciente compromiso del trabajador con su empresa, es un elemento que un empresariado que aspira a competir en el mercado externo con productos cada vez más elaborados no puede desdeñar.

En el mismo sentido, los esfuerzos que el Estado y el sector privado puedan hacer en el ámbito de la educación y la tecnología -por citar elementos bastante directos- o en otras áreas del desarrollo social (salud, vivienda, previsión, etc.) contribuyen estrechamente a establecer un compromiso de la sociedad con un proyecto de desarrollo, ya sea porque tienen acceso a participar directamente en él o porque, al menos, pueden recibir parte de los beneficios.

Situados desde esa perspectiva, que el actual gobierno ha demostrado que merece ocupar, la discusión sobre el futuro prácticamente elimina a la derecha chilena como opción para las grandes mayorías. Esto sería grave si realmente fuera el resultado de una confrontación entre sectores de la sociedad, pero no lo es ya que precisamente gran parte del empresariado chileno es capaz de embarcarse en esta estrategia de futuro. Desde este punto de vista, las iniciativas constitucionales tendientes a perfeccionar las instituciones democráticas deben ser presentadas -y perfectamente podrían ser comprendidas- como parte de un proyecto de largo aliento destinado a mejorar la condición de vida de todos los chilenos.